

O BRASIL E O DIREITO INTERNACIONAL DOS DIREITOS HUMANOS: UMA POLÍTICA EXTERNA DE PODER

Bianca Pereira Bittencourt*¹

RESUMO

O conceito de poder constitui questão sobre a qual não há consenso no campo das Relações Internacionais. De forma geral, há discordância sobre o que ele é; como opera; como pode ser medido. Para Hannah Arendt, o poder compreende a habilidade da ação conjunta. Se de um lado o conceito em tela suscita discordâncias, de outro há que se concordar que no cenário internacional do pós-Guerra Fria permanece a disputa de poder entre os atores estatais. Nesse sentido, a obtenção de poder político mostra-se de suma importância para a política externa do Brasil, ator historicamente comprometido com a defesa do Direito Internacional e a solução pacífica de controvérsias. O presente artigo tem por objetivo analisar a política externa brasileira de direitos humanos a partir da decisão do País de liderar a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Defende-se aqui que esta decisão está ancorada na construção e no exercício de poder político, sob a perspectiva de poder de Hannah Arendt.

Palavras-chave: Política Externa; Poder; Direitos Humanos.

HUMAN RIGHTS INTERNATIONAL LAW: A FOREIGN POLICY OF POLITICAL POWER

ABSTRACT

The concept of power reaches no common consensus in

* Laboratório de Simulações e Cenários. Coordenadora do Grupo de Estudos de Política Externa Brasileira (GEPEB-LSC). Email: bia.bittencourt@hotmail.com, endereço: Escola de Guerra Naval, Avenida Pasteur 480, Urca, Rio de Janeiro, RJ, Brasil, CEP: 22,290-240.

¹ Doutora em História Comparada, pela Universidade Federal do Rio de Janeiro (UFRJ); Mestre em Relações Internacionais, pela Universidade Federal Fluminense (UFF). Pesquisadora Associada do Laboratório de Simulações e Cenários (Escolada de Guerra Naval - Marinha do Brasil).

International Relations. In general, there is disagreement on what that concept defines, how it works, how it can be measured. To Hannah Arendt, power includes the ability of joint action. If on the one hand the concept leads to disagreement, on the other we should agree that in the international post-Cold War scenario it remains the struggle for power among state actors. In this sense, it is extremely important for the foreign policy of a country such as Brazil to obtain political power, since this country is historically committed to the defense of international law and peaceful settlement of disputes. This article intends to examine the human rights foreign policy of Brazil. in the perspective of the decision of the country to lead the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH). The article argues that this decision is based on the construction and exercise of political power, according to the concept formulated by Hannah Arendt.

Keywords: Foreign Policy; Power; Human Rights.

INTRODUÇÃO

O Brasil tem-se mostrado ator de crescente relevância no cenário internacional contemporâneo. Tendo alcançado, em 2011, a posição de sexta maior economia mundial², o País tem buscado fazer com que sua crescente importância econômica se reflita na capacidade de ação internacional nas mais diversas áreas. Estados não hegemônicos como o Brasil têm de fundar a própria identidade dentro dos limites impostos pela conjuntura internacional. Não se trata, porém, de limites absolutos. Há brechas que permitem a construção de posições próprias, não só econômicas, mas também políticas.

Para esta potência emergente³, desprovida de excedentes de poder econômico e militar, a cooperação, mormente a de caráter multilateral, tem sido instrumento de suma importância. A opção pelo multilateralismo,

² Cf. CEBR. "Brazil has overtaken the UK's GDP". Disponível em: <<http://www.cebr.com/wp-content/uploads/Cebr-World-Economic-League-Table-press-release-26-December-2011.pdf>>. Acesso em: 01 maio 2012.

³ Para Maria Regina Soares de Lima e Monica Hirst, a nomenclatura potência emergente engloba os seguintes elementos: a) certa medida de capacidade material que os diferencia dos demais países em desenvolvimento na estratificação internacional; b) especificidades com relação ao desempenho de um papel diferenciado no sistema internacional, ou a suas estratégias internacionais, ou uma medida comportamental; c) indicadores de autopercepção e de reconhecimento dos demais. Cf.: LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcelas*. São Paulo: Paz e Terra, 2009. p. 7.

como se sabe, é característica comum à política externa brasileira desde o final do século XIX. Nesse sentido, constituem os arranjos cooperativos mais recentes que traduzem a crescente presença internacional brasileira: o chamado G-20, ou Grupo dos Vinte, instituído em 2009; os BRICS, categoria de análise formulada em 2001; o IBAS, cujo primeiro encontro realizou-se em 2003. Tais arranjos cooperativos são exemplos de que o País tem buscado não só seguir as regras que se vão desenhando para o funcionamento da ordem internacional⁴, mas também contribuir para a criação destas regras, no âmbito de um cenário externo em transformação que tende a firmar-se multipolar (HUNTINGTON, 1999, p. 35-49).

O contexto do pós-Guerra Fria propiciou várias mudanças, como a reorganização dos centros de poder entre os atores estatais e a emergência dos chamados novos temas. Entre esses temas, figuram os Direitos Humanos, os quais constituem também elemento da política externa de potências estabelecidas no mundo contemporâneo, como Estados Unidos da América e Reino Unido. O ativismo aos direitos humanos associado à política externa de grandes Estados, particularmente os Estados Unidos, é visto por Richard Falk como um tipo de intervenção pós-colonial, que usa a bandeira dos direitos humanos, normalmente em detrimento do povo das sociedades apontadas. Para este autor, os Estados Unidos enviam a mensagem de que os direitos humanos são concebidos quase exclusivamente como instrumento de política externa. O ator em questão age como se esses direitos constituíssem uma série de obrigações restritas aos outros. Um país como esse, comprometido constitucional e ideologicamente com os direitos humanos, guarda vários “esqueletos no armário, incluindo escravidão, discriminação racial e políticas etnocidas perpetradas contra os próprios índios”.⁵

A defesa internacional dos Direitos Humanos é meio de construção e de exercício de poder político, não só para as potências estabelecidas, mas também para aquelas emergentes. O presente artigo parte do princípio

⁴Adota-se aqui o conceito de Hedley Bull para ordem internacional, qual seja, “um padrão de atividades que sustenta os objetivos elementares ou primários da sociedade dos Estados, ou sociedade internacional”; a preservação do próprio sistema e da sociedade de Estados; a manutenção da independência ou a soberania externa dos Estados individuais; a manutenção da paz; a limitação da violência; o cumprimento das promessas; a estabilidade da posse. Cf. BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. p. 13- 26.

