

Elementos para uma diplomacia solidária: a crise haitiana e os desafios da ordem internacional contemporânea

Ricardo Seitenfus

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

Os malogrados esforços de mediação para solucionar esses conflitos se explicam pela própria estrutura do poder internacional: os países desenvolvidos que logicamente dispõem de meios de dissuasão e de intervenção o fazem seguindo as percepções de seus supostos interesses nacionais. Disso decorrem soluções casuísticas aplicadas

de maneira *ad hoc* e que percorrem os caminhos de maneira errática, resultando na aplicação de dois pesos e duas medidas. Assim, o conflito dos Grandes Lagos recebeu um tratamento distinto se comparado ao conflito do Kosovo. Não se trata, evidentemente, de descartar uma percepção aguda e detalhada sobre as particularidades de cada conflito. O que se está a discutir é o fato que, na perspectiva dos países desenvolvidos, detentores dos meios de intervenção, certos conflitos se revestem de grande importância e outros são considerados como totalmente secundários e desimportantes.

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

O embate entre unilateralismo e multilateralismo

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

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

Em 1648 ocorreu a Paz da Vestefália², surgindo o que se chama de *soberania vestefaliana*, uma igualdade formal, não-material, entre os Estados. Essa igualdade é de direito, não de fato, e ela é a certidão de nascimento do Direito Internacional Público moderno. Este conceito serviu historicamente para formar e consolidar os Estados Nacionais.

A partir do momento em que o espaço terrestre foi espartilhado entre Estados auto-designados como entes soberanos, a questão central das relações internacionais girou em torno da identificação de mecanismos jurídico-políticos que permitiriam, senão a convivência cooperativa entre os Estados, ao menos a existência de um certo grau de tolerância nas suas relações recíprocas. Ou seja, tanto o cenário real das relações internacionais quanto a filosofia política e o Direito Internacional são dominados

A diplomacia solidária pode ser definida como a concepção e a aplicação de uma ação coletiva internacional, feita por Estados intervenientes num conflito e que não têm motivações decorrentes de seu interesse nacional, são movidos apenas por um dever de consciência.

pelo incessante embate entre o unilateralismo da vontade do Estado, marcado pela guerra de todos contra todos, e o multilateralismo – criador de normas e regras que promovam o diálogo e a paz.

O longo período que se estendeu até o primeiro quarto do século passado se caracterizou pelo unilateralismo – marca registrada das relações internacionais. A criação de normas, como por exemplo, as decorrentes do direito dos tratados, se restringiu a conteúdo e alcance que não colocavam em questão o predomínio do unilateralismo. Certamente fronteiras foram delineadas, alianças concluídas e organizações internacionais esboçadas. Contudo, as primeiras poderiam – e o foram constantemente – ser contestadas; as segundas objetivavam dominar inimigos comuns pois continham cláusulas secretas de natureza militar e as terceiras constituíam meros espaços de atuação suplementar estatal através da nascente diplomacia parlamentar.³

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

A Guerra Fria, que dominou as relações internacionais

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

Não é necessário enfatizar, por evidente, que as condições que deram origem à ONU e ao conseqüente poder do CS atribuíram a um número restrito de Estados – o *pentágono* com direito à representação permanente no Conselho – um papel transcendente e superior, na medida em que jamais uma decisão do coletivo poderá ser tomada ausente

seu concordância. Malgrado esse pecado original, surge uma nova ordem internacional – certamente imperfeita – que afasta do horizonte os perigos de uma guerra total.⁴ Caso viesse a ocorrer, ela seria devastadora na medida em que os avanços da ciência, especialmente na área

nuclear, transformaram profundamente os meios bélicos colocados à disposição das Potências.

