



Il Brasile e le Missioni di Pace delle Nazioni Unite

A cura del CeSPI (Centro Studi di Politica Internazionale)

Il Brasile ha una lunga tradizione di partecipazione alle missioni di pace dell'ONU, che è vista anche in chiave di aumento del prestigio continentale e internazionale del paese. La principale operazione nella quale il paese è oggi attivamente coinvolto è quella ad Haiti, con un bilancio in chiaroscuro.

L'IMPEGNO DEL BRASILE NELLE MISSIONI DI PACE

Il Brasile ha una lunga esperienza di partecipazione a missioni di pace, iniziata già negli anni Trenta del '900, mentre la collaborazione con le Nazioni Unite in questo campo è iniziata alla fine degli anni Quaranta. L'impegno del paese può essere considerato assiduo, visto che ha preso parte a più della metà delle operazioni di questo tipo: più precisamente, a 38 delle 61 missioni svolte fino a tutto il 2007.

Sul piano storico, tale impegno può essere diviso in due fasi - il periodo tra il 1957 e il 1967 e quello che inizia nel 1989 - che corrispondono a due diverse tipologie di interventi delle Nazioni Unite ai fini della salvaguardia della pace e della sicurezza internazionali: la prima caratterizzata dalle **operazioni di pace "classiche"** (che intervenivano fondamentalmente in conflitti interstatali, svolgendo soprattutto attività di carattere militare), mentre nella seconda hanno prevalso le **operazioni di pace "di seconda generazione"** (interventi in conflitti interni agli Stati, con attività anche di natura civile e umanitaria e la partecipazione sia di militari che di forze di polizia e operatori civili).

Nel corso degli anni il Brasile ha fornito oltre 20.000 tra soldati e operatori civili alle operazioni di pace sotto l'egida dell'ONU, con un contributo che ha preso svariate forme: oltre all'invio di soldati, il paese ha assicurato osservatori civili e militari, osservatori elettorali ed esperti di ricostruzione. In alcuni casi, come quello di Timor Est, l'impegno si è esteso ad altre aree, con l'invio di docenti brasiliani per l'insegnamento del portoghese e di esperti per la costruzione del nuovo sistema giudiziario del paese.

La partecipazione brasiliana alle missioni è regolata **dall'articolo 4 della Costituzione federale del 1988** - lo stesso che stabilisce i principi guida delle relazioni internazionali del paese (fondate, tra l'altro, sul rispetto dei diritti umani, la pari dignità nei rapporti tra gli Stati e la difesa della pace) - ed è subordinata ad alcune condizioni, tra cui la principale è l'approvazione, da parte dei paesi e/o fazioni coinvolti nel conflitto, della presenza di osservatori o truppe straniere nei loro territori. Inoltre, per il Brasile le operazioni di pace devono essere guidate da principi di **imparzialità**, favorire negoziati tra tutte le parti coinvolte e la mediazione per la ricerca di soluzioni, mentre il **ricorso alla forza** deve essere contenuto ai **livelli minimi**.

Al di là delle missioni di pace, il paese si impegna in **operazioni di aiuto umanitario**. All'inizio del gennaio 2009, per esempio, ha inviato nella Striscia di Gaza nove tonnellate di farmaci e generi alimentari per la popolazione civile.

Tra le operazioni di pace dell'ONU alle quali il Brasile ha partecipato, le principali sono state:

- UNEF I (1957-1967): la Forza di Emergenza per monitorare il cessate-il-fuoco nel Canale di Suez dopo la crisi. Il Brasile vi ha inviato complessivamente 6.300 soldati;
- ONUMOZ (1992-1994): la missione di monitoraggio dell'attuazione degli accordi di pace in Mozambico;
- UNAVEM III (1995-1997): la missione di verifica del rispetto degli accordi di pace in Angola. Il Brasile ha dato il contributo più alto alla missione, con circa 800 soldati, e ha anche inviato aiuti alla popolazione civile;
- INTERFET - UNMISSET - UNMIT (1999-): le varie missioni a Timor Est per ristabilire la pace e facilitare le operazioni di assistenza umanitaria e poi, dopo l'indipendenza dell'isola, per assicurare la sicurezza e la stabilità del nuovo Stato. Il brasiliano Sergio Vieira de Mello (poi ucciso a Baghdad in un attentato nel 2003) è stato Rappresentante speciale del Segretario generale dell'ONU e responsabile dell'amministrazione di transizione dell'isola. La missione resta a Timor per contribuire al rafforzamento istituzionale e alla formazione degli apparati di polizia e sicurezza dello Stato.

Al momento, il Brasile mantiene osservatori, funzionari ed esperti civili in **8 paesi**, tra cui Timor Est, la Costa d'Avorio e il Nepal.