⁵ Cf. FALK, Richard A. *Human Rights Horizons: the Pursuit of Justice in a Globalizing World*. New York: Routledge, 2000. Na obra em questão, o autor tece críticas contundentes sobre a política externa de direitos humanos de potências tradicionais, como Estados Unidos da América e Reino Unido.

de que semelhante realidade se aplica também ao Brasil, ator que tem na defesa dos referidos direitos um meio de construção e exercício de poder. O País, potência média latino-americana, tem sua história contemporânea estreitamente relacionada ao processo de internacionalização dos direitos humanos, processo este que ganha relevo a partir do fim da Segunda Guerra Mundial. O Brasil é membro fundador da Organização das Nações Unidas (ONU), instituição criada com o precípua objetivo de proteger tais direitos, bem como signatário dos principais documentos globais que visam promovê-los, como a Carta Internacional dos Direitos Humanos.⁶

Não há consenso a respeito do conceito de poder no campo das Relações internacionais. No entanto, como afirmam Gonçalves e Silva (2005, p. 179, 180), o poder parece irremediavelmente vinculado à ideia de elaboração e de implementação da política externa de determinado Estado, no sentido de preservar ou ampliar o interesse nacional. Assim, a persuasão diplomática é o meio pelo qual se exerce o poder internacional, que se refere, no aspecto geral, a um contexto em que “o ator A leva B a fazer (ou não fazer) algo que, de outra forma, B não faria (ou não teria deixado de fazer)”. O plano multilateral favorece a geração de poder. Nesse sentido, a opção pelo multilateralismo tem importância fundamental para os atores estatais que não são potências econômicas ou militares.

O Brasil traz o diferencial de praticar uma política externa de direitos humanos que difere dos padrões da realidade de poder das potências tradicionais. Tal prática se caracteriza não pela acusação pura e simples relativa à ocorrência de violações em outros Estados, mas por assumir que estas ocorrem também no interior das próprias fronteiras. Assim, a cooperação é o meio pelo qual o Brasil busca o enfrentamento das violações, no âmbito interno e no externo (ALVES, 2003, p. 96, 97). O País não possui excedente de poder bélico ou econômico para acenar com barganhas ou para constranger pela força. Seu alicerce é o respeito ao Direito Internacional, e seu poder reside no exemplo, no convencimento. O poder brasileiro na área dos direitos humanos tem caráter fundamentalmente político; é exercido nas discussões, nas propostas e no voto, no âmbito dos órgãos multilaterais, como a ONU; é manifestado na ação conjunta dos arranjos cooperativos multilaterais.

Assim se dá, por exemplo, em relação à presença brasileira na Missão

⁶ A referida Carta, que representa, no mundo contemporâneo, o referencial básico do Estado de Direito, é composta pela Declaração Universal, de 1948, pelo Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos e pelo Pacto Internacional sobre Direitos Econômicos, Sociais e Culturais, adotados na ONU em 1966, com entrada em vigor, internacionalmente, em 1976. Cf.: ALVES, José Augusto Lindgren. *A Arquitetura dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997.

de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH), iniciada em 2004. Ela compreende o uso dos direitos humanos como instrumento de poder político, na perspectiva pragmática de encontrar brechas na conjuntura internacional para então estar apto a desempenhar papel de maior destaque no cenário externo. O poder do Brasil se revela no ato de aceitar participar e também liderar a Missão. Nesse sentido, adota-se neste artigo o conceito de Hannah Arendt. Para Arendt (2009, p. 51-74), poder corresponde à “habilidade não apenas para agir, mas também para agir em concerto”. Importante destacar que a autora faz a distinção entre “poder”, “vigor”, “força”, “autoridade” e “violência”, as quais, em seu entender, são terminologias que se referem a “fenômenos distintos e diferentes e que dificilmente existiriam se assim não fosse” (ARENDR, 2009, p. 51-74).

Ao instituir tal distinção, a autora também estabelece relação entre esses fenômenos. Arendt esclarece que as distinções dificilmente correspondem a compartimentos estanques no mundo real, do qual, entretanto, são extraídas. No que concerne à distinção/relação entre poder e violência, afirma que a violência se distingue pelo caráter instrumental. A forma extrema de poder é “Todos contra Um”, enquanto a forma extrema da violência é “Um contra Todos”. A violência nunca é possível sem instrumentos, enquanto o poder é um fim em si mesmo. No que tange à autoridade, esta, segundo a autora, pode ser investida em pessoas, bem como em postos hierárquicos. A insígnia desse fenômeno é “o reconhecimento inquestionável daqueles a quem se pede que obedeçam; nem a coerção nem a persuasão são necessárias”.

Desta forma, poder e autoridade marcam a atual política externa brasileira de direitos humanos, da qual a ação na MINUSTAH é exemplo. Não apenas a solidariedade, mas também o poder, movem o Brasil na atitude de aceitar liderar a MINUSTAH. Trata-se de atitude de poder. Por meio da Missão, o Brasil exercita e constrói poder político. Semelhante posicionamento tem lugar porque o Brasil percebe a liderança desta como uma brecha no reordenamento ainda em curso nas relações internacionais contemporâneas. A partir da defesa dos direitos humanos, que constitui parte do mandato da Missão, o Brasil poderá redimensionar o próprio posicionamento no cenário externo e firmar-se como ator global.

MOMENTO DE INFLEXÃO

No final do século passado, na década de 1990, a diplomacia brasileira buscou apropriar-se dos direitos humanos no âmbito da ação multilateral. Sem dispor de excedente de poder militar ou econômico para cumprir a própria vontade, o País elege o multilateralismo seu meio de ação. Nesse sentido, anteriormente, a diplomacia pretendia substituir a ordem. A partir

de 1990, a intenção passa a ser influir na definição dos parâmetros dessa ordem (CERVO; BUENO, 2011, p. 495). Para tanto, a política externa de direitos humanos desempenha importante papel, porquanto estes direitos constituem elemento de política exterior para o Brasil.

A década de 1990, a chamada década das conferências, mostrou-se bastante promissora para a observância dos direitos humanos por parte dos Estados. A ONU patrocina grandes encontros multilaterais – que contaram com a participação do Brasil, anfitrião da chamada Rio 92 –, como preparação do mundo para o século XXI. Discutiram-se questões como direitos das mulheres, direitos das crianças, meio ambiente, desenvolvimento. Vários avanços conceituais foram obtidos pela II Conferência Mundial de Direitos Humanos, realizada em Viena, Áustria, em 1993. Nesta Conferência de Viena, estabeleceu-se a inter-relação indissolúvel entre democracia, desenvolvimento e direitos humanos; deu-se a aceitação teórica dos direitos humanos por consenso universal. Ou seja, afirmou-se a universalização legítima da Declaração Universal dos Direitos Humanos; confirmou-se a legitimidade da preocupação internacional com a situação dos direitos humanos em qualquer parte do mundo (ALVES, 2005, p. 206, 207).

O Brasil atuou com proeminência na Conferência de Viena. A presidência do Comitê de Redação da Conferência coube ao País, que se mostrou capaz de estabelecer o consenso necessário para que representantes dos países ocidentais e orientais acordassem sobre a configuração final do documento da Conferência. A Declaração e Programa de Ação de Viena⁷ representa um marco para a promoção e a proteção global dos direitos. Além de registrar o reconhecimento da legitimidade da preocupação internacional com a situação desses direitos em qualquer parte do mundo, o documento também afirma a universalidade, a indivisibilidade e interdependência de todos os direitos humanos.

