

# Operações de Paz e Cooperação Regional: O Brasil e o Envolvimento Sul-americano na MINUSTAH<sup>1</sup>

Danilo Marcondes de Souza Neto\*

## Resumo

---

O objetivo deste artigo é analisar a cooperação regional sul-americana na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) e o papel exercido pelo Brasil em relação a esse esforço de cooperação. Para tanto, o artigo apresenta a importância da dimensão regional para a política externa brasileira e analisa a dimensão regional do envolvimento dos países sul-americanos no Haiti. O artigo inclui na conclusão uma reflexão sobre os impactos do terremoto de janeiro de 2010 na participação sul-americana e brasileira na missão.

**Palavras-chave:** Operações de Paz, Haiti, MINUSTAH, América do Sul, integração regional

## Abstract

---

The purpose of this article is to analyze the South American regional cooperation in the United Nations Stabilization Mission in Haiti (MINUSTAH) including the role played by Brazil in this cooperative effort. The article will include a discussion about the importance of the regional dimension to the Brazilian foreign policy and about the South American countries' involvement in

---

\* Bacharel e mestre em Relações Internacionais pelo Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio), colaborador da Escola de Operações de Paz do Centro de Instrução Almirante Sylvio de Camargo (CIASC) e professor da graduação em Relações Internacionais da PUC-Rio.

<sup>1</sup> Esse artigo é parte reduzida da dissertação de mestrado intitulada “**A política brasileira para as operações de paz e intervenções humanitárias: normas, ética e regionalização no envolvimento brasileiro na MINUSTAH**”, defendida pelo autor no programa de pós-graduação do Instituto de Relações Internacionais da Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro (IRI/PUC-Rio). O autor gostaria de agradecer à Profa Monica Herz pela orientação e aos professores Kai Michael Kenkel e Antonio Jorge Ramalho pelos comentários e sugestões. A pesquisa realizada tanto para a dissertação quanto para esse artigo se beneficiou de uma visita de campo ao Haiti em junho de 2008, com apoio do Ministério da Defesa do Brasil. Por fim, o autor gostaria de agradecer ao professor Renato Petrocchi pela oportunidade de publicação na Revista da Escola de Guerra Naval. Como de costume, quaisquer erros e omissões são de inteira responsabilidade do autor.

Haiti. The analysis will include some final considerations about the impact of the January 2010<sup>th</sup> earthquake in the South American and Brazilian presence in the mission.

**Keywords:** Peacekeeping, Haiti, MINUSTAH, South America, regional integration

## Introdução

O objetivo desse artigo é analisar a participação sul-americana na MINUSTAH e como essa participação se relaciona com a política regional de segurança e defesa do Brasil. É importante destacar que o trabalho não tem como objetivo analisar a atuação da MINUSTAH e a situação política no Haiti. Mesmo que essas questões venham a ser abordadas ao longo do texto, o objetivo principal é analisar o sentido emblemático da MINUSTAH enquanto iniciativa de cooperação sul-americana<sup>2</sup> e a dimensão da atuação brasileira nesse aspecto. As perguntas as quais esse artigo buscará responder são: De que forma a participação na MINUSTAH se relaciona com o objetivo brasileiro de fortalecimento e integração política da América do Sul? Quais as possibilidades de cooperação regional observadas no caso do envolvimento sul-americano na MINUSTAH?

O artigo está dividido da seguinte forma: Inicialmente apresentamos uma breve discussão sobre o tema das operações de paz, em que são abordadas as relações desse tipo de missão com o uso da força e seu embasamento na Carta das Nações Unidas. A seção seguinte aborda a política regional do Brasil, incluindo a sua evolução histórica e institucionalização assim como a relação da mesma com o interesse do Brasil em projetar-se internacionalmente. As duas últimas sessões incluem uma análise a respeito do estabelecimento da MINUSTAH e o envolvimento sul-americano na missão, incluindo as iniciativas de cooperação, e uma análise sobre os impactos do terremoto de janeiro de 2010 na presença brasileira e sul-americana.

## Operações de Paz

O envolvimento sul-americano e a cooperação dos Estados sul-americanos na MINUSTAH demandam uma breve reflexão sobre as operações de paz. Longe de ser nosso objetivo abordar toda a complexidade do tema, incluiremos nessa seção, uma breve discussão sobre o tema e sua relação

---

<sup>2</sup> A reivindicação de que a cooperação sul-americana na MINUSTAH possui um caráter emblemático pode ser encontrada em : Hirst, 2008, p 6.

com a Carta da ONU e com o uso da força. Apesar de a Carta da ONU não conter em seu texto o termo operações de paz<sup>3</sup>, estas são uma das formas de ação coletiva da qual a ONU pode dispor para garantir a manutenção da paz e da segurança internacional. Em termos da Carta, as operações de paz encontram a sua justificativa nos capítulos VI (resolução pacífica de controvérsias) e VII (ação relativa a ameaça a paz, ruptura da paz e atos de agressão). A ênfase nos meios pacíficos está explicitada conforme o artigo 33 inciso 1<sup>4</sup> e a utilização da força, baseada no capítulo VII da Carta, estaria explicitada no artigo 42<sup>5</sup>.

É importante ressaltar que na forma como as operações de paz evoluíram<sup>6</sup>, existe um consenso de que futuras operações de paz tendem a se basear no capítulo VII como já apresentado pelos documentos “Agenda para Paz”<sup>7</sup> e “Relatório Brahimi”<sup>8</sup>, o primeiro por ressaltar que o consentimento das partes em conflito não seria mais um fator tão fundamental nas operações e o último por chamar atenção para a necessidade de operações robustas para cumprir o mandato aprovado pela ONU (Ulery, 2005, p.137).

---

<sup>3</sup> O Departamento de Operações de Paz da ONU (DPKO) define operações de paz (peacekeeping) como uma forma de auxílio a países afetados por conflitos para que estes alcancem uma condição de paz. As operações de paz envolveriam tanto pessoal militar quanto civil e incluiriam formas variadas de assistência como fortalecimento do Estado de direito, assistência eleitoral e promoção da segurança humana. Ver <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q1.htm> Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>4</sup> The parties to any dispute, the continuance of which is likely to endanger the maintenance of international peace and security, shall, first of all, seek a solution by negotiation, enquiry, mediation, conciliation, arbitration, judicial settlement, resort to regional agencies or arrangements, or other peaceful means of their own choice. Ver: <http://www.un.org/aboutun/charter/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>5</sup> Should the Security Council consider that measures provided for in Article 41 would be inadequate or have proved to be inadequate, it may take such action by air, sea, or land forces as may be necessary to maintain or restore international peace and security. Such action may include demonstrations, blockade, and other operations by air, sea, or land forces of Members of the United Nations. Ver: <http://www.un.org/aboutun/charter/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>6</sup> Ao tratar da evolução das operações de paz, um dos elementos importantes a serem ressaltados é a questão da utilização da força. A ONU reconhece que ao enviar operações de paz para países em que não existe um acordo de paz o Conselho de Segurança fornece às operações de paz um mandato baseado no capítulo VII, permitindo que as tropas envolvidas nessas missões utilizem todos os meios necessários para entre outras tarefas proteger civis, proteger o pessoal da ONU e evitar que atores armados violem os acordos de paz. A própria ONU reconhece que a MINUSTAH opera sob o capítulo VII, enquadrando-se como uma missão robusta. Ver <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/faq/q12.htm> acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>7</sup> Ver: <http://www.un.org/Docs/SG/agpeace.html> acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>8</sup> Ver: [http://www.un.org/peace/reports/peace\\_operations/](http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/) acesso em 26 de agosto de 2010.

## A Importância da Região na Inserção Internacional do Brasil

O interesse brasileiro pela cooperação entre os países do seu entorno regional foi expresso na busca por uma identidade latino-americana foi afirmada na constituição de 1988 que determinou que o país teria como objetivo a integração econômica, política, social e cultural com os povos da América Latina a fim de formar uma comunidade latino-americana (artigo 4, parágrafo único). Como exemplos concretos desses esforços, podemos destacar a aproximação com a Argentina e a criação do Mercosul (com a assinatura do Tratado de Assunção em 1991). Segundo Duarte Villa, a opção pela integração regional teria ocorrido no governo Sarney, como parte de um diagnóstico de que a inserção no contexto pós-Guerra Fria, que já começava a se delinear naquele momento, deveria ser baseada em uma estratégia de ações cooperativas regionais e não mais através do modelo de nacional-desenvolvimentismo fechado. Como exemplos dessa estratégia podemos observar a aproximação com o governo Alfonsín na Argentina<sup>9</sup>, essencial para a formação do Mercosul, e iniciativas de cooperação com a Venezuela, também datadas do mesmo período (Duarte Villa, 2006, p. 70-71).

Seguindo a ordem cronológica, Santos identifica no governo Itamar Franco (tendo como chanceler Celso Amorim) o resgate do conceito de América do Sul pela diplomacia brasileira, simbolizado pela iniciativa de constituição de uma Área de Livre Comércio Sul-Americana (Alcsa) apresentada em 1993. No entanto, essa iniciativa não teve apoio durante o primeiro mandato do governo Cardoso, em que as discussões se concentraram na possibilidade de constituição da ALCA (Área de Livre-Comércio das Américas). É apenas em 2000 (já no segundo mandato do governo Cardoso) que o governo trará importância à idéia de América do Sul, com a realização de duas cúpulas presidenciais em Brasília (2000) e Quayaquil (2002), nas quais o conceito de América do Sul volta a ser um conceito-chave no discurso diplomático brasileiro (Santos, 2005, p.17). Nesse sentido alguns autores destacam que:

O tema da América do Sul é recente na política externa brasileira. Ainda no início dos anos 1990, a repartição do Itamaraty a cargo da sub-região sul-americana era de âmbito continental, o Departamento das Américas, e as políticas relativas aos nossos vizinhos eram formuladas dentro da ótica da América Latina (Albuquerque, 2009/2010, p 15).

---

<sup>9</sup> A origem dos esforços de (re)aproximação com a Argentina e do estabelecimento de mecanismos de construção de confiança mútua podem ser localizados no período anterior ao governo Sarney, por ocasião da visita do presidente Figueiredo ao país em 1980, a primeira de um chefe de Estado brasileiro à Argentina desde 1935 (Duarte Villa, 2006, p.76).

