



PRESIDÊNCIA DA REPÚBLICA
GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL
SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO E ESTUDOS INSTITUCIONAIS

IV REUNIÃO DE ESTUDOS
OPERAÇÕES DE PAZ

Brasília
Setembro de 2005

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL

Presidente: Luiz Inácio Lula da Silva

GABINETE DE SEGURANÇA INSTITUCIONAL

Ministro: Jorge Armando Felix

**SECRETARIA DE ACOMPANHAMENTO E ESTUDOS
INSTITUCIONAIS**

Secretário: José Alberto Cunha Couto

Edição: Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais

Endereço para correspondência:

Praça dos Três Poderes

Palácio do Planalto, 4º andar, sala 130

Brasília - DF

CEP 70150 - 900

Telefone: (61) 3411 1374

Fax: (61) 3411 1297

E-mail: saei@planalto.gov.br

Criação e editoração eletrônica: CT Comunicação Ltda

Impressão: Gráfica da Agência Brasileira de Inteligência

A presente publicação expressa a opinião dos autores dos textos e não reflete, necessariamente, a posição do Gabinete de Segurança Institucional.

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação (CIP)

R444 Reunião de Estudos: Operações de Paz (Brasília: 4. : 2005). IV Reunião de Estudos: Operações de Paz. Brasília: Gabinete de Segurança Institucional; Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais, 2005.

96 p.

**1. Paz. 2. Operação de Paz. 3. Mediação Internacional.
I. Presidência da República. II. Gabinete de Segurança
Institucional.**

CDD – 341.167

Sumário

I	
Apresentação	05
II	
1º Painel	
Ministro Afonso José Sena Cardoso	
Ministério das Relações Exteriores	09
III	
2º Painel	
Tenente-Coronel Elias Rodrigues Martins Filho	
Comando do Exército	17
IV	
3º Painel	
Doutora Silvia Backes	
<i>Comitê Internacional da Cruz Vermelha no Brasil</i>	33
V	
4º Painel	
Professor Doutor Ricardo Seitenfus	
Universidade Federal de Santa Maria	47
VI	
Debates	59
VII	
<i>Artigo – “Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea”</i>	
<i>Professor Doutor Ricardo Seitenfus</i>	
<i>Universidade Federal de Santa Maria</i>	71





APRESENTAÇÃO

A Reunião de Estudos sobre Operações de Paz, promovida pela Secretaria de Acompanhamento e Estudos Institucionais do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, teve lugar no dia 01 de setembro de 2005, no Auditório de Videodifusão, localizado no subsolo do Palácio do Planalto. O objetivo do evento foi realizar um painel para discutir as Operações de Paz conduzidas pela Organização das Nações Unidas (ONU), com destaque para a participação brasileira em tais operações.

Os principais sub-temas abordados na Reunião foram: a participação brasileira em Operações de Paz, no que diz respeito ao seu histórico, importância e perspectivas, além da possibilidade de participação do Brasil em Operações de Imposição da Paz, considerando sua importância e necessidade; discutir a remodelagem das Operações de Paz e sugestões acerca do assunto; e tratar da participação do segmento civil em Operações de Paz, levando-se em conta sua viabilidade e importância.

Participaram do Evento especialistas no tema e representantes de diversos órgãos governamentais, não-governamentais e acadêmicos. Os palestrantes foram: o Ministro Afonso José Sena Cardoso, do Ministério das Relações Exteriores; o Tenente-Coronel Elias Rodrigues Martins Filho, do Comando do Exército; a Doutora Silvia Backes, do Comitê Internacional da Cruz Vermelha no Brasil; e o Professor Doutor Ricardo Seitenfus, da Universidade Federal de Santa Maria.

O General Wellington Fonseca, Subchefe-Executivo do Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República, proferiu as palavras de abertura da Reunião fazendo um breve resumo de sua experiência pessoal sobre o tema do Evento. Segundo o General, desde a década de 50, o Brasil participa de Missões de

Paz. Ele também teceu comentários referentes à sua participação nas Operações de Paz em Angola e no Haiti.

Após as palavras do General Wellington Fonseca, foram realizadas as apresentações dos palestrantes e, em seguida, foi conduzida uma seção de debates com o público presente.



1º PAINEL

Ministro Afonso José Sena Cardoso

Ministério das Relações Exteriores

O palestrante iniciou sua apresentação enfatizando algumas características positivas dos oficiais brasileiros, como, por exemplo, a honestidade, visto que nunca houve envolvimento por parte destes em operações ilegais. Além disso, é necessário destacar a extraordinária capacidade dos oficiais brasileiros em procurar fazer a paz, a disposição de negociar sempre, e de procurar, com imparcialidade e isenção, soluções para os problemas com os quais são confrontados. Estas características têm feito com que a participação de oficiais, suboficiais e praças brasileiros, bem como a de civis e policiais brasileiros em Operações de Paz, seja muito valorizada desde a primeira Missão de Observação das Nações Unidas, ocorrida nos Bálcãs, em 1946 e 1947.

O Ministro Afonso José Sena Cardoso destacou um aspecto interessante envolvendo as Missões de Paz: elas não foram previstas na Carta das Nações Unidas. Foram, portanto, criadas, isto é, surgiram como resultado do reconhecimento de uma necessidade.

A Carta das Nações Unidas previa Medidas Provisórias para assegurar a paz e a segurança internacionais. No capítulo 7 (sete) da referida Carta, a Organização das Nações Unidas (ONU) prevê o uso da força para resolver questões relacionadas à quebra da paz e da segurança internacionais. Porém, não previu um mecanismo como o que veio a se desenvolver e que ficou sendo conhecido como o capítulo 6.5 (seis e meio) da Carta das Nações Unidas, que se refere às Operações de Paz.

Um dos motivos pelo qual o tema não havia sido abordado na Carta foi o fato de não haver condições dentro do Conselho de Segurança das Nações Unidas de serem tomadas decisões que pudessem efetivamente implicar o acionamento pleno do sistema de segurança internacional para resolver questões de

ameaça à paz e à segurança. Sendo assim, na medida em que se foi passando do mecanismo de observadores, ou seja, da presença de oficiais desarmados, cujo propósito era fazer uma observação militar sobre o terreno, para a formação das Forças de Paz, com a presença de unidades completas, e, mais tarde, não só unidades militares completas, mas também unidades policiais, com quadros administrativos civis e pessoal de apoio a eleições, este mecanismo foi se formando, se adaptando e seguindo sempre dentro de um processo de inovação criativa. Era algo que não se havia imaginado, mas que, posteriormente, tornou-se o trabalho mais importante ou talvez o mais visível das Nações Unidas.

Aos poucos, estas Operações de Paz deixaram de cuidar exclusivamente de assuntos entre Estados e passaram a ser desenvolvidas, também, com o propósito de solucionar assuntos internos dos Estados. Entretanto, todos estes aspectos estavam ligados a uma lógica da Guerra Fria, isto é, se prendiam à lógica do risco calculado, da necessidade do interesse de todos de haver uma espécie de controle do prejuízo, de certo equilíbrio nos fatores que pudessem balançar por demais aquele equilíbrio instável, mas equilíbrio que se havia chegado dentro da Guerra Fria.

O termo **Operações de Paz** tem um significado muito amplo, trata-se de um termo genérico. Em inglês, a terminologia é mais exata, *Peacekeeping Operations*, que deve ser traduzida como **Operações de Manutenção da Paz**. Além disso, estas Operações de Paz deveriam ser reservadas efetivamente para as operações que são desenvolvidas onde já haja um início de paz a ser preservada e fortalecida.

Entretanto, há outras modalidades associadas às Operações de Paz, como por exemplo, as Missões de Verificação e de Promoção

da Paz (*Peacemaking*), que têm um enfoque mais diplomático. Além destas, há Operações de Paz que contam, cada vez mais, com fortes componentes de assistência humanitária, o que não era comum e que promoveu, por sua vez, um grande desenvolvimento do que se considerava o limite para o engajamento, bem como o limite para os procedimentos de ação de combate dentro de uma Operação de Paz, já que antes, estas tinham exclusivamente o mandato de autodefesa, isto é, tinham apenas a capacidade de se defender. A partir do momento em que elas passaram a ter também a incumbência de garantir a prestação da assistência humanitária, evidentemente, passaram a ter não só um mandato mais reforçado de uma autodefesa, mas a capacidade de efetivamente dar proteção à prestação dessa assistência, como também passaram a ter equipamentos e armamentos mais agressivos, não apenas defensivos, como inicialmente ocorria nas primeiras operações.

Estas operações passaram também a incluir muito do que se denomina hoje de Construção da Paz (*Peacebuilding*), visto que elas cada vez mais têm de ser feitas com a preocupação de não tratar das crises como simples casos de polícia ou como algo que se possa resolver apenas militarmente, mas sim como algo que precisa equacionar o lado de segurança e os déficits de desenvolvimento econômico, social, institucional, bem como os déficits de Estado, do império da Lei, do Estado do Direito, do respeito aos Direitos Humanos, os quais existem e estão exatamente na origem de praticamente todos estes problemas, ou que contribuem fortemente para o agravamento dos mesmos.

Operações de Paz é um termo genérico que compreende todos os aspectos já abordados. Há quem defenda que o termo deva compreender também as chamadas Operações de Imposição da Paz

(*Peace-Enforcement Operations*). Porém, neste ponto, há pouco entendimento, visto que é difícil estabelecer a distinção entre a Imposição da Paz e a guerra. Isto se deve ao fato de ser mais fácil para todos entender a Manutenção da Paz que a Imposição da Paz.

Há, ainda, pontos que merecem destaque no que se refere à história das Operações de Paz: o primeiro deles se refere ao fato de que as Operações de Paz não devem ser compreendidas como um substituto para um sistema internacional de segurança coletiva que não se tornou realidade, mas que existiu apenas para os que sonharam com um mundo melhor ao elaborar a Carta das Nações Unidas. A Operação de Paz é um instrumento muito importante para administrar e solucionar determinadas questões e problemas.

Tem alcançado êxito a Operação de Paz que vem se mantendo dentro do que pode ser considerado uma interposição de terceiros, imparcial, conduzida, organizada, dirigida e executada internacionalmente, com um forte sentido de neutralidade, com assentimento prévio das partes envolvidas e dentro de um espírito de fazer a paz e não de se tornar parte do conflito, pois sempre que uma Operação de Paz se tornou parte do conflito, não houve paz a ser mantida e ela não foi bem sucedida.

As Operações de Imposição da Paz, por sua vez, também fracassaram por outras razões, algumas de natureza operacional. Muitos oficiais, brasileiros e não brasileiros, assinalaram que, em termos de efetividade, uma Operação de Paz sem uma unidade de comando, de equipamento, de armamento e de treinamento, certamente, encontrará inúmeras dificuldades de ser realmente efetiva em um campo de ação, em uma missão que fosse além da Manutenção da Paz e da proteção à prestação de assistência humanitária.

É provável que esta atuação da Missão de Paz, na tentativa de

Imposição da Paz, seja menos efetiva que a atuação desses verdadeiros mutirões que são organizados sob o comando de países, ou grupos de países, para determinadas intervenções pontuais. Mostram-se, portanto, inadequadas as Forças de Paz que existem hoje para a efetiva Imposição da Paz ou para atuarem como um substitutivo de um sistema internacional de segurança coletiva.

Sendo assim, uma Operação de Paz não deve ser nem um sistema internacional de segurança coletiva, nem tampouco pode ser uma panacéia, isto é, não é uma solução para resolver problemas que deixaram de ser críticos e passaram a ser crônicos, como os problemas que conhecemos no Haiti, ou os que vimos na Iugoslávia ou até mesmo os que vemos reiteradamente em toda a África. Nos locais onde houve necessidade de *Peace-Enforcement*, houve também, no mínimo, um êxito muito menor.

Concepções equivocadas quanto ao que se pode esperar, ou para o que possam servir as Operações de Paz, também contribuem significativamente tanto para que estas tenham um êxito menor quanto para o seu fracasso claro e direto.

Não se pode pensar em Operação de Paz como um braço de uma nova ordem mundial, da mesma maneira que não se deve pensar em uma nova ordem mundial. Não se pode ter em mente que seja possível haver uma ação militar ascética de destruição, que seja absolutamente capaz de blindar o agente da ação e ao mesmo tempo seja absolutamente imune ao que se pode chamar de “Efeito CNN” ou impacto das ações, impacto do que acontece no mundo sobre a vida de todas as sociedades e em todas as partes do mundo.

Cabe ressaltar, portanto, que este mecanismo, criado, ajustado e que passou a ser conhecido como o capítulo 6.5 (seis e meio) da Carta das Nações Unidas é, talvez, um dos mecanismos mais efetivos,

mais comprovados e que continua a se ajustar e a se sintonizar.

A omissão da comunidade internacional diante de determinadas situações, o custo desta omissão e a importância da solidariedade constituem aspectos que merecem destaque no âmbito do tema Operações de Paz. No que tange à solidariedade, na visão do palestrante, constitui o egoísmo esclarecido, ou seja, é apenas a perseguição do nosso interesse, com uma visão um pouco mais sábia de onde possa estar nosso interesse ao longo do tempo. Citando Caetano Veloso, a solidariedade é sabermos que o Haiti é aqui, isto é, termos a noção clara de que tudo o que acontece a nossa volta dificilmente deixará de repercutir sobre o nosso futuro.

Fatos históricos têm mostrado que o custo da omissão é muito alto, como nas tragédias de Ruanda, de Burundi e da Somália, dentre outras. Todas estas tragédias ensinam que a omissão entre vizinhos tem um custo alto tanto sobre a vida de quem se omitiu quanto sobre a vida de quem foi vítima dessa omissão.

Cabe, portanto, salientar que o dilema não é exatamente ter ou não uma Operação de Paz, ter ou não uma tentativa organizada de paliar, de ajudar, de cooperar com países afetados por crises, muitas vezes crônicas. O dilema, portanto, consiste em sabermos se devemos participar ou não de uma ação que vai existir, e que talvez seja preferível que exista com a nossa participação que com a nossa omissão. Essa é a questão que deve ser considerada sempre e, seguramente, é a questão que tem de ser vista também com a preocupação de atuarmos de modo sempre seletivo e com a clara percepção de que as Operações de Paz não são um substitutivo para um sistema internacional de segurança coletiva.



2º PAINEL

Tenente-Coronel Elias Rodrigues Martins Filho

Comando do Exército

Na sua exposição, o palestrante se propôs a identificar os aspectos relevantes das participações brasileiras em Operações de Paz. Apresentou um sumário de sua exposição, que continha os seguintes sub-temas: fazer uma abordagem sucinta sobre as Nações Unidas; discorrer acerca do tema Operações de Paz, focalizando temas específicos; abordar rapidamente o processo decisório nacional para a inserção de agentes brasileiros em Operações de Paz e, por fim, apresentar um rápido histórico da participação brasileira em Operações de Paz. Discorreu ainda sobre o que chamou de **a evolução do pensamento brasileiro** e, finalmente, apresentou uma conclusão.