LA MISSIONE AD HAITI

La missione certamente più importante in cui il Brasile si è impegnato (e l'unica in cui siano oggi presenti militari del paese) è quella ad Haiti: la Missione delle Nazioni Unite di stabilizzazione - **MINUSTAH** - istituita nel 2004. Al Brasile, che fornisce il contributo più alto di truppe – **1.200 soldati** – spetta il comando della componente militare.

Nel maggio 2004 - cinque giorni dopo la Risoluzione 1542 del Consiglio di Sicurezza dell'ONU che istituiva la MINUSTAH – il Presidente Luiz Inácio Lula da Silva ha inviato al Congresso un messaggio per spiegare i motivi dell'invio del contingente militare ad Haiti, come del resto era già accaduto in passato, malgrado la Costituzione Federale non richieda espressamente l'approvazione parlamentare di tali attività. La partecipazione del paese era motivata in nome della "tradizione brasiliana di puntare alla soluzione multilaterale dei conflitti" e delle "norme costituzionali sul rispetto dei diritti umani, la difesa della pace e la cooperazione tra i popoli per il progresso dell'umanità".

La decisione del governo **non ha trovato un consenso unanime** nel mondo politico e in seno al Parlamento. Alla Camera dei deputati, è stata criticata da forze politiche sia di destra che di sinistra¹, con l'argomentazione che la forza di pace avrebbe legittimato i ribelli che, con il sostegno degli Stati Uniti, avevano destituito il Presidente eletto Jean-Bertrand Aristide². I partiti della maggioranza hanno invece votato a favore della missione.

Al Senato, la proposta è stata approvata con 48 voti a favore e 10 contrari. Durante il dibattito Helio Costa (Partito del Movimento democratico brasiliano), Presidente della Commissione Comunicazioni del Senato - poi divenuto Ministro delle Comunicazioni - ha sottolineato che la missione avrebbe conferito prestigio al paese e rafforzato il suo ruolo a difesa dei principi democratici nel continente.

Fino ad oggi, il Governo brasiliano ha destinato all'operazione ad Haiti più di 675 milioni di *reais* (circa 250 milioni di euro). Come accade per i paesi in via di sviluppo che partecipano a queste operazioni (l'elenco è lungo e comprende, tra l'altro, paesi come Kenya, Uruguay, Argentina, Pakistan e India), **gran parte della spesa è rimborsata dall'ONU**, soprattutto sotto forma di detrazioni dal contributo annuale brasiliano al bilancio delle Nazioni Unite.

Il Ministero brasiliano della Difesa, Nelson Jobim, ha espresso una valutazione ed un giudizio fortemente positivi sulla partecipazione alle operazioni di pace, sottolineando i vari vantaggi che porta al paese: non solo conferisce maggior prestigio a livello regionale e internazionale e consente di contribuire direttamente alla difesa della pace e della sicurezza nel continente e nel mondo, secondo le linee-guida della politica di difesa nazionale, ma permette anche di sperimentare e perfezionare le capacità operative delle Forze Armate in tutte le loro dimensioni (sistemi di comando e controllo, logistica, relazioni pubbliche, formazione di ufficiali, ecc.) e di formare e addestrare le truppe in un ambiente operativo instabile.

Nel sostenere la validità di queste scelte, Nelson Jobim ha osservato: "Il paese non può rimanere al di fuori delle questioni che coinvolgono l'America Latina. La posizione del Brasile è di *leadership* e protagonismo regionale, pertanto deve essere presente. Questo riguarda la politica estera del Brasile e la sua posizione nella regione". Inoltre, secondo il Ministro della difesa la partecipazione alla missione ad Haiti offre alle truppe brasiliane la possibilità di prepararsi, per esempio, ad operare nelle grandi città. "Per quanto riguarda le Forze Armate, si presenta un'opportunità importante che è quella di **acquisire competenze operative relative ai grandi centri urbani**, tramite l'esperienza pratica, e la possibilità di formare quadri, principalmente ufficiali, preparati a gestire queste situazioni, le cosiddette 'guerre asimmetriche'".

Nel caso specifico di Haiti, il ministro ha sottolineato che la presenza di truppe brasiliane agevola la crescita del **ruolo del Brasile nello scenario mondiale** e nelle sedi e nei processi decisionali, offrendo un'occasione per dimostrare il valore militare brasiliano "sempre più riconosciuto a livello internazionale"³.

Non va dimenticato, a questo proposito, che il paese sostiene da molto tempo un progetto di **riforma del Consiglio di Sicurezza delle Nazioni Unite** che gli riconosca un seggio permanente.