A escolha pela América do Sul em detrimento da América Latina pode ser entendida como estratégica, fruto de um reconhecimento da parte do Brasil de que não poderia exercer influência sobre uma região tão grande. Da mesma forma, a opção excluiu o México, um Estado que poderia se apresentar como competidor da influência brasileira, e concentrou a atuação brasileira em uma região percebida como menos vulnerável à influência dos Estados Unidos (Malamud, 2009, p.132). Em relação à política regional do Brasil, Flemes identifica que o Brasil se coloca como mediador entre os Estados que se sentem ameaçados pelos Estados Unidos (Venezuela e Bolívia) e aqueles que se beneficiam de cooperação comercial ou militar com os EUA (Chile, Peru e Colômbia). A política brasileira é entendida como baseada na busca por uma unidade no espaço político sul-americano, unidade esta que envolve a valorização do multilateralismo e do crescimento econômico em relação aos desafios enfrentados pelos Estados da região. Frente à polarização da região, o Brasil tem se apresentado como um promotor de soluções consensuais no espaço sul-americano (Flemes, 2009, p.11). A forma como a resposta sul-americana à crise haitiana foi articulada e a cooperação decorrente da missão, ilustra o esforço brasileiro em prol de soluções consensuais para questões que envolvem os Estados sul-americanos (mesmo que não ocorram no espaço sul-americano).

Ainda tendo em vista a dimensão estratégica, a realização em Brasília do 1º Encontro de Chefes de Estado da América do Sul em setembro de 2000 refletiu o objetivo da parte do Brasil de reafirmar a identidade regional sul-americana. Esse ponto de vista é expresso no comunicado final do encontro que destacou as características geográficas e políticas que distinguem a região, principalmente os valores de democracia e paz (Moniz Bandeira, 2006, p.279).

A maioria dos analistas destaca que com o governo Lula a América do Sul foi alçada a um status de prioridade sem precedentes: “mais do que a circunstância do Brasil, a América do Sul é a referência para a inserção brasileira no mundo do século que se abre” (Santos, 2005, p.19). De acordo com Galvão: “Coube ao governo Lula assumir a sul-americanidade como herança histórica e, gradativamente, institucionalizar a idéia de América do Sul por meio de discursos e ações” (Galvão, 2009, p. 76). Um dos exemplos dessa institucionalização foi a criação de uma Subsecretaria-Geral para América do Sul no MRE durante o governo Lula.

A escolha da América do Sul tem sido identificada também como ponto de partida para uma nova inserção internacional do país no governo Lula. Maria Regina Soares de Lima identifica uma mudança na forma como o país desenvolve sua política para a região, essa mudança ocorre pelo fato de que a ênfase do Brasil passa a ser no aspecto político da integração, com a busca

do fortalecimento da região como pólo alternativo de poder em um mundo unipolar. Essa nova ênfase levaria a algumas mudanças na postura brasileira para com a região, entre elas devem ser destacadas: primeiro, um envolvimento na resolução de crises regionais, como forma de manter afastada a presença dos Estados Unidos e segundo, uma ênfase na integração produtiva e física da região (Soares de Lima, 2007, p.38-39).

No que diz respeito ao envolvimento brasileiro na resolução de crises na região, os limites da liderança brasileira são demonstrados pela ausência de instituições que possam resolver essas crises. A ausência dessas instituições é fruto de uma tradição soberanista, caracterizada por uma reticência em delegar autoridade para instâncias supra-nacionais, como ocorreu no processo de integração europeu (Soares de Lima, 2007, p. 40).

Apesar da resistência à criação de instituições supra-nacionais, podemos perceber a proliferação na região de novas associações entre os países. Na terceira reunião de presidentes da América do Sul realizada em dezembro de 2004 em Cuzco (Peru) foi criada, por exemplo, a CASA (Comunidade Sul-Americana de Nações<sup>10</sup>) tendo como membros Argentina, Brasil, Uruguai, Paraguai, Bolívia, Colômbia, Equador, Peru, Chile, Guiana, Suriname e Venezuela. Segundo Cervo, os esforços brasileiros nos diversos aspectos, integração econômica, energética, de infra-estrutura são voltados para a criação de um pólo de poder na região por meio da promoção da unidade dos países sul-americanos. A criação desse pólo tem sido um projeto estratégico brasileiro (Cervo, 2008, p. 203).

A integração sul-americana pode ser entendida como um projeto político brasileiro que demonstra a capacidade do país em criar a sua própria área de influência, a fim de alcançar a liderança regional. No entanto, podemos questionar se o país de fato consegue cumprir os requisitos necessários ao seu objetivo, isto é a alocação de recursos, a interdependência e a influência e representação regional de seus vizinhos (Gratius, 2007, p. 7). O esforço brasileiro de articulação de um espaço político na América do Sul reflete ainda um processo de construção de região (*region building*) como analisado por Neumann (1994). Tomando a contribuição de Anderson<sup>11</sup> sobre a

---

<sup>10</sup> Na 1ª Reunião de Energia Sul-Americana, realizada em 16 de abril de 2007 na Venezuela, a denominação CASA foi substituída por UNASUL ( União de Nações Sul-Americanas). Em 23 de maio de 2008 durante reunião em Brasília, os representantes dos 12 Estados-membros assinaram o tratado constitutivo de formação da UNASUL. Ver: [http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota\\_detalhe3.asp?ID\\_RELEASE=5466](http://www.mre.gov.br/portugues/imprensa/nota_detalhe3.asp?ID_RELEASE=5466) Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>11</sup> O estudo de Anderson no qual Neumann se inspira é: Benedict Anderson, **Imagined Communities: reflections on the origin and spread of nationalism**, London, 1983.

construção de nação, Neumann identifica que assim como as nações, as regiões também são “comunidades imaginadas”. Da mesma forma como os Estados-nação são construções feitas a partir de fontes históricas que podem ou não ter existido, as regiões também resultam de programas políticos desenvolvidos por elites que irão decidir a respeito de quais semelhanças e quais diferenças (culturais, políticas, econômicas) serão politicamente relevantes para o processo de construção de uma identidade regional: “The existence of regions is preceded by the existence of region-builders, political actors who, as part of some political project, imagine a certain spatial and chronological identity for a region, and disseminate this imagined identity to others” ( Neumann, 1994, p. 58).

Dentro da concepção da importância estratégica e opção política, alguns analistas têm destacado a importância da escolha pela inserção internacional do Brasil através do fortalecimento da América do Sul:

(...) o foco sul-americano pode ajudar a ofuscar outros subsistemas político-diplomáticos mais complexos para as autoridades brasileiras e seu projeto estratégico. Isto é, foros como o hemisférico, o latino-americano e caribenho e o ibero-americano, entre outros, com outras potências - medianas e grandes-com iguais ou maiores capacidades e recursos de poder, poderiam terminar diminuindo a influência e a liderança brasileira ( Ávila, 2008, p. 720).

Apesar de constituir uma opção estratégica em relação a outros fóruns, a identidade sul-americana é também vantajosa para a atuação internacional do Brasil por não possui um caráter excludente, ou seja, “a) (...) não exclui laços bilaterais ou multilaterais com os outros países da América Latina, do continente americano ou do mundo, b) porque não exclui a pluralidade intrínseca à própria América do Sul e ao Brasil, cuja identidade é plural também” ( Galvão, 2009, p. 71). Esse componente não-excludente da identidade sul-americana irá atuar em benefício da política externa brasileira, que mesmo enfatizando o fortalecimento da América do Sul não irá comprometer seu caráter universalista: “essa dimensão regional da diplomacia brasileira é complementada por uma vertente universalista. O que não deixa de refletir a natureza aberta, inclusiva, da nossa opção pela América do Sul”.<sup>12</sup>

---

<sup>12</sup> “ Discurso do ministro Celso Amorim no Conselho Mexicano de Assuntos Internacionais COMEXI, 28 de novembro de 2007”. *Resenha de Política Exterior do Brasil*, n.101, 2º semestre de 2007, p 166.

Tendo em consideração a breve análise sobre o interesse e os esforços brasileiros em promover a unidade da América do Sul, a contribuição desse artigo será mostrar como a participação sul-americana na MINUSTAH e a representação do Haiti como uma questão de responsabilidade dos países latino-americanos (em especial os da América do Sul) também é parte desse esforço de construção de uma identidade comum na América do Sul, identidade baseada entre outros valores, na contribuição de tropas para missões de paz e na valorização do multilateralismo.

O envolvimento conjunto na MINUSTAH pode ser percebido ainda como complementar a processos anteriores de construção da região em uma zona pacífica. Como exemplo desses processos, podemos destacar uma série de declarações como a Declaração de Mendoza (1991)<sup>13</sup> em que Argentina, Brasil, Chile, concordaram em “não desenvolver, não produzir, não adquirir de modo algum, não armazenar ou reter, não transferir, direta ou indiretamente e de não usar armas químicas ou biológicas”; a Declaração de Mercosul, Bolívia e Chile como Zona de Paz <sup>14</sup>(1999), em que os países signatários manifestaram a sua intenção de utilizar a energia nuclear e a tecnologia aeroespacial apenas para fins pacíficos e de manter a região como livre de armas de destruição em massa; a Declaração dos Presidentes da América do Sul, durante reunião em Guayaquil (Equador), em 27 de julho de 2002, na qual a região é declarada “Zona de Paz e Cooperação Sul-americana”, e a já mencionada Declaração de Cuzco<sup>15</sup> e em que os presidentes dos países da região reconheceram a existência dos seguintes valores comuns:

I. A Comunidade Sul-americana de Nações se forma, tomando em conta:

A história compartilhada e solidária de nossas nações, que desde as façanhas da independência têm enfrentado desafios internos e externos comuns, demonstra que nossos países possuem potencialidades ainda não aproveitadas tanto para utilizar melhor suas aptidões regionais quanto para fortalecer as capacidades de negociação e projeção internacionais;

---

<sup>13</sup> Uma versão integral da Declaração está disponível na Resenha de Política Exterior do Brasil, n 69, julho a dezembro de 1991, ver: [http://www.mundorama.info/Mundorama/RPEB\\_3\\_-\\_69\\_em\\_diante\\_files/RPEB\\_69\\_jul\\_dec\\_1991.pdf](http://www.mundorama.info/Mundorama/RPEB_3_-_69_em_diante_files/RPEB_69_jul_dec_1991.pdf) Acesso em 26 de agosto de 2010. É importante destacar que apesar das restrições acordadas, os Estados manifestaram, no entanto seu : “direito de utilizar todas as aplicações pacíficas da química e da biologia para o desenvolvimento econômico e tecnológico e para o bem-estar de seus povos “

<sup>14</sup> Para a versão integral do documento ver: <http://www.oas.org/csh/portuguese/doccon&tramercosul99.asp> .

<sup>15</sup> Disponível em: <http://casa.mre.gov.br/documentos/reuniao-presidencial-de-cusco/declaracao-de-cusco> Acesso em 26 de agosto de 2010.

O pensamento político e filosófico nascido de sua tradição, que, reconhecendo a primazia do ser humano, de sua dignidade e direitos, a pluralidade de povos e culturas, consolidou uma identidade sul-americana compartilhada e valores comuns, tais como: a democracia, a solidariedade, os direitos humanos, a liberdade, a justiça social, o respeito à integridade territorial e à diversidade, a não-discriminação e a afirmação de sua autonomia, a igualdade soberana dos Estados e a solução pacífica de controvérsias;

(...)