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada com o propósito de ser uma organização de segurança coletiva. Entretanto, há que ser lembrado que ela foi criada em um ambiente de Segunda Guerra Mundial, no qual os vencedores estabeleciam o que imaginavam que aconteceria após aquele grande conflito, sem, contudo, considerar, no momento, as repercussões que teria a Guerra Fria para a inserção da Organização em um sistema internacional a partir de então.

A Guerra Fria provocou certo imobilismo na Organização e praticamente impediu que fossem atingidos os objetivos inicialmente propostos devido à enormidade dos vetos que ocorreram no Conselho de Segurança.

Como uma alternativa ao sistema internacional, as Missões de Paz surgiram neste ambiente, cumprindo parcialmente os propósitos iniciais. Sendo assim, as Operações de Paz não são um substitutivo para um sistema de segurança coletiva. Porém, elas são reconhecidamente a única alternativa viável nesse sistema durante o período da Guerra Fria.

Segundo Robert Cooper, analista britânico, a ONU pode ser considerada uma Organização pós-Guerra Fria de muito sucesso. Contudo, acomodações e operações no sistema têm que ocorrer a fim de que seja possível a implementação e a aproximação do propósito inicial, que é o de esta Organização atuar como protagonista no sistema de segurança coletiva.

Ainda no que diz respeito às Nações Unidas, o palestrante afirma ser muito comum ouvirmos críticas, comentários e opiniões que contrariam seus propósitos. Entretanto, ele chama atenção para o fato de que as Nações Unidas somos todos nós, de maneira que não podemos nos isentar ou nos ausentar desse sistema, pois todos participamos dele. E as críticas que fazemos às Nações Unidas, estamos fazendo a nós mesmos e aos papéis que nós, por um motivo ou outro, deixamos de cumprir no sistema internacional.

O palestrante fez uma breve exposição dos principais corpos das Nações Unidas, destacando três: a Assembléia Geral, o Secretariado das Nações Unidas e o Conselho de Segurança, sendo este último o responsável pelas Operações de Paz.

As Operações de Paz podem ser classificadas de diversas formas. Dentre elas se destacam: a Manutenção da Paz, a Imposição da Paz e a Construção da Paz. A Manutenção da Paz é a mais comum no que diz respeito à participação brasileira, na qual têm sido empregados os contingentes brasileiros. A Imposição da Paz, por sua vez, possui aspectos que contrariam os preceitos principais da Constituição brasileira, e a nossa participação nesse tipo de operação merece ser considerada à luz tanto da análise da Carta das Nações Unidas, da qual o Brasil é signatário, quanto dos preceitos estabelecidos em nossa Constituição.

No que se refere à Imposição da Paz, segundo o palestrante,

a participação do Brasil nestas operações não traria benefícios à inserção do país no sistema internacional, antes atrairia contrariedades e situações diversas, que poderiam contrariar os interesses nacionais. Além disso, um ponto importante a ser destacado é que a participação brasileira nesse tipo de operação contraria preceitos constitucionais, mais especificamente o artigo 4º da Constituição, segundo o qual, devemos respeitar a autodeterminação dos povos, os direitos humanos e a solução pacífica dos conflitos.

Tem-se constatado uma evolução do sistema internacional, ao mesmo tempo em que são notórias as alterações pelas quais as Operações para a Manutenção da Paz têm passado a fim de se acomodarem a esse sistema. É necessário, portanto, que haja uma adequação a essa nova sistemática e a esse novo ambiente das Operações para Manutenção da Paz, para que o Brasil tenha uma participação protagonista e se torne respeitado no cenário internacional.

Não obstante isso, cabe ressaltar que os conflitos de hoje são cada vez mais multidimensionais e complexos, diferentemente da situação tradicional, onde os atores eram bem definidos. Atualmente, uma série de atores participa do conflito, ao passo que outra enormidade deles interfere no conflito com o objetivo de obter a Manutenção da Paz no sistema.

Em uma Operação de Manutenção da Paz pode haver ações isoladas e pontuais, com características de Imposição da Paz. Um excelente exemplo que reflete a situação descrita é a Missão das Nações Unidas para a República Democrática do Congo (MONUC), da qual o Brasil não participa. O conflito no Congo envolve 16 facções que não vêem os seus interesses atendidos pelos acordos até então assinados. Por vezes, particularmente na região Leste do

Congo, algumas ações tiveram de ser desenvolvidas mais fortemente por contingentes militares, a fim de que fosse garantido o acordo de Manutenção da Paz naquela região e evitada a degradação humanitária.

Alguns dos princípios ordinários que regem as Operações de Paz e a participação brasileira nessas operações são: o consentimento das partes envolvidas, a universalidade, a imparcialidade, a participação voluntária, a unidade de comando e a necessidade de que sejam estabelecidos acordos com o país anfitrião, através das autoridades que o representam diante do sistema internacional.

Com o fim da Guerra Fria, as Operações de Manutenção da Paz sofreram um ponto de inflexão. Houve uma mudança radical que exigiu da própria Organização uma reflexão acerca de como continuar ativa no sistema com as Operações de Paz, tendo em vista que tudo indicava que a Organização teria um papel mais ativo e relevante no sistema internacional.

O palestrante fez uma breve análise das operações que ocorreram antes e durante a Guerra Fria, bem como das operações pós-Guerra Fria. As operações que tiveram lugar entre os anos de 1947 e 1989 eram praticamente em conflitos entre Estados e tinham como ênfase da ação o componente militar em qualquer ambiente em que elas viessem a ocorrer. O mandato era específico e pontual, pois se tratava de supervisionar o cessar fogo e as áreas de estacionamento de tropas inimigas, fiscalizar área de fronteira, etc. Tais mandatos eram fáceis de serem atendidos e fiscalizados pelo próprio sistema internacional. As partes eram facilmente identificáveis e signatárias dos acordos e o capítulo 6 (seis) da Carta das Nações Unidas normalmente dava o arcabouço jurídico às Resoluções que eram assinadas até então.

Em 1989, a situação mudou. Com o fim da Guerra Fria, uma

enormidade de conflitos de várias naturezas – étnicas, religiosas e culturais – eclodiu e as Operações de Paz passaram a priorizar o ambiente intra-estatal. Como exemplo desta nova realidade, podemos citar a ex-Iugoslávia.

A atuação do Conselho de Segurança passou a ter um escopo maior e a trabalhar não apenas com conflitos entre Estados. Desde então, o Conselho de Segurança enfatiza assuntos como direitos humanos, meio ambiente etc., promovendo assim uma repercussão na decisão do Conselho em realizar ou não uma operação em uma determinada região. O objetivo principal é evitar a degradação da situação humanitária.

Os componentes envolvidos, por sua vez, procuraram dividir responsabilidades no ambiente da operação, ou seja, não era mais um único componente militar que tinha uma ação protagonista no bojo da operação. Surgiram também os ambientes policial e civil – particularmente o administrativo, as instituições que dão suporte à organização e o ambiente humanitário com uma participação vastíssima de várias organizações, particularmente as Ongs.

O mandato deixou de ter características pontuais, tal como supervisionar um cessar fogo em uma determinada região, e tornou-se complexo, de uma amplitude tal qual a de criar um novo Estado, e para tanto, criar todas as condições que possibilitem a este Estado se autogovernar, quando tiver fim a operação, como no caso do Timor Leste.

Houve uma diversificação dos atores envolvidos, na medida em que muitos interesses passaram a ser considerados. Deixou de ser apenas o exército regular e uma guerrilha, ou dois exércitos inimigos, de Estados diferentes que estão se confrontando; agora, são várias facções patrocinadas por agentes diversos e com interesses

diversificados, resultando em uma maior complexidade no ambiente das operações.

Como resultado das mudanças apresentadas, o capítulo 7 da Carta passou a fornecer o arcabouço jurídico à Resolução. No momento em que foi assinada a Carta, a ONU não previa o que viriam a ser as Operações de Paz, que mais tarde passariam a ser alternativas para o sistema internacional, delineado no decorrer da Guerra Fria. Sendo assim, o capítulo 7 da Carta aparece simplesmente com o objetivo de chamar atenção para o fato de que se deve estar preparado para ações de força, armado para a defesa das pessoas envolvidas nestas Operações e para o atendimento de imposições do Conselho, com objetivo de evitar a degradação ou o agravamento da situação humanitária, e evitar, assim, que populações inteiras sejam prejudicadas. Esse novo ambiente traz o capítulo 7 da Carta para a cena das resoluções que passam a ser assinadas no Conselho de Segurança a partir de então.

A auditoria feita pela ONU nos anos 90 concluiu que algumas mudanças devem ser implementadas, a fim de que a operação tenha sucesso nesse novo ambiente multidisciplinar. Dentre as principais mudanças a serem implementadas nas Operações de Paz, destacam-se: o tempo de resposta, a coordenação com organismos regionais de segurança, a inserção de elementos de Construção da Paz desde o início da operação, o vasto emprego de especialistas e a interação entre as organizações militar, policial, civil e humanitária.

Em se tratando do tempo de resposta, faz-se necessário que os países partícipes da operação estejam presentes o quanto antes no ambiente, para evitar o agravamento da situação e que se torne mais difícil atingir os objetivos a que se propõe a operação. Atualmente, o tempo de resposta varia de 30 a 90 dias, devido a todos os processos

que devem ocorrer internamente nos países membros. Entretanto, não podem ultrapassar 90 dias. Cabe aos Países Membros tomarem as providências necessárias para atender a esse preceito com o qual todos concordaram. Uma vez assinada a resolução e decidido que o país participará da operação, não se deve demorar no envio dos contingentes à área de operação.

Um exemplo que pode ser citado referente à participação do Brasil neste tipo de operação é o de Angola. Em fevereiro de 1996, o Brasil foi convidado a fornecer contingentes de tropas para a operação. Após sete meses, o Brasil colocou em Angola o primeiro contingente de tropa. Observamos que o tempo entre o convite e a execução do mesmo foi consideravelmente longo. Houve uma demora em atender à demanda da Organização. O grande prejudicado, além da operação propriamente dita, foi o contingente brasileiro que recebeu como encargo a área Leste do país, a mais problemática da operação para a qual não havia sequer como desdobrar os meios do batalhão e da companhia de engenharia. Dessa maneira, o Brasil foi citado, repetidas vezes, em vários fóruns internacionais, como o único, dentre os países comprometidos com a operação, que ainda não tinha ocupado as posições que deveria ocupar. Contudo, neste caso, o problema também era da própria Organização que não criou as condições para que o movimento pudesse ser realizado. Sendo assim, fica evidente que resposta e presença rápidas na área de operação são fundamentais para o sucesso da mesma e também para a imagem do país.

No que tange à coordenação com organismos regionais de segurança, o Brasil está no Haiti em íntima coordenação com a Organização dos Estados Americanos (OEA); e nas operações na África, coordenado com todos os organismos de segurança

do continente. A coordenação entre os organismos regionais e a Organização das Nações Unidas é extremamente necessária para evitar tanto o re-trabalho quanto esforços repetidos e, evitar também, que certas áreas sejam abandonadas por ambos.

Quanto à inserção de elementos de Construção da Paz desde o início da operação, esta constitui a melhor estratégia de saída. Desde o primeiro dia da Operação de Paz, já se deve pensar nas necessidades do país onde está sendo desenvolvida a operação, a fim de que ele se autogoverne no momento em que se der a saída da operação. Para tanto, é necessário educar populações inteiras e praticamente construir instituições e organizações que passem a conduzir o país.

Em se tratando do vasto emprego de especialistas, observa-se que não apenas os militares, ou mesmo os policiais, são importantes nesse ambiente. Tem-se a necessidade de especialistas de várias áreas, como é o caso dos especialistas nas áreas eleitoral, penitenciária e jurídica, por exemplo, que se propõem a contribuir para a construção e a consolidação das organizações e das instituições que serão necessárias à governabilidade daquela região ou daquele país.

É necessário que haja a interação entre as organizações militar, policial, civil e humanitária, que estão trabalhando no mesmo ambiente e com o mesmo objetivo. É comum que esta interação seja dificultada pela falta de unidade de comando, particularmente no caso das instituições humanitárias, que, por razões óbvias, não podem se submeter, no sentido estrito da palavra, ao comando da Organização, mas devem sim, ser coordenadas por algum órgão, criado com esta finalidade, e sintonizadas com os propósitos que a Organização estabeleceu para os fins a que se propõem as Operações de Paz.

O palestrante apresentou brevemente as etapas do processo decisório brasileiro. Destacou que as imposições legais exigidas pelos

órgãos brasileiros constituem uma das principais dificuldades para o Brasil atender rapidamente às demandas da Organização.

Para que uma Operação de Paz seja iniciada, ocorrem consultas informais acerca do interesse do Brasil em participar desta operação, ou de aumentar seu contingente numa operação da qual ele já seja Membro. Essas consultas informais chegam ao Itamaraty e ao Ministério da Defesa e, a partir daí, uma sinalização à ONU é emitida. Após esta sinalização, que não tem caráter de compromisso, a ONU encaminha um convite formal ao Brasil. Chegando ao Brasil, este convite é repassado ao Itamaraty, que, em conjunto com o Ministério da Defesa, prepara uma Exposição de Motivos ao Presidente da República, por meio da Casa Civil. Uma vez que a participação brasileira seja autorizada pelo Presidente, é encaminhada uma Mensagem ao Congresso para a aprovação dessa participação. Aprovada a participação pelo Congresso, a Mensagem retorna à Presidência da República para decisão e somente a partir dessa decisão a Mensagem segue para a área de Fazenda e, particularmente para o Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, a fim de que sejam trabalhadas as necessidades de recursos.

Diante da exposição acima, cabe ressaltar que neste processo surge o primeiro grande problema enfrentado pelo Brasil no que se refere ao seu processo decisório, pois uma vez verificada a necessidade de recursos, a qual é apresentada pelo Ministério da Defesa ao Ministério de Planejamento, Orçamento e Gestão, essa Mensagem retorna ao Congresso para uma nova apreciação. Trata-se, portanto, de uma matéria que é submetida duas vezes ao Congresso.

O palestrante propõe que a Mensagem enviada da Casa Civil ao Congresso possa já apresentar uma estimativa dos custos da operação, passando, portanto, por apenas uma única aprovação, o

que permitiria ao Brasil responder com mais rapidez ao convite da Organização.

O Brasil tem vasta experiência em Operações de Paz. A primeira participação brasileira foi em 1946, nos Bálcãs, na Comissão Especial de Observação nos Bálcãs, para onde foram enviados três militares, um do Exército, um da Marinha e outro da Força Aérea. Entretanto, esta missão não foi considerada propriamente uma Operação de Paz. Em 1952, o Brasil participou pela primeira vez de uma Operação de Paz, na fronteira entre a Índia e o Paquistão.

O Brasil atua em Operações de Paz há quase 60 anos, e já esteve em praticamente todos os continentes do globo. Trata-se, portanto, de uma experiência riquíssima que não deveria estar concentrada apenas no Itamaraty, nas Forças Armadas ou no Ministério da Defesa. Deveria ser trabalhada com todos os órgãos, de maneira que envolvesse toda a sociedade, a fim de que esta participação fosse bem entendida pelo Governo, pela sociedade e por todos aqueles que possam contribuir direta ou indiretamente para o sucesso da mesma.