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

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

Por outro lado, pela primeira vez na história da Humanidade, houve uma concentração de conflitos bélicos no Sul do planeta, ao mesmo tempo em que o Norte conquistava relativa estabilidade. O mundo desenvolvido foi resguardado das destruições da guerra por múltiplas razões: embora delicada, como demonstrou a Crise dos Mísseis em Cuba, existe uma proteção eficaz contra o risco de uma hecatombe nuclear alcançada graças ao sistema de equilíbrio pelo terror; os processos de integração e de interdependência econômica que tendem a conceder às relações econômicas internacionais uma supremacia sobre as de natureza política e estratégica; o fato que todos os Estados com assento permanente no CS estão situados no Norte; as grandes potências se satisfazem com uma competição limitada – princípios da coexistência pacífica – transferindo seus embates para áreas cuja localização física se situa à margem do sistema como, por exemplo, o

processo de descolonização.

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

A deterioração da crise iraquiana atingiu seu ápice com os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001 nos Estados Unidos. Deles resultam duas conseqüências fundamentais que afetam profundamente o atual sistema de solução de litígios: a primeira consiste na afirmação do vínculo entre intervenção e interesse nacional; a segunda é

Na América Latina, o direito exerceu um papel importante e o diplomata teve uma função fundamental, comparado ao militar. Aqui há uma experiência jurídica histórica que os outros continentes não dispõem.

a degradação do sistema multilateral, pois é anunciada por Washington a adoção da teoria da intervenção de caráter preventivo e unilateral.

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

Autodeterminação versus intervenção

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

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

época em que houve a latência do CS, que não conseguiu tomar importantes decisões, em virtude da bipolaridade.

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

Enfim, existe uma realidade de intervenção, que se manifesta por diversos tipos, o que permite desenhar uma tipologia da intervenção, em que se inclui a ingerência solidária. Esta não é o contrário do princípio da não-intervenção, mas ela é uma exceção a ele e, dialeticamente, o afirma ao dizer os seus limites quando indaga sobre qual soberania deve ser defendida: a do povo ou a do ditador?

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

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

Outro elemento importante é que a América Latina, comparada a outros continentes do *sul* – e mesmo do *norte*, a Europa – apresenta um incipiente nível conflitivo. Em nossa região existe uma prática, desde o séc. XVIII, sobretudo a partir do séc. XIX, de mediação dos conflitos territoriais. Não dispondo desta tradição, os continentes africano, asiático e europeu lançaram mão de meios bélicos para tentar resolver seus conflitos.

Em suma, o direito exerceu um papel importante e o diplomata teve uma função fundamental, comparado ao militar, na história da América Latina. Aqui há uma experiência jurídica histórica que os outros continentes não dispõem. Além deste elemento enraizado na cultura política

regional, ocorre que nos recentes processos de transição à democracia nos Estados latino-americanos foram testados vários modelos. Por conseguinte, a região possui um *know-how* de transição de sistemas autoritários para a democracia que pode servir de inspiração à atual crise haitiana.

Fundamentos de uma diplomacia solidária

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

A comunidade internacional tem uma imensa responsabilidade no deslinde da atual crise. O Haiti é economicamente inviável e politicamente impossível caso deixado à própria sorte.

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

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

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

O que ocorreu no caso da atual crise haitiana? Nenhum

desses dois grupos de interesse pressionou o Estado-sujeito para agir. Ele o fez por *motu proprio*, ausente uma pressão da opinião pública e indefinidos, para dizer o mínimo, os interesses e serem defendidos. Portanto não houve nem ação moral (da opinião pública) nem material (dos interesses) que impelisse o Estado-sujeito a intervir. Neste caso, ele o fez contrariando os fundamentos da teoria realista das relações internacionais.

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

O chanceler brasileiro, embaixador Celso Amorim, fornece uma valiosa e original contribuição à teoria da diplomacia solidária ao declarar que o Brasil está “profundamente comprometido no Haiti, política e *emocionalmente*,⁵ e isso no longo prazo”. Ao fazê-lo indica que os parâmetros sobre os quais o Brasil tomou a decisão de intervir devem ser compreendidos à luz de critérios outros que os decorrentes da fria razão (ou interesse) de Estado.