Sua identificação com os valores da paz e da segurança internacionais, a partir da afirmação da vigência do direito internacional e de um multilateralismo renovado e democrático, que integre decididamente e de modo eficaz o desenvolvimento econômico e social na agenda internacional;

(...)

Sua determinação de desenvolver um espaço sul-americano integrado no âmbito político, social, econômico, ambiental e de infraestrutura, que fortaleça a identidade própria da América do Sul e que contribua, a partir de uma perspectiva sub-regional e em articulação com outras experiências de integração regional, para o fortalecimento da América Latina e do Caribe e lhes outorgue uma maior gravitação e representação nos foros internacionais.

A atuação na MINUSTAH também pode ser associada a uma postura brasileira já presente nos anos 90, na qual o país se posicionou em prol da resolução de conflitos na região, como representados pelos esforços de mediação em relação ao conflito entre Equador e Peru. A resolução do conflito por uma via negociada, em que os países da região (juntamente com os Estados Unidos) tiveram um papel importante refletia a aspiração brasileira em afirmar a América do Sul como uma região pacífica<sup>16</sup>. Nas palavras do presidente Fernando Henrique Cardoso, durante a assinatura do acordo de

---

<sup>16</sup> Por limitações de espaço não é possível desenvolver nesse artigo uma discussão sobre a participação do Brasil e dos demais países sul-americanos na resolução do conflito Peru-Ecuador, no entanto, as seguintes publicações oferecem uma análise sobre a atuação desses atores: Monica Herz & João Pontes Nogueira . **Ecuador versus Peru: peacemaking amid rivalry**. Boulder, Lynne Rienner, 2002. ; Leandro de Oliveira Galastri "A missão de observadores militares Equador-Peru - MOMEPE (1995-1999) e a participação do Exército Brasileiro", dissertação de mestrado em Ciência Política, UNICAMP, 2005.

paz entre os dois países: “Peru e Equador demonstram a todo o mundo que o que distingue a América do Sul é o fato de ser uma região de paz” (Oliveira & Onuki, 1999, p. 113). Como exemplos de um maior envolvimento brasileiro na resolução de conflitos, cabe destacar também a importância do Brasil (e do Mercosul) em evitar uma tentativa de golpe no Paraguai em 1997 assim como a atuação brasileira em prol do governo Chávez no breve golpe de Estado que este sofreu em 2002 (Spektor, 2010, p.4). Podemos ainda identificar no contexto da segunda metade dos anos 90 uma flexibilização por parte do Brasil em relação à política de não-intervenção, sendo essa flexibilização ilustrada pelo próprio posicionamento em relação ao Paraguai. Esta mudança de posicionamento refletiria a percepção de que “o interesse brasileiro na região passa, em parte, por um conjunto de princípios básicos sobre a governança no interior dos países vizinhos” (Spektor, 2010, p.4).

O contexto regional sul-americano também teve grande influência na formulação da política de segurança brasileira. Para Amado Cervo, o Itamaraty conseguiu no início do ano 2000, transferir para si a responsabilidade pela formulação da política de segurança, tirando essa prerrogativa do controle das Forças Armadas<sup>17</sup>. Dessa forma, a política de segurança brasileira foi submetida aos objetivos de integração regional, mantendo-se a política do país em apresentar-se como um país pacífico e cooperativo para com seus vizinhos. A importância dessa vinculação entre a política de segurança e o entorno regional da América do Sul é justificada pelo fato de que a região aparece como um recurso fundamental para a atuação e inserção internacional do país (Cervo, 2008, p. 145).

Destacamos ainda a vinculação feita pelo chanceler entre o fortalecimento do entorno regional da América do Sul e o próprio princípio da não-intervenção, um dos princípios constitucionais que regem as relações exteriores do Brasil:

Uma América do Sul ainda mais unida e coesa poderá afinar posições e melhor refutar conceitos e iniciativas questionáveis. Pouca aplicabilidade terão em nossa região pretextos que costumam embasar veleidades intervencionistas, se fortalecermos nossos mecanismos de concertação regional. Tais mecanismos vêm contribuindo, com efeito, para reforçar nossa teia

---

<sup>17</sup> Sobre a relação entre a política externa e a política de defesa ver os dois estudos de Alsina Jr: João Paulo Soares Alsina Jr, **Política externa e poder militar no Brasil: universo paralelo**. Rio de Janeiro, Editora da FGV, 2009 ; **Política externa e política de defesa no Brasil: síntese imperfeita**. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, Centro de Documentação e Informação, Coordenação de Publicações, 2006.

de políticas, interesses e valores comuns, entre os quais os da consolidação da democracia, do respeito aos direitos humanos e do desenvolvimento sustentável com justiça social ( Amorim, 2004, p. 150).

Por fim, cabe destacar curiosamente que já em 2002, Roodettes havia antecipado a possibilidade de participação brasileira em uma missão de paz no hemisfério ocidental, ressaltando que essa participação se daria principalmente se o país pudesse exercer a posição de liderança da missão ( Roodettes, 2002, p.50). A participação na missão funcionaria como plataforma para mostrar a capacidade brasileira de liderança, e o elemento do reconhecimento da parte dos demais países legitimaria a liderança brasileira, já que o Brasil seria visto como coordenando a resposta sul-americana a uma crise em uma região vizinha ( Torchiaro, 2007, p.33).

## O Estabelecimento da MINUSTAH e Sua Dimensão Sul-Americana

A MINUSTAH é a oitava missão das Nações Unidas no Haiti em um espaço de apenas 11 anos (1993-2004)<sup>18</sup>. A missão foi autorizada pela resolução 1542<sup>19</sup>, aprovada pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas no dia 30 de abril de 2004. A MINUSTAH assumiu a autoridade da *Multinational Interim Force* (MIF) em 1 de junho de 2004.

A MIF, composta por tropas de França, Canadá, Chile e Estados Unidos, e autorizada pela resolução 1529<sup>20</sup> de 29 de fevereiro de 2004, começou a atuar em 15 de março do mesmo ano, com um mandato máximo de três meses, tendo como prioridades a ajuda humanitária, a restauração da paz e da estabilidade e o apoio ao processo político e constitucional no Haiti (Lopez, 2005, p. 161). O Haiti estava vivendo um momento de crise e instabilidade

---

<sup>18</sup> Dentre as missões anteriores constam: MICIVIH (*International Civilian Mission in Haiti*), resolução da Assembleia Geral 47/208 de abril de 1993; UNMIH (*United Nations Mission in Haiti*), resolução 940 do Conselho de Segurança de agosto de 1993; UNSMIH (*United Nations Support Mission in Haiti*), resolução 1063 do Conselho de Segurança de junho de 1996; UNTMIH (*United Nations Transition Mission in Haiti*), resolução 1123 do Conselho de Segurança de julho de 1997; MIPONUH (*United Nations Civilian Police Mission in Haiti*), resolução 1141 do Conselho de Segurança de novembro de 1997; MICAH (*International Civilian Support Mission in Haiti*), resolução 54/193 da Assembleia Geral de dezembro de 1999 e MIF (*Multinational Interim Force*), resolução 1529 do Conselho de Segurança de fevereiro de 2004.

<sup>19</sup> Ver: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement>. Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>20</sup> Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/254/10/PDF/N0425410.pdf?OpenElement>. Acesso em 26 de agosto de 2010.

política em fevereiro de 2004, com a existência de gangues e grupos rebeldes armados operando pelo país, incluindo a capital Porto Príncipe. A crise acabou por envolver a retirada do país do presidente Jean Bertrand Aristide<sup>21</sup>.

No que diz respeito às suas características, a MINUSTAH não é uma operação de *peacekeeping* tradicional, mas uma missão complexa, baseada no capítulo VII da Carta das Nações Unidas, já que não houve um cessar-fogo, e as gangues que estavam contribuindo para a desestabilização do país não haviam concordado em se desarmar quando a missão foi criada. O uso da força de acordo com o mandato da MINUSTAH vai além da auto-defesa, sendo permitido em casos de proteção a civis que estejam frente a uma ameaça iminente de violência, proteção de pessoal da ONU e de equipamentos e instalações da ONU. A referência ao capítulo VII é clara no texto da resolução 1542<sup>22</sup>. Sobre a MINUSTAH, Malone e von Eisenfeld observam que as tropas da missão responderam à violência das gangues armadas com uma série de incursões nas favelas de Porto Príncipe, refletindo uma maior disposição por parte das forças da ONU em confrontar de maneira violenta os *spoilers*<sup>23</sup> (Malone & von Eisenfeld, 2007, p 187).

A missão pode ser entendida como uma missão de imposição da paz, envolvendo missões ofensivas (em relação às gangues), ações de manutenção da paz tradicional e estabilização, assim como distribuição de assistência

---

<sup>21</sup> Jean-Bertrand Aristide é um político haitiano, que exerceu a presidência de seu país por dois mandatos. Ex-padre salesiano, Aristide esteve ligado à Teologia da Libertação e a setores progressistas da Igreja Católica no Haiti. Foi eleito presidente nas eleições de 1990, mas só conseguiu governar por sete meses em 1991, antes de ser destituído por um golpe militar liderado pelo general Raoul Cédras. Em outubro de 1994, Aristide retorna ao poder com apoio norte-americano e, em 1995, decretou a extinção das Forças Armadas do Haiti, substituídas pela Polícia Nacional Haitiana - PNH. Aristide exerceu a presidência de 1994 até 1996 (quando foi sucedido por René Préval), ocupando novamente a presidência de fevereiro de 2000 até fevereiro de 2004, quando teria renunciado após a eclosão de uma revolta popular no país. No entanto, em relação ao término do seu mandato em 2004, Aristide alega ter sido derrubado por um golpe de Estado apoiado pelos governos da França e dos Estados Unidos. Em 1996, Aristide rompeu com seu antigo partido político o *Organisation Politique Lavalas* - OPL (Lavalas significando "A avalanche" em creole) e fundou o *Fanmi Lavalas* (Família Lavalas), partido com o qual foi eleito nas eleições presidenciais de 2000. Eleições estas contestadas e boicotadas pelos partidos de oposição e que tiveram um baixo quórum (o voto não é obrigatório no Haiti). Atualmente, Aristide vive no exílio na África do Sul, mas continua sendo uma figura importante na política haitiana e muitos analistas acreditam na possibilidade de um retorno de Aristide ao país. Fonte: [www.resdal.org](http://www.resdal.org), [www.brasilhaiti.org](http://www.brasilhaiti.org). Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>22</sup> "7. Acting under Chapter VII of the Charter of the United Nations with regard to Section I below, decides that MINUSTAH should have the following mandate: ". Ver: <http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N04/332/98/PDF/N0433298.pdf?OpenElement> Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>23</sup> Uma definição possível de *spoilers* seria: atores que acreditam que a possibilidade de paz poderia ameaçar seus interesses e poder e que recorrem à violência para impedir as tentativas de se alcançar a paz. Ver Stedman,1997.

humanitária (Morneau, 2006, p.74). As funções da MINUSTAH, de acordo com o mandato previsto na resolução 1542, dividem-se em três esferas: criação de um ambiente seguro e estável, garantia do respeito aos direitos humanos e apoio ao processo político no Haiti (Morneau, 2006, p.74-75). A resolução 1892<sup>24</sup>, aprovada pelo Conselho de Segurança em 13 de outubro de 2009, renovou o mandato da MINUSTAH até 13 de outubro de 2010.

