

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA**

**O POSICIONAMENTO DO BRASIL SOBRE O ORIENTE MÉDIO NO
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (1993-2005)**

BRUNO PILLA

**Porto Alegre
2011**

BRUNO PILLA

**O POSICIONAMENTO DO BRASIL SOBRE O ORIENTE MÉDIO NO
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (1993-2005)**

**Dissertação de Mestrado submetida ao Programa
de Pós-Graduação em Ciência Política da
Universidade Federal do Rio Grande do Sul como
requisito parcial para a obtenção do título de
Mestre em Ciência Política.**

Orientador: Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre

2011

BRUNO PILLA

**O POSICIONAMENTO DO BRASIL SOBRE O ORIENTE MÉDIO NO
CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (1993-2005)**

UNIVERSIDADE FEDERAL DO RIO GRANDE DO SUL
INSTITUTO DE FILOSOFIA E CIÊNCIAS HUMANAS
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM CIÊNCIA POLÍTICA

Dissertação apresentada para apreciação e parecer da banca examinadora

Membros da Comissão Examinadora

Prof. Dr. Paulo Gilberto Fagundes Vizentini

Prof. Dr. Érico Esteves Duarte

Prof. Dr. Carlos Schmidt Arturi

Prof. Dr. André Luiz Reis da Silva

Porto Alegre, 1º de julho de 2011

AGRADECIMENTOS

Em primeiro lugar, gostaria de agradecer fortemente ao Prof. André Reis, meu orientador, por ter me acompanhado durante essa trajetória. Suas sugestões foram de grande valor para a composição deste trabalho.

Não poderia deixar de agradecer, igualmente, ao Prof. Paulo Visentini, por ter despertado em mim o interesse nos assuntos envolvendo o Oriente Médio.

De uma forma geral, agradeço a todos os professores, colegas e funcionários do Programa de Pós-Graduação em Ciência Política da UFRGS, por todas as trocas de conhecimento e informação ao longo dos últimos dois anos.

Agradeço, igualmente, à bibliotecária Júlia Coelho do BSCSH pelo auxílio quanto à normatização do trabalho.

Por fim, agradeço à minha família e aos meus amigos por todo amor, carinho e, principalmente, compreensão durante o tempo em que estive compondo esta dissertação. Dedico-a à minha mãe, cujo apoio incondicional sempre me manteve firme para alcançar minhas metas.

RESUMO

O objetivo primeiro deste trabalho é discutir o posicionamento do Brasil sobre a região do Oriente Médio no Conselho de Segurança das Nações Unidas durante os biênios 1993-1994, 1998-1999 e 2004-2005, nos quais o Brasil ocupou uma vaga como membro não permanente no órgão. O argumento central é o de que as transformações estruturais no sistema internacional ocorridas a partir da década de 1990 representaram os fatores primeiros para o relativo distanciamento da diplomacia brasileira em relação aos temas envolvendo o Oriente Médio. Com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos intensificaram sua influência sobre essa região. Ademais, a convergência entre os membros do Conselho de Segurança aumentou consideravelmente a partir dos anos de 1990. A política externa brasileira, por sua vez, sofreu uma reorientação paradigmática nesse mesmo período. Em 2004 e 2005, por outro lado, as posições assumidas pelo Governo Lula (2003-2010) no Conselho de Segurança revelariam uma nova interpretação da ordem pós-bipolaridade, ocasionada por eventos como o 11 de Setembro e a resposta estadunidense ao terrorismo internacional.

Palavras-chave: Política Externa Brasileira; Conselho de Segurança; Oriente Médio; Estrutura Internacional

ABSTRACT

The main objective of this research is to discuss Brazil's position regarding the Middle East region in the United Nations Security Council during the years of 1993-1994, 1998-1999 and 2004-2005, in which Brazil occupied a non-permanent seat. The central argument is that the transformations in international structure which occurred since the 1990's represented the key factor for the relative disengagement of Brazilian diplomacy from subjects involving the Middle East. After the end of the Cold War, the United States intensified its influence over the region. Besides, convergence among the members of the UN Security Council increased since the years of 1990's. Brazilian foreign policy, in its turn, suffered a paradigmatic reorientation during the same period. In 2004 and 2005, however, the positions assumed by the Lula da Silva Administration (2003-2010) in the Security Council revealed a new interpretation of the post-bipolarity order, triggered by events such as September 11 and US response to international terrorism.

Key-words: Brazilian Foreign Policy; Security Council; Middle East; International Structure

SUMÁRIO

| | |
|--|-----|
| 1 INTRODUÇÃO..... | 8 |
| 2 O POSICIONAMENTO DO BRASIL SOBRE O ORIENTE MÉDIO DURANTE GUERRA FRIA (1947-1989)..... | 16 |
| 2.1 Equidistância e apoio à solução pacífica do problema palestino (1947-1974)..... | 16 |
| 2.2 Pragmatismo e definição de uma política autógena (1974-1989)..... | 30 |
| 3 O PÓS-GUERRA FRIA E AS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS..... | 41 |
| 3.1 O fim da estrutura internacional bipolar e o Oriente Médio..... | 41 |
| 3.2 As mudanças no Conselho de Segurança das Nações Unidas..... | 48 |
| 3.3 A nova orientação da política externa brasileira..... | 55 |
| 4 O POSICIONAMENTO DO BRASIL SOBRE O ORIENTE MÉDIO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (1993-2005)..... | 63 |
| 4.1 O Brasil no Conselho de Segurança em 1993 e 1994..... | 63 |
| 4.2 O Brasil no Conselho de Segurança em 1998 e 1999..... | 73 |
| 4.3 O Brasil no Conselho de Segurança em 2004 e 2005..... | 86 |
| 5 CONSIDERAÇÕES FINAIS..... | 107 |
| 6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS..... | 112 |
| 7 ANEXOS..... | 127 |

1 INTRODUÇÃO

A Organização das Nações Unidas, estabelecida em outubro de 1945 por 51 países, como resultado de iniciativas tomadas pelos Estados que lideraram a guerra contra o Eixo, reconheceu a importância dos Grandes Poderes no sistema internacional. Nesse sentido, o Conselho de Segurança, órgão que recebeu a responsabilidade principal de resguardar a paz e a segurança internacionais, funciona desde 1965 com base nos trabalhos de cinco membros permanentes, o chamado grupo P-5, que inclui Estados Unidos, Reino Unido, França, Rússia (no lugar da antiga União Soviética desde 1992) e China (no lugar de Taiwan desde 1971), além de dez membros não permanentes que são eleitos pela Assembleia Geral para mandatos de dois anos. Os cinco membros permanentes do órgão detêm o privilégio do poder de veto, o que se entendia como fundamental para que a ONU não apresentasse os mesmos problemas da Liga das Nações. De acordo com Taylor e Curtis (2011, p. 313), “essa visão origina-se da teoria realista”.

Dentre todas as questões já abordadas pelo Conselho de Segurança, aquelas relativas ao Oriente Médio¹ destacam-se na pauta do órgão, sobretudo a problemática árabe-israelense-palestina, que foi o assunto mais debatido e objeto de mais resoluções na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança a partir de 1945. Como será visto ao longo do presente estudo, a região foi o primeiro local a receber um mediador da ONU, uma força de observação da ONU, uma Operação de Paz da ONU e uma agência especializada da ONU. Até mesmo as marcações em branco e preto que adornam os veículos da ONU ao redor do mundo tiveram sua origem no Oriente Médio, onde as cores azul e branca eram evitadas para não lembrar a bandeira de Israel.

O Brasil possui um histórico de destaque no Conselho, afinal o biênio 2010-2011 corresponde a seu décimo mandato como membro não permanente, frequência igualada somente pelo Japão. O Brasil integrou o órgão nos biênios 1946-1947, 1951-1952, 1954-1955, 1963-1964, 1967-1968, 1988-1989, 1993-1994, 1998-1999, 2004-2005 e 2010-2011. Tendo sido membro fundador das Nações Unidas, Brasil desenvolveu intensa atividade na

¹ Neste trabalho, a região do Oriente Médio refere-se aos países enquadrados na Divisão do Oriente Médio I (DOM I) e na Divisão do Oriente Médio II (DOM II) do Ministério das Relações Exteriores do Brasil (2011). São eles Arábia Saudita, Autoridade Nacional Palestina, Barein, Catar, Egito, Emirados Árabes Unidos, Iêmen, Iraque, Israel, Jordânia, Kuaite, Líbano, Omã e Síria. Com relação à Autoridade Nacional Palestina/Organização para a Libertação da Palestina, o Itamaraty faz a ressalva de que o Estado palestino ainda não está constituído (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 2011)

Assembleia Geral e, quando esteve presente, no Conselho de Segurança, buscou dar sua contribuição a todos os temas em debate, interessando-se desde cedo pelas questões do Oriente Médio (ROSA, 2000, p. 435).

A literatura existente sobre as relações do Brasil com a região do Oriente Médio, durante a Guerra Fria, diferencia-as em dois momentos distintos. O primeiro, que se estende do imediato pós-Segunda Guerra até 1974, é caracterizado tanto por Santos (2003) quanto por Rosa (2000) como um período de equidistância em relação à problemática árabe-israelense. O segundo momento, que começa com o Governo Geisel em 1974 e dura até o final dos anos de 1980, caracteriza-se por posições brasileiras mais “pragmáticas”, segundo Santos (2003), e por uma política mais “autógena”, segundo Rosa (2000), diante de questões relativas ao Oriente Médio. No que tange ao Conselho de Segurança nesse período, Malone (2004) destaca que, frente à impossibilidade de consenso entre as potências de matizes ideológicos diversos, a regra da unanimidade entre os membros permanentes foi responsável pela paralisia que predominou nessa instância.

O fim dessa estrutura, ocorrida com o enfraquecimento da União Soviética, provocou uma série de transformações nas relações internacionais a partir da última década do século XX. Tais mudanças estruturais afetaram consideravelmente o funcionamento do Conselho de Segurança. Segundo Malone (2004, p. 5, tradução nossa), “a campanha de coalizão militar contra o Iraque [em 1991] parece ter levado a uma era de euforia no Conselho, uma era que não poderia ter emergido durante a Guerra Fria”. De fato, uma série de mudanças pode ser notada no Conselho após 1990, como o aumento no número de resoluções e a diminuição no uso do veto.

Situando-se nesse cenário internacional pós-Guerra Fria, o presente trabalho pretende abordar e analisar as posições assumidas pelo Brasil no Conselho de Segurança durante os seus mandatos de 1993-1994, 1998-1999 e 2004-2005 no que concerne à região do Oriente Médio. Buscar-se-ão continuidades e mudanças nos posicionamentos brasileiros durante esses biênios que correspondem, respectivamente, a três governos distintos: Itamar Franco, Fernando Henrique Cardoso e Lula da Silva. Vale ressaltar que as análises levarão em conta não só características gerais da política externa de cada governo, como também particularidades contextuais de cada uma das questões relativas ao Oriente Médio.

Partiremos da explicação hipotética de que as referidas transformações estruturais no internacionais e seus impactos sobre a região do Oriente Médio, sobre o Conselho de Segurança da ONU e sobre a política externa brasileira tenham sido as causas primeiras para que o Brasil alterasse seu relacionamento com a região durante a década de 1990. A valorização conferida pelo presente trabalho às transformações estruturais do sistema internacional baseia-se nas contribuições teóricas de Kenneth Waltz presentes em seu livro *Teoria de Política Internacional*, de 1979, o qual deu uma nova roupagem ao realismo, formulando o chamado neorealismo ou realismo estrutural. Conforme Mearsheimer (2006, p. 109, tradução nossa) “Waltz tem sido o rei do pensamento em teoria de Relações Internacionais nos últimos 25 anos; quase todos no mundo têm respondido a Waltz de uma forma ou outra”.

Inspirado nas concepções de Nicolau Maquiavel acerca do comportamento estatal, o realismo ascendera, inicialmente, ao atacar o idealismo wilsoniano do período entreguerras, permanecendo como a corrente teórica predominante até os anos de 1970. Nesse momento, protestos universitários contra a Guerra do Vietnã criaram um contexto em que qualquer menção ao balanço de poder ou ao uso eventual da força militar em nome do interesse nacional passou a ser vista como inconveniente. O realismo foi, assim, deixado temporariamente de lado pelos estudiosos da área. A sua ressurgência ocorreria em meio à invasão do Afeganistão pela União Soviética e à Revolução Islâmica no Irã, em 1979, mesmo ano da publicação do referido livro de Waltz. (MEARSHEIMER, 2006, p. 110-111)

O neorealismo viria a caracterizar com maior precisão o sistema internacional e seu impacto sobre o comportamento das principais unidades que o integram. Para os neorealistas, o sistema possui três características básicas, as quais derivam de pressupostos realistas tradicionais, como a natureza conflitiva do Estado. A primeira delas diz respeito à anarquia, isto é, a inexistência de uma hierarquia a nível internacional. A segunda refere-se ao fato de que os Estados possuem os mesmos objetivos no sistema, quais sejam, segurança e interesse nacional, podendo realizá-los de acordo com seus recursos de poder e capacidade de formulações políticas.

Em terceiro lugar, entende-se que “a estrutura internacional emerge da interação dos Estados e, assim, constrange-os a tomar certas ações ao mesmo tempo em que os leva em direção a outras”, nas palavras do próprio Waltz (1990, p. 26, tradução nossa). Portanto, o

pensamento neorrealista considera que a conduta dos Estados é definida não somente por motivações puras de poder, como enfatizam os realistas, mas também por sua posição e por suas capacidades dentro do arcabouço do sistema internacional. Considerando que, para os neorrealistas, o que determina a estrutura do sistema internacional em determinado momento histórico é o número de Grandes Poderes, pode-se afirmar que “durante a Guerra Fria, de 1945 a 1989, havia dois Grandes Poderes – os Estados Unidos e a União Soviética – que constituíam o sistema internacional bipolar”, como exemplificam Dunne e Schmidt (2006, p. 169).

A valorização da teoria elaborada por Waltz (1979) justifica-se pela relevância concedida neste estudo à variável estrutural para a compreensão do mundo pós-Guerra Fria. Nesse sentido, o capítulo 3 dedica-se a analisar os impactos do fim da confrontação URSS–EUA para cada uma das perspectivas que auxiliam no entendimento da atuação do Brasil no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, quais sejam, a dinâmica regional no Oriente Médio, o padrão de funcionamento do próprio Conselho e a orientação da política externa brasileira. Fares (2009, p. 232, com adaptações), ao estudar com profundidade as relações do Brasil com o Iraque, afirma que “[o ano de] 1990, definitivamente, representaria uma clivagem para a história da política externa brasileira e, coincidentemente, para as relações Brasil–Iraque”.

Entretanto, ainda que consideremos os fatores estruturais como fundamentais para o estudo da política externa brasileira a partir do Governo Collor, consideramos que cada governo brasileiro teve sua margem de manobra para orientar a atuação externa brasileira. O próprio Waltz (1979, p. 78, tradução nossa) reconhece que “a estrutura opera como a causa, mas não é a única causa em jogo”, ou seja, as motivações estruturais fornecem *boa parte* das respostas para as mudanças nos comportamentos dos Estados, e não *todas* as explicações. Assim, as peculiaridades da política externa de cada governo durante os anos em que o Brasil esteve no Conselho de Segurança também serão consideradas em nossa análise do posicionamento brasileiro no órgão.

Com o propósito de confrontar sua teoria com os estudos de política externa, Waltz publicou, em 1996, um artigo intitulado “Política internacional não é política externa”². O

² Tradução livre a partir do original em inglês *International Politics Is Not Foreign Policy*.

autor lembra que seu intento é descobrir por que diferentes Estados agem da mesma forma em uma dada estrutura internacional, o que só seria alcançado por meio de uma averiguação sistêmica. “Em contraste, uma teoria de política externa explicaria por que Estados similarmente posicionados em um sistema se comportam de formas distintas”, consoante Waltz (1996, p. 54, tradução nossa). O autor também admite que o estudo ao nível das unidades pode ser interessante quando as pressões externas não dominam o comportamento dos Estados.

Quanto à definição do termo “política externa”, Hill (2003, p. 3, tradução nossa) fornece a seguinte definição: “é a soma das relações oficiais externas conduzidas por um ator independente (normalmente um Estado) nas relações internacionais”. Embora o uso da expressão “ator independente” possibilite a inclusão de estruturas de governo e de responsabilização, como a União Europeia, o autor considera o Estado como o ator mais relevante no âmbito da política externa, tendo em vista a sua capacidade de mobilização política. Outros termos como “soma” e “oficiais” denotam que o autor não descarta o que ocorre no interior dos Estados, isso é, ele não os vê como unidades hermeticamente fechadas. O autor acrescenta que o aspecto central da política externa é justamente seu caráter político: ações, declarações e valores relativos a como o ator deseja promover seus principais objetivos e conformar o mundo externo. “[A política externa] é, em resumo, o ponto político focal das relações externas de um ator”, nas palavras de Hill (2003, p. 5).

Levando a interação de fatores internos e externos em consideração, a política exterior de um Estado, como o Brasil, não pode ser vista como determinada exclusivamente pela estrutura internacional (unipolar, bipolar, multipolar, etc.) de determinado momento histórico. Seria como se o destino do país estivesse externamente traçado. Por outro lado, um aprofundamento demasiado na burocracia interna do Estado e nas idiosincrasias dos líderes políticos desviaria o foco de nosso estudo, o qual se situa indubitavelmente no cenário internacional. Buscamos, alternativamente, conciliar as variáveis estruturais/sistêmicas (a análise *top-down*) com as variáveis unitárias/internas (a análise *bottom-up*) para uma compreensão mais acurada da realidade.

No que diz respeito à política exterior do Brasil, Cervo (2008) destaca os paradigmas liberal-conservador (1810-1930), desenvolvimentista (1930-1989), normal ou neoliberal (1990-2002) e logístico (a partir de 2003). O primeiro deles, o paradigma liberal-conservador,

é o menos relevante para o presente estudo. Pode-se, sem embargo, destacar que ele representou os interesses do grupo socioeconômico dominante do período, o dos grandes proprietários rurais, o que significou o temperamento da política exterior com subserviência e soberania. O Estado manteve seu projeto de economia aberta, exportando produtos primários e importando bens manufaturados. Desde 1929, porém, a crise do capitalismo, que afetou profundamente a exportação de primários, combinado com transformações sociais, criou novos contextos interno e externo a que o paradigma liberal-conservador não mais correspondia.

A ascensão de Getúlio Vargas ao poder, nos anos de 1930, e a concepção de Estado indutor do desenvolvimento nacional por meio da industrialização conformaria o paradigma desenvolvimentista de política externa. Ainda que governos como o de Eurico Gaspar Dutra (1946-1951) e o de Castelo Branco (1946-1947) tenham representado uma maior aproximação aos Estados Unidos, a mudança significativa na orientação da política externa brasileira viria na última década do século XX, no contexto do pós-Guerra Fria. (CERVO; BUENO, 2002)

A causa dessa alteração não parece ter advindo de fatores domésticos, como a mudança de regime político, mas sim de transformações no sistema internacional. Consoante Cervo (2008, p. 20), “a redemocratização dos anos 1980 tampouco trouxe inovação para o pensamento brasileiro aplicado às relações internacionais do país”. Aqui o retorno à concepção neorrealista das relações internacionais mostra-se conveniente, pois existe uma forte vinculação entre o fim da estrutura internacional bipolar e o comportamento da “unidade” Brasil a partir dos anos de 1990. O enfraquecimento da União Soviética permitiu a ascensão do neoliberalismo em diversos países ao redor do mundo, o que aponta para uma causação estrutural.

O terceiro paradigma da política externa brasileira relacionar-se-ia, por sua vez, com a ascensão de Lula da Silva ao poder, em 2003. Segundo Cervo & Bueno (2002), o Estado logístico fortalece o núcleo nacional e transfere à sociedade responsabilidades empreendedoras, ajudando-a a operar no exterior para equilibrar os benefícios da interdependência mediante um tipo de inserção madura no mundo globalizado. O entrelaçamento de uma abordagem do neorrealismo com os padrões da política exterior do Brasil fornecerão aquilo que buscamos desde o início: conceber a política externa de um país como o resultado da interação de fatores internos e externos.

Na discussão sobre o Oriente Médio, tendo em conta os interesses dos povos envolvidos e a possibilidade de intervenção positiva do Brasil, não se pode deixar de considerar a necessidade de soluções compatíveis com a consistência de poder, como ensinam os realistas. Nesse caso, o estudo do sistema internacional pós-Guerra Fria contribui para o equacionamento do tema. Como explicitam Vigevani, Cintra e Kleinas (2002, p. 31), “o fato de que os Estados calculem seus interesses em termos de poder não elimina o fato de que sejam levados à busca de regras e instituições internacionais consistentes com seus interesses”. Nesse sentido, o Brasil tem valorizado historicamente a participação da ONU na resolução de conflitos interestatais no Oriente Médio. Essa postura tende a se acentuar à medida que os excessos de poder unipolar, em particular o dos Estados Unidos, passam a prejudicar os interesses brasileiros.

Por fim, é interessante distinguir o que se entende, neste trabalho, por política exterior e diplomacia. Cervo (2008, p. 9) enfatiza que “a política exterior fornece o conteúdo da diplomacia, sendo responsável pelos seus erros e acertos”, isto é, a diplomacia é a ação externa dos governos que segue objetivos, valores e padrões de conduta. É importante notar que a diplomacia brasileira possui um acumulado histórico decorrente da evolução da política exterior do país.

Esses traços contínuos contribuem para fazer da política exterior uma política de Estado, o que confere certa previsibilidade às posições brasileiras na cena internacional. O autor destaca, de forma sucinta, os principais componentes desse acumulado histórico: autodeterminação, não intervenção e solução pacífica de controvérsias; juridicismo; multilateralismo normativo; ação externa cooperativa e não confrontacionista; parcerias estratégicas; realismo e pragmatismo; cordialidade oficial no trato com os vizinhos; desenvolvimento como vetor; e independência de inserção internacional. Esses conceitos caracterizam tanto a política externa quanto a diplomacia brasileira, não significando, porém, que eles nunca tenham sido desrespeitados. (CERVO, 2008)

A metodologia de pesquisa baseou-se, inicialmente, no levantamento dos votos e dos pronunciamentos do Brasil no Conselho de Segurança com relação a temas que englobassem os referidos países do DOM I e do DOM II do Itamaraty. Com o objetivo de analisar essas atuações brasileiras, buscamos comparar o voto do Brasil com aqueles dos demais membros

do Conselho, em especial os Estados Unidos³. A contextualização da atuação brasileira no órgão decisório da ONU foi feita por meio de obras dedicadas ao Oriente Médio, ao Conselho de Segurança e à política externa brasileira.

A relevância do presente trabalho sustenta-se em uma dupla carência verificada nos estudos sobre política externa brasileira. Em primeiro lugar, as pesquisas sobre as relações Brasil–Oriente Médio tendem a ressaltar questões econômico-comerciais referentes à crise petrolífera de 1973, relegando a um segundo plano as relações políticas. Além disso, faltam análises das posições tomadas pelo Brasil durante sua experiência de quase duas décadas no Conselho de Segurança, mormente após o final da Guerra Fria.

A maioria dos estudos que relacionam o Brasil ao Conselho limita-se a analisar a meta brasileira de compor de forma permanente essa instância decisória, o que ocorre desde a época de seu predecessor, o Conselho Executivo da Liga das Nações. Nesse sentido, nosso estudo contribuirá para preencher essas lacunas sobre o comportamento histórico do país no Conselho de Segurança, o que constituirá um conhecimento essencial caso o Brasil venha algum dia a ocupar seu tão desejado assento permanente.

³ Consideramos que o voto dos EUA serve como referencial para analisar se a posição do Brasil foi pró-árabes-palestinos ou pró-israelenses. Mearsheimer e Walt (2008) são categóricos ao trazerem a informação de que, entre 1972 e 2006, Washington vetou 42 resoluções do CSNU que eram críticas a Israel. (MEARSHEIMER e WALT, 2008)

2 O POSICIONAMENTO DO BRASIL SOBRE O ORIENTE MÉDIO DURANTE A GUERRA FRIA (1947-1989)

2.1 Equidistância e apoio à solução pacífica do problema palestino (1947–1974)

Embora os estudos sobre as relações históricas entre o Brasil e os países do Oriente Médio sejam relativamente escassos, o país desempenhou um importante papel desde a primeira vez em que a questão palestina, a qual nortearia desde então as relações regionais, foi objeto de discussão na recém-criada Organização das Nações Unidas, logo após o fim da Segunda Grande Guerra.

Em fevereiro de 1947, a Grã-Bretanha, preocupada com os constantes embates entre judeus e palestinos nos territórios sob seu mandato, resolveu passar a questão para as Nações Unidas. Como ainda faltavam alguns meses para a realização do período ordinário de sessões, o governo britânico solicitou a convocação de reuniões extraordinárias. Assim sendo, entre abril e maio de 1947, a Assembleia Geral da ONU debateu o assunto em uma sessão especial em Londres e criou o Comitê Especial das Nações Unidas para a Palestina (UNSCOP)⁴. Essa primeira sessão extraordinária da Assembleia Geral foi presidida pelo chefe da missão brasileira em Nova York, Osvaldo Aranha, o qual seria eleito para presidir também as sessões ordinárias a partir de setembro do mesmo ano⁵.

Aranha esforçou-se durante as discussões para que a proposta britânica de criar um comitê de estudos fosse contemplada, o que teria prejudicado as pretensões dos árabes, que buscavam a independência imediata da Palestina. (SANTOS, 2000, p. 24) É importante ressaltar que a política externa brasileira do imediato pós-guerra, durante o Governo Dutra (1946-1951), caracterizava-se por um alinhamento político-ideológico aos Estados Unidos. Inserido em uma estrutura internacional que se dividia entre capitalistas e socialistas, o Brasil buscava afirmar seu apoio incondicional ao bloco ocidental, o que pode ser constatado não apenas pela assinatura do Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR) e pelo

⁴ Sigla proveniente do inglês *United Nations Special Committee on Palestine*. Esse comitê era composto por representantes de 11 países: Austrália, Canadá, Guatemala, Índia, Irã, Iugoslávia, Países Baixos, Peru, Suécia (presidência), Tchecoslováquia e Uruguai. (JEWISH VIRTUAL LIBRARY, 2011)

⁵ Aranha havia sido embaixador em Washington de 1934 a 1937. Em 1938, tornara-se Ministro das Relações Exteriores, cargo que ocupou até agosto de 1944. No começo de fevereiro de 1947, estava nos Estados Unidos para participar de uma reunião do *Council of World Affairs*, a convite da *Time Magazine*, quando foi chamado pelo Governo Dutra para chefiar a missão brasileira em Nova York, em substituição ao Embaixador Pedro Leão Velloso, que falecera no mês anterior. (SANTOS, 2000, p. 23)

rompimento de relações com a União Soviética, no ano de 1947, como também pelo não reconhecimento da República Popular da China, em 1949. (MOURA, 2006, p. 204-205)

Nos meses seguintes à reunião extraordinária da Assembleia, o UNSCOP visitou a região e apresentou um longo relatório sobre a problemática ao Secretário-Geral, em agosto de 1947. A maioria dos membros do comitê defendia um plano prevendo um Estado autônomo árabe, um Estado autônomo judeu e a internacionalização de Jerusalém. Isso indicava, portanto, que deveria haver uma efetiva partição da Palestina e que os judeus obteriam o seu próprio lar nacional. Enquanto os líderes sionistas endossaram essa proposta, os líderes árabes rejeitaram-na. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 264)

Em contrapartida, países como Índia, Irã e Iugoslávia defendiam outro plano que postulava uma Federação da Palestina composta por árabes (em maioria) e judeus (em minoria), além da existência de limites para a imigração judaica. Os árabes, naturalmente, preferiam este “plano da minoria” àquele “plano da maioria”. No entanto, o presidente estadunidense Harry Truman lançara um poderoso *lobby* em favor da proposta majoritária, e, além disso, membros pró-sionistas do Congresso dos Estados Unidos ameaçavam retirar a assistência econômica dos países que votassem contra o plano de partição defendido pela maioria dos membros do UNSCOP. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 264-266)

Na votação histórica ocorrida durante a II Sessão Ordinária da Assembleia Geral, em 29 de novembro de 1947, o “plano da maioria” tornou-se vencedor com uma ampla vantagem. Foram 33 votos a favor (entre eles, Estados Unidos, União Soviética e Brasil), 13 votos contra (principalmente os países árabes)⁶ e 10 abstenções (incluindo a Grã-Bretanha) diante da Resolução 181, que estabelecia a proteção dos lugares santos, o estatuto internacional de Jerusalém, cidade que ficaria sob tutela da ONU, e o Plano de Partilha da Palestina. (ROSA, 2000, p. 436) No que se refere aos votos convergentes de EUA e URSS nessa ocasião, Ferabolli (2005) interpreta-os como uma demonstração de que, até a Crise do Suez (1956), a região ainda não se apresentava como palco de claras disputas bipolares, na medida em que as ações soviéticas e estadunidenses ali eram tímidas.

⁶ Além dos países árabes, Afeganistão, Cuba, Guatemala, Grécia, Haiti, Índia, Irã, Paquistão e Turquia também votaram contra a proposta. Já Argentina, Chile, China, Colômbia, El Salvador, Etiópia, Honduras, Iugoslávia e México, abstiveram-se de votar, acompanhando o poder mandatário, a Grã-Bretanha. (ROSA, 2000, p. 436)

Em relação ao voto favorável do Brasil à resolução, Santos (2000, p. 25) argumenta que, em realidade, a delegação brasileira vinha apoiando a intenção dos árabes de solicitar à Corte Internacional de Justiça um parecer consultivo sobre a questão antes de se proceder à votação sobre a partilha, o que acabou não acontecendo. Tullo Vigevani e Alberto Kleinas indicam que esse voto brasileiro esteve longe de caracterizar um posicionamento contrário àquele dos países árabes. Os autores afirmam não terem encontrado indícios significativos de um posicionamento previamente estudado pela diplomacia brasileira. “As maiores preocupações da diplomacia brasileira estavam voltadas para disputas internas e para sua tentativa de manter, nesse caso específico, a neutralidade possível”. (VIGEVANI; KLEINAS, p. 94-95) Portanto, o alinhamento político-ideológico do Governo Dutra em relação aos EUA não impediu que o Brasil se orientasse pela equidistância no tocante à problemática palestina.

O papel desempenhado por Osvaldo Aranha, como representante brasileiro nas Nações Unidas e presidente de ambas as sessões extraordinárias, é lembrado até hoje por muitas pessoas. Rosa (2000, p. 436) aponta que organizações sionistas do Rio de Janeiro realizam peregrinações anuais ao túmulo do diplomata, tratado como se houvesse sido um dos forjadores do Estado judeu. Guerreiro (1992, p. 172), por outro lado, pondera que o Brasil teria preferido a formação de um único Estado, leigo e liberal, em que convivessem árabes e judeus em paz, mas como essas duas comunidades não se entendiam, era necessário reconhecer que teriam de viver separadas, cada uma com seu próprio Estado. João Vicente Pimentel coaduna-se com essa formulação ao afirmar o seguinte:

Aranha empenhou-se para facilitar a obtenção de um consenso e desobstruir o ardiloso curso dos trabalhos, contribuindo para aprovar um plano que ele sabia imperfeito, mas que não deixava de atender aos interesses ocidentais e brasileiros. O desempenho do estadista assegurou ao Brasil um papel essencial na adoção da Resolução 181. O texto estabelecia um regime territorial internacional para Jerusalém, um *corpus separatum*, fundamentado na singular dimensão espiritual e universal da cidade. (PIMENTEL, 2002, p. 288)

Contudo, a situação concreta que resultou dessa problemática não corresponderia nem ao plano da minoria, nem ao plano da maioria. Quando o UNSCOP apresentou seus trabalhos às Nações Unidas, a Grã-Bretanha nem esperou pela votação na Assembleia Geral e anunciou imediatamente, em setembro de 1947, que seu mandato sobre a Palestina terminaria em 15 de maio de 1948. Um dia antes dessa data, em meio ao caos que havia se instalado na região, os

britânicos deixaram a Palestina, e a comunidade judaica declarou a independência do Estado de Israel, que foi logo reconhecido pelas duas superpotências. No dia seguinte, os exércitos do Egito, da Síria, do Líbano, do Iraque e da Jordânia invadiram o recém-criado Estado judaico, lançando uma guerra regional que duraria até dezembro de 1948 e resultaria na derrota das forças árabes, na ampliação do território israelense e no colapso da proposta da ONU para a existência de um Estado palestino árabe. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 267-268; VIZENTINI, 2002, p. 30-31)

Quanto ao Conselho de Segurança das Nações Unidas, que já vinha adotando resoluções na tentativa de ordenar a situação na Palestina, sua primeira ação, após o início da chamada “Guerra de Independência”, foi o apontamento feito pelo Secretário-Geral do conde Folke Bernadotte como mediador no conflito⁷.

A indicação de Bernadotte como mediador constituiria a primeira ação da ONU desse tipo, criando um precedente que seria amplamente utilizado ao longo do meio século seguinte. Pouco depois, em resposta a um pedido de Bernadotte, o Conselho tomaria uma segunda ação que também constituiria um novo parâmetro para o órgão, a saber, o deslocamento de uma força de observação da ONU, a Organização de Supervisão da Trégua das Nações Unidas (UNTSO)⁸, estabelecida em Jerusalém e organizada em linhas de trégua ao longo das fronteiras de Israel com seus vizinhos árabes. (JONES, 2004, p. 392, tradução nossa)

Sem demonstrar indiferença em relação à questão palestina, o Brasil, que cumprira seu primeiro mandato como membro temporário do Conselho de Segurança nos anos de 1946 e 1947, persistiu nos esforços conciliatórios no seio das Nações Unidas. Na III Sessão Ordinária da Assembleia Geral, iniciada em setembro de 1948, Brasil, Canadá e China aprofundaram a proposta inicialmente inglesa para o estabelecimento de uma Comissão de Conciliação na Palestina, composta por França, Turquia e EUA. A proteção internacional dos lugares santos em Jerusalém e a situação dos refugiados árabes foram os pontos mais destacados. Esse esforço brasileiro relacionava-se à orientação da diplomacia do país, no âmbito da ONU, em direção à cooperação com outras delegações para encontrarem soluções de compromisso. (ROSA, 2000, p. 436)

⁷ Durante a II Sessão Extraordinária da Assembleia Geral (abril–maio de 1948), aprovava-se uma resolução, com o voto favorável do Brasil, autorizando a nomeação de um mediador para tentar a conciliação entre árabes e judeus (SANTOS, 2000, p. 29).

⁸ Sigla proveniente do inglês *UN Truce Supervision Organization*.

Essa preocupação brasileira com o respeito às determinações da ONU sobre a situação no Oriente Médio apareceria também no que concerne à entrada de Israel na organização. Em 11 de maio de 1949, embora o Brasil já houvesse reconhecido o Estado judaico três meses antes, a delegação brasileira absteve-se durante a votação na Assembleia Geral da resolução que acabaria aprovando a entrada de Israel nas Nações Unidas⁹. Se, por um lado, esse gesto brasileiro pode ser interpretado como inesperado, afinal o país aprovara o Plano da Palestina e acreditava no alinhamento aos EUA; por outro, a defesa do cumprimento das resoluções relacionadas à internacionalização de Jerusalém e aos refugiados árabes constituía uma preocupação suficiente para que o país mantivesse certa cautela diante do Estado israelense (SANTOS, 2000, p. 30-31). Ademais, as relações com Israel não interferiam de modo significativo nas principais relações externas do país. (VIGEVANI; KLEINAS, 2000, p. 109)

A pretensão brasileira de que fosse encontrada uma solução negociada baseada no cumprimento do Plano da Palestina mostrava-se, todavia, inviável diante das posições rígidas de Israel e Jordânia, que ocupavam militarmente Jerusalém. No final das negociações de armistício entre árabes e israelenses, em julho de 1949, além de toda a área que lhes havia sido atribuída pela Resolução 181 da Assembleia Geral, as tropas israelenses haviam ocupado áreas destinadas ao Estado árabe, aumentando em 37% o território de Israel atribuído pelo Plano da Palestina. Nesse sentido, enquanto a Assembleia Geral tomava decisões sem aplicação prática, o Conselho de Segurança nada fazia para garantir o cumprimento do Plano de Partilha. Conforme Santos (2000, p. 32), é preciso levar em conta o temor dos EUA de que a intervenção do Conselho e o recurso ao uso da força poderiam implicar a presença militar soviética na região. Para tornar a situação ainda mais dramática, em setembro de 1949, o mediador das Nações Unidas, Folke Bernadotte, foi assassinado em Jerusalém por sionistas.