Atualmente, o Brasil está presente na Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e também no Timor e no Sudão. A Missão no Timor acaba de se encerrar, ao passo que no Sudão está sendo iniciada. Vale destacar, ainda, a participação do Brasil nas chamadas Missões Internacionais ou ditas Humanitárias, as quais se encontram localizadas na América Central e na América do Sul, sob a coordenação da OEA.

Em termos de Missões de Paz, cabe ressaltar a participação brasileira em Suez, onde, de 1957 a 1967, o Brasil enviou 6300 militares. Outras participações que merecem destaque são a de Angola, onde o país manteve tropas de 1995 a 1998, e a do Timor Leste, esta última se destaca por seu sucesso e pelo fato de o país estar

presente no Timor Leste desde o primeiro momento, quando sequer era Operação de Paz, mas apenas a presença de uma coalizão, que tinha o aval da Organização das Nações Unidas. Por fim, não se deve deixar de mencionar a presença do Brasil no Haiti, pela repercussão que esta operação tem para a sociedade e que pode vir a ter para o país nessa parte do continente.

Até os anos 90, o Brasil fundamentava a sua participação em Operações de Paz no amparo jurídico que era conferido à Resolução. O capítulo 6 (seis) era fundamental naquele momento para o atendimento ou não da participação brasileira nesse tipo de operação, ao passo que o capítulo 7 (sete) era interpretado, equivocadamente, como Imposição da Paz. A avaliação era, portanto, simplista, visto que, se o capítulo 7 (sete) desse amparo à Resolução, esta era considerada Imposição da Paz, da qual o país não participaria.

O palestrante destacou a evolução do pensamento brasileiro, no que diz respeito às participações em Operações de Paz, a partir dos anos 90. Segundo ele, a auditoria que a Organização fez no seu *modus operandi*, atendendo a uma solicitação do Secretário-Geral, provocou uma mudança na forma de agir da Organização e na forma de dar respaldo às operações, baseada nos desastres ocorridos na ex-Iugoslávia e em Ruanda. Esta mudança fez com que, a partir dos anos 90, o Brasil passasse por uma evolução na sua forma de estudar essa participação.

Em 1999, à luz do capítulo 7 (sete), teve início no Timor Leste uma mudança no pensamento do Governo brasileiro diante destas demandas. Ainda à luz do capítulo 7 (sete), em 2003, o Brasil enviou militares à Missão das Nações Unidas no Sudão (MINUS) e, em 2004, iniciou-se a participação do Brasil na Missão de Paz no Haiti, a MINUSTAH, país onde é chamado de nação líder da Operação

(*leader nation*). Ele respondeu à demanda da Organização 30 dias após assinada a Resolução, fato este inédito na história do País e da Organização, no que se refere a um contingente valor brigada com mais de mil homens. Este fato consolidou definitivamente uma nova postura do Brasil diante dessas solicitações, além de consolidar também um pensamento brasileiro, no qual está separado o arcabouço jurídico dos preceitos estabelecidos na Constituição brasileira, e separado, ainda, o capítulo 7 (sete) de Imposição da Paz.

No que se refere à remodelagem das Operações de Paz, o palestrante citou dois aspectos que merecem destaque. O primeiro consiste no envolvimento do Governo com todas as suas capacidades, e não apenas do Itamaraty e do Ministério da Defesa. Este envolvimento foi a razão do sucesso da entrada brasileira na Operação de Paz no Haiti.

Um segundo aspecto que deve ser considerado é a ênfase na via multilateral. Houve uma época em que o Brasil priorizava as operações em países lusófonos e pelo fato de não haver Operação de Paz em Portugal e de as Operações em Angola e no Timor já estarem encerradas, o país estava “impedido de participar dessas operações”. Entretanto, o campo multilateral mostra-se muito vasto em virtude de ser também uma oportunidade de se verificar interesses nacionais em termos de uma voz mais ativa do Brasil.

No campo político, um instrumento que poderia agilizar a remodelagem das Operações de Paz é possuir uma autorização prévia do Congresso Nacional, como ocorre em outros países, para aplicação de forças até um determinado efetivo, com uma rubrica orçamentária pré-determinada e pré-aprovada para aplicação de forças no ambiente de Operações de Paz. Outro instrumento útil seria agilizar o processo decisório, evitando que a matéria fosse submetida duas vezes ao

Congresso Nacional.

No campo econômico, uma solução viável seria ter a rubrica orçamentária, além de um fundo de defesa voltado para esse fim, baseado nos recursos de reembolsos que a própria Organização repõe ao país, fazendo com o que as forças estejam preparadas e, assim, o país possa se inserir em outras operações.

No campo militar, faz-se necessário que sejam mantidas as forças vocacionadas, o que já ocorre, e que se busque o emprego continuado de um determinado efetivo em Operações de Paz, para manter vivo o conhecimento, a experiência e o acompanhamento da evolução deste ambiente.

Há várias formas de emprego do segmento civil nas Operações de Paz, como por exemplo, o emprego de especialistas nas áreas do judiciário, penitenciário, eleitoral, desarmamento etc. Este é um campo vastíssimo que o Brasil ainda não ocupou definitivamente. As empresas brasileiras têm pouco conhecimento acerca de como o sistema ONU pode trazer benefícios para o processo de vendas e prestação de serviço. Um exemplo desse desconhecimento foi o fato de uma empresa jordaniana ter sido contratada para conduzir o primeiro contingente brasileiro de Pelotas ao Haiti. Quando questionado à ONU acerca do ocorrido, foi respondido que não há empresa brasileira cadastrada para realizar tais tarefas.

Concluindo sua fala, o Tenente-Coronel Elias Rodrigues Martins Filho afirmou que o ano de 2004 foi um marco importante da participação brasileira nas Operações de Paz, pois o país aprovou uma lei que tornou possível assumir, por exemplo, o posto de Comandante da Força de Paz no Haiti. É necessário que haja o envolvimento do Governo e da sociedade a fim de que o país alcance sucesso na operação e que seja compreendido que as Forças Armadas são instrumentos de política externa.





3º PAINEL

Doutora Silvia Backes

Comitê Internacional da Cruz Vermelha no Brasil

A palestrante iniciou sua fala destacando que apresentaria dois aspectos relevantes acerca do tema Operação de Paz. O primeiro ponto diz respeito à possível participação brasileira na Operação de Imposição da Paz, particularmente no que tange ao uso da força nestas operações. Quando há o emprego da força, já que é uma missão de Imposição da Paz e se pressupõe que em algum momento a tropa empregará a força, cabe, portanto, esclarecer quais são as normas internacionais que fornecerão os parâmetros para o emprego da força. Neste sentido, abrange-se o aspecto do Direito Internacional Humanitário, isto é, as normas que regerão a ação militar em combate. Um dos objetivos da palestrante era estabelecer uma associação entre o Direito Humanitário e as Operações de Paz.

A pergunta que se coloca é qual o nível de preparo das Forças Armadas brasileiras no que se refere ao Direito Humanitário? Este tema é conhecido e incluído no treinamento rotineiro dos oficiais? Há vários documentos internacionais da ONU que destacam a necessidade de essas normas serem conhecidas pelos combatentes, tanto os militares quanto os Capacetes Azuis, quando estiverem em combate, seja em um conflito armado internacional, seja em uma missão de Imposição da Paz.

O segundo recorte feito pela palestrante diz respeito à questão de como um organismo internacional civil pode colaborar e como se dá esse relacionamento em uma Operação de Paz em que há questões humanitárias extremamente prementes, além de um número grande de feridos, mortos, desaparecidos, refugiados e deslocados internos. Trata-se, ainda, de como deve ser compreendido o papel que a Organização das Nações Unidas reservou para si, que é o de garantir a segurança e a paz internacionais, considerando uma série de novos avanços e desenvolvimentos na maneira como essas operações podem

se dar na questão da segurança coletiva. Por fim, discutiu-se sobre a questão da associação entre ajudas humanitária e militar e de como devem ser tratadas, no nível do que a ONU denomina Cooperação Civil-Militar (*Civil Military Cooperation*).

O caso do Haiti é esclarecedor no que tange à questão das organizações muitas vezes já estarem nos países antes mesmo das Operações de Paz. Neste país, especificamente, a Cruz Vermelha estava presente há quase 15 anos, com um escritório pequeno, visto que as necessidades humanitárias eram limitadas, de maneira que um número pequeno de funcionários dava conta de atendê-las.

Entretanto, a partir de fevereiro de 2004, houve uma convulsão e o Comitê, que antes contava com um escritório com 3 ou 4 pessoas, passou a ter um escritório com 40 pessoas, com recursos, material, equipamento cirúrgico e uma série de atividades para o atendimento à população, principalmente aos feridos.

No Haiti, ocorreram enfrentamentos que os hospitais e os centros de saúde não estavam preparados para atender. Houve muitos ataques, principalmente a postos de saúde, que violaram o Direito Humanitário, segundo o qual, violar o atendimento de saúde, principalmente em questões de conflito, constitui um crime de guerra.

Em vista dos acontecimentos, o Comitê fez diversos comunicados avisando que a norma internacional não estava sendo respeitada. Como resultado, muitas pessoas foram detidas e o Comitê Internacional, através de seus delegados, fez visitas a essas pessoas nos locais de detenção.

É sabido que, principalmente nas situações de alta convulsão social, de conturbação da ordem pública, em que há prisões em massa, é muito difícil saber para onde foram levadas as pessoas. Uma

das formas de evitar o desaparecimento é a visita feita aos presos e o registro dos mesmos, além de se avisar às famílias, a fim de que sejam evitados futuros problemas humanitários.

Este é um ponto extremamente importante, principalmente pelo fato de que no dia 30 de agosto se comemora o Dia Mundial dos Desaparecidos. A questão dos desaparecimentos, tanto por razões de conflitos armados internacionais, quanto por questões de violência interna, é um problema humanitário cada vez mais preocupante no mundo.

A questão dos desaparecidos no Haiti não é tão forte quanto foi no Timor Leste, onde, em 1999, devido à atuação das milícias, uma grande quantidade de pessoas foi morta, e seus corpos largados, não sendo possível fazer a exumação destes e, assim, identificá-los. Muitas famílias ainda desconhecem o paradeiro de seus familiares. Além disso, muitas pessoas fugiram para o Timor Ocidental, o que provocou separação nas famílias.

A ONU também estava atuando nessa área. No momento em que os refugiados, que haviam saído do Timor Leste em direção ao outro lado da ilha, voltavam, uma das funções da tropa brasileira, que estava na fronteira, foi realizar a triagem dessas pessoas. Essa é, pois, uma questão fundamental na relação ajuda humanitária e tropa militar; é o papel que as forças da ONU têm de exercer, a segurança para que seja possível fazer assistência humanitária. É, também, o que o Comitê espera que seja feito, por exemplo, no Haiti. Espera-se que as forças presentes naquele país garantam a segurança para que os trabalhadores humanitários, não só do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, mas também das demais organizações e Ongs, tenham condições de realizar seus trabalhos.

É importante que a relação entre ONU e organizações

humanitárias seja realizada em coordenação e não em subordinação, pois parece compreensível a dificuldade que um comandante de tropa enfrentaria caso tivesse de impor às organizações não militares os mesmos parâmetros que são colocados aos militares da ONU. A ausência desta associação entre ONU e demais organizações provoca uma descoordenação, pois, na medida em que não há uma subordinação, cada organização tem interesse, pauta e modo de agir próprios.

O atentado ocorrido no Iraque é um exemplo de quão importante é a questão da segurança. Nele, não só a sede da ONU foi atingida, mas também a do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, em Bagdá. Neste último caso, as conseqüências só não foram tão graves quanto às do atentado à sede da ONU porque o caminhão que continha os explosivos explodiu no portão, antes de chegar ao prédio principal. Em ambos os casos, portanto, o método de ataque foi o mesmo. Estes atentados evidenciam que o Espaço Humanitário está cada vez mais restrito.

De acordo com o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, Espaço Humanitário diz respeito ao local onde pode ser realizada uma ação humanitária neutra, ou seja, sem fins políticos e envolvimento no conflito. É a ação humanitária de uma organização que não toma partido no conflito, que não faz parte dele e tampouco emite julgamento relativo à razão de ser do conflito.

O Espaço Humanitário é extremamente importante também para a ação humanitária imparcial, dentro do ponto de vista de que não há vítimas boas ou más. A ação imparcial se dá no momento que todos têm direito à ajuda humanitária, não importando a que parte do conflito pertençam. Não deve haver, portanto, nenhuma discriminação do tipo racial, de gênero, política, de credo ou religiosa.

As questões humanitárias devem ser tratadas dessa forma, com base nas necessidades humanitárias da população afetada pelos conflitos. Estas necessidades podem ser resultado de fatores diversos, tais como: fugir de casa por medo da insegurança, ou estar deslocado, no caso de ficar no mesmo país; refugiado, se cruzar a fronteira; feridos; mortos; violações; estupros; seja, ainda, pela questão da separação das famílias. É fácil compreender que, em um conflito armado, muitas vezes, a separação de um filho do pai ou do irmão é uma questão que se coloca como de extrema importância, de maneira que esta necessidade humanitária torna-se mais premente que comer, beber ou se abrigar.

No que se refere às atuais operações humanitárias do Comitê Internacional da Cruz Vermelha, a maior delas está sendo realizada em Darfur, Oeste do Sudão, onde, embora não seja divulgado, está ocorrendo um conflito interno civil de proporções inimagináveis. Outra operação do Comitê está sendo feita no Congo. Além destas, há inúmeras outras operações sendo realizadas em locais onde ocorrem os chamados conflitos esquecidos. Locais estes pelos quais a imprensa, a comunidade internacional ou os governos já não se interessam mais, embora a questão humanitária continue bastante preocupante.

O Comitê Internacional da Cruz Vermelha tem presença física em quase 80 países, e desdobramentos em diversos outros, como por exemplo, no Afeganistão, no Iraque e na Colômbia, que representam diferentes contextos, seja um conflito internacional, conflito interno ou uma questão de violência interna, e ao Comitê não cabe qualificar o conflito, antes, ele efetua análises a partir das necessidades humanitárias e do que pode ser feito para ajudar as vítimas afetadas pelo conflito armado.

A palestrante destacou duas questões importantes desenvolvidas pelo Comitê: a questão operacional, no que se refere à proteção e assistência às vítimas com as quais têm contato em locais onde há Operações de Paz da ONU e a questão relacionada ao trabalho preventivo, desenvolvido também no Brasil, e que visa prevenir o sofrimento através da difusão das normas internacionais. Esse trabalho foi iniciado no Brasil em 1991, mas somente a partir de 1995 é que se fortaleceu. Para a realização deste último trabalho, o Comitê está associado ao Ministério da Defesa e às Forças Armadas, principalmente no que se refere ao Direito Humanitário.