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

Esta idéia racional de uma comunidade pacífica perpétua de todos os povos da Terra (mesmo quando não sejam amigos), entre os quais podem ser estabelecidas relações, não é um princípio filantrópico (moral), mas um princípio de direito. A natureza encerrou todos os homens juntos, por meio da forma redonda que deu ao seu domicílio comum (*globus terraqueus*), num espaço determinado. (...) todos os povos estão originariamente em comunidade do solo; não em comunidade jurídica da posse (*communio*) e portanto de uso ou de propriedade desse solo; mas em reciprocidade de ação (*commercium*) física possível, isto é, numa relação universal de apenas um com todos os demais (...). Este direito, como a união possível de todos os povos, com relação a certas leis universais de seu comércio possível, pode ser chamado de direito cosmopolítico (*jus cosmopoliticum*).⁶

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

Pela primeira vez na história da ONU, um grupo de

Estados que desempenham um papel secundário no sistema internacional (Argentina, Brasil, Chile, Espanha, Jordânia, Nepal, Paraguai, Uruguai, Sri Lanka), respondem a um apelo do CS compondo uma missão de estabilização no Haiti (Minustah). Não há participação de nenhuma potência – a não ser a presença de algumas dezenas de policiais da China continental. Inclusive esta participa, pela primeira vez, em uma missão de paz da ONU. Por outro lado, também não há nenhuma força de países que possuem laços históricos com o Haiti (França e Estados Unidos).

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

Um rápido olhar sobre a capital do Haiti indica que é indispensável a presença das forças brasileiras. O povo haitiano, indefeso, conta unicamente com a proteção das tropas estrangeiras.

políticos, ideológicos, econômicos ou militares. Além disso, inexitem grandes interesses internacionais.

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

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

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

Razões para a presença brasileira no Haiti

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

Mais que superficialidade, sinaliza profunda ignorância,

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

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

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

O desafio capital de toda intervenção prende-se ao seu *modus operandi*. Em outras palavras, a paz pode e deve ser imposta a partir do exterior ou, ao contrário, cada sociedade tem o

direito à sua própria guerra. Ora, não se trata de sociedade mas sim de pequenos grupos armados – motivados politicamente ou ainda simples bandos violentos prontos a tirar proveito material da situação.

Um segundo campo onde o Brasil sustenta os esforços da ONU no Haiti envolve a indispensável mediação política. A violenta cultura política haitiana faz com que o diálogo seja coadjuvado pelo silêncio ensurdecido das armas já empunhadas e dos clamores das vítimas.

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

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

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

e a denominada *pequena Igreja*, vinculada à Teologia da Libertação.

A terceira área de intervenção externa possui uma dimensão de médio e longo prazo. Ela consiste na recuperação da infra-estrutura e nos projetos socio-econômicos que objetivam amenizar os gravíssimos problemas com os quais o Haiti se defronta – particularmente no tecido urbano. O Haiti integra a tristemente célebre lista dos “países menos avançados” como único representante do continente americano. O mais grave é que a recorrente crise política faz com que este país, já paupérrimo, se empobreça ainda mais a cada ano.

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

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

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

Da teoria à prática: os desafios da diplomacia solidária no Haiti

As lamentáveis condições socio-econômicas e políticas constatadas ao longo da história do Haiti – agudizadas pelas recentes crises – conduzem o observador menos atento a desconhecer as características da sociedade haitiana e a minimizar os desafios colocados à diplomacia solidária. Para esta perspectiva bastaria um certo grau de competência técnica, recursos financeiros e boa vontade para enfrentar a situação. Ora, uma ação inspirada unicamente nas condições infra-humanas em que sobrevivem parcelas amplamente majoritárias da população haitiana, ou seja, sustentada no princípio da miserabilidade, seria uma diplomacia solidária mas igualmente miserável.

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

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

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

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

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

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

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

As opções de atuação internacional para países marginais ao sistema são cada vez mais limitadas. Firma-se atualmente uma polaridade central que tende a excluir polaridades contrárias, inclusive as secundárias. O sucesso da

atuação da diplomacia solidária periférica demonstraria que estaria surgindo um espaço – embora originalmente ainda limitado – em um sistema internacional marcado por uma visão simplista e dicotômica das relações internacionais.