Viena teve reflexos importantíssimos para o Brasil, tanto na realidade interna, quanto no agir exterior do País. A Conferência consolidou a aproximação entre governo e sociedade civil na busca de objetivos comuns, o que resultou, entre outros fatos, no lançamento do Programa Nacional de Direitos Humanos, em maio de 1996. O Programa em questão é fruto da recomendação da Conferência, recomendação segundo a qual cada Estado deveria elaborar um plano que identificasse medidas promotoras e protetoras dos referidos direitos no interior da própria jurisdição.

A criação do Programa Nacional de Direitos Humanos (PNDH), em

⁷O nome em português do documento final da Conferência de Viena é a tradução de Vienna Declaration and Programme of Action. Muito comumente, fala-se em Declaração de Viena.

1996, revela não só o compromisso internacional do Brasil para com os direitos humanos, mas também o próprio comprometimento interno. Não apenas a criação do Programa, como também as edições do PNDH-1, em maio de 1996; do PNH-2, em maio de 2002; o PNDH-3, em dezembro de 2009, que abarcam os governos Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva, demonstram que a política de direitos humanos constitui política de Estado, não de governo. Malgrado ocorram falhas e permaneçam violações no Brasil – como acontece, infelizmente, em qualquer quadrante do globo terrestre –, o Estado tem construído postura sólida e proativa na defesa dos direitos humanos. Semelhante postura transcende aos governos, embora, naturalmente, se aproprie da contribuição destes.

Na realidade contemporânea brasileira, os Direitos Humanos são valor interno que resvala para a feitura da política externa. Promovê-los e protegê-los faz parte dos interesses gerais, isto é, da visão do mundo e seu funcionamento, conforme avalia Lafer (2001, p. 73-77). Em sua qualidade de articulador de consenso entre os Estados, o Brasil tem os Direitos Humanos entre o conjunto de fatores que lhe confere “a credibilidade do soft power” (LAFER, 2001, p. 73-77). No início do século XXI, tal realidade se manifesta na liderança da MINUSTAH.

Trata-se de um momento de inflexão na política exterior, no qual os Direitos Humanos são utilizados como elemento mesmo desta política – como meio de construção e de exercício de poder político, o que ocorre de forma concomitante. Não só o País exerce pela primeira vez o *Force Commander*⁸ de uma missão de paz, mas também se trata de uma missão baseada no capítulo VII da Carta da ONU, que prevê o uso da força militar, o que destoa do tradicional pacifismo brasileiro. O exercício do comando da Missão constitui política de poder. No Haiti, o Brasil assume riscos – custos financeiros, políticos e mesmo humanos – ao expor os contingentes militares na qualidade de capacetes azuis. Assim, ao fazê-lo, põe-se em posição de destaque e proeminência política e desempenha papel inédito na história da própria política externa, no âmbito regional e também no global. À medida que o comando é renovado e a Missão se vai desenvolvendo, dá-se a contínua construção e o desenvolvimento desse poder político.

Para Braga (2010, p. 11-23), “a simples participação brasileira na MINUSTAH, por si só, já constitui um ponto de inflexão”, pois representa quebra de paradigma. O Brasil participa da Missão com significativo número de soldados e fuzileiros navais, além de exercer desde o início a liderança

⁸ Vale lembrar que, nas operações de paz de caráter multidimensional, o *Force Commander* é o cargo máximo da missão de paz, em relação ao qual estão subordinadas as forças militares dos países contribuintes.

do componente militar. Segundo o autor, a mudança capital em relação às participações anteriores se constata no fato de que, anteriormente, o Brasil participava apenas de missões exclusivamente amparadas no capítulo VI da Carta da ONU, o qual prevê somente a utilização de medidas pacíficas na solução de disputas, e não inclui o uso da força. Já o capítulo VII, sobre o qual se baseia a MINUSTAH, prevê o uso da força. Desta forma, na perspectiva de Braga, a atuação no Haiti passou a representar, possivelmente, um dos mais importantes, ou mesmo o mais importante marco histórico da participação brasileira em missões de paz dentro da longa tradição de participação nas operações de paz da ONU, desde o fim da década de 1940.

Baseada no Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, a Missão foi autorizada pelo Conselho de Segurança, sob a Resolução 1542, e adotada em 30 de abril de 2004, com voto brasileiro favorável. A Missão tem por objetivo: estabelecer segurança e ambiente estável; apoiar o processo político; promover e proteger os direitos humanos, principalmente os das mulheres e das crianças.⁹

A postura externa brasileira tradicional é caracterizada por elementos como o princípio da autodeterminação, a resistência à relativização do princípio da não intervenção em assuntos internos de outros países, as fortes reservas em relação às Operações de Imposição da Paz baseadas no capítulo VII da Carta da ONU. A Resolução 1542 (2004) foi adotada por unanimidade pelo Conselho de Direitos Humanos, incluindo-se o voto favorável do Brasil. No entanto, em 1994, quando também era membro temporário do Conselho, o Brasil posiciona-se terminantemente contra a aprovação da Resolução 940 (1994), que estende ao Haiti a Missão das Nações Unidas (UNMIH), e é igualmente baseada no capítulo VII da Carta. A argumentação sustenta que a referida Resolução, por ser baseada no Capítulo VII, contraria o princípio da não intervenção. O Brasil então se abstém de votar – assim como a China –, por opor-se ao uso da força nas relações entre os Estados.

Por meio da Resolução 940 (1994), o Conselho de Segurança declara preocupação com a escalada de sistemáticas violações das liberdades civis dos refugiados haitianos por parte do governo de fato. Não há, no entanto, apontamentos ou medidas diretas relacionadas aos direitos humanos da população, mas sim uma referência geral sobre a “deterioração das condições humanitárias no Haiti”. A situação formal política haitiana, pautada no retorno do presidente eleito Jean-Bertrand Aristide, constitui a tônica da Resolução 940. Nesse sentido, o documento reafirma que o objetivo da

⁹ UNITED NATIONS. Security Council Resolutions. *S/Res/1542: Haiti*. New York, 30 April 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))>. Acesso em: 08 out. 2008.

comunidade internacional é a restauração da democracia e o retorno do presidente ao poder. O Conselho entende que o Haiti vivencia situação de caráter único, de natureza complexa e extraordinária, que requer resposta excepcional. Para o Conselho de Segurança da ONU, a situação no País constitui “ameaça à paz e à segurança na região”.