Em se tratando de Direito Humanitário, uma possível questão a ser levantada diz respeito ao motivo de se estudar tal tema, visto que o Brasil não está envolvido em conflito armado, nem estará em um futuro próximo. A partir desta questão, outra pergunta poderia ser formulada: qual seria a finalidade das Forças Armadas, levando-se em conta o mesmo princípio, isto é, do Brasil não estar envolvido em um conflito armado. Sendo assim, parece evidente que o conhecimento das normas na condução das hostilidades e no uso da força armada está diretamente relacionado ao conhecimento do Direito Humanitário, isto é, o soldado aprenderá a usar um fuzil e a disparar no alvo, e aprenderá também que não deve disparar em um alvo da Cruz Vermelha. Este é um exemplo clássico de uma norma internacional de proteção que é justificada pelo fato de a Cruz Vermelha exercer a função de proteger aqueles que estão sendo socorridos. Caso esta norma não seja respeitada, a situação torna-se uma barbárie, uma guerra.

Outro tema que se mostra pertinente no tocante ao Direito Humanitário é o dos Princípios Humanitários, termo bastante usado pelo Comitê que se refere às normas, também conhecidas como

núcleo duro da proteção à pessoa humana, que estão relacionadas tanto ao Direito Humanitário, isto é, as normas que regem a condução dos conflitos, as normas de proteção, como estão relacionadas também às normas dos Direitos Humanos, que são: o mínimo de proteção à pessoa humana, o direito à vida, à dignidade e a um julgamento justo e imparcial. Baseado nestas normas, todos os atos de atentado à vida, maus tratos, tortura, julgamentos espúrios, dentre outros, são condenáveis em qualquer forma e em qualquer lugar, independente da situação, seja na luta contra o terrorismo, seja em uma situação de guerra, na qual há pessoas detidas. Estes são, portanto, os Princípios Humanitários universais, são direitos de proteção, direitos da pessoa que não podem ser derogáveis em nenhuma situação, e que formam o núcleo do Direito Humanitário e o núcleo dos Direitos Humanos, sendo que o primeiro é aplicável apenas em situações de conflito armado internacional ou interno.

O Comitê baseia suas atuações nas convenções que formam o Direito Humanitário, como por exemplo, as Convenções de Genebra e os dois Protocolos Adicionais de 1977. Entretanto, o Direito Humanitário não é composto apenas desses tratados, mas também de outros, como o Tratado de Ottawa ou Tratado Contra Minas.

No que diz respeito ao Tratado de Ottawa, o Brasil participa de Missões de Paz de desminagem e deve ser destacado o fato de a comunidade internacional ter se unido, fazendo com que este fosse um dos Tratados aceitos e ratificados mais rapidamente. Este Tratado proíbe a produção, venda, armazenagem, circulação e uso de minas antipessoal; minas estas que basta uma criança pisar para perder um braço ou uma perna. Estas minas, portanto, contrariam uma das normas essenciais do Direito Humanitário, que diz respeito à distinção que deve ser feita entre os que combatem e os que não

combatem em conflitos armados. Outro preceito caro ao Direito Humanitário – que o uso da mina antipessoal contraria – é que com o cessar do conflito, as hostilidades e o uso de armamentos tendem a acabar; porém, a mina ainda se encontrará “viva” (ativa), com um poder bélico ainda latente.

Constitui, ainda, preceito básico do Direito Humanitário o fato de que, no uso de armas e armamentos, deve-se sempre pontuar que os meios e métodos para se chegar a um objetivo militar não são ilimitados.

A comunidade internacional está cada vez mais voltada para a questão das armas, a fim de limitar os efeitos nocivos e danosos das mesmas. É válido destacar que não se trata de uma proibição total, pois se parte da questão do Direito Humanitário, que é pragmático, no sentido de que o objetivo não é proibir a guerra, já que para isso, existem outros instrumentos, como a Carta da ONU, e outras instâncias internacionais que discutem esta questão, se esta é legal ou não e qual o Estado que pode recorrer ao uso da força.

O Direito Humanitário parte do pressuposto que, uma vez o conflito instaurado e as hostilidades iniciadas, há regras que devem ser seguidas, tanto no que se refere à proteção de certas pessoas, como ao uso de meios e métodos militares.

É importante ressaltar que os princípios de limitar a guerra são comuns em diversas culturas. Historiadores apontam para o fato de que estes princípios sempre estiveram presentes entre os povos, pois ao mesmo tempo em que a guerra faz parte das relações humanas, a tentativa de limitá-la também, seja nas religiões cristãs, budistas ou muçulmanas, como evidenciam textos religiosos ao fazerem referência a questões como clemência ao prisioneiro de guerra e proteção aos idosos e às crianças. Portanto, a idéia de limitar a guerra

não é uma noção da Idade Moderna.

Outro ponto que se mostra pertinente no Direito Humanitário, é que ele não é composto apenas de normas contidas nos Tratados, pois há estudos que apontam a existência de normas consuetudinárias, normas regidas pelo costume, isto é, seguidas por Estados que não aderiram aos Tratados e nem às Convenções de Genebra, embora 191 países tenham aderido a estas Convenções.

Faz-se necessário destacar que não há uma vertente do Direito Humanitário cujo objetivo seja proibir a guerra, nem tão pouco a eficiência militar. O fato de aplicar essas regras de proteção e de limitação aos meios e métodos militares não significa que não será permitido possuir inúmeros recursos para a realização do combate dentro dessas regras.

A primeira Convenção de Genebra se aplica à questão de feridos e doentes em batalha, ao passo que a segunda diz respeito aos náufragos. A terceira Convenção tem sido bastante discutida tendo em vista a questão dos prisioneiros de guerra de Guantânamo, Iraque e Afeganistão. Por fim, a quarta Convenção protege a população civil, mesmo na situação de ocupação onde não há enfrentamento.

Quanto aos dois Protocolos Adicionais, o primeiro deles é relativo aos conflitos internacionais, enquanto o segundo se refere aos conflitos não internacionais. As Convenções de Genebra, na sua quase totalidade, bem como o Protocolo Adicional I se aplicam aos conflitos internacionais. A única exceção, no caso das Convenções de Genebra, é o artigo 3º que se repete nas quatro Convenções e se aplica aos conflitos internos, como é o caso da Colômbia, do Sudão e do Congo. O Protocolo Adicional II, por sua vez, impõe uma série de qualificações restritivas do que seja um conflito armado não internacional.

A relação entre Direito Humanitário e Operações de Paz se dá no sentido de que todos os integrantes de unidades militares devem respeitar o Direito Humanitário, seja em uma missão de Manutenção da Paz, ou no aspecto multidimensional e complexo, onde algumas das questões de autodefesa e emprego da força serão aplicadas. Referente ao último aspecto, a ONU já possui um instrumento que impõe os limites dentro das normas internacionais, que são as regras de engajamento. Estas regras fazem menção ao fato de que o Direito Humanitário deve ser conhecido pela tropa e à aplicação deste Direito quando ocorrer o uso da força. Estas regras também fazem referência a alguns princípios básicos, tais como o Princípio da Distinção, segundo o qual, somente combatentes devem ser atacados e não os civis; o Princípio de Humanidade, isto é, tratar de forma humana os combatentes inimigos que forem capturados ou se entregarem; o Princípio da Proporcionalidade, que se aplica ao uso dos meios mínimos necessários para se atingir o objetivo militar, sem causar danos excessivos ou supérfluos. Este último Princípio tem sido cobrado dos comandantes com mais frequência, como pode ser comprovado por meio do chamado “Efeito CNN”. É cada vez mais comum comandantes, mesmo os de nações poderosas como os Estados Unidos, terem de justificar as ações militares que comandam.

A palestrante apresentou alguns aspectos que devem ser lembrados também em Missões de Paz, como por exemplo: o preparo da tropa no emprego da força, a sua implementação e o uso direto das regras de engajamento, que estarão impondo os parâmetros do uso da força, Direito Humanitário e Direitos Humanos. Há, ainda, dentro do quadro geral da ONU, um boletim do Secretário-Geral datado de 1999 que aborda a questão da aplicação do Direito Humanitário pelas tropas da ONU e que foi elaborado para comemorar o aniversário de

cinquenta anos da adoção das Convenções de Genebra. Embora não se trate de um documento vinculante para os Estados, estes, ao enviarem suas tropas para as Missões de Paz da ONU, terão as orientações gerais a respeito do Direito Humanitário através deste boletim.

A palestrante concluiu sua fala apresentando algumas provocações ligadas ao tema Espaço Humanitário, mais especificamente no que se refere ao uso indiscriminado do termo **humanitário**. Segundo ela, é cada vez mais comum o adjetivo humanitário ser usado como a solução para qualquer coisa, ou ainda como justificativa para qualquer ação, chegando-se ao cúmulo de haver paradoxos como bombardeio humanitário, além de ser comum o uso de expressões como **intervenção humanitária** para justificar fins político-militares.

As questões aqui levantadas refletem diretamente na restrição do Espaço Humanitário, uma vez que a população percebe que a ajuda humanitária já não possui mais a característica da neutralidade, pois primeiro vem um avião e solta bombas e, em seguida, vem outro e solta pacotes de comida. Neste momento, a população percebe que a ajuda humanitária não está neutra, mas comprometida e, conseqüentemente, percebe que os atores humanitários, prestadores da ajuda humanitária, não têm um fim desinteressado, antes, estão cumprindo com um papel político ou militar. Por ser um organismo internacional que trabalha com a questão humanitária, o Comitê Internacional da Cruz Vermelha sente-se no dever de alertar para o problema da redução do Espaço Humanitário, que tem sido observado com preocupação.





4º PAINEL

Professor Doutor Ricardo Seitenfus

Universidade Federal de Santa Maria

O palestrante estruturou sua apresentação em duas partes. Na primeira abordou alguns pontos relativos ao Sistema da ONU de Prevenção e Solução de Conflitos e na segunda fez referência à atuação da Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (MINUSTAH) e o que esta missão representa como desafio e quais as suas perspectivas.

O Professor Ricardo Seitenfus iniciou sua exposição fazendo algumas observações pontuais sobre o Sistema das Nações Unidas e sobre a criação do mesmo. Este Sistema esteve bloqueado durante todo o período da Guerra Fria. São muitas as críticas ao Sistema por ter sido criado para identificar dois grupos de Estados – Estados de Primeiro Nível ou de primeira importância e Estados de Segundo Nível ou de segunda importância – ou seja, por fazer a distinção entre os Estados que não são e os que são Membros Permanentes do Conselho de Segurança, que detêm o poder de veto, aplicando, a princípio, a regra da unanimidade. Embora os juristas que elaboraram a Carta das Nações Unidas tenham se valido de muitas sutilezas e jamais tenham expressado, na Carta, a existência de um poder de veto, antes, simplesmente indicaram a necessidade de se ter uma posição unânime de cinco países, o que resulta no mesmo poder de veto.

Este poder concedido somente a alguns Estados era, de certa forma, antidemocrático, levando-se em conta que a Organização representava a democracia e que havia ganho as eleições contra a guerra, o totalitarismo e o nazismo. Sendo assim, ela não poderia, na sua Carta Constitutiva, fazer uma discriminação entre os Estados. Entretanto, a realidade do poder internacional e, sobretudo, do poder dos vencedores da guerra, está impregnada na Carta das Nações Unidas, e se mantém até hoje, com sutilezas jurídicas ou não. Para este mês de setembro está prevista a 60^a Assembléia Geral das Nações

Unidas, a maior cúpula da história mundial, cujo propósito é fazer uma reforma no Sistema e quando será proposta uma reforma da Carta da ONU.

Para que esta reforma seja possível, serão necessárias três maiorias, uma maioria na Assembléia Geral, – de 128 Estados, – e duas maiorias no Conselho de Segurança. Uma maioria qualitativa, ou seja, os 5 Membros Permanentes deverão estar de acordo, e uma maioria quantitativa, 9 entre 15 membros. Portanto serão 3 etapas, onde serão expressos os votos positivos. Este é o grande desafio que se coloca perante os países que pretendem fazer com que a Carta das Nações Unidas esteja em dia com o mundo de hoje e não com o mundo de 1945.

Ainda no que se refere à reforma no Sistema, o palestrante assinalou dois pontos pertinentes: em primeiro lugar, quando foi dado aos vencedores da Guerra o poder de veto, foi criada uma espécie de seguro mútuo entre si, ou seja, o Sistema não poderia ser utilizado por um aliado de hoje que possa vir a ser um concorrente amanhã, já que, neste caso, é possível exercer o poder de veto. Tal recurso foi utilizado quando os vencedores da Guerra perceberam que encontrariam uma desunião entre si, uma vez que o inimigo comum tivesse sido derrotado, o que de fato ocorreu. Portanto, o poder de veto deve ser compreendido como a segurança mútua dos membros importantes do Sistema. Muitas distorções vieram depois, mas a idéia de seguro mútuo é central e um exemplo deste fato se deu quando o sistema não pôde funcionar na Guerra da Coréia, onde a União Soviética, por razões outras, não estava presente no momento da reunião onde foi decidido que tropas norte-americanas seriam enviadas à Coréia, mas sob o comando da Organização das Nações Unidas. Esta Missão de Paz ou de Internação das Nações Unidas na

Coréia era de fato uma guerra dos Estados Unidos.

Um segundo ponto que deve ser considerado relevante refere-se ao próprio funcionamento do Sistema. A idéia que se coloca está relacionada ao que seria melhor para a Manutenção e a Prevenção da Paz. Seria melhor um sistema democrático, aberto, mas pouco eficiente, ou um sistema injusto calcado numa realidade de 45, mas com alguma eficiência, ou com um nível maior de eficiência? Diante destas questões, percebe-se que toda a reforma do Sistema em uma perspectiva da Organização e das funções que ela deve exercer deve levar em consideração o binômio, legitimidade e eficiência. Não se pode correr o risco de transformar o Conselho de Segurança em uma espécie de Segunda Assembléia Geral, pois seria um grande erro. Há que se encontrar um meio de dar legitimidade às decisões que reflitam melhor o mundo atual e também dar funcionalidade ao Sistema, visto que pode se tornar um Sistema pesado, como resultará se acatadas as propostas de reforma no Conselho que propõe 25 a 30 Estados-Membros. É evidente que um Sistema com este número de Estados será menos eficiente do que um Sistema que possuía 10 Estados-Membros, e que agora possui 15.

Segundo o palestrante, parece ser perfeitamente possível afirmar que estamos diante de uma fase da história da humanidade e da organização das relações internacionais na qual o Sistema das Nações Unidas ocupa um lugar preponderante, mas, infelizmente, esta ainda é uma fase extremamente primitiva, visto que a guerra de conquista só passou a ser considerada ilegal e contrária às normas do Direito Internacional em 1928, a partir de um pacto aberto, ao qual poucos Estados aderiram. Logo, até 1945, o Direito Internacional não podia se opor à guerra de conquista, pois esta era considerada um atributo legal das ações externas dos Estados. É notório que a organização

internacional e o espaço do Direito Internacional ainda são muito primários, se comparados ao exercício do poder nos Estados.