Feita a apresentação e discussão sobre a importância da região para a política externa brasileira assim como uma breve análise da MINUSTAH enquanto missão, na presente seção iremos analisar a MINUSTAH como um espaço de cooperação sul-americano, destacando o envolvimento conjunto dos países da região para com a MINUSTAH e com o processo de estabilização do Haiti.

Anteriormente ao estabelecimento da MINUSTAH, o tema da instabilidade política no Haiti já tinha alcançado os fóruns regionais em que os países sul-americanos participam. Em janeiro de 2004, o Grupo do Rio<sup>25</sup>, havia afirmado o seu apoio a uma resolução da crise no Haiti em conformidade com a Carta Democrática Interamericana<sup>26</sup>. O mecanismo ressaltou na época o apoio à Missão Especial da OEA enviada ao país para solucionar a crise política<sup>27</sup>. No final de fevereiro do mesmo ano, já com a situação em estado mais crítico, o Grupo do Rio endossou os esforços da OEA e da CARICOM em prol da resolução da crise, e condenou a violência e apoiando o presidente Aristide<sup>28</sup>.

Em relação à contribuição dos países da região para a MINUSTAH, apesar de atualmente composto por cerca de mais de 50 países contribuintes

---

<sup>24</sup> Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1892\(2009\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1892(2009)) Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>25</sup> O Grupo do Rio é um mecanismo de consulta entre os países latino-americanos. Criado em 1986, o mecanismo não possui um secretariado formal, sendo realizadas reuniões em cúpulas periódicas nas quais as decisões são tomadas por consenso. Do grupo participam os Estados da América do Sul e Central (incluindo México) e os do CARICOM, representado por um de seus Estados-membros. Inicialmente os Estados da América Central participavam como bloco, com apenas um país agindo como representante da região, mas em 2000 os Estados centro-americanos aderiram individualmente ao bloco. Para maiores informações ver: [http://www.mre.gov.br/index.php?option=com\\_content&task=view&id=44&Itemid=325](http://www.mre.gov.br/index.php?option=com_content&task=view&id=44&Itemid=325) Acesso em 24 de fevereiro de 2010.

<sup>26</sup> O texto oficial em português do documento encontra-se disponível no sítio da Organização dos Estados Americanos: [http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic\\_Charter.htm](http://www.oas.org/OASpage/port/Documents/Democratic_Charter.htm) Acesso em 23 de junho de 2010.

<sup>27</sup> “ Comunicado do Grupo do Rio sobre a situação no Haiti ( 20.01.2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 94, 1º semestre de 2004, p 258.

<sup>28</sup> Comunicado do Grupo do Rio sobre a situação no Haiti (25.02.2004)”, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.31, n. 94, 1º semestre de 2004, p 277.

dos mais diversos continentes, a MINUSTAH possui uma forte identidade sul-americana, com os países do Cone Sul da América do Sul fornecendo a maior parte dos contingentes militares. A representatividade do Cone Sul (Argentina, Brasil, Chile, Paraguai e Uruguai) é ilustrada pela seguinte tabela:

**Tabela 1. Percentual da participação regional na MINUSTAH**

Região	Oficiais de Estado Maior	Tropas	Percentual em relação a a oficiais de Estado Maior	Percentual em relação a tropas
<b>América Latina</b>	61	4995	50,83% da contribuição total	61% da contribuição total
<b>América do Sul</b>	57	4852	93,44% da contribuição latino-americana	97,13% da contribuição latino-americana
<b>Cone Sul</b>	49	4581	85,96% da contribuição sul-americana	94,41% da contribuição sul-americana
<b>Total de contribuições</b>	120	8186	100%	100%

Fonte: o autor, com dados do DPKO de 13 de abril de 2010.

Além da quantidade de tropas enviadas por esses países à missão, a participação dos países do Cone Sul é importante pelo fato de que cargos chave na hierarquia da missão foram entregues a nacionais dos países do Cone Sul. Até o momento, os postos de *Force Commander* e *Deputy Force Commander* têm sido ocupados por sul-americanos. De maneira inédita dentro das Nações Unidas, todos os FC, desde o início da missão tem sido generais brasileiros. Na parte política da missão, um brasileiro funcionário de carreira da ONU, Luís Carlos da Costa exerceu, desde novembro de 2006 até seu falecimento no terremoto de 2010, o cargo de *Principal Deputy Special Representative*<sup>29</sup>, e o embaixador chileno Juan Gabriel Valdés serviu como

<sup>29</sup> Ao *Principal Deputy Special Representative* estão subordinados o Comissário Chefe da Polícia da ONU, o chefe da Seção Eleitoral e o Chefe da Administração da MINUSTAH, entre outros setores.

Representante Especial do Secretário Geral de agosto de 2004 até junho de 2006. A importância do envolvimento sul-americano no staff militar da missão está explicitada na seguinte tabela:

**Tabela 2. Países contribuintes com tropas e oficiais de Estado-Maior para MINUSTAH**

País	Oficiais de Estado Maior	Tropas	Total
<b>Argentina</b>	9	551	560
<b>Bolívia</b>	3	205	208
<b>Brasil</b>	22	2166	2188
<b>Canadá</b>	11	0	11
<b>Chile</b>	5	498	503
<b>Estados Unidos</b>	8	0	8
<b>Equador</b>	0	66	66
<b>Filipinas</b>	2	155	157
<b>França</b>	2	0	2
<b>Guatemala</b>	4	143	147
<b>Índia</b>	1	0	1
<b>Japão</b>	2	190	192
<b>Jordânia</b>	8	592	600
<b>Nepal</b>	13	1067	1080
<b>Paraguai</b>	0	31	31
<b>Peru</b>	5	214	219
<b>República da Coreia</b>	1	239	240
<b>Sri Lanka</b>	11	948	959
<b>Uruguai</b>	13	1121	1134
<b>Total</b>	120	8186	8306

Fonte: DPKO, 13 de abril de 2010.

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

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

Além da experiência conjunta em Chipre, um exemplo de cooperação militar na área de operações de paz anterior à experiência na MINUSTAH é a realização de exercícios conjuntos entre as Forças Armadas dos países sul-americanos em que são simuladas situações semelhantes às vivenciadas em operações de paz. Uma série de exercícios desse tipo ocorreu entre 1996 e 2000, quando as Forças Armadas dos países do Mercosul participaram da Operação Cruzeiro do Sul<sup>30</sup>, de forma a treinar o planejamento e execução de funções presentes nas operações de paz das Nações Unidas.

Um dos exemplos mais explícitos de cooperação entre as Forças Armadas sul-americanas no terreno no Haiti é a participação de um pelotão paraguaio como parte do batalhão brasileiro na MINUSTAH. Essa iniciativa resultada de um memorando de entendimento entre os dois países assinado em 2007<sup>31</sup>. A participação desse pelotão ocorreu também devido ao histórico de cooperação militar entre Brasil e Paraguai como exemplificado pela Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMBP)<sup>32</sup> (Oliveira, 2008, p 79).

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

A projeção do poder far-se-á pela participação em missões de paz, sempre que possível e de acordo com o interesse nacional, e em exercícios conjuntos e

---

<sup>30</sup> Para maiores informações ver: <http://www.exercito.gov.br/03ativid/operacoes/opsul-2000/index.htm> . Acesso em 23 de junho de 2010.

<sup>31</sup> O memorando foi assinado pelos representantes permanentes dos dois Estados na ONU. Para a versão integral do memorando ver: [http://www.coter.eb.mil.br/html/cepaeb/CEPAEB%20WEB%20SITE/MOUs/MOU\\_BrasileParaguai\\_Pelotao.pdf](http://www.coter.eb.mil.br/html/cepaeb/CEPAEB%20WEB%20SITE/MOUs/MOU_BrasileParaguai_Pelotao.pdf) . Acesso em 5 de junho de 2010.

<sup>32</sup> A Cooperação Militar Brasileira no Paraguai (CMBP) é coordenada pela Adidância de Defesa e do Exército no Paraguai e resultado de um acordo ratificado em 1996, e que sucedeu a Missão Militar Brasileira de Instrução no Paraguai que atuou no país entre 1942 e 1994: <http://www.cmbp.eb.mil.br/publica.htm> Acesso em 12 de julho de 2010.

intercâmbios. A preocupação será de ampliar a confiança mútua no âmbito da América Latina (AL) e confirmar a imagem de um Brasil cooperativo, eficiente e confiável, a fim de contribuir para a manutenção da AL como uma área de paz. Nessa estratégia insere-se a capacitação em pessoal e material para compor uma força expedicionária em âmbito regional ou extracontinental, quando for do interesse do Brasil (Albuquerque, 2003, p. 16).

O componente regional sul-americano da MINUSTAH é um ponto também destacado em análises sobre a missão. Segundo Diniz, a participação na MINUSTAH pode render pontos positivos para a intenção de liderança brasileira na América do Sul, já que o país acaba sendo visto como coordenando a resposta da região à crise no Haiti. A participação na MINUSTAH pode ter um impacto indireto gerando aceitação da liderança política brasileira na América do Sul, o que fortalece a posição do país em outras áreas, como negociações comerciais, que segundo o autor são de grande importância para a economia brasileira (Diniz, 2006, p. 333).

Em discurso na Assembléia Geral da ONU em 2005, o ministro Celso Amorim reconheceu que a participação do Cone Sul na MINUSTAH era sem precedentes, tanto pela presença das forças militares quanto pelo nível de coordenação política (MRE, 2008, p 213). Em ocasiões anteriores, o ministro já havia enfatizado a importância da MINUSTAH para a cooperação no continente: “Gostaria de dizer que a terrível crise pela qual passou o Haiti em 2004 nos aproximou e ensinou muitas lições sobre o nosso próprio passado e presente. Levou os países latino-americanos a cooperarem de maneira mais estreita em prol da segurança regional”<sup>33</sup>.