O Estado brasileiro discorda dessa afirmação. No discurso proferido por seu representante no Conselho, o diplomata Ronaldo Sardenberg, quando da votação¹⁰ da Resolução 940, este último afirma que apesar de também considerar de caráter único e excepcional a crise haitiana, esta não pode ser posta no mesmo nível de igualdade em relação a outras situações em que a paz e a segurança internacionais são ameaçadas. Para o Brasil, é necessário respeitar não só a solidariedade democrática que se construiu na região, mas também a personalidade, a soberania e a independência dos Estados que a compõem. O Brasil declara que vive em paz e cooperação na região porque observa rigorosamente os princípios da solução pacífica de controvérsias e da não intervenção. São princípios e valores que constituem um todo “indivisível, harmônico e equilibrado.”

Em prosseguimento ao voto brasileiro, Ronaldo Sardenberg evoca o Artigo 4 da Constituição de 1988 para afirmar que entre os princípios que conduzem e limitam as relações internacionais do Brasil estão a observância dos direitos humanos, a autodeterminação dos povos, a não intervenção, a igualdade entre os Estados, e a resolução pacífica de disputas. Na condição de membro do Conselho como representante da América Latina e do Caribe, bem como de Secretário do Grupo do Rio, o Brasil informa não haver consenso sobre as ações propostas na Resolução 940, então em votação¹¹.

O representante brasileiro chama a atenção para o fato de que, pela primeira vez na história, o Conselho de Segurança realiza, com base no capítulo VII da Carta da ONU, uma discussão sobre o uso da força em relação a um país do hemisfério ocidental – assunto que reputa de máxima seriedade para todos os países da região. O diplomata classifica como abrupta a mudança que, em poucos dias, partiu das discussões sobre a formação de uma força de manutenção de paz para o imediato estabelecimento de uma força multinacional com o propósito de intervir no Haiti. No discurso brasileiro, Sardenberg ressalta que a defesa da democracia deve ser sempre consistente com os princípios que

¹⁰ UNITED NATIONS. Security Council. *Meetings conducted S/PV 3413*: Haiti. New York, 31 July 1994. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3413>. Acesso em: 17 ago. 2011.

¹¹ Nesse sentido, vale apontar os discursos dos respectivos representantes do México, de Cuba, do Uruguai e da Venezuela, todos contrários à aprovação da Resolução 940 (1994), tendo como ponto convergente a questão da autodeterminação dos povos.

governam as relações entre os Estados, o que não envolve o recurso à força nos termos considerados na Resolução 940. O representante anuncia então a abstenção do Brasil, afirmando que, “ao reagir à violência, a comunidade internacional deve evitar a geração de mais violência”¹².

Conforme relato do Secretário Geral da ONU ao Conselho de Segurança¹³, é de fato grave a situação no Haiti de meados de 1994, a qual vem a servir de substrato para que se forje a Resolução 940. Trata-se de ambiente desolador para a população, sob o governo ilegal de Emile Jonassaint. São crescentes as dificuldades de caráter humanitário por que passam os habitantes, principalmente aqueles oriundos dos setores mais pobres. Um montante de 50% da população ativa está desempregada; todos os índices de preços aumentam; cresce a incidência de doenças como diarreia e malária; a desnutrição assola o País como um todo. É preocupante a situação relativa aos direitos humanos, com o registro de assassinato, estupro, tortura. No que tange à segurança, no entanto, o Relatório do Secretário Geral não subsidia a cláusula introdutória da Resolução 940, que determina que a situação haitiana significa perigo à paz e à segurança na região.

A conclusão do Relatório vem ao encontro das justificativas do Brasil para discordar da Resolução e, portanto, abster-se. Mas há que se notar igualmente que nem mesmo a grave realidade das violações aos direitos humanos do povo haitiano consegue mover o Brasil a participar de uma missão baseada no capítulo VII da Carta da ONU. Em 1994, o princípio da não intervenção molda a política externa brasileira de direitos humanos.

DIREITOS HUMANOS E PODER

Uma década depois, o Brasil não só apóia missão de paz similar àquela a que se opusera, como também a lidera, porquanto desde 2004 exerce o Force Commander da MINUSTAH. Nessa transição entre o posicionamento diante da Resolução 940, de 1994, e a Resolução 1542, de 2004, identifica-se um País historicamente comprometido com o Direito Internacional dos Direitos Humanos, o qual tem reconhecido seu status de potência média,

¹² Cabe ressaltar o discurso do representante da China, que, assim como o Brasil, se absteve. Também a China alerta para o perigoso precedente do uso da força, em atitude análoga à dos representantes latino-americanos que discursaram na ocasião.

¹³ CF. UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. S/194/742: Haiti. New York, 20 June 1994. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/742>. Acesso em: 17 ago. 2011; UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. S/194/828: Haiti. New York, 15 de July 1994. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/828>. Acesso em: 17 ago. 2011; UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. S/1994/871: Haiti. New York, 26 July 1994. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/871>. Acesso em: 17 ago. 2011.

detentora de interesses gerais e pronta a contribuir para o estabelecimento da segurança e da ordem internacionais, por meio da promoção e proteção desses Direitos. Trata-se de missão desenvolvida no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, principal centro de poder desta instituição. Dessa forma, Direitos Humanos e exercício de poder político se mesclam e se complementam com a presença do Brasil no Haiti, na liderança militar da MINUSTAH.

O posicionamento do Estado brasileiro em 2004 é diametralmente oposto ao da década anterior. Quando da votação da Resolução, o Brasil não só deixa de discursar em defesa dos princípios da autodeterminação dos povos e da não intervenção, como vota a favor de uma missão baseada no capítulo VII da Carta da ONU.

No contexto da política interna, apesar de a proposta de envio de militares ao Haiti encontrar resistência mesmo por parte da base governista no Congresso Nacional¹⁴, o Presidente Luiz Inácio Lula da Silva encaminha à Câmara dos Deputados Mensagem Presidencial de pedido de autorização para envio de 1.200 soldados ao Haiti. Após aprovação em Plenário, a Mensagem é convertida em Projeto de Decreto Legislativo, encaminhado ao Senado Federal. O Projeto é aprovado por 38 votos a favor e 10 contra, em um total de 48 votantes. Em 19 de maio de 2004, o Decreto Legislativo n. 207 é aprovado. Autoriza-se o envio dos 1.200 militares brasileiros para a MINUSTAH. Com esse Decreto e essa Missão, o Brasil compromete-se internacionalmente a cumprir no Haiti os mandatos relativos à segurança; ao processo político; aos direitos humanos.

A situação haitiana em 2004 é bastante similar àquela de 1994; turbulência política, situação humanitária em crescente deterioração, e graves violações aos direitos humanos do povo, embora novamente não haja nos relatos do Secretário Geral, elementos que revelem ameaça à paz e à segurança internacionais. No Relatório do Secretário ao Conselho¹⁵ – Relatório este que serve de base para a Resolução 1542 (2004) e também fornece a estrutura da MINUSTAH – não há referência a ameaças à segurança regional. Em

¹⁴ Segundo informa Eugenio Diniz, alguns congressistas e intelectuais afirmavam que, ao enviar soldados ao Haiti, a atitude do Brasil legitimava o imperialismo e o intervencionismo de George W. Bush, presidente dos Estados Unidos da América. Também o texto desse autor registra o fato de, no Plenário da Câmara, o Deputado Fernando Gabeira considerar o Haiti como área de influência dos Estados Unidos, do Canadá e da França, e sustentar que o dinheiro a ser gasto na Missão deveria ser empregado no Brasil. Cf. DINIZ, Eugenio. O Brasil e as Operações de Paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. p. 328-329.