Um outro ponto assinalado pelo Professor Ricardo foi o que ele chamou de **geografia do conflito internacional**, ou seja, se forem analisados os conflitos internacionais ocorridos entre 1945 e os dias atuais, e se forem colocados sobre um mapa-múndi, observaremos que os conflitos internacionais se situam na parte Sul da Terra, nas sociedades em desenvolvimento, com algumas exceções no Sul da Europa, nos Bálcãs. O fato é que o Sul tem sido palco dos conflitos internacionais, embora o caso do Brasil e do continente Sul-americano sejam exceções nesse mundo conflitivo, ao longo dessas 5 décadas.

No que se refere à divisão dos conflitos, costuma-se afirmar que até o final da Guerra Fria ocorriam conflitos considerados mais clássicos ou simples, e após este período, ocorreram conflitos mais complexos. Entretanto, pode-se, também, chamar de complexos os conflitos causados pelo processo de descolonização, os quais não eram somente internos. No conflito de Angola, por exemplo, havia além das forças internacionais, os mercenários, a África do Sul e outros que apoiaram várias facções, que fizeram dele um conflito extremamente complexo. Sendo assim, não há razão para se afirmar que a Guerra Fria teria conflitos simples, ao passo que os conflitos pós-Guerra Fria seriam complexos. O que é possível afirmar é que há uma imbricação de conflitos com aspectos de guerra civil, considerada a pior de todas, além das guerras internacionais, onde um Estado representa o mal, enquanto que outro o bem. São, pois, conflitos de natureza diferenciada.

É importante destacar que os 200 conflitos considerados de baixa intensidade que ocorreram, provocaram mais de cem milhões

de vítimas – entre mortos, feridos e refugiados – ou seja, houve paz com cem milhões de vítimas. Poder-se-ia dizer, portanto, que a paz é a guerra em um outro lugar, a paz que uns sentem acontece paralela a uma guerra de outros.

Em razão da geografia dos conflitos, da distribuição conflitiva internacional, pode-se afirmar que o Sul oferece às vítimas o palco para as atrocidades, mas não possui os meios de mediar, solucionar, ou prevenir estes conflitos, uma vez que estes meios encontram-se dentro do Sistema das Nações Unidas e, basicamente, nas mãos dos países desenvolvidos. Este é o drama enfrentado pelo Sul, sobretudo quando se observa que muitas vezes as origens dos conflitos não estão simplesmente em interesses estratégicos, fronteiriços e políticos, mas sim na miséria, na ignorância, na xenofobia e em questões vinculadas ao subdesenvolvimento.

É sabido também que o fosso que separa países desenvolvidos dos países subdesenvolvidos aumentou ao longo dessas cinco ou seis décadas, visto que os dois grandes objetivos das Nações Unidas – manter a paz e fazer com o que os pobres do mundo, os Estados subdesenvolvidos, alcançassem o desenvolvimento – não foram alcançados. Trata-se de um problema grave, principalmente quando se fala em Operações de Prevenção de Conflitos e de Manutenção da Paz, pois quando nos colocamos em um processo como o do Haiti, por exemplo, sabemos que só temos resposta para algumas perguntas que são colocadas pelo drama haitiano. Não temos resposta, por exemplo, para a questão da construção do Estado, que é o caso do Haiti, ou para a questão da miséria crônica, que está extraordinariamente profunda e enraizada no Haiti, e que vem se agravando ao longo dos últimos anos. Não temos condições materiais, nem tão pouco possibilidades políticas, pois seria muito difícil

justificar internamente o investimento que o Brasil porventura fizesse na área de desenvolvimento econômico, social e de infra-estrutura do Haiti, quando há, no Brasil, bolsões de miséria, pobreza e problemas de infra-estrutura.

Este é um drama para o qual devemos estar atentos a fim de identificarmos até onde podemos ir sem nos comprometer com a solução total, sabendo que a questão de muitas dessas situações não é estritamente uma questão militar, mas sim uma questão muito mais complexa. Não se trata simplesmente de manter um certo nível de segurança, visto que esta é uma questão também essencialmente política.

Faz-se necessário ressaltar, ainda, que a luta pelo poder interno resultou, no século XX, em mais de duzentos milhões de mortos. Não é falado atualmente que se chegou a um consenso e que há um modelo de Estado, de organização. Embora seja sabido que o século XX foi marcado justamente por uma luta pelo poder, com a apresentação de diferentes modelos, e que esta luta era considerada legítima e legal. Porém, analisando estes fatos à luz da perspectiva colocada pela Doutora Silvia Backes, observamos que esta luta não foi nem legal nem legítima, visto que ela não respeitou os Direitos Humanos e teve como consequência duzentos milhões de mortos. Sendo assim, imaginar que somente as guerras clássicas ou civis provocam mortos é uma maneira de analisar somente uma parte dos dramas da humanidade ao longo do século XX.

O palestrante concluiu a primeira parte de sua apresentação afirmando que a guerra é do Sul, porém, a paz poderá vir somente do Norte. E o problema enfrentado pelo Sul é o de gerar instrumentos que ofereçam mecanismos de paz.

No que se refere ao Haiti, o palestrante apresentou algumas

considerações a respeito da situação haitiana, dada a atualidade da questão e a importância da presença brasileira neste país.

O Brasil saiu de uma situação de indiferença em 1994, quando o Haiti enfrentava uma crise, para uma ação propositiva e partícipe, e até de comando da MINUSTAH. A mudança ocorrida no país em 10 anos é algo significativo e que deve ser analisado. É difícil apontar os elementos que auxiliam na compreensão do porquê, em 10 anos, o Brasil mudou tão radicalmente sua posição em relação ao Haiti, sobretudo se observarmos um dos elementos desse percurso, que é o Ministro das Relações Exteriores. O atual Ministro é o mesmo de 1994. Sendo assim, parece notória a mudança radical na percepção do Ministro das Relações Exteriores de 1994 para 2004.

Há inúmeros aspectos que parecem não estarem compreendidos nessa mudança. É uma situação diferenciada agora. As razões do Brasil não estão ligadas a um utilitarismo, a uma relação de causa e efeito entre pretensões institucionais nas Nações Unidas e a Missão. Seria uma desonra para todos aqueles que viessem a pensar ou agir no sentido de tentar tirar de uma situação catastrófica, como a do Haiti, alguma vantagem institucional, política ou material.

No caso da Missão no Haiti, pode-se levantar a seguinte questão: é uma missão difícil ou uma missão impossível? Ambas as possibilidades não devem ser ignoradas, visto que o Haiti não conheceu, ao longo de sua história, nenhum momento de paz democrática. Neste país, a democracia é algo que não existe; trata-se de um país absolutamente extraordinário, com uma sociedade que tem uma percepção do seu destino, do seu passado e do seu futuro, uma sociedade nacionalista, individualista, e, pode-se dizer até racista ou anti-branco, onde a negritude é um elemento capital da mobilização social e política. É, portanto, uma sociedade *sui generis*.

A concepção que se tem do Haiti como um país pobre e simples deve ser absolutamente rejeitada. O Haiti é pobre, mas complexo. É uma sociedade maximalista, e extremamente sofisticada do ponto de vista da literatura, da criação artística, das relações sociais, da organização social e da presença de elementos espirituais e religiosos. Enxergar o Haiti como um país subdesenvolvido é não sentir o que há de mais importante nele, que é a alma haitiana e um nacionalismo importante contra a República Dominicana, mas também contra os estrangeiros em geral.

Para uma Missão de Paz, a situação no Haiti é extremamente delicada, visto que os pólos de poder são maximalistas, os métodos políticos são extremamente violentos, não há Estado no Haiti e, sobretudo, há a percepção de que tudo o que vem de fora não é bom e contraria os interesses nacionais. Porém, o Haiti está acima de tudo isso. Foi a primeira república negra escrava que obteve a independência, o que causa um orgulho extraordinário na população e na elite haitiana, que é utilizada politicamente para manter uma organização social, sobretudo nas campanhas eleitorais.

O papel da comunidade internacional no Haiti corre o risco de repetir o que tem sido feito nas últimas décadas, isto é, corre o risco de dividir o país em zonas de influência de organizações não governamentais, onde cada uma monopoliza um vilarejo. É uma relação de dependência que motiva a falta de responsabilidade da população haitiana no que se refere ao seu futuro. Vemos o Haiti como um país que está sendo ajudado há décadas, mas ajudado permanentemente no que há de mais imediato, ou seja, com alimentos, medicamentos etc. Esta situação gera um certo conformismo, o que é negativo para a auto-organização e para o desenvolvimento sustentável do país. Esse constitui um dos aspectos negativos da

presença da comunidade internacional no Haiti: fazer com que os haitianos se sintam desresponsabilizados e vejam a comunidade internacional como a responsável por solucionar todos os problemas do país.

O palestrante concluiu sua fala afirmando que, enquanto os haitianos não perceberem as suas obrigações, não houver uma presença da comunidade internacional em áreas distintas da área de segurança, não houver um programa de longo prazo para o Haiti, os mesmos problemas de hoje serão reencontrados posteriormente.





DEBATES

José Carlos de Araújo Leitão, Coordenador de Estudos da Saei, abriu a seção de perguntas dirigidas aos palestrantes. Indagou à Doutora Silvia Backes acerca dos conflitos esquecidos pela mídia, que ela mencionara em sua fala.

Segundo Silvia Backes, há conflitos que ora estão na atenção internacional, ora estão esquecidos. Em um momento, estes conflitos são objetos de atenção e depois não, embora não tenham sido resolvidos, como é o caso do conflito no Cáucaso, que foi reiniciado com a data de aniversário da tomada de reféns na escola pelos separatistas tchetchenos. Por vezes, algum fato novo põe este conflito em destaque, mas logo volta a ser esquecido. Além deste, outros conflitos podem ser apontados como esquecidos pela mídia internacional, como por exemplo, os inúmeros conflitos na África, dentre eles o conflito em Darfur, no Sudão, que já existia mesmo antes da situação se intensificar, quando a mídia voltou sua atenção para a região; e o da República Democrática do Congo, onde vários grupos armados lutam entre si ou há luta entre forças rebeldes e forças regulares.

Há, ainda, a situação entre Etiópia e Eritreia, que embora seja um conflito internacional, ainda está sendo discutida a liberação de prisioneiros de guerra. O acordo da paz já foi feito, mas ainda há a questão da troca de prisioneiros de guerra. No Marrocos, recentemente, 400 prisioneiros foram libertados, fato este que é considerado um crime de guerra, já que, cessadas as hostilidades, a liberação dos detidos deve ocorrer rapidamente.

O problema humanitário existente na Nigéria não tem sido divulgado, embora o país seja vítima de uma fome avassaladora e tem sido castigado pela seca nos últimos meses, que também é uma questão humanitária de grande preocupação. O Timor Leste também

ficou por muito tempo fora da agenda internacional.

José Carlos de Araújo Leitão, Coordenador de Estudos da Saei, dirigiu-se ao Tenente-Coronel Elias Rodrigues Martins Filho questionando a respeito das razões que fortalecem o ponto de vista do palestrante para identificar a operação no Timor como bem sucedida.

Segundo o Tenente-Coronel Elias, a visão que ele tem do Timor está fundamentada em pelo menos três aspectos principais. O primeiro diz respeito à presença da comunidade internacional no Timor, que foi única e seqüencial; o segundo aspecto está relacionado ao fato de que não existia um Estado do Timor Leste e hoje há um funcionando, ainda que precariamente e necessitando do suporte da comunidade internacional. Algumas instituições já estão funcionando plenamente, em condições de cumprir o seu papel institucional a partir da saída definitiva das Nações Unidas; e por fim, o terceiro aspecto contempla o fato de que não houve reações à presença internacional. No início da operação, em 1999, houve algumas escaramuças, mas os principais envolvidos, particularmente a Indonésia e o próprio Timor Ocidental, concordaram, apoiaram e deram suporte necessário para que a missão da ONU atingisse seus objetivos paulatinamente.

Se compararmos a situação do Timor em 1999 com o quadro de hoje, a impressão obtida será a de que a missão no Timor Leste foi coroada de êxito e tem sido um sucesso até hoje.

Dorival Ari Bogoni, do Instituto Político-Estratégico Brasileiro, dirigiu perguntas a três dos palestrantes. Ao Coronel Elias, Bogoni perguntou se, considerando a precariedade e a penúria das Forças Armadas brasileiras, Operações de Paz realizadas pelo Brasil são consideradas benéficas ou prejudiciais.

Segundo o Coronel Elias, é extremamente benéfico para o Brasil

ter a capacidade de exportar seus valores e princípios, além de ser importante se estabelecer em ambiente externo e, particularmente, se fazer mais forte nos ambientes multilaterais dos quais ele faz parte. É benéfico para o Brasil ter a possibilidade de, através de uma diplomacia solidária, no caso do Haiti, por exemplo, exportar valores para uma região, que, apesar de tão próxima, pode ser considerada afastada pelos interesses e pela comunicação que se tem.

A inserção do Brasil naquela região das Américas fortaleceu a imagem do país, bem como dos valores brasileiros, do soldado brasileiro, do homem brasileiro e quiçá do empresário brasileiro.

No tocante às Forças Armadas, participar de uma Missão de Paz traz inúmeras vantagens. É uma maneira de o país adestrar seu pessoal em uma guerra que não é sua, e assim, exercitar ações que podem ser necessárias, tanto internamente quanto externamente, a fim de que o país se firme também no campo da defesa, no campo militar. Por estas razões, o Coronel compreende que é uma oportunidade de o Brasil, em consonância com os princípios estabelecidos pela política externa, ter a possibilidade de levar sua bandeira a regiões além mar, regiões fora do país, onde possa exercitar o aprendizado interno e estabelecer definitivamente que tem uma força preparada e capaz de cumprir missões de qualquer natureza.

À Doutora Silvia Backes, Dorival Ari Bogoni indagou se a Cruz Vermelha demonstra interesse por situações como a do Brasil, onde há a questão das filas do INSS, com muitas pessoas morrendo no dia-a-dia, ou se a parte humanitária de recursos é disponibilizada apenas em condições de guerra.

Respondendo à questão acerca dos recursos do Comitê e de como são aplicados, a Doutora Silvia Backes afirmou que o mandato específico do Comitê Internacional da Cruz Vermelha é atuar

em situações de conflitos, assistindo às vítimas de conflito ou de situação de violência interna. Entretanto, este é apenas um aspecto da organização, que faz parte de um movimento muito mais amplo, comumente chamado de “A Cruz Vermelha”. O Comitê Internacional da Cruz Vermelha é um dos componentes desta família. A Cruz Vermelha como um todo tem uma atuação humanitária mais ampla, como por exemplo, o atendimento prestado às vítimas do furacão Katrina.

A Cruz Vermelha é constituída de 174 sociedades nacionais, incluindo a brasileira. O Comitê demonstra uma preocupação para com a situação do Brasil, embora não tenha atividade específica no país, pelo fato de não haver situação de conflito armado. Este Comitê tem atuado no sentido de fortalecer a capacidade de resposta da Cruz Vermelha brasileira, pois esta enfrentou um período de crise na década passada. A nova diretoria está voltada para se firmar como um componente atuante desta família, atendendo às necessidades humanitárias no aspecto mais amplo, não só em relação à violência ou conflito, mas com atendimento médico, ou atendimento às vítimas da seca ou de enchentes. O Comitê tem despendido recursos e capacidade técnica para aumentar a capacidade de resposta da Cruz Vermelha brasileira.