A argumentação do ministro também buscou apresentar a participação brasileira e sul-americana como apresentando um diferencial em relação a missões anteriores no país. O governo brasileiro afirma que seu objetivo e dos demais países sul-americanos no Haiti é de estabilizar a situação com as ações da força de paz, promover o diálogo político e apoiar a reconstrução econômica, social e institucional do país<sup>34</sup>.

---

<sup>33</sup> Discurso do ministro das Relações Exteriores, embaixador Celso Amorim, durante reunião especial do Conselho de Segurança das Nações Unidas sobre o Haiti, realizada em Nova York, no dia 12 de janeiro de 2005, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n. 96, 1º semestre de 2005, p. 39.

<sup>34</sup> Discurso do ministro Celso Amorim no Fórum Econômico de Jedá, Arábia Saudita, no dia 20 de fevereiro de 2005, *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a.32, n. 96, 1º semestre de 2005, p. 80.

A participação inédita da América do Sul no Haiti não se dá apenas em termos de tropas, mas, sobretudo, de propósitos: uma operação de estabilização diferente das anteriores, baseada no tripé estabilização, diálogo político e capacitação institucional social, e econômica do país. Estamos buscando algo novo, que possa contribuir para a autonomia do Haiti.<sup>35</sup>

A cooperação política gerada pela missão envolveu a instauração de um mecanismo de coordenação, o mecanismo 2x9. A origem do 2x9 está em maio de 2005, quase um ano após o estabelecimento da MINUSTAH, quando os vice-ministros de defesa e relações exteriores de Brasil, Chile e Uruguai se reuniram para debater soluções para a crise haitiana. Segundo Diamint, já havia nesse primeiro encontro o reconhecimento de que a solução para a crise haitiana não era apenas de segurança e que, portanto, a resposta da comunidade internacional simbolizada pela MINUSTAH não deveria ser apenas uma resposta militar, mas sim uma que enfocasse também as dimensões econômicas, políticas e sociais, permitindo o desenvolvimento do país. Dessa mesma reunião surgiu a intenção de estabelecer um mecanismo informal que incluísse os ministérios, e que permitisse a coordenação de posições em relação a qualquer tipo de cooperação que viesse a ser estabelecida para com o Haiti por parte dos países da região (Diamint, 2007, p. 2) Logo foi percebida a importância de se incluir os demais países latino-americanos que estavam envolvidos na MINUSTAH, de forma que na reunião realizada em agosto de 2005 em Santiago do Chile, Argentina, Equador, Guatemala e Peru já estavam participando do mecanismo. Posteriormente, foram incorporados em 2006 a Bolívia e o Paraguai, sendo que o Panamá participou de reuniões do mecanismo quando ocupava um assento não-permanente no Conselho de Segurança da ONU (Diamint, 2007, p. 3-4).

A presença de autoridades haitianas nas reuniões do mecanismo 2x9, tem servido para afastar as dúvidas em relação ao caráter invasivo da missão, além disso a existência do mecanismo permitiu que os países latino-americanos coordenassem entre si posições comuns no Conselho de Segurança em relação ao Haiti e à MINUSTAH (Diamint, 2007, p.5). Existe ainda a especulação a respeito da possibilidade de utilização do mecanismo como mecanismo de coordenação para lidar com outras crises na região.

O reconhecimento internacional da importância dos atores regionais no envolvimento das Nações Unidas no Haiti ocorreu por meio da resolução

---

<sup>35</sup> Palestra do Ministro Celso Amorim no CEBRI, Rio de Janeiro, 13 de dezembro de 2004. Ver: *Resenha de Política Exterior do Brasil*, a31, n 95, 2º semestre de 2004, p 213.

1840 de 14 de outubro de 2008, que apontou o papel dos atores regionais, sejam eles Estados ou organizações, no processo de estabilização do Haiti e destacou a necessidade da MINUSTAH colaborar com a OEA, o CARICOM e tomou nota do mecanismo 2x9:

*Emphasizing the role of regional organizations in the ongoing process of stabilization and reconstruction of Haiti and calling on MINUSTAH to continue to work closely with the Organization of the American States (OAS) and the Caribbean Community (CARICOM), taking note of the Joint Communiqué of the Consultative Group 2x9 on Haiti of 29 August 2008 (S/2008/640)"*

Outro exemplo da importância dos países sul-americanos está no fato de que dos 9 países membros do Grupo de Amigos do Haiti no Conselho de Segurança (Argentina, Brasil, Chile, Estados Unidos, França, México, Peru e Uruguai), 5 são países sul-americanos.

A cooperação decorrente da participação na missão deve ser valorizada ainda pelas transformações que ela é capaz de introduzir nos países da região:

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

De acordo com a mesma autora, o envolvimento na MINUSTAH tem o potencial de influenciar dinâmicas do sistema inter-americano além das relacionadas ao Haiti:

(...) has allowed for a rearrangement of roles within the inter-American system. Since the responsibility for the UN mission switched from the United States to a multilateral force mainly constituted by Latin American countries, it has created an unprecedented situation in which the historical disputes about the legitimacy of foreign intervention, the respect of the non-intervention principle, the limits of autonomy, and even the effectiveness of international organizations have entered a new phase characterized

not simply by increasing cooperation and diffusion of power but also by shared responsibility for the outcomes( Margheritis, 2010, p.107-108).

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

A participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH envolve um diferencial de coordenação política e consultas regulares entre os países, o que faz com que a atuação desses países desenvolva uma identidade própria dentro da missão permitindo assim que esses Estados sejam reconhecidos como atores chaves no processo de reconstrução do Haiti, tanto por parte da comunidade internacional quanto por parte do governo haitiano ( Torchiario, 2007, p.26).

A cooperação regional a nível prático na MINUSTAH pode ser entendida como tendo ainda o potencial de introduzir uma dimensão multilateral na cooperação regional no âmbito de defesa, caracterizada por esforços tradicionalmente bilaterais ( Fletes, 2005, p.152).

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

A sigla ALCOPAZ<sup>36</sup> se refere à Associação Latino-Americana de Centros de Treinamento para Operações de Paz. A associação foi uma iniciativa argentina (o país da região com o mais antigo centro de treinamento para operações de paz<sup>37</sup>) que recebeu apoio dos demais países da região, tendo a associação sido criada em agosto de 2008 em Buenos Aires. Atualmente participam da ALCOPAZ como membros-fundadores os centros de treinamento da Argentina, Brasil, Chile, Equador, Guatemala, Peru e Uruguai. A associação tem como seus objetivos adotar uma posição comum dos países

---

<sup>36</sup> Para maiores informações consultar o sítio oficial da associação: [www.alcopaz.org](http://www.alcopaz.org) . Acesso 26 de agosto de 2010.

<sup>37</sup> O centro argentino se chama CAECOPAZ: *Centro Argentino de Entrenamiento Conjunto para Operaciones de Paz*, e foi fundado em 1995 e é diretamente subordinado ao Estado Maior Combinado das Forças Armadas Argentinas. Para maiores informações ver: <http://www.caecopaz.mil.ar/> Acesso 26 de agosto de 2010.

<sup>38</sup> Para maiores informações: <http://www.iaptc.org/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

da região frente à *International Association for Peace Training Centers (IAPTC)*<sup>38</sup>, compartilhar as lições aprendidas da experiência na MINUSTAH e promover o intercâmbio de instrutores entre os centros.

O Conselho Sul-Americano de Defesa (CSD) faz parte da União Sul-Americana de Nações (UNASUL). A proposta de criação do Conselho foi uma iniciativa brasileira apresentada em 15 abril de 2008 durante reunião em Brasília, e tem como um de seus objetivos articular uma posição comum entre os países sul-americanos a respeito de operações de paz e crises humanitárias, promover o intercâmbio de experiências entre os Estados na área de operações de paz e crises, assim como a realização de exercícios militares que simulem crises humanitárias. Da mesma forma que a ALCOPAZ, a iniciativa de criação do CSD parte do reconhecimento do sucesso da experiência sul-americana na MINUSTAH. A proposta de criação do Conselho foi inicialmente rejeitada pela Colômbia, que apenas concordou em participar em julho de 2008. A criação do Conselho foi estabelecida durante a reunião de presidentes da UNASUL na Costa do Sauípe (Brasil) em 16 de dezembro de 2008<sup>39</sup>.

O Conselho prevê entre seus princípios: “respeito irrestrito à soberania, integridade e inviolabilidade territorial dos Estados, não-intervenção em seus assuntos internos e auto-determinação dos povos”. Resumidamente, o Conselho traz como seus objetivos gerais a construção de uma identidade sul-americana de defesa e a consolidação da América do Sul como zona de paz, e entre os seus objetivos específicos a articulação de posições comuns em fóruns multilaterais, a cooperação com os países da América Latina e Caribe, a incorporação de uma perspectiva de gênero no âmbito da defesa e o estímulo ao intercâmbio na área de formação militar e também acadêmico. Por fim, segundo Flandes, a criação do Conselho de Defesa permite ao Brasil excluir o México da esfera de segurança da América do Sul, substituindo os mecanismos de resolução de conflito da OEA e ao mesmo tempo oferecer uma contra-partida ao interesse da Venezuela em estabelecer uma força armada conjunta entre os países da Alternativa Bolivariana para as Américas- ALBA (Flandes, 2009, p. 10).

---

<sup>39</sup> Ver: <http://www.esg.br/uploads/2009/07/decisao-estabelecimento.pdf> Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>40</sup> Em 2006, Chile e Peru concordaram em criar um grupo de trabalho com o objetivo de formular um plano de preparação de uma força de paz combinada para participação de missões de paz das Nações Unidas. É importante ressaltar também que na MINUSTAH, o Chile atua com uma companhia de engenharia combinada com o Equador.

<sup>41</sup> Sub-Secretário de Guerra do Ministério de Defesa do Chile.

<sup>42</sup> Segundo Garcia Pino, a partir de 2008, a força contará com 1500 homens distribuídos em 2 batalhões, sendo um argentino e um chileno, além de uma unidade de apoio logístico combinada, um esquadrão de helicópteros argentinos e chilenos e uma companhia de comando e serviços. A estruturação da força foi iniciada em julho de 2007, e a previsão é de que a força estará pronta para deslocamento a partir de 2009 (Garcia Pino, 2008, p 58).

Além das iniciativas regionais citadas anteriormente, uma iniciativa bilateral importante ocorreu com a formação da Força de Paz Combinada Cruz Del Sur. Em dezembro de 2005, Argentina e Chile firmaram um acordo bilateral que criou uma força de paz combinada<sup>40</sup>, do qual o treinamento e o preparo ficarão a cargo de um Estado Maior Conjunto (Mathias et al, 2008, p 82). Esse Estado Maior cuidará da implementação operacional da força. Segundo Gonzalo Garcia Pino<sup>41</sup>, uma vez constituída<sup>42</sup>, a força será colocada à disposição da ONU, conforme o Sistema UNSAS (United Nations Stand-By Arrangement System)<sup>43</sup> e poderá ser deslocada quando houver um pedido da ONU e com a aprovação de ambos os países. O mesmo autor reconhece, no entanto algumas das dificuldades a serem enfrentadas, entre problemas financeiros, de comando, logísticos e de compatibilidade de material e treinamento (Garcia Pino, 2008, p. 61).