¹⁵ CF. UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. S/2004/300: Haiti. New York, 16 April 2004. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/300>. Acesso em: 17 ago. 2011.

seu texto, o Secretário Geral faz, sim, várias menções à segurança pública interna haitiana.

Ao final de 2003, um movimento opositor – que contava com partidos políticos e setores da sociedade civil – pede a renúncia do Presidente Aristide, eleito em 2000, em certame cujos resultados haviam sido contestados não só pela oposição interna, mas também pela comunidade internacional. Vários esforços diplomáticos internacionais foram envidados no sentido de evitar o aprofundamento da crise política, até mesmo com a concordância do próprio Aristide¹⁶. Cabe salientar a mediação do Grupo dos Seis, do qual faziam parte os Estados Unidos; a União Europeia; a OEA, a França; o Canadá; e as Bahamas, pela CARICOM – Comunidade do Caribe. Os esforços não surtiram efeito; no início de fevereiro de 2004, irrompe conflito armado, que se espalha para outras cidades a partir de Gonaives. Em 29 do mesmo mês, o Presidente Aristide deixa o Haiti; horas depois, Boniface Alexandre, Presidente da Suprema Corte, é empossado como presidente interino do País.

Ainda no tocante ao Relatório apresentado ao Conselho de Segurança, o Secretário Geral da ONU reconhece e relembra o prévio envolvimento internacional no Haiti. O diplomata faz menção ao período que se inicia em fevereiro de 1993, com a Missão Civil Internacional conjunta ONU-OEA; às ações que ocorreram a partir da Resolução 940 (1994); e à aprovação e implementação da Resolução 940 (1994). Essa força multinacional “foi seguida de outras missões da ONU de 1994 até 2001”.¹⁷ Ao longo do período, houve desenvolvimentos positivos, mas também retrocessos. Reformas sérias nunca ocorreram no Haiti, em razão da contínua crise política e da concomitante falta de estabilidade. Assim, nesses anos, não se consolidou no País um genuíno sistema democrático. No que concerne ao nosso tema central de interesse, permaneceram os abusos aos direitos humanos do povo haitiano.

As violações aos direitos humanos no Haiti são realidade inegável entre os anos que separam as Resoluções 940 (1994) e 1542 (2004). O contexto no País quando da aprovação desta última Resolução no Conselho de Segurança envolve prisões arbitrárias, tráfico de pessoas, violência sexual contra mulheres e meninas, e mesmo o uso de crianças-soldados. O Secretário Geral desafia a comunidade internacional a dar uma resposta integrada a problemas que considera inter-relacionados. Trata-se de questões de caráter político, humanitário, social e econômico. Dessa vez, o Brasil aceita o desafio.

¹⁶ À guisa de exemplo, citamos o Prior Action Plan, elaborado pela CARICOM (Comunidade do Caribe), que pedia reformas políticas. No Secretary-General's Reports – S/2004/300, de 2004 - há menção a esse plano.

¹⁷ Idem, parágrafo 4.

O País se abstém de votar e participar do esforço internacional nos anos 1990, sob a alegação precípua de tratar-se de questão soberana do Haiti, que não se poderia resolver pelo uso da força. Nos anos 2004, além de figurar entre os 15 membros do Conselho que investem de unanimidade a Resolução 1542 e aprovam a MINUSTAH, o Brasil dispõe-se a usar a força militar – e o faz, – no interior das fronteiras de outro Estado soberano.

Analisar esse quadro sob a perspectiva do poder político torna compreensível uma mudança de tal calibre na política externa brasileira. Liderar a MINUSTAH constitui atitude de poder. Votar a favor da Resolução 940 (1994) e enviar tropas para a Missão não é ainda cabível na política externa brasileira de início dos anos 1990.

De fato, na primeira metade da década de 1990, à época em que se dá o acirramento da crise que envolve a deposição de Aristide, o Brasil encontra-se voltado a questões internas fundamentais, não só no campo econômico, mas também no político. Fernando Collor de Mello assume a Presidência da República em março de 1990. No entanto, é Itamar Franco, seu vice-presidente, quem conclui o mandato, em 1994. A economia encontra-se desestruturada e, no âmbito da condução da política externa, não se encontram elementos que balizem e sustentem ação mais autônoma de um Estado pronto e disposto a assumir riscos. Mesmo porque, entre 1990 e 1994, no Ministério das Relações Exteriores alternam-se quatro chanceleres, o que em nada favorece a construção e a condução de uma política externa estruturada, com objetivos definidos. Não há ambiente para mudanças, principalmente no que se refere a questões tradicionais da diplomacia brasileira, como a não intervenção e a solução pacífica de controvérsias.

O ano de 1992 é particularmente significativo do ponto de vista institucional. Só naquele ano, três chanceleres estiveram à frente do Itamaraty. José Francisco Rezek foi Ministro das Relações Exteriores até 31 de abril; Celso Lafer, até 05 de outubro; e, por fim, Fernando Henrique Cardoso, a partir da posse de Itamar Franco, como resultado da abertura do processo de impeachment. Cumpre lembrar que simultaneamente à crise que o País atravessava, a qual resultou no afastamento do Presidente de República, o Itamaraty sediava, em junho, a Conferência das Nações Unidas para o Meio-Ambiente e o Desenvolvimento, a chamada Rio-92. Após o impeachment do Presidente Collor de Mello, em outubro de 1992, Itamar Franco toma posse. Fernando Henrique Cardoso é seu Ministro das Relações Exteriores até maio de 1993, quando deixa a Pasta para assumir o Ministério da Fazenda. Assume então a chancelaria Celso Amorim, permanecendo no cargo até a conclusão do mandato do Presidente Itamar Franco, que governará até 1994.

No que tange à política externa, esta tem por base o processo de reestruturação interna, iniciado com a posse do novo Presidente, e visa integrar o Brasil no sistema internacional, de forma democrática e dentro dos valores da sociedade brasileira (VIZENTINI, 2003, p. 63-105). Os compromissos externos do País estão ligados a questões como democracia, justiça social, direitos humanos, desenvolvimento. A autodeterminação dos povos e a não intervenção, bem como a solução pacífica dos conflitos e a cooperação entre os povos são sempre defendidos durante o mandato de Itamar Franco. Consequentemente, “o Haiti, dentro de seu problema de governo, obteve do Brasil o apoio para a tentativa de uma saída negociada e pacífica. O Brasil não apoiou uma intervenção das Nações Unidas para a resolução desse caso” (VIZENTINI, 2003, p. 83).