A terceira e última pergunta de Dorival Ari Bogoni foi dirigida ao Professor Ricardo. Segundo Bogoni, o Brasil tem consciência de que o problema do Haiti não é apenas militar, antes é um problema social, cultural e econômico. Considerando este aspecto, a missão brasileira naquele país é considerada impossível ou muito difícil, já que ela está voltada basicamente para apoio militar.

De acordo com o Professor Ricardo Seitenfus, toda missão deve ser bem entendida para que tenha sucesso, ou seja, se o Brasil

participa de uma Missão de Paz e não conhece os objetivos a serem atingidos, é evidente que, considerando as dificuldades a serem encontradas, o país correrá graves riscos de não ser bem sucedido. A questão haitiana não é unicamente uma competição de natureza política, ou seja, para a conquista do poder, e nem tão pouco uma questão de segurança. Se imaginarmos que as eleições estão sendo organizadas e serão realizadas em novembro e dezembro do corrente ano, e que dia 6 de fevereiro de 2006 um novo presidente tomará posse, o Brasil encerrará sua missão, e o Haiti encontrará o paraíso, estamos sendo no mínimo ingênuos, e esta é uma doce e perigosa ilusão.

A MINUSTAH, sob o comando, até recentemente, do General Heleno, e sob a inspiração do Brasil e da América Latina, mas sobretudo do Brasil, tentou fazer o vínculo entre três planos. No plano da segurança houve muitas incompreensões, já que o Brasil defende a utilização mínima possível da violência, pois os militares que lá estão, sobretudo os brasileiros, estão lá para prestar um serviço e utilizarão os meios para os quais foram treinados da forma mais comedida possível, essencialmente como legítima defesa, para separar e proteger populações civis.

Além disso, há a questão do diálogo político, da organização das eleições, que é um estágio da democracia, um elemento incontornável da democracia e falta, ainda, dar conta da luta contra a miséria, área na qual o Governo Federal brasileiro possui vários projetos que estão sendo implementados. Neste último caso, há um limitador, do qual deve-se ter consciência, que se trata do fato de que, embora esta questão seja fundamental, não temos os recursos financeiros para realizá-la.

O Professor sugeriu que fossem criados centros de treinamento

das Operações de Paz do Mercosul, se trataria, portanto, de uma estratégia coletiva. Seria a primeira organização de integração a existir, pois nem a União Europeia tem estrutura semelhante. Com um centro coletivo os custos seriam diminuídos, haveria troca de experiências e um atendimento semelhante ao que temos no Haiti seria criado, mas diferentemente daquele país, aqui seria permanente. Há instalações militares nos países do Mercosul, especificamente no Brasil, que estão sendo subutilizadas. Teríamos a capacidade de abrigar este projeto. Do ponto de vista político-diplomático, um Centro de Treinamento de Operações do Mercosul poderia não ser somente um centro para os soldados dos quatro países-membros, mas também um centro que abrigaria militares de outros países que porventura viessem aqui treinar. Certamente a construção deste centro teria um impacto político-diplomático extraordinário para o país.

Antonio Jorge Ramalho da Rocha, do Ministério da Defesa, afirmou estar claro que a relação entre Forças Armadas, Nações Unidas e Organizações Não Governamentais, ou mesmo Organizações Internacionais, como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, durante a Missão de Paz, envolve uma tensão entre cooperação e conflito. Considerando esta situação, quais são os mecanismos institucionais já existentes nessas Operações de Paz para minimizar esses conflitos e solucioná-los de modo que as boas intenções de todas as partes possam produzir efeitos locais e de modo que não se dispersem energias em conflitos por interesses específicos, ou pela tentativa de afirmar autoridades sobre determinados assuntos?

Em resposta à pergunta feita por Antonio Jorge Ramalho, a Doutora Silvia Backes afirmou ser bastante difícil atuar no nível operacional. No caso de uma organização como o Comitê Internacional da Cruz Vermelha, que está presente na Assembléia

Geral, onde tem assento como Observador, o que lhe confere a possibilidade de levantar questões humanitárias e, assim, chamar a atenção daqueles formuladores de decisões políticas, torna-se mais fácil discutir questões como estas nestes locais do que no próprio terreno onde está ocorrendo a Operação de Paz.

Às vezes é bastante difícil, inclusive do ponto de vista do Comitê, expor os motivos pelos quais não aceita, por exemplo, a escolta armada da ONU em suas atividades. Situações como esta podem gerar algum tipo de desentendimento, já que o argumento da ONU é o de que as tropas estão nestes locais com a finalidade de garantir a paz e a segurança, por meio do uso do armamento como poder decisório. Isso pode gerar algum tipo de desentendimento no sentido de que o Comitê se vale do emblema da proteção do tipo de atividade neutra e imparcial que realiza. Portanto, não há uma cooperação entre o Comitê Internacional da Cruz Vermelha e a ONU neste ponto. Algumas outras organizações aceitam esta proteção, incluídas as próprias agências humanitárias da ONU, pois fazem parte do Sistema.

A logística do Comitê não é uma logística militar, mas própria. Por outro lado, há uma cooperação no âmbito de troca de informações. Há uma troca que, em geral, é feita entre o chefe da delegação, seu adjunto, ou a pessoa encarregada de um programa específico de assistência ou de proteção, e o encarregado, militar ou civil, que a ONU coloca como interface, interlocutor. Esta troca de informações ocorre dentro do ponto de vista do Comitê, de maneira que as informações possam ser utilizadas para garantir a segurança dos beneficiários da ação humanitária. Esta troca de informações se dá, por exemplo, quando o Comitê tem acesso a um local determinado onde possa estourar um conflito ou ter um agravamento, mas que

nem a própria ONU teve acesso ao local, às vezes pelo fato de a rede do Comitê já se fazer presente no conflito há muitos anos. Esta informação pode ser levada à ONU, onde será avaliada e, logo após, será tomada uma decisão. Da mesma maneira, normalmente as informações relativas à segurança são passadas pela ONU ao Comitê. Em Angola, aconteceu muito de a ONU informar acerca da situação das estradas, se estavam ou não infestadas de minas ou se havia saqueadores. Aconselhava-se, então, a não passar por tal estrada. A decisão do Comitê será sempre tomada com base na segurança dos funcionários. Segundo Silvia Backes, um dos seus chefes dizia que: “nós (do Comitê) somos uma organização humanitária, não suicidária, isto é, não adianta enfrentar diversos tipos de problemas e riscos para, no fim, não realizar nada”.

Ainda respondendo à pergunta de Antonio Jorge Ramalho da Rocha, o Coronel Elias afirmou que não há mecanismos criados de cooperação, pelo menos em termos mais amplos. O que há é o estímulo a uma maior interação, sendo esta uma atitude recente, visto que este estímulo somente passou a acontecer na segunda geração das Operações de Paz. Entretanto, pode-se verificar em algumas atividades a criação de um mecanismo que desenvolve essa cooperação de uma forma mais objetiva e cartesiana. No caso de Angola, por exemplo, foi criada a Unidade de Coordenação de Assistência Humanitária (UCAH), cujo propósito era coordenar a ação das Ongs e demais Organizações Internacionais presentes no local, durante o período de 1996 a 1998.

Consoante o palestrante, esta Unidade foi muito bem sucedida. Entretanto, por razões óbvias, ligadas a patrocínio e a objetivos a serem atingidos por cada uma dessas Organizações, que têm de prestar contas aos seus patrocinadores, é praticamente impossível haver a

subordinação. Este mecanismo de cooperação existe, mas de forma pontual, sob a iniciativa da administração da missão propriamente dita.

Já o Professor Ricardo Seitenfus, respondendo à mesma questão, afirmou que existe uma dificuldade efetivamente em haver uma cooperação, uma coordenação entre os três grandes blocos, formados pelas Ongs, as Organizações Internacionais, juntamente com o CICR e suas afiliadas, e os Estados. Segundo ele, esta cooperação existe, pois os Estados estrangeiros muitas vezes desenvolvem missões paralelas que provêm, por exemplo, de acordos bilaterais. Entretanto, cabe ressaltar a existência da diferenciação de método de trabalho, e que, às vezes, torna impossível uma cooperação ou uma junção.

José Carlos de Araújo Leitão encerrou a Reunião de Estudos sobre Operações de Paz agradecendo a presença de todos, especialmente dos quatro conferencistas presentes. Segundo ele, este evento foi uma oportunidade extraordinária de se aprender mais sobre o tema Operações de Paz, tema este que ao longo da Reunião foi se mostrando mais denso e complexo.





ELEMENTOS PARA UMA DIPLOMACIA SOLIDÁRIA: A CRISE HAITIANA E OS DESAFIOS DA ORDEM INTERNACIONAL CONTEMPORÂNEA

Ricardo Seitenfus

Doutor em Relações Internacionais pelo Instituto de Altos Estudos Internacionais de Genebra; Professor Titular da Universidade Federal de Santa Maria e Diretor da Faculdade de Direito de Santa Maria (FADISMA). Autor, entre outras, das obras *Haiti: a soberania dos ditadores* (esgotado) e *Relações Internacionais* (Editora Manole).

Dois desafios maiores marcam as atuais relações internacionais. Por um lado, o indispensável reforço do sistema multilateral que passa necessariamente pela sua reforma com vistas a torná-lo mais legítimo, refletindo assim as características da realidade internacional de hoje, muito distantes quando comparadas com as que se defrontaram os redatores da Carta das Nações Unidas em 1945. Por outro lado, é preciso que o sistema de solução de conflitos – que permanece sendo uma construção político-diplomática e, portanto ajurídica – adquira a maior eficácia possível. Esta exigência é tanto mais importante para os Estados do Sul do planeta na medida em que os litígios bélicos que marcaram o mundo no pós-1945 penalizaram essencialmente os países em desenvolvimento – cenários das maiores atrocidades cometidas por múltiplas razões internas e internacionais.

Os malogrados esforços de mediação para solucionar esses conflitos se explicam pela própria estrutura do poder internacional: os países desenvolvidos que logicamente dispõem de meios de dissuasão e de intervenção o fazem seguindo as percepções de seus supostos interesses nacionais. Disso decorrem soluções casuísticas aplicadas de maneira *ad hoc* e que percorrem os caminhos de maneira errática resultando na aplicação de dois pesos e duas medidas. Assim, o conflito dos Grandes Lagos recebeu um tratamento distinto se comparado ao conflito do Kosovo. Não se trata, evidentemente, de descartar uma percepção aguda e detalhada sobre as particularidades de cada conflito. O que se está a discutir é o fato que, na perspectiva dos países desenvolvidos detentores, portanto dos meios de intervenção, certos conflitos se revestem de grande importância e outros são considerados como totalmente

secundários e desimportantes.

Para tentar romper o ciclo marcado pela indiferença e/ou pela ineficácia das soluções sugeridas frente aos conflitos que afligem os países em desenvolvimento é indispensável um repensar sobre os próprios mecanismos de solução e mediação de conflitos. Em outras palavras, para dotá-los de um nível de capacidade de intervenção nos conflitos que os afetam é necessário que eles demonstrem capacidade de elaboração de uma nova matriz ideológica e operacional capaz de fornecer uma alternativa ao atual sistema de solução de litígios. As páginas que se seguem tentam identificar alguns elementos desta **diplomacia solidária**.

O EMBATE ENTRE UNILATERALISMO E MULTILATERALISMO

O conceito de **solidariedade** pode ser compreendido historicamente. A ingerência solidária e a diplomacia solidária são formas de manifestação de algo mais geral que é a própria solidariedade. Portanto pode-se extrair do debate sobre o conceito de solidariedade um fundamento teórico que forneça sustentação ao princípio.

Em 1648, ocorreu a Paz da Vestefália¹, surgindo o que se chama de **soberania vestefaliana**, uma igualdade formal, não-material, entre os Estados. Essa igualdade é de direito, não de fato, e ela é a certidão de nascimento do Direito Internacional Público moderno.

¹ O texto do Tratado de Vestefália encontra-se em SEITENFUS, R. (Organizador). Legislação Internacional. São Paulo: Editora Manole, 2004. p. 1914-1917.

Este conceito serviu historicamente para formar e consolidar os Estados Nacionais.

A partir do momento em que o espaço terrestre foi esquarterado entre Estados autodesignados como entes soberanos, a questão central das relações internacionais girou em torno da identificação de mecanismos jurídico-políticos que permitiriam, senão a convivência cooperativa entre os Estados, ao menos a existência de um certo grau de tolerância nas suas relações recíprocas. Ou seja, tanto o cenário real das relações internacionais quanto a filosofia política e o Direito Internacional são dominados pelo incessante embate entre o unilateralismo da vontade do Estado, marcado pela guerra de todos contra todos, e o multilateralismo – criador de normas e regras que promovam o diálogo e a paz.

O longo período que se estendeu até o primeiro quarto do século passado se caracterizou pelo unilateralismo – marca registrada das relações internacionais. A criação de normas, como, por exemplo, as decorrentes do direito dos tratados, se restringiu a conteúdo e alcance que não colocavam em questão o predomínio do unilateralismo. Certamente fronteiras foram delineadas, alianças concluídas e organizações internacionais esboçadas. Contudo, as primeiras poderiam – e o foram constantemente – ser contestadas; as segundas objetivavam dominar inimigos comuns, pois continham cláusulas secretas de natureza militar e as terceiras constituíam meros espaços de atuação suplementar estatal através da nascente diplomacia parlamentar².

² Com exceção da União Européia e da Organização Mundial do Comércio, o caráter intergovernamental continua sendo a marca registrada das Organizações Internacionais. Cf. SEITENFUS, R. Manual das Organizações Internacionais. 4. ed. Porto Alegre: Ed. Livraria do Advogado, 2005.

Em 1928, com a assinatura do Pacto Briand-Kellog, alguns Estados reconhecem a ilegalidade da guerra de conquista e a consideram contrária aos fundamentos do Direito Internacional e aos princípios que regem as relações internacionais. Surge pela primeira vez um documento jurídico – aberto à adesão dos demais Estados – prevendo regras comportamentais e, por conseguinte, estabelecendo antecipadamente limitações à atuação externa dos Estados. Todavia será a partir da criação das Nações Unidas, em 1945, que o multilateralismo inicia uma caminhada que deverá conduzi-lo a suplantar o arraigado poder unilateral dos Estados.

A Guerra Fria, que dominou as relações internacionais do pós-Segunda Guerra e se estendeu até o final da década dos anos 1980, impede a justa apreensão sobre a importância da Carta das Nações Unidas para colocar um termo à vontade unilateral dos Estados em sua atuação externa. O preponderante papel do Conselho de Segurança (CS) da ONU na Manutenção da Paz adicionado à universalização de que se beneficia a Organização das Nações Unidas, faz com que o multilateralismo consiga sobrepujar o unilateralismo que marcava até então as relações internacionais.