Ainda que o Acordo Geral de Armistício tivesse sido estabelecido entre Israel e os países árabes, as tensões regionais não cessaram. Uma nova geração de líderes árabes desafiadores da presença europeia passou a tomar o poder, por meio de golpes militares, em países como a Síria (1949), o Egito (1954) e o Iraque (1958). Esses novos líderes, como expõe Feraboli (2005, p. 32), “exigiam o fim do controle britânico e francês sobre seus territórios e

⁹ A Argentina, que se absteve por ocasião do voto sobre a partilha, votou favoravelmente ao ingresso de Israel nas Nações Unidas. A Argentina foi, portanto, o primeiro país latino-americano a reconhecer formalmente o Estado de Israel e a estabelecer relações diplomáticas plenas, com intercâmbio de legações entre Tel Aviv e Buenos Aires. (VIGEVANI; KLEINAS, 2000, p. 110)

clamavam por uma nova ordem regional, na qual os Estados árabes seriam verdadeiramente livres para usufruírem de seus recursos e agirem politicamente”. O destaque foi Gamal Abdel Nasser, cuja ascensão ao poder no Egito se deu em 1954. Esse líder nacionalista árabe foi capaz de articular a difusa ideologia pan-árabe¹⁰ como nenhum outro líder na região (FERABOLLI, 2005).

No ano de 1951, primeiro ano do segundo mandato brasileiro como membro não permanente, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 95, a qual instava o Egito a levantar as restrições impostas à passagem de navios através do Canal de Suez e do Golfo de Aqaba. O Brasil votou favoravelmente a esse projeto. China, Índia e União Soviética abstiveram-se. Em 1954 e 1955, quando o Brasil ocupava mais um mandato no Conselho, novas reclamações israelenses foram apreciadas pelos membros do órgão. O Brasil votou novamente a favor dos projetos de resolução, defendendo a verificação da situação pela Comissão Mista Especial Egípcio-Israelense. (SANTOS, 2000, p. 36)

A situação regional deteriorou-se até a fatídica decisão do líder egípcio de nacionalizar o Canal de Suez, em julho de 1956. Pouco mais de três meses após a nacionalização do canal, Grã-Bretanha (maior usuária daquela via marítima), França (detentora de grande número de ações da Companhia do Canal) e Israel responderam atacando o Egito. Enfrentaram, no entanto, oposição tanto da União Soviética quanto dos Estados Unidos, que exigiram a retirada das tropas. Halliday (1974, p. 54, tradução nossa) explica essa postura estadunidense contra seus “jovens aliados beligerantes” ao colocar que “a motivação principal dessa política era o temor de que a União Soviética usasse a situação para aumentar sua influência no Oriente Médio”.

Isso significa que a lógica da estrutura internacional bipolar já estava presente na região. A superpotência ocidental temia que as políticas imperialistas da França e da Grã-Bretanha pudessem levar os novos países independentes à esfera de ação soviética, tendo em vista que os sentimentos anticoloniais cresciam na região. A Crise de Suez, como interpreta Ferabolli (2005), evidenciou a transposição do conflito bipolar para a região do Oriente Médio, ou seja, Estados Unidos e União Soviética buscaram afastar a influência do velho

¹⁰ Seguindo a abordagem de Ferabolli (2005), os termos “nacionalismo árabe”, “arabismo” e “pan-arabismo” são utilizados, neste trabalho, como sinônimos. Para maiores detalhes ver Ferabolli (2005, p. 8).

colonialismo europeu, o que configurava a instalação da chamada “Guerra Fria Árabe”. (FERABOLLI, 2005)

Ainda que as duas superpotências estivessem de acordo em relação às medidas de urgência a serem adotadas, o Conselho de Segurança encontrava-se paralisado por conta dos vetos franco-britânicos. Um instrumento para contornar esse constante impasse no Conselho já tinha sido arquitetado pelos estadunidenses, em novembro de 1950, na Resolução 377 da Assembleia Geral (também chamada de “Plano Acheson”), a qual decidira que caberia à Assembleia agir em questões relativas à manutenção da paz quando o Conselho se encontrasse paralisado. (JONES, 2004, p. 392-393) O Brasil votou favoravelmente pela aprovação das principais resoluções da Assembleia que não apenas exigiam o imediato cessar-fogo e a livre navegação no Canal de Suez, como também criavam uma Força Internacional de Emergência e um Comitê Consultivo, que seria composto por representantes de Brasil, Canadá, Noruega, Colômbia, Paquistão e Ceilão. (SANTOS, 2000, p. 36-38)

Em seu discurso de abertura da XI Sessão Ordinária da Assembleia Geral, em novembro de 1956, Cyro de Freitas-Valle, chefe da delegação brasileira, destacou os conflitos presentes no Oriente Médio e lamentou as limitações do Conselho de Segurança para resolvê-los. No que concerne à Crise de Suez, o representante brasileiro enfatizou tanto sua preocupação com a livre passagem pelo canal, quanto a necessidade de se respeitar a soberania do Egito. O seguinte trecho do discurso do embaixador demonstra como o país primava por manter uma equidistância não indiferente frente ao conflito árabe-israelense.

Primeiro, Israel é um Estado soberano, com os mesmos direitos e obrigações de todos os membros das Nações Unidas. O seu desejo de viver em paz com seus vizinhos nos parece legítimo e propício para uma solução feliz para esta delicada questão. Por outro lado, os agravos sofridos pelas nações árabes como resultado do aparecimento de Israel são compreensíveis. A sua relutância em conversar com Israel sobre paz em pé de igualdade é resultado desses sentimentos, de antagonismos criados como resultado da confusão que tomou conta do Oriente Médio desde a guerra árabe-israelense. (FREITAS-VALLE, 1995, p. 108)

Ademais, o embaixador brasileiro elogiou a criação da Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I)¹¹ durante a Assembleia Especial de Emergência, ocorrida no

¹¹ Sigla proveniente do inglês *First United Nations Emergence Force*.

mesmo ano da sessão ordinária. A proposta da primeira força de paz da ONU viera de Lester Pearson, representante do Canadá, que conseguira a anuência do Secretário-Geral, Dag Hammarskjöld. O Brasil coadunou-se em suas posições com os principais objetivos da UNEF I, como a supervisão do cessar-fogo, a retirada das forças francesas, inglesas e israelenses do Sinai, e a instauração de uma zona tampão entre Egito e Israel. (SANTOS, 2000, p. 39) Em dezembro de 1956, sob forte pressão dos Estados Unidos, as forças franco-britânicas retiraram-se da região, e em março do ano seguinte foi a vez das tropas israelenses finalmente deixarem o Sinai.

A UNEF I entrou em operação em novembro de 1956, e o Brasil dela participou de janeiro de 1957 a junho de 1967, quando suas atividades foram finalizadas. Vizentini (2006, p. 294) explica que o envio do contingente militar a Suez foi uma tentativa da política exterior de Juscelino Kubitschek (1956-1961) de estreitar a colaboração com os EUA e a ONU, ao mesmo tempo em que procurava se destacar como grande nação do bloco ocidental. Essa interpretação compatibiliza-se com a afirmação de Rosa (2000, p. 438) de que a participação brasileira na Força de Emergência ainda não representava uma visão própria do país acerca dos conflitos no Oriente Médio.

Dos dez países que contribuíram com tropas na operação, o Brasil foi o quarto país que mais enviou contingentes, ficando atrás apenas de Índia, Canadá e Iugoslávia. O Batalhão de Suez, como ficou conhecido no Brasil o grupo de militares que participou da UNEF I, atuou no setor de Gaza, em Al-Arich e em Ras El Naqb. Como ressalta Vizentini (2004, p. 126), “a participação do Brasil no Conselho de Segurança e a presença de tropas em Suez, antes mesmo da Guerra dos Seis Dias, propiciaram uma maior aproximação com a região [do Oriente Médio]”.

Tendo em vista que o Brasil se mostrava preocupado com o cumprimento das resoluções relativas à internacionalização de Jerusalém, o país encontrou-se, ao longo dos anos 1960, em uma situação desconfortável perante Israel, que insistia para a representação diplomática brasileira ser transferida de Tel Aviv para Jerusalém (considerada sua capital desde 1950). Durante o ano de 1962, os israelenses pressionaram os brasileiros para que o Acordo Básico de Cooperação Técnica fosse assinado em Jerusalém, o que deixaria implícito seu reconhecimento. Após certo impasse, o Convênio sobre a Utilização de Energia Nuclear para Fins Pacíficos acabou assinado, em 1966, no Rio de Janeiro. (VIZENTINI, 2006)

A Política Externa Independente (1961-1964), como ficou conhecida a orientação externa dos governos de Jânio Quadros e João Goulart, representou uma inédita diversificação das relações internacionais do país. Por outro lado, a intervenção militar, em março de 1964, redirecionou novamente a política exterior brasileira em direção aos EUA. O governo de Castelo Branco (1964-1967), enfatizando a segurança em detrimento do desenvolvimento, representou um “passo fora da cadência”, afinal a orientação externa consagrada na PEI seria retomada, gradualmente, nos governos militares seguintes. A Ásia recebeu pouquíssima atenção da política externa do governo de Castelo Branco. Em maio de 1965, a visita do Xá do Irã, Mohamed Reza Pahlevi, promoveu uma incipiente aproximação política e comercial entre os dois países. (CERVO & BUENO, 2002; VIZENTINI, 2004)

Mesmo após as mudanças políticas ocorridas no início de 1964, o Brasil procurou manter a equidistância e o realismo diante do conflito entre israelenses e árabes. Nesse sentido, reunião de embaixadores brasileiros no Oriente Próximo, realizada em Roma em abril de 1965, reiterou as posições amadurecidas anteriormente.

Recomenda a Reunião que continue a diplomacia brasileira a manter, em face do conflito árabe-israelense, a posição realista, imparcial e equânime já constante de instruções específicas da Secretaria de Estado e que é a de ver no Estado de Israel uma realidade no cenário internacional, com a qual (...) se sente o Brasil perfeitamente livre para conduzir relações bilaterais e legítimas, mas ressalva sendo feito de que o reconhecimento da realidade estatal de Israel não implica endosso total ao status quo vigente na Palestina. (MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES, 1966)

No que concerne às continuadas tensões no Oriente Médio ao longo da década de 1960, os choques fronteiriços entre israelenses e árabes tornavam-se cada vez mais frequentes. Em maio de 1967, as tensões na região acirraram-se com o envio de tropas egípcias para a Península do Sinai, em uma clara demonstração de força perante Israel. Nasser exigiu que todas as forças das Nações Unidas se retirassem do Sinai, o que foi atendido em poucos dias. O líder egípcio aproveitou o momento para ocupar as antigas posições da UNEF em Sharm al-Shaykh e anunciar o bloqueio da passagem de navios israelenses pelo Estreito de Tiran.

Nesse ano, Brasil e Argentina ocupavam um assento não permanente no Conselho de Segurança da ONU. Segundo Paulo G. F. Vizentini, o Brasil reconheceu tanto o direito do

Cairo para pedir a retirada das forças das Nações Unidas da Faixa de Gaza, quanto o direito dos navios israelenses de utilizarem o Golfo de Aqaba. O embaixador brasileiro na ONU, Sette Câmara, foi instruído a votar contra o bloqueio quando o assunto foi abordado pelo Conselho de Segurança. (VIZENTINI, 2004, p. 125)

A resposta militar israelense veio no dia 5 de junho de 1967, quando a força aérea do Estado judaico atacou bases aéreas egípcias, destruindo a maior parte dos aviões de combate do país árabe. Poucas horas mais tarde, após a entrada da Síria e da Jordânia no conflito, o mesmo aconteceu com o potencial aéreo desses dois países. Com o controle incontestável do ar, as forças israelenses derrotaram o exército egípcio no Sinai e avançaram sobre a margem oriental do Canal de Suez. Os dois Estados assinaram um cessar-fogo o dia 9 de junho. Já a Jordânia, que atacara as forças israelenses na área de Jerusalém em 5 de junho, acabou afastada de Jerusalém Oriental, abandonando a Cisjordânia em função da ocupação israelense. Por fim, o exército israelense voltou-se contra a Síria, tomando desse país as Colinas de Golan. No pequeno espaço de seis dias, Israel derrotou os três países árabes, o que representou uma dura derrota para o nasserismo. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 338-339; SOARES, 2004, p. 62-63)

Um dia após a eclosão da guerra, a União Soviética enviou ao Conselho de Segurança um projeto de resolução que condenava Israel pela agressão aos países árabes e exigia a retirada das tropas israelenses das regiões conquistadas. O Brasil foi um dos onze países que se abstiveram de votar pela proposta soviética, na medida em que percebia a ocupação israelense de territórios sírios, egípcios e jordanianos como fruto da situação de beligerância que havia na área. Como não conseguisse o apoio necessário à sua proposta e a situação no conflito se mostrasse desfavorável aos árabes, os soviéticos acabaram aceitando a Resolução 233, que demandava apenas o imediato cessar-fogo e o fim das atividades militares na região. Entretanto, no dia 13 de junho, a URSS pediria que a Assembleia Geral fosse convocada. (SANTOS, 2000, p. 44-45; VIZENTINI, 2004, p. 125-126)

A participação do Brasil no Conselho de Segurança, bem como a presença de tropas em Suez antes desse conflito, propiciaram uma maior aproximação com a região. Rosa (2000, p. 438) interpreta que “a Guerra dos Seis Dias induziria a diplomacia brasileira a uma atuação mais articulada e autônoma na busca de soluções para a questão do Oriente Médio”. De fato, na quinta sessão de emergência da Assembleia Geral (junho–julho de 1967), Brasil e

Argentina destacaram-se ao insistirem na importância de princípios jurídicos para a solução do conflito. O mesmo esforço latino-americano pôde ser visto nas reuniões seguintes do Conselho de Segurança.

O projeto desses países contemplava os seguintes pontos: a) retirada de todas as forças israelenses de *todos* os territórios ocupados no curso do conflito; b) criação de zonas desmilitarizadas; c) solução para o problema dos refugiados; d) liberdade de navegação nas vias marítimas internacionais da região. O empecilho para a aceitação desse projeto era a ferrenha oposição que a ele fazia Israel, o grande vitorioso na guerra. Por conta disso, argentinos e brasileiros acabaram aceitando o projeto da Grã-Bretanha, o qual, apesar de inspirado no que haviam proposto, trazia alterações consideráveis. (ROSA, 2000, p. 438; SANTOS, 2000, p. 47-48)

Finalmente, no dia 22 de novembro de 1967 foi aprovada unanimemente pelos membros do Conselho a Resolução 242, que permanece até hoje como elemento normativo central das negociações entre árabes e israelenses. Seu texto afirmava a “inadmissibilidade da aquisição de territórios por meio de guerra” e demandava uma paz justa e duradoura baseada na “retirada das forças armadas israelenses de territórios ocupados no conflito recente”. Além disso, reconhecia o direito de qualquer Estado na região de viver em paz dentro de fronteiras seguras e reconhecidas e reiterava, por fim, a necessidade de se atingir “uma solução para o problema dos refugiados”. (UNITED NATIONS, 1967) Com relação a essa questão, a Jordânia passou a abrigar aproximadamente 200 mil refugiados, enquanto o Líbano recebeu 400 mil palestinos, o que criaria embates com o Estado judaico ao longo dos anos seguinte. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 338)

Em 1968, os cinco mandatos como membro não permanente do Conselho de Segurança davam ao Brasil experiência de uma década de atuação no órgão. Os vinte anos seguintes, no entanto, testemunhariam o afastamento brasileiro do órgão: o país só voltaria a integrá-lo em 1988. Santos (2000, p. 70) entende que esse distanciamento representou uma forma de o governo brasileiro se esquivar de pressões internacionais relativas à situação dos direitos humanos e à democracia no país. Além disso, a autora aponta a crescente prioridade dada pelo Brasil ao multilateralismo econômico e o ceticismo quanto às contribuições da ONU para as áreas de maior interesse do país. Luiz A. P. Souto Maior coaduna-se com essa explicação ao afirmar o que se segue:

Nos organismos internacionais, a diplomacia brasileira demonstrava considerável dinamismo nos foros econômicos e movia-se com desenvoltura, porém sem o mesmo ativismo, no quadro político. A sistemática preferência do Brasil por pertencer ao Conselho Econômico e Social das Nações Unidas, e não ao Conselho de Segurança, é bem ilustrativa desta atitude, aliás coerente com a orientação indicada por Geisel em seu discurso de 19 de março de 1974. (MAIOR, 2006, p. 465)

Contudo, mesmo distante do Conselho de Segurança, o Brasil seguiu defendendo o cumprimento da Resolução 242 nas sessões anuais da Assembleia Geral. Rosa (2000) interpreta que os pronunciamentos brasileiros em relação ao Oriente Médio, até o final da década de 1960, mantiveram-se em termos genéricos. No discurso de abertura da XXIV Assembleia Geral das Nações Unidas, em 18 de setembro de 1969, o chanceler Magalhães Pinto reiterou a importância do cumprimento da Resolução 242.

De acordo com as interpretações de Santos (2000) e Lessa (2000), até a guerra de 1973, que será analisada mais adiante, a posição brasileira foi a de buscar uma saída negociada e capaz de comportar os anseios das partes em litígio. Sinais de mudanças na política brasileira já vinham ocorrendo, sobretudo as determinadas pelas necessidades econômicas derivadas do modelo econômico implantado pelo Governo Médici (1969-1974). Em verdade, antes mesmo da Guerra dos Seis Dias (1967), o Brasil já demonstrava interesse em estreitar relações econômicas com países do Oriente Médio.

Em 1964, a Petrobras e o Instituto Brasileiro de Café (IBC) negociaram com Argélia e Egito a venda de café brasileiro e a compra de petróleo dos dois países. No final dos anos de 1960, estabeleceu-se um Escritório-Entrepósito da IBC, no Líbano, e propôs-se o Grupo de Coordenação do Comércio com os Países Árabes (COÁRABE), que envolvia organismos brasileiros interessados na aquisição de petróleo, na colocação de produtos agrícolas e manufaturados na região, e na alocação de serviços para o Oriente Médio. Em fevereiro de 1969, Sid Ali Merabek, presidente da Onaco, autarquia de comércio argelino, veio ao Brasil assinar o Protocolo de Acordo sobre contratos de venda de café brasileiro à Argélia. No ano seguinte, a Petrobras e a *Iraq Petroleum Company* (IPC) estabeleceram um acordo para explorar de petróleo em território iraquiano. (ROSA, 2000, p. 438-439; VIZENTINI, 2004, p. 126-127)

Essa aproximação econômica da política exterior brasileira em relação aos países do Oriente Médio correspondia à percepção de que a diversificação de parcerias internacionais era fundamental para manter o desenvolvimento do país. A subida nos preços do petróleo, verificada desde o início da década de 1970, vinha alimentando o temor brasileiro de precisar interromper seu processo de industrialização e crescimento econômico.

Em maio de 1971, Brasil e Iraque assinaram, em Bagdá, o Acordo sobre Cooperação Comercial. Médici buscava compensar a crescente aquisição de petróleo médio-oriental, mormente iraquiano, por meio da exportação de (semi)manufaturados brasileiros. Quando o Iraque nacionalizou, em 1972, a *Iraq Petroleum Company* (IPC), gerando um boicote por parte das multinacionais do ramo, a Petrobras ignorou a medida dos países desenvolvidos e continuou adquirindo petróleo iraquiano. (VIZENTINI, 2004, p. 182-183)

Paralelamente, o Brasil buscava uma melhor coordenação entre suas representações diplomáticas na região, correspondentes a oito embaixadas (Argélia, Líbano, Egito, Síria, Marrocos, Israel, Irã e Tunísia), uma missão autônoma no Iraque e cinco embaixadas em caráter cumulativo (Líbia, Cartum, Kuaite, Amã e Nicósia). Ainda em 1972, o chanceler Gibson Barboza fez uma importante viagem ao Egito, onde acertou a participação da Petrobras na pesquisa e prospecção do petróleo local, além de assinar acordo de cooperação técnica, reiterando a preocupação brasileira em aumentar suas exportações para a região. Em 1973, seguiram-se duas missões organizadas pelo Itamaraty, as quais visitaram os principais países produtores de petróleo do Oriente Médio. Na ocasião, foram estabelecidas relações diplomáticas plenas com Arábia Saudita, Iraque, Emirados Árabes Unidos e Kuaite. (SANTOS, 2000, p. 52-53; VIZENTINI, 2004, p. 183-184)

Em que pese essa movimentação do governo Médici em direção aos países do Oriente Médio exportadores de petróleo, “na visão do Itamaraty, o governo brasileiro, em relação a este conflito [árabe-israelense], deveria manter uma posição equidistante”, como salienta Vizentini (2004, p. 184). É certo que, embora o Brasil se mostrasse preocupado em suprir suas necessidades de petróleo, o país não ignorava os benefícios trazidos pelas relações com Israel. Na sequência da viagem ao Egito, o ministro Gibson Barboza fez questão de visitar o Estado judaico, assinando ali o Acordo Básico de Cooperação Técnica de 1962, referente à colaboração israelo-brasileira no campo da irrigação e da valorização de áreas atingidas pelas secas. (SANTOS, p. 54-55)

Além desse acordo, realizou-se, em março de 1973, no Rio de Janeiro, a Reunião de Consulta sobre Transporte Aéreo Brasil–Israel. Especialistas israelenses viriam ao Brasil para instruir técnicos e pilotos brasileiros com relação à utilização dos caças Mirage. No que concerne à política, o chanceler brasileiro aproveitou as viagens ao Cairo e a Tel Aviv para propor um plano de paz, o qual se baseava ainda no conceito de equidistância¹². Acerca dessa movimentação externa brasileira, Luciano Ozorio Rosa analisa o que se segue:

Esse esforço de mediação, se por um lado traduzia um interesse mais direto nos temas do Oriente Médio, pecava por subestimar a importância de Jerusalém na psique coletiva árabe e islâmica, e, principalmente, pela indefinição no tocante ao problema central que é o dos direitos dos palestinos. A visita, por outro lado, para todos os efeitos práticos, pendeu mais para o lado de Israel, como o próprio ex-chanceler reconhece implicitamente em seu recente livro de memórias. (ROSA, 2000, p. 442)

Desde a Guerra dos Seis Dias (1967), crescia a condenação internacional à intransigência das políticas de Israel, que se mostrava irredutível quanto aos territórios recentemente ocupados. Em 1970, o presidente Anuar Sadat anunciava que uma nova guerra seria empreendida. No dia 6 de outubro de 1973, Egito e Síria atacaram de surpresa Israel num dia de feriado nacional judaico, com o fim de recuperar os territórios perdidos durante a Guerra dos Seis Dias (1967). Apesar da vitória inicial árabe e do avanço sobre parte da Península do Sinai e das Colinas de Golã, a contraofensiva do eficiente exército israelense expulsou os invasores.

Os Estados Unidos auxiliaram os israelenses com armamentos (duas vezes mais do que os soviéticos com relação aos sírios e egípcios), o que fez os países árabes mais “revoltados” decidirem pelo uso do petróleo como arma política. Em relação ao aumento, que quadruplicou o preço do barril, parte da iniciativa coube às companhias estadunidenses que manipularam a crise com uma especulação destinada a aumentar os lucros. O caráter caótico do mercado petrolífero tornou a situação ainda mais grave. Ademais, o crescimento

¹² Contava o plano com os seguintes pontos: a) retirada de Israel do Sinai, com a contrapartida do reconhecimento do Estado israelense pelos países árabes e a garantia de fronteiras seguras para todos os Estados da área; b) direito ao ingresso e circulação livre de Israel em Charmeel–Xeque e no Golfo de Ácaba; c) retorno das colinas de Golã à Síria, sob a condição de que ficassem sob a fiscalização de soldados suíços; d) reconhecimento de Jerusalém como capital de Israel, ficando os lugares santos submetidos a mandato pessoal exercido pelo Secretário-Geral das Nações Unidas; e) negociação posterior de concessões recíprocas para a retirada de Israel dos territórios ocupados; f) solução “justa e racional” para o problema dos refugiados palestinos. (ROSA, 2000, p. 442)

econômico da Europa e do Japão (dependentes do petróleo do Oriente Médio) inquietava os Estados Unidos. (ALNASRAWI, 1991, p. 113-114; VIZENTINI, 2002, p. 60-61)

No dia 22 de outubro, o Conselho de Segurança reuniu-se e aprovou com 14 votos favoráveis (a China não participou das votações) a Resolução 338, que demandava que as partes beligerantes terminassem com todas as atividades militares no prazo de doze horas. Solicitava, outrossim, que as “partes envolvidas iniciassem imediatamente após o cessar-fogo a implementação da Resolução 242 (1967) em todas as suas partes”. (UNITED NATIONS, 1973)

Em 31 de janeiro de 1974, durante visita ao Brasil de Fouad Naffah, representante da Liga dos Estados Árabes e chanceler libanês, o Ministro Mário Gibson Barboza afirmou, pela primeira vez, que a retirada de Israel de todos os territórios ocupados era condição essencial para uma paz justa e duradoura no Oriente Médio. No entanto, como aponta Santos (2000), o Brasil não chegou a aprovar atos terroristas ou resoluções da ONU que questionassem a existência do Estado de Israel ou sua expulsão da organização internacional.

Como pôde ser percebido, no âmbito das Nações Unidas, o Brasil mostrou-se bastante interessado em contribuir para a solução dos problemas envolvendo a região do Oriente Médio, sobretudo os embates entre Israel e seus vizinhos árabes. A orientação oficial da diplomacia brasileira baseou-se nos conceitos de equidistância e neutralidade possível, com base em seus princípios históricos, especialmente a solução negociada de litígios internacionais. Conforme será abordado no item seguinte, as consequências econômicas da Guerra do Yom Kippur (1973) para a economia brasileira levariam o país a defender com maior ênfase a posição dos países árabes nas Nações Unidas, em uma tentativa de garantir o suprimento de petróleo.

2.2 Pragmatismo e definição de uma política autógena (1974-1989)

O acelerado ritmo de crescimento econômico verificado pelo Brasil, com médias de 11% ao ano desde finais da década de 1960, tornou o país extremamente dependente da importação de petróleo, afinal quase 80% do total consumido era importado. Os governos militares haviam negligenciado os transportes ferroviário e hidroviário, em benefício do

rodoviário, e o público, em proveito do individual, o que favorecia as indústrias automobilísticas transnacionais e implicava crescente consumo de combustível importado. De fato, em 1974, o Brasil era o país que mais importava o óleo entre os países em desenvolvimento e o sétimo em escala mundial.

Diante dos novos condicionantes econômicos internacionais, o Governo Geisel buscou evitar exclusões apriorísticas e/ou ideológicas de determinados países do âmbito da atuação da diplomacia brasileira¹³. A ideia de uma política externa “ecumênica” traduziu-se em um esforço deliberado para preencher vazios diplomáticos totais ou parciais, levando-se em consideração os interesses nacionais. “O primeiro passo da diplomacia denominada Pragmatismo Responsável¹⁴ e Ecumênico do Ministro Azeredo da Silveira foi aproximar-se dos países árabes”, conforme Vizentini (2004, p. 202). Nessa esteira, a intensificação de relações econômicas induziria a uma maior presença diplomática do Brasil na região, o que tornaria, finalmente, a diplomacia brasileira mais engajada na defesa dos interesses árabes-palestinos no âmbito das Nações Unidas.

De fato, em junho de 1974, foi instalada a embaixada brasileira nos Emirados Árabes Unidos e no Barein; em julho, foram estabelecidas relações diplomáticas com o Sultanato de Omã; em setembro, Omar al Sakkaf, Ministro dos Negócios Estrangeiros da Arábia Saudita, encontrou-se com Azeredo da Silveira, em Brasília, e cobrou do chanceler brasileiro uma posição mais afirmativa de apoio aos palestinos. Silveira atendeu prontamente ao saudita, o que permitiu ao Brasil ser incluído na lista de países que receberiam petróleo árabe. No mesmo mês, ao abrir a XXIX Assembleia das Nações Unidas, Silveira defendeu não só o cumprimento da Resolução 242 do Conselho de Segurança, como também a desocupação dos territórios ocupados por Israel. (MAIOR, 2006, p. 460-461) Apesar da maior ênfase conferida a esse posicionamento, o Brasil apenas reiterava a versão latino-americana do projeto que deu origem à Resolução 242, de novembro de 1967.

¹³ A única exceção evidente a isso era Cuba, com a qual o Brasil continuava a não manter relações diplomáticas, mormente por questões de política interna (MAIOR, 2006, p. 463)

¹⁴ O termo pragmatismo, consagrado pelo próprio governo e pelos analistas, surgiu, pela primeira vez, em 19 de março de 1974, no discurso do presidente Geisel, na primeira reunião ministerial realizada em Brasília: “Assim, no campo da política externa, obedecendo a um pragmatismo responsável e consciente dos deveres da Nação [...] daremos relevo especial ao relacionamento com as nações-irmãs da circunvizinhança de aquém e além-mar”. (VIZENTINI, 2004, p. 205)

Nos anos seguintes, as relações com países do Oriente Médio acentuaram-se consideravelmente. Acordos de viés econômico foram firmados com Kuaite, Irã, Iraque, Arábia Saudita, dentre outros¹⁵. O Brasil buscava não apenas obter concessões para a Petrobras explorar petróleo no Oriente Médio, como também reverter os déficits na sua balança comercial com a região, por meio de exportação de produtos primários e materiais bélicos produzidos, especialmente, pela Embraer e pela Imbel. Nesse contexto, as relações com o Iraque ganharam destaque, uma vez que o país árabe mostrava-se um expressivo consumidor de bens e serviços de engenharia brasileiros.

Em 1974, superou a Arábia Saudita como principal supridor de petróleo ao Brasil e, em setembro de 1980, quando eclodiu a Guerra Irã-Iraque, respondia por mais de 60% das compras brasileiras do óleo. Em que pese esses esforços do governo brasileiro, os déficits comerciais com os países médio-orientais permaneceram em elevados níveis. Nos primeiros meses de 1976, por exemplo, o déficit com a região cresceu de 469 milhões de dólares para 589 milhões de dólares. (ROSA, 2000, p. 446-447)

Se, por um lado, no que diz respeito às relações com Israel, o Brasil mantinha a cooperação técnica em atividades relacionadas ao desenvolvimento agrário, à irrigação e à colonização em áreas do Nordeste; por outro, Vizentini (2004) identifica um distanciamento político entre Brasília e Jerusalém, o que representaria o abandono da equidistância com relação à problemática árabe-israelense. O movimento terceiro-mundista nas Nações Unidas e a intransigência de Israel favoreciam a posição dos palestinos diante dos demais países. Em 1974, Yasser Arafat foi recebido na ONU e, nesse mesmo ano, aprovou-se a Resolução 3236, que concedia à Organização para a Libertação da Palestina o estatuto de observador na Assembleia Geral, e reconhecia o direito à autodeterminação e à independência do povo palestino.

Em 1975, durante a XXX Sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Brasil apoiou a resolução que definia o respeito aos direitos do povo palestino à autodeterminação e à soberania como condição fundamental a uma paz justa e duradoura na região. Não obstante, a maior mudança no comportamento brasileiro diante das questões médio-orientais, no âmbito das Nações Unidas, foi representada pelo voto favorável à Resolução 3379 (1975) da

¹⁵ Para maiores detalhes das novas relações comerciais Brasil-Oriente Médio, ver Vizentini (2004, p. 249-256).

Assembleia Geral da ONU, que qualificava o sionismo como uma forma de racismo e de discriminação racial.

As consequências desse voto condenatório ao sionismo, no entanto, não foram bem calculadas pela diplomacia brasileira, que sofreu severas críticas de delegações europeias e da opinião pública internacional. O jornal estadunidense *The New York Times* publicou artigos que continham não apenas críticas ao voto brasileiro contra o sionismo, visto como uma forma de obter vantagens comerciais junto aos países árabes produtores de petróleo, mas também críticas ao próprio autoritarismo no Brasil.

Ainda que o voto brasileiro tenha aproximado, pelo menos no curto prazo, o país dos mercados árabes, ele parece ter resultado mais de uma atitude apressada e pessoal de Geisel do que de uma estratégica previamente elaborada pela diplomacia brasileira. A chancelaria brasileira insistiria em justificá-lo, alegando que o reconhecimento do Estado de Israel não implicava o reconhecimento das teses sionistas, com as quais o Brasil não tinha compromissos. (SANTOS, 2000, p. 60-61)

No dia seguinte, constatado o equívoco político do voto, Geisel pediu à Chancelaria que modificasse a posição adotada. O voto brasileiro foi proferido na Terceira Comissão (Comissão Política) e somente cinco dias depois da votação definitiva se faria na Assembleia Geral. O Brasil iria recuar do voto originalmente dado, por ter o presidente verificado que a pressa e a insuficiência de informações induziram-no a erro de decisão. Não o fez, todavia, porque no meio tempo o Departamento de Estado norte-americano, através de porta-voz, criticou a posição do Brasil, ferindo os brios nacionais brasileiros. (GÓES, 1978, p. 30)

Apesar da maior ênfase dada aos problemas dos palestinos, o Brasil não se mostrava um apoiador incondicional das causas árabes. Em novembro de 1975, o embaixador brasileiro nas Nações Unidas, Sérgio Correia da Costa, justificou a recusa do Brasil em participar da votação do projeto que credenciava a OLP a participar dos debates do problema do Oriente Médio, afirmando que a interpretação do texto não havia ficado inteiramente clara. De fato, como esclarece Vizentini (2004), o Itamaraty manteria ainda por um bom tempo um *low profile* quanto a um relacionamento direto com a OLP. Da mesma forma, o Brasil ausentou-se da votação para criar um Estado palestino na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, com uma administração interina da ONU e posterior transferência à OLP.

Em março de 1979, o General João Figueiredo tomou posse como Presidente da República. A política externa para o Oriente Médio de sua gestão deu continuidade aos esforços empreendidos pelo governo anterior. Em dezembro de 1979, quando o Brasil recebeu a visita do vice-presidente do Iraque, Taha Maa'rouf, os dois países divulgaram um comunicado conjunto sobre a iminente instalação de um escritório de representação da OLP, em Brasília. Apesar das pressões israelenses contra o relacionamento do Brasil com uma “organização terrorista”, a importância do Iraque como fonte de petróleo (cerca de 48% das importações da Petrobras) havia pesado na decisão brasileira. Segundo Vizontini (2004), a Iraq National Oil Company chegara a condicionar a atuação da Braspetro, no Iraque, a uma política de alinhamento brasileiro com a causa árabe, o que evidenciava a relação entre economia e política. (VIZENTINI, 2004, p. 333-334)

Em seu primeiro discurso como chanceler perante a XXXIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral da ONU (1979), o Embaixador Ramiro Saraiva Guerreiro demandou a desocupação de todos os territórios tomados pela força e o reconhecimento e implementação dos direitos do povo palestino à autodeterminação, independência e soberania. “Alguns Estados [...] insistem em fechar os olhos ao fato básico de que não haverá paz na região até que todos os territórios tomados pela força sejam desocupados”. (GUERREIRO, 2007a, p. 363-364) Além disso, a diplomacia brasileira reconheceu a relevância da OLP nas negociações de paz para a região.