Na posição de Ministro das relações Exteriores do governo Itamar Franco, Celso Amorim, em discurso na Assembleia Geral da ONU, faz também menção à crise haitiana que culminara com a deposição de Aristide. O chanceler declara o desejo brasileiro de encontrar solução duradoura para aquela situação, a fim de promover o retorno do Presidente Aristide e a reconciliação nacional. Uma vez mais, o chanceler critica a desconsideração do princípio da não intervenção, princípio este inserido na tentativa de resolver a crise haitiana.

Os esforços diplomáticos da comunidade internacional, que firmemente apoiamos, devem ter como marco de referência o pronto afastamento das autoridades de facto por meios pacíficos, únicos capazes de evitar maiores sofrimentos ao povo haitiano. É motivo de inquietação para nós que os princípios da não-intervenção e da autodeterminação sejam objeto de interpretações incompatíveis com as Cartas da ONU e da OEA. [...] Restabelecido o governo haitiano, caberá à comunidade internacional assistir o Haiti na desafiadora tarefa da reconstrução nacional.¹⁸

Diante do exposto, resta claro que a observância do princípio da não intervenção pauta a decisão do Brasil de abster-se de votar quando da aprovação, no Conselho de Segurança, da resolução que destina ao Haiti uma missão da ONU baseada no Capítulo VII da Carta. A utilização da força em um país soberano claramente contraria os princípios balizadores da política externa executada no início da década de 1990. Nesse sentido, o discurso de Ronaldo Sardenberg no Conselho vai ao encontro dos discursos de Celso Amorim na Assembleia Geral.

¹⁸ Discurso do Ministro Celso Amorim na XLIX Sessão Ordinária da Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas. 1994. In: A Palavra do Brasil nas Nações Unidas: 1946-1995. Brasília: FUNAG, 1995, p. 571-579.

É bem verdade que, nessa década – a chamada década das conferências, em que os direitos humanos constituem tema de atenção global e figuram entre os chamados novos temas –, o Brasil já tem reconhecido seu papel de destaque na história da construção dos mecanismos internacionais de defesa destes direitos. E procura mesmo apropriar-se desse tema na feitura de sua política externa, o que lhe confere alguns ganhos, como avalia Cervo (2011, p. 487-501). A preocupação com os direitos humanos condiciona a ação externa brasileira e envolve a defesa da democracia e do desenvolvimento. Assim, a vinculação entre fruição de direitos humanos e condições de bem-estar social alcançadas com o desenvolvimento econômico prevaleceu nas conclusões da Conferência Mundial de Direitos Humanos de Viena, cujo comitê plenário responsável pela redação da Declaração Final coube ao Brasil. Mas há que se considerar as mudanças no pensamento político brasileiro aplicado às relações internacionais entre as décadas de 1990 e 2000. Nos anos 90, a política exterior está de fato pautada na observância dos princípios da não intervenção e da autodeterminação. Há uma postura discreta, mais propensa aos discursos reivindicatórios, porém avessa a ações concretas que possam resultar em riscos.

Entretanto, no início dos anos 2000, o País já forja uma postura internacional mais incisiva, estreitamente relacionada à diplomacia presidencial exercida por Luiz Inácio Lula da Silva. Este último inicia seu primeiro mandato em janeiro de 2003 e, mesmo antes de assumir a presidência – ao visitar os Estados Unidos a convite do Presidente George W. Bush, em dezembro de 2002 – afirma que a agenda internacional está mudando e “num cenário em transformação, todos os países procuram redefinir seus espaços”. Para o então presidente eleito, o Brasil apresenta as sólidas credenciais de quem vive em paz e harmonia com os países vizinhos, e também de quem participou “desde sempre, da construção do direito internacional e da fundação das organizações multilaterais que são os pilares da boa ordem mundial”. Semelhantes credenciais então dariam ao País as melhores condições para se constituir em “um ativo promotor da estabilidade política, econômica e social na região”, o que seria também do interesse dos Estados Unidos (SILVA, 2003, p. 7-24). Há que se registrar o fato de Lula da Silva referir-se à América do Sul, o que não nos impede de estender este olhar à América Latina como um todo, uma vez que é ele o chefe de Estado e de governo quando o Brasil vota a favor do estabelecimento da MINUSTAH.

Na primeira metade dos anos 2000, quando no Haiti eclode outra crise política, da qual Aristide é outra vez protagonista, o Brasil desfruta de estabilidade. As instituições democráticas funcionam em sua plenitude, com

alternância no poder – nos níveis municipal, estadual e federal –, ratificada por meio de eleições livres e diretas. A economia se encontra estabilizada, mesmo que sua condução desagrade a determinados setores ou grupos da sociedade. As eleições presidenciais de 2002 levam ao poder, no ano seguinte, Luiz Inácio Lula da Silva, do Partido dos Trabalhadores, que substitui na presidência Fernando Henrique Cardoso, do Partido da Social Democracia Brasileira. Celso Amorim é novamente Ministro das Relações Exteriores, e permanecerá à frente do Itamaraty nos dois mandatos de Lula da Silva.

A palavra mudança representa a tônica da campanha eleitoral do então candidato, e também o fio condutor do discurso de posse do Presidente Luiz Inácio Lula da Silva, que entende sua eleição como mensagem de mudança por parte da sociedade brasileira. No discurso de posse, o presidente anuncia renovação também na política externa, que será “orientada por uma perspectiva humanista e será, antes de tudo, um instrumento do desenvolvimento nacional”. Lula da Silva defende a ideia de que o Brasil tem grande missão planetária a cumprir.

Gonçalves (2011, p. 11-31) classifica a política externa do governo Lula da Silva como “nacionalista”. Assim o faz por reconhecê-la como “uma política comprometida com a promoção do desenvolvimento do país, com a busca da autonomia decisória e com a luta para tornar a ordem internacional menos desconfortável para os países em desenvolvimento”. (GONÇALVES, 2011, p. 11). Os princípios orientadores da política externa de Lula da Silva são estabelecidos ao início da década de 1996, no contexto da Política Externa Independente; são recuperados na segunda metade da década seguinte, quando da vigência da política denominada Pragmatismo, e permanecem até o fim dos anos 1980. Na década de 1990, esses princípios pautam a política externa durante o breve governo de Itamar Franco, quando Celso Amorim assume a chancelaria e tenta reintroduzir o conceito de desenvolvimento na agenda internacional.

Cervo (2011, p. 525-560) menciona o caráter inovador da liderança brasileira na MINUSTAH, o que pode ser entendido como exemplo de realização da desejável reciprocidade no campo da segurança internacional, e está inserido chamado no chamado “multilateralismo da reciprocidade”. Este só se estabelece quando as regras do ordenamento multilateral beneficiam a todos. Nessa perspectiva, o conceito baseia-se em dois pressupostos. O primeiro envolve a existência de regras que componham o ordenamento internacional, de modo que se evite a disparidade de poder em benefício das grandes potências. Já o segundo requer a elaboração conjunta dessas regras, para garantir a reciprocidade de efeitos entre todos os participantes.