Não é necessário enfatizar, por evidente, que as condições que deram origem à ONU e ao conseqüente poder do CS, atribuíram a um número restrito de Estados – o **pentágono** com direito à representação permanente no Conselho – um papel transcendente e superior na medida em que jamais uma decisão do coletivo poderá ser tomada ausente sua concordância. Malgrado esse pecado original, surge uma nova ordem internacional – certamente imperfeita – que afasta do horizonte os perigos

de uma guerra total³. Caso viesse a ocorrer ela seria devastadora na medida em que os avanços da ciência, especialmente na área nuclear, transformaram profundamente os meios bélicos colocados à disposição das Potências.

O CS é responsável pela Manutenção da Paz e segurança internacionais. Ele pode, inclusive, agir preventivamente, pois a ele foi concedida a faculdade de avaliar a conveniência de uma intervenção militar sustentada unicamente na sua percepção sobre a existência de um conflito ou de uma mera **ameaça** à paz.

A bipolaridade provocou duas conseqüências importantes. Por um lado, paralisou o sistema de solução de litígios. Com efeito, surgiram mais de duzentas guerras ao longo das últimas cinco décadas, responsáveis por aproximadamente cem milhões de vítimas, entre mortos, feridos e refugiados.

Por outro lado, pela primeira vez na história da humanidade, houve uma concentração de conflitos bélicos no Sul do planeta, ao mesmo tempo em que o Norte conquistava relativa estabilidade. O mundo desenvolvido foi resguardado das destruições da guerra por múltiplas razões: embora delicada, como demonstrou a Crise dos Mísseis em Cuba, existe uma proteção eficaz contra o risco de uma hecatombe nuclear alcançada graças ao sistema de equilíbrio pelo terror; os processos de integração e de interdependência econômica

³ O CS sofre atualmente pesadas e justas críticas da maioria dos especialistas. A recente proposta de reforma das Nações Unidas apresentada por Kofi Annan é reflexo da vontade de mudança do sistema. Contudo, o modelo de tomada de decisões adotado em 1945 deve ser inserido no contexto do imediato pós-guerra e, sobretudo, ser percebido como uma espécie de seguro mútuo que os vencedores da guerra firmam entre si. Tal sistema conseguiu evitar que um Estado membro permanente se beneficiasse do beneplácito do CS para se opor diretamente, através das armas, à outro Estado membro permanente.

que tendem a conceder às relações econômicas internacionais uma supremacia sobre as de natureza política e estratégica; o fato que todos os Estados com assento permanente no CS estão situados no Norte; as grandes Potências se satisfazem com uma competição limitada – princípios da coexistência pacífica – transferindo seus embates para áreas cuja localização física se situa à margem do sistema como, por exemplo, o processo de descolonização.

O final da Guerra Fria permitiu o ressurgimento do Sistema de Solução de Litígios, criado em 1945. Uma percepção otimista poderia levar a crer que o sistema poderia vir a funcionar malgrado seu descompasso com a atual realidade do poder. Ora, mesmo o aparente sucesso da intervenção na Guerra do Golfo, em 1991, demonstrou imediatamente seus limites com o surgimento dos interesses nacionais dos Estados intervenientes, especialmente dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha.

A deterioração da crise iraquiana atingiu seu ápice com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001, nos Estados Unidos. Deles resultam duas conseqüências fundamentais que afetam profundamente o atual Sistema de Solução de Litígios: a primeira consiste na afirmação do vínculo entre intervenção e interesse nacional; e a segunda é a degradação do sistema multilateral, pois é anunciada por Washington a adoção da **teoria da intervenção de caráter preventivo e unilateral**.

A situação descrita sucintamente indica a importância da construção de uma **teoria de intervenção solidária** pelos países do Sul. Caso contrário, eles continuarão à mercê do modelo aplicado pelos países desenvolvidos. Por essa razão, a crise haitiana possui um significado que vai bem além de suas fronteiras podendo servir de modelo a futuras mediações.

AUTODETERMINAÇÃO VERSUS INTERVENÇÃO

No declínio do período colonial, o princípio da **autodeterminação** dos povos constitui uma releitura e uma atualização do princípio da soberania sob o ponto de vista de quem ainda não é soberano, isto é, do colonizado. Os povos, então, erguem a bandeira da autodeterminação e, depois de descolonizados, prosseguem na busca de sua real efetivação. Tal política cria um novo conceito, o de **não-intervenção**, que vem a ser o respeito ao princípio da igualdade formal, ou seja, uma igualdade *de jure*. No plano multilateral, a defesa desse princípio é feita especialmente nos debates e recomendações da Assembléia Geral das Nações Unidas.

Até 1945, a guerra é justa ou injusta. A partir de então ela é lícita ou ilícita. Há uma importante mudança de perspectiva. O que se tem, a partir de 1945, é a consolidação do princípio de cooperação – que já existia, pois era anterior à ONU – mas a partir dela se torna fundamento do multilateralismo das Nações Unidas. Porém, esta cooperação teve êxito somente até 1948. Depois disso, surge a Guerra Fria, época em que houve a latência do CS, que não conseguiu tomar importantes decisões, em virtude da bipolaridade.

Desde o fim da colonização, a ex-colônia se defende através do princípio de não-intervenção. Porém, existe a realidade da intervenção, sobretudo no caso da intervenção promovida pela ex-metrópole. Aqui, é importante distinguir a soberania histórica da soberania dogmática.

Enfim, existe uma realidade de intervenção, que se manifesta por diversos tipos, o que permite desenhar uma tipologia da intervenção, em que se inclui a **ingerência solidária**. Esta não é o contrário do princípio da não-intervenção, mas ela é uma exceção

a ele e, dialeticamente, o afirma ao dizer os seus limites quando indaga sobre qual soberania deve ser defendida: a do povo ou a do ditador ?

A **cooperação** é um novo paradigma pela importância que assume no pós-guerra. Num primeiro momento, até 1948, existe uma cooperação. A partir de então, até 1989, existe uma cooperação apenas intrabloco, a qual justamente por essa razão não é propriamente cooperação, mas **alinhamento** (aliança coletiva defensiva), sendo que via de regra o alinhado de um bloco não coopera com quem se alinhou ao outro. Então, a cooperação só volta a ser possível a partir de 1989, mas não é a mesma cooperação de 45-48. Então, se pergunta: que cooperação é essa? Para responder a esta pergunta, levanta-se a hipótese seguinte: a partir do final da bipolaridade – e, conseqüentemente, do fim da latência do CS, em 1991 – a cooperação pode ser entendida como **solidariedade**. Volta a ser possível uma verdadeira cooperação, e não mais uma limitada cooperação intrabloco (alinhamento).

O grande momento desse modelo anterior foi a inoperância do sistema internacional na questão dos *Tutsis*, quando foram assassinadas 900 mil pessoas, no final dos anos 1980, com a conivência das Nações Unidas, com a anuência de grandes Potências e com a participação de mercenários ocidentais. O genocídio da região dos Grandes Lagos mostrou não somente os limites, mas também o aspecto nefasto e demoníaco, tanto da intervenção interessada quanto da não-intervenção.

Outro elemento importante é que a América Latina, comparada a outros continentes do **Sul** – e mesmo do **Norte**, a Europa – apresenta um incipiente nível conflitivo. Em nossa região existe uma prática, desde o séc. XVIII, sobretudo a partir do séc. XIX, de **mediação dos**

conflitos territoriais. Não dispo de esta tradição, os continentes Africano, Asiático e Europeu lançaram mão de meios bélicos para tentar resolver seus conflitos.

Em suma, o direito exerceu um papel importante e o diplomata teve uma função fundamental, comparado ao militar, na história da América Latina. Aqui há uma experiência jurídica histórica de que os outros continentes não dispõem. Além deste elemento enraizado na cultura política regional, ocorre que nos recentes processos de transição à democracia nos Estados latino-americanos foram testados vários modelos. Por conseguinte, a região possui um *know-how* de transição de sistemas autoritários para a democracia que pode servir de inspiração à atual crise haitiana.

FUNDAMENTOS DE UMA DIPLOMACIA SOLIDÁRIA

A **diplomacia solidária** pode ser definida como sendo a concepção e a aplicação de uma ação coletiva internacional, sob os auspícios do Conselho de Segurança (CS) das Nações Unidas, feita por terceiros Estados intervenientes num conflito interno ou internacional, desprovidos de motivações decorrentes de seu interesse nacional e movidos unicamente por um dever de consciência. O desinteresse material e/ou estratégico constitui a marca registrada deste modelo de ação externa do Estado-sujeito. Para que tal ausência de interesse seja incontestada, é necessário igualmente que o Estado-sujeito não tenha tido no passado qualquer relação especial com o Estado-objeto de intervenção.

Além da hipótese levantada, há um outro questionamento, fundamental para uma possível teorização da diplomacia solidária. A justificação para a ingerência solidária é moral ou é também

jurídica?

Uma possibilidade de enfrentamento dessa questão pode estar no pensamento de Kant, que diferencia a moral do direito. A moral é espontânea e incoercível, ao passo que o direito é coercível. A espontaneidade do ato de natureza moral é decorrente da motivação do indivíduo que o pratica; ele está convencido, intimamente, de que sua ação é boa. O ato jurídico depende, por sua vez, de um dever, de algo externo ao indivíduo. Este pode ser um caminho para se perguntar se a ingerência solidária (que pode ser assimilada à aplicação prática dos princípios da diplomacia solidária) é realizada pelos Estados por um convencimento próprio, ou se há alguma norma, ainda que muito geral, na qual ela encontra suas raízes.

Quando um Estado – ente desprovido de sentimentos – deve tomar a decisão pela intervenção em outro Estado? Há dois conjuntos de fatores principais: por um lado, a suposta existência de interesses pontuais, sejam eles financeiros, militares, estratégicos, políticos, diplomáticos ou de prestígio que fazem pressão para que os Estados intervenham. Por outro, há a sua opinião pública a exigir uma resposta do Estado-sujeito com vistas a colocar um ponto final ao sofrimento de outrem, especialmente da população civil indefesa.

O que ocorreu no caso da atual crise haitiana? Nenhum desses dois grupos de interesse pressionou o Estado-sujeito para agir. Ele o fez por *motu proprio*, ausente uma pressão da opinião pública e indefinidos, para dizer o mínimo, os interesses a serem defendidos. Portanto, não houve nem ação moral (da opinião pública) nem material (dos interesses) que impelisse o Estado-sujeito a intervir. Neste caso, ele o fez contrariando os fundamentos da teoria realista das relações internacionais.

É extraordinário ver como o Estado, através dos seus maiores

expoentes, tomou uma decisão inédita – uns diriam que foi uma decisão arriscada ou temerária, de improvável sucesso – e agora ocorre o movimento contrário, o Estado se remete à opinião pública, se remete ao Parlamento, aos partidos, aos grupos. Portanto, esta ingerência solidária pode ser lida como um ato moral kantiano.

O Chanceler brasileiro, Embaixador Celso Amorim, fornece uma valiosa e original contribuição à teoria da diplomacia solidária ao declarar que o Brasil está “profundamente comprometido no Haiti, política e **emocionalmente**⁴ e isso no longo prazo”. Ao fazê-lo indica que os parâmetros sobre os quais o Brasil tomou a decisão de intervir devem ser compreendidos à luz de critérios outros que os decorrentes da fria razão (ou interesse) de Estado.

Porém, não fica excluída a hipótese de se fundamentar a diplomacia solidária no direito kantiano. Kant defende a idéia de um **direito cosmopolítico**, nos seguintes termos:

Esta idéia racional de uma comunidade pacífica perpétua de todos os povos da Terra (mesmo quando não sejam amigos), entre os quais podem ser estabelecidas relações, não é um princípio filantrópico (moral), mas um princípio de direito. A natureza encerrou todos os homens juntos, por meio da forma redonda que deu ao seu domicílio comum

⁴Sublinhado por mim. Uma das motivações prende-se à similitude das raízes étnicas e culturais dos dois povos. Essa percepção descarta o processo de intenções promovido contra a decisão brasileira que se fundamentaria na luta pela obtenção de uma cadeira de membro permanente no CS. Ora, a Argentina – com forte presença no Haiti – é igualmente candidata ao CS.

(*globus terraqueus*), num espaço determinado. (...) todos os povos estão originariamente em comunidade do solo; não em comunidade jurídica da posse (*communio*) e portanto de uso ou de propriedade desse solo; mas em reciprocidade de ação (*commercium*) física possível, isto é, numa relação universal de apenas um com todos os demais (...). Este direito, como a união possível de todos os povos, com relação a certas leis universais de seu comércio possível, pode ser chamado de direito cosmopolítico (*jus cosmopolitanum*)⁵.

As idéias clássicas de Emmanuel Kant podem ser um caminho para a compreensão filosófica da diplomacia solidária, a qual existe de fato e exige uma explicação científica. Essas afirmações sobre a aplicação da diferença entre moral e direito em Kant são preliminares e, muito antes de ser uma resposta, constituem uma indagação, que os pesquisadores das relações internacionais e do Direito Internacional devem considerar.

Pela primeira vez na história da ONU, um grupo de Estados que desempenham um papel secundário no sistema internacional (Argentina, Brasil, Chile, Espanha, Jordânia, Nepal, Paraguai, Uruguai, Sri Lanka), respondem a um apelo do CS compondo uma Missão de Estabilização no Haiti (Minustah). Não há participação de nenhuma Potência – a não ser a presença de algumas dezenas de

⁵ Emmanuel Kant. Doutrina do direito. São Paulo: Ícone, 1993. p. 201-202.

policiais da China continental. Inclusive esta participa, pela primeira vez, em uma Missão de Paz da ONU. Por outro lado, também não há nenhuma força de países que possuem laços históricos com o Haiti (França e Estados Unidos).

A inédita composição do grupo de Estados mediadores coloca a indagação sobre o fato de nos encontrarmos no limiar de uma nova etapa da mediação e da solução de conflitos, através de um instrumento coletivo e desinteressado. Ou seja, um grupo de países que não possuem interesses políticos, ideológicos, econômicos ou militares. Além disso, inexistem grandes interesses internacionais.

Anteriormente, os Estados Unidos intervinham para impedir a chegada dos *boat people* em seu território e a França porque conserva laços históricos, culturais e lingüísticos com o Haiti.

A intervenção atual possui um diferencial. Os Estados que intervêm estão desinteressados no conflito propriamente dito. Tal condição lhes proporciona uma capacidade suplementar baseada na forma desapassionada e na neutralidade de ação – elementos indispensáveis à mediação. Eles se encontram **acima** do conflito, dispondo de uma visão mais completa e abrangente e com a certeza de que não tomarão partido por razões outras que não as vinculadas à própria dinâmica do conflito e à busca de uma solução.

Todavia, há um problema grave suscitado pela diplomacia solidária: os mediadores não dispõem de condições para fornecer garantias reais ao cumprimento do que for acordado. O único caminho que resta para a indispensável busca da eficácia e de resultados concretos, consiste em transferir ao CS a responsabilidade de sustentar materialmente as decisões adotadas.