No ano seguinte, na XXXV Sessão da AGNU, o chanceler brasileiro reafirmaria o compromisso do país com as resoluções firmadas pelas Nações Unidas, destacando o repúdio brasileiro às medidas unilaterais que alterassem o *status* internacional da cidade de Jerusalém. Saraiva Guerreiro defendeu, outrossim, a soberania e integração territorial do Líbano nesse discurso de 1980. O governo brasileiro, que buscava manter o intercâmbio comercial com o Irã pós-Revolução Islâmica, declarou-se neutro em relação aos beligerantes. Com relação à venda de armas para o Iraque durante o conflito, Guerreiro destacou que o negócio obedecia a compromissos estabelecidos anteriormente com este país, e não a uma posição brasileira diante do conflito. (GUERREIRO, 2007b, 380-381) De qualquer forma, como aponta Rosa (2000), a presença de artefatos brasileiros no arsenal bélico de Saddam Hussein era muito

diminuta em comparação com o que lhe forneceram Europa Ocidental, EUA, Coreia do Norte e União Soviética¹⁶.

Nos anos seguintes, no âmbito das sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Chanceler Saraiva Guerreiro continuou ratificando as posições anteriormente adotadas quanto à necessidade de retirada completa das forças de ocupação de todos os territórios árabes e quanto aos direitos do povo palestino. Em 1981, condenou-se o ataque à central nuclear do Iraque, reiterando-se a solidariedade do Brasil ao governo e ao povo do Iraque pela agressão sofrida. A invasão do Afeganistão pelos soviéticos foi, também, objeto de condenação por parte da diplomacia brasileira. (GUERREIRO, 2007c, p. 399)

Na XXXVII Sessão Ordinária da Assembleia Geral, em 1982, o Presidente Figueiredo tornou-se o primeiro Chefe de Estado brasileiro a tomar a palavra no debate geral. Além de manifestar a continuada preocupação brasileira com os conflitos no Oriente Médio, sobretudo aquele entre Irã e Iraque, o presidente reafirmou o “direito de todos os países da região, inclusive Israel, a viverem em paz, dentro de fronteiras reconhecidas”. (FIGUEIREDO, 2007, p. 406)

O momento final do que a literatura chama de “pragmatismo” nas relações Brasil–Oriente Médio tem grande relevância ao nosso estudo. Diferentemente do que ocorre com relação aos antecedentes já vistos, não há clareza na literatura quanto à passagem para um novo período. Embora não existam dúvidas sobre o novo momento vivido pela política externa brasileira desde o Governo Collor (1990-1992), o que Cervo e Bueno (2002) chamam de crise do paradigma desenvolvimentista, precisamos definir se a redemocratização do país representou uma mudança significativa no padrão de relações entre o Brasil e o Oriente Médio.

Luciano O. Rosa defende que a redemocratização brasileira levou a um menor cuidado conceitual no que tange aos pronunciamentos sobre o Oriente Médio. A chamada “diplomacia para resultados” do Governo Sarney (1985-1989) teria deixado para trás a visão estratégica dos militares. Em 1987, a OLP não era mais mencionada como representante legítima do

¹⁶ Um minucioso levantamento efetuado pelo Itamaraty, em 1991, sobre as compras de armamentos pelo Iraque no período de 1978, quando se iniciaram as vendas brasileiras de material bélico para aquele país, a 1987, quando cessaram, revela uma participação, em valor, de não mais de 0,4%. (ROSA, 2000)

povo palestino e Israel passava a ser explicitado entre os Estados da região com direito a existir dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas. (ROSA, 2000, p. 450) No entanto, essas diferenças não nos parecem tão significativas, uma vez que, em 1988, a OLP já voltou a ser indicada como representante legítima do povo palestino, conforme indica o respectivo Relatório do MRE. Ademais, a formulação anterior também dava a entender que Israel tinha direito a existir, apenas não explicitava o país.

Santos (2003, p. 15-29), por sua vez, também observa uma mudança na política externa brasileira para o Oriente Médio a partir do advento da Nova República. No entanto, a autora não esclarece os motivos para tanto, nem diferencia as políticas externas de Sarney, Collor, Itamar Franco e Fernando Henrique no que concerne ao posicionamento brasileiro sobre esse tema nas Nações Unidas. A autora engloba todos esses governos dentro do conceito de “realismo (1985-2002)”, marcado pelo baixo grau de resistência à hegemonia exercida pelos Estados Unidos.

Tendo em vista essas imprecisões, e embora não seja o objeto central de nossa análise, decidimos estudar brevemente as posições do Brasil com relação ao Oriente Médio no biênio 1988-1989, quando o país havia retornado ao Conselho de Segurança da ONU após duas décadas de afastamento. Podemos adiantar que o Brasil mostrou-se bastante crítico com relação às incursões israelenses no Líbano, bem como elevou o tom para denunciar o sofrimento do povo palestino. Ademais, contrariou o voto estadunidense em várias oportunidades.

Sobre a política externa do Governo Sarney, Miyamoto (2000, p. 125) conclui que “a linha condutora da política externa brasileira, em termos globais, deu, portanto, continuidade à política desenvolvimentista que tinha caracterizado os dois últimos governos militares”. Essa afirmação sugere que não houve uma ruptura paradigmática com a ascensão de Sarney, em 1985. Resta saber se o Brasil manteve seu padrão de relacionamento com o Oriente Médio, qual seja, de interesse pelo cumprimento das principais resoluções sobre a região, sobretudo aquelas relativas ao conflito árabe-israelense-palestino. No Conselho de Segurança, em 1988 e 1989, essa problemática teve grande destaque em função da Primeira *Intifada* (1987-1993). Considerando a relevância desse conflito para a abordagem que será feita nos próximos capítulos, faz-se necessária uma análise mais detida sobre os acontecimentos.

Em 1986, a ascensão de Yitzhak Shamir ao cargo de primeiro-ministro representara um endurecimento nas ações de Israel frente à população palestina da Faixa de Gaza e da Cisjordânia. Além de intensificar os assentamentos judaicos nessas duas regiões, o líder do Likud adotara uma política de tolerância zero com relação aos palestinos, os quais eram, frequentemente, detidos de forma arbitrária. Essas medidas do governo israelense que atingiam o dia a dia dos habitantes dos territórios ocupados se encontram por trás do levante palestino de dezembro de 1987, conhecido como *Intifada* ou “Revolta das Pedras”. O estopim do movimento foi um acidente envolvendo um veículo militar israelense que matou quatro palestinos e feriu vários outros. Como mais palestinos fossem mortos nos protestos subsequentes, toda a Faixa de Gaza e, logo, a Cisjordânia viraram palco de confrontação entre palestinos, utilizando pedras e bombas de gasolina, e tropas israelenses. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 474-475; SOARES, 2004, p. 84-85)

À frente da revolta, colocou-se a chamada Liderança Nacional Unificada (UNL)¹⁷, composta por um pequeno grupo de indivíduos representando as principais facções locais da OLP. A UNL demandava que Israel parasse não só de construir assentamentos nos territórios ocupados, como também de confiscar as terras árabes e de cobrar taxas e restrições especiais apenas dos palestinos. Além disso, a organização reivindicava que Israel reconhecesse um Estado independente da Palestina sob a liderança da OLP. Os palestinos engajaram-se em greves gerais, fechamento de lojas e boicote aos produtos israelenses, com o fito de tornar a ocupação um peso financeiro para o Estado judaico. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 474-475; SOARES, 2004, p. 84-85)

Em meio ao acirramento dos confrontos, em 1988, novas organizações formaram-se em oposição à ANU, como o Movimento de Resistência Islâmica, mais conhecido pelo seu acrônimo em árabe, Hamas. Sua liderança era dominada por jovens universitários que representavam um novo estrato mobilizado da sociedade palestina. Em contraste com o nacionalismo secular da OLP, o Hamas baseava-se na concepção de que a terra da Palestina era sagrada e de que nenhuma parte da mesma deveria ser abandonada ou cedida. Ao longo dos anos de 1990, o Hamas ganharia proeminência enquanto uma alternativa política viável à OLP. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 474-475; SOARES, 2004, p. 84-85)

¹⁷ Sigla proveniente do inglês *United National Leadership*.

Como a retaliação israelense aos distúrbios afetava a todos os palestinos da Faixa de Gaza e da Cisjordânia, o movimento intensificou-se até o final dos anos de 1990, momento a partir do qual a crescente divisão política entre os palestinos passou a obstaculizar a existência de uma frente comum. Por outro lado, a circulação pelo mundo de imagens que mostravam as tropas israelenses atirando contra jovens palestinos desarmados agravou a situação política de Israel no cenário internacional.

Em 1988, com o objetivo de obter o apoio dos Estados Unidos para pressionar o governo israelense a negociar a situação nos territórios ocupados, Yasser Arafat fez um pronunciamento histórico que continha os seguintes pontos: a OLP aceitava o direito de Israel existir como um Estado, renunciava ao uso do terrorismo e concordava que as Resoluções 242 e 338 do Conselho de Segurança da ONU deveriam servir de base para uma conferência internacional pela paz. Além disso, proclamava um Estado palestino independente na Faixa de Gaza e na Cisjordânia, com capital em Jerusalém Oriental. Entretanto, em 1990, as posturas inflexíveis do primeiro-ministro de Israel e de facções dissidentes dentro da OLP afastaram o presidente estadunidense, George H. W. Bush, das negociações com os representantes palestinos. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 474-475; SOARES, 2004, p. 84-85)

Tendo esse contexto em vista, nos dias 5 e 14 de janeiro de 1988, respectivamente, as Resoluções 607 e 608 foram adotadas com voto favorável do Brasil. Ambas expressavam grave preocupação com a situação nos territórios palestinos ocupados por Israel e convocavam este país a observar a Convenção de Genebra sobre Proteção de Civis em Tempos de Guerra, de 1949. Também solicitavam que Israel parasse de deportar civis palestinos dos territórios ocupados. Enquanto a Resolução 607 foi adotada por unanimidade, a Resolução 608 baseou-se apenas no consenso, pois os Estados Unidos abstiveram-se de votar na mesma, na medida em que se pedia a Israel que assegurasse o retorno imediato aos territórios palestinos ocupados daqueles já haviam sido deportados. (UNITED NATIONS, 1988a, 1988b)

O Brasil não se absteve das votações condenatórias a Israel, baseando seus votos no que afirma a Carta de São Francisco sobre o não uso da força e o respeito à integridade territorial dos Estados. Em 18 de janeiro de 1988, o Embaixador Paulo Nogueira Batista, representante brasileiro no Conselho de Segurança, demonstrou grave preocupação com os ataques israelenses ao território libanês. Em suas palavras, “nós também desejamos

fortemente que todas as atividades que representem uma invasão ao território libanês devam cessar”. No entanto, o projeto de resolução foi vetado pelos Estados Unidos por considerarem-no assimétrico e incompleto. (BATISTA, 1988a, p. 47, tradução nossa)

Em maio de 1988, nova reunião do Conselho de Segurança ocorreu com o objetivo de rediscutir a situação do Oriente Médio. Antes mesmo de os debates iniciarem, uma votação precisou ser feita porque os EUA se opuseram à presença da OLP nas discussões. O Brasil manifestou-se favorável à participação da organização, enquanto França, Alemanha Ocidental, Itália e Reino Unido se abstiveram. Nogueira Batista ratificou as posições brasileiras anteriores e deixou claro que “nós também reconhecemos o direito legítimo de todos os Estados do Oriente Médio, incluindo Israel, para existir dentro de fronteiras internacionalmente reconhecidas”. Reprovou, contudo, as agressões israelenses ao Líbano e sublinhou o compromisso brasileiro com a comunidade libanesa no país. Em dezembro do mesmo ano, os EUA vetaram um novo projeto de resolução que visava a condenar os continuados ataques israelenses ao território libanês. O Brasil, como ocorrera anteriormente, não acompanhou a posição estadunidense. (BATISTA, 1988b, p. 32-36, tradução nossa)

No ano de 1989, a agenda das reuniões e as consequentes resoluções do Conselho de Segurança representaram uma continuidade temática com relação ao ano anterior no que se refere aos países árabes. Os 15 membros do órgão foram unânimes ao adotar resoluções que renovavam as forças da ONU no Líbano (Resoluções 630 e 639) e na Síria (Resoluções 633 e 645). Já aquelas resoluções que condenavam Israel pelas deportações de palestinos dos territórios ocupados (Resoluções 636 e 641) foram adotadas com a abstenção dos Estados Unidos. O Brasil, uma vez mais, não acompanhou os votos estadunidenses (UNITED NATIONS, 1989a, 1989b).

Em novembro, os países árabes solicitaram outra reunião do Conselho para abordar a situação nos territórios árabes ocupados por Israel. Na votação do projeto de resolução que condenava as ações israelenses, França, China, União Soviética, Reino Unido e todos os membros rotativos, inclusive o Brasil, votaram pela sua adoção. No entanto, os EUA vetaram-no por considerarem que “o texto (...), como outros anteriores, critica as ações israelenses sem considerar a situação política e de segurança existente nos territórios ocupados”. (PICKERING, 1989, p. 42-45, tradução nossa)

O Brasil, de forma adversa, não só votou pela adoção do texto, como também elevou o tom das críticas a Israel. Álvaro Gurgel de Alencar Neto, substituto de Nogueira Batista, destacou “a longa lista de práticas brutais de repressão introduzidas por Israel nos territórios” e o desprezo israelense para os apelos anteriores do Conselho. E concluiu dizendo que “a delegação brasileira está pronta para apoiar o projeto de resolução (...), o qual aborda os principais pontos mencionados acima e deverá ajudar a diminuir o sofrimento do povo palestino”. (NETO, 1989, p. 32-35)

Sendo assim, o Brasil manteve uma posição crítica e independente em relação aos conflitos médio-orientais, o que vinha ocorrendo desde meados da década de 1970, quando o país passou a defender os pleitos árabes com maior ênfase nas Nações Unidas. De uma forma geral, como entendem Cervo e Bueno (2002), o paradigma de política exterior acoplado ao desenvolvimento nacional manteve reservas de energia que não permitiram seu esgotamento. A independência e o universalismo da política externa não foram restringidos, e o desenvolvimento prosseguiu como vetor da ação externa brasileira nos foros multilaterais. (CERVO; BUENO, 2002)

Aliás, na XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral, em setembro de 1985, o Presidente Sarney abriu a sessão com um discurso de impacto no Terceiro Mundo, ainda que sem efeito sobre os centros de poder mundial, pois os interesses dos dois lados se opunham diametralmente quanto ao comércio, ao tratamento da dívida, à necessidade de crescimento econômico, à independência tecnológica, etc. (SARNEY, 2007, p. 447-459)

3 O PÓS-GUERRA FRIA E AS TRANSFORMAÇÕES ESTRUTURAIS

Este capítulo tem por objetivo ressaltar as profundas transformações no cenário internacional decorrentes da retração da União Soviética como um polo de poder mundial. Tendo em vista a concepção neorrealista e sua ênfase nos processos sistêmicos, procuraremos entender as relações internacionais pós-1990 como profundamente condicionadas pelo desaparecimento da estrutura internacional bipolar. A partir da afirmação de Crockatt (2004, p. 112, tradução nossa) de que “o fim da Guerra Fria testemunhou uma mudança radical ao nível sistêmico, ao nível do Estado-nação e nas organizações internacionais”, este capítulo encontra-se subdividido em três seções, de maneira que cada um desses processos indispensáveis para o atingimento do objetivo desta dissertação possa ser analisado em maior profundidade.

3.1 O fim da estrutura internacional bipolar e a região do Oriente Médio

O significado que contemplamos neste trabalho para o termo “Guerra Fria” refere-se à estrutura do sistema internacional vigente do final dos anos de 1940 ao final dos anos de 1980, e não ao comportamento das relações entre as duas superpotências nesse período. Sendo assim, ainda que tenha havido momentos de maior aproximação e de maior afastamento entre a União Soviética e os Estados Unidos, a estrutura fundamental das relações entre esses dois polos de poder manteve-se constante. Portanto, pode-se afirmar que o desmantelamento da União Soviética, em dezembro de 1991, e o fim da estrutura internacional bipolar constituíram uma forte mudança na ordem arquitetada desde o segundo pós-guerra.

Durante a Guerra Fria, existia uma razoável dose de estabilidade quanto aos polos e às questões de segurança, as quais obedeciam a uma dinâmica razoavelmente codificada, embora se modificassem. O referencial realista às superpotências como polos era uma porta de entrada, analiticamente adequada, para a compreensão de qualquer tema internacional, inclusive aqueles relacionados ao debate Norte-Sul. O pós-Guerra Fria emergiu, assim, como uma nova estrutura internacional desvinculada da previsibilidade inerente ao conflito soviético-estadunidense. (LAFER; FONSECA JR., 1997, p. 54-55) Outra interpretação afim é esta:

Na Guerra Fria, é consenso admitir-se que a governança global do sistema mundial era assegurada pela polarização entre as políticas de mútua contenção adotadas pelas potências hegemônicas, bem como das instituições que daí decorriam. Isso não ocorre atualmente. (ALBUQUERQUE, 2006, p. 37)

É importante esclarecer que a relevância concedida neste estudo às alterações estruturais não busca apontar a ordem internacional pós-bipolaridade como causa única dos fenômenos ocorridos desde então, ainda que consideremos essa nova configuração de poder essencial para a compreensão dos acontecimentos a partir da década de 1990. Uma das poucas certezas sobre a distribuição de poderes no pós-Guerra Fria é justamente o fim da previsibilidade da ordem bipolar. A nova ordem internacional ainda se encontra em processo de transição e consolidação, não sendo possível determiná-la com precisão.

Nesse sentido, Albuquerque (2006) utiliza dois conceitos para caracterizar essa nova situação internacional: o conceito da despolarização e o da dissociação hegemônica. Com relação ao primeiro, interpreta-se que o desmoronamento do império soviético resultou em uma situação despolarizada, a despeito das interpretações apressadas de que os Estados Unidos passariam a exercer uma hegemonia global. Relacionado a isso, o conceito de hegemonia dissociada implica que a perda da supremacia econômica absoluta restringe a capacidade de os EUA tornarem sua liderança política e militar em hegemonia. Por outro lado, as potências capazes de rivalizar com os EUA na esfera econômica não parecem dispostas a pagar os custos de um maior comprometimento político e militar em âmbito global. Dessa forma, ocorre uma espécie de dissociação entre os componentes econômicos, políticos e militares do exercício de uma hegemonia (ALBUQUERQUE, 2006, p. 36-42)

No que concerne ao Oriente Médio, o conflito entre países árabes, como Egito, Síria, Jordânia e Líbano, e Israel havia sido bastante influenciada por esse condicionante estrutural da rivalidade soviético-estadunidense (VIGEVANI; CINTRA; KLEINAS, 2002, p. 21). O desaparecimento da União Soviética significou que um amplo Estado hegemônico, pela primeira vez em dois séculos, não teria mais uma fronteira comum com a região. Significativamente preocupados com problemas econômicos internos, a influência dos soviéticos sobre seus clientes do Oriente Médio declinou durante o final da década de 1980. (HALLIDAY, 2005, p. 136)

Após a retirada do Afeganistão, em 1988, a União Soviética mostrava-se relutante em empreender compromissos regionais. Além disso, o enfraquecimento do Partido Comunista reduzia o controle de Moscou sobre a periferia soviética. Com seu desmembramento, em agosto de 1991, e a independência formal das 15 Repúblicas Federadas em dezembro do mesmo ano, a nova Rússia emergiu sem ter o mesmo papel internacional da antiga URSS. Ademais, estava menos interessada no Oriente Médio, o que reforçava a posição de Washington:

Onde a Rússia manteve um interesse vital, e onde o final da Guerra Fria criou uma incerteza ainda maior, foi no tocante aos novos padrões de relações interestatais. Essas relações surgiram na região [do Oriente Médio] como resultado da fragmentação do Estado soviético. O final da Guerra Fria significou que os controles antigos das superpotências e os elementos de previsibilidade envolvidos não existiam mais. (HALLIDAY, 2005, p. 136, tradução nossa)

O evento da região do Oriente Médio mais marcante do período de transição para o pós-Guerra Fria foi a invasão do Kuwait pelo Iraque, no dia 2 de agosto de 1990. Pela primeira vez na história moderna, Estados árabes lutaram com armas ocidentais entre si¹⁸. Esse conflito influenciou significativamente não apenas o futuro das relações regionais, mas também a interpretação idealista que se fazia do mundo “pós-comunismo”. O consenso internacional contra a atitude de Saddam Hussein corroborou uma leitura excessivamente otimista acerca do triunfo do capitalismo, das democracias liberais e da supremacia dos mercados. Nos primeiros anos da década de 1990, como será analisado no subcapítulo 3.3, a própria orientação da política externa brasileira mostrou-se bastante influenciada por essa visão.

Por agora, é imprescindível que se faça um estudo mais aprofundado da Guerra do Golfo, tendo em vista sua importância para a compreensão de todos os temas relevantes no presente trabalho, desde o sistema internacional pós-bipolaridade até o comportamento do Brasil no Conselho de Segurança a partir de então. Como será visto no próximo capítulo, a pressão internacional exercida sobre o regime de Saddam Hussein foi um dos temas mais abordados pelo Conselho a partir da década de 1990.

¹⁸ Halliday (2005) considera essa divisão no Mundo Árabe mais profunda do que aquela à época da chamada “Guerra Fria Árabe”, nos anos de 1960, e do que aquela ocorrida após a aproximação entre Egito e Israel, no final da década de 1970.

As reivindicações do Iraque em relação ao Kuaite apresentavam uma base histórica. Ainda na década de 1920, quando a Grã-Bretanha definiu a fronteira entre o Iraque e o Kuaite, os britânicos concederam ao Kuaite um território setentrional maior do que aquele tradicionalmente controlado pelos governantes kuaitianos. Essa foi uma medida que visava a restringir o acesso do Iraque ao Golfo Pérsico. A partir do reinado de Faïçal I (1921-1933), os governantes iraquianos disputaram essa fronteira e recusaram-se a reconhecer a existência do Estado do Kuaite até 1963. Mesmo após essa data, porém, o Iraque permaneceu contestando a divisão estabelecida pelos britânicos, argumentando que o Kuaite seria parte da província iraquiana de Baçorá. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 479). Como será visto na subseção seguinte, a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança, ao dar continuidade às sanções impostas ao governo iraquiano, basearia sua argumentação nesse acordo fronteiriço assinado entre o Iraque e o Kuaite em outubro de 1963, em Bagdá, e registrado nas Nações Unidas.

No contexto da Organização dos Países Produtores de Petróleo (OPEP), criada em setembro de 1960, o Iraque acusava as petromonarquias de extraírem mais petróleo do que suas respectivas cotas permitiam, o que pressionava os preços da *commodity* para baixo. O Ministro do Exterior iraquiano calculava que, para cada US\$ 1 a menos no preço do barril, o Iraque deixava de receber cerca de US\$ 1 bilhão em receitas anuais. Os porta-vozes do governo iraquiano argumentavam também que os únicos beneficiários dos preços baixos do petróleo eram as nações consumidoras do Ocidente e o próprio Kuaite, que obtinha maiores ganhos com os investimentos das economias ocidentais do que com as receitas petrolíferas. (HALLIDAY, 2005, p. 143-147)

Na década de 1980, a Guerra Irã-Iraque trouxe uma série de prejuízos para o país de Saddam Hussein, que saiu do conflito devendo cerca de US\$ 60 bilhões à Arábia Saudita e ao Kuaite. Além disso, a destruição do porto de Baçorá e o bloqueio do canal de Shatt al-Arab tornaram o Iraque dependente de oleodutos que atravessavam a Arábia Saudita e a Turquia para conseguir exportar seu petróleo. Por tudo isso, os líderes iraquianos estavam convencidos de que o bem-estar econômico futuro do país dependia da aquisição de um território adequado para a construção de portos de águas profundas, e argumentavam que a recusa histórica do Kuaite em ceder uma de suas ilhas costeiras para o Iraque usar como porto comprovaria o apoio da família real kuaitiana ao “imperialismo” estadunidense. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 480; VIZENTINI, 2002, p. 71-73)

Embora o Kuaite tivesse reconhecido, em julho de 1990, que vinha produzindo petróleo acima da cota estabelecida no âmbito da OPEP, o país acabou invadido por seu vizinho no mês seguinte. Saddam Hussein acreditava que, sendo essa a solução para os débitos iraquianos com o Kuaite, o Iraque entraria em uma fase de reconstrução econômica e militar. A ocupação do Kuaite permitiria também que Saddam Hussein controlasse 20% de todas as reservas de petróleo comprovadas no planeta. A resposta imediata dos Estados Unidos e da ONU, com o aval de uma União Soviética cambaleante, demonstrou que esse evento já se inseria em um novo contexto internacional pós-bipolaridade, onde inexistiam aqueles controles previsíveis da Guerra Fria. (HALLIDAY, 2005, p. 148-149)

Como indicam Cleveland e Bunton (2009, p. 480), o líder iraquiano não esperava que os Estados Unidos respondessem de maneira tão eloquente e célere à invasão do Kuaite, na medida em que, até então, o Governo Bush fornecia bilhões de dólares ao país árabe na forma de créditos agrícolas, além de não criticar a política interna e o programa nuclear iraquiano. A primeira fase da resposta militar dos Estados Unidos foi defensiva, visando a proteger a Arábia Saudita, que poderia ser o próximo alvo de Saddam Hussein. De maneira rápida, a Operação Escudo do Deserto foi posta em prática e, em outubro de 1990, mais de 200.000 militares estadunidenses encontravam-se no reino saudita. (BRONSON, 2006, p. 194-195)

Atuando no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que desempenhou um importante papel durante a crise, como será visto em maiores detalhes na próxima subseção, os Estados Unidos conseguiram a aprovação de resoluções demandando que o Iraque se retirasse do Kuaite e impondo um embargo comercial aos dois países árabes em guerra. Em um ensaio do que poderia ser a nova diplomacia do pós-Guerra Fria, Grã-Bretanha, França, Itália, Canadá e União Soviética contribuíram com tropas para a Operação Escudo do Deserto.

Em novembro do mesmo ano, o presidente estadunidense ordenou que o número de militares na Arábia Saudita fosse duplicado para 400.000, o que deu início à fase ofensiva das operações encabeçadas pelos EUA. Ainda em novembro, o Conselho de Segurança aprovou uma resolução que determinava o dia 15 de janeiro de 1991 como a data limite para a retirada completa das forças iraquianas do Kuaite. Como o Iraque não cumpriu essa determinação, no dia seguinte iniciou-se a ofensiva aérea contra o regime de Saddam Hussein. O número de

militares estadunidenses ultrapassava os 500.000, e a Operação Escudo do Deserto transformou-se na Operação Tempestade no Deserto. (BRONSON, 2006, p. 196-198)

Os quarenta e dois dias de ataques contra as forças iraquianas não só derrotaram facilmente o país de Saddam Hussein, mas também destruíram a infraestrutura local. Em 27 de fevereiro de 1991, Bush proclamou a liberação do Kuaite e ordenou que as forças da coalizão suspendessem as operações ofensivas. No dia 3 de abril de 1991, após mais de um mês de negociações, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 687, expondo os termos para um cessar-fogo na Guerra do Golfo. O Iraque aceitou-os oficialmente no dia 6 de abril. Essa resolução determinava que o Iraque destruísse todas as armas químicas e biológicas sob seu controle, bem como mísseis antibalísticos. O documento sobre o cessar-fogo também cancelou imediatamente o embargo relativo a bens essenciais destinados ao povo iraquiano (UNITED NATIONS, 1991a).

A primeira guerra da história entre dois países árabes com o uso de armas ocidentais provocou, de fato, uma significativa divisão no Mundo Árabe. O Egito apoiou a intervenção e enviou tropas para participar da coalizão, enquanto a Síria, de forma surpreendente, fez o mesmo. Como recompensa, os Estados Unidos cancelaram US\$ 7 bilhões dos débitos militares egípcios, e a Síria recebeu empréstimos volumosos da Arábia Saudita e da Comunidade Europeia. O rei Hussein da Jordânia, por outro lado, conquanto fosse um aliado de longa data dos EUA, condenou a intervenção e recusou-se a participar da coalizão, o que refletia suas considerações referentes aos palestinos residentes em solo jordaniano. A OLP, por sua vez, votou contra a resolução da Liga Árabe que condenava a invasão do Kuaite, embora tenha revisto sua postura no decorrer dos acontecimentos. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 481-482; MESSARI, 2006, p. 249)

Não obstante a derrota incontestável do regime de Saddam Hussein frente à coalizão internacional, o líder iraquiano não foi derrubado do poder. Além disso, as condições que levaram ao embate entre Iraque e Kuaite se mantiveram presentes durante a década de 1990, com o Conselho de Segurança atuando de modo a censurar as ações iraquianas. Vizentini (2002, p. 73) explica que o embargo internacional que isolou o Iraque por muitos anos tinha o objetivo de justificar a presença militar estadunidense na região e impedir que Bagdá voltasse ao mercado do petróleo.

A liberação do Kuaite, afirmando a lógica de que os povos têm o direito de viver livres de ingerências externas, foi sugestiva para a problemática dos palestinos nos territórios ocupados por Israel. O presidente estadunidense, George H. W. Bush, mostrava-se novamente disposto a obter avanços nas negociações de paz. No dia 30 de outubro de 1991, a Conferência de Madri reuniu, pela primeira vez, representantes de Israel, da comunidade palestina e dos Estados árabes da região que ainda não haviam reconhecido a existência de Israel (Jordânia, Líbano e Síria). O desenrolar dessas negociações de paz será analisado no próximo capítulo. Todavia, de uma forma geral, pode-se dizer o seguinte:

No caso de Palestina e Israel, o fim da Guerra Fria certamente pesou na redução das reivindicações, na facilitação de concessões mútuas, mas estas não foram suficientes em face das frustrações e do risco de subalternidade sentido por boa parte da população palestina. (VIGEVANI; CINTRAS; KLEINAS, 2002, p. 28)

Tanto em Madri quanto nas reuniões subsequentes, que foram até o início de 1993, os Estados Unidos posicionaram-se firmemente contra a política de assentamentos judaicos. Como o governo israelense, desde a ascensão ao poder de Yitzhak Shamir, em 1986, recusava-se a conter a expansão dos assentamentos, Bush ameaçou cortar a ajuda financeira a Israel. A desavença entre esses dois aliados históricos atingiu o clímax em fevereiro de 1992, quando os EUA anunciaram que somente aprovariam um empréstimo de US\$ 10 bilhões a Israel caso este país interrompesse a construção de todos os assentamentos na Faixa de Gaza e na Cisjordânia. (SOARES, 2004, p. 90-91) “A continuada intransigência do governo de Shamir ocasionou a mais séria tensão nas relações EUA–Israel desde a formação do Estado judaico”, conforme interpretam Cleveland e Bunton (2009, p. 501).

Como consequência dessas atitudes, o Likud, partido israelense de direita, acabou derrotado nas eleições de junho de 1992, as quais possibilitaram a Yitzhak Rabin e ao Partido Trabalhista retornarem ao comando do governo israelense. Uma das primeiras medidas do novo governo foi congelar os assentamentos nos territórios ocupados, o que possibilitou a retomada das negociações com os Estados Unidos. Embora não tivesse assegurado a interrupção completa dos assentamentos, Israel conseguiu a liberação do empréstimo estadunidense. (CLEVELAND; BUNTON, p. 502-503)

O imediato pós-Guerra Fria iniciava-se na região com a predominância evidente dos Estados Unidos, que haviam não só estacionado meio milhão de militares no Golfo Pérsico, como também provocado uma séria divisão entre os países árabes, o que tornava remotas as chances de o Iraque, ou de outro Estado do Oriente Médio, emergir como um poder regional naquele momento. Além disso, o Mundo Árabe passou a ressentir-se do fato de que, embora os EUA tivessem mobilizado rapidamente as Nações Unidas contra o Iraque, a mesma disposição estadunidense não havia aparecido no tocante às resoluções sobre a ocupação israelense da Faixa de Gaza e da Cisjordânia.

Os atentados terroristas de 11 de Setembro de 2001, bem como suas consequências para a dinâmica de poder na região do Oriente Médio, serão abordados com maior cuidado no próximo capítulo. Neste momento, é importante salientar que compartilhamos a perspectiva de Bronson (2006) de que o 11 de Setembro foi mais um dos produtos das alterações na estrutura do sistema internacional ocorridas no início da década de 1990. Durante a Guerra Fria, e sobretudo durante a invasão soviética do Afeganistão, os grupos fundamentalistas islâmicos atuavam com o patrocínio dos Estados Unidos e de seus aliados. Com a retração da União Soviética, essa aliança não só perdeu o sentido, como também colocou os antigos aliados em posições contrárias devido ao estabelecimento militar dos EUA em países como a Arábia Saudita durante a Guerra do Golfo, o que só foi possível pela própria perda de relevância da URSS no sistema internacional.

3.2 As mudanças no Conselho de Segurança das Nações Unidas

Como pôde ser constatada no capítulo 2, a confrontação entre os Estados Unidos e a União Soviética obstaculizou o funcionamento do Conselho de Segurança das Nações Unidas, na medida em que o veto poderia ser usado sempre que os grandes interesses das superpotências se encontrassem ameaçados. Além disso, enquanto a Carta da ONU sustentava que um exército permanente deveria ser estabelecido mediante acordo entre o Conselho de Segurança e os Estados em acordo, a rivalidade Leste-Oeste tornou impossível a concretização dessa força armada. “O resultado final era que o Conselho de Segurança da ONU não conseguia funcionar da maneira pela qual os seus fundadores tinham esperado”, como interpretam Taylor e Curtis (2011, p. 317).

Considerando que os Estados-membros não conseguiam chegar a um acordo sobre os arranjos trazidos pela Carta da organização, mormente no tocante à formação de um exército da ONU para lidar com um eventual agressor, seguiram-se diversas improvisações na abordagem das questões de paz e segurança, como as já mencionadas forças de *peacekeeping*, utilizadas pela primeira vez durante a Crise de Suez, em 1956. Nesse sentido, a diminuição das tensões sistêmicas internacionais, a partir do final dos anos de 1980, representaria uma profunda mudança nesse padrão de atuação da ONU, sendo possível notar um novo comportamento dos cinco membros permanentes (o P-5) do Conselho de Segurança. Essas alterações no órgão responsável pela manutenção da paz e da segurança internacionais acompanharia o próprio processo de transformação da União Soviética, iniciado em 1985.

Ao final da década de 1980, a Guerra Fria encontrava-se em uma fase de *détente*. Para os dois superpoderes permanecia, porém, a questão de como lidar com os conflitos relacionados à bipolaridade internacional. Segundo Malone (2004, p. 4-5), a primeira evidência do relaxamento nas tensões Leste–Oeste, no âmbito do Conselho, foi o modo cooperativo com que o P-5 discutiu as opções para o cargo de Secretário-Geral da ONU, uma vez que o primeiro mandato de Javier Pérez de Cuéllar se encaminhava para o final em 1986. Nesse mesmo ano, Sir John Thomson, representante permanente do Reino Unido na ONU, tomou a iniciativa de estabelecer conversações informais com os embaixadores de cada membro permanente do Conselho, com o fito de solucionar a Guerra Irã–Iraque. Logo, formou-se um sistema de encontros regulares do P-5, o que aumentou a coordenação entre esses países com relação às crises do momento, como aquela entre Irã e Iraque. (MALONE, 2004, p. 4-5)

O discurso do presidente soviético Mikhail Gorbachev à Assembleia Geral das Nações Unidas, em dezembro de 1988, no qual ele deixou claro que a União Soviética planejava usar o Conselho de Segurança como uma forma de resolver os conflitos internacionais, foi crucial para engajar a organização nas negociações de paz. Assim, enquanto os dois blocos do Leste e do Oeste permaneciam intactos, as Nações Unidas começavam a ter um novo papel (WALLENSTEEN; JOHANSSON, 2004, p. 18). No entanto, o grande marco de entrada da ONU no mundo pós-bipolaridade seria a reação da organização diante da invasão do Kuwait pelo Iraque em agosto de 1990, cujas razões e consequências para a dinâmica regional foram abordadas na subseção anterior.