Segundo Cervo (2011, p. 540), embora a diplomacia brasileira tenha elaborado o referido conceito a partir do comércio e da segurança, ele se aplica a todos os quadrantes da ordem internacional, como a economia, o meio-ambiente, a saúde e os direitos humanos. A reivindicação brasileira relativa à democratização das decisões do Conselho de Segurança é a expressão da reciprocidade na ordem multilateral, no que concerne à segurança. O Brasil condena “a ação preventiva unilateral no caso norte-americano, a doutrina da ingerência européia e o terrorismo, além de vincular segurança, desenvolvimento e combate à fome”. Em contraposição às ações que critica, o País “avança uma estratégia de prevalência da negociação sobre o uso da violência para solução dos conflitos e manutenção da paz”. Exemplo dessa realidade é a recente tentativa de mediação entre Irã e Ocidente, em relação ao programa nuclear. No entanto, a diplomacia brasileira não logra êxito no propósito de integrar o Conselho. Ainda assim, a política exterior brasileira, sob a condução de Lula da Silva, prossegue no intuito de desempenhar papel relevante no campo da segurança. A liderança da MINUSTAH, a partir da cooperação com países da América do Sul, se insere neste contexto: desempenhar papel relevante na área da segurança, com base na negociação dos conflitos. Para Cervo, neste que constitui o mais importante envolvimento do Brasil em missões da ONU, o País assumiu o comando das tropas e se propôs a levar a paz, o desenvolvimento e a redemocratização ao Haiti.

Embora a aceitação da liderança da MINUSTAH tenha se dado em 2004, apenas em 2005 tal atitude será vinculada à prática de solidariedade ativa nas questões regionais por parte do Brasil nos discursos do Presidente da República e do Ministro das Relações Exteriores. Nesse sentido, Celso Amorim, ao realizar neste ano um balanço a respeito dos dois primeiros anos da política externa de Lula da Silva, afirma que a partir da formação do Grupo de Amigos do Secretário-Geral da OEA para a Venezuela, em 2003, o princípio da não intervenção foi somado ao princípio da não indiferença. Tal disposição se dá, segundo Amorim, porque, embora não caiba interferir no direito soberano de cada povo resolver os próprios problemas, é preciso que os países capacitados estejam dispostos a colaborar sempre que chamados, principalmente diante dos indícios de crise política e social. No que concerne ao Haiti, a principal motivação para o Brasil assumir a liderança da MINUSTAH teria sido evitar que o País “caísse no abandono, em um círculo vicioso de instabilidade e conflito” (AMORIM, 2011, p. 293-302). A participação na MINUSTAH também representa, conforme discurso do Ministro, a preocupação do Governo Lula da Silva com a paz e a justiça

social. Por fim, o Chanceler considera tratar-se de operação de estabilização distinta das anteriores. Com a Missão, o Brasil tenta algo novo, que não repita as abordagens anteriores, de cunho essencialmente militar. Dessa forma, os projetos de cooperação têm importância fundamental, notadamente os educacionais e os relativos à agricultura.

Várias explicações são fornecidas para um só fato – a participação do Brasil em missão de paz baseada no capítulo VII. Se a inflexão do governo brasileiro para uma atitude de solidariedade ativa nas questões regionais da política externa se dá em 2003, parece-nos coerente que o fato deveria ter sido anunciado em 2003, não em 2005. Nesse sentido, resta claro que o discurso de solidariedade subjaz à questão da política do poder. Mesmo porque, em 2004, O Brasil tem interesse em se mostrar capaz de lidar com uma questão fundamental nas relações internacionais, a questão da segurança. No entanto, no discurso diplomático não se encontra o tom coerente para registrar o equilíbrio entre a prática da solidariedade e a opção pela atitude de poder.

Em 2004, após iniciada a MINUSTAH, a não indiferença e a solidariedade não constam ainda das considerações do Chanceler, como justificativa para o envolvimento brasileiro na tentativa de resolução da crise no Haiti (AMORIM, 2011, p. 259-267). Tampouco são feitas considerações sobre a observância do princípio da não intervenção quando Amorim outra vez se pronuncia sobre conceitos e estratégias vigentes na política externa de Lula da Silva. No entanto, a cooperação e o desenvolvimento, questões tradicionais de política externa brasileira, são logo destacados.

A ação diplomática do Governo Lula é concebida como instrumento de apoio ao projeto de desenvolvimento social e econômico do País. Mas ela possui, também, uma dimensão humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz. Está profundamente enraizada nos interesses e esperanças do povo brasileiro. É nacional, sem deixar de ser internacionalista.

A referência à presença militar brasileira no Haiti é feita a partir de vínculo estabelecido com a promoção da paz em nível global, para evitar os custos da instabilidade.

Nossa região registra um histórico de paz e estabilidade que temos sabido preservar. A ausência de grandes conflitos e a prevalência de formas democráticas de governo são conquistas das quais os governos e os povos latino-americanos devem orgulhar-se. Isso não significa que não possamos ou não devamos nos interessar pela

promoção da paz globalmente; a instabilidade, ainda que longínqua, acaba gerando custos para todos os participantes do sistema internacional.

Nesta fonte documental de fim de 2004, o embasamento da decisão do Brasil em aceitar o comando da MINUSTAH reside no caráter multilateral e consensual da ação, constituída no âmbito da instituição global de segurança. A ação do País é justificada a partir do princípio de que o preço a ser pago para a manutenção da paz é a participação. Nesse sentido, é claramente perceptível que a questão do ganho de poder político transparece quando o Ministro alude à exclusão do processo decisório daquele Estado, que deixa de participar das definições de questões relativas à ordem internacional.

No caso do Haiti, é gratificante ver que estão dadas as condições para uma operação da ONU, que conta com o consenso político da comunidade internacional. Esse raciocínio embasou nossa decisão de aceitar o comando da operação de paz estabelecida pelo Conselho de Segurança.

Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação. Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões.

Reside nesta passagem do discurso de Amorim em 2004 o embasamento principal da decisão do Brasil quanto a assumir a liderança da MINUSTAH. Trata-se fundamentalmente de uma política de poder que encontra complemento na prática da solidariedade internacional. Ao aceitar assumir o Force Commander da Missão, o País se inclui no processo de tomada de decisões em situação de crise internacional, e participa ativamente deste processo em posição de liderança, como é próprio das potências – como é próprio dos atores Estatais detentores de poder internacional. Como afirma Celso Amorim, a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é a participação. Afinal, segundo palavras do Ministro (AMORIM, 2011, p. 262), “ausenta-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões”. As palavras do Chanceler denotam o pensamento de que os Estados que se omitem diante de uma crise internacional são excluídos do processo decisório e tornam-se dependentes de outros países e outras regiões.