Além disso, o Estado, manifestando-se individual ou coletivamente, por meio das Organizações Internacionais, deve demonstrar celeridade para enfrentar a situação de emergência que a situação exige. Ora, a experiência demonstra que o Estado é incapaz de reagir nestas circunstâncias salvo no caso em que seus supostos interesses

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

nacionais estejam em jogo. A inércia de sua dinâmica decisional faz com que o Estado seja prisioneiro em uma camisa de força. Esta situação é flagrante, ainda mais quando comparada com a agilidade e rapidez das organizações não governamentais de alcance transnacional (ONGAT).

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

Em guisa de conclusão

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

A intransigente defesa do multilateralismo não pode ser divorciada dos princípios éticos da responsabilidade e da eficácia. A tarefa de que se auto-incumbiu o sistema das Nações Unidas é plena e indelegável. Senão vejamos: quando nas primeiras horas de domingo, 29 de fevereiro

de 2004, Jean-Bertrand Aristide galgou os degraus da escada do avião que o conduziu a um triste e incerto exílio, ele já o fez na condição de ex-Presidente do Haiti. Poucas horas antes *Titid* havia firmado uma carta de renúncia a fim de evitar “um banho de sangue”, segundo profetizava a imprensa internacional.

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

Do exterior não poderia vir sua salvação. Ao contrário. Capitaneado pela França, que se sentia ultrajada pela acusação de um débito de 22 bilhões de dólares oriundo da época da independência haitiana (1804), o grupo de países ocidentais influentes abandonou o ex-prelado por razões específicas.

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

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

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

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

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

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

O Brasil já havia deixado transparecer, em 22 de dezembro de 2004, que pretendia prosseguir com esta original experiência de mediação e de cooperação internacional. Com efeito, não somente o Brasil consentiu num empréstimo-ponte para o Haiti junto ao Banco Mundial, colocando um ponto final à inadimplência haitiana para pleitear novos recursos, mas também firmou, com o mesmo banco, um acordo inédito que prevê o auxílio de um

país em desenvolvimento a outro. Aparecem, portanto, sob impulso brasileiro, os primeiros projetos de cooperação sócio-econômica resultantes da diplomacia solidária.

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

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

Notas

¹ Agradeço a Igor Kipman e a Marco Aurélio Torronteguy pela atenta leitura e sugestões.

² O texto do Tratado de Vestefalia encontra-se em SEITENFUS, R. (Organizador), *Legislação Internacional*, São Paulo, Editora Manole, 2004, pp. 1914-1917.

³ Com exceção da União Européia e da Organização Mundial do Comércio, o caráter intergovernamental continua sendo a marca registrada das Organizações Internacionais. Cf. SEITENFUS, R., *Manual das Organizações Internacionais*, Porto Alegre, Ed. Livraria do Advogado, 2005, 4ª edição.

⁴ O CS sofre atualmente pesadas e justas críticas da maioria dos especialistas. A recente proposta de reforma das Nações Unidas apresentada por Kofi Annan é reflexo da vontade de mudança do sistema. Contudo, o modelo de tomada de decisões adotado em

1945 deve ser inserido no contexto do imediato pós-guerra e, sobretudo, ser percebido como uma espécie de seguro mútuo que os vencedores da guerra firmam entre si. Tal sistema conseguiu evitar que um Estado-membro permanente se beneficiasse do beneplácito do CS para se opor diretamente, através das armas, a outro Estado-membro permanente.

⁵ Sublinhado por mim. Uma das motivações prende-se à similitude das raízes étnicas e culturais dos dois povos. Essa percepção descarta o processo de intenções promovido contra a decisão brasileira que se fundamentaria na luta pela obtenção de uma cadeira de membro permanente no CS. Ora, a Argentina – com forte presença no Haiti – é igualmente candidata ao CS.

⁶ Emmanuel Kant. *Doutrina do direito*. São Paulo: Ícone, 1993. p. 201-202.