A iniciativa, que une as Forças Armadas de Chile e Argentina é ilustrativa de como a cooperação e interação na MINUSTAH é capaz de funcionar como uma medida de construção de confiança mútua<sup>44</sup> e de superação de rivalidades e desconfianças entre os países da região (Argentina e Chile estiveram muito próximos de se enfrentar militarmente devido a disputas territoriais na década de 80).

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

Em relação aos fatores que possibilitam a cooperação entre as Forças

---

<sup>43</sup> Esse arranjo prevê que o período de início do deslocamento das tropas e de trinta dias após a aprovação da resolução pelo Conselho de Segurança e pela aprovação dos governos. O período inicial de permanência no terreno fica inicialmente em seis meses, podendo chegar até um ano, sendo que a força deverá manter-se auto-sustentável no terreno por um período de noventa dias (Garcia Pino, 2008, p 59).

<sup>44</sup> A experiência na MINUSTAH se insere nos três tipos de medidas de confiança identificados por Oliveira, isto é: construção da confiança, fortalecimento da confiança e cooperação militar. Ver Oliveira, 2008, p. 82.

<sup>45</sup> O general Heleno exerceu a função de *Force Commander* entre 1 de junho de 2004 e 31 de agosto de 2005 tendo sido sucedido pelo também general brasileiro Urano Teixeira Bacellar.

Armadas dos países sul-americanos na MINUSTAH cabe destacar que a cooperação em campo no Haiti foi beneficiada por outras iniciativas de cooperação anteriores à missão, isto é, o intercâmbio de oficiais para a realização de cursos em instituições militares de ensino. Um aspecto importante para o sucesso da cooperação é também o fato de que apesar das particularidades das Forças Armadas nacionais, a hierarquia militar é a mesma em todos dos Estados, sendo facilmente identificável pelos militares servindo na missão<sup>46</sup>. No entanto, no que diz respeito à possibilidade de atuação conjunta dos contingentes sul-americanos, é importante destacar que as decisões sobre quais contingentes atuarão conjuntamente em cada operação realizada pela missão é uma decisão do comando da própria MINUSTAH.

Cabe ressaltar ainda que a cultura comum e a proximidade do idioma entre português e espanhol facilitam a criação do que pode ser considerado como um estilo sul-americano de participação em missões de paz. Um elemento facilitador da atuação conjunta tem sido também o intercâmbio entre oficiais dos países do Cone Sul entre os diferentes centros de treinamento em operações de paz presentes na região (CI Op Paz<sup>47</sup> no Brasil, CECOPAC<sup>48</sup> no Chile, CAECOPAZ<sup>49</sup> na Argentina). Muitos desses oficiais atuam como instrutores ou realizam cursos específicos, que posteriormente são reproduzidos nos centros de origem dos mesmos. Um número crescente de militares dos países do Cone Sul interessados em aprofundar seus conhecimentos sobre operações de paz, tem concluído cursos por correspondência ligados ao tema das operações de paz organizados pelo *Peace Operations Training Institute*<sup>50</sup>. A realização desses cursos permite uma padronização mínima em relação ao conhecimento sobre operações de paz.

A participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH apresenta

---

<sup>46</sup> A idéia de que a hierarquia militar comum atua como um facilitador da cooperação entre os contingentes, não apenas os sul-americanos na MINUSTAH foi destacada pelo então *Force Commander* da MINUSTAH, General Carlos Alberto Santos Cruz, em depoimento oral ao autor, colido em Brasília no dia 18 de junho de 2008.

<sup>47</sup> Ver [http://www.cioppaz.ensino.eb.br/site\\_cioppaz\\_portugues/index.htm](http://www.cioppaz.ensino.eb.br/site_cioppaz_portugues/index.htm) Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>48</sup> Ver <http://www.cecopac.cl/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>49</sup> Ver <http://www.caecopaz.mil.ar/> Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>50</sup> O *Peace Operations Training Institute*, antigo UNITAR POCI tem com objetivo oferecer treinamento padronizado e universal para *peacekeepers*. O instituto desenvolveu um curso de *E-Learning for Latin American and Caribbean Peacekeepers (ELPLAC)* motivado pelo envolvimento crescente de militares latino-americanos em missões de paz. Esse curso foi inaugurado nos mesmos moldes de um programa semelhante que já era oferecido para militares e policiais africanos.

também alguns pontos positivos, no sentido de que mesmo com limitações, a missão possui um mandato mais político-social do que militar, sendo na América Latina a primeira missão que pretende atacar as causas (a fragilidade do Estado) e os sintomas do problema (o conflito violento). Ainda segundo Gratius, o compromisso dos países sul-americanos com o MINUSTAH permitiu pela primeira vez vincular o Haiti à agenda latino-americana e percebê-lo como parte da geografia e da identidade cultural da América Latina (Gratius, 2007, p. 6). Uma segunda vantagem decorrente do envolvimento sul-americano está no fato de que as Forças Armadas desses países não estão associadas a um histórico de imperialismo como alguns países europeus por exemplo, o que torna em muitas vezes a presença desses países como contra produtiva (Palá, 1995). Nesse aspecto, Hirst identifica que em comparação a outros atores internacionais (Estados Unidos e França), a presença latino-americana no Haiti envolve um componente diferenciado, não relacionado à uma idéia de reparação (Hirst, 2010, p.110). A ausência de um passado histórico de colonização ou intervenção no Haiti, como no caso dos dois Estados mencionados acima, permite que os países latino-americanos consigam articular uma forma diferenciada de ajuda ao país, envolvendo um esforço de aproximação com a população local, esforço este considerado prioritário como forma de diminuir a imagem do contingente militar da MINUSTAH como uma ocupação, e envolvendo atividades de caráter civil como ações cívico sociais (Hirst e Llenderozas, 2008, p.10).

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

Rising in the Global South, there are a handful of leading democracies that are regional powers that aspire to global citizenship. Argentina and Chile have been fairly strong across the board, with Argentina especially supportive of international law and peace promotion. Chile, with the highest democracy score and Human Development Index in South America, has been a stalwart of the UN system, international law and advocate of rights of women and indigenous people. Brazil has been less consistent within the UN

but is a regional peace promoter, accepting of refugees, and a moral entrepreneur in social right issues ( Brysk, 2009, p.230).

Em termos da atuação dos países sul-americanos em relação ao processo político haitiano, enquanto os governos de Argentina, Brasil e Chile foram procurados pelo presidente Préval no início de seu governo a fim de auxiliarem no processo de fortalecimento do Estado haitiano, a influência do Uruguai tem sido limitada pela ausência de uma representação diplomática do país no Haiti. Analistas chamam atenção para o fato de que a representação mais próxima está localizada na República Dominicana, e que esta não recebeu nenhuma instrução da parte do governo uruguaio sobre como apoiar o contingente militar do país no Haiti ( Gonnet e Hernandez , 2008, p 19).

Apesar dos aspectos positivos destacados aqui, ressaltamos também alguns desafios relacionados à participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH, a fim de contribuir para um melhor desempenho dos países da região no processo de estabilização e reconstrução do país. Llenderozas reconhece que a atuação na MINUSTAH tem favorecido a capacidade regional de atuação em operações de paz, permitindo que essas capacidades possam ser utilizadas em novas missões, no entanto, de acordo com a autora, é importante levantar o questionamento se uma iniciativa semelhante de atuação conjunta poderia ocorrer em relação a uma crise intra-estatal na América do Sul? Para a autora, a capacidade adquirida com a participação na MINUSTAH não se aplica de maneira automática, já que a atuação dos países do Cone Sul em operações de paz é bastante seletiva e depende de elementos como interesse nacional, motivações estratégicas e interesses políticos conjunturais ( Llenderozas, 2006, p. 27).

Um segundo desafio encontra-se no fato de que esses países não têm experiência internacional na reconstrução de instituições e de infra-estrutura e não contam com recursos financeiros excedentes que possam ser investidos no Haiti. Benitez Manuat lembra ainda que a presença ou não na missão pode dividir os países da região, já que apesar dos países do Cone Sul estarem na missão, México, Cuba e Venezuela estão fora (Benitez Manuat, 2006, p.34). No caso de Cuba e Venezuela, destacamos que os dois países possuem uma presença no Haiti e fortes laços de cooperação com o país, inclusive no contexto pós-terremoto de 2010.

Pode ser apontado também como um desafio à participação sul-americana, a ausência de esforços para estabelecimento de padrões e critérios comuns a respeito do comprometimento das tropas em relação às missões de paz (Ulery, 2005, p.57). Os países da região apresentam abordagens diferentes a respeito das missões de paz e objetivos competitivos quanto a liderança regional, no

sentido de que Chile e Argentina não querem adotar posições secundárias em relação a uma liderança brasileira e que o Chile, apesar de buscar um aumento da parceria com a Argentina, não se entregou por completo ao Mercosul (Ulery, 2005,p.98). O estabelecimento da ALCOPAZ e a incorporação da cooperação em operações de paz e de assistência humanitária no Conselho de Defesa, apontam para um reconhecimento de que é necessário estabelecer padrões comuns entre os países da região nesses tipos de função.

Não se pode descartar também o desafio relacionado ao próprio questionamento da MINUSTAH e da presença da mesma no Haiti. De acordo com Tokatlian, a saída de Aristide do poder ocorreu por meio de um golpe de Estado organizado pelos Estados Unidos, sendo que o posterior mandato de estabilização da MINUSTAH veio por legitimar esse golpe, inaugurando um precedente perigoso de interferência na região, que pode ser inclusive utilizado contra os próprios países da América do Sul ( Tokatlian, 2005, p. 41).

Como vimos, o envolvimento regional na MINUSTAH apresenta algumas considerações positivas no que diz respeito à responsabilidade dos países da região para com o Haiti, mas também implica em algumas considerações mais profundas sobre as possibilidades de repetição da experiência em outras crises na região. O papel do Brasil é de extrema importância por ser o país com maior participação na MINUSTAH em termos de contingentes, por exercer o comando militar da missão, além de ter estabelecido paralelamente à sua contribuição militar, um envolvimento maior (em comparação com os outros países da região) com o processo de estabilização e reconstrução do Haiti. Em relação ao envolvimento brasileiro no Haiti, pode ser identificado que ao mesmo tempo em que o país procurou coordenar sua atuação com os demais países sul-americanos, o Brasil buscou também um perfil próprio, baseado em grande parte na aproximação cultural entre as duas sociedades e no apelo do *soft power*<sup>51</sup> brasileiro no Haiti. Segundo Hirst, esse duplo perfil brasileiro é resultado da postura brasileira durante o governo Lula, na qual o país procura conciliar sua política regional com seus interesses globais ( Hirst, 2010, p.108).

