

A experiência brasileira em mediações diplomáticas e as perspectivas de atuações futuras

Fernando de Mello Barreto

Resumo: O texto examina instâncias históricas de mediação diplomática, que são um componente-chave da política externa brasileira. Apresenta uma visão teórica do tema e uma revisão de exemplos históricos: a Guerra do Chaco e a Questão de Letícia, na primeira metade do século XX; o conflito Peru-Ecuador, na década de 1990; e a mediação turco-brasileira entre o Irã e outras nações, em 2010.

Palavras-chave: mediação diplomática; Brasil; Guerra do Chaco; Questão Letícia.

Brazil's Experience in Diplomatic Mediation and Prospects for Future Actions

Abstract: The text examines historical instances of diplomatic mediation, which are a key component of Brazilian foreign policy. It provides a theoretical overview of the subject and a review of historical examples: the Chaco War and the Leticia Question in the first half of the 20th century; the Peru-Ecuador conflict in the 1990s; and the Turkish-Brazilian mediation between Iran and other nations in 2010.

Keywords: diplomatic mediation; Brazil; Chaco War; Leticia Question.

O presidente Luís Inácio Lula da Silva tem expressado o interesse brasileiro em que haja negociações para a solução pacífica dos principais conflitos internacionais atualmente em curso, a saber, a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, o conflito entre o Hamas e Israel, assim como para a recente retomada de antigas reivindicações da Venezuela com relação ao território de Essequibo na Guiana. As mediações diplomáticas encontram-se, assim, entre as principais preocupações da política externa do atual governo e merecem, por essa razão, seu exame.

O tema desperta questões relevantes, tais como: quais são as possibilidades de mediações serem bem-sucedidas? Em que momento um conflito pode ser submetido a uma mediação? Seria a mediação a melhor forma de dar fim a conflitos? Ou, dependendo de cada caso, a solução caberia ao Conselho de Segurança das Nações Unidas ou a um organismo regional? Que países teriam melhores condições para servirem de mediadores? Caberia o emprego de outras formas de obter cessar-fogo, tais como arbitragens por tribunais internacionais, ou mesmo por entidades não governamentais ou por indivíduos de destaque e respeito internacional?

Este artigo examina as formas de solução de controvérsias internacionais, com destaque para a mediação. Analisa exemplos da experiência brasileira nesse sentido durante a Guerra do Chaco e na Questão de Letícia e no conflito na fronteira entre o Peru e o Equador, bem como na controvérsia entre o Irã e outros países a respeito da questão do enriquecimento de urânio pelo governo de Teerã. Ao final, o autor apresenta suas conclusões e opiniões a respeito da possibilidade brasileira de exercer mediações diplomáticas.

FORMAS DE SOLUÇÃO DE CONFLITOS

Há diversas formas de solução para conflitos, dependendo do momento em que ele se encontre, a saber: antes do início de conflito armado; quando este já se encontra em curso; durante negociações de trégua ou paz; e, após a conclusão dessas etapas, a implementação dos termos da paz negociada. Dependendo do momento em que a controvérsia internacional se encontre, poderão caber formas diferentes para dirimir a pendência.

Fernando de Mello Barreto  é embaixador e autor de livros sobre a história diplomática brasileira. Tem graus de bacharel (Universidade de São Paulo), mestre (Columbia University) e doutor (University of Connecticut) em Direito; chefiou as embaixadas brasileiras na Austrália e na Rússia, bem como os consulados-gerais em Londres, Boston e Hartford. Atualmente é professor colaborador do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de São Paulo.

Diplomacia preventiva

Antes de que um conflito se torne bélico, cabe o exercício de diplomacia preventiva, que se baseia na ideia de que os vários atores internacionais (governos, organizações governamentais e não governamentais) têm acesso a informações que indicam a possibilidade de beligerância e precisam agir, se possível coletivamente, para prevenir sua irrupção. Podem, para tanto, utilizar técnicas para promover solução de controvérsias, fornecer ajuda financeira, cooperação para o desenvolvimento e apoio para iniciativas de paz. Como observou Parry (2017, 510), os atores internacionais podem exercer pressões por meio da imposição de sanções, tais como, por exemplo, confisco de bens no exterior; denegação de acesso a viagens ou ao mercado financeiro do país sancionador; embargo de armas; e deslocamento preventivo de tropas internacionais.

Negociações diretas

Seja antes ou depois de deflagrado um conflito armado, a forma mais comum de resolução de um litígio é a negociação direta por meio de conversações entre as partes em conflito. Geralmente tem início entre chancelarias e representantes diplomáticos que compõem a delegação de um país, por vezes composta de funcionários de diversos ministérios. Numa segunda instância, poderá a negociação ser elevada ao nível de chefe de governo. O essencial, notou Parry (2017, 514-515), é haver a vontade política para chegar a um acordo. Observou também o autor que, normalmente, as negociações são conduzidas em segredo.

Arbitragem

Outra forma de dirimir a controvérsia, seja em que fase se encontre, consiste no recurso a uma arbitragem, isto é, “a determinação de um resultado por uma decisão vinculante de um ou mais árbitros ou de um tribunal escolhido pelas partes, ou [ainda] por um método acordado pelas partes” (Parry 2017, 519). À Corte Internacional de Justiça (CIJ) cabe decidir, de acordo com o direito internacional, sobre disputas que lhe forem submetidas, mas sua atuação se limita aos casos em que o Estado interessado tiver concordado em aceitar sua jurisdição (Parry 2017, 526). Uma vez que a questão tenha sido decidida pela CIJ, se a parte litigante não cumprir a decisão, a outra poderá recorrer ao Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) que, por sua vez, poderá fazer recomendações ou tomar medidas para que as deliberações sejam cumpridas (Parry 2017, 530). Uma decisão arbitral, lembra Parry, não se diferencia de uma decisão judicial tomada pela CIJ por ser

igualmente vinculante entre as partes. As partes, porém, devem arcar com os custos da arbitragem. Além dessa diferença, há também duas outras: nas decisões judiciais, os Estados transferem a jurisdição de litígios especificados para um tribunal internacional, e as partes não podem escolher os juízes (Parry 2017, 520).

Mediações

As mediações têm sido praticadas desde os primeiros conflitos na história mundial. Estima-se que ocorram em 60% dos conflitos internacionais e internos. Distinguem-se de outros processos de paz pela presença de uma terceira parte. Sua prática, segundo Aggestam (2016, 220-221) “melhora os canais de comunicação, desenha processos de negociação; configura e reconfigura agendas; sugere fórmulas viáveis para acordos; e influencia as preferências das partes em direção à conciliação por persuasão ou uso de ameaças e prêmios”.

A prática costuma ser utilizada, observou