Halliday (2005) entende que Saddam Hussein cometeu um erro ao não perceber que a estrutura do sistema internacional estava se alterando. Wallensteen e Johansson (2004, p. 19) coadunam-se com essa interpretação ao afirmarem que “quando o Iraque tentou anexar o Kuaite, Saddam Hussein deve ter esperado proteção de pelo menos um membro permanente e, assim, cometeu uma má interpretação imensa das novas condições globais”. Portanto, pode-se dizer que as consequências da Segunda Guerra do Golfo foram determinadas pela nova estrutura internacional, que deixara de ser bipolar.

Patriota (2010, p. 37) compreende que essa ofensiva do país controlado por Saddam Hussein contra seu vizinho árabe colocou o Conselho de Segurança diante de uma crise internacional cuja inserção no contexto do Capítulo VII não suscitava dúvidas: ato de agressão, ruptura da paz, recurso à força contra a integridade territorial e independência política de um Estado membro das Nações Unidas, em desrespeito a princípio basilar da Carta (artigo 2.4). A Missão do Brasil junto à ONU falava da “clareza cristalina do ato de agressão”.

No mesmo dia da ofensiva iraquiana, os Estados Unidos e o Kuaite enviaram pedidos para que o Conselho de Segurança se reunisse em caráter emergencial, o que resultou na aprovação unânime da Resolução 660¹⁹, a qual demandava o recuo imediato das forças iraquianas e solicitava que o Iraque negociasse com as terceiras partes, especialmente a Liga Árabe. Como as medidas não foram cumpridas pelo Iraque, o órgão reuniu-se novamente no dia 6 de agosto e aprovou a Resolução 661²⁰, dando início a um longo regime de sanções ao país regido por Saddam Hussein. Basicamente, proibiram-se a importação de bens iraquianos (petróleo e derivados) e a venda ou a oferta de qualquer produto para o Iraque, com exceção feita àqueles produtos destinados a propósitos humanitários, como medicamentos e gêneros alimentícios. (UNITED NATIONS, 1990)

Nos meses seguintes, outras nove resoluções concernentes à questão Iraque–Kuaite foram aprovadas. No dia 29 de novembro, os membros do Conselho aprovaram a Resolução

¹⁹ O Iêmen não participou das votações.

²⁰ Em 1990, além do P-5, o Conselho de Segurança da ONU era composto pelos seguintes membros: Canadá, Costa do Marfim, Colômbia, Cuba, Etiópia, Finlândia, Iêmen, Malásia, República Democrática do Congo e Romênia. A Resolução 661 foi adotada com 13 votos favoráveis e 2 abstenções (Iêmen e Cuba). (UNITED NATIONS, 1990)

678²¹, que reafirmou as decisões anteriores e autorizou os Estados-membros a utilizarem todos os meios necessários para salvaguardar e aplicar as resoluções precedentes do Conselho. Dessa forma, foi autorizada a intervenção armada da coalizão liderada pelos Estados Unidos, ao cabo de um processo de isolamento progressivo do Iraque, que pôs em ação toda a gama de recursos oferecidos pelo Capítulo VII. O ex-Subsecretário-Geral da ONU, Brian Urquhart, chegaria a afirmar que ali estava “o primeiro exercício na segurança coletiva unânime de que nós temos falado desde os dias de Woodrow Wilson”. Afastando-se um pouco desse otimismo, Henry Kissinger sublinharia que os historiadores do futuro provavelmente tratariam a crise do Golfo mais como um caso especial do que como um divisor de águas. (PATRIOTA, 2010, p. 39-40)

Após a Guerra do Golfo (Tempestade no Deserto), em 3 abril de 1991, o Conselho adotou a Resolução 687²², que englobou um conjunto de medidas abrangentes a serem seguidas pelo governo do Iraque até que se encerrassem as sanções impostas pela supracitada Resolução 661. De acordo com Johnstone (1996), a Arábia Saudita e o Kuaite lideraram a campanha de enquadramento do Iraque em um sistema punitivo sob a supervisão do Conselho de Segurança, com os EUA e o Reino Unido assumindo a tarefa de formulá-lo. Após mostrarem um projeto inicial à França, à União Soviética e à China, os membros permanentes chegaram a um acordo antes mesmo das propostas serem apresentadas aos membros temporários. As propostas de emenda do Movimento Não Alinhado foram, em sua maioria, rejeitadas. (JOHNSTONE, 1996, p. 61-62)

Como será visto no próximo capítulo durante a análise dos pronunciamentos brasileiros no Conselho, os dispositivos da Resolução 687 sobre a competência das Nações Unidas para demarcar a fronteira entre o Iraque e o Kuaite foram bastante contestados pelas delegações latino-americanas, incluindo o Brasil, que sublinhavam a natureza excepcional do parágrafo sobre o assunto.

²¹ Adotada com 12 votos favoráveis, 2 contrários (Iêmen e Cuba) e 1 abstenção (China). Como lembra Patriota (2010, p. 39), a abstenção chinesa não impedia o consenso entre os membros permanentes, conforme a prática seguida desde que a Corte Internacional de Justiça emitiu parecer, em 1971, de que a abstenção de um dos membros permanentes pode ser interpretada como um “voto concordante”.

²² Em 1991, além do P-5, o Conselho de Segurança da ONU contava com os trabalhos destes países: Áustria, Bélgica, Costa do Marfim, Cuba, Equador, Iêmen, Índia, República Democrática do Congo, Romênia e Zimbábue. A Resolução 687 foi adotada com 12 votos favoráveis, 1 contrário (Cuba) e 2 abstenções (Equador e Iêmen). (UNITED NATIONS, 1991a)

A política de contenção do Iraque pelas Nações Unidas tinha dois aspectos. O primeiro deles era o regime de inspeções sobre o país árabe. A Resolução 687 formalizou o acordo de cessar-fogo sob o qual o Iraque tinha concordado não só em destruir todas suas armas químicas e biológicas e todos seus mísseis balísticos com alcance superior a 150 quilômetros, como também em remover os materiais utilizáveis em armas nucleares. A Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM)²³, criada pela própria resolução, foi responsabilizada pela inspeção, destruição e monitoramento de longo prazo dos programas iraquianos relativos a essas espécies de armas. O Diretor-Geral da Agência Internacional de Energia Atômica (AIEA), por sua vez, foi encarregado de impor as obrigações imputadas ao Iraque na área nuclear. (UNITED NATIONS, 1991a)

O segundo aspecto da política de contenção era o regime de sanções econômicas. Durante a Guerra do Golfo, a maioria das usinas, refinarias de petróleo, estações de bombeamento e centros de tratamento de água pertencentes ao Iraque foram destruídos. Assim, o regime de sanções imposto pela ONU teve o efeito de agravar ainda mais a situação econômica do país árabe. Como consequência da atenção dada a esse fato pelo Secretário-Geral da ONU, em março de 1991, concordou-se que a organização deveria desenvolver um plano para utilizar as receitas petrolíferas iraquianas para fins humanitários no país. (WALSUM, 2004, p. 181-182)

Em agosto e setembro, respectivamente, o Conselho de Segurança adotou as Resoluções 706 e 712²⁴, estabelecendo as bases para o futuro Programa Petróleo por Alimentos. Esse mecanismo sustentava a venda de um volume máximo pré-determinado de petróleo iraquiano sob a supervisão das Nações Unidas. Os importadores pagariam diretamente em uma conta controlada pela organização, a qual serviria para comprar os gêneros alimentícios e medicamentos necessários, bem como materiais essenciais às necessidades dos civis. Entretanto, ambas as resoluções referentes a esse programa foram rejeitadas por Saddam Hussein, que as considerava uma violação da soberania iraquiana. (UNITED NATIONS, 1991b, 1991c; WALSUM, 2004, p. 181-182)

²³ Sigla proveniente do inglês *United Nations Special Commission*.

²⁴ Ambas foram adotadas com 13 votos favoráveis, 1 contrário (Cuba) e 1 abstenção (Iêmen). (UNITED NATIONS, 1991b, 1991c)

A problemática Iraque–Kuaita manter-se-ia presente no Conselho Segurança durante anos seguintes, englobando os dois biênios em que o Brasil ocupou um assento não permanente no órgão (1993-1994 e 1998-1999), como será analisado em maiores detalhes no próximo capítulo. O estudo da Guerra do Golfo e de suas implicações para o novo cenário internacional, como anteriormente destacado, é de suma importância para a compreensão da política externa brasileira desse momento e, conseqüentemente, do posicionamento do país como membro mandatário do Conselho de Segurança. David Malone ressalta a relevância dos eventos no Golfo Pérsico para o futuro do Conselho de Segurança:

As decisões do Conselho com respeito ao Iraque, incluindo as medidas adotadas após o fim das hostilidades, em março de 1991, para realizar o desarmamento parcial do Iraque, para encorajar a proteção das minorias iraquianas, e para prover assistência humanitária para a população curda, foram importantes não apenas por si mesmas, mas também por servirem como precedentes em muitos aspectos. (MALONE, 2004, p. 5, tradução nossa)

Além disso, pode-se afirmar que o sucesso da campanha de coalizão militar contra o regime de Bagdá ocasionou uma era de euforia no Conselho, que dificilmente teria surgido durante o período de “congelamento” do órgão na Guerra Fria. Na concepção de Malone (2004, p. 5), essa nova fase de otimismo estendeu-se de 6 de março de 1991, data da Resolução 686 sobre o fim das hostilidades na região do Golfo, até 13 de outubro de 1993, quando o Conselho adotou a Resolução 873 após o fracasso em estabelecer a Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH)²⁵.

Nesse período de aproximadamente 31 meses, o Conselho acelerou o ritmo de seu trabalho, adotando 185 resoluções e lançando 15 novas Operações de Paz. Para efeitos de comparação, nos 46 anos anteriores da organização, haviam sido adotadas 685 resoluções, e 17 Operações de Paz haviam sido lançadas²⁶. Conforme Wallenstein e Johansson (2004, p. 18, tradução nossa), “para o período 1946-1989, a média anual de resoluções aprovadas era 15; desde então a média tem sido de mais de 60”. Antonio de Aguiar Patriota entende essas mudanças da seguinte forma:

²⁵ Sigla proveniente do inglês *United Nations Mission in Haiti*.

²⁶ Para a listagem de todas as Operações de Paz das Nações Unidas, ver Diniz (2006, p. 305-308).

A Guerra do Golfo restabeleceu a cooperação entre os cinco membros permanentes do Conselho (P-5), ressuscitando interesse pela temática da segurança coletiva – no sentido universal do termo – que permanecera refém das tensões da bipolaridade durante quase meio século. (PATRIOTA, 2010, p. 49)

Em 31 de janeiro de 1992, ocorreu a primeira Reunião de Cúpula do Conselho de Segurança nesse ambiente de boas perspectivas em relação ao papel das Nações Unidas na ordem internacional pós-bipolaridade. A declaração final do encontro incluía um novo compromisso com o sistema de segurança coletiva previsto na Carta de São Francisco para lidar com ameaças à paz e reverter atos de agressão. Como consequência dessa reunião, o diplomata egípcio Boutros Boutros-Ghali, que fora eleito pouco tempo antes para o cargo de Secretário-Geral da ONU, lançou o relatório intitulado “Uma Agenda para a Paz: diplomacia preventiva, estabelecimento da paz e manutenção da paz”. (PATRIOTA, 2010, p. 49-50)

Esse documento bastante ambicioso visava a organizar o debate sobre questões de paz e segurança nas Nações Unidas, na medida em que a agenda relativa a esses temas encontrara grande expansão desde o fim da Guerra Fria. O trabalho descrevia certos papéis interconectados para a ONU manter a paz e a segurança no contexto pós-confrontação EUA–URSS. Defendia-se, entre outros pontos, um deslocamento preventivo dos mantenedores da paz da ONU (a chamada “diplomacia preventiva”), com o fito de evitar hostilidades iminentes. Ademais, quando as circunstâncias assim demandassem, a ONU também poderia usar a sua própria força, em vez daquela advinda de coalizões entre Estados-membros.

O novo relacionamento existente nos primeiros anos da década de 1990 entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança também pode ser notado pelo declínio significativo no uso do veto. Apenas 17 vetos foram invocados de janeiro de 1990 a dezembro de 2005, o que contrasta com os 193 vetos ocorridos durante os primeiros cinquenta e cinco anos das Nações Unidas. A década de 1991 a 2000 testemunhou apenas sete vetos, o menor número para qualquer década na história das Nações Unidas. Diferentemente do que ocorria durante os anos de Guerra Fria, os Estados-membros tornaram-se menos propensos a formular projetos de resolução que certamente seriam vetados por algum membro permanente. Conforme Wallensteen e Johansson (2004, p. 20), os vetos ocorridos desde então se relacionaram a questões consideradas vitais por certos membros do P-5, como Israel, no caso dos Estados Unidos, e Taiwan, no caso da República Popular da China.

Outra alteração no padrão de funcionamento do órgão pode ser constatada no que concerne ao uso de medidas coercitivas baseadas no Capítulo VII da Carta da ONU. Durante os anos de Guerra Fria, o uso da força só foi explicitamente autorizado no caso da Coreia, no começo da década de 1950, e de forma bem mais limitada no Congo em princípios dos anos de 1960. Este último episódio não foi considerado bem-sucedido, confirmando a visão de que o uso da força deveria ser evitado pelo Conselho em seu processo decisório. Em meio ao otimismo do início dos anos de 1990, o Conselho, enfrentando vários conflitos intratáveis, agiu rapidamente para impor sua vontade sobre uma série de atores internacionais por meio de um arranjo desordenado de sanções, acompanhadas, em algumas vezes, por bloqueios navais. (TAYLOR; CURTIS, 2011, p. 317-318)

O Conselho de Segurança que emergiu após a Guerra Fria tem sido mais cooperativo e tem se envolvido mais profundamente na agenda internacional. Isso vem afirmando a posição do Conselho como o órgão-chave das Nações Unidas em questões de paz e segurança internacionais. Segundo Wallensteen e Johansson (2004, p. 21), o Conselho de Segurança está agora finalmente à frente da Assembleia Geral nas questões de paz e segurança internacionais, na medida em que durante a Guerra Fria mecanismos como a chamada resolução “*Uniting for Peace*” (1950) haviam dado essa capacidade de atuação para a última diante da paralisação do primeiro.

3.3 A nova orientação da política externa brasileira

As profundas transformações na estrutura do sistema internacional que resultaram do enfraquecimento progressivo da União Soviética tiveram impactos consideráveis sobre a política exterior do Brasil. Nesse respeito, Cervo e Bueno (2002) caracterizaram o período que se iniciou na década de 1990 como um momento de indefinição quanto ao paradigma que o país adotaria nas suas relações externas. Conforme Silva (2009, p. 107-108), “considera-se que, na década de 1990, o Brasil sofreu uma mudança na matriz de sua política externa²⁷, alterando um padrão de continuidade que remontava à década de 1970”. A matriz emergente de inserção internacional do Brasil, nos anos de 1990, assumiu o processo de globalização e a

²⁷ “A noção de matriz diz respeito aos contornos mais gerais da política externa de um país e busca determinar a forma pela qual *ele concebe a dinâmica do sistema internacional*”, conforme Sennes (2003, p. 36, grifo nosso).

adoção de políticas neoliberais como paradigma de desenvolvimento, o que poderia permitir a superação da crise econômica e a estagnação dos anos de 1980. (CERVO, BUENO, 2002; SILVA, 2009)

Surgido a partir do texto “O Caminho da Servidão”, de Friedrich Hayek, escrito em 1944, o neoliberalismo insistia na eficiência dos mercados na determinação do bem-estar das sociedades. No final da década de 1970, esse programa anti-intervencionista começaria a ser aplicado a partir da ascensão de Margareth Thatcher na Inglaterra (1979), Ronald Reagan nos EUA (1980) e Helmut Kohl na Alemanha (1982). O recuo do comunismo no Leste Europeu e o conseqüente desmonte da bipolaridade internacional, nos anos finais da década de 1980 e iniciais da década de 1990, permitiram que a ideologia e as políticas neoliberais adquirissem projeção mundial. Em uma reunião na capital estadunidense, em 1989, economistas do Fundo Monetário Internacional (FMI), do Banco Mundial e do Departamento do Tesouro dos EUA formularam um conjunto de regras básicas de macroeconomia, o denominado Consenso de Washington, que deveriam ser adotadas por países como os latino-americanos.

No caso brasileiro, Cervo e Bueno (2002) caracterizam essa adequação não só da política externa, mas também da estratégica de desenvolvimento do país, como o momento de ascensão do chamado e pretendido Estado normal²⁸, o que implicava um recuo na estratégia de desenvolvimento baseada no papel estatal diante da economia e da sociedade brasileira. Nessa lógica, o Brasil começou a década de 1990 com uma política externa voltada à adequação dos preceitos estabelecidos pelos países desenvolvidos, configurando um alinhamento à política estadunidense (SILVA, 2009, p. 111-112).

Como mencionamos na parte introdutória deste trabalho, a adoção do paradigma anterior, do Estado desenvolvimentista, na década de 1930, havia sido resultado de fatores tanto externos, como a crise econômico-financeira de 1929, que tornara desvantajosa aos países periféricos a então vigente divisão internacional do trabalho; quanto internos, como as transformações sociais que requeriam diversificação das atividades econômicas, sobretudo a expansão do setor secundário. Sobre as mudanças ocorridas a partir da década de 1990, Amado Cervo sugere esta interpretação:

²⁸ O Estado normal foi assim denominado pelo expoente da comunidade epistêmica argentina, Domingo Cavallo, em 1991, quando era Ministro das Relações Exteriores do governo de Menem. Aspiraram ser “normais” os governos latino-americanos que se instalaram em 1989-1990 na Argentina, Brasil, Peru, Venezuela, México e outros países menores. (CERVO; BUENO, 2002, p. 457).

A introdução do paradigma do Estado normal nos anos de 1990 também foi uma resposta a impulsos externos e internos. Externamente, *o colapso do socialismo, o triunfo da economia de mercado e a miragem da globalização*²⁹ levaram as elites latino-americanas a considerar conveniente o fim da experiência do Estado desenvolvimentista. Internamente, a crise da dívida externa dos anos de 1980 e a recessão econômica foram interpretadas como consequência do paradigma vigente. (CERVO, 2003, p. 357, tradução nossa)

Além disso, é importante ressaltar que a alteração matricial ou paradigmática na política exterior brasileira não encontra como causa primeira a mudança de regime político, isso é, o afastamento dos militares do poder. Segundo a perspectiva de Cervo (2003), a redemocratização deu continuidade ao nacionalismo presente no paradigma seguido anteriormente, durante o regime militar. De fato, como analisamos brevemente no capítulo anterior, o posicionamento brasileiro no Conselho de Segurança da ONU, nos anos de 1988 e 1989 (Governo Sarney), foi coerente com o padrão de relações Brasil–Oriente Médio seguido desde o Governo Geisel e seu “Pragmatismo Responsável”.

Jaguaribe (1996, p. 32) aponta que “o Governo Collor, na sua fase inicial, afasta-se desse paradigma de política externa, que vinha desde Geisel, enfatizando a vontade de se alinhar com posições e valores ocidentais. Os governos neoliberais, de uma forma geral, consideravam a supremacia do mercado e a retração do Estado como consequências lógicas da democracia. Para esses políticos, haveria um nexos entre sistema político e paradigma político, uma relação que, durante os anos de 1980, tinha sido ignorada pelos presidentes do Brasil e da Argentina, Sarney e Alfonsín. Como conclui Cervo (2003, p. 361, tradução nossa), “a adesão brasileira ao neoliberalismo na era pós-Guerra Fria não esteve ligada ao regime político”.

A mudança ocorrida a partir de 1990 e responsável por uma transformação significativa na política exterior brasileira decorreu da leitura feita a partir do Governo Collor do novo sistema internacional do qual os Estados Unidos emergiam como a única superpotência. Segundo Oliveira (2005, p. 230-231), o objetivo primeiro desse momento consistia em alterar radicalmente os fundamentos da política exterior do país, retomando uma

²⁹ Grifo nosso, com o fim de ressaltar os fatores estruturais para a alteração na matriz de política externa brasileira desse período.

perspectiva de aliança especial com os EUA. Em outras palavras, acreditava-se que o Brasil deveria rever sua estratégia de inserção internacional e reduzir os vínculos com países não desenvolvidos, aproximando-se de forma cooperativa dos desenvolvidos. Paulo Nogueira Batista complementa Batista com o que se segue:

Convicto de que o mundo estava emergindo, automaticamente, da bipolaridade Leste–Oeste para a unipolaridade estadunidense, Collor não soube entender aquilo que se pode dizer estava escrito no muro em letras garrafais, a saber, que os Estados Unidos, embora hajam saído da Guerra Fria como a única superpotência militar, já não são mais a única superpotência econômica. (BATISTA, 1993, p. 112)

O Governo Collor, buscava, outrossim, esvaziar quaisquer fontes de críticas contra o Brasil no cenário internacional, o que denotava grande preocupação com a imagem externa do país. Por isso, acentuou-se um movimento que vinha desde o Governo Sarney com relação à adequação da política externa brasileira aos chamados “novos temas”³⁰, os quais não surgiam nesse momento, e sim ganhavam maior relevância com a distensão da rivalidade EUA–URSS. Nesse sentido, o paradigma da globalização das relações internacionais e a disposição do governo brasileiro de influir sobre a regulamentação do sistema multilateral acabariam subtraindo força ao bilateralismo. Assim, se por um lado o Brasil buscou intensificar sua histórica atividade em fóruns multilaterais; por outro, abandonou o discurso terceiro-mundista e a compreensão internacional baseada no conflito Norte–Sul. (SENNES, p. 132-135)

No que diz respeito à região do Oriente Médio, Silva (2009, p. 112) comenta que “outro efeito da política externa do governo Collor foi a retração da presença brasileira em várias regiões do mundo, acentuadamente África e Oriente Médio”. Seguindo o que fizeram o Japão e outros aliados estadunidenses, o Brasil começava a pautar sua política externa para o Oriente Médio em torno da órbita dos EUA. No caso das relações com o Iraque de Saddam Hussein, o Presidente Collor objetivava desvincular a imagem do Brasil à desse país árabe, o que significava uma profunda reversão no padrão de relações que vinha desde o Governo Geisel (FARES, 2009, p. 236-237).

³⁰ O Brasil buscava abandonar uma postura defensiva com respeito à temática ambiental; alcançar uma negociação rápida sobre o tema da legislação de propriedade intelectual; e alterar sua postura diante do desenvolvimento de tecnologias sensíveis, sendo mais flexível em relação aos regimes de não proliferação. (HIRST; PINHEIRO, 1995)

O governo brasileiro condenou a invasão do Kuwait pelo Iraque, como todos os membros do Conselho de Segurança da ONU, porém não demonstrou interesse em participar das ações militares na zona do conflito, ao contrário de países como a Argentina, que despachou uma belonave para o bloqueio do Golfo Pérsico. Segundo Messari (2006, p. 250), a posição brasileira refletia a tradição diplomática do país. Ao mesmo tempo em que condenava a violação da soberania territorial de um país-membro das Nações Unidas por outro, conforme sua tradição e seus princípios, o Brasil evitou participar da coalizão militar formada contra Saddam Hussein, por acreditar em soluções pacíficas aos conflitos. Ademais, o Brasil acreditava que as sanções econômicas e o embargo deveriam ter tempo de funcionar no médio e longo prazo, afinal em prazos muito curtos elas não surtiriam os efeitos desejados. (MESSARI, 2006, p. 250-251)

Além disso, como analisado no primeiro capítulo deste trabalho, o Brasil e o Iraque eram grandes parceiros comerciais desde o final da década de 1960. Os iraquianos importavam material bélico, como carros de combate da Engesa e foguetes da Avibrás, no valor de mais de US\$ 500 milhões, 175.000 automóveis, sobretudo o Passat da Volkswagen, além de café, frango, óleo vegetal e outros produtos. Quando estourou a crise no Golfo, reféns de várias nacionalidades, entre os quais alguns brasileiros presentes no Iraque, representando interesses comerciais, foram tomados para servirem de escudos humanos contra uma eventual invasão das tropas lideradas pelos Estados Unidos. Na ocasião, o Presidente Collor enviou o Embaixador Paulo Tarso Flecha de Lima para Bagdá, com o fim de garantir a volta dos brasileiros. (BANDEIRA, 2004, p. 59-60)

Em encontro com o presidente George Bush, em junho de 1991, Collor de Mello destacou que o Brasil mantivera as sanções da ONU contra o Iraque, “apesar dos prejuízos significantes” para a economia do Brasil. Na concepção de Bandeira (2004, p. 61), “Collor de Mello, deslumbrado provincianamente com a perspectiva de um mundo unipolar, procurou acomodar o Brasil (...) às normas exigidas por Washington”.

Messari (2006, p. 251) interpreta que, “de fato, as sanções sofridas pelo Iraque, assim como a supremacia americana no Golfo depois da guerra, reduziram os espaços disponíveis para o Brasil atuar de maneira contundente na região”. O próprio mecanismo elaborado no âmbito do Conselho de Segurança da ONU, o Programa Petróleo por Alimentos, como será

explicitado no próximo capítulo, não seria aproveitado pelo Brasil, confirmando o maior desinteresse do país em relação à região do Oriente Médio. (MESSARI, 2006, p. 250-251)

O Brasil também não se envolveria no outro evento marcante do Oriente Médio do imediato pós-Guerra Fria, o lançamento do processo de paz na questão árabe-israelense-palestina, em outubro de 1991, analisado com maior profundidade no subitem 3.1 deste capítulo. Nesse momento, o país já enfrentava o conturbado processo de afastamento do Presidente Collor, e lidar com os desafios do Oriente Médio não representava nenhum atrativo para a diplomacia brasileira, na medida em que os interesses brasileiros não eram diretamente comprometidos nem ameaçados. (MESSARI, 2006, p. 251-252)

Como interpretam Hirst e Pinheiro (2005, p. 8-9), a crise política deflagrada no primeiro ano de mandato de Collor de Mello constrangeu a capacidade de ação de seu governo. No plano externo, essa situação reverteu as expectativas de mudança no perfil internacional do país, tornando impossível evitar a deterioração da imagem do Brasil na comunidade internacional, sobretudo junto aos países desenvolvidos. Observou-se, então, um recrudescimento de posturas neodesenvolvimentistas que procuravam influenciar a condução de assuntos tanto domésticos quanto internacionais. A importância do Parlamento durante o processo de afastamento de Collor estimulou a sociedade brasileira a debater diversos temas, entre os quais aqueles pertencentes à agenda externa, especialmente com relação ao padrão de relações que o país deveria firmar com os Estados Unidos. (HIRST & PINHEIRO, 1995, p. 8-9)

Como veremos no próximo capítulo, mais especificamente na subseção 4.3, que versará sobre a participação brasileira no Conselho de Segurança durante o biênio 2004-2005, a atuação multilateral do Brasil sofreria mudanças a partir do final da década de 1990, o que se coaduna com o encaminhamento de um novo paradigma de política externa pós-neoliberalismo. “A ascensão do livre comércio e do livre fluxo de capitais haviam deprimido a questão da segurança entre 1990 e 2001, quando o tema da governabilidade global ameaçava as soberanias nacionais”, de acordo com Cervo e Bueno (2002, p. 463). Com os ataques de 11 de Setembro de 2001 ocorreria uma rediscussão do multilateralismo e do unilateralismo, na esteira das mudanças na política externa estadunidense.

Nesse sentido, o novo milênio começaria para o Brasil com o desafio de reorientar a matriz neoliberal de política externa, em especial após a crise financeira de 1999, que denunciou a vulnerabilidade externa do país. Crescentemente, a partir de 1999-2000, retomou-se o discurso de que o sistema mundial estaria condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder. Cervo e Bueno (2002) destacam as dificuldades nas negociações multilaterais e a crise do sistema financeiro internacional como os eixos principais na crise do modelo neoliberal e da visão “kantiana” das relações internacionais.

A administração da crise do paradigma neoliberal ocorreria sob a gestão de Celso Lafer, que assumiu o Ministério das Relações Exteriores em janeiro de 2001, com a missão de reacomodar e transformar a política externa brasileira. O Presidente Fernando Henrique, ainda que tenha apoiado as operações militares no Afeganistão após o 11 de Setembro de 2001, repudiando o terrorismo, reforçou suas críticas a políticas unilaterais de outros Estados. Além disso, “afirmaria, em discurso na Assembleia Nacional francesa, que não concordava com a ideia do choque de civilizações entre o mundo judaico-cristão e o mundo muçulmano”, como traz Silva (2009, p. 129).

A intervenção dos Estados Unidos no Iraque, sem autorização do Conselho de Segurança, no ano de 2003, acentuaria esse movimento da política externa brasileira. A ascensão do Presidente Lula da Silva sugeriria, de fato, a mudança gradual da “autonomia pela participação” para a estratégia definida como a busca de “autonomia pela diversificação”. A atitude de relativa autonomia, em alguns casos a explícita sinalização de discordância com relação aos Estados Unidos e à União Europeia, são sinais que se enquadram nessa “autonomia pela diversificação”. (VIGEVANI; CEPALUNI, 2007, p. 308-309) Além disso, algumas diretrizes do “Pragmatismo Responsável” de Geisel (1974-1979), tais como afirmar autonomia em relação às grandes potências e ampliar laços com países do Sul, tanto bilateralmente quanto em instituições internacionais, seriam retomadas pela política externa de Lula da Silva (CARDOZO; MIYAMOTO, 2006, p. 3).

A partir desse contexto, o Brasil intensificaria sua posição de país interessado em ver a prevalência da equidade e a diminuição das assimetrias internacionais. Contudo, frente às óbvias incapacidades materiais e psicossociais para sustentar esse tipo de política, o país passou a buscar outros caminhos que possibilitassem o exercício de uma política externa coerente com seus próprios interesses e princípios. Nesse sentido, o caminho que apresenta os

melhores resultados com os menores custos é o da defesa de princípios gerais normativos, expressos por organizações internacionais, como as Nações Unidas. (VIGEVANI; CINTRA; KLEINAS, 2002, p. 27-28)

4 O POSICIONAMENTO DO BRASIL SOBRE O ORIENTE MÉDIO NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (1993-2005)

4.1 O Brasil no Conselho de Segurança em 1993 e 1994

Conforme abordamos no capítulo anterior, o processo de *impeachment* do Presidente Fernando Collor, concluído pelo Senado no final de dezembro de 1992, pôs em questão a nova orientação de política externa brasileira. A ascensão de Itamar Franco ao poder sugeria um redirecionamento do projeto econômico visado por Collor, na medida em que a retomada do crescimento e o combate à miséria voltavam a ganhar ênfase do governo brasileiro. Além disso, a política externa de Itamar recuperou certas linhas de ação do Estado desenvolvimentista, como o reconhecimento das fragilidades estruturais do país diante do mercado mundial e a valorização das regras multilaterais políticas e econômicas. (CANANI, 2003)

Em outubro de 1992, Fernando Henrique Cardoso foi nomeado Ministro das Relações Exteriores do Governo Itamar Franco. Em maio de 1993, porém, deixou o Itamaraty para assumir a condução da política econômica e financeira do governo. Em seu lugar, tomou posse o Embaixador Celso Amorim, marcando o retorno de um integrante da carreira diplomática ao comando do Ministério das Relações Exteriores, o que não ocorria desde o Governo Figueiredo (1979-1985) com Saraiva Guerreiro. “A nomeação de Amorim representa, assim, uma maior identidade dos pontos de vista do governo com as posições históricas do Itamaraty”, como interpreta Canani (2003, p. 81).

Ao discursar perante a XLVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas, em 1993, Celso Amorim retomou princípios básicos da Política Externa Independente (PEI), da primeira metade da década de 1960. O embaixador propôs a atualização dos chamados “três D’s”, os quais haviam sido expostos por Araújo Castro, na abertura da Assembleia Geral de 1963. Enquanto os “D’s” de Desarmamento e Desenvolvimento permaneceriam como metas fundamentais da comunidade internacional, o antigo “D” referente à Descolonização passaria a designar Democracia, o que se coadunava com os chamados “novos temas” do pós-Guerra Fria. (AMORIM, 2007)

Com relação à democracia, Celso Amorim destacou o afastamento pacífico do Presidente Collor como evidência do pleno funcionamento das instituições democráticas brasileiras. No plano internacional, o ministro retomou a ênfase dada à necessidade de se democratizar o Conselho de Segurança por meio da inclusão de novos membros permanentes (AMORIM, 2007) Nesse sentido, o âmbito multilateral da política externa foi valorizado, incluindo-se a defesa de uma maior abertura à participação do processo decisório internacional. Essa era uma forma de o Brasil reverter o quadro de passividade do país diante do reordenamento internacional. (SILVA, 2009)

Quanto ao desenvolvimento, foi proposta ao Secretário-Geral da ONU, Boutros Boutros-Ghali, uma “Agenda para o Desenvolvimento”, simétrica à “Agenda para a Paz”³¹, mas que procurava reinserir o debate do subdesenvolvimento e da pobreza como itens essenciais para a construção da pretendida Nova Ordem Mundial. Ao se referir aos temas do desarmamento, o ministro recapitulou os esforços empreendidos pelo país nos anos anteriores, como os acordos com a Argentina e a AIEA, e a entrada em vigor do Tratado de Tlatelolco, reivindicando maior acesso à tecnologia de ponta. (CORRÊA, 2007, p. 566-567)

De uma forma geral, a política externa de Itamar buscou atenuar o viés fortemente neoliberal de Collor, o que acabou refletindo os diferentes projetos de política externa em debate no país. No entanto, as mudanças estruturais no sistema internacional continuariam como fatores determinantes para que o mundo pós-1989 fosse interpretado com base ainda no paradigma neoliberal. Como elucida Canani (2003, p. 81-82), “a gestão de Celso Amorim não significaria, entretanto, uma simples volta ao passado, pois as transformações no sistema internacional inviabilizavam uma política externa nos moldes desenvolvimentistas tradicionais”. Silva (2009, p. 115) aponta no mesmo sentido ao concluir que “o que se percebeu [durante o Governo Itamar Franco] foi a manutenção das políticas iniciadas anteriormente, paralelamente à adoção de um posicionamento marcado pela condição de país em desenvolvimento”.

Tendo em vista essas linhas gerais da atuação externa do Governo Itamar, passemos para a análise do posicionamento brasileiro no âmbito do Conselho de Segurança das Nações Unidas. No ano de 1993, o Brasil voltou a ocupar um assento rotativo no órgão responsável

³¹ Para maiores detalhes, ver capítulo 3, p. 54-55.

pela paz e segurança internacionais, pela primeira vez no contexto do pós-Guerra Fria. Além de China, Estados Unidos, França, Reino Unido e Rússia (componentes do P-5) e Brasil, o órgão contava também com os trabalhos das representações de Cabo Verde, Djibuti, Espanha, Hungria, Japão, Marrocos, Nova Zelândia, Paquistão e Venezuela. No ano seguinte, em 1994, além do P-5 e do Brasil, o órgão comportaria os seguintes membros não permanentes: Argentina, Djibuti, Espanha, República Tcheca, Nova Zelândia, Nigéria, Omã, Paquistão e Ruanda.

Como será visto em detalhes a seguir, todas as resoluções sobre o Oriente Médio desse biênio foram adotadas por unanimidade³², isso é, sem votos contrários ou abstenções, o que refletia a maior convergência presente no órgão em decorrência do final da Guerra Fria, como tratamos anteriormente. A política externa brasileira, que orienta a atuação diplomática do país, seguiria essa tendência de compatibilização de posições no âmbito do Conselho de Segurança.

4.1.1 Israel e Palestina

Segundo Soares (2004, p. 90), “com o fim da Guerra Fria, os Estados Unidos passaram a exercer pressão sobre Israel para que estabelecesse um acordo de paz com seus vizinhos árabes”. Como visto, em outubro de 1991, foi realizada a Conferência de Madri, a qual teve o mérito de iniciar a discussão sobre a autonomia dos palestinos nos territórios ocupados. Esse clima de entendimento estaria ainda presente nos anos de 1993 e 1994, momento em que se testemunhavam avanços nas negociações referentes à Palestina, ao que a eleição de Yitzhak Rabin como primeiro-ministro de Israel, em junho de 1992, havia contribuído. Como essas conversações se davam fora do âmbito das Nações Unidas, as questões referentes aos territórios ocupados apareceram somente em uma resolução aprovada pelo Conselho de Segurança nesses dois anos em que o Brasil foi membro não permanente.

Com o objetivo de dar continuidade às conversações, delegações árabes e israelenses reuniram-se em Washington, em setembro de 1993. O grande destaque desse encontro foi a divulgação de um acordo secreto concluído um mês antes entre a Organização para a

³² A Resolução 904, sobre medidas para garantir a segurança e proteção dos civis palestinos nos territórios ocupados por Israel, foi adotada sem votação. Já a Resolução 938 não contou com a participação da representação de Ruanda na votação. (UNITED NATIONS, 1994a, 1994c)

Libertação da Palestina (OLP) e Israel, contando com a mediação da Noruega. Após o fim da Guerra do Golfo, em 1991, a OLP entrara em um momento crítico tanto financeiro quanto político, na medida em que tinha se inclinado em favor de Saddam Hussein durante o conflito. Ademais, nos territórios ocupados, mormente na Faixa de Gaza, a primazia política da OLP encontrava-se abalada pela ascensão do Hamas, o que impelia a organização a reafirmar sua prevalência dentro do movimento palestino. O Estado judaico, por sua vez, além de perceber como a *Intifada* revelara a profundidade do nacionalismo palestino, receava o fortalecimento de grupos de oposição islâmica na região, como o mencionado Hamas. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 503; SOARES, 2004, p. 91)

No primeiro documento resultante dos Acordos de Oslo, acertou-se o mútuo reconhecimento. Enquanto Israel reconhecia a OLP como o representante legítimo do povo palestino, a organização de Arafat reconhecia o direito de Israel existir em paz e segurança, renunciava ao uso do terror e da violência e comprometia-se a retirar as cláusulas da Carta da OLP sobre a eliminação do Estado de Israel. O segundo acordo, formalmente conhecido como a Declaração de Princípios sobre o Autogoverno Palestino (também chamado de Oslo I), delineava um programa de cinco anos para a autonomia palestina sobre os territórios ocupados. Durante esse período, apesar de Israel manter sua soberania, os palestinos adquiririam gradativamente maiores responsabilidades administrativas. De acordo com a agenda lançada nesse momento, as negociações seriam concluídas em 1998, mediante um acordo permanente baseado nas Resoluções 242 (1967) e 338 (1973) do Conselho de Segurança. Porém, assim como a maioria dos prazos máximos estabelecidos em Oslo I, esse também não seria cumprido. (CLEVELAND & BUNTON, 2009, p. 503-504)

Além disso, a declaração adiou pontos cruciais para os futuros entendimentos, como o *status* de Jerusalém Oriental, os assentamentos israelenses, o destino dos refugiados palestinos em outros países e, principalmente, a questão referente à soberania da Palestina. De qualquer forma, as negociações em Oslo deram um importante passo em direção a uma coexistência pacífica entre as duas nações. No referido encontro de setembro de 1993 na Casa Branca, os líderes da OLP e de Israel assinaram o acordo de autonomia e, em seguida, discursaram. O histórico aperto de mão entre Arafat e Rabin parecia ser o início de uma nova fase bastante positiva no que toca à problemática palestina. Em julho de 1994, Yasser Arafat estabeleceu residência em Gaza, dando início aos procedimentos para montar uma estrutura administrativa e de segurança. Como consequência dessa distensão nas relações árabe-israelenses, Jordânia e

Israel assinaram um tratado de paz e de reconhecimento mútuo em outubro do mesmo ano, e o Presidente estadunidense Bill Clinton fez uma visita inédita à Síria, com o fim de persuadir Hafiz al-Asad a seguir o mesmo caminho do rei Hussein da Jordânia. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 504-505)

Dessa forma, a temática referente ao conflito árabe-israelense-palestino esteve distante da agenda do Conselho de Segurança no biênio 1993-1994, o que refletia a presença mais incisiva dos Estados Unidos sobre a região do Oriente Médio desde o enfraquecimento da União Soviética. A única resolução a abordar esse tema foi a Resolução 904, de 18 de março 1994, a qual condenou o massacre na Mesquita de Abraão e incitou “o poder ocupante” (Israel) a confiscar as armas de seus colonos na região³³. O texto da resolução foi adotado sem que houvesse votação³⁴. (UNITED NATIONS, 1994a)

Em um breve discurso, o Embaixador brasileiro Ronaldo Mota Sardenberg condenou veementemente o assassinato de palestinos durante o ataque e manifestou apoio brasileiro à “continuação do processo de paz atualmente em curso”, além de destacar a supramencionada Declaração de Princípios assinada em setembro de 1993 pela OLP e por Israel. O representante brasileiro também manifestou esperanças de que atos terroristas não atrapalhassem as negociações pela paz. Por fim, defendeu que o “governo de Israel deveria tomar medidas firmes e imediatas, incluindo o confisco de armas, para pôr fim aos atos ilegais de violência feitos por colonos israelenses”. (SARDENBERG, 1994a)

4.1.2 Israel e Líbano

No âmbito do Conselho de Segurança, a situação no Líbano é tratada nos termos da Resolução 425 (1978), a qual foi adotada alguns dias após a invasão israelense do sul do Líbano em março de 1978. Logo após a Guerra de Junho (1967), o conflito palestino-israelense inseriu-se na política doméstica libanesa. Esse processo, associado a transformações políticas e demográficas que ocorriam dentro do Líbano, desestabilizaram o frágil balanço sectário no país, inserindo-o em uma destrutiva guerra civil que duraria por 15

³³ Em 25 de fevereiro de 1994, Baruch Goldstein, um ativista israelense, disparou contra um numeroso grupo de palestinos que rezavam nessa mesquita próxima à cidade de Hebron na Cisjordânia, matando 29 deles antes de cometer suicídio. (UNITED NATIONS, 1994a)

³⁴ “Entendo que o Conselho deseja adotar o projeto de resolução como um todo, sem colocá-lo em votação”. (THE PRESIDENT, 1994, p. 11)

anos. Esse conflito, porém, não era assunto exclusivo dos libaneses, afinal fora motivado pela presença de palestinos no país, o que ocasionou as intervenções externas de Síria e Israel. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 387)

A Resolução 425 (1978) demandava não apenas o respeito à integridade territorial, à independência política e à soberania do Líbano, de acordo com suas fronteiras reconhecidas internacionalmente, como também a retirada imediata das tropas israelenses do território libanês. Atendendo a um pedido do Líbano, a Resolução 425 estabeleceu a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL)³⁵, cujo mandato consistia em confirmar a retirada das forças israelenses do sul do Líbano; restaurar a paz e a segurança internacionais; e auxiliar o governo do Líbano a garantir a volta de sua efetiva autoridade na área. (UNITED NATIONS, 1978) No entanto, a UNIFIL foi impedida de cumprir seu mandato em razão da presença israelense na região. Durante três anos, após uma segunda invasão do Líbano, a UNIFIL manteve-se atrás das linhas israelenses. Em 1985, Israel realizou uma retirada parcial, mas manteve controle da área no sul do Líbano. (FONSECA JR., 2002, p. 231-232)

Desde o início da década de 1990, haviam aumentado as tensões entre o governo do Líbano e o Hezbollah, o principal partido xiita libanês, que representava a minoria mais significativa do país, embora se encontrasse historicamente alijado do poder. O Hezbollah permanecia como o único grupo que manteve suas armas após o fim da referida Guerra Civil Libanesa (1975-1989), o que refletia seu posicionamento contra a presença israelense no sul do país. Nos anos de 1990, e sob a liderança de Sayyed Hassan Nasrallah, o Hezbollah passou a buscar uma conciliação entre sua atuação militar, apoiada pela Síria e pelo Irã, e sua participação legítima na política libanesa. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 546-547)

Durante o biênio 1993-1994, e na ausência de maiores mudanças na situação, as discussões sobre o Líbano no âmbito do Conselho de Segurança deram-se em torno da renovação do mandato da UNIFIL a cada seis meses. Em 28 de janeiro, aprovou-se a Resolução 803 sobre a continuidade da força por mais seis meses. Atendendo a um novo pedido do governo libanês, no dia em que esse prazo se esgotou, foi aprovada a Resolução 852, prolongando o mandato da UNIFIL pelo mesmo período. No ano de 1994, ocorreu o mesmo por duas vezes, de acordo com as Resoluções 895 e 938, de 28 de janeiro e 28 de

³⁵ Sigla proveniente do inglês *United Nations Interim Force in Lebanon*.

julho, respectivamente. Todas essas resoluções referentes à UNIFIL reiteraram os pontos básicos da supracitada Resolução 425 (1978), a saber, o apoio à integridade territorial, à soberania e à independência do Líbano. (UNITED NATIONS, 1993a, 1993b, 1994b, 1994c)

De acordo com o Embaixador Gelson Fonseca Jr., o Brasil vinha acompanhando com interesse a situação na área de operação da UNIFIL durante seu mandato no Conselho de Segurança.

Reiteramos nossa expectativa de que as partes envolvidas seguissem o caminho da negociação, de modo a alcançar uma paz justa, abrangente e duradoura, que permitisse o desenvolvimento econômico de todos os países da região. O Brasil, em particular, conclamou à retirada de Israel do Sul do Líbano de acordo com a Resolução 425 (1978) e ao pleno respeito à integridade territorial, soberania e independência política do Líbano. (FONSECA JR., 2002, p. 233-234)

4.1.3 Israel e Síria

Como mencionado no subcapítulo 2.1, durante a Guerra dos Seis Dias, em 1967, as forças israelenses ocuparam as Colinas de Golã, uma região montanhosa ao norte do país, após dois dias de combate com as tropas sírias. Em 1973, na Guerra de Yom Kippur, Israel manteve o território ocupado e avançou ainda mais em território sírio. Depois do fim das hostilidades, os Estados Unidos lançaram uma iniciativa diplomática que resultou no Acordo de Desengajamento entre Israel e Síria, assinado em 31 de maio de 1974. Esse acordo possibilitou, dentre outras coisas, que uma Missão de Observação das Nações Unidas supervisionasse sua aplicação. (FONSECA JR., 2002, p. 233)

No mesmo dia, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 350 (1974), que estabeleceu a Força Observadora do Desengajamento das Nações Unidas (UNDOF)³⁶. Essa resolução permanece o documento básico para a discussão do tema no Conselho de Segurança. O mandato da UNDOF inclui a manutenção do cessar-fogo entre Israel e Síria, a supervisão do desengajamento de forças israelenses e sírias, e a supervisão das áreas de separação e limitação, como dispõe o Acordo de Desengajamento. (FONSECA JR., 2002, p. 233)

³⁶ Sigla proveniente do inglês *United Nations Disengagement Force*.

De forma análoga à situação no Líbano, o Conselho de Segurança limitou-se a examinar o tema das renovações regulares do mandato da UNDOF, sem engajar-se em discussões substantivas. Com essa finalidade, o órgão adotou, em 1993, as Resoluções 830 e 887, e em 1994, as Resoluções 921 e 962. Todos os documentos exortavam às partes envolvidas que cumprissem imediatamente a Resolução 338, de outubro de 1973. (UNITED NATIONS, 1993c, 1993d, 1994d, 1994e) Vale lembrar novamente que todas as resoluções do Conselho de Seguranças relativas ao Oriente Médio foram adotadas por unanimidade de votos favoráveis.

De acordo com Fonseca Jr. (2002, p. 233), o Brasil apoia o cumprimento das Resoluções 242 (1967) e 338 (1973), bem como a participação das partes em um diálogo construtivo, o que considera a melhor maneira de se obter uma paz justa, abrangente e duradoura na região. A continuada ocupação por parte de Israel de territórios sírios, apesar dos apelos do Conselho de Segurança pela retirada, permanece uma fonte de preocupação. “O Brasil, contudo, não se pronunciou a respeito da linha exata a que as forças israelenses devem se retirar, no entendimento de que isto deve ser definido pelas partes, no contexto das resoluções do Conselho de Segurança”, como salienta Fonseca Jr. (2002, p. 233)

4.1.4 Iraque e Kuaite

No que diz respeito à problemática envolvendo a fronteira entre o Iraque e o Kuaite, bem como a presença de armas de destruição em massa no país governado por Saddam Hussein, as tensões permaneciam. No dia 5 de fevereiro de 1993, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 806, reiterando o comprometimento das Nações Unidas com a inviolabilidade da fronteira entre os dois países árabes. Apoiando-se no Capítulo VII da Carta de São Francisco, o texto afirmava que a organização “tomaria todas as medidas necessárias para esse fim”, conforme constava na Resolução 687 (1991). (UNITED NATIONS, 1993e) Alguns meses mais adiante, em 27 de maio, a Resolução 833 ratificou os textos anteriores sobre o assunto e determinou o cumprimento da fronteira internacional demarcada pela Comissão das Nações Unidas para Demarcação de Fronteiras³⁷ entre Iraque e Kuaite (UNITED NATIONS, 1993f)

³⁷ Nome proveniente do inglês *United Nations Iraq–Kuwait Boundary Demarcation Commission*.

Os dois pronunciamentos brasileiros, no ano de 1993, abordaram a situação entre o Iraque e o Kuaite. No mesmo dia em que a Resolução 833 foi aprovada, o Embaixador Sardenberg destacou que o governo brasileiro não consideraria as decisões tomadas naquela situação específica como parâmetro para futuras ações do órgão. Ao salientar que “a visão do governo do Brasil é de que questões relacionadas à definição e à demarcação de fronteiras internacionais devem ser estabelecidas diretamente pelos Estados interessados”, Sardenberg referia-se aos trabalhos da supracitada comissão especial da ONU, a qual havia determinado as coordenadas dessa divisão com base no acordo entre os dois países de 1963. Dessa forma, o Brasil manifestava suas reservas em relação à competência do Conselho para a demarcação desse tipo de fronteiras. (SARDENBERG, 1993)

O segundo pronunciamento brasileiro ocorreu no dia 27 de junho, quando o Conselho de Segurança reuniu-se em caráter emergencial atendendo a um pedido dos Estados Unidos, que acusavam o governo iraquiano de participação na tentativa de assassinato do ex-presidente George Bush. O Embaixador Luiz Augusto de Araújo Castro, que passara a representar o Brasil no órgão, destacou as evidências trazidas pela representação estadunidense sobre o envolvimento do governo iraquiano no incidente, bem como manifestou a posição de repúdio do Estado brasileiro ao terrorismo internacional. Quanto à possibilidade de uma resposta militar dos EUA, o embaixador brasileiro destacou as circunstâncias especiais em que essa ação ocorreria, além de sublinhar que o próprio governo dos EUA “declarou que considera essa ação necessária, como um último recurso, com a expectativa de prevenir outras ocorrências de tais atos”. (CASTRO, 1993)

Já no ano de 1994, em 4 de março, os membros do Conselho aprovaram a Resolução 899, a qual tratava de pagamentos compensatórios àqueles cidadãos iraquianos cujos bens permaneciam em território kuaítico após a demarcação da fronteira entre o Iraque e o Kuaite pela Comissão. Mais adiante, em 15 de outubro, a Resolução 949 condenou os deslocamentos do Iraque em direção à fronteira com o Kuaite, demandando que as forças militares do país comandado por Saddam Hussein saíssem completa e imediatamente do sul iraquiano em retorno às suas posições originais. (UNITED NATIONS, 1994f, 1994g)

Dois dias após a aprovação desta última resolução, Ronaldo Mota Sardenberg, novamente representando seu país junto à ONU, discursou em uma reunião do Conselho de

Segurança, cuja pauta era a escalada de tensões no Golfo Pérsico. Ainda que o embaixador brasileiro tenha recordado os quatro anos que o conflito regional já durava, apresentou um tom otimista influenciado pelo cenário de avanço nas negociações de paz entre israelenses e árabes, como explicitado anteriormente. “As recentes histórias de sucesso no Oriente Médio e África Meridional, para nomear duas situações das mais intratáveis do mundo, mostraram que os conflitos podem diminuir com paciência política e trabalho diplomático”. A representação brasileira também saudou os trabalhos bem-sucedidos da UNSCOM sobre o histórico do programa de armas do Iraque e sobre os protocolos concluídos na área de mísseis e armas químicas e biológicas. Sardenberg reconheceu que “esses resultados não teriam sido alcançados sem a cooperação ativa das autoridades iraquianas”. (SARDENBERG, 1994b)

Ainda nesse discurso, o representante do Brasil salientou que ações urgentes eram necessárias para aliviar a péssima situação humanitária da população iraquiana. “Não se deve permitir que o relógio da história na região ande para trás”. Sardenberg lembrou também o comprometimento brasileiro com as resoluções já aprovadas pelo Conselho de Segurança, em especial a Resolução 687 (1991) e a Resolução 949 (1994). O representante brasileiro reafirmou, igualmente, a posição favorável do país a soluções pacíficas e diplomáticas de controvérsias.

Nesta conjuntura, está bastante evidente que uma solução através de meios militares não é a resposta ao problema. É essencial que um diálogo transparente e construtivo seja lançado para prevenir percepções, interpretações e ações errôneas que podem fazer com que a situação se deteriore ainda mais. (SARDENBERG, 1994b, p. 9-10)

4.1.5 Iêmen

Ainda que o Iêmen estivesse longe dos combates durante a Guerra do Golfo, o país sofreu consequências demográficas desse conflito. Ao longo da década de 1980, aproximadamente um milhão de trabalhadores iemenitas estavam empregados na Arábia Saudita, sendo que suas transferências financeiras representavam mais de 40% das rendas tanto do Iêmen do Sul quanto do Iêmen do Norte. Em maio de 1990, às vésperas da invasão do Kuaite pelo Iraque, as longas negociações entre os dois Estados iemenitas culminaram na unificação de ambos na República do Iêmen. O novo Estado passou a enfrentar não apenas os problemas gerados pela própria junção, como a integração das forças armadas, mas também a necessária conciliação entre a economia socialista do Sul e a economia de mercado do Norte.

O Iêmen mal começava a lidar com essas questões quando o Iraque anexou o Kuwait. (YAPP, 1996, p. 493-494)

O governo iemenita buscou manter-se neutro no conflito, recusando-se a condenar a ação do país liderado por Saddam Hussein e negando apoio ao envio de forças árabes à coalização dos aliados. Essa posição fez com que a Arábia Saudita começasse a expulsar os trabalhadores iemenitas do país. Nos meses que se seguiram, cerca de 800.000 deles retornaram ao Iêmen. Os demais Estados do Golfo Pérsico seguiram o exemplo saudita e expeliram um número adicional de 50.000 iemenitas para seu país de origem. Não é de se estranhar que essa nova situação demográfica e econômica criasse sérias tensões dentro do Iêmen. A sua própria sobrevivência como um Estado unitário foi posta em questão quando um movimento de separação de políticos sulistas e oficiais militares inseriram o país em uma guerra civil a partir de maio de 1994. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 495; YAPP, 1996, p. 494)

No dia primeiro de junho, o Conselho de Segurança reuniu-se para tratar da questão, aprovando a Resolução 924, a qual demandava um “imediato cessar-fogo” e recordava que as “diferenças políticas não devem ser resolvidas por meio do uso da força”. O texto, por fim, requisitou ao Secretário-Geral o envio de uma missão de averiguação para a área, com o fito de colaborar no avanço do diálogo. Poucos dias antes do fim do conflito, o Conselho de Segurança reuniu-se para discutir o relatório trazido sobre a questão pelo Secretário-Geral. A Resolução 931, adotada por unanimidade como todas as que trataram do Oriente Médio nesse biênio, reiterou os principais pontos da Resolução 924, acrescentando a preocupação dos membros do órgão com a situação humanitária no Estado iemenita. O conflito, contudo, logo findou com a vitória das forças nortistas e a restauração de um Iêmen efetivamente unificado. (UNITED NATIONS, 1994h, 1994i)

4.2 O Brasil no Conselho de Segurança em 1998 e 1999

Em 1995, após o último ano do sétimo mandato do Brasil como membro temporário no Conselho de Segurança, Fernando Henrique Cardoso assumiu a presidência do país. De acordo com Silva (2009, p. 116-117), sua política externa seria caracterizada por um retorno ao paradigma neoliberal que orientara o Governo Collor, mantendo, contudo, algumas

condutas estabelecidas durante o Governo Itamar. Essa interpretação coaduna-se com a imagem da “dança dos paradigmas”, criada por Cervo e Bueno (2002), para caracterizar a década de 1990 na política externa brasileira.

Como será notado nos votos e nos pronunciamentos brasileiros, manteve-se a tradição diplomática do país no âmbito das Nações Unidas. Em 7 de novembro de 1996, Fernando Henrique apresentou a Política de Defesa Nacional, um documento de grande relevância para a ação do país no campo da paz e da segurança internacionais. Dentre as vinte diretrizes específicas, ressaltou-se a solução pacífica de controvérsias e o uso da força apenas como recurso de autodefesa, o que “reafirmou a orientação não coercitiva de nossa postura externa”, como afirma Patriota (2010, p. 184).

Em 1997, o Brasil foi eleito para ocupar mais um mandato de dois anos como membro não permanente do Conselho de Segurança, ao lado de Barein, Costa Rica, Eslovênia, Gabão, Gâmbia, Japão, Portugal, Quênia, e Suécia, além dos cinco membros permanentes. No ano seguinte, em 1999, além do P-5 e do Brasil, permaneciam no Conselho os seguintes países: Barein, Gabão, Gâmbia e Eslovênia. Já Argentina, Canadá, Holanda, Malásia e Namíbia ingressavam com um novo mandato no órgão.

Assim como ocorrera durante o biênio 1993-1994, todas as resoluções do Conselho relativas ao Oriente Médio, no ano de 1998, foram adotadas por unanimidade. Em 1999, porém, duas resoluções relativas ao Iraque foram aprovadas as abstenções de China, França, Malásia e Rússia, como veremos adiante. No biênio 1998-1999, portanto, os votos brasileiros coadunaram-se não só com os dos EUA, mas também com aqueles da maioria dos demais integrantes do órgão.

Conforme discutimos no capítulo anterior, o ano de 1999 foi também o primeiro ano do segundo mandato de Fernando Henrique Cardoso. A matriz neoliberal de política externa começou a ser questionada a partir desse momento, na medida em que ocorriam as crises do Plano Real e do MERCOSUL. A partir de então, recuperou-se o discurso de que o sistema mundial estaria condicionado por assimetrias e uma distribuição desigual de poder. (SILVA, 2009, p. 126-127)

4.2.1 Israel e Palestina

Em setembro de 1995, havia sido assinado o acordo final do período de dois anos após Oslo I. Embora o Acordo Interino (ou Acordo de Oslo II) detalhasse como seria a retirada israelense da Cisjordânia e como o poder seria transferido para a autoridade civil palestina, as cláusulas sobre as limitações impostas a esse controle palestino sobre as áreas em questão foram os pontos que suscitaram maiores críticas. Oslo II dividia a Cisjordânia em três zonas e especificava o remanejamento das Forças de Defesa de Israel em cada zona. No entanto, o grau de poder iria variar de zona para zona. (SOARES, 2004, p. 92)

A autoridade palestina teria controle direto de uma primeira zona correspondente a 3% da Cisjordânia. Controlaria também algumas funções municipais e dividiria o controle de uma segunda área (24% do território) com Israel. Por fim, o Estado judaico manteria controle total sobre uma terceira área correspondente a 74% da Cisjordânia, incluindo todos os 145 assentamentos no território. Dessa forma, ficava visível para os palestinos que a OLP negociara a partir de uma posição de fragilidade diante de Israel e que Oslo II parecia sugerir um processo de “bantustização” dos palestinos na Cisjordânia, em vez da criação de um Estado propriamente palestino. (CLEVELAND & BUNTON, 2009, p. 505-506; SOARES, 2004, p. 92)

Com relação à administração da Autoridade Nacional Palestina, Yasser Arafat havia provocado ressentimentos entre os próprios palestinos ao privilegiar membros da OLP exilados na Tunísia para ocuparem os postos mais elevados na estrutura administrativa da ANP, como indicam Cleveland & Bunton (2009, p. 506). Nas eleições de 1996, os apoiadores de Arafat obtiveram uma confortável maioria, e Arafat foi escolhido presidente. O líder palestino ficou com a difícil tarefa de reprimir seus próprios contraventores, particularmente os grupos de esquerda e os islâmicos, que se opuseram ao acordo (VIZENTINI, 2002, p. 93-94).

Paralelamente, grupos dotados de um discurso mais radical, como o Hamas, avesso às negociações desde o início, ganhavam proeminência entre os palestinos. Os membros do Hamas alegavam que “os tunisianos” se aproveitavam das conquistas obtidas pelo grupo durante a *Intifada*. A insatisfação do Hamas com o processo de paz refletia-se em atentados suicidas a bomba contra cidadãos israelenses nas grandes cidades. Em face da série de ataques ocorridos entre o final de 1994 e o início de 1995, o governo israelense passou a pressionar

fortemente Arafat para que reprimisse esses movimentos mais radicais nas áreas sob o controle da ANP. (CLEVELAND & BUNTON, 2009, p. 508)

Assim como faziam os fundadores do Hamas, religiosos judeus consideravam a Cisjordânia uma terra sagrada, argumentando que qualquer recuo israelense significaria a abdicação da herança bíblica ao povo judaico. Para aqueles que compartilhavam dessa visão, o compromisso firmado em Oslo de ceder porções da Cisjordânia aos palestinos representava mais do que um risco de segurança. Organizações ortodoxas e nacionalistas vilipendiavam o primeiro-ministro Rabin, o que ganhava eco na sociedade israelense em face dos atentados patrocinados pelo Hamas. (CLEVELAND & BUNTON, 2009, p. 509; SOARES, 2004, p. 92-93)

O supramencionado massacre de palestinos durante uma reza na Mesquita de Abraão, em fevereiro de 1994, foi um episódio que trouxe à tona tensões que já permeavam a sociedade israelense. No dia 4 de novembro de 1995, o primeiro-ministro Rabin foi assassinado durante um comício em Tel Aviv por Yigal Amir, um jovem estudante israelense de um instituto de estudos religiosos judaicos. As negociações entre israelenses e palestinos, que já prosseguiam em meio a um clima de desconfiança mútua, foram suspensas com o assassinato do líder israelense.

Tornando a situação ainda mais desfavorável para as negociações de paz, o Hamas perpetrou uma nova série de atentados suicidas a bomba em Jerusalém e Tel Aviv. A resposta israelense viria por meio de demonstrações de força sobre os palestinos, selando os territórios ocupados, colocando várias cidades da Cisjordânia em estado de sítio e causando problemas econômicos para a comunidade palestina. Nesse clima de tensão, em maio de 1996, o candidato do Likud, Benjamin Netanyahu, obteve uma vitória bastante apertada nas eleições para primeiro-ministro em Israel. Apoiado por elementos religiosos e nacionalistas, Netanyahu adotaria uma política conservadora que representaria um retrocesso nas negociações com os palestinos. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 509-510)

Durante o ano de 1997, calculava-se que mais de cinco mil residências eram construídas na Cisjordânia. Ao final de 1998, pelo menos 350 mil israelenses residiam em áreas tomadas durante a Guerra dos Seis Dias (1967): 180 mil em Jerusalém Oriental, 164 mil na Cisjordânia e 5,5 mil na Faixa de Gaza. Havia também um projeto para o assentamento de

30 mil israelenses em Jerusalém Oriental, o que representava uma clara violação dos Acordos de Oslo, afinal não poderia haver mudanças no *status quo* de Jerusalém até o final das negociações. A falta de equilíbrio entre os dois poderes negociantes apresentava-se como o maior obstáculo para a consecução do processo iniciado na Conferência de Madri em 1991. Enquanto Israel se afirmava como poder ocupante, o Acordo de Oslo I mantinha os palestinos sob o jugo israelense por pelo menos cinco anos. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 510-511)

É importante lembrar que os Acordos de Oslo se realizaram fora do âmbito das Nações Unidas, não sendo objeto de nenhuma resolução e de nenhum mecanismo de execução da organização internacional. No entanto, em junho de 1998, a Missão Observadora da Palestina junto às Nações Unidas solicitou que o Conselho considerasse formalmente a situação, em vista da retomada das atividades de assentamento na Jerusalém ocupada e outras atividades consideradas pelos palestinos como “violações do direito internacional e das resoluções das Nações Unidas”. Uma decisão do governo de Israel, relacionada à expansão dos limites do município de Jerusalém, levou a uma solicitação semelhante por parte da Liga Árabe e do Grupo Árabe nas Nações Unidas. (FONSECA, JR., 2002, p. 235)

Nesse sentido, no dia 30 de junho de 1998, uma sessão formal do Conselho foi realizada para abordar o tema. A maioria dos oradores lamentou a decisão de Israel de estender a autoridade municipal de Jerusalém. Foram feitas referências às 16 resoluções do Conselho de Segurança que declararam que “todas as medidas legislativas e administrativas adotadas por Israel que alterem ou se proponham a alterar o *status* de Jerusalém são inválidas e não podem alterar aquele *status*”. Nesse mesmo dia, o Embaixador Celso Amorim proferiu um discurso no qual destacou os avanços no processo de paz dos anos anteriores. Após isso, todavia, afirmou que “a comunidade internacional não pode deixar de expressar sua inquietação com o fato de que não se esteja oferecendo a devida consideração a acordos assumidos livremente”. Por fim, sublinhou que era “inaceitável contemplar um cenário em que a confiança mútua está sendo erodida por episódios percebidos, ao menos, como expressão de falta de compromisso com o processo de paz”. (AMORIM, 1998a, traduções nossas)

Como afirmado, a reunião não se traduziu em uma Resolução e, portanto, podemos afirmar que não houve votos brasileiros com respeito à situação nos territórios árabes

ocupados por Israel durante o biênio 1998-1999. Logicamente, não se pode atribuir à política externa brasileira desse momento a causalidade primeira para esse menor envolvimento do país em relação à problemática árabe-israelense-palestina. O principal fator era o novo momento vivido pela região do Oriente Médio em face da maior presença estadunidense ali, o que se relacionava com a realidade pós-Guerra Fria.

No que se refere à retomada dos assentamentos judaicos, embora os Estados Unidos tenham criticado o governo israelense por isso, sua retórica não impediu que o Estado judaico ignorasse os termos de Oslo I sem ser punido. Nesse contexto, retomou-se o círculo vicioso envolvendo atentados suicidas a bomba do Hamas e o endurecimento da política israelense nos territórios ocupados. Em outubro de 1998, novos esforços do Presidente Bill Clinton lograram reunir Netanyahu e Arafat em Maryland. Os Acordos de Wye River, resultantes desse encontro, reelaboraram os Acordos de Oslo em que Israel havia concordado com o princípio da troca de territórios por paz (e a retirada de seus militares de adicionais 13% da Cisjordânia), enquanto a OLP havia renunciado ao uso do terrorismo. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 512-513; SOARES, 2004, p. 97-98)

Todavia, poucas semanas após a assinatura dos acordos, Netanyahu cancelou a retirada adicional de tropas israelenses da Cisjordânia, o que refletia a fragilidade de seu governo diante dos setores da direita religiosa. Como era forte o movimento em direção à paz, o governo de Netanyahu acabou caindo. Nas eleições de maio de 1999, Ehud Barak, antigo Chefe do Estado Maior do exército israelense, derrotaria o bloco do Likud. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 513-514; SOARES, 2004, p. 97-98)

4.2.2 Israel e Líbano

Como foi explicitado no item 4.1.2 do subcapítulo anterior, a Resolução 425 (1978) havia estabelecido a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL), com o objetivo de garantir a manutenção da paz entre Israel e Líbano. Assim como ocorrera no biênio 1993-1994, as delegações não se pronunciaram formalmente sobre a questão nesse período.

Respondendo a pedidos do governo do Líbano, as seguintes resoluções foram adotadas, garantindo a extensão do mandato da UNIFIL por sucessivos seis meses: Resolução 1151 (30 de janeiro de 1998), Resolução 1188 (30 de julho de 1998), Resolução 1223 (28 de

janeiro de 1999) e Resolução 1254 (30 de julho de 1999). Todos os textos reiteraram o “forte apoio das Nações Unidas à integridade territorial, à soberania e a independência política do Líbano dentro de fronteiras reconhecidas internacionalmente”, bem como condenaram “todos os atos de violência cometidos contra a Força”. Houve unanimidade em todas as votações. (UNITED NATIONS, 1998a, 1998b, 1999a, 1999b, traduções nossas)

4.2.3 Israel e Síria

De forma análoga à evolução da situação da força internacional presente no Líbano, a Força Observadora do Desengajamento das Nações Unidas (UNDOF), estabelecida em 1974 pela Resolução 350, teve seu mandato estendido por sucessivos seis meses. Após considerar o relatório apresentado pelo Secretário-Geral sobre a situação na Síria, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1169, no dia 27 de maio de 1998. Além de prolongar a atuação da UNDOF na região, o texto exortou as partes a “pôr em prática imediatamente a Resolução 338, de 22 de outubro de 1973”. Semelhantes a essa resolução, seguiram-se as Resoluções 1211, 1243 e 1276. (UNITED NATIONS, 1998c, 1998d, 1999c, 1999d)

4.2.4 Iraque e Kuait

Como o Iraque enfrentava, desde 1990, as sanções mais abrangentes impostas pelas Nações Unidas, os pontos relativos ao país comandado por Saddam Hussein continuaram a se destacar na pauta do órgão³⁸. A problemática referente ao regime iraquiano não só permanecia na agenda internacional, como também se agravava diante dos acontecimentos que haviam surgido nos anos anteriores. No final do ano de 1998, como será visto, os Estados Unidos e o Reino Unido lançariam ataques aéreos contra o Iraque, com o fito de destruir as possíveis armas de destruição em massa no país. (WALSUM, 2004, p. 181)

Nos meses finais de 1997, no que diz respeito aos deveres impostos ao Iraque pelo Conselho de Segurança, o novo Diretor Executivo da UNSCOM, Richard Butler, havia apresentado uma avaliação negativa sobre o cumprimento pelo Iraque de suas obrigações de desarmamento. Poucos dias depois, o governo iraquiano anunciou que não mais aceitaria cidadãos estadunidenses na Comissão Especial, o que ocasionou a retirada de todos os

³⁸ De um universo de 136 resoluções aprovadas no biênio 1998-1998, a situação entre o Iraque e o Kuait foi objeto exclusivo de 13 delas, correspondendo a quase 10% desse total.

funcionários da UNSCOM do Iraque. O impasse foi solucionado somente após a obtenção de um acordo intermediado pelo Ministro das Relações Exteriores da Rússia, Evgueni Primakov, que convocou uma sessão emergencial da Comissão. (FONSECA, JR., 2002, p. 207; SANTOS, 2003, p. 17)

Em janeiro de 1998, porém, o Iraque voltou a se colocar contra os trabalhos da comissão, argumentando que algumas localidades estavam fora dos limites para as inspeções. Os Estados Unidos e a Reino Unido, diante da insistência dos demais membros permanentes do Conselho sobre a necessidade de uma solução diplomática, passaram a buscar apoio dos membros não permanentes do órgão, como o Brasil, para se autorizar uma intervenção militar. Conforme Santos (2003), a posição do Brasil mostrou-se dúbia nesse momento, já que o Ministro Luiz Felipe Lampreia posicionou-se de forma diferente da delegação brasileira na ONU. O ministro anunciou que se a solução diplomática não fosse possível, o Brasil estaria disposto a apoiar uma solução militar.

Essas declarações apresentam como novidade o fato de o governo brasileiro admitir que a intervenção militar norte-americana pudesse se dar sem a devida autorização do Conselho de Segurança, posição que contraria aquilo que a própria representação brasileira no Conselho de Segurança defendia há anos, ou seja, a necessidade de uma saída diplomática e a exclusão da utilização da força sem autorização do órgão. (SANTOS, 2003, p. 17)

Enquanto o Ministro Lampreia adotava essa posição, o Brasil permaneceu defendendo, no âmbito das Nações Unidas, uma saída pacífica para a crise, como indica Fonseca Jr. (2002, p. 208) ao expor que “outros países, inclusive o Brasil, defenderam esforços adicionais para promover uma solução para a crise”. Encorajado pelo Conselho de Segurança, o então Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, viajou para Bagdá e logrou negociar, em 23 de fevereiro, um Memorando de Entendimento que garantia não só a atuação dos inspetores da UNSCOM em todo o território iraquiano, como também a aceitação por parte do Iraque de todas as resoluções pertinentes ao tema do Conselho de Segurança. Como resultado desse acordo, foi aprovada, em 2 de março, a Resolução 1154. A obrigação do Iraque em relação às resoluções anteriormente aprovadas, sobretudo a Resolução 687 (1991), foi reafirmada (UNITED NATIONS, 1998e)

Nesse mesmo dia, o Embaixador Celso Amorim, atuando como representante permanente do Brasil na ONU, saudou o Memorando de Entendimento como uma forma de “superar o padrão cíclico de crises em relação ao Iraque”, e reiterou a posição brasileira em favor do cumprimento de todas as resoluções anteriores do Conselho pelo Iraque. Ao final do pronunciamento, o embaixador brasileiro retomou a Resolução 687 (1991) e o dispositivo sobre “adotar as medidas necessárias para a implementação da presente resolução”, com o objetivo de afirmar que o Brasil considera que “somente o Conselho de Segurança pode determinar se, quando e sob que condições o cessar-fogo formal que declarou em 3 de abril de 1991 permanece válido”. Sendo assim, o Brasil deixou claro que soluções militares só deveriam ser efetivadas mediante autorização do Conselho. Por fim, justificou seu voto favorável à Resolução 1154 com base nas garantias quanto à autoridade do Conselho e visando a assegurar a unidade do órgão.

Desde o início das consultas informais sobre este projeto de resolução, seus patrocinadores asseguraram-nos que não era a intenção implicar qualquer automaticidade na autorização do uso da força no caso de uma possível violação por parte do Iraque. (AMORIM, 1998b, p. 4-5, tradução nossa)

Outro ponto relacionado ao Iraque que vinha preocupando os membros do Conselho de Segurança, em especial o Brasil, dizia respeito às dificuldades enfrentadas pela população civil iraquiana em meio às sanções econômicas impostas pelo órgão desde 1991. Em abril de 1995, a Resolução 986, aprovada com 15 votos favoráveis, estabeleceu o Programa Petróleo por Alimentos, autorizando o país árabe a vender um montante não superior a US\$ 2 bilhões de petróleo a cada seis meses. Contudo, esse valor inicial mostrou-se insuficiente e, assim, Kofi Annan recomendou ao Conselho que considerasse um aumento substantivo no volume de vendas de petróleo, assim como melhorias no programa. Parte do dinheiro deveria ser reservada para a aquisição de componentes para a indústria iraquiana de petróleo, que muito carecia de reparos. Era entendimento do Secretário-Geral que o Iraque não conseguiria alcançar o teto proposto sem investimentos em seu setor petrolífero. (FONSECA JR., 2002, p. 208-209)

No dia 20 de fevereiro de 1998, durante nova reunião dos membros do Conselho de Segurança, o Embaixador Celso Amorim proferiu o primeiro dos cinco pronunciamentos realizados pelo país naquele ano sobre a situação no Iraque (o segundo já foi analisado

acima). Esse pronunciamento ocorreu no mesmo dia em que se aprovou a Resolução 1153, a qual buscou facilitar a distribuição de suprimentos humanitários à população iraquiana, bem como elevou o teto das vendas autorizadas de petróleo de US\$ 2,0 para US\$ 5,2 bilhões a cada seis meses (UNITED NATIONS, 1998f). No discurso, o embaixador destacou a importância do mecanismo “petróleo por alimentos”, lado humanitário do regime imposto ao Iraque, diante da penúria vivida pela população civil iraquiana, bem como alertou para os obstáculos trazidos pela falta de infraestrutura básica no país árabe. Nesse sentido, afirmou isto:

O objetivo do Conselho de Segurança não é apenas enviar uma mensagem ao povo iraquiano; mais que isso, nosso objetivo é fornecer os bens essenciais que o Secretário-Geral considera indispensáveis para impedir uma maior deterioração da gravíssima situação humanitária no Iraque. (AMORIM, 1998c, p. 6-7, tradução nossa)

Os meses seguintes à assinatura do Memorando de Entendimento e à volta dos inspetores da UNSCOM ao Iraque foram o último período de cooperação sem incidentes do Iraque com as Nações Unidas, segundo Fonseca Jr. (2002, p. 209). Nesse intervalo de poucos meses, foi aprovada a Resolução 1158, autorizando a importação do petróleo iraquiano. A Resolução 1175, adotada em 19 de junho, também emergiu desse interregno de maior otimismo. Seu texto autorizava o Iraque a importar equipamentos e componentes que o permitiriam vender a quantidade de petróleo necessária para cobrir as importações de bens humanitários, conforme a supramencionada Resolução 1153. (UNITED NATIONS, 1998g, 1998h) Celso Amorim, nesse mesmo dia, manifestou a posição brasileira favorável a essas novas medidas para aliviar as dificuldades enfrentadas pelo povo iraquiano. “O espírito de cooperação que inspirou a adoção do Memorando de Entendimento continua a ser um elemento essencial para se alcançar os objetivos que propomos aqui.” (AMORIM, 1998d, tradução nossa)

Entretanto, essa situação de entendimento começou a se deteriorar a partir do segundo semestre de 1998. Segundo Fonseca Jr. (2002, p. 210), ao interpretar que a UNSCOM atuava de acordo com os interesses estadunidenses, o governo iraquiano decidiu suspender sua cooperação com os trabalhos de monitoramento da Comissão Especial e da AIEA, em 5 de agosto. No dia 9 do mês seguinte, o Conselho de Segurança respondeu com a adoção da Resolução 1194, em cujo texto a atitude do governo iraquiano foi condenada. À nova negação

de Saddam Hussein em cooperar com os regimes de verificação se seguiu a aprovação da Resolução 1205, em 5 de novembro, que reiterou a resolução anterior e demandou o cancelamento da decisão iraquiana. Todavia, o texto trazido não chegou a apontar que a situação no Iraque continuava a ameaçar a paz e a segurança internacionais, como queriam algumas delegações. (UNITED NATIONS, 1998i, 1998j)

Em mais um pronunciamento, Celso Amorim considerou a decisão iraquiana uma violação das resoluções do Conselho de Segurança, lamentando que ela tenha ocorrido em um momento de avanço nas negociações com o Iraque. Declarou, igualmente, que a cooperação do Iraque com a UNSCOM e com a AIEA era fundamental para que a resolução 687 (1991) fosse posta em prática. “Essa decisão [do Iraque] torna muito mais difícil para todos nós prosseguir no trabalho com vistas a garantir que o Iraque cumpra suas obrigações, possibilitando assim que se reintegre à comunidade internacional”. (AMORIM, 1998e, tradução nossa) A diplomacia brasileira demonstrou, assim, uma vez mais seu comprometimento com o cumprimento das resoluções dos órgãos das Nações Unidas.

As tensões na região do Golfo conheceram uma nova escalada após a declaração à imprensa do presidente Clinton, em 15 de novembro, de que os Estados Unidos estariam considerando a possibilidade de uma ação militar contra o governo de Saddam Hussein. A Rússia, atuando como país mediador, logrou dismantelar a crise após convencer o vice-primeiro-ministro iraquiano, Tarik Aziz, a cooperar de forma plena e incondicional com a UNSCOM e a AIEA. Nesse meio tempo, o Conselho de Segurança aprovou, em 24 de novembro, a Resolução 1210, dando continuidade ao programa de assistência humanitária à população civil iraquiana, que fora estabelecido em 1995 (UNITED NATIONS, 1998k) No entanto, em 16 de dezembro de 1998, Richard Butler, Diretor-Executivo da Comissão Especial, declarou que sua equipe não conseguia conduzir o trabalho substantivo de desarmamento a ela conferido. Nesse sentido, o Embaixador Fonseca Jr. afirma o que se segue:

Não obstante, decisões políticas já haviam sido tomadas e o Conselho de Segurança não poderia revertê-las. Os ataques militares dos EUA e do Reino Unido contra o Iraque iniciaram-se enquanto o Conselho de Segurança reunia-se informalmente para discutir o relatório de Butler. Na sala ao lado, a CNN transmitia ao vivo de Bagdá. (FONSECA JR., 2002, p. 211)

Os representantes dos EUA e do Reino Unido justificaram a ofensiva com os argumentos de que “tornara-se evidente que a diplomacia havia sido esgotada” e de que agiam “com base nas resoluções pertinentes do Conselho de Segurança”, respectivamente. Esse uso da força fora do âmbito do Conselho constituía uma postura condenada pela diplomacia brasileira em vários discursos anteriores, como já se ressaltou neste trabalho. No pronunciamento feito no dia 16 de dezembro de 1998, Celso Amorim, por um lado, afirmou que “tivesse o Iraque demonstrado plena cooperação e cumprido suas obrigações (...), não estaríamos passando pela atual crise”. Por outro, lamentou o recurso à força, recordando que “o Brasil sempre favoreceu o diálogo, a diplomacia e o multilateralismo na articulação de respostas a ameaças à paz e à segurança internacionais”. Por fim, deixou claro que o Conselho de Segurança constituía o único órgão com autoridade legal para levar a cabo o recurso militar, o que constituía uma considerável crítica à ação belicosa anglo-estadunidense. (AMORIM, 1998f, traduções nossas)

O ano de 1999 no Conselho de Segurança iniciou-se sob a presidência brasileira. O Embaixador Fonseca Jr. (2002, p. 211-212), que passara a representar o Brasil junto às Nações Unidas, relata que o Brasil encontrou dificuldades para incluir a temática iraquiana na pauta do Conselho devido aos ressentimentos que o referido ataque militar de três dias provocara. A primeira resolução do ano de 1999 referente à questão iraquiana (Resolução 1242) foi aprovada unanimemente em 21 de maio. Seu texto objetivava, basicamente, dar prosseguimento ao mecanismo de assistência humanitária para a população iraquiana, enquanto o governo do país não acatasse as resoluções anteriores, mormente a Resolução 687 (1991). (UNITED NATIONS, 1999e)

Uma tentativa de contornar a situação de desconforto presente no órgão surgiu com uma proposta canadense de se formarem três painéis para discutir questões relativas ao Iraque³⁹, sendo bem recebida pelos demais países. O Embaixador Celso Amorim foi escolhido para presidi-los. Além de destacar a necessidade de um reforço nos trabalhos de desarmamento e monitoramento, os relatórios dos painéis sublinhavam a relação entre os temas humanitários e a fragilidade econômica do Iraque. Ao analisar o resultado dos esforços empreendidos durante os painéis, Amorim manifestou a ressalva de que “uma solução

³⁹ Estes eram os temas tratados pelos painéis: a) o desarmamento e temas de futuro monitoramento e verificação; b) temas humanitários; e c) a questão dos prisioneiros de guerra e propriedade kuaitiana, incluindo arquivos. (FONSECA JR., 2002, p. 212)

duradoura para a questão do Iraque vai além do que foi possível sugerir nos termos de referência dos painéis”. (FONSECA JR., 2002, p. 213-214)

Tendo por base os três painéis, a delegação britânica apresentou um projeto de resolução que, embora não alterasse o regime de sanções previsto na Resolução 687 (1991), estabelecia mecanismos para aperfeiçoar o sistema de monitoramento de armas e o Programa Petróleo por Alimentos. Já a Rússia trouxe um projeto alternativo, também baseado nos painéis, mas que buscava levantar as sanções no momento em que o reforço no sistema de verificação de armas estivesse operando. Enquanto a Holanda apoiou o projeto britânico, França e China preferiram a proposta russa. Nenhum dos projetos logrou, contudo, o apoio necessário no Conselho e os meses seguintes foram dedicados a consultas sobre a matéria fora do âmbito do órgão. (FONSECA JR., 2002, p. 214-215)

Durante as negociações que se seguiram, o Reino Unido, mediante consultas fora do âmbito do Conselho, conseguiu o copatrocinio de mais sete membros do órgão, incluindo o Brasil⁴⁰. Embora passasse a abordar o conceito de suspensão de sanções, o projeto modificado referia-se apenas à venda de petróleo iraquiano, sujeita a várias condicionalidades. A polarização sobre a matéria dentro e fora do Conselho refletia a dúvida quanto às implicações do levantamento das sanções, isso é, se o regime de Saddam Hussein passaria ou não a cooperar com as determinações do órgão. (FONSECA JR., p. 215-216)

Em função dessas discordâncias entre os integrantes do Conselho de Segurança, passaram-se cinco meses sem que nenhuma resolução sobre o Iraque fosse aprovada pelo órgão. Em outubro e novembro, respectivamente, seriam adotadas unanimemente as Resoluções 1266 e 1275, que estendiam o mecanismo “petróleo por alimentos”. Porém, a divergência de posições entre os membros do P-5 apareceu quando a Resolução 1280 foi admitida com 11 votos favoráveis (incluindo Estados Unidos, Reino Unido e Países Baixos) e 3 abstenções (China, Malásia e Rússia), sendo que a França não votou. (UNITED NATIONS, 1999f, 1999g, 1999h)

Finalmente, após sete meses de intensas negociações, no dia 17 de dezembro, a Resolução 1284 foi adotada com o placar de 11 votos a favor e 4 abstenções (China, França,

⁴⁰ Os outros seis eram Argentina, Barein, Canadá, Eslovênia, Gâmbia e Namíbia.

Malásia e Rússia). O texto visava a estabelecer uma nova Comissão para verificar o cumprimento do Iraque de suas obrigações previstas na Resolução 687 (1991) e em outras resoluções pertinentes; expandir o Programa Petróleo por Alimentos mediante o levantamento do teto das exportações iraquianas de petróleo; incrementar os procedimentos para a rápida aprovação de bens humanitários; e criar um mecanismo para a consideração de temas relativos a pessoas desaparecidas e propriedade kuaitiana. (UNITED NATIONS, 1999i) No entanto, como afirma Fonseca Jr. (2002), a divergência entre os membros do Conselho sobre como proceder com o trabalho no Iraque refletiu-se no ritmo de implementação da Resolução 1284.

O único pronunciamento do Brasil em relação a temas do Oriente Médio, no ano de 1999, ocorreu no mesmo dia da aprovação do projeto da Resolução 1284. O Embaixador Gelson Fonseca Jr. iniciou seu discurso pontuando a necessidade de o Iraque cumprir seus compromissos e garantir a transparência de seus programas de armas proibidas. Ressaltou, outrossim, a importância do reestabelecimento do fluxo comercial de todos os países com o Iraque, bem como o fim das sanções. Quanto aos dois projetos supracitados em debate, o representante brasileiro justificou que “em junho último, o Brasil associou-se ao grupo de patrocinadores do projeto anglo-holandês, com o principal objetivo de ajudar a construir consenso no Conselho de Segurança”. Reconheceu, também, que o projeto final, apesar de ainda suscitar divergências, era melhor que “o não cumprimento dos dispositivos e a ausência da ONU no Iraque”. Por fim, criticou de forma indireta a ação militar anglo-estadunidense ocorrida um ano antes:

A adoção do projeto de resolução hoje também enviará à comunidade internacional um claro sinal de nossa determinação em abordar a questão iraquiana por meios exclusivamente pacíficos. Deve-se evitar qualquer ação fora deste quadro legal. (FONSECA JR., 1999, p. 13)

4.3 O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas em 2004 e 2005

Como analisamos anteriormente, o Governo Cardoso fortaleceu as relações com os Estados Unidos, seguindo a interpretação de que o mundo pós-bipolaridade teria como polo central os EUA. A partir dos últimos anos de seu segundo mandato, porém, Fernando

Henrique reavaliou os rumos da política externa brasileira, o que sugeria o esgotamento da matriz neoliberal. Nesse momento, no que concerne às relações com o Oriente Médio, uma tentativa de reaproximação com os países árabes começou a ocorrer. Esse movimento atendia a estímulos econômicos, afinal o MERCOSUL passava por um momento de crise e a Área de Livre Comércio das Américas (ALCA) se mostrava de difícil aplicação. (SILVA, 2009, p. 126-127)

Nos dias 6 e 7 de junho de 2000, o Ministério das Relações Exteriores organizou o seminário “Relações entre o Brasil e o Mundo Árabe: construções e perspectivas”, em Brasília. Intelectuais e empresários brasileiros e árabes participaram do encontro, discutindo tanto as relações históricas entre o Brasil e os países árabes, quanto as oportunidades de negócios em aberto. (RELAÇÕES ENTRE..., 2001) Assim, entre 1999 e 2000, o comércio entre os dois lados cresceu a taxas de 12,58%; entre 2000 e 2001, cresceu a uma taxa de 21,22%; e entre 2001 e 2002, cresceu a uma taxa de 8,77%. Conseqüentemente, o Oriente Médio, que recebia 3,12% das exportações brasileiras em 1999, passou a receber 3,86% do total exportado pelo Brasil em 2003. A evolução relativa às importações brasileiras foi ainda mais expressiva: passou de 2,19% do total importado pelo Brasil, em 1999, para 3,36% em 2003. (MESSARI, 2006, p. 256-257)

Os eventos que marcariam o contexto internacional dos primeiros anos do século XXI acabariam acelerando essa tendência de diversificação de parcerias, na medida em que mostravam como a estrutura internacional pós-bipolaridade se afastava da imagem de um sistema liderado pelo polo estadunidense.

O 11 de Setembro de 2001 é uma data que dispensa maiores definições e que se popularizou como um marco de um mundo transformado. Naquele dia, dezenove homens sequestraram quatro aviões comerciais e fizeram deles verdadeiros mísseis. Enquanto um deles atingiu o Pentágono e outro caiu em um campo aberto, dois aviões foram lançados contra os andares mais altos das torres do *World Trade Center*, em Nova York, resultando na morte de mais de 3.200 pessoas, incluindo os passageiros dos quatro aviões. Rapidamente, no dia 12, os membros do Conselho de Segurança reuniram-se e adotaram a Resolução 1368, que condenou veementemente “nos seus termos mais fortes os horrorosos ataques terroristas ocorridos” (UNITED NATIONS, 2001).

A Administração Bush alegou a culpabilidade de Osama Bin Laden, um milionário saudita expatriado e líder da organização terrorista Al-Qaeda, que se instalara no Afeganistão com o apoio do regime talibã desde meados dos anos de 1990. Bin Laden já fora citado na Resolução 1267, quando os membros do Conselho de Segurança exortaram o Talibã para que o entregasse a um país que o julgaria pelos atos cometidos. Em outubro de 2001, o Presidente Bush lançou uma “guerra contra o terrorismo” (Liberdade Duradoura), autorizando uma invasão liderada pelos Estados Unidos do Afeganistão, com o fito de derrubar o governo talibã e capturar Bin Laden. Embora a coalizão tenha estabelecido um novo regime amistoso no país, o talibã reorganizou-se em setembro de 2003 e iniciou uma série de ataques às forças internacionais. A própria presença de tropas estrangeiras no Afeganistão facilitava os esforços de liderança da Al-Qaeda para atrair recrutas para sua visão particular de *jihad*.

Neste trabalho, interpretamos que o 11 de Setembro não significou uma ruptura com a estrutura internacional anterior, isso é, esse evento não teve o mesmo significado em termos de transformação estrutural que teve o enfraquecimento da União Soviética a partir de meados dos anos de 1980. (PECEQUILO, 2005, p. 391) Ao analisar com profundidade as relações entre os Estados Unidos e a Arábia Saudita, país de origem de 15 dos 19 sequestradores dos aviões, Bronson (2006) demonstra como o próprio fim da Guerra Fria influenciou significativamente a ocorrência dos atentados terroristas à Nova York. Os fundamentalistas islâmicos presentes em países muçulmanos, como o Afeganistão e a Arábia Saudita, não só viram desaparecer a ameaça comunista, como também testemunharam a presença substancial de tropas estadunidenses na região do Oriente Médio, sobretudo no Golfo Pérsico, após a investida contra o Iraque em 1991.

Assim como a maioria da comunidade internacional, o governo brasileiro declarou apoio aos Estados Unidos. Poucos dias depois dos ataques terroristas, o Governo Fernando Henrique patrocinou uma resolução da Organização dos Estados Americanos (OEA) nesse sentido, após conversações com a Argentina e o Chile. O gesto do Brasil de apelar ao Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), para demonstrar o respaldo da região aos EUA, teve um alcance apenas simbólico, na medida em que não resultou em um envio de tropas. Na verdade, o próprio TIAR fora designado em um contexto bem diferente daquele presente ao iniciar o século XXI. Três dias depois dos atentados, o Chanceler Celso Lafer, no Palácio do Planalto, declarou que o Brasil poderia participar da guerra, se ela viesse a ocorrer, apoiando uma ação militar dos Estados Unidos, desde que o grupo terrorista que atacara as

Torres Gêmeas fosse identificado, uma vez que endossara as resoluções do Conselho de Segurança das Nações Unidas. (BANDEIRA, 2004, p. 213-219)

No entanto, o breve multilateralismo da Guerra do Afeganistão foi, rapidamente, substituído pelo curso agressivo e unilateral da política externa estadunidense. Como analisaremos a seguir, anunciada como mais um capítulo da guerra contra o terrorismo internacional, a nova guerra contra o Iraque fazia parte de um processo muito mais amplo. A primeira intervenção preventiva sustentava-se em motivações multidimensionais da agenda neoconservadora, envolvendo o reposicionamento das forças estadunidenses na Eurásia. (PECEQUILO, p. 411-412) Quanto ao Brasil, que já vinha revendo os rumos de sua política externa desde o fim do mandato de Fernando Henrique, esse renovado unilateralismo dos Estados Unidos tornaria claro que o sistema internacional pós-Guerra Fria havia sido mal interpretado por aqueles que acreditavam em um mundo baseado na cooperação e no consenso entre as nações. Assim sendo, quando o Presidente Lula da Silva foi empossado, o contexto internacional estava dominado pela Guerra contra o Terror e pela iminente invasão do Iraque.

Para abordar com maiores detalhes a posição do Brasil diante desses acontecimentos internacionais, cujo ponto focal estava na própria região do Oriente Médio, partiremos para a análise do posicionamento brasileiro no Conselho de Segurança no biênio 2004-2005, objeto central de nosso estudo. Em 2004, o Brasil iniciou seu nono mandato com assento rotativo no Conselho. Além do P-5 e do Brasil, encontravam-se no órgão os seguintes países: Alemanha, Angola, Argélia, Benin, Chile, Espanha, Filipinas, Paquistão e Romênia. Em contraste com os dois biênios analisados nos subcapítulos anteriores, o Brasil apresentou posições diferentes daquelas seguidas pelos Estados Unidos. Como será visto adiante, dois projetos de resolução sobre a temática envolvendo Israel e Palestina foram vetados pela delegação estadunidense, enquanto a diplomacia brasileira se colocava a favor dos mesmos. Além disso, pela primeira vez, o Brasil absteve-se de votar em uma resolução relativa ao Oriente Médio.

No ano de 2005, contudo, todas as resoluções foram adotadas por unanimidade de votos favoráveis e não houve vetos por parte dos Estados Unidos. Os membros não permanentes Argélia, Argentina, Benin, Filipinas e Romênia, além do Brasil, permaneciam no órgão, enquanto Dinamarca, Grécia, Japão e Tanzânia iniciavam um novo mandato de dois anos cada.

4.3.1 Israel e Palestina

Eleito em maio de 1999, Ehud Barak buscara retomar as negociações de paz com Arafat e a Autoridade Palestina. Em julho de 2000, o governo israelense reuniu-se com representantes palestinos, sob o patrocínio de Bill Clinton, na conferência conhecida como Camp David II. Embora tenha terminado em um novo impasse, o encontro destacou-se por trazer pela primeira vez às negociações alguns pontos que vinham sendo adiados nas conferências anteriores, como a soberania sobre Jerusalém Oriental, o futuro dos assentamentos judaicos e o direito de retorno para os refugiados palestinos. Contudo, a proposição feita por Barak aos palestinos com respeito à soberania sobre certas áreas de Jerusalém Oriental não foi bem recebida nem pela Autoridade Palestina, que defendia o controle sobre toda a porção oriental da cidade, nem pelos partidos direitistas de Israel, que insistiam na soberania israelense sobre uma Jerusalém unida e expandida, sem a presença de um governo palestino. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 514; SOARES, 2004, p. 98-99)

Sendo assim, chegado o ano de 2000, após quase uma década de negociações de paz sem resultados significativos, o sentimento entre os palestinos dos territórios ocupados era de frustração e de temor diante do continuado poder israelense sobre a Cisjordânia e a Faixa de Gaza. Em setembro, Ariel Sharon, reabilitado como líder do Likud, fez uma visita ao Nobre Santuário (ou, na terminologia judaica, Monte dos Templos), o que visava a “demonstrar que todos os judeus tinham o direito de visitar o local sagrado para o judaísmo e assim, no contexto da campanha eleitoral, desacreditar a alegada disposição de Barak para fazer concessões”, consoante Cleveland & Bunton (2009, p. 514, tradução nossa).

A provocação resultou em novos confrontos entre palestinos e tropas israelenses. Nesse contexto, em fevereiro de 2001, Sharon enfatizou sua imagem de protetor da segurança israelense, sendo eleito com 62% dos votos contra 38% de Barak. Sharon tornava-se o quinto primeiro-ministro israelense em seis anos, o que denotava uma profunda divisão na sociedade israelense. Pode-se dizer que ida de Sharon à Esplanada das Mesquitas e os confrontos resultantes entre soldados israelenses e muçulmanos contrários à visita deram início a uma nova fase de agudas tensões entre palestinos e israelenses. (SOARES, 2004, p. 98-100)

De fato, a Segunda *Intifada* tomou corpo nas ruas de Israel, com jovens palestinos arremessando pedras e coquetéis Molotov contra veículos militares israelenses, que respondiam com munição pesada. Esse movimento palestino apresentava, contudo, alguns contrastes em relação à revolta ocorrida na década anterior. A força motriz da Segunda *Intifada* constituía-se de grupos pouco articulados de jovens afiliados com grupos militantes islamistas, como o Hamas e a Jihad Islâmica, ou com o Fatah de Yasser Arafat. Outra diferença entre as duas Intifadas foi a maior militarização da segunda, a qual contava com ataques suicidas a bomba de grupos islamistas e com armas automáticas das forças palestinas de segurança. Como os distúrbios prosseguiram até meados de 2003, Israel intensificou suas operações militares, reocupando todos os territórios da Cisjordânia e da Faixa de Gaza que tinham sido passados para a Autoridade Palestina. No decorrer dos confrontos da Segunda *Intifada*, que vitimaram 2.400 palestinos e 780 israelenses, novas iniciativas de paz surgiram, não obtendo, todavia, êxito. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 516-517; VIZENTINI, 2001b)

Nesse contexto, o Conselho de Segurança voltou a abordar a temática em seus encontros, adotando resoluções. Em março de 2002, os membros do órgão produziram a Resolução 1397⁴¹, a qual, após retomar as Resoluções 242 (1967) e 338 (1973), demandava o fim da violência na Segunda *Intifada* e saudava os esforços do Príncipe Herdeiro saudita Abdullah nesse sentido⁴². Essa foi a primeira resolução a citar explicitamente a “solução de dois Estados” para o conflito (UN SECURITY..., 2002). Antes da adoção da resolução, o Secretário-Geral Kofi Annan exortara os palestinos a terminarem com os atos de terror “moralmente repugnantes” e com os atentados suicidas a bomba. Da mesma forma, conclamara os israelenses a cessarem a “ocupação ilegal” do território palestino e o uso excessivo da força (LEFT, 2002).

Em abril de 2003, logo após a invasão do Iraque pela coalizão anglo-estadunidense, o chamado Quarteto para o Oriente Médio (ou Quarteto Diplomático), formado pelas Nações Unidas, União Europeia, Rússia e EUA, propôs um “roteiro” (*Roadmap*) para findar o conflito existente. Assim, em novembro de 2003, o Conselho de Segurança adotou por unanimidade a Resolução 1515, endossando as negociações realizadas pelo Quarteto e

⁴¹ Foi adotada com o placar de 14 votos favoráveis e a abstenção da Síria, a qual considerou que a resolução “não levava em consideração nenhuma preocupação dos árabes”. (UNITED NATIONS, 2002)

⁴² No início de 2002, a Arábia Saudita conseguiu o apoio dos países árabes, inclusive da Síria e do Iraque, para uma proposta de normalização das relações entre esses Estados e Israel, em troca de um Estado palestino independente em quase todos os territórios ocupados, tendo Jerusalém Oriental como sua capital.

reafirmando a solução de dois Estados vivendo em harmonia na região⁴³. Porém, face à inexistência de mecanismos de coerção e à continuidade da violência, proeminentes políticos israelenses e palestinos lançaram seu próprio esforço de negociações em dezembro do mesmo ano. (UNITED NATIONS, 2003a)

Desde o início da Segunda Intifada, em 2000, os Estados Unidos tinham voltado a vetar sistematicamente projetos de resoluções que condenavam Israel por atos de violência cometidos. No dia 24 de março de 2004, a Argélia e a Líbia apresentaram um projeto de resolução (S/2004/240) ao Conselho de Segurança que condenava “a mais recente execução extrajudicial cometida por Israel, o poder ocupante, que matou Sheikh Ahmed Yassin [então líder do Hamas] e outros seis palestinos do lado de fora de uma mesquita em Gaza”, bem como condenava todos os ataques terroristas contra civis. O texto retomava, outrossim, a Resolução 1515 (2003) sobre as negociações feitas pelo Quarteto. (UNITED NATIONS, 2004a, tradução nossa)

No entanto, os EUA impediram a adoção do documento, alegando que não eram mencionadas as “atrocidades cometidas pelo Hamas” e que o texto era “parcial” e “assimétrico”. (NEGROPONTE, 2004, traduções nossas) Na votação, o Reino Unido, a Alemanha e a Romênia abstiveram-se de votar, enquanto todos os outros membros do Conselho, incluindo o Brasil, contrariaram o voto previamente declarado dos EUA e votaram a favor de sua adoção.

O Embaixador Ronaldo Mota Sardenberg, representando mais uma vez seu país nas Nações Unidas, ratificou os principais pontos trazidos no projeto argelino e líbio. “O Brasil condena o assassinato do líder espiritual do Hamas, Sheikh Ahmed Yassin, e de seis outros palestinos. Nós lamentamos todos os atos recentes de violência, perpetrados em bases retaliatórias, opondo israelenses e palestinos”. A representação brasileira incentivou, também, as partes a retomarem as negociações patrocinadas pelo Quarteto. “Nós acreditamos que é incumbência do Conselho de Segurança formalizar sua posição em relação a um ato desses que aumenta o risco de desestabilização na região do Oriente Médio”. (SARDENBERG, 2004a, traduções nossas)

⁴³ No ano de 2003, o Conselho de Segurança contava com os trabalhos dos seguintes países (além do P-5): Alemanha, Angola, Bulgária, Camarões, Chile, Espanha, Guiné, México, Paquistão e Síria. (UNITED NATIONS, 2003)

Pouco menos de um mês depois, outro líder do Hamas e mais palestinos também foram mortos pelas forças de Israel, o que ensejou uma nova reunião do Conselho para discutir a questão no dia 19 de abril de 2004. Na ocasião, o representante brasileiro condenou novamente a ação israelense, “como sendo contrária à relevante lei internacional”. Destacou, igualmente, que atitudes violentas como essa apenas obstaculizam o processo de paz na região. (SARDENBERG, 2004b, tradução nossa)

No dia 19 de maio de 2004, foi adotada a Resolução 1544, a única resolução aprovada sobre a problemática israelense-palestina desse biênio. Após reafirmarem as célebres Resoluções 242 (1967) e 338 (1973) e os documentos subsequentes sobre o tema, os membros do Conselho de Segurança expressaram “grave preocupação com a continuada deterioração da situação no território ocupado por Israel desde 1967”, tendo em vista que o exército israelense demolira casas no campo de refugiados de Rafah. A resolução também clamava pelo fim da violência nesses locais e pela observância da situação humanitária dos palestinos desabrigados. (UNITED NATIONS, 2004b, tradução nossa)

Enquanto todos os membros do Conselho apoiaram a adoção da resolução, os Estados Unidos abstiveram-se de votar. O Embaixador James Cunningham, representante estadunidense na ONU, declarou que, apesar de os EUA não verem as operações israelenses em Gaza como promotoras da paz na região, “nós não podemos votar em favor da resolução, porque nós não acreditamos que ela aborde suficientemente o contexto dos recentes eventos em Gaza”. (CUNNINGHAM, 2004, tradução nossa)

No dia 4 de outubro de 2004, o Brasil pronunciou-se novamente em relação às ofensivas israelenses sobre os territórios palestinos ocupados. Nessa oportunidade, Sardenberg declarou que “o Brasil está gravemente preocupado com a escalada de violência e com a quantidade crescente de vítimas civis, em resultado de uma nova operação massiva das forças militares de Israel”. A diplomacia brasileira condenou tanto o uso desproporcional de força por parte de Israel, quanto as chamadas execuções extrajudiciais de líderes palestinos, o que já fora objeto de discussão no âmbito do Conselho de Segurança, como comentado anteriormente. Com o fito de demonstrar imparcialidade no seu julgamento, a representação brasileira afirmou que “nós rejeitamos as atividades de milícias palestinas voltadas contra a população civil israelense”. Por fim, e pela terceira vez no ano de 2004, o Brasil manifestou

sua vontade de ver a Resolução 1515 (2003) cumprida, como uma forma de se atingir um acordo de paz. (SARDENBERG, 2004c, tradução nossa)

No dia seguinte, um projeto de resolução (S/2004/783) que demandava Israel a cessar todas suas operações militares ao norte de Gaza foi vetado pelos Estados Unidos, que afirmaram ser o texto “assimétrico” e “desequilibrado”, uma vez que não fazia menção aos ataques perpetrados contra civis israelenses pelo Hamas. Nas palavras do Embaixador estadunidense, John Danforth, “o Conselho de Segurança deveria reverter a tendência incessante de um projeto de resolução após o outro com viés anti-israelense, e fazer pressão imparcial em ambos os lados para retornarem ao caminho para a paz”. O resultado final da votação foi o mesmo daquele ocorrido quando os EUA haviam vetado o projeto S/2004/240, mencionado anteriormente. (DANFORTH, 2004, traduções nossas)

Assim sendo, o Brasil votou mais uma vez de forma diferente dos EUA, coadunando-se com a posição dos demais membros permanentes do Conselho, à exceção do Reino Unido que se absteve da votação. O voto favorável do Brasil ao projeto de resolução mantinha a coerência das posições do país verificadas nos pronunciamentos anteriores, em que a delegação brasileira demonstrava preocupação com as incursões israelenses sobre a Faixa de Gaza. Em seu pronunciamento, Sardenberg lamentou a operação israelense de codinome “Dias de Penitência”, “que começou em 29 de setembro e resultou em mais de 70 vítimas civis e mais de 250 feridos”. O representante brasileiro salientou, por fim, que “nós lembramos que o plano [presente na Resolução 1515 (2003)] previa a criação, em 2005, de um Estado palestino – um que seja soberano, independente, contíguo e economicamente viável”. (SARDENBERG, 2004d, traduções nossas)

Como mencionado anteriormente, no ano de 2005, não foi aprovada nenhuma resolução que tratasse da temática Israel–Palestina, e também não houve vetos em nenhum tema tratado pelo Conselho de Segurança. Ao longo do ano de 2004, Ariel Sharon iniciara uma política que ficou conhecida como a “retirada”⁴⁴, a qual consistia em remover os colonos da Faixa de Gaza e de quatro assentamentos na parte setentrional da Cisjordânia. Com o apoio

⁴⁴ Tradução livre do termo, em inglês, “*disengagement*”.

de partidos de esquerda, Sharon acabou conseguindo passar seu plano pelo Knesset e, em agosto de 2005, completou a evacuação planejada de colonos de Gaza⁴⁵.

Essa alteração na postura de Sharon referente aos territórios ocupados pode ser entendida como uma leitura crítica do fracasso na contenção da Segunda *Intifada* pelas forças israelenses. Além disso, o primeiro-ministro israelense tinha em mente as discussões que alardeavam a alta taxa de natalidade entre os árabes palestinos, o que poderia comprometer a maioria judaica nas terras entre o rio Jordão e o Mediterrâneo. Paralelamente, a retirada de colonos de Gaza serviria ao objetivo do governo israelense de concentrar sua política de assentamentos na Cisjordânia, pretensão apoiada pelo então presidente dos EUA, George W. Bush. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 518-519)

Nesse contexto, Sharon justificou a construção do Muro da Cisjordânia como uma resposta aos atentados suicidas a bomba em Tel Aviv e em outras cidades israelenses. Já os palestinos consideraram a medida uma grave violação do direito internacional, o que foi corroborado pela Corte Internacional de Justiça, em julho de 2004, ao condenar o erguimento do muro. Enquanto a Faixa de Gaza já tinha sido completamente cercada por barreiras ao longo da fronteira de 1967, os muros e as cercas na Cisjordânia envolviam os maiores assentamentos israelenses, isolando e dividindo, dessa forma, os vilarejos palestinos e absorvendo vastas áreas agrícolas dos mesmos.

O Conselho de Segurança abordou a temática da Palestina na reunião dos membros do órgão do dia 21 de julho de 2005. Na ocasião, a representação brasileira proferiu um longo discurso em que destacou a retirada israelense de Gaza e do norte da Cisjordânia como um importante primeiro passo em direção à pacificação da região. Da mesma forma que fez no ano anterior, o Brasil reiterou que “a prática de assassinatos extrajudiciais por forças israelenses, retomada nos últimos dias, deve ser contida”. Condenou, igualmente, os ataques contra alvos civis israelenses, lembrando que uma das vítimas era uma garota de origem brasileira. (SARDENBERG, 2004e, traduções nossas)

No entanto, o maior destaque do discurso brasileiro foram as críticas aos novos assentamentos na Cisjordânia e, principalmente, à construção do supramencionado muro em Jerusalém. “A construção do muro prejudica a solução da disputa sobre uma questão que tem

⁴⁵ As críticas a essa política, advindas de seu próprio partido, o Likud, contribuíram para que Sharon formasse um novo partido centrista, denominado Kadima (em hebraico, lit. “Avante”), em novembro de 2005.

sido central desde a criação do plano de partição e que tem sido objeto de muitas resoluções das Nações Unidas”. A representação brasileira lembrou a condenação feita pela Corte Internacional de Justiça à construção do muro em questão. Por fim, Sardenberg frisou que “meu governo está disposto a contribuir (...) para prover assistência e conhecimento para o estabelecimento de programas sociais”, o que denotava a preocupação brasileira com a situação socioeconômica na Palestina. (SARDENBERG, 2005a, traduções nossas)

4.3.2 *Israel e Líbano*

Como foi discutido no item 4.2.2 deste capítulo, a partir dos anos de 1990, o Hezbollah passara a participar das eleições regulares no Líbano, garantindo o próprio sucesso do processo eleitoral. O partido político do Hezbollah era um dos mais organizados do país, o que lhe permitira reter aproximadamente 10% das cadeiras no Legislativo libanês. Ainda que os mecanismos dos Acordos de Taif tivessem reafirmado a identidade religiosa como central na política libanesa, as respostas internas aos desafios enfrentados pelo Líbano desde o fim da Guerra Fria não eram sempre de caráter sectário. As diferenças refletiam, por um lado, a política de economia aberta ao Ocidente de Rafiq Hariri, o primeiro-ministro sunita que liderara o país durante a maior parte da década de 1990; e, por outro, a visão do Hezbollah de que o Líbano tinha inimigos para combater.

Em maio de 2000, o Hezbollah obteve uma considerável vitória política com a retirada de Israel da chamada zona de segurança, ao sul do rio Litani. No entanto, as forças israelenses mantiveram sob seu controle a disputada área das fazendas Shebba, próximas à fronteira entre Líbano, Síria e Israel, na medida em que a consideravam parte do território das Colinas de Golã. De uma perspectiva mais geral, muitos libaneses compartilhavam o entendimento difundido entre as populações árabes de que Israel e os Estados Unidos haviam iniciado um projeto de hegemonia regional. Isso podia ser evidenciado por meio do crescente número de conflitos emergentes na região ao se iniciar o século XXI, especialmente a Segunda *Intifada*, a invasão do Iraque e o aumento da pressão estadunidense sobre países como Síria e Irã.

No que diz respeito à abordagem dessa questão no biênio 2004-2005 do Conselho de Segurança, no dia 30 de janeiro de 2004, foi aprovada por unanimidade a Resolução 1525. Após retomar resoluções anteriores, como a 425 (1978) e a 426 (1978), o documento estendeu o mandato da UNIFIL por mais seis meses, como vinha acontecendo anteriormente. O texto

também abordou a conclusão do Secretário-Geral, Kofi Annan, de que “Israel havia removido suas forças do Líbano [em 16 de junho de 2000], de acordo com a Resolução 425 (1978)”. Por fim, israelenses e libaneses foram convocados a respeitarem os compromissos referentes à linha de retirada. (UNITED NATIONS, 2004c) Seis meses adiante, em 29 de julho, aprovou-se a Resolução 1553, que continha texto semelhante, ampliando por outros seis meses a atuação da UNIFIL (UNITED NATIONS, 2004d)

No dia 2 de setembro de 2004, os membros do Conselho adotaram a Resolução 1559. Enquanto nove países votaram a favor de sua adoção, a saber, Alemanha, Angola, Benin, Chile, Estados Unidos, França, Reino Unido e Romênia, outros seis países abstiveram-se de votar: Argélia, Brasil, China, Filipinas, Paquistão e Rússia. Essa foi a primeira vez em que o Brasil se absteve de votar em uma resolução do Conselho sobre o Oriente Médio, a qual acabaria aprovada. A resolução contou com a coautoria de Estados Unidos e França. Referenciando-se aos Acordos de Taif, a Resolução 1559 “exortava todas as forças estrangeiras restantes a se retirarem do Líbano”, bem como demandava “a dispersão e o desarmamento de todas as milícias libanesas e não libanesas”. (UNITED NATIONS, 2004e, tradução nossa)

Nessa reunião, o Embaixador brasileiro Sardenberg realizou um pronunciamento no qual justificou a abstenção de seu país. Primeiramente, destacou a comunidade libanesa presente no Brasil e afirmou que “as relações bilaterais com o Líbano constituem uma alta prioridade do governo do Brasil”. Após isso, o embaixador brasileiro declarou o seguinte:

É nosso entendimento que a Resolução 1559 (2004) trata de questões que estão essencialmente dentro da jurisdição doméstica do Líbano. A existência de uma disputa capaz de pôr em risco a segurança e a paz internacionais não foi devidamente caracterizada no texto. (SARDENBERG, 2004e, p. 6-7, tradução nossa)

Por fim, o representante brasileiro frisou que o país leva em consideração a “expressão legítima” daqueles países que consideram determinado assunto fora do âmbito do Conselho. (SARDENBERG, 2004e, tradução nossa)

Ao entrar no ano de 2005, em 28 de janeiro, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1583, estendendo o mandato da UNIFIL por mais seis meses. De forma semelhante às resoluções anteriores sobre essa força multinacional, o documento conclamou o governo do Líbano a restaurar sua autoridade sobre o sul do país por meio do estabelecimento de forças

libanesas. Os membros do órgão também se mostraram preocupados com os recentes incidentes na região, que resultaram na morte de funcionários da missão de paz. No dia 29 de julho, em face de novos incidentes ocorridos, o Conselho reconheceu que “a situação não justifica uma mudança no mandato da UNIFIL ou outra reconfiguração da Força nesse momento”, estendendo sua duração por adicionais seis meses, por meio da Resolução 1614. (UNITED NATIONS, 2005a, 2005b) Assim como todas as subsequentes resoluções do Conselho no ano de 2005, ambas foram adotadas por unanimidade de votos.

No momento da aprovação da primeira resolução mencionada no parágrafo anterior, o Embaixador Sardenberg manifestou a posição brasileira acerca da UNIFIL, afirmando que “o Brasil apoia o importante papel desempenhado pela UNIFIL no sul do Líbano, em conformidade com o seu mandato, como estabelecido na Resolução 425 (1978)”. Ratificando a posição manifestada na abstenção brasileira no ano anterior, em favor da não ingerência do Conselho nos assuntos domésticos dos Estados, o representante brasileiro declarou que as “opiniões e visões do governo libanês” deveriam ser consideradas nas discussões sobre o futuro da missão de paz. Mais adiante, Sardenberg salientou a expectativa brasileira de que Israel respeitaria a integridade e a soberania territorial do Líbano, na medida em que as incursões militares israelenses “provaram acarretar claros efeitos desestabilizadores e provocativos”. Quanto ao Líbano, a representação brasileira argumentou que seu governo deveria fazer mais para garantir o controle efetivo do território meridional. (SARDENBERG, 2005b, traduções nossas)

No decorrer de 2005, contudo, a situação no Líbano deteriorou-se ainda mais. Em 14 de fevereiro, um carro-bomba foi detonado na cidade de Beirute, matando o Primeiro-Ministro Rafiq Hariri e vários de seus seguranças. A comunidade internacional, tendo em vista os anteriores desentendimentos entre o Líbano e a Síria, passou a acusar o governo sírio de participação no ocorrido. A Síria já vinha sendo pressionada internacionalmente, sobretudo após a aprovação da supracitada Resolução 1559 (2004), patrocinada pelos Estados Unidos e pela França, que exigia a retirada de todas as forças estrangeiras do território libanês. Liderados por Walid Jumblatt, líder da minoria drusa, representantes parlamentares conclamavam uma “*intifada* independente” contra as forças militares sírias, as quais haviam ingressado no país a pedido dos cristãos, em 1976, e foram chamadas, mais adiante, a auxiliar no cumprimento do Acordo de Taif em 1990. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 549-550)

Os protestos políticos de massa culminaram no dia 14 de março de 2005, quando as ruas de Beirute ficaram repletas de aproximadamente um milhão de pessoas, que protestavam contra a presença síria no Líbano e exigiam uma investigação sobre o assassinato de Hariri. O 14 de Março acabaria batizando uma coalizão de sunitas, drusos e alguns cristãos, sob a liderança de Saad, filho de Hariri. Contando com o apoio de países ocidentais, as forças do 14 de Março foram capazes de não só pressionar a Síria a retirar suas tropas em abril, como também de se tornarem o bloco preponderante no parlamento libanês, após as eleições ocorridas em maio de junho. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 549-550)

Em reunião no dia 7 de abril de 2005, o Conselho de Segurança aprovou unanimemente a Resolução 1595, a qual estabeleceu uma comissão internacional e independente de investigação sobre o ato terrorista que vitimou Rafiq Hariri. Ademais, o texto exortou “o governo libanês a levar a justiça os perpetradores, organizadores e patrocinadores do ataque a bomba de 14 de fevereiro de 2005” e a colaborar plenamente com o trabalho da comissão investigativa. (UNITED NATIONS, 2005c, tradução nossa)

Ainda sobre esse incidente, o Conselho de Segurança aprovou a Resolução 1636, em 31 de outubro do mesmo ano. Os membros do órgão insistiram para que as autoridades sírias cooperassem inteiramente com a investigação da comissão das Nações Unidas sobre o assassinato do ex-primeiro-ministro libanês, não apenas prendendo os suspeitos identificados pela comissão em seu relatório final. A resolução, patrocinada por França, Reino Unido e Estados Unidos, foi adotada em uma reunião onde 11 membros do Conselho eram representados pelos próprios ministros do exterior, incluindo o Brasil. (UNITED NATIONS, 2005d)

Assim, o Ministro das Relações Exteriores Celso Amorim enfatizou, em primeiro lugar, os laços históricos entre o Brasil e os países árabes, fazendo referência à Cúpula América do Sul–Países Árabes, que ocorrera em maio de 2005. Ao declarar que “em razão de nossa preocupação sobre uma possível interferência indevida na delicada situação interna [do Líbano], o Brasil decidiu abster-se de votar na Resolução 1595 (2005)”, acreditamos que Amorim pretendia fazer referência à Resolução 1559 (2004), uma vez que o Brasil não se absteve de votar na Resolução 1595 (2005), adotada unanimemente, conforme consta no histórico de votação no *site* das Nações Unidas. Mais adiante, inclusive, o representante brasileiro declarou total apoio à Resolução 1595 (2005), a qual condenara o ataque terrorista

em Beirute de 14 de fevereiro. Em relação às reclamações do Conselho sobre a Síria, Amorim afirmou que “as autoridades sírias forneceram, nos dias recentes, garantias nesse sentido”. (AMORIM, 2005, tradução nossa)

Além disso, o ministro brasileiro sublinhou que o país não aceitaria que a investigação da morte de Rafiq Hariri servisse a “outros objetivos”. Após manifestar seu voto favorável ao projeto de resolução modificado, Amorim enfatizou que “o Brasil considera que a referência ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas não implica nem autoriza a aplicação de medidas contra a Síria na ausência de uma decisão coletiva do Conselho baseada em uma avaliação detalhada dos fatos”. Nesse sentido, o Brasil mostrava-se avesso a novas intervenções externas unilaterais em países do Oriente Médio. (AMORIM, 2005, traduções nossas)

Ao findar o ano de 2005, no dia 15 de dezembro, o Conselho de Segurança reuniu-se e aprovou a Resolução 1644. Agindo com base no Capítulo VI da Carta de São Francisco, o documento estendeu o mandato da comissão de investigação por mais seis meses. Manteve-se a visão de que o governo sírio não havia fornecido total cooperação nas investigações, como fora demandado na Resolução 1636 (2005), enfatizando-se a obrigação da Síria para fazê-lo. (UNITED NATIONS, 2005e)

Embora não tenha se pronunciado nessa ocasião, o voto favorável do Brasil a essa resolução pode ser compreendido tendo em vista a posição manifestada no discurso anteriormente citado de Amorim. O ministro brasileiro afirmara que “a demanda por uma maior cooperação daqueles que não tem sido acessíveis se encontra plenamente justificável”. (AMORIM, 2005, tradução nossa) Uma versão mais incisiva da Resolução 1644, acusando a Síria de impedir propositalmente a investigação e de participar de outros crimes políticos no Líbano, havia sido amenizada por Argélia, China e Rússia (COUNCIL ADOPTS..., 2005).

4.3.3 Israel e Síria

No que diz respeito à Síria, é interessante salientar que o Presidente Lula havia sido bastante criticado por políticos e analistas brasileiros pela sua visita ao país, em dezembro de 2003. Nesse mês, o presidente brasileiro passara por outros países árabes também, como os Emirados Árabes Unidos, a Líbia, o Líbano e o Egito. A delegação síria acabaria participando do seminário “Diálogo América do Sul–Países Árabes”, o que daria origem à ASPA em 2005,

como visto anteriormente. O comunicado final dessa cúpula, a “Declaração de Brasília”, condenou a política do governo dos Estados Unidos perante a Síria, considerando que o *Syrian Accountability Act*, promulgado pelo Congresso estadunidense, “viola princípios do Direito Internacional e constitui uma transgressão dos objetivos e princípios das Nações Unidas, na medida em que estabelecem um grave precedente nas relações entre Estados independentes”. (CÚPULA..., 2005)

Quanto à questão síria no Conselho de Segurança, além do que foi tratado acima sobre a situação envolvendo Israel e Líbano, o órgão aprovou resoluções, no biênio 2004-2005, com o fito de estender o mandato da Força Observadora do Desengajamento das Nações Unidas, a UNDOF. Nesse sentido, quatro resoluções foram aprovadas unanimemente: Resolução 1550 (junho de 2004), Resolução 1578 (dezembro de 2004), Resolução 1605 (junho de 2005) e Resolução 1648 (dezembro de 2005). Como pode ser percebido, todas elas deram continuidade à UNDOF por seis meses. Seus textos exortavam as partes envolvidas a aplicarem a Resolução 338, de 22 de outubro de 1973⁴⁶. (UNITED NATIONS, 2004f, 2004g, 2005f, 2005g)

4.3.4 Iraque

Como foi analisado no capítulo anterior, a partir década de 1990, os Estados Unidos passaram a se posicionar como protetores do Golfo Pérsico, em vez de confiar essa tarefa a um poder local, como haviam feito durante os anos de Guerra Fria, fosse com o Irã até a Revolução Islâmica de 1979, fosse com o Iraque de Saddam Hussein durante a Guerra Irã-Iraque nos anos de 1980. Essa estratégia ficou conhecida como a política de dupla contenção, que representava os esforços estadunidenses para isolar tanto o Irã quanto o Iraque por meio de duras sanções econômicas, sobretudo contra o último. Os EUA insistiam em manter a decadente economia iraquiana sob as sanções impostas em 1990 até que o país árabe cumprisse plenamente a Resolução 687 (1991) do Conselho de Segurança⁴⁷, que demandava a destruição de todo o arsenal de armas químicas e biológicas e de todos os mísseis capazes de transportá-las.

⁴⁶ Para maiores detalhes sobre a Resolução 338 (1973), ver p. 30.

⁴⁷ Sobre a Resolução 687 (1991), ver página 46.

Apesar da falta de cooperação plena do Iraque, a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM) havia logrado estabelecer um elaborado sistema de monitoramento, obtendo progressos significativos em seus esforços de desarmamento. Como estudamos em maiores detalhes no subcapítulo anterior sobre a participação brasileira no Conselho de Segurança no biênio 1998-1999, todos esses esforços findaram em dezembro de 1998, quando os Estados Unidos e a Grã-Bretanha responderam às negativas de Saddam Hussein com três dias de bombardeios sobre o Iraque.

No início de 2002, as atenções da Administração Bush já haviam mudado da Al-Qaeda para o Iraque como a fonte de terrorismo mais preocupante para os EUA. Ainda que não houvesse evidências ligando o Iraque aos ataques de 11 de Setembro, Bush e seus conselheiros esforçavam-se para engendrar uma ação militar preventiva contra o país. Esperando reviver o sucesso de seu pai em formar uma coalizão internacional apoiada pela ONU contra o Iraque, o Presidente Bush tentou reativar a equipe de inspeção de armas que havia sido expulsa após a campanha militar de 1998. (PECEQUILO, 2005, p. 405-407) No dia 8 de novembro de 2002, o Conselho de Segurança aprovou por unanimidade a Resolução 1441⁴⁸, afirmando que o Iraque deveria revelar suas armas de destruição em massa e permitir livre acesso a todos os locais exigidos pelas equipes de inspeção da ONU. (UNITED NATIONS, 2002)

Apesar da falta de provas sobre a existência de programas de armas de destruição em massa, estava nítida a disposição do governo estadunidense em empreender uma guerra contra o Iraque. Com a exceção notável do governo britânico, que apoiou a ação militar, os aliados tradicionais de Washington da OTAN, França e Alemanha, recusaram-se a aceitar a ideia de que Saddam Hussein representasse uma ameaça imediata à paz mundial e devesse ser derrubado do poder à força. Conforme Cleveland e Bunton (2009, p. 564, tradução nossa), “quando parecia que a França vetaria qualquer resolução do Conselho de Segurança autorizando um ataque armado contra o Iraque, os EUA proclamaram unilateralmente que o Iraque havia violado a Resolução 1441 e declararam um ultimato a Saddam Hussein”.

No dia 20 de março de 2003, a Operação Liberdade Iraquiana teve início com uma massiva campanha de bombardeios e com a simultânea invasão do Iraque pelas tropas

⁴⁸ Em 2002, além dos cinco membros permanentes (P-5), o Conselho de Segurança contava com estes membros temporários: Bulgária, Camarões, Cingapura, Colômbia, Guiné, Irlanda, Maurício, México, Noruega e Síria. (UNITED NATIONS, 2002)

terrestres estadunidenses e britânicas que se encontravam no Kuaite. No que diz respeito ao Brasil, o recém-empossado Presidente Lula deu sua primeira entrevista em rede de rádio e televisão nesse mesmo dia, condenando a invasão do Iraque e defendendo a ação multilateral e pacífica, por meio das Nações Unidas, para resolver todos os conflitos internacionais (MESSARI, 2006, p. 258).

Em pouco mais de um mês, diante de uma cortina que continha uma larga bandeira com a escrita “Missão completa”, o Presidente Bush declarou o fim das principais operações de combate. A mais importante justificativa para a invasão do Iraque, a possível existência de armas de destruição em massa, provou-se ilusória, pois não foi encontrado tal material pelas equipes de inspeção dos Estados Unidos. (PECEQUILO, 2005, p. 413-414) Tendo em vista a dinâmica regional do Oriente Médio, pode-se dizer o seguinte:

Não importando o quanto Washington tentasse culpar Saddam Hussein pela confrontação, a opinião pública árabe não via muito mais do que um superpoder imperioso descarregando unilateralmente seu vasto arsenal militar contra um país árabe, enquanto ignorava as continuadas violações de Israel dos acordos de paz assinados com os palestinos. (CLEVELAND; BUNTON, 2009, p. 561, tradução nossa)

No dia 22 de maio desse mesmo ano, o Conselho de Segurança adotou a Resolução 1483, a qual reconheceu os Estados Unidos e a Grã-Bretanha como os poderes ocupantes do Iraque. Além disso, Kofi Annan indicou um Representante Especial para o Iraque, o diplomata brasileiro Sérgio Vieira de Mello. No texto, declarava-se que “as Nações Unidas devem desempenhar um papel vital na assistência humanitária, na reconstrução do Iraque e na restauração e no estabelecimento das instituições locais e nacionais para a governança representativa”. Assim, a ONU assumiu certo papel no país, embora alguns críticos argumentassem que a organização não deveria se envolver em uma guerra que não foi autorizada. Outro ponto importante trazido por essa resolução foi no tocante ao mecanismo “petróleo por alimentos”, que fora estabelecido pela Resolução 986, em abril de 1995, e que nesse momento se encerrava. (UNITED NATIONS, 2003b, tradução nossa)

Quanto à posição brasileira, no momento inicial da guerra, condenou-se o uso da força e a ação unilateral dos Estados Unidos e seus aliados. Uma vez que o regime do Presidente Saddam Hussein havia sido derrubado, porém, passou-se a defender a volta da soberania

iraquiana, a saída dos soldados estrangeiros e o estabelecimento de uma autoridade iraquiana legítima. Esse posicionamento brasileiro coadunava-se com a abordagem da questão pelas Nações Unidas. (MESSARI, 2006, p. 258-259)

Em 14 de agosto de 2003, outra importante resolução sobre a questão iraquiana foi aprovada. A Resolução 1500⁴⁹, além de reafirmar a Resolução 1483, estabeleceu a Missão de Assistência das Nações Unidas para o Iraque (UNAMI)⁵⁰ por um período inicial de doze meses, declarando que “a UNAMI deveria também auxiliar na coordenação das funções humanitárias”. Ademais, o texto saudou a criação do Conselho de Governança Iraquiano (IGC)⁵¹, estabelecido um mês antes, como um importante passo em direção a um governo representativo no país. (UNITED NATIONS, 2003c, tradução nossa)

Contudo, os temores dos que criticavam a participação das Nações Unidas na reformulação do Iraque invadido se confirmaram em 19 de agosto de 2003, dia em que um bombardeio contra quartéis-generais da ONU em Bagdá acabou vitimando quinze funcionários da organização, incluindo o próprio Representante Especial da UNAMI, o brasileiro Sérgio Vieira de Mello. Em fevereiro de 2004, após forte pressão dos EUA, as Nações Unidas concordaram em enviar uma nova missão ao país árabe, para ajudar a construir um novo governo interino. No entanto, pode-se dizer isto:

Novamente, Washington manteve simplório o papel político da ONU, enquanto buscava a legitimidade da organização. Após o estabelecimento de um governo interino em junho [de 2004], os EUA pressionaram a ONU a desempenhar um papel maior no planejamento das eleições nacionais, mas temores de segurança e a relutância do Secretário-Geral e da equipe da ONU mantiveram o papel da organização em um mínimo (UN ROLE..., 2011, tradução nossa)

A primeira resolução sobre o Iraque pós-invasão anglo-estadunidense dos anos a que este subitem se dedica foi aprovada em 21 de abril de 2004. A Resolução 1538 visava a realizar uma “investigação completa e justa” sobre o gerenciamento do Programa Petróleo por Alimentos, que fora estabelecido pela Resolução 986 (1995) e finalizado logo após a

⁴⁹ A Resolução 1500 foi adotada com 14 votos favoráveis e 1 abstenção da Síria. O representante sírio alegou que seu voto refletia a opinião do Mundo Árabe e a necessidade de se encerrar a ocupação do Iraque. (UNITED NATIONS, 2003b)

⁵⁰ Sigla proveniente do inglês *United Nations Mission Assistance in Iraq*.

⁵¹ Sigla proveniente do inglês *Iraqi Governing Council*.

ocupação por meio da supracitada Resolução 1483 (2003). O texto aprovado por unanimidade pelos membros do Conselho de Segurança mostrava a preocupação do órgão com “as reportagens e os comentários públicos que puseram em questão a administração e o gerenciamento do programa”. (UNITED NATIONS, 2004h)

Poucos meses adiante, em 8 de junho, os EUA e o Reino Unido patrocinaram a aprovação da Resolução 1546, adotada por unanimidade. Após reafirmar as resoluções anteriores sobre o Iraque, o Conselho endossou a formação do Governo Interino do Iraque, saudou o fim da ocupação e determinou o *status* da força multinacional e sua relação com o governo iraquiano. A resolução autorizou a força multinacional a “tomar todas as medidas para manter a segurança e a estabilidade no Iraque” e saudou a parceria entre a força e o governo iraquiano. O mandato da força multinacional também foi ampliado por mais um período de doze meses. O Conselho notou as intenções dos EUA de criar uma força em separado para proteger a presença da ONU no país. (UNITED NATIONS, 2004i)

No mesmo dia em que a Resolução 1546 foi aprovada, o Brasil pronunciou-se por meio do Embaixador Ronaldo Sardenberg. Na interpretação brasileira, “a resolução adotada hoje pelo Conselho de Segurança marca o fim da ocupação do Iraque e a reafirmação de todas as prerrogativas de soberania completa do Governo Interino que assumirá o cargo em 30 de junho”. Além disso, o representante brasileiro frisou o papel do Brasil na elaboração do texto aprovado, incluindo as demandas pelo retorno do controle do país aos próprios iraquianos. Apesar de não considerar a resolução perfeita devido aos “arranjos de segurança envolvendo o Governo Interino do Iraque, a força multinacional e as Nações Unidas”, Sardenberg destacou que o texto final representou “o melhor resultado do processo de negociação”. (SARDENBERG, 2004f, traduções nossas)

No dia 12 de agosto de 2004, como a UNAMI completava quase um ano de atividades, a força multinacional teve seu mandato prorrogado por mais doze meses, nos termos da Resolução 1557, adotada por unanimidade. O mesmo ocorreria após mais doze meses, em 11 de agosto de 2005, quando o mandato da UNAMI foi estendido pelo mesmo período por meio da Resolução 1619, a qual também reiterou o papel de liderança das Nações Unidas na reconstrução do Iraque e na promoção do diálogo e da unidade nacional. (UNITED NATIONS, 2004j, 2005h)

A delegação brasileira pronunciou-se novamente no dia 7 de setembro de 2005 a respeito da temática envolvendo o Iraque pós-invasão. Na ocasião, os membros do Conselho discutiram o relatório do Comitê Independente de Inquérito sobre as eventuais irregularidades ocorridas no supramencionado Programa Petróleo por Alimentos. Demonstrando prudência diante dos documentos que ainda não tinham sido lidos na íntegra pela representação brasileira, Sardenberg declarou que “nós continuamos esperançosos de que eles possam fornecer as respostas definitivas para as dúvidas e as suspeitas envolvendo esse assunto”. Enfatizou, outrossim, a importância que o programa teve em prover assistência humanitária à população iraquiana durante a sua vigência. (SARDENBERG, 2005d, tradução nossa)

A última resolução de 2005 referente ao Iraque foi a Resolução 1637, adotada em 8 de novembro. Assim como a Resolução 1618, de 4 de agosto, o texto reafirmou a independência e a soberania iraquiana e condenou quaisquer atos terroristas no país árabe. O documento adotado por unanimidade enfatizou o pedido do primeiro-ministro do Iraque para manter a força multinacional presente no país por mais tempo. Ademais, a resolução recordou o estabelecimento da UNAMI, em 14 de agosto de 2003, “sublinhando a importância particular da assistência da UNAMI para as eleições de 15 de dezembro de 2005”. (UNITED NATIONS, 2005i, 2005j)

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A relativa escassez de material produzido sobre as relações históricas do Brasil com os países do Oriente Médio não condiz com o posicionamento participativo do país no que se refere à abordagem das principais questões envolvendo essa região. O interesse demonstrado pelo Brasil sobre a problemática israelense-palestina, desde a atuação de Osvaldo Aranha na Assembleia Geral de 1947, pautou-se por uma equidistância não indiferente, a qual se guiava a partir de princípios da diplomacia brasileira, como o respeito às determinações das Nações Unidas. Se, por um lado, o Brasil votou a favor do “projeto da maioria”, em novembro de 1947, contrariando o interesse dos países árabes; por outro, o país absteve-se de votar, em maio de 1949, sobre a entrada de Israel nas Nações Unidas.

Nos anos seguintes, a diplomacia brasileira manteve-se interessada em contribuir para a solução dos principais conflitos entre árabes e israelenses. Assim, de 1956 a 1967, o Brasil integrou a Primeira Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I). Após a Guerra dos Seis Dias (1967), o Brasil esforçou-se para compor, no âmbito do Conselho de Segurança, um projeto de resolução que resultaria, com algumas modificações, na Resolução 242 (1967), a qual exortava Israel a retirar suas forças armadas de territórios ocupados durante a guerra. Mesmo após se afastar do Conselho de Segurança, em 1968, o Brasil continuou defendendo o cumprimento de todas as resoluções da ONU sobre o conflito.

A partir do choque petrolífero de 1973 e da ascensão do Geisel à presidência do país, o Brasil intensificou suas relações com países médio-orientais, sobretudo os árabes, abrindo embaixadas e fechando diversos acordos econômicos. Contudo, o “Pragmatismo Responsável” não significou uma ruptura plena com a tradição anterior. Para a diplomacia brasileira, a orientação seguida desde então não alterou totalmente o reconhecimento do direito de Israel, apenas tornou mais visível o apoio aos direitos palestinos.

Uma alteração mais significativa da postura brasileira em relação ao Oriente Médio ocorreu a partir da década de 1990, tendo como causa primeira as mudanças estruturais internacionais. Nesse sentido, tendo por base a teoria neorrealista desenvolvida por Kenneth Waltz, em 1979, no livro *Teoria de Política Internacional*, estabelecemos o final da Guerra Fria como um marco divisor para nossa análise. Essa variável estrutural mostrou-se fundamental para a compreensão da atuação do Brasil no Conselho de Segurança das Nações

Unidas a partir de então, na medida em que influenciou significativamente todos os eixos presentes na pesquisa.

Primeiramente, o fim da estrutura internacional bipolar imprimiu uma nova dinâmica para as relações internacionais na região do Oriente Médio. O enfraquecimento da União Soviética como um polo de poder permitiu que os Estados Unidos se estabelecessem maciçamente no Golfo Pérsico, seguindo a política de contenção dual do Iraque e do Irã. A preponderância estadunidense na região refletia-se igualmente nas negociações entre israelenses e palestinos, as quais passaram a ocorrer fora do âmbito das Nações Unidas. Ademais, a transformação na ordem internacional bipolar influenciou uma concepção do sistema internacional que se mostraria gradativamente errônea ao longo dos anos de 1990, qual seja, a de que haveria maior convergência e pacificidade entre os países em um mundo unipolar liderado pelos Estados Unidos.

Em segundo lugar, compreendemos como o fim da Guerra Fria alterou profundamente o padrão de funcionamento do Conselho de Segurança, na medida em que a paralisação do órgão devido à confrontação entre Estados Unidos e União Soviética deixou de ocorrer. Nesse contexto, países que não são membros permanentes do Conselho, como o Brasil, buscaram acompanhar os votos estadunidenses no que concerne ao Oriente Médio, bem como se afastaram da problemática envolvendo a situação nos territórios árabes ocupados por Israel.

Em terceiro lugar, no que diz respeito à atuação externa do Brasil, o fim da Guerra Fria e a conseqüente emergência de um mundo visto como centrado nos Estados Unidos tiveram peso significativo sobre a orientação paradigmática da política exterior brasileira. A ascensão do Governo Collor, em 1990, não significou apenas a adoção de uma nova política externa de governo, mas principalmente o fim do paradigma desenvolvimentista, que vinha desde os anos de 1930. A emergência do chamado Estado Normal impeliu o país a adotar uma orientação externa mais convergente com os EUA, o que se refletiu na atuação brasileira no Conselho de Segurança durante os biênios 1993-1994 e 1998-1999, ainda que os presidentes Itamar Franco e Fernando Henrique Cardoso tenham retomado certos comandos do chamado Estado desenvolvimentista, como a diversificação de parceiros políticos e comerciais.

O estudo detalhado dos votos e dos pronunciamentos do Brasil denotou essa posição menos engajada do país em relação às temáticas do Oriente Médio na década de 1990,

sobretudo no que se refere à questão árabe-israelense-palestina. Quando o Brasil havia retornado ao Conselho de Segurança, em 1988 e 1989, após duas décadas longe do órgão em função da política externa dos militares, a posição brasileira ainda demonstrava uma forte criticidade em relação às posições estadunidenses. Durante esse biênio, o Brasil votou a favor de todos os oito projetos de resolução vetados pelos Estados Unidos e que tratavam das relações entre Israel, Palestina e Líbano. Além disso, o voto favorável brasileiro contrariou as abstenções estadunidenses em quatro outros momentos.

Durante o biênio de 1993-1994, porém, o padrão de atuação do Brasil no Conselho de Segurança mostrou-se diferente. Nesses anos, os votos brasileiros acompanharam aqueles dos demais membros do órgão, tendo havido unanimidade em todos os projetos votados sobre o Oriente Médio. A questão Israel–Palestina, a qual normalmente contrapunha os Estados Unidos aos demais membros do Conselho, esteve distante dessa instância decisória nesses anos, sendo objeto de uma única resolução (Resolução 904), que foi adotada sem haver votação. Consequentemente, essa temática foi pouco abordada pela diplomacia brasileira, o que ocorreria também no biênio 1998-1999.

No entanto, é preciso salientar que, embora o país tendesse a seguir o posicionamento estadunidense no órgão, a diplomacia brasileira não abandonou diretrizes históricas, como a solução negociada de conflitos e a soberania estatal. Exemplo disso foi o voto favorável à Resolução 833 (1993), que estabelecia as fronteiras entre o Iraque e o Kuwait a partir de trabalhos da própria ONU. Nessa ocasião, o pronunciamento brasileiro buscou sublinhar a excepcionalidade da decisão, na medida em que esse tipo de demarcação, na interpretação brasileira, deveria ser feito pelos próprios Estados envolvidos.

O mandato relativo aos anos de 1998 e 1999 representou, assim, uma continuidade nesse novo posicionamento do Brasil, mais distante das questões envolvendo o Oriente Médio e endossando os votos estadunidenses. A nova orientação paradigmática da política externa brasileira, na década de 1990, foi entendida como um fator causador dessa atuação brasileira mais discreta. No que se refere ao Iraque, contudo, o Brasil pronunciou-se seis vezes. Ainda que os representantes brasileiros tenham ressaltado o compromisso com os princípios da diplomacia do país, como a solução pacífica de crises, todos os votos brasileiros acompanharam os dos Estados Unidos. Além disso, em dois momentos, o Brasil votou de

forma diferente de outros membros permanentes, como França, China e Rússia que se abstiveram de votar das Resoluções 1280 e 1284, ambas de dezembro de 1999.

É preciso ponderar que o Brasil não foi o único país a acompanhar todos os votos estadunidenses nesses biênios, o que reitera a relevância dos fatores estruturais em nossa análise. Durante os anos de 1990, a posição dos membros do Conselho de Segurança em relação à situação entre o Iraque e o Kuaite esteve muito influenciada pelo excesso de otimismo resultante da coalizão internacional no início da década. Esse resultado sobre o posicionamento do país no órgão decisório da ONU coaduna-se com as principais conclusões dos trabalhos que analisaram as relações Brasil–Oriente Médio fora do âmbito da organização. Tais estudos apontam uma retração na presença política e econômica do Brasil nos países da região após o fim da Guerra Fria, sobretudo no que tange ao Iraque.

Entretanto, um novo padrão de relacionamento entre o Brasil e os países médio-orientais começou a se esboçar a partir do final da década de 1990 e início dos anos de 2000, momento em que a política externa brasileira passou a reavaliar sua forma de inserção internacional. Nesse sentido, consideramos que o 11 de Setembro de 2001 veio a comprovar que as interpretações neoliberais sobre o fim da Guerra Fria estavam equivocadas. A nova estrutura internacional pós-bipolaridade, como assinalavam os realistas desde a primeira metade dos anos de 1990, seria caracterizada por um menor nível de previsibilidade. A emergência do chamado paradigma logístico de política externa brasileira daria conta dessas transformações no cenário internacional, buscando uma maior diversificação de parcerias.

A ascensão do Presidente Lula, em 2003, coincidiu com uma forte demonstração de unilateralismo por parte dos Estados Unidos durante invasão do Iraque sem a autorização do Conselho de Segurança. A partir de então, a política externa brasileira buscou fortalecer a posição do país mediante a chamada “autonomia pela diversificação”, o que significava uma maior criticidade diante das posições dos EUA. Quanto ao Oriente Médio, o Governo Lula da Silva reaproximou o Brasil dos países da região por meio de visitas presidenciais e de organização de cúpulas.

De fato, o mandato brasileiro no Conselho de Segurança referente aos anos de 2004 e 2005 representou a retomada de uma postura brasileira mais engajada e crítica em relação aos temas do Oriente Médio. Em setembro de 2004, o Brasil afastou-se da posição dos Estados

Unidos e da Europa ao abster-se de votar, pela primeira vez, em uma resolução sobre o Oriente Médio que acabaria aprovada pelos demais membros do Conselho. A Resolução 1559 declarava apoio às eleições libanesas e condenava a presença estrangeira no Líbano e a ação de milícias nesse país. Tratava-se de uma condenação à atuação da Síria no Líbano, ainda que não tenha sido citada explicitamente.

Além dessa ocasião, tendo a problemática árabe-israelense-palestina retornado às discussões no âmbito das Nações Unidas, o Brasil votou a favor de dois projetos de resolução vetados pelos Estados Unidos, o que não acontecia desde a presença brasileira no órgão na década de 1980. Como a maioria dos membros do Conselho naquele momento votaram também a favor, não se pode afirmar que os votos brasileiros representaram uma radicalização da posição brasileira. Nesse biênio, o Brasil pronunciou-se quatro vezes em relação à questão Israel–Palestina, enquanto ocorrera apenas um pronunciamento durante sua presença no Conselho na década de 1990. No que se refere à temática Israel–Líbano, o Brasil abordou o assunto em três discursos, o que não havia ocorrido na década anterior.

De uma forma geral, pode-se dizer que o Brasil, nos últimos anos, vem retomando o interesse pelos assuntos envolvendo a região do Oriente Médio, como ocorria durante os anos de Guerra Fria, sobretudo após o choque do petróleo. A maior criticidade da diplomacia brasileira diante das posições estadunidenses tem aparecido tanto dentro quanto fora do âmbito do Conselho de Segurança. O maior interesse do Brasil no conflito envolvendo os países do Oriente Médio é o respeito aos princípios diplomáticos brasileiros, como a solução pacífica de controvérsias e a não ingerência externa. Considerando tudo isso e a vasta experiência brasileira no Conselho de Segurança, o Brasil aparece como um importante mediador eficaz para discutir os problemas regionais.

6 REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ALNASRAWI, Abbas. **Arab nationalism, oil and the political economy of dependency**. New York: Greenwood, 1991.

ANDERSON, Perry. Balanço do neoliberalismo. In: SADER, Emir; GENTILI, Pablo (Orgs.). **Pós-neoliberalismo: as políticas sociais e o Estado democrático**. Rio de Janeiro: Paz e Terra, 1995.

AMORIM, Celso. [Discurso durante a XLVIII Sessão Ordinária da Assembleia Geral]. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2007**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007. p. 569-578

_____. [Discurso durante a 3900a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Arab occupied territories**. New York, 30 Jun. 1998a.

_____. [Discurso durante a 3855a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait**. New York, 2 Mar. 1998b.

_____. [Discurso durante a 3855a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait**. New York, 20 Feb. 1998c.

_____. [Discurso durante a 3893a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait**. New York, 19 June 1998d.

_____. [Discurso durante a 3939a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait**. New York, 5 Nov. 1998e.

_____. [Discurso durante a 3955a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait**. New York, 16 Dec. 1998f.

_____. [Discurso durante a 5297a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Middle East**. New York, 31 Oct. 2005.

ARRAES, Virgílio Caixeta. O Brasil e o Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas: dos anos 90 a 2002. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 48, n. 2, p. 152-168, 2005.

BANDEIRA, Luiz Alberto Moniz Bandeira. **As relações perigosas: Brasil–Estados Unidos (de Collor a Lula, 1990-2004)**. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira, 2004.

BATISTA, Paulo Nogueira. A política externa de Collor: modernização ou retrocesso? **Política Externa**, v. 1, n. 4, 106-135, 1993.

_____. [Discurso durante a 2784ª reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Middle East**. New York: 18 Jan. 1988a.

_____. [Discurso durante a 2813ª reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Middle East**. New York: 9 May 1988b.

BRONSON, Rachel. **Thicker than oil: America's uneasy partnership with Saudi Arabia**. New York: Oxford University Press, 2006.

CANANI, Ney. **Política externa do Governo Itamar Franco (1992-1994): continuidade e renovação de paradigma nos anos 90**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

CARDOZO, Sandra Aparecida; MIYAMOTO, Shiguenoli. Política externa brasileira em dois momentos: uma análise comparativa entre a política externa do governo Geisel e do governo Lula. Trabalho apresentado no 5º Encontro da Associação Brasileira de Ciência Política (ABCP), UFMG, Belo Horizonte, 26-29 jul. 2006. Disponível em: http://200.186.31.123/ABCP/cadastro/atividade/arquivos/21_7_2006_17_18_22.pdf. Acesso em: 14 mar. 2011.

CASTRO, Luiz Augusto de Araújo. [Discurso durante a 3245ª reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **United States notification of 26 June 1993 measures against Iraq**. New York, 27 June 1993.

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

_____. Political regimes and Brazil's foreign policy. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Ed.). **Foreign policy and political regime**. Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

_____; BUENO, Clodoaldo. **História da política exterior do Brasil**. 2 ed. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2002.

CLEVELAND, William L.; BUNTON, Martin. **A history of the modern Middle East**. 4 ed. Boulder: Westview Press, 2009.

CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas 1946-2007**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

COUNCIL ADOPTS watered-down resolution seeking Syria's cooperation. **Kuwait News Agency (KUNA)**, 16 Dec. 2005. Disponível em: <<http://www.kuna.net.kw/NewsAgencyPublicSite/ArticleDetails.aspx?Language=en&id=1588706>>. Acesso em 2 abr. 2011.

CROCKATT, Richard. The end of the cold war. In: BAYLIS; John; SMITH, Steve (Eds.). **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 3 ed. New York: Oxford University Press, 2005. p. 111-130

CUNNINGHAM, James Blair. [Discurso durante a 4972ª reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Middle East, including the Palestinian question**. New York, 19 May 2004.

CÚPULA AMÉRICA DO SUL-PAÍSES ÁRABES. **Declaração de Brasília**. Disponível em: <<http://www2.mre.gov.br/asp/Decl/portugues.doc>>. Acesso em: 10 dez. 2010.

DANFORTH, John C. [Discurso durante a 5051ª reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Middle East, including the Palestinian question**. New York, 5 Oct. 2004. Disponível em: <<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/UN/veto100504.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

DINIZ, Eugenio. O Brasil e as Operações de Paz. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Org.). **Relações interacionais do Brasil: temas e agendas**. São Paulo: Saraiva, 2006.

FARES, Seme Taleb. **O pragmatismo do petróleo: as relações entre o Brasil e o Iraque**. Curitiba: Juruá, 2009.

FERABOLLI, Silvia. **A (Des)Construção da Grande Nação Árabe:** condicionantes sistêmicos, regionais e estatais para a ausência de integração política no Mundo Árabe. Porto Alegre: 2005. Dissertação de mestrado. Programa de Pós-graduação em Relações Internacionais, UFRGS.

FONSECA JR., Gelson. [Discurso durante a 4084a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait.** New York, 17 Dec. 1999.

_____. **A legitimidade e outras questões internacionais: poder e ética entre as nações.** São Paulo: Paz e Terra, 1998.

_____. (Org.). **O Brasil no Conselho de Segurança da ONU (1998-1999).** Brasília: IPRI, FUNAG, 2002.

FREITAS-VALLE, Cyro de. [Discurso durante a XI Sessão Ordinária da Assembleia Geral das Nações Unidas 1956]. In: FUNDAÇÃO ALEXANDRE DE GUSMÃO. **A Palavra do Brasil nas Nações Unidas 1946-1995.** Brasília: FUNAG, 1995.

GÓES, Walder de. **O Brasil do general Geisel:** estudo do processo de tomada de decisão no regime militar-burocrático. Rio de Janeiro: Nova Fronteira, 1978.

GUERREIRO, Ramiro Saraiva. [Discurso durante a XXXIV Sessão Ordinária da Assembleia Geral]. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006).** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007a.

_____. [Discurso durante a XXXV Sessão Ordinária da Assembleia Geral]. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006).** Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007b.

HALLIDAY, Fred. **Arabia without sultans.** Harmondsworth: Penguin Books, 1974.

_____. **The Middle East in international relations: power, politics and ideology.** New York: Cambridge University Press, 2005.

HILL, Christopher. **The changing politics of foreign policy.** New York: Palgrave, 2003.

HIRST, Monica; PINHEIRO, Letícia. A política externa do Brasil em dois tempos. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 38, n. 1, p. 5-23, 1995.

HURRELL, Andrew. Political regimes and foreign policies: an introduction. In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Ed.). **Foreign policy and political regime**. Brasília: Insituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

JOHNSTONE, Ian. Aftermath of the Gulf War: an assessment of UN action. **Digest of Middle East Studies**, v. 5, n. 2, p. 61-62, 1996.

JONES, Bruce D. The Middle East peace process. In: MALONE, David M. (Org.). **The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century**. London: International Peace Academy, 2004.

LAFER, Celso. **A identidade internacional do Brasil e a política externa brasileira: passado, presente e futuro**. São Paulo: Perspectiva, 2001.

_____; FONSECA JR., Gelson. Questões para a diplomacia no contexto internacional das polaridades indefinidas (notas analíticas e algumas sugestões). In: FONSECA JR.; CASTRO, Sergio Henrique Nabuco de (Orgs.). **Temas de política externa brasileira II**. 2 ed. São Paulo: Paz e Terra, v. 1, 1997.

LEFT, Sarah. UN Security Council backs Palestinian state. **Guardian**, 13 mar. 2002. Disponível em: <<http://www.guardian.co.uk/world/2002/mar/13/israelandthepalestinians.unitednations>>. Acesso em 28 mar. 2011.

MAJZOUB, Ismail. **Desenvolvimento das Relações Árabe-Brasileiras: Os Fatores Geohistóricos**. In: ARAUJO, Heloisa Vilhena de (Org.). **Diálogo América do Sul-Países Árabes**. Brasília: FUNAG, 2005.

MALONE, David M. Introduction. In: MALONE, David M. (Org.). **The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century**. London: International Peace Academy, 2004.

MEARSHEIMER, John J. Conversations in International Relations: interview with John J. Mearsheimer (Part I). **International Relations**, v. 20, n. 1, p. 105-123, 2006.

_____.; WALT, Stephen M. **The Israel lobby and U.S. foreign policy.** New York: Farrar, Straus & Giro, 2008.

MESSARI, Nizar. O Brasil e o Mundo Árabe. In: ALTEMANI, Henrique; LESSA, Antônio Carlos (Orgs.). **Relações internacionais do Brasil: temas e agendas**, v.1 São Paulo: Saraiva, 2006.

MINISTÉRIO DAS RELAÇÕES EXTERIORES. **Circular n. 6102.** Brasília, 12 maio de 1966. Disponível em: <<http://www.itamaraty.gov.br/>>. Acesso em: 20 dez. 2010.

MIYAMOTO, Shiguenoli. O Brasil e as negociações multilaterais. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 119-137, 2000.

MOURA, Gerson. A segurança coletiva continental: o sistema interamericano, o TIAR e a Guerra Fria. In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio H. Nabuco de (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. 2 ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2006.

NEGROPONTE, John Dimitri. [Discurso durante a 4934a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS, Security Council. **The situation in the Middle East, including the Palestinian question.** New York, 25 Mar. 2004.

NETO, Álvaro Gurgel de Alencar. [Discurso durante a 2829a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the occupied Arab territories.** New York, 7 Nov. 1989.

OLIVEIRA, Henrique Altemani de. **Política externa brasileira.** São Paulo: Saraiva, 2005.

PATRIOTA, Antônio. **O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: a articulação de um novo paradigma de segurança coletiva.** 2 ed. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2010.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **A política externa dos Estados Unidos: continuidade ou mudança?** 2 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2005.

_____. **Introdução às relações internacionais: temas, atores e visões.** Petrópolis: Vozes, 2004.

PICKERING, Thomas R. [Discurso durante a 2829ª reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the occupied Arab territories.** New York, 7 Nov. 1989.

PIMENTEL, João Vicente. O padrão de votação brasileiro na ONU e a questão do Oriente Médio. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo (Org.). **Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global.** São Paulo: Editora UNESP, 2002.

ROSA, Luciano Ozorio. O Brasil e o Oriente Médio (1930-1990). In: ALBUQUERQUE, José Augusto Guilhon (Org.). **Sessenta Anos de Política Externa Brasileira (1930-1990): O Desafio Geoestratégico.** São Paulo: Annablume/NUPRI/USP, 2000.

ROCHE, Alexandre. O Oriente Médio e as relações diplomáticas internacionais. In: VIZENTINI, Paulo G. Fagundes (org.). **A grande crise: a nova (des)ordem internacional dos anos 80 aos 90.** Petrópolis: Vozes, 1992.

SANTANA, Carlos Ribeiro. O aprofundamento das relações do Brasil com os países do Oriente Médio durante os dois choques do petróleo na década de 1970: um exemplo de ação pragmática. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 49, n. 2, p. 157-177, 2005.

SANTOS, Norma Breda dos. As posições brasileiras nas Nações Unidas com relação ao Oriente Médio (1945-2002): equidistância, pragmatismo e realismo. **Cena Internacional**, ano 5, n. 2, 2003.

_____. O Brasil e a questão israelense nas Nações Unidas: da criação do Estado de Israel ao pós(?)-sionismo. In: SANTOS, Norma Breda dos. **Brasil e Israel: diplomacia e sociedades.** Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

_____. O Oriente Médio: a eventual cooperação brasileira para o estabelecimento da paz e as lições trazidas pela história. **Revista Brasileira de Política Internacional**, v. 43, n. 1, p. 177-178, 2002.

SARAIVA, José Flávio Sombra. Is it possible to establish a causal nexus between foreign policy and political regime? In: SARAIVA, José Flávio Sombra (Ed.). **Foreign Policy and Political Regime.** Brasília: Instituto Brasileiro de Relações Internacionais, 2003.

SARDENBERG, Ronaldo Mota. [Discurso durante a 3224a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait**. New York, 27 May 1993.

_____. [Discurso durante a 3351a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Arab occupied territories**. New York, 18 March 1994a.

_____. [Discurso durante a 3439a reunião do Conselho de Segurança.] In: UNITED NATIONS, Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait**. New York, 17 Oct. 1994b.

_____. [Discurso durante a 4929a reunião do Conselho de Segurança]. Security Council. **The situation in the Middle East, including the Palestinian question**. New York, 23 Mar. 2004a.

_____. [Discurso durante a 4945a reunião do Conselho de Segurança]. Security Council. **The situation in the Middle East, including the Palestinian question**. New York, 19 Apr. 2004b.

_____. [Discurso durante a 5049a reunião do Conselho de Segurança]. Security Council. **The situation in the Middle East, including the Palestinian question**. New York, 4 Oct. 2004c.

_____. [Discurso durante a 5051a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Middle East, including the Palestinian question**. New York, 5 Oct. 2004d. Disponível em: <<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/UN/veto100504.pdf>>. Acesso em: 15 abr. 2011.

_____. [Discurso durante a 5028a reunião do Conselho de Segurança]. Security Council. **The situation in the Middle East**. New York, 2 Sept. 2004e.

_____. [Discurso durante a 4987a reunião do Conselho de Segurança]. Security Council. **The situation between Iraq and Kuwait**. New York, 8 Jun. 2004f.

_____. [Discurso durante a 5230a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Middle East, including the Palestinian question**. New York, 5 Oct. 2005a.

_____. [Discurso durante a 5117a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Middle East**. New York, 28 Jan. 2005b.

SARNEY, José. [Discurso durante a XL Sessão Ordinária da Assembleia Geral]. In: CORRÊA, Luiz Felipe de Seixas (Org.). **O Brasil nas Nações Unidas (1946-2006)**. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, 2007.

SEITENFUS, Ricardo. **Manual das Organizações Internacionais**. Porto Alegre: Livraria do Advogado, 2008. 5^a ed. revista, atualizada e ampliada.

SENNES, Ricardo. **As mudanças da política externa brasileira nos anos 80: uma potência média recém-industrializada**. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2003.

SILVA, André Luiz Reis da. **Do otimismo liberal à globalização assimétrica: a política externa do governo Fernando Henrique Cardoso (1995–2002)**. Curitiba: Juruá, 2009.

SOARES, Jurandir. **Israel x Palestina: as raízes do ódio**. 3 ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

TAYLOR, Paul; CURTIS, Devon. The United Nations. In: BAYLIS, John; SMITH, Steven; OWENS, Patricia. (Eds.). **The globalization of world politics: an introduction to international relations**. 5 ed. New York: Oxford University Press, 2011. p. 310-325.

TEXT OF UN resolution in Iraq. **CNN**, 8 Nov. 2002. Disponível em: <http://articles.cnn.com/2002-11-08/us/resolution.text_1_united-nations-special-commission-relevant-resolutions-unscom?_s=PM:US>. Acesso em 30 mar. 2011.

THE PRESIDENT. [Discurso durante a 3351a reunião do Conselho de Segurança]. In: UNITED NATIONS. Security Council. **The situation in the Arab occupied territories**. New York, 18 mar. 1994.

UNITED NATIONS. Security Council. **Resolution 242**. New York, 1967.

- _____. Security Council. **Resolution 338**. New York, 1973.
- _____. Security Council. **Resolution 425**. New York, 1978.
- _____. Security Council. **Resolution 607**. New York, 1988a.
- _____. Security Council. **Resolution 608**. New York, 1988b.
- _____. Security Council. **Resolution 636**. New York, 1989a.
- _____. Security Council. **Resolution 641**. New York, 1989b.
- _____. Security Council. **Resolution 661**. New York, 1990.
- _____. Security Council. **Resolution 687**. New York, 1991a.
- _____. Security Council. **Resolution 706**. New York, 1991b.
- _____. Security Council. **Resolution 712**. New York, 1991c.
- _____. Security Council. **Resolution 803**. New York, 1993a.
- _____. Security Council. **Resolution 852**. New York, 1993b.
- _____. Security Council. **Resolution 830**. New York, 1993c.
- _____. Security Council. **Resolution 887**. New York, 1993d.
- _____. Security Council. **Resolution 806**. New York, 1993e.
- _____. Security Council. **Resolution 833**. New York, 1993f.

- _____. Security Council. **Resolution 904**. New York, 1994a.
- _____. Security Council. **Resolution 895**. New York, 1994b.
- _____. Security Council. **Resolution 938**. New York, 1994c.
- _____. Security Council. **Resolution 921**. New York, 1994d.
- _____. Security Council. **Resolution 962**. New York, 1994e.
- _____. Security Council. **Resolution 899**. New York, 1994f.
- _____. Security Council. **Resolution 949**. New York, 1994g.
- _____. Security Council. **Resolution 924**. New York, 1994h.
- _____. Security Council. **Resolution 931**. New York: 1994i.
- _____. Security Council. **Resolution 1151**. New York, 1998a.
- _____. Security Council. **Resolution 1188**. New York, 1998b.
- _____. Security Council. **Resolution 1169**. New York, 1998c.
- _____. Security Council. **Resolution 1211**. New York, 1998d.
- _____. Security Council. **Resolution 1154**. New York, 1998e.
- _____. Security Council. **Resolution 1153**. New York, 1998f.
- _____. Security Council. **Resolution 1158**. New York, 1998g.
- _____. Security Council. **Resolution 1175**. New York, 1998h.

_____. Security Council. **Resolution 1194**. New York, 1998i.

_____. Security Council. **Resolution 1205**. New York, 1998j.

_____. Security Council. **Resolution 1210**. New York, 1998k.

_____. Security Council. **Resolution 1223**. New York, 1999a.

_____. Security Council. **Resolution 1224**. New York, 1999b.

_____. Security Council. **Resolution 1243**. New York, 1999c.

_____. Security Council. **Resolution 1276**. New York, 1999d.

_____. Security Council. **Resolution 1242**. New York, 1999e.

_____. Security Council. **Resolution 1266**. New York, 1999f.

_____. Security Council. **Resolution 1275**. New York, 1999g.

_____. Security Council. **Resolution 1280**. New York, 1999h.

_____. Security Council. **Resolution 1284**. New York, 1999i.

_____. Security Council. **Resolution 1368**. New York, 2001.

_____. **Security Council demands immediate cessation of all violence in Middle East; affirms vision of two states, Israel and Palestine**. 13 Mar. 2002. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2002/sc7326.doc.htm>>. Acesso em 28 mar. 2011.

_____. **Security Council adopts resolution endorsing road map leading towards two-state**. 19 Nov. 2003a. Disponível em: <<http://www.un.org/News/Press/docs/2003/sc7924.doc.htm>>. Acesso em: 28 mar. 2011.

_____. Security Council. **Resolution 1483**. New York, 2003b.

_____. Security Council. **Resolution 1500**. New York, 2003c.

_____. Security Council. **Algeria and Libyan Arab Jamahiriya: draft resolution**. New York, 2004a. Disponível em: <<http://www.jewishvirtuallibrary.org/jsourc/UN/veto032404.pdf>>. Acesso em: 12 abr. 2011.

_____. Security Council. **Resolution 1554**. New York, 2004b.

_____. Security Council. **Resolution 1525**. New York, 2004c.

_____. Security Council. **Resolution 1553**. New York, 2004d.

_____. Security Council. **Resolution 1559**. New York, 2004e.

_____. Security Council. **Resolution 1550**. New York, 2004f.

_____. Security Council. **Resolution 1578**. New York, 2004g.

_____. Security Council. **Resolution 1538**. New York, 2004h.

_____. Security Council. **Resolution 1546**. New York, 2004i.

_____. Security Council. **Resolution 1557**. New York, 2004j.

_____. Security Council. **Resolution 1583**. New York, 2005a.

_____. Security Council. **Resolution 1614**. New York, 2005b.

_____. Security Council. **Resolution 1595**. New York, 2005c.

_____. Security Council. **Resolution 1636**. New York, 2005d.

_____. Security Council. **Resolution 1644**. New York, 2005e.

_____. Security Council. **Resolution 1605**. New York, 2005f.

_____. Security Council. **Resolution 1648**. New York, 2005g.

_____. Security Council. **Resolution 1619**. New York, 2005h.

_____. Security Council. **Resolution 1618**. New York, 2005i.

_____. Security Council. **Resolution 1637**. New York: 2005j.

UN ROLE in Iraq. **Global Policy Forum**, 2011. Disponível em: <<http://www.globalpolicy.org/iraq/political-issues-in-iraq/un-role-in-iraq.html>>. Acesso em: 30 abr. 2011.

UN SECURITY Council resolution 1397. **BBC News**, 14 mar. 2002. Disponível em: <http://news.bbc.co.uk/2/hi/in_depth/middle_east/2001/israel_and_the_palestinians/key_documents/1872295.stm>. Acesso em: 28 mar. 2011.

VIGEVANI, Tullo; CEPALUNI, Gabriel. A política externa de Lula da Silva: a estratégia da autonomia pela diversificação. **Contexto Internacional**, v. 29, n. 2, p. 273-335, jul/dez 2007.

_____; CINTRA, Rodrigo; KLEINAS, Alberto. Conflito Palestina-Israel: anacronismo, contemporaneidade e o papel do Brasil. In: DUPAS, Gilberto; VIGEVANI, Tullo. **Israel-Palestina: a construção da paz vista de uma perspectiva global**. São Paulo: Editora UNESP, 2002.

_____; KLEINAS, Alberto. Brasil-Israel: da partilha da Palestina ao reconhecimento diplomático (1947-1949). In: SANTOS, Norma Breda dos (Org.). **Brasil e Israel: diplomacia e sociedades**. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2000.

VIZENTINI, Paulo Fagundes G. A política externa do Governo JK (1956-61). In: ALBUQUERQUE, José A. Guilhon; SEITENFUS, Ricardo; CASTRO, Sérgio H. Nabuco de (Org.). **Sessenta anos de política externa brasileira (1930-1990)**. 2ed. Rio de Janeiro: Editora Lumen Juris, 2006.

_____. **A política externa do regime militar brasileiro: multilateralização, desenvolvimento e construção de uma potência média (1964-1985)**. 2a ed. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2004.

_____. Israel–Palestina: a lógica da segunda Intifada. **Terra: Relações Internacionais**, p. 1-3, ago. 2001. Disponível em: <http://educaterra.terra.com.br/vizentini/artigos/artigo_39.htm>. Acesso em: 04 abr. 2011.

_____. **Oriente Médio e Afeganistão: um século de conflitos**. Porto Alegre: Editora Leitura XXI, 2002.

WALLENSTEEN, Peter; JOHANSSON, Patrik. Security Council decisions in perspective. In: MALONE, David M. (Org.). **The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century**. London: International Peace Academy, 2004.

WALSUM, Peter Van. The Iraq Sanctions Committee. In: MALONE, David M. (Org.). **The UN Security Council from the Cold War to the 21st Century**. London: International Peace Academy, 2004.

WALTZ, Kenneth N. International politics is not foreign policy. **Security Studies**, v. 6, n. 1, p. 54-57, 1996.

_____. Realist thought and neorealist theory. **Journal of International Affairs**, v. 44, n. 1, 1990.

_____. **Theory of international politics**. New York: Random House, 1979.

YAPP, Malcom E. **The Near East since The First World War: a History to 1995**. London: Longman, 1996

7 ANEXOS

ANEXO 1 - Votos do Brasil nas resoluções do Conselho de Segurança da ONU aprovadas (1993-2005)

| Biênio | Resolução aprovada | Descrição | Voto brasileiro | Voto geral (sim, não, abstenção, não votou) |
|-----------|--------------------|---|-------------------|---|
| 1993-1994 | 803 | Israel-Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 806 | Iraque-Kuaite: Reafirma a inviolabilidade da fronteira internacional entre os dois Estados, bem como a decisão de adotar todos os meios necessários para esse propósito | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 830 | Israel-Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 833 | Iraque-Kuaite: Demanda que os dois Estados respeitem a fronteira internacional e reafirma a possibilidade de uso de todos os meios necessários para esse propósito | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 852 | Israel-Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 887 | Israel-Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 895 | Israel-Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 899 | Iraque-Kuaite: Decide enviar pagamentos compensatórios a cidadãos iraquianos cujos bens permaneceram em território kwaitiano após a demarcação da fronteira internacional | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 904 | Israel-Palestina: Condena o massacre de 50 civis palestinos em Hebron e demanda que Israel tome as medidas adequadas | Não houve votação | 0, 0, 0, 0 |
| | 921 | Israel-Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |

| Biênio | Resolução aprovada | Descrição | Voto brasileiro | Voto geral (sim, não, abstenção, não votou) |
|---------------|---------------------------|---|------------------------|--|
| 1993-1994 | 924 | Iêmen: Reclama um cessar-fogo no país e solicita ao Secretário-Geral que envie uma missão de investigação | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 931 | Iêmen: Reclama um cessar-fogo imediato e duradouro no país | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 938 | Israel-Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 14, 0, 0, 1 |
| | 949 | Iraque-Kuaite: Demanda que o Iraque retire suas tropas do sul do país para as posições originais, e que não use mais suas forças militares para provocar os vizinhos | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 962 | Israel-Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| 1998-1999 | 1151 | Israel-Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1153 | Iraque-Kuaite: Adota medidas para facilitar a distribuição de suprimentos humanitários para o povo iraquiano, como o aumento do teto das vendas autorizadas de petróleo para 5,2 bilhões de dólares a cada seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1154 | Iraque-Kuaite: Endossa o Memorando de Entendimento, em que o Iraque se comprometeu a colaborar com a Comissão Especial e a AIEA | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1558 | Iraque-Kuaite: Renova a autorização para que se importem petróleo e produtos à base de petróleo do Iraque | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1169 | Israel-Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |

| Biênio | Resolução aprovada | Descrição | Voto brasileiro | Voto geral (sim, não, abstenção, não votou) |
|---------------|---------------------------|--|------------------------|--|
| 1998-1999 | 1175 | Iraque–Kuaite: Autoriza os Estados a exportarem para o Iraque os equipamentos necessários para elevar as exportações iraquianas de petróleo e produtos derivados | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1188 | Israel–Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1194 | Iraque–Kuaite: Condena a decisão do Iraque de suspender a cooperação com a Comissão Especial e a AIEA | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1205 | Iraque–Kuaite: Condena a decisão do Iraque de suspender a cooperação com a Comissão Especial e a AIEA | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1210 | Iraque–Kuaite: Prolonga o Programa Petróleo por Alimentos, tendo como objetivo auxiliar o povo iraquiano em suas necessidades humanitárias | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1211 | Israel–Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1223 | Israel–Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1242 | Iraque–Kuaite: Prolonga o programa Petróleo por Alimentos, tendo como objetivo auxiliar o povo iraquiano em suas necessidades humanitárias | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1243 | Israel–Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1254 | Israel–Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1266 | Iraque–Kuaite: Aplica medidas para que os Estados possam importar do Iraque petróleo e produtos derivados, incluindo as transações financeiras relacionadas | Sim | 15, 0, 0, 0 |

| Biênio | Resolução aprovada | Descrição | Voto brasileiro | Voto geral (sim, não, abstenção, não votou) |
|---------------|---------------------------|--|------------------------|--|
| 1998-1999 | 1275 | Iraque–Kuaite: Prolonga o Programa Petróleo por Alimentos, tendo como objetivo auxiliar o povo iraquiano em suas necessidades humanitárias | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1276 | Israel–Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1280 | Iraque–Kuaite: Prolonga o Programa Petróleo por Alimentos, tendo como objetivo auxiliar o povo iraquiano em suas necessidades humanitárias | Sim | 11, 0, 3, 1 |
| | 1281 | Iraque–Kuaite: Prolonga o Programa Petróleo por Alimentos, tendo como objetivo auxiliar o povo iraquiano em suas necessidades humanitárias | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1284 | Iraque–Kuaite: Decide estabelecer, como um mecanismo subsidiário ao Conselho, a UNMOVIC, substituindo a Comissão Especial | Sim | 11, 0, 4, 0 |
| 2004-2005 | 1525 | Israel–Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1538 | Iraque–Kuaite: Estabelece um inquérito para apurar as denúncias de irregularidades na condução do Programa Petróleo por Alimentos | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1544 | Israel–Palestina: Expressa grave preocupação com as ações militares de Israel no campo de refugiados de Rafah e exorta o Estado judaico a cumprir as leis internacionais | Sim | 14, 0, 1, 0 |
| | 1546 | Iraque–Kuaite: Endossa a formação do Governo Interino do Iraque e determina a relação da força multinacional com o governo iraquiano | Sim | 15, 0, 0, 0 |

| Biênio | Resolução aprovada | Descrição | Voto brasileiro | Voto geral (sim, não, abstenção, não votou) |
|---------------|---|--|------------------------|--|
| 2004-2005 | 1550 | Israel–Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1553 | Israel–Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 11, 0, 4, 0 |
| | 1557 | Iraque–Kuaito: Decide estender o mandato da UNAMI por doze meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1559 | Líbano: Conclama o Líbano a estabelecer a soberania sobre todas as suas terras e exorta as “forças externas” a se retirarem do país. A resolução também exortou todas as milícias libanesas ou não a desfazerem-se | Abstenção | 9, 0, 6, 0 |
| | 1578 | Israel–Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1583 | Israel–Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1595 | Líbano: Estabelece uma comissão para ajudar as autoridades libanesas na investigação do assassinato do ex-primeiro-ministro Rafic Hariri em Beirute, em 14 de fevereiro de 2005 | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1605 | Israel–Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1614 | Israel–Líbano: Decide estender o mandato da UNIFIL por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1619 | Iraque: Decide estender o mandato da UNAMI por doze meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| 1636 | Líbano: Insiste para que as autoridades sírias cooperem com a ONU no inquérito sobre a morte do ex-primeiro-ministro libanês Rafic Hariri | Sim | 15, 0, 0, 0 | |

| Biênio | Resolução aprovada | Descrição | Voto brasileiro | Voto geral (sim, não, abstenção, não votou) |
|---------------|---------------------------|---|------------------------|--|
| 2004-2005 | 1637 | Iraque: Estende o mandato da força multinacional até o fim de 2006 | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1644 | Líbano: Demanda que a Síria responda ao inquérito sobre a morte do ex-primeiro-ministro libanês Rafic Hariri e estende a investigação até junho de 2006 | Sim | 15, 0, 0, 0 |
| | 1648 | Israel-Síria (Colinas de Golã): Decide estender o mandato da UNDOF por seis meses | Sim | 15, 0, 0, 0 |

Fonte: UNITED NATIONS. Security Council. Disponível em: < <http://www.un.org/Docs/sc/>>. Acesso em: 30 abr. 2011 e UNITED NATIONS. United Nations Bibliographic Information System. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org/>>. Acesso em: 30 abr. 2011 e SEABRA, Rafael. A posição brasileira na ONU e o conflito do Oriente Médio. In: BRIGAGÃO, Clóvis (Ed.). **O Brasil nas negociações do conflito do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2010.

ANEXO 2 – Participação brasileira nas resoluções vetadas pelo Conselho de Segurança (1993-2005)

| Data | Projeto de Resolução | Descrição | Veto | Voto a favor | Abstenção |
|-------------|-----------------------------|--|----------------|---|---------------------------------|
| 2004 | S/PV. 5051 | Requerimento para que Israel interrompa qualquer operação militar ao norte de Gaza e se retire da região | Estados Unidos | Argélia, Angola, Benin, Brasil, Chile, China, França, Paquistão, Filipinas, Rússia, Espanha | Alemanha, Romênia, Reino Unido |
| | S/PV. 4934 | Condenação do assassinato de Ahmed Yassin, líder do Hamas | Estados Unidos | Argélia, Angola, Benin, Brasil, Chile, China, França, Paquistão, Filipinas, Rússia, Espanha | Alemanha, Romênia e Reino Unido |

Fonte: UNITED NATIONS. Security Council. Disponível em: < <http://www.un.org/Docs/sc/>>. Acesso em: 30 abr. 2011 e UNITED NATIONS. United Nations Bibliographic Information System. Disponível em: <<http://unbisnet.un.org/>>. Acesso em: 30 abr. 2011 e SEABRA, Rafael. A posição brasileira na ONU e o conflito do Oriente Médio. In: BRIGAGÃO, Clóvis (Ed.). **O Brasil nas negociações do conflito do Oriente Médio**. Rio de Janeiro: EDUCAM, 2010.