Oltre all'apprezzamento del ministro, i soldati brasiliani hanno ricevuto anche quello di David Harland, Direttore per l'Europa e l'America Latina delle *UN Peacekeeping Operations*, che ha dichiarato, dopo una visita ad Haiti: "Il battaglione brasiliano è del genere che non si incontra facilmente nelle missioni di pace dell'ONU, per il suo atteggiamento serio e allo stesso tempo cordiale verso la popolazione. Si tratta di soldati

¹ A votare contro la missione sono stati il Partito del Fronte liberale (PFL), il Partido socialdemocratico brasiliano (PSDB), il Partido verde (PV) e il Partido democratico laburista (PDT).

² L'elezione del Presidente Aristide, nel 2000, era stata contestata da diversi osservatori e aveva spinto gli Stati Uniti a tagliare gli aiuti umanitari verso l'isola.

³ Per le dichiarazioni di Jobim si veda Milani, Aloísio, *Missão militar no Haiti custou aos brasileiros até junho R\$ 185 milhões*, in "Observatório das Metrópoles", 15 jan. 2008. In:

<http://web.observatoriodasmetrosoles.net/index.php?option=com_content&view=article&id=293%3Amissao-militar-no-haiti-custou-aos-brasileiros-ate-junho-r-185>

che ispirano grande fiducia in chi li conosce o entra in contatto con essi". In generale, **la valutazione dell'ONU è che il Brasile stia lavorando molto bene ad Haiti**, il che rende il paese "assolutamente qualificato" per nuove operazioni sotto l'egida delle Nazioni Unite.

Buona parte del mondo intellettuale brasiliano condivide l'idea che partecipare alla missione ad Haiti sia importante per il Brasile, con argomenti molto simili a quelli avanzati dal governo per quanto riguarda la visibilità internazionale e la *leadership* continentale. Uno noto studioso di relazioni internazionali come il prof. Antonio Jorge Ramalho da Rocha sottolinea ad esempio che "se questo successo sarà confermato, il Brasile vedrà crescere il suo prestigio nello scenario internazionale, così come la sua capacità di influenza sui principali processi politici, soprattutto nell'ambito dell'ONU". Secondo Ramalho, "il Brasile ha dimostrato *leadership* e competenza, soprattutto grazie alla buona **preparazione delle truppe**, all'**abilità diplomatica** e al fatto che per i brasiliani è più facile lavorare in un paese che assomiglia molto al nostro". Un indicatore del successo della missione brasiliana sta nel fatto che molti credono che il Brasile sia a capo dell'intera operazione, mentre invece ha il comando soltanto della sua componente militare. "Ciò sottolinea quanto l'operazione abbia contribuito a proiettare un'immagine positiva del Brasile"⁴.

Se questa è la visione dei sostenitori della missione brasiliana, secondo altri osservatori la missione stessa presenta un bilancio in chiaroscuro. La MINUSTAH ha registrato **38 vittime**: 22 militari, 6 poliziotti, 6 civili internazionali e 3 civili haitiani addetti alla missione. La situazione di Haiti - il paese con i peggiori indicatori economico-sociali di tutto l'emisfero occidentale - è caratterizzata da un livello molto alto di violenza, specialmente nelle *favelas*, e il numero di vittime civili di disordini e scontri tra bande e fazioni negli ultimi anni è stato sicuramente molto elevato (la rivista *Lancet* parla di un totale di 8.000 morti civili solo tra il 2004 e il 2006).

Del resto, nel 2005 un prestigioso *think tank* come l'*International Crisis Group* descriveva la situazione dei diritti umani nell'isola come "esplosiva" (**esecuzioni sommarie, stupri di massa, sequestri**) e sollecitava la missione ONU a disarmare e smantellare le fazioni armate e assumere in prima persona funzioni di polizia e ristabilimento dell'ordine pubblico.

In un contesto del genere, proprio quello sembra essere uno dei ruoli più importanti della missione internazionale e brasiliana. L'azione congiunta della MINUSTAH, sotto il comando del Brasile, e della polizia di Haiti ha permesso, in diverse occasioni, di contrastare le esplosioni di violenza nelle *favelas* e le aggressioni di bande armate (spesso legate al narcotraffico) contro negozi e fabbriche, che rappresentavano una minaccia per la fragile economia del paese. L'azione delle truppe brasiliane è stata decisiva per smantellare le bande che controllavano le *favelas* della capitale haitiana, Port-au-Prince. In particolare, i militari sono riusciti a riportare sotto controllo la *favela* Cité Soleil, che fino al 2007 era considerata un'area a forte concentrazione criminale (nonché di sostenitori del presidente Aristide).

Tuttavia, le operazioni della MINUSTAH sono state spesso accusate di avere un impatto troppo pesante sulla popolazione civile e di frequenti **casi di abuso e violazione dei diritti umani**: accuse lanciate specialmente da ONG e organizzazioni di difesa dei diritti, inclusa *Amnesty International*, e riprese anche dal *Council on Hemispheric Affairs*.