O principal desafio para os países da região será o de manter a presença e a contribuição para o Haiti de forma consistente tendo em consideração que muitos aspectos da reconstrução e recuperação do país estão fora de seu controle, como por exemplo, os recursos necessários para o desenvolvimento da economia haitiana, que provem na sua maioria dos países desenvolvidos. Apesar dessas dificuldades, não podemos negar que o envolvimento na MINUSTAH proporcionou o estabelecimento de laços entre o Haiti e os países

---

<sup>51</sup> Para uma análise do soft power brasileiro no Haiti ver: Carlos Eduardo Lins e Silva "Futebol, paz e riscos para o Brasil no Haiti" *Política Externa*, v 13, n 2, 2004 assim como o documentário "O dia em que o Brasil esteve aqui".

da região, diminuindo o isolamento em que o Haiti se encontrava e (re)integrando o país à comunidade latino-americana.

Por fim, além desse aspecto, os ganhos em termos da cooperação em segurança e defesa na América do Sul também não podem ser descartados. A criação de instituições como a ALCOPAZ e o Conselho de Defesa demonstram um reconhecimento da valorização da experiência conjunta na MINUSTAH e do interesse em institucionalizar formas de cooperação que tenham surgido a partir de experiências no terreno.

Também devemos destacar que da parte do Brasil, uma cooperação com os demais países da região passou a ser identificado como um elemento fortalecedor da posição brasileira em relação a missões de paz e a formas de intervenção da comunidade internacional:

A experiência no Haiti demonstrou que uma primeira vertente do fortalecimento da posição negociadora brasileira passa pela formação ou adensamento de um consenso político de uma região sobre o tema. Isso não significa afirmar que o Brasil deve estar restrito à América Latina ou ao Atlântico Sul, mas que o Conselho de Segurança e seus membros permanentes poderão ser mais facilmente influenciados por propostas de políticas para as missões de paz que incorporem o consenso dos países vizinhos à área de conflito (Uziel, 2010, p.188).

### **Conclusão: Desafios aos Países Sul-Americanos Após o Terremoto no Haiti**

Consideramos que uma análise sobre o envolvimento sul-americano na MINUSTAH estaria incompleta sem uma abordagem a respeito dos impactos do terremoto de janeiro de 2010 sob a presença sul-americana.

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

O terremoto também acarretou um impacto direto na presença da ONU no país, acarretando na destruição do prédio onde estava localizado o quartel-general da MINUSTAH, no Hotel Christopher. Além de ter a sua estrutura física comprometida, a MINUSTAH também foi emocionalmente afetada, devido à perda, dentre outros funcionários civis e militares, do SRSG, Sr Hedi Annabi, do DSRSG, o Sr Luiz Carlos da Costa e também do Comissário de

Polícia em Exercício, Doug Coates da *Royal Canadian Mounted Police*<sup>52</sup>. O terremoto também afetou alguns outros aspectos da presença sul-americana no Haiti, por exemplo, o edifício onde se encontra a representação diplomática brasileira foi interditado.

Apesar do mandato da MINUSTAH estar renovado até outubro de 2010, o terremoto de janeiro fez com que o Conselho apresentasse algumas novas recomendações para a missão incluídas nas resoluções 1908<sup>53</sup> de 12 de janeiro e 1927<sup>54</sup> de 4 de junho. Os componentes militar e policial da MINUSTAH foram aumentados a fim de apoiar os esforços de reconstrução e estabilização e foi pedido que a missão continuasse no apoio ao fortalecimento das capacidades do Estado haitiano, atuando também em prol de novos desafios decorrentes do terremoto, como os deslocados internos.

O terremoto e suas conseqüências imediatas levaram a uma articulação entre os países sul-americanos. Em reunião realizada em Quito no dia 28 de fevereiro de 2010, com a presença do presidente haitiano, os representantes da UNASUL concordaram em destinar um fundo de 100 milhões de dólares ao Haiti para atuação nas áreas prioritárias de infra-estrutura, energia, agricultura, saúde e educação<sup>55</sup>. Após o terremoto, a reconstrução do Haiti foi colocada como uma das prioridades do bloco, motivando o estabelecimento de uma secretaria técnica-política em Porto Príncipe, para coordenar as ações com o governo do Haiti, assim como um Plano de Ação relacionado à cooperação dos seus Estados-membros para com o país<sup>56</sup>.

Enquanto os efeitos do terremoto agravam um quadro de fragilidade estatal pré-existente, os cinco anos de atuação da MINUSTAH e dos países sul-americanos na missão oferecem lições importantes sobre as melhores alternativas para a reconstrução do Haiti. Para os países sul-americanos, o terremoto e seus efeitos a curto e longo prazo, destacam a importância da necessidade de cooperação entre os países que possuem uma presença no Haiti, sejam eles sul-

---

<sup>52</sup> Para uma lista completa dos membros da MINUSTAH, civis e militares mortos em decorrência do terremoto ver: <http://www.un.org/en/peacekeeping/missions/minustah/memori.html> Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>53</sup> Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1908\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1908(2010)) Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>54</sup> Disponível em: [http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=S/RES/1927\(2010\)](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1927(2010)) Acesso em 26 de agosto de 2010.

<sup>55</sup> Para a reunião de Quito ver: <http://noticias.terra.com.br/mundo/noticias/0,,OI4255994-EI14687,00-Unasul+preve+fundo+de+ajuda+para+o+Haiti+ainda+neste+mes.html>. Para a versão integral da Declaração de Quito ver: <http://www.ba.unibo.it/NR/rdonlyres/AAA04D21-3CC3-4C83-B531-FC376A6DC7C3/175766/UNASULHait.pdf> Acesso em 12 de julho de 2010.

<sup>56</sup> Ver: <http://www.estadao.com.br/noticias/internacional,unasul-criara-secretaria-para-auxiliar-reconstrucao-do-haiti,588611,0.htm> Acesso em 1 de setembro de 2010.

americanos ou não, e seja essa presença dentro ou fora do âmbito da MINUSTAH. A ocorrência do terremoto e as novas demandas de reconstrução do país poderão confirmar também a importância de uma reivindicação feita pelos países latino-americanos, anteriormente ao próprio terremoto, de que a MINUSTAH incorpore funções de desenvolvimento no seu mandato.

A ocorrência do terremoto no Haiti e dos furacões e tempestades tropicais que assolam o Haiti já alguns anos, demonstram a importância de que a comunidade internacional apóie os esforços do Estado haitiano na preparação para a gestão de desastres e catástrofes naturais. Nesse aspecto, uma contribuição importante pode ser oferecida pelos Estados sul-americanos através do exemplo do Sistema Multilateral de Operações de Ajuda em Caso de Desastres, organismo criado em 2007 pelo Comitê de Comandantes do Exército de Países do Mercosul.

No caso específico do Brasil, o país tem procurado demonstrar a continuidade do seu compromisso para com o Haiti após o terremoto. Uma das demonstrações desse comprometimento foi o ato simbólico de ser o primeiro Estado a realizar uma doação ao Fundo de Reconstrução do Haiti, criado em março pela conferência internacional de doadores realizada na sede das Nações Unidas em Nova Iorque<sup>57</sup>, conferência esta co-presidida pelo Brasil<sup>58</sup>. A quantia de 55 milhões foi doada no dia 11 de maio de 2010, sendo 15 milhões transferidos diretamente ao governo Haiti e a quantia restante de 40 milhões parte da contribuição brasileira ao fundo estabelecido pela UNASUL<sup>59</sup>. A contribuição brasileira ressalta a importância de que os recursos prometidos pela comunidade internacional para os esforços de reconstrução do Haiti sejam disponibilizados de fato, além disso, a contribuição é um retrato do papel de destaque que o Brasil tem mantido nas negociações internacionais a respeito da reconstrução do país, juntamente com Estados Unidos, Canadá, França e Espanha. Além do papel destacado que o Brasil vem demonstrado nas reuniões que definem a reconstrução do Haiti, o país buscou reforçar sua contribuição militar para com a missão, enviando mais 900 homens à MINUSTAH<sup>60</sup>.

Frente ao terremoto de 2010 é importante destacar a necessidade de que

---

<sup>57</sup> Ver: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/05/100511\\_haiti\\_brasil\\_cq.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/05/100511_haiti_brasil_cq.shtml). Acesso em 23 de junho de 2010.

<sup>58</sup> Ver: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/03/100331\\_haiticonferencia\\_camila.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/03/100331_haiticonferencia_camila.shtml). Acesso em 23 de junho de 2010.

<sup>59</sup> Ver: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/02/100209\\_unasul\\_rc.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/02/100209_unasul_rc.shtml). Acesso 26 de agosto de 2010.

<sup>60</sup> Ver: [http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/05/100511\\_haiti\\_brasil\\_cq.shtml](http://www.bbc.co.uk/portuguese/noticias/2010/05/100511_haiti_brasil_cq.shtml). Acesso em 26 de agosto de 2010.

os vínculos estabelecidos entre o Haiti e a América Latina nos cinco anos anteriores, não sejam solapados pela atuação da comunidade internacional. Nesse aspecto, Monica Hirst aponta para a importância do papel da UNASUL em relação à coordenação da cooperação sul-americana no Haiti (Hirst, 2010, p.107). Ainda para a autora, a nova presença da comunidade internacional em relação ao processo de reconstrução pós-terremoto do Haiti coloca ainda alguns desafios mais profundos para os países da região: os países latino-americanos devem estar interessados na recuperação da soberania por parte do Haiti já que a “soberania encapsulada”<sup>61</sup> em que o país se encontra no contexto atual “compromete em termos coletivos as trajetórias percorridas pelas nações de independência e auto-determinação, ao longo dos últimos duzentos anos” (Hirst, 2010, p. 110).

Ainda no que diz respeito à política regional do Brasil, podemos utilizar a nossa análise sobre a cooperação sul-americana relacionada à MINUSTAH e tecer algumas considerações sobre a liderança regional brasileira e a intenção do país de se utilizar da dimensão regional como forma de projeção internacional. Schirm chama atenção para o fato de que nenhum Estado consegue ser bem sucedido na sua busca por liderança internacional se não for capaz de conseguir seguidores, principalmente entre os Estados do seu entorno regional<sup>62</sup> (Schirm, 2010, p. 199) A conclusão alcançada pelo autor é de que uma condição necessária para se alcançar liderança internacional é a inclusão dos interesses, idéias e demandas de outros Estados, ou seja, existe uma relação entre o grau de inclusividade do projeto de liderança e o grau de apoio alcançado pelo Estado. Potências emergentes devem apresentar seus projetos de liderança como representando também os interesses de outros Estados, de forma que os interesses dos Estados que buscam a liderança se tornam interesses comuns, ocorrendo a subordinação dos interesses desses Estados em prol de um mínimo denominador comum (Schirm, 2010, p. 216). A maneira como o Brasil tem atuado na MINUSTAH e em relação ao Haiti demonstra um esforço de coordenação regional comum. Além disso, a

---

<sup>61</sup> Segundo a autora, o estabelecimento da Comissão para a Reconstrução do Haiti (CRH) coloca o Haiti em um regime de tutela internacional já que a CRH irá se sobrepor ao Estado haitiano por um período de 18 meses, tendo a sua administração compartilhada pelo governo haitiano e pelas Nações Unidas ( através do representante especial para o Haiti, Bill Clinton) (Hirst, 2010, p.105).

<sup>62</sup> Segundo Schirm, conseguir seguidores entre os países vizinhos e do mesmo entorno regional é um componente importante de uma estratégia de busca por liderança e projeção internacional, no entanto, o autor destaca também que a importância da necessidade de apoio regional pode depender da questão específica em que o país busca liderança, no caso se a questão possui um componente regional ou não. O autor utiliza o caso da reforma do Conselho de Segurança como uma questão que demanda um apoio regional ( Schirm, 2010, p. 199).

existência de espaços de concertação, como o mecanismo 2x9 e o Conselho de Defesa Sul-Americano, assim como a discussões sobre temas relacionados ao Haiti em reuniões do Mercosul, demonstram uma valorização do multilateralismo e a busca de um mínimo denominador comum no que diz respeito às contribuições sul-americanas ao Haiti.

Por fim, cabe ressaltar que longe de esgotar todas as discussões possíveis a respeito da participação dos países do Cone Sul na MINUSTAH, o presente artigo procurou levantar algumas considerações a respeito do envolvimento dos países do Cone Sul na missão e as possibilidades de cooperação entre esses países no cumprimento das suas obrigações relacionadas à missão, baseando-se nas contribuições acadêmicas e oficiais a respeito do tema. O trabalho é motivado pela percepção de que um aumento e um maior destaque na participação dos países do Cone Sul em operações de paz deve ser acompanhado por reflexões acadêmicas e uma maior interação entre a academia e as Forças Armadas a respeito do tema.

---

## Referências

ALBUQUERQUE, Francisco Roberto de. **Diretriz geral ostensiva do comandante do Exército**, Brasília, DF, 3 de fevereiro de 2003.

ALBURQUERQUE, José Augusto Guilhon "O regionalismo do governo Lula e as percepções das elites sul-americanas" *Política Externa*, v. 18, n.3, 2009/2010, p. 15-32.

AMORIM, Celso "O Brasil e os novos conceitos globais e hemisféricos de segurança" In RAMALHO, Antonio Jorge, & PINTO, J R de Almeida; SILVA, R Doring Pinho da (orgs) **Pensamento brasileiro sobre segurança e defesa. O Brasil no cenário internacional de defesa e segurança**, Brasília, Ministério da Defesa, v. 2, 2004.

ÁVILA, Carlos "O Brasil e o Grão Caribe: fundamentos para uma nova agenda de trabalho" *Contexto Internacional*, v. 30, n. 3, 2008, p. 701-734.

BENITEZ MANUAT, Raul "América Latina: os debates e ações militares internacionais das Forças Armadas" In Wilhelm Hofmeister (org) **Segurança Internacional: Um diálogo Europa-América do Sul II Conferência do Forte de Copacabana**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2006.

"La seguridad hemisférica: de México a Puerto Príncipe" In Joseph Tulchin; Raul Benitez Manuat & Rut Diamint (eds) **El rompecabezas . Conformando la seguridad hemisférica em El siglo XXI**. Buenos Aires, Bononiae Libros, 2005.

BRYSK, Alison **Global good samaritans. Human rigths as foreign policy**. Oxford, Oxford University Press, 2009.

CERVO, Amado **Inserção internacional: formação dos conceitos brasileiros**. São Paulo, Saraiva, 2008.

DIAMINT, Rut "El 2x9 uma incipiente comunidad de seguridad em América Latina?" Policy Paper n. 18, Friedrich Ebert Stiftung, Diciembre 2007.

DUARTE VILLA, Rafael "Política externa brasileira: capital social e discurso democrática na América do Sul" *Revista Brasileira de Ciências Sociais*, v. 21, n. 61, p. 63-89, 2006.

FLEMES, Daniel. Brazil's cooperative leadership in Southern Latin America's security policies. Doctoral Dissertation, University of Hamburg, 2005.

\_\_\_\_\_ "Brazil's vision of the future global order" Paper presented at the 28<sup>th</sup> International Congress of the Latin American Studies Association, Rio de Janeiro, Brazil, June 11-14, 2009.

FREITAS, Claudio Alexandre de Almeida (Capitão). "Histórico da participação do Exército Brasileiro na Força de Manutenção de Paz das Nações Unidas em Chipre". Trabalho de Graduação Interdisciplinar. Rio de Janeiro: ECEME, 2006.

GALVÃO, Thiago Gehre "América do Sul: construção pela reinvenção (2000-2008)" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v.52, n. 2, p. 63-80, 2009.

GARCIA PINO, Gonzalo "Força de paz combinada Cruz do Sul" In Wilhelm Hofmeister (org) **Segurança internacional. Um diálogo Europa-América do Sul**. Rio de Janeiro: Fundação Konrad Adenauer, 2008.

GONNET, Diego & HERNANDEZ, Diego "Uruguayan participation in UN peace operations: an underestimated international insertion tool" *Cuadernos del CLAEDH*, v. 4, no se, 2008, p.1-31.

GRATIUS, Susanne Brasil en las Americas: Una potencia regional pacificadora? Working Paper n. 35, FRIDE, 2007. Disponível em <http://www.fride.org/eng/Publications/Publication.aspx?Item=1282> Acesso em 8 de maio de 2009.

HIRST, Monica "La intervención sudamericana en Haití" FRIDE Commentario, abril de 2007.

"O Haiti e os desafios de uma reconstrução sustentável - um olhar sul-americano" *Política Externa*, v.19, n. 1, 2010, p.103-112.

HIRST, Monica & LLENDERROZAS, Elsa "La dimensión política de la presencia en Haiti: los desafios para el ABC+U" Segunda Reflexión sobre la Cooperación Argentina con Haiti. Proyecto "La reconstruction de Haiti. Fortaleciendo las capacidades de Argewcntina para una cooperacion efectiva". Buenos Aires, 7 y 8 de Julio de 2008.

LLENDERROZAS, Elsa "Argentina, Brasil y Chile em la reconstrucción de Haiti; intereses y motivaciones de la participación conjunta" Paper prepared to be delivered at the 2006 meeting of the Latin American Studies Association . San Juan, Puerto Rico, March 15-18, 2006.

MALAMUD, Andrés "Leadership without followers: The contested case for Brazilian power status" In Estevão C. de Rezende Martins & Miriam Gomes Saraiva (orgs) **Brasil -União Européia-América do Sul: anos 2010-2020**. Rio de Janeiro, Konrad Adenauer Stiftung, 2009.

MARGHERITIS, Ana **Argentine Foreign Policy: Domestic Politics and Democracy Promotion in the Americas**. Boulder, CO: First Forum Press/Lynne Rienner Publishers, 2010.

MATHIAS, Suzeley; et al "Aspectos da integração regional em defesa da América do Sul" *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol 51, n 1, 2008, p. 76-86.

MONIZ BANDEIRA, Luiz " O Brasil e a América do Sul" In Henrique Altemani & Antonio Carlos Lessa (orgs) **Relações Internacionais do Brasil temas e agendas**, v.1. Rio de Janeiro, Editora Saraiva, 2006.

NEUMANN, Iver B. "A region-building approach to Northern Europe" *Review of International Studies*, v. 20, n. 1, 1994, p. 53-74.

OLIVEIRA, Lairton Ribeiro "Para um novo enfoque da cooperação militar no MERCOSUL: análise prospectiva a partir da atuação militar mercosulina no Haiti" Dissertação de mestrado, Centro de Ciências Sociais e Humanas, Programa de pós-graduação em integração latino-americana, UFSM, Santa Maria, RS, 2008

ONUJI, Janaína, OLIVEIRA, Amâncio Jorge "Brasil, Mercosul e a segurança regional" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 8, n. 2, 1999, p.108-129.

PALÁ, Antonio "The increased role of Latin American Armed Forces in UN peacekeeping: opportunities and challenges" *Airpower Journal*, 1995. Disponível em [http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj95/spe-ed95\\_files/pala.htm](http://www.airpower.maxwell.af.mil/airchronicles/apj/apj95/spe-ed95_files/pala.htm) Acesso em 26 de agosto de 2010.

PEREIRA, Heleno Ribeiro "Radiografia de uma missão: O componente militar da Missão de Estabilização das Nações Unidas" *Tecnologia e Defesa*, vol 22, n. 105, 2005, p. 40-45.

ROODETTES, José Martin (Uruguay) "Peacekeeping and the Armed Forces of the Southern Cone: current trends and future prospects" Master's Thesis, Naval Postgraduate School, United States Navy, Monterrey California, 2002.

SANTOS, Luis Claudio Villafañe G. "A América do Sul no discurso diplomático brasileiro" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v. 48, n. 2, 2005, p.185-204.

SANTOS LEITÃO, Denílson "Entrevista" *Revista PADECEME*, 2º Quadrimestre, 2002, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército.

SANTOS NEVES, Gilda " O Conselho de Segurança e o Brasil" *Verde Oliva*, ano XXXVII, n. 202, p. 9-12, outubro de 2009.

SCHIRM, Stefan A. "Leaders in need of followers: Emerging powers in global governance" *European Journal of International Relations*, v. 16, n. 2, 2010, p. 197-221.

SOARES DE LIMA, Maria Regina " Liderazgo regional em América del Sur: El papel de Brasil" *Foreign Affairs em Español*, octubre-diciembre 2007,p. 38-43.

SPEKTOR, Matias "Idéias de ativismo regional: a transformação das leituras regionais da região" *Revista Brasileira de Política Internacional*, v 53, n 1, p. 25-44, 2010.

STEDMAN, Stephen John "Spoiler problem in peace process" *International Security*, v. 22, n. 2, 1997, p 5-53.

TAPIA, Gabriel Garcia "Haiti: consideraciones geopolíticas, balance y proyecciones" In Joseph Tulchin; Raul Benitez Manuat & Rut Diamint (eds) **El rompecabezas . Conformando la seguridad hemisférica em El siglo XXI**. Buenos Aires, Bononiae Libros, 2005.