CONCLUSÃO

Neste artigo, buscou-se refletir sobre o papel da promoção dos direitos humanos na política externa brasileira, ao início do século XXI, sob a perspectiva do poder, a partir da decisão de liderar a MINUSTAH. Nestes primeiros anos de século, o cenário internacional passa por período de transformação. Configura-se o estabelecimento de nova ordem internacional, em substituição à ordem bipolar característica da Guerra Fria. O Brasil deseja participar ativamente do estabelecimento dos contornos da nova ordem que se encontra em construção e, para tanto, os direitos humanos são utilizados como elemento de política externa e como instrumento de poder político. Discuti-se aqui o fato de que não só as potências tradicionais – como os Estados Unidos –, utilizam os direitos humanos como elemento de política externa. Também as potências emergentes – como o Brasil – o fazem.

No entanto, o Brasil faz uso distinto dos referidos direitos como instrumento de política externa. Ou seja, em lugar de proceder à simples e inócua acusação, reconhece as falhas que comete na observância dos direitos fundamentais, e apresenta postura cooperativa para promover e proteger estes direitos. A aceitação em participar e liderar a MINUSTAH exemplifica esta realidade, a de construção e exercício de poder político por meio da defesa internacional dos direitos humanos.

Em 2004, ao discorrer sobre os conceitos e as estratégias da diplomacia do governo Lula da Silva, o Ministro Celso Amorim afirma que a política externa deste governo é dotada de perspectiva humanista, que se projeta na promoção da cooperação internacional para o desenvolvimento e para a paz. Relacionada também à cooperação para o desenvolvimento e a paz, a decisão brasileira de aceitar o comando da MINUSTAH estaria embasada no raciocínio de que estavam instituídas as condições de consenso político internacional para que se estabelecesse uma operação da ONU. Em continuidade ao discurso, Amorim afirma: “Nossa participação na Missão da ONU no Haiti, ademais, parte do princípio de que a paz não é um bem internacional livre: a manutenção da paz tem um preço. Esse preço é o da participação”. Cabe destacar, na continuidade do discurso, a expressão do desejo do exercício de política externa ativa, de poder: “Ausentar-se ou eximir-se de opinar ou agir diante de uma situação de crise pode significar a exclusão do processo de tomada de decisões, ou, pior, a dependência em relação a outros países ou regiões”.

Conclui-se então no presente artigo que reside nessa passagem o embasamento principal da decisão do Brasil em assumir o Force Commander da MINUSTAH. O País não quer excluir-se do processo de tomada de decisões em situação de crise internacional, mas sim participar ativamente deste, em

posição de liderança, como é próprio das potências; como é próprio dos atores Estatais detentores de poder internacional. No momento em que a nova ordem internacional está em construção, o Brasil, que anela desempenhar papel de maior destaque no cenário externo – condizente com seu posicionamento entre as dez maiores economias do mundo e com suas alianças instituídas no âmbito dos BRICS e do IBAS –, age para firma-se como país autônomo e não dependente de outros países ou regiões. A proteção dos direitos humanos faz-se necessária para estabilizar o Haiti, não só porque promover e proteger esses direitos consta do mandato da MINUSTAH, mas também porque a violação dos direitos constitui ameaça à paz e à segurança internacionais. Desta forma, poder e direitos humanos subjazem à ação do Brasil no Haiti.

REFERÊNCIAS

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. I. 356 p.

ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos. (Org.). *Relações Internacionais do Brasil: temas e agendas*. São Paulo: Saraiva, 2006. v. II. 492 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *A Arquitetura dos Direitos Humanos*. São Paulo: FTD, 1997. 336 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Relações Internacionais e Temas Sociais: a década das conferências*. Brasília: IBRI, 2001. 432 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos como Tema Global*. São Paulo: Perspectiva, 2003. 256 p.

ALVES, José Augusto Lindgren. *Os Direitos Humanos na Pós-modernidade*. São Paulo: Perspectiva, 2005. 260 p.

AMORIM, Celso. *Discursos Palestras e Artigos do Chanceler Celso Amorim: 2003-2010*. Brasília: Ministério das Relações Exteriores, Coordenação Geral de Documentação Diplomática, 2011. v. I. 316p.

ARENDT, Hannah. *Sobre a Violência*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2009. 168 p.

BRAGA, Carlos Chagas Vianna. Desafios futuros para as operações de paz brasileiras. *Revista da Escola de Guerra Naval*, v.15, p. 11-23, 2010.

BULL, Hedley. *A Sociedade Anárquica*. São Paulo: Imprensa Oficial do Estado de São Paulo, 2002. 361 p.

CERVO, Amado Luiz, BUENO, Clodoaldo. *História da Política Exterior do Brasil*. 4 ed. Brasília: UnB, 2011. 595 p.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas. (Org.). *A Palavra do Brasil nas Nações Unidas, 1956 - 1995*. Brasília: Funag, 1995. 766 p.

FALK, Richard A. *Human Rights Horizons: the pursuit of justice in a globalizing world*. New York: Routledge, 2000. 288 p.

GONÇALVES, Williamns. Panorama da política externa brasileira no governo Lula da Silva. In: FREIXO, Adriano de et al. *A Política Externa Brasileira na Era Lula: um balanço*. Rio de Janeiro: Apicuri, 2011. p. 11-31.

HUNTINGTON, Samuel P. The Lonely Superpower. *Revista Foreign Affairs*, v.78, n. 2, p. 35-49, 1999.

LAFER, Celso. *A Identidade Internacional do Brasil e a Política Externa Brasileira: passado, presente e futuro*. São Paulo: Perspectiva, 2001. 126 p.

LASMAR, Jorge Mascarenhas; CASARÕES, Guilherme Stolle Paixão e. *A Organização das Nações Unidas*. Belo Horizonte: Del Rey, 2006. 214 p.

LIMA, Maria Regina Soares de; HIRST, Monica. *Brasil, Índia e África do Sul: desafios e oportunidades para novas parcelas*. São Paulo: Paz e Terra, 2009. 240 p.

SILVA, Luiz Inácio Lula da et al. *A Política Externa do Brasil*. Brasília: IPRI, FUNAG, 2003.

UNITED NATIONS. Security Council. *Meetings conducted S/PV 3413: Haiti*. New York, 31 July 1994. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3413>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. *S/194/828:Haiti*. New York, 15 de July 1994. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/828>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. *S/194/742: Haiti*. New York, 20 June 1994. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/742>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. *S/1994/871: Haiti*. New York, 26 July 1994. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/1994/871>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Security Council Resolutions. *S/RES/940: UN Mission in Haiti*.

New York, 31 July 1994. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940\(1994\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/940(1994))>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Secretary-General's Reports. *S/2004/300*: Haiti. New York, 16 April 2004. Disponível em: <http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/2004/300>. Acesso em: 17 ago. 2011.

UNITED NATIONS. Security Council Resolutions. *S/RES/1542*: Haiti. New York, 30 April 2004. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542\(2004\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1542(2004))>. Acesso em: 08 out. 2008.

Recebido em: 15/03/2013

Aceito em: 29/07/2013