RAZÕES PARA A PRESENÇA BRASILEIRA NO HAITI

Um simples e rápido olhar sobre Porto Príncipe, a devastada capital do Haiti, indica o caráter indispensável da presença das forças civis e militares brasileiras. Tendo o anterior Governo haitiano abolido as Forças Armadas e policiais, o povo indefeso conta unicamente com a proteção das tropas estrangeiras.

Mais que superficialidade, sinaliza profunda ignorância, senão má fé, comparar o Haiti com o Brasil ou qualquer de suas regiões. Aqui não se trata de pobreza absoluta, nem da ação de organizações paralelas vinculadas ao tráfico de drogas e outros crimes, tampouco de crescente violência urbana ou de escassa presença do Estado.

Trata-se da simples ausência de Estado. Da convivência desregrada entre seres humanos abandonados à sua própria sorte, sem nenhuma possibilidade de salvação individual, diante da perspectiva de guerra eterna de todos contra todos, fruto da histórica omissão das elites internas e transnacionais, que nada mais têm a retirar dessa depauperada terra.

No Haiti paira no ar uma atmosfera de suspeição e de boatos que formam a vibrante tensão da instabilidade brutal. Somente o olhar e a presença física do estrangeiro têm evitado a explosão dessa panela de pressão, a aberta guerra civil, como já ocorreu em muitos momentos da história do Haiti.

O desafio capital de toda intervenção prende-se ao seu *modus operandi*. Em outras palavras, a paz pode e deve ser imposta a partir do exterior ou, ao contrário, cada sociedade tem o direito à sua própria guerra. Ora, não se trata de sociedade, mas sim de pequenos grupos armados – motivados politicamente ou ainda simples bandos violentos prontos a tirar proveito material da situação.

Um segundo campo onde o Brasil sustenta os esforços da ONU

no Haiti envolve a indispensável mediação política. A violenta cultura política haitiana faz com que o diálogo seja coadjuvado pelo silêncio ensurdecido das armas já empunhadas e dos clamores das vítimas.

Nossas características nacionais e a visão de mundo que delas decorrem podem ser utensílios valiosos para que se construam pontes de diálogo entre as diferentes facções haitianas. Trata-se de um trabalho complexo de ourives, ouvidor e conselheiro. Dele depende a construção de um novo Haiti que somente poderá advir do resultado da vontade coletiva dos haitianos, também a ser construída.

O diálogo político encontra dois óbices importantes. O primeiro é conjuntural e decorre da surda luta pelo poder que precede e acompanha o período pré-eleitoral vigente. Como fazer para que seja possível um diálogo entre grupos, facções e partidos que travam, ao mesmo tempo, uma batalha eleitoral? Esta situação faz com que o diálogo seja forçosamente limitado, não atingindo o cerne das questões.

O segundo problema provém da estrutura e das características da sociedade haitiana. Trata-se de um país com recortes que dividem e opõem vários grupos: negros e não negros; camponeses e citadinos; adeptos do vodu e os das demais religiões; Norte e Sul; montanha e planície (*mornes*). Além destas dicotomias, há fissuras importantes nas organizações transversais, como é o caso da Igreja Católica no interior, à qual se opõe o alto clero próximo do Papado e a denominada **pequena Igreja**, vinculada à Teologia da Libertação.

A terceira área de intervenção externa possui uma dimensão de médio e longo prazo. Ela consiste na recuperação da infra-estrutura e nos projetos socioeconômicos que objetivam amenizar os gravíssimos problemas com os quais o Haiti se defronta – particularmente no tecido urbano. O Haiti integra a tristemente célebre lista dos “países menos

avancados” como único representante do continente americano. O mais grave é que a recorrente crise política faz com que este país, já paupérrimo, se empobreça ainda mais a cada ano.

É indispensável que a espiral da violência e do empobrecimento na qual ingressou o Haiti seja interrompida. Ora, tal desafio somente poderá ser vencido com a colaboração estrangeira. O Brasil, não dispondo de recursos financeiros, propôs sua *expertise* nas ações em que colheu extraordinários resultados, como é o caso da experiência dos catadores de lixo. Seria razoável e humanamente aceitável que o Brasil dotado de muitos predicados para a cooperação internacional viesse a se furtar a colaborar com o povo mais pobre do continente?

Não somente o Brasil agiu corretamente ao enviar tropas ao Haiti, mas sobretudo o fez desprovido de todo e qualquer interesse que não fosse o de servir às causas mais nobres da humanidade. Desta intervenção não pode sair nenhum proveito material para o Estado brasileiro, mas tão somente a satisfação de obedecer a um dever de consciência e de dar forma real a valores outrora não mais que retóricos.

Nestes tempos onde o interesse material se sobrepõe à solidariedade, a atitude do Brasil, associada à de outros países do Mercosul, mostra que estamos construindo uma sociedade Latino-americana na qual o Haiti terá o seu lugar.

DA TEORIA À PRÁTICA: OS DESAFIOS DA DIPLOMACIA SOLIDÁRIA NO HAITI

As lamentáveis condições socioeconômicas e políticas constatadas ao longo da história do Haiti – agudizadas pelas recentes crises – conduzem o observador menos atento a desconhecer as

características da sociedade haitiana e a minimizar os desafios colocados à diplomacia solidária. Para esta perspectiva, bastaria um certo grau de competência técnica, recursos financeiros e boa vontade para enfrentar a situação. Ora, uma ação inspirada unicamente nas condições infra-humanas em que sobrevivem parcelas amplamente majoritárias da população haitiana, ou seja, sustentada no princípio da miserabilidade, seria uma diplomacia solidária, mas igualmente miserável.

A sociedade haitiana é complexa, contraditória, sofisticada e maximalista. Ela é composta por um povo digno que demonstra um grande senso artístico. André Malraux já o considerava como “o único povo de pintores” dotado de uma sensibilidade à flor da pele.

As relações do Haiti com o exterior foram sempre marcadas pelo conflito ou pela indiferença. A terrível luta pela independência impregnou a sociedade haitiana e hipotecou seu futuro. O mundo sempre o percebeu com desconfiança. Os haitianos, por sua vez, estão conscientes que a comunidade internacional, em um dado momento, irá intervir. As crises demonstram a reiteração desse fenômeno. A permanência deste elemento faz com que a própria dinâmica de crise leve em consideração o componente estruturante que constitui a intervenção de elementos exógenos.

A grande incógnita colocada pela diplomacia solidária é saber se essa nova forma de intervenção possui a capacidade de ser reestruturante e trazer benefícios duradouros à população do país e à organização de um Estado que responda aos desafios do presente. Ou se, ao contrário, ela é simplesmente uma nova roupagem para uma velha prática que provocou, entre outras conseqüências, uma dependência crônica e uma desresponsabilização social que afeta o conjunto da sociedade e do Estado haitianos.

É possível identificar interesses dos Estados que praticam uma diplomacia solidária além daqueles mencionados anteriormente? Certamente existem interesses, mas como eles se manifestam?

Em primeiro lugar, é muito importante a demonstração da capacidade de ação das Forças Armadas. Ela aporta respeitabilidade à política externa do país. Contudo, há larga distância entre a demonstração da capacidade e a obtenção de um ganho ou de uma vantagem. Trata-se, antes de mais nada, de exercitar os homens e colocar à prova o material utilizado. Além disso, colocar os militares frente a uma problemática internacional incrementa seus níveis educacional e cultural. Por outro lado, frente aos debates sobre as funções das Forças Armadas num Estado Democrático de Direito, a diplomacia solidária permite a demonstração de sua utilidade e eficácia.

Uma das maiores dificuldades haitianas encontra-se em nós mesmos. Trata-se da profunda ignorância sobre o país caribenho. Há somente um sentimento de comiseração que não é bom conselheiro. A tentativa de teorizar a diplomacia solidária não pode se restringir à defesa de um dever de consciência. Não somente esse é relativo, mas na melhor das hipóteses ele pode – como o fez em muitas ocasiões – justificar iniciativas de urgência, mas jamais poderá dar sustentação ao trabalho de médio e longo prazos, indispensável no caso haitiano.

Caso a diplomacia solidária consiga colher frutos no Haiti onde, durante dois séculos, as Potências estrangeiras fracassaram, surgirá um novo modelo de mediação e de intervenção. Será uma opção sulista capaz de criar nova alternativa aos conflitos envolvendo os Estados em desenvolvimento.

As opções de atuação internacional para países marginais

ao sistema são cada vez mais limitadas. Firma-se atualmente uma polaridade central que tende a excluir polaridades contrárias, inclusive as secundárias. O sucesso da atuação da diplomacia solidária periférica demonstraria que está surgindo um espaço – embora originalmente ainda limitado – em um sistema internacional marcado por uma visão simplista e dicotômica das relações internacionais.

Além disso, o Estado, manifestando-se individual ou coletivamente, por meio das Organizações Internacionais, deve demonstrar celeridade para enfrentar a situação de emergência que a situação exige. Ora, a experiência demonstra que o Estado é incapaz de reagir nestas circunstâncias, salvo no caso em que seus supostos interesses nacionais estejam em jogo. A inércia de sua dinâmica decisional faz com que o Estado seja prisioneiro em uma “camisa de força”. Esta situação é flagrante, ainda mais quando comparada com a agilidade e rapidez das Organizações Não Governamentais de Alcance Transnacional (ONGAT).

As brigadas de intervenção rápida, criadas recentemente por alguns Estados desenvolvidos, conservam um estrito caráter militar agindo unicamente na superfície dos problemas que afetam a paz e a segurança internacionais. Não há meios de intervenção rápida para fazer frente aos problemas de caráter humanitário ou para fazer frente às catástrofes naturais. Nestas, as ONGAT são ágeis e os Estados vagarosos. Pode-se afirmar que nas situações de emergência internacional o bem está privatizado enquanto que o mal é público. Cria-se, assim, na órbita dos macroproblemas internacionais, uma oposição entre o Estado e a consciência de uma ativa opinião pública internacional.

CONCLUSÃO

A complexidade da atual transição política no Haiti não deve camuflar os verdadeiros e inadiáveis desafios do país. A indispensável realização de eleições competitivas e leais, previstas para o final do ano, é uma etapa e não um objetivo isolado e conclusivo. Caso contrário, a democracia representativa, ausente um conteúdo capaz de resgatar um mínimo de dignidade a milhões de haitianos que sobrevivem em condições sub-humanas, será um simples jogo de cena da centena de partidos políticos locais com a conivência da comunidade internacional.

A intransigente defesa do multilateralismo não pode ser divorciada dos princípios éticos da responsabilidade e da eficácia. A tarefa de que se autoincumbiu o sistema das Nações Unidas é plena e indelegável. Senão vejamos: quando nas primeiras horas de domingo, 29 de fevereiro de 2004, Jean-Bertrand Aristide galgou os degraus da escada do avião que o conduziu à um triste e incerto exílio, ele já o fez na condição de ex-Presidente do Haiti. Poucas horas antes, *Titid* havia firmado uma carta de renúncia a fim de evitar “um banho de sangue”, segundo profetizava a imprensa internacional.

Pressionado internamente por uma poderosa embora díspar oposição, composta pelos ex-militares e ex-policiais, pelos supostos representantes da Sociedade Civil Organizada (Grupo dos 184), pelo Alto Clero e, sobretudo, pelos ex-companheiros de caminhada desiludidos com seu desgoverno, o “ex-padre dos pobres” se encontrava prisioneiro e refém de um incêndio que ele mesmo havia ateadado.

Do exterior não poderia vir sua salvação. Ao contrário. Capitaneado pela França, que se sentia ultrajada pela acusação de um débito de 22 bilhões de dólares oriundo da época da Independência

haitiana (1804), o grupo de países ocidentais influentes abandonou o ex-prelado por razões específicas.

A vacância da cadeira presidencial obrigou o Conselho de Segurança das Nações Unidas a enviar com urgência uma Força Multinacional Provisória (Resolução 1529 – 2004 – do CS) afastando assim o golpe militar em curso. Em 30 de abril, o CS criou, através da Resolução 1542 (2004), a Missão das Nações Unidas para a Estabilização do Haiti (Minustah).

Este breve relato permite avaliar a imensa responsabilidade da comunidade internacional no deslinde da atual crise. Sejam claros e diretos: o Haiti – um país sob transfusão – é economicamente inviável e politicamente impossível, caso deixado à própria sorte. Todavia, a cooperação estrangeira, que fez do Haiti o país mais auxiliado no mundo por habitante, colheu somente amargos frutos.

As frias estatísticas mostram uma cruel realidade: apesar de paupérrimo, o Haiti conseguiu a proeza de se empobrecer ainda mais ao longo das últimas décadas. O imenso inventário dos descabros é proporcional à lista dos responsáveis.

Os recorrentes fracassos da comunidade internacional, dividida entre indiferença e intervenção paternalista, exigem um repensar de sua estratégia de ação no Haiti. Esta é a tarefa primeira da diplomacia solidária. Para alcançar objetivos mínimos, além de recursos financeiros e do apoio técnico provenientes do exterior, o Haiti clama pela *aretê* grega, ou seja, homens e mulheres orientados pela busca do bem comum.

Após reiterar as críticas à ausência de iniciativas concretas não-militares no Haiti, o Ministro Celso Amorim agitou, às vésperas da reunião do CS de 12 de janeiro de 2005, a possibilidade do Brasil retirar-se do Haiti em junho ou, no mais tardar, em dezembro de 2005.

Os debates no CS foram muito positivos e resultaram na adoção da Resolução CS/8291 que, ao enfatizar os três níveis de colaboração internacional apontando para um “mandato amplo” e afirmando, de maneira enfática, que o “Conselho se compromete a manter a presença das Nações Unidas no Haiti o tempo que for necessário”.

O Brasil já havia deixado transparecer, em 22 de dezembro de 2004, que pretendia prosseguir com esta original experiência de mediação e de cooperação internacional. Com efeito, não somente o Brasil consentiu num empréstimo-ponte para o Haiti junto ao Banco Mundial, colocando um ponto final à inadimplência haitiana para pleitear novos recursos, mas também firmou, com o mesmo banco, um acordo inédito que prevê o auxílio de um país em desenvolvimento a outro. Aparecem, portanto, sob impulso brasileiro, os primeiros projetos de cooperação socioeconômica resultantes da diplomacia solidária.

Caso essa forma inovadora de intervenção auxilie na solução efetiva e duradoura dos problemas haitianos, teremos um novo paradigma para a solução dos litígios internacionais. A América Latina se apresentará portadora de um dossiê de serviços prestados podendo influir nos numerosos conflitos que afligem os países do Sul.

Esperemos que a diplomacia solidária, sob inspiração da América Latina, especialmente do Brasil, consiga reverter o tenebroso quadro haitiano colocando um termo ao caos e à extrema dependência que precipitaram a antiga **Pérola das Antilhas** aos baixios da desumanidade.

**Agradeço a Igor Kipman e Marco Aurélio Torronteguy
pela atenta leitura e sugestões.**