A questa funzione di polizia il Brasile accompagna varie forme di assistenza all'isola caraibica, tra cui quella alimentare: al dicembre 2008 il paese aveva inviato ad Haiti 15.600 tonnellate di generi alimentari.

Su un piano più generale, occorre osservare che spesso le missioni di *peacekeeping* realizzate nei paesi centro-americani hanno assunto, di fatto, caratteristiche di operazioni di polizia interna, con una funzione di lotta alla criminalità (e al narcotraffico) nei quartieri più poveri e l'obiettivo dichiarato di ristabilire le basi per una ripresa della vita civile e delle attività economiche.

Se nella cerchia di addetti ai lavori prevale un giudizio piuttosto positivo sulla missione brasiliana ad Haiti, il tema non esercita una grande presa sull'opinione pubblica nazionale. Emerge, piuttosto, qualche preoccupazione riguardo all'**exit strategy del Brasile**, o meglio alla sua carenza. Secondo Antonio Ramalho da Rocha, "manca ancora una chiara strategia di trasformazione della presenza brasiliana sul terreno, un insieme di azioni che permetta al governo di ritirare gradualmente e progressivamente le forze militari, lasciando un'immagine positiva. Ogni giorno aumenta il rischio che la missione cominci a produrre tensioni che obblighino a ricorrere all'uso della forza, provocando una percezione negativa da parte della popolazione locale riguardo alle truppe e, per esteso, al Brasile". Il governo, insomma, sarebbe in ritardo rispetto alla necessità di cambiare il segno della presenza brasiliana ad Haiti. "Avremmo già dovuto iniziare a ridurre le truppe e segnalare al governo e alla popolazione haitiana che il Brasile è stato disponibile ad agire quando è stato necessario; ma che ora è giunto il momento che gli haitiani si assumano la responsabilità della costruzione del loro futuro, obiettivo per il quale potranno contare sulla nostra cooperazione".

⁴ Intervista del CeSPI a Antonio Jorge Ramalho da Rocha, professore dell'Istituto di Relazioni Internazionali dell'Università di Brasilia.

Riferimenti Bibliografici

- ✓ BRIGAGÃO, Clóvis, *Contribuição brasileira às missões de paz da ONU*, Cadernos GAPConflitos III. Rio de Janeiro, 2008, 1ª edição.
- ✓ CARDOSO, Afonso J. Sena, *O Brasil nas operações de paz das Nações Unidas*, Brasília: Instituto Rio Branco; Fundação Alexandre de Gusmão; Centro de Estudos Estratégicos, 1998.
- ✓ FONTOURA, Paulo Roberto Campos Tarrisse da, *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*, Brasília: FUNAG, 1999.
- ✓ KLEBER, Leandro, *Brasil vai destinar R\$ 128 milhões para missões de paz em 2009*, "Contas Abertas", 23 jan. 2009. in: http://contasabertas.uol.com.br/noticias/detalhes_noticias.asp?auto=2549. Acesso em: 24/01/2009.
- ✓ MILANI, Aloísio, *Missão militar no Haiti custou aos brasileiros até junho R\$ 185 milhões*, "Observatório das Metrópoles", 15 jan. 2008. In: http://web.observatoriodasmetrolopes.net/index.php?option=com_content&view=article&id=293%3Amissao-militar-no-haiti-custou-aos-brasileiros-ate-junho-r-185-, Acesso em: 25/01/2009.
- ✓ MINUSTAH. <http://www.un.org/Depts/dpko/missions/minustah/>, Acesso em: 24/01/2009.
- ✓ Missão de Paz no Haiti – MINUSTAH. In: <http://www.exercito.gov.br/03ativid/missaopaz/minustah/indice.htm>, Acesso em: 24/01/2009.
- ✓ Publications on Haiti, in: http://www.securitycouncilreport.org/site/c.gIKWLeMTIsG/b.2400745/k.7BC6/Publications_on_Haiti.htm
- ✓ PANNUNZIO, Eduardo, *Poder legislativo e política externa – o caso da presença do Brasil no Haiti*, USP, Faculdade de Direito, jun. 2008.
- ✓ "Haiti: Civilian Deaths Mount As U.N. Pursues Gang Members", 28 febbraio 2007, in ins.onlinedemocracy.ca/index.php?name=News&file=article&sid=8618-26k-
- ✓ International Crisis Group, *Spoiling Security in Haiti*, Latin America/Caribbean Report N°13, 31 May 2005
- ✓ Coha /Council on Hemispheric Affairs, *Haiti's Cautious Improvement, But the Aristide Question Remains Unanswered*, 15 August 2007
- ✓ Amnesty International, *Rapporto annuale 2008*, in <http://thereport.amnesty.org/eng/regions/americas/haiti>