

RESUMO

A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano

Este trabalho busca discutir a ação internacional do Brasil em suas relações político-diplomáticas nas operações de paz na África como instrumento de inserção internacional naquele continente. As relações diplomáticas entre o Brasil e a África assumiram um importante papel no quadro da política externa brasileira, especialmente a partir do governo Lula. Considerando o histórico emblemático dos conflitos civis que assolam o continente africano, o Brasil identifica na África uma possibilidade de arranjos diplomáticos, particularmente, no que se refere a sua participação em missões de paz naquele continente. Nesse sentido, esses fatores conjunturais proporcionaram ao Brasil um posicionamento diferenciado no cenário internacional. Assim, o objetivo principal deste estudo reside em compreender as implicações da política interventiva brasileira na África, especialmente no que concerne ao perfil tradicional da atuação do Estado brasileiro em operações de paz no âmbito da ONU e a utilização destes mecanismos de ação internacional como meio de inserção do Estado brasileiro no continente africano. Para tanto, contextualizou-se brevemente a presença brasileira nas missões de paz da ONU como potencial contribuinte para sua política externa, em seguida, analisou-se as características da Política Externa Brasileira para o continente africano.

Palavras-chave: política externa brasileira, inserção internacional, operações de paz, África.

ABSTRACT

The Brazilian Foreign Policy for Africa: Brazil's involvement in peacekeeping operations as international insertion instrument in the African continent

The present paper aims to discuss the Brazil international action in their political and diplomatic relations in peace operations in Africa as an instrument of international insertion on the continent. Diplomatic relations between Brazil and Africa played an important role in the context of Brazilian foreign policy, especially from the Lula government. Considering the iconic history of civil conflicts across the African continent, Brazil in Africa identifies a possible diplomatic arrangements, particularly with regard to its participation in peacekeeping missions on the continent. Accordingly, these situational factors would provide Brazil with a differentiated positioning in the international arena. Thus, the main objective of this study is to understand the implications of Brazil's interventionist policy in Africa, especially in relation to the traditional profile of the Brazilian state of operations in peacekeeping operations under the UN and the use of these mechanisms as a means of international action insertion of the Brazilian state on the African continent. Therefore, it contextualized briefly the Brazilian presence in UN peacekeeping missions as potential contributor to its foreign policy, then analyzed the characteristics of the Brazilian Foreign Policy for Africa.

Keywords: brazilian foreign policy, international insertion, peace operation, africa.

A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano

Jeane Silva de Freitas¹

Wemblley Lucena de Araújo²

INTRODUÇÃO

Durante o século XX, as instituições internacionais centraram suas atenções na busca de instrumentos que promovessem a solução das controvérsias internacionais por vias pacíficas. Durante a estruturação desta conjuntura, inaugurou-se o sistema de segurança coletiva de alcance universal, com o propósito de corrigir a conduta dos Estados transgressores e oferecer mecanismos inovadores no campo da paz e da segurança internacional. Assim, surgiram as operações de manutenção da paz, no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), aferindo maior precisão e legitimidade nas intervenções humanitárias.

Em matéria de resolução de conflitos, a Política Externa Brasileira tornou-se reconhecida no cenário internacional por sua tradição pacifista, sobretudo, o seu posicionamento em relação a não intervenção nos assuntos internos de outros Estados. Nesse contexto, o Brasil buscou direcionar sua política externa na inserção de arranjos internacionais de segurança coletiva, especialmente, no que concerne a sua participação em operações de manutenção da paz sob a égide da ONU, pleiteando um assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) (PAIXÃO, 2008). Desse modo, as relações político-econômicas entre o Brasil e a África passaram a ocupar uma atenção estratégica na Política Externa Brasileira.

1 Mestre em Relações Internacionais pela pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI). Professora do Departamento de Relações Internacionais da Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Atualmente, pesquisadora no projeto Segurança Estatal e Segurança Humana: Estudo Dual das Lógicas de Segurança, Partindo do Local (Paraíba) para o Regional (América do Sul e Leste Asiático).

2 Mestre em Relações Internacionais pelo Programa de Pós-Graduação em Relações Internacionais (PPGRI). Universidade Estadual da Paraíba (UEPB). Graduado em Relações Internacionais (UEPB). Membro do Grupo A Política Externa Brasileira no Conselho de Segurança da ONU no pós-Guerra Fria (UEPB).

A conotação estratégica atribuída ao continente africano no âmbito da política diplomática do governo Lula da Silva, reforçou os anseios da capacidade interventiva do Estado brasileiro no cenário internacional. Nesse período, as diretrizes governamentais priorizaram uma política de solidariedade mais ativa com a África, apesar de defenderem um posicionamento de autonomia de sua soberania (ALMEIDA, 2004). Em função desses fatores, o Brasil assumiu um papel mais protagonista nas intervenções humanitárias na África, respaldando-se na retórica de que por meio dessa ação mais efetiva o país teria um poder de decisão mais expressivo no plano internacional. Desse modo, o presente trabalho busca compreender os significados e as possibilidades da Política Externa Brasileira para o continente africano, sobretudo, sua atuação pragmática, política e diplomática nas operações de paz, sob a égide da ONU, desenvolvidas no continente africano.

A POLÍTICA EXTERNA BRASILEIRA PARA A ÁFRICA

Tradicionalmente, a política externa brasileira se pautou na tentativa de conciliar parâmetros e perspectivas divergentes. Nesse sentido, a diplomacia brasileira foi marcada, primordialmente, pelo anseio em aumentar sua margem de manobra internacional e, para tanto, defendeu que o país seria “amplamente beneficiado pela efetiva implementação e vigência do Direito Internacional” (DINIZ, 2006). Ao mesmo tempo, outros princípios se incorporaram a atuação diplomática do Brasil, a exemplo da não intervenção em assuntos internos, a defesa da solução pacífica das controvérsias internacionais e a ênfase no desarmamento.

No que tange às relações brasileiras com o continente africano, o Itamaraty utilizou uma argumentação de que o governo brasileiro “tinha plena convicção anticolonial e era favorável à autodeterminação dos povos” (PENNA FILHO; LESSA, 2007). Por outro lado, as relações especiais – como, o Tratado de Amizade e Consulta de 1953 - que o Brasil mantinha com Portugal o impediam de assumir uma postura mais agressiva em relação à ex-metrópole. Naturalmente que essa situação causou desconfiança nos governantes africanos em relação às inconsistências do discurso brasileiro (PENNA FILHO; LESSA, 2007).

Recorrendo ao passado, percebe-se que a política externa brasileira relegou o continente africano, em termos políticos e econômicos, até meados da década de 1960, por privilegiar suas relações diplomáticas com duas regiões (América e Europa), até então, estratégicas para seus anseios internacionais. Somente após a Segunda Guerra Mundial que a África voltou a integrar a agenda da política externa brasileira, considerando-se suas estreitas relações com o referido continente durante os séculos XVII, XVIII e meados do XIX, período no qual houve um intenso intercâmbio entre as duas regiões motivadas pelo intercâmbio comercial e a transposição da população, decorrentes do tráfico de escravos para o solo brasileiro (FILHO, 2009).

Com o fim do comércio de escravos, após a década de 1850, as relações Brasil-África se distanciaram por um longo período. Essa ruptura ocorreu em decorrência de vários fatores, entre os quais, destacam-se:

[...] 1) por um lado ocorreu, em fins do século XIX, a penetração européia e o conseqüente “fechamento” do continente africano ao mundo, de acordo com a lógica inerente ao sistema colonial, fato que sucedeu o gradual abandono da exportação de mão de obra escrava que era, afinal, a principal atração econômica da África para o Brasil; 2) por outro lado, a orientação da política exterior brasi-

A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano

leira, que de meados do século XIX em diante privilegiou a imigração européia e tentou apagar da memória nacional as relações com a África, sobretudo o incômodo legado escravo-africano deixado no Brasil por séculos de trabalho forçado, também contribuiu para o afastamento do Brasil da África (FILHO, 2009).

Com o processo de descolonização africano em curso, inaugurou-se um novo cenário naquele continente, pois não apenas se conseguiu a formalização da independência de uma série de colônias, como também uma nova postura brasileira em relação a esse fenômeno, ou seja, passaria de uma relação de desinteresse para uma estratégia de reconhecimento dos novos Estados surgidos a partir dos anos 1960 (PENNA FILHO; LESSA, 2007). Com a criação da Política Externa Independente lançada no governo de Jânio Quadros, “o Brasil lançou uma política africana e tomou posição em favor do direito à autodeterminação dos povos coloniais, especialmente das colônias portuguesas, que iniciavam a luta armada” (VISENTINI; PEREIRA, 2008).

Um novo distanciamento entre o Brasil e a África seria observado durante os anos 1990, em virtude da inserção das ideias kantianas na política brasileira, acreditando-se que a saída para a modernidade estaria no “multilateralismo e no esforço da construção de uma agenda global consensual e na regulação de temas globais como o liberalismo econômico, o meio ambiente, os direitos humanos, entre outros” (SARAIVA, 2002). Esses contrassensos políticos levaram o Brasil a abandonar o modelo de substituição de importações e da política de promoção de exportações que estabelecia com a África.

No entanto, com a ascensão do governo Lula, em 2003, uma nova percepção brasileira se abriu em relação à África. Esse período foi marcado por uma política externa considerada afirmativa e propositiva, incluindo-se políticas integracionistas nos quadros diplomáticos de ambas as regiões. Além disso, criaram-se fóruns de diálogos como o IBAS3 ou G3, apoio ao processo de pacificação e reconstrução, perdão da dívida de vários países africanos e a concessão de créditos e assistência em várias instâncias (VISENTINI; PEREIRA, 2008).

Essa nova política africana é explicada por alguns especialistas no sentido de que “o Brasil contemporâneo é herdeiro de uma rica tradição” em que a inserção internacional do país fora forjada nas múltiplas parcerias e, nesse caso, a dimensão africana ultrapassaria os fatores da materialidade (SARAIVA, 2002). A crise econômica mundial corroeu o domínio das potências desenvolvidas e abriu um leque de oportunidades sem precedentes para o hemisfério Sul. Sem menosprezar as relações com os países desenvolvidos, o governo Lula buscou concentrar suas alianças com o hemisfério Sul, começando por seus vizinhos – América do Sul e MERCOSUL – e alargando-se para outras regiões regionais, como a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP); IBAS; BRICS; América do Sul-África Cimeira (ASA); e Atlântico Sul, que logo se tornaram o novo paradigma dominante do Itamaraty. Desde então, a aproximação do Brasil com o continente africano tem evoluído consideravelmente dentro dessa nova estratégia da política externa brasileira (ALVES, 2013).

BREVE CONTEXTUALIZAÇÃO DA PRESENÇA BRASILEIRA NAS OPERAÇÕES DE PAZ DA ONU: HISTÓRIA DIPLOMÁTICA E PRAGMATISMO POLÍTICO.

Conforme mostrou a história, a Liga das Nações fracassou, mas ela representou a tentati-

3 Fórum para o diálogo entre a Índia, Brasil e África do Sul.

va de formalizar uma instituição para coordenar as ações rumo à paz e coagir as nações que não respeitassem as normas de boa vizinhança. No entanto, o modelo multilateral de organização permaneceu no sistema internacional com a emergência da ONU, articulada com base nos princípios do Direito Internacional e no Estado de Direito, na qual os Estados signatários se comprometem a cumprir e respeitar os acordos celebrados no âmbito da Organização. No que tange às questões de segurança, o CSNU é o organismo incumbido de resolver as controvérsias e estabelecer mecanismos de promoção da paz e da segurança no meio internacional (JUNIOR; GÓES, 2010).

Apesar de não haver, na Carta da ONU, uma menção direta à utilização de operações de paz como mecanismos de estabilização do sistema internacional, no pós-Guerra Fria houve uma proliferação das missões onusianas, mediante o aumento dos conflitos intra-estatais, movimentos separatistas, terrorismo e outros fatores de desordem transnacional. Nesse contexto, a legitimação para essas operações se fundamentou com base nos capítulos VI e VII da Carta, promovendo desse modo, um desenvolvimento no arcabouço jurídico e a padronização da operacionalidade dessas missões (JUNIOR; GÓES, 2010).

Nesse ensejo, desde a Liga das Nações, que a participação brasileira buscou contribuir efetivamente nas questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacional. Historicamente, a incipiente presença do Brasil na resolução de conflitos, deu-se na década de 1930 em razão da disputa fronteiriça entre Peru e Colômbia, na região amazônica. Na época, o Estado brasileiro já havia se retirado da Liga das Nações, mas atuou como mediador do conflito em virtude de sua posição geográfica e suas várias tentativas conciliadoras neste caso (SALVADOR, 2007). Evidentemente, que a proteção dos interesses brasileiros também estava na pauta para a resolução desse problema, pois se preocupava com o fato de alguns territórios que já eram reconhecidos pelo Peru, virem a ser reivindicados pela Colômbia e, desse modo, desestabilizar a região.

A segunda participação, em que as Forças Armadas brasileiras e o Itamaraty, atuaram conjuntamente como mediadores de um conflito, foi no final da década de 1940 já no âmbito das Nações Unidas, na guerra da Grécia. Apesar de também não ser considerada propriamente uma operação de paz, o Brasil garantiu sua participação na contenção desse conflito com a presença do Capitão-Tenente John Anderesen Munro e o Capitão Hervê Pedroso. A missão tinha por objetivo “a cooperação entre as forças das Nações Unidas conjuntamente com as autoridades regionais no problema dos refugiados e monitorar a situação na fronteira da Grécia, a qual enfrentava uma guerra civil [...]” (SALVADOR, 2007). Mas, em 1949, o Brasil encerrou suas atividades por falta de recursos financeiros.

Oficialmente, o marco temporal que deu início à dinâmica das operações de paz da ONU foi em 1956, com o estabelecimento da missão UNEF I, surgindo nesse contexto à terminologia operações de paz - *peacekeeping operations*, e desde então a expressão vem se modificando de acordo com a natureza das missões de paz (DINIZ, 2006). Vale ressaltar que, os principais conceitos e definições relacionados às operações de paz são oriundos de vários documentos, tais como: a Agenda para a Paz de 1992; o Relatório Especial sobre a Manutenção da Paz de 1994; o Suplemento à Agenda para a Paz de 1995; e vários outros documentos emitidos pela OTAN sobre o referido assunto (SALVADOR, 2007).

A proposta do relatório, a Agenda para Paz, do então Secretário-Geral Bouthros-Ghali, em 1992, foi importante porque estabeleceu um parâmetro de concepções concernentes a atu-

A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano

ação contributiva das Nações Unidas em prol da paz e da segurança internacional. Nesse sentido, foram definidas terminologias em relação às atividades para a manutenção da paz, a saber:

A diplomacia Preventiva (preventive diplomacy) que se refere ao conjunto de medidas voltadas a evitar a emergência ou o escalamento de controvérsias entre duas ou mais partes, por meio do intercâmbio de missões diplomáticas e militares.

Estabelecimento da Paz (peacemaking) é o processo voltado à obtenção de acordos que cessem a confrontação entre as partes de um conflito, por intermédio de medidas pacíficas, coadunadas com o Capítulo VI da Carta da ONU.

Manutenção da Paz (peacekeeping) trata-se das atividades realizadas in loco, consistindo no emprego de pessoal militar, policial e civil da ONU, objetivando o auxílio na implementação de acordos que resultem na cessação das hostilidades entre as partes do conflito. Tendo como princípios básicos: “o consentimento das partes, a imparcialidade, o uso mínimo da força limitado à autodefesa, e o caráter voluntário de participação dos Estados-Membros” (LESSA, 2007).

Construção da Paz após o conflito (post-conflict peace-building) são as operações destinadas a consolidar a paz e a evitar o ressurgimento do conflito.

Imposição da Paz (peace enforcement), medidas voltadas para restabelecer e manter o cessar-fogo, por intermédio do emprego de forças militares, em uma área de conflito onde as partes envolvidas não consentiram a intervenção e estão em confrontação bélica.

Conforme exposto, pormenorizadamente, para cada conjuntura beligerante há uma especificação em matéria de operações de paz. Desse modo, a relevância da participação de um Estado nessas atividades interventivas está relacionada diretamente ao grau de protagonismo desse país nas ações multilaterais e, por conseguinte, na agenda internacional. Por outro lado, observa-se que à inação para com a mesma, implicaria necessariamente em efeitos negativos para essa política externa, como por exemplo, a perda de influência política no sistema internacional (JUNIOR; GÓES, 2010).

Pensando na atuação brasileira nessas operações de paz, sob o respaldo da ONU, é importante frisar que os “Estados engendram suas políticas externas a partir de seus interesses materiais ou ideais, com os quais constroem suas interações com outros Estados e demais atores relevantes no ambiente internacional” (DAHL, 1988 apud JUNIOR; GÓES). Todavia, esse cenário global é imbuído de uma variedade de problemas objetivos, que se tornam por sua vez, um ambiente de riscos e oportunidades, segundo os quais os atores projetam seus cálculos de liderança e estabelecem suas relações de poder (JUNIOR; GÓES, 2010).

Nessa conjuntura, o Brasil tem se posicionado ativamente em relação a essa tendência da agenda internacional. Historicamente, a colaboração brasileira em organismos multilaterais, na maioria das vezes, restringiu-se ao envio de alguns poucos oficiais, como se pôde observar em algumas missões, para a assessoria e coordenação das mesmas, especialmente, observadores militares e policiais, pessoal de engenharia, ajuda médica, técnicos e professores para acompanhar processos eleitorais, entre outros. Entretanto, foram enviados maiores contingentes, em termos militares, para a Missão de Suez (600 soldados), República

Dominicana (1200 soldados), Angola (4000 soldados) e em Moçambique (200 soldados) (MIYAMOTO, 2008).

Sendo assim, os impactos da participação brasileira em missões de paz, configuraram-se como um importante instrumento para sua política externa, no que faz menção a sua credibilidade e a ampliação de sua influência no cenário regional e internacional. Esses fatores puderam ser observados com o exemplo da atuação do Brasil no comando da missão MINUSTAH, em 2004, no Haiti, quando o país “conquistou importante projeção internacional como nação difusora dos ideais de cooperação internacional, adepta da solução pacífica e promotora da negociação diplomática” (LESSA, 2007).

Dentro deste contexto, cumpre ressaltar que, por meio da atuação brasileira nas forças de manutenção da paz, o país conseguiu estreitar suas relações políticas e econômicas com várias nações, especialmente com alguns países africanos, o que possibilitou a expansão do seu poder de influência naquele continente. Em termos regionais, o impacto dessa participação brasileira refletiu-se na sua consolidação de liderança junto ao Mercado Comum do Sul (MERCOSUL), bem como o propiciou uma participação mais ativa nos projetos regionais da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), e uma atuação como mentor nas negociações com os EUA sobre a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA). (LESSA, 2007).

Quanto aos benefícios da participação da Força Terrestre brasileira nessas operações de paz, sendo utilizadas como instrumento da política externa brasileira, elucida-se a criação do Centro de Preparação e Avaliação para as Missões de Paz do Exército Brasileiro (CE-PAEB), em 2001; assim como, a criação do Grupo de Acompanhamento e Apoio às Missões de Paz no âmbito da Força Terrestre (GAAPAZ), em 2004; e a criação do Centro de Instrução de Operações de Paz (CIOPaz), em 2005, além da internalização do conhecimento no gerenciamento de crises em ambiente urbano. Todos esses investimentos internos, em matéria de missão de paz, contribuíram para projetar o Exército Brasileiro no cenário internacional (LESSA, 2007).

A AÇÃO MULTILATERAL DO BRASIL NAS MISSÕES DE PAZ AFRICANAS

Oliveira (2005) ressalta que há uma variável importante na distribuição de poder no plano mundial, esta seria a capacidade que um Estado dispõe para impor seus interesses perante o posicionamento dos outros atores. Por outro lado, a concepção para a formulação de uma política externa se encontraria muito além dessa restrita ação diplomática, tendo em vista que a mesma é resultado da ação de vários atores que “compõem a projeção internacional do país” (RODRIGUES, 2012). Nessa linha de raciocínio, Pinheiro (2004) considera que:

[...] a política externa pode ser definida como o conjunto de ações e decisões de um determinado ator, geralmente (sic) mas não necessariamente o Estado, em relação a outros Estados ou atores externos – tais como organizações internacionais, corporações multinacionais ou atores transnacionais – formulada a partir de oportunidades e demandas de natureza doméstica e/ou internacional.

Pensando nos objetivos contemporâneos da política externa brasileira, observa-se a defesa pela reforma do Conselho de Segurança da ONU, por estar relacionado com o objeto de estudo deste trabalho. Nesse sentido, a ação do país vem se coadunando com as aspirações

A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano

de pleitear um assento permanente junto à organização, visando torná-la mais eficaz e legítima, em termos de representatividade regional (LESSA, 2007). Retomando a ideia de que a política externa de um país é formada por um conjunto de atividades políticas, com as quais cada Estado projeta seus interesses perante os outros, Russell (1990), considera:

[...] a política externa como a área particular da ação política dos governos, abrangendo três dimensões analiticamente separáveis – político-diplomático, militar-estratégica e econômica – e que se projeta no âmbito externo ante a uma ampla gama de atores e instituições governamentais e não governamentais, tanto no plano bilateral como no multilateral (apud OLIVEIRA, 2005).

A inserção brasileira no sistema mundial se constituiu por um processo estratégico de redefinição de seu posicionamento nesse sistema. Para tanto, o multilateralismo integrou sua política externa como uma de suas prioridades de ação seja no plano econômico, quanto no político. A intensificação da atuação brasileira em operações de paz se ratificou como um instrumento preponderante para sua política externa, por três razões basilares: geram expectativas acerca de seu alcance na realização dos interesses e das relações internacionais do país; o histórico padrão de qualidade governamental brasileiro em sua política multilateral; e por fim, a experiência contínua da diplomacia brasileira nos órgãos multilaterais (CERVO, 2008).

Historicamente, a presença brasileira nos órgãos multilaterais se mostrou oscilante, em alguns momentos, entre o posicionamento idealista e realista, como também, subserviente e protagonista. Apesar desses aspectos, o Brasil apresentou uma atuante presença nesses organismos multilaterais, tanto no âmbito global como no regional, o que denotou a importância que o país atribuía a essas negociações e a sua “capacidade de fixar regras de ordenamento das relações internacionais” (CERVO, 2008). Essas ressalvas puderam ser observadas a partir da década de 1990, momento no qual o Brasil intensificou sua participação nesses órgãos.

Nessas condições, a ação multilateral do Brasil se revelou, ao longo do tempo, coerente com seu histórico diplomático, sobretudo, no que diz respeito aos princípios de autodeterminação, não intervenção e o vetor do desenvolvimento. Tais fatores se deveram a uma mudança paradigmática em relação às percepções concernentes a atuação desses órgãos multilaterais no sistema internacional, ao passo que, passaram a ser identificados como potenciais espaços de “aumento da margem de manobra”, especialmente para os países em desenvolvimento e, nesse caso, o Brasil (DINIZ, 2006).

Essas ressalvas explicitaram o posicionamento brasileiro em relação à sua presença em missões de paz. Todavia, nessa época o Brasil apresentou fortes reservas no que se refere a “ideia de Operações de Imposição da Paz”, embasadas no Capítulo VII da Carta da ONU, por defenderem que missões dessa natureza se confrontavam com sua tradição diplomática de país mediador entre as partes beligerantes. Mas, a partir de 1999, o Brasil passou a participar dessas operações com mandato coercitivo, a exemplo da missão no Timor Leste (DINIZ, 2006).

Cumprir ressaltar que, as diretrizes brasileiras em relação à segurança global durante a década de 1990, estiveram pautadas sobre a visão kantiana de paz universal, segundo a qual o ambiente do ordenamento mundial de segurança seria induzido por meio de medidas

de confiança mútua, mas com alcance universal. Essa postura de segurança brasileira, permeada pela visão de desarmamento, fez com que o país assinasse a convenção sobre armas Químicas e a Convenção para a Proibição das Armas Biológicas, em 1993. No ano seguinte, aderiu ao Tratado de Tlatelolco com interesses nacionais na Conferência de Desarmamento de Genebra (CERVO, 2008).

Ademais, a política do governo brasileiro com relação às operações de manutenção da paz não se limitou a simples participação com efetivos militares in loco, mas também buscou discutir ativamente sobre essas questões em diversos foros. Além disso, o Brasil optou por aperfeiçoar os mecanismos destinados a reação no âmbito da ONU. O país observou a necessidade de aprovações de mandatos mais claros e exequíveis, assim como à institucionalização para contribuições permanentes nos processos de financiamento das operações de manutenção da paz (FONTURA, 2005). Desse modo, tanto o discurso como a prática brasileira em matéria de operações de manutenção da paz estiveram coerentes em prol da valorização das Nações e de sua política externa.

Outro aspecto importante em relação à participação brasileira nas missões de paz da ONU, diz respeito a sua localização em países que possuíam geograficamente “prévios vínculos políticos e culturais”, a saber, os países africanos de língua portuguesa, os de colonização portuguesa e os países latino-americanos, geralmente, com baixo contingente militar. Porém, a partir de 2004, o Brasil assumiu uma postura mais intervencionista em relação à resolução de conflitos internos e/ou guerra civil. Nesse período, o país enviou uma força de paz para o Haiti, um Estado localizado geograficamente fora de sua zona de atuação e influência política, mas que proporcionou ao Estado brasileiro um papel de atuação interventiva protagonista (LIMA, 2005).

Paralelamente, observou-se um conjunto de fatores que corroboraram para que o Brasil se aproximasse dos países africanos, particularmente, em decorrência da perspectiva de cooperação Sul-Sul, contribuindo para o estabelecimento de relações políticas, econômicas e de segurança naquele continente (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006). Nesse sentido, ressalta-se que:

[...] no governo Lula constatou-se uma retomada do interesse político pela África, com uma redefinição da política africana, procurando-se ultrapassar a chamada diplomacia seletiva, que privilegiava preferencialmente os países da África Meridional e os países da CPLP e passando a um esforço de abarcar o conjunto dos países do continente africano. Mesmo assim, áreas tradicionais continuaram recebendo tratamento atento em alguns casos, como em relação à África do Sul, em face de novas iniciativas estratégicas, nomeadamente o Fórum de Diálogo Índia, Brasil, África do Sul (IBAS) (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006).

No entanto, o exercício da cooperação entre o Brasil e a África não se mantiveram linearmente durante o período da Guerra Fria em face de alguns complicadores, a exemplo da postura econômico-comercial do Brasil e a reforma do Estado (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006). Em outro aspecto, os conflitos locais e regionais que emergiram no continente africano durante esse período, especialmente os que envolveram o Cone Sul – África do Sul, Angola, Moçambique, Namíbia e Zimbábue – bem como o emblemático conflito do Sudão, afetaram de certa maneira a política africana do Brasil, pois “fomentaram o comércio de armas” e intensificaram os problemas sociais e governamentais nessas regi-

ões (CERVO, 2008). No entanto, apesar desse distanciamento, as bases que se assentaram a conveniente aproximação com a África, pautaram-se na “estratégia brasileira de buscar compatibilizar o plano das negociações Norte-Sul com as perspectivas de Cooperação Sul-Sul” (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006).

No âmbito da política de segurança voltada para a África, o governo brasileiro destinou importantes ações no que se refere ao envio de contingentes militares da ONU. Com efeito, o Brasil participou de várias operações de manutenção da paz naquele continente, a começar por Moçambique, Angola, Uganda, Ruanda, Libéria e África do Sul, entre outros países (MOURÃO; CARDOSO; OLIVEIRA, 2006). Segundo os dados oficiais fornecidos pelo Exército Brasileiro, no que se refere às operações de paz, as principais missões em que o Brasil enviou sua Força Terrestre, com o fito de ilustrar a contribuição desse estreitamento das relações para com os interesses estratégicos do Brasil no cenário internacional (EXÉRCITO BRASILEIRO, 2013), concentraram-se em:

MOÇAMBIQUE: nessa região, foi destinada a Operação de Paz das Nações Unidas em Moçambique (ONUMOZ), para implementação do Acordo Geral de Paz, assinado em outubro de 1992. Assim, entre janeiro de 1993 a dezembro de 1994, o Brasil contribuiu para a missão com um contingente de vinte e seis Observadores Militares, sessenta e sete Observadores Policiais, uma unidade médica e uma companhia de infantaria, composta por cento e setenta militares.

ANGOLA: nesse país, a ONU estabeleceu três missões para a estabilização da paz e, consequentemente, com participação do contingente brasileiro, a saber: a Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA), em 1997 – o Brasil contribuiu em todo o mandato (1997-1999), com um efetivo de quatro Observadores Militares, vinte Observadores Policiais e dois oficiais, contudo, em 1999 o país passou a ceder uma unidade médica composta por quinze militares do Exército; a Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEN – I, II e III), em 1998 – UNAVEN I (o Brasil contribuiu, com oito Observadores Militares), UNAVEN II (continuou contribuindo com oito Observadores Militares, nove Observadores Policiais e uma unidade médica), UNAVEN III (contribuiu com cerca de mil e cem militares, incluindo tropa, oficiais do Estado-Maior, Observadores Militares e Policiais); e a Missão das Nações Unidas em Angola (UNMA), em 2002 – o Brasil manteve um coronel do Exército com representante da ONU na Comissão Militar Mista e Assessor Militar do Chefe da UNMA, juntamente com dois tenentes-coronéis, também do exército, que realizaram o trabalho de Oficiais de Legislação.

SUDÃO: nesse país, o Brasil atuou por meio da Missão das Nações Unidas no Sudão (UNMIS), no período compreendido entre 2005 a 2011. Os oficiais brasileiros operaram nessa missão como Observadores Militares, contando com a presença de militares do Exército, da Força Aérea e dos policiais militares do Distrito Federal. Nesse período, os oficiais brasileiros contribuíram para implementação do processo de paz. No atual conflito entre o Sudão e o Sudão do Sul, o efetivo de paz brasileiro concentra treze oficiais na manutenção da paz na região beligerante.

LIBÉRIA (missão em andamento): foi estabelecida em setembro de 2003 a Missão das Nações Unidas na Libéria (UNMIL). Nesse país o Brasil vem apoiando a implementação do acordo de cessar-fogo e o processo de paz. Para tanto, o Brasil par-

participa dessa missão atualmente com três oficiais superiores, sendo dois maiores do Exército Brasileiro que desempenham as funções de Oficial da UNMIL e de Oficial de Operações da Seção de Engenharia da Missão. Um terceiro oficial, em sistema de rodízio entre a Marinha do Brasil e a Força Aérea Brasileira, desempenhando a função de Oficial de Ligação entre a UNMIL e a Missão das Nações Unidas na Serra Leoa (UNIOSIL).

COSTA DO MARFIM (missão em andamento): em 2004, foi estabelecida a Operação das Nações Unidas na Costa do Marfim (UNOCI), em substituição a Missão das Nações Unidas na Costa do Marfim (MINUCI) de 2003. O Brasil participa desde 2003 com sete militares no Estado-Maior da Força de Paz: um da Marinha, um do Exército e um da Força Aérea, além de três Observadores do Exército e um Observador da Marinha.

SAARA OCIDENTAL (missão em andamento): consiste na Missão das Nações Unidas para o Referendo no Saara Ocidental (MINURSO). Nessa missão, o Brasil participa com seis Observadores Militares.

Dentro deste contexto, além da participação nas operações supracitadas, Amorim (2013) ressalta o papel do Brasil no comando da MONUSCO (Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo) que se caracteriza como a maior operação já realizada pela ONU. Desta forma compreende-se que estes envolvimento “tem sido uma dimensão importante que reúne política externa e política de defesa, em perfeita sintonia” (AMORIM, 2013).

Após essa concisa caracterização acerca da atuação brasileira nas missões de paz na África, salienta-se que as ações do Estado brasileiro podem ser traduzidas como a projeção de uma imagem positiva. Desta forma, frisa-se que a construção da identidade de um Estado dentro do sistema internacional pode exercer influência “sobre redes de reciprocidade das quais o Estado pode se beneficiar” (WENDT, 1992 apud JUNIOR; GÓES, 2010). Nesse caso, a participação brasileira no que concerne às operações de paz no continente africano, obviamente, não subscreve ações baseadas no altruísmo do Estado, haja vista que essa atuação permeia um longo e estratégico processo de inserção brasileira no cenário internacional.

IMPLICAÇÕES PARA INSERÇÃO INTERNACIONAL BRASILEIRA

A trajetória percorrida pelo Brasil, no que tange a seu envolvimento nas operações de paz onusianas, desde suas primeiras participações no pós-Segunda Guerra até as mais recentes intervenções internacionais, revela que o Brasil se configurou como um dos Estados mais atuantes nestes mecanismos de promoção da paz no cenário internacional. Esta ação internacional proporcionou ao governo brasileiro se inserir em diversos contextos, como meio de atingir seus interesses específicos, além de atuar diante de questões essenciais à política de segurança internacional, ainda projetou sua inserção em regiões estratégicas aos seus interesses.

A participação brasileira em operações de manutenção da paz é uma das opções adotadas por sua política externa para obtenção de maior visibilidade nas discussões internacionais. Conforme se observa, a tradição diplomática pacifista do Brasil se mantém sempre em uma posição atuante nas questões referentes à segurança e a paz internacional. No entanto, este

A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano

engajamento advém do interesse nacional de inserção internacional, seja nos campos militares, econômicos ou diplomáticos.

No plano militar, há uma nítida relevância na cooperação Brasil-África concerne na renovação do poderio militar do país. Sendo o Brasil um país que não se envolve em conflitos armados, um dos benefícios apontados por sua política externa diz respeito ao treinamento dos militares brasileiros no campo de conflito. A partir dessa vivência in loco, as tropas brasileiras retornam dessas missões mais qualificadas e multidisciplinares, tendo em vista que a experiência acumulada nessas operações é transmitida, de certo modo, para outras instâncias nacionais, como as Academias do Exército e da Polícia brasileira (SALVADOR, 2007).

No campo econômico, pode-se afirmar que, as relações do Brasil com o continente africano foi intensificada através dos vínculos cooperativos. Este direcionamento eleva a presença do Brasil em suas relações internacionais com o continente, ao mesmo tempo em que, estabelecem vínculos e novos canais de atuação internacional, vista a inserção na plataforma de cooperação Sul-Sul. Partindo deste direcionamento, Neves (2009) ressalta que os processos de cooperação constitui uma das faces do prisma pragmático de envolvimento do Brasil nos esforços de consolidação da paz de países egressos de conflito e passa a ser reforçada pela cooperação no nível bilateral, triangular ou multilateral.

No campo diplomático, Aguilar (2012) sinaliza que:

A diplomacia trabalha em prol dos interesses do Estado com o objetivo de manter a paz e permitir a coexistência com outros Estados. Quanto mais competente é a diplomacia, maiores dividendos serão obtidos pelo Estado e maior a sua capacidade de estimular práticas de tolerância e coexistência.

Nesse ensejo, as relações diplomáticas entre o Brasil e a África assumiram um importante papel no quadro político da política externa brasileira, especialmente a partir do governo Lula. Considerando o histórico emblemático de conflitos civis que assolam o continente africano, o Brasil identifica na África uma possibilidade de arranjos diplomáticos, particularmente, no que se refere a sua participação em missões de paz naquele continente. Nesse sentido, esses fatores proporcionariam ao Brasil um posicionamento diferenciado e elevação de sua imagem no cenário internacional.

A construção da imagem brasileira, como um Estado promotor da paz, principalmente em se tratando de África, onde seus laços estão umbilicalmente interligados pela história, refaz uma discussão sobre o soft power que o Brasil adquire ao se engajar em mecanismos de construção da paz no cenário internacional. De acordo com Nye (2004), o soft power reside na capacidade de moldar as preferências dos outros, assim, os líderes políticos passam a compreender que o poder vem da capacidade de atração e influência. Desta forma, a capacidade de estabelecer preferências tende a se associar à elementos intangíveis, como: uma atraente personalidade, cultura, valores e instituições políticas vistas como legítimas. Se um líder representa esses valores, os demais tenderão a aceitá-lo, essas consequências o propiciaram menores custos no processo liderança (NYE, 2004).

A presença regular do Brasil no CSNU, principalmente no período posterior à Guerra Fria, abriu espaço para a visibilidade do Estado brasileiro diante da alta política internacional,

traçando diretrizes e intensificação de sua política externa diante de questões cruciais para a manutenção da paz e da segurança no meio internacional (ARAÚJO, 2014). Dentro desse contexto, o posicionamento do Estado brasileiro esteve direcionado na defesa do cumprimento dos acordos de paz, na fiscalização da comunidade internacional para o cumprimento dos aspectos firmados entre as partes antagônicas, além de defender a prática das intervenções calcadas nos direitos humanos nas operações de paz a fim de construir processos de paz coerentes com a realidade africana.

Desta forma, entende-se que a postura brasileira em matéria de operações de paz vem se mostrando cada vez mais protagonista no contexto internacional. Estes fatores conferem a sua política externa um potencial estratégico de credibilidade e responsabilidade perante a comunidade internacional. Assim, caso haja uma ampliação mais democrática no CSNU o Estado brasileiro teria maiores chances de ser aceito como membro permanente nesse organismo.

Nesta linha de raciocínio, Schoeman (2012) argumenta que a ação multilateral em questões internacionais, como as operações de paz, gera para as potências emergentes, como o Brasil, a possibilidade de elevar seus níveis de influências de forma a fortalecer sua imagem e a defender seus respectivos interesses nacionais, além disso, o favorecem perante as grandes potências no sentido de suas competências e suas responsabilidades com as questões internacionais.

Partindo da concepção de potência em ascensão no cenário internacional, Norheim-Martinsen (2012) discute a construção da imagem brasileira calcada como um ator construtor da paz internacional. Neste sentido, Nasser (2012) avalia que o engajamento em operações de paz, mais que causa, é uma consequência da evolução das ambições da política externa brasileira, que se renova em uma auto-imagem, traduzindo-se em ações no cenário internacional.

Cumprir ressaltar que, as atuações do Brasil a partir de seu engajamento nas operações de paz na África, desempenharam um papel fundamental como parte da estratégia de inserção internacional brasileira no continente africano. Assim, ao mesmo tempo em que o Brasil demonstrava sua capacidade de interagir em questões de segurança internacional, a construção de sua imagem perante os demais Estados da região, favoreceu os interesses nacionais brasileiros em relação as suas relações internacionais naquele continente.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A concepção do estudo desse artigo partiu da necessidade de analisar a importância da atuação brasileira nas operações de paz como instrumento valorativo de inserção internacional para sua política externa. De fato, os países em desenvolvimento sempre estiveram às margens das decisões políticas mais relevantes no âmbito dos organismos internacionais e, dessa forma, buscaram ascender internacionalmente por meio de diversos mecanismos, objetivando alcançar espaços e posições mais favoráveis a sua atuação no cenário internacional.

Dentro deste contexto, ressaltam ao olhar, a crescente participação brasileira nas operações de paz onusianas desde a gênese às mais recentes atuações. Estes mecanismos de promoção da paz em cenários conturbados por conflitos desenvolvem-se em considerável maioria em

A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano

Estados africanos, que devido às crises domésticas advindas de diversas variáveis, necessitaram processos de intervenções internacionais para minimizar e cessar suas problemáticas no campo da segurança.

Essa conjuntura favoreceu a participação de diversos Estados do sistema internacional, com destaque para os emergentes, assim como o Brasil, que percebe estes mecanismos como parte de sua estratégia de inserção internacional, tanto do ponto de vista pragmático contribuindo às missões, como no plano político-diplomático, defendendo seus posicionamentos nos fóruns internacionais para a contenção das crises africanas, a exemplo da atração de dividendos para o Brasil através da defesa de seus interesses nacionais.

Esses dividendos podem ser traduzidos numa maior atuação nos fóruns multilaterais, além de uma demonstração de maturidade e responsabilidade frente às problemáticas que tangem à manutenção da paz e da segurança no meio internacional. Assim, conclui-se que as relações do Brasil com os Estados africanos remontam toda uma história, mas que nos últimos anos se intensificou gradativamente. Desta forma, o direcionamento da política externa brasileira para o continente africano vai para além de sua atuação nas operações de paz onusianas, estas se configuram como instrumentos de inserção do Brasil no continente, que transcende o aparato da segurança e se conecta as mais variadas interfases, seja no campo econômico com os novos vínculos cooperativos dentro da plataforma Sul-Sul, seja nos laços culturais fortalecidos pela identidade brasileira com a região, principalmente com os estados africanos de Língua Portuguesa por meio da CPLP, seja através da própria diplomacia brasileira nas tomadas de decisões internacionais referentes ao continente africano.

REFERÊNCIAS

AGUILAR, Sérgio. Uma cultura brasileira de missões de paz. In: Diplomacia para paz. Brasília: FUNAG, 2012, p. 215-242.

ALMEIDA, Paulo Roberto de. (2004). Uma política externa engajada: a diplomacia do governo Lula. Rev. Brasileira Política internacional, Brasília, v. 47, n.1, PP. 162-184.

ALVES, Ana Cristina. Brazil in Africa: Achievements and Challenges. In: Potências emergentes na África. Relatório Especial, Singapore: LSE IDEAS, p. 37-44, 2013.

AMORIM, Celso. Segurança Internacional: novos desafios para o Brasil. In: Contexto Internacional, vol. 35, n. 1. Rio de Janeiro: Pontifícia Universidade Católica do Rio de Janeiro, 2013.

ARAÚJO, Wembley. O Brasil no Conselho de Segurança da ONU e as intervenções humanitárias na África: discussões políticas em relação ao caso de Serra Leoa. In: V Seminário Nacional de Sociologia & Política: desenvolvimento e Mudanças Sociais e Contexto de Crise. Curitiba: UFPR, 2014.

CERVO, Amado Luiz. (2008). Inserção Internacional: formação dos conceitos brasileiros. São Paulo: Saraiva.

DAHL, R. (1988). Análise política moderna. Brasília: UnB.

DINIZ, Eugenio. (2006). O Brasil e as Operações de paz. In: Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. V.2, São Paulo: Saraiva.

- EXÉRCITO BRASILEIRO – MISSÕES DE PAZ. Disponível em: <http://www.exercito.gov.br/web/guest/missoes-de-paz>. Acesso em: 16 jun. 2013.
- FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrise da. (2005). O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Brasília: FUNAG.
- JUNIOR, Almir de Oliveira; GÓES, Fernanda Lira. (2010). A presença brasileira nas operações de paz das Nações Unidas. Rio de Janeiro: ipea. Disponível em: http://www.ipea.gov.br/sites/000/2/publicacoes/tds/td_1516.pdf. Acesso em: 15 jan. 2013.
- LESSA, Marco Aurélio Gaspar. (2007). A participação dos contingentes do exército brasileiro na missão de estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). 2007. 115 f. Dissertação (mestrado em Administração Pública) – Escola Brasileira de administração Pública, Fundação Getúlio Vargas, Rio de Janeiro.
- LIMA, Maria Regina Soares de. (2005). A política externa brasileira e os desafios da cooperação Sul-Sul. Rev. Brasileira de Política Internacional [impressa], Brasília, v. 48, n.1, pp. 01-36.
- MIYAMOTO, Shiguenoli. (2008). A Política Externa Brasileira e as Operações de Paz. Rev. Brasileira de Estudos Políticos [online], UFMG, v. 98, pp. 361-394.
- MOURÃO, Augusto Albuquerque; CARDOSO, Fernando Jorge; OLIVEIRA, Henrique Altemani de. (2006). As relações Brasil-África: de 1990 a 2005. In: Relações internacionais do Brasil: temas e agendas. v. 1, São Paulo: Saraiva.
- NASSER, Filipe. Pax Brasiliensis: Projeção de poder e solidariedade na estratégia diplomática de participação brasileira em operações de paz da organização das Nações Unidas. In: O Brasil e as operações de paz em um mundo globalizado: entre a tradição e a inovação. Brasília: IPEA, 2012, p. 213 - 241.
- NEVES, Gilda Motta Santos. Comissão das Nações Unidas para Consolidação da Paz: perspectiva brasileira. Gilda Motta Santos Neves. Brasília: FUNAG, 2009.
- NYE, Joseph. (2004). Soft Power: The means success in the world politics. New York: Public Affairs.
- NORHEIM-MARTINSEN, Pen M. Brazil: an emerging peacekeeping actor. In: NOREF Report. Norwegian Peacebuilding Resource Center. 2012.
- OLIVEIRA, Henrique Altemani. (2005). Política externa brasileira. São Paulo: Saraiva.
- PAIXÃO, Severino de Ramos Bento da. (2008). O impacto dos novos parâmetros adotados pela ONU para as operações de paz na tradição da política externa brasileira. 128 f. Dissertação (mestrado em Ciência Política) – Universidade Federal Fluminense, Niterói.
- PENNA FILHO, Pio. A evolução da política africana do Brasil contemporâneo. Anais do II Encontro Memorial “Nossas Letras na História da Educação”, Instituto de Ciências Humanas e Sociais, 2009.
- PENNA FILHO, Pio; LESSA, Antônio Carlos Moraes. O Itamaraty e a África: as origens da política africana do Brasil. Estudos Históricos, Rio de Janeiro, n. 39, p. 57-81, jan./jun. 2007.
- PINHEIRO, Letícia. (2004). Política externa brasileira. Rio de Janeiro: Zahar.

A Política Externa Brasileira para a África: o envolvimento do Brasil nas operações de paz como instrumento de inserção internacional no continente africano

RODRIGUES, Gilberto M. A. (2012). A política externa brasileira e a prevenção de conflitos internacionais. In: Diplomacia Brasileira para a Paz, Brasília: FUNAG.

RUSSEL, R. (1990). Política exterior y toma de decisiones em América Latina. Buenos Aires: GEL.

SALVADOR, Caroline Alves. (2007). O Brasil e as Operações de paz das Nações Unidas. 51 f. Dissertação (Mestrado em Direito) – Faculdade de direito, Universidade de Lisboa, Lisboa.

SARAIWA, José Flávio Sombra. Política Exterior do Governo Lula: o desafio africano. Rev. Bras. Polít. Int., v. 45, n. 2, p. 5-25, 2002.

SCHOEMAN, Maxi. (2012). As potências em ascensão e as operações de paz. In: Cadernos Adenauer XIII. Ka Cad: 2012.

VISENTINI, Paulo G. Fagundes; PEREIRA, Analúcia Danilevicz. A política africana do governo Lula. UFRGS: NERINT, 2008.

WENDT, A. (1992). Anarchy is what states make of it: the social construction of power politics. In: International Organization, n. 46, v. 2, p. 391-425.



UNIVERSIDADE
FEDERAL
DE PERNAMBUCO



CENTRO DE FILOSOFIA E
CIÊNCIAS HUMANAS

Departamento de
Ciência Política

Programa de Pós-Graduação
em Ciência Política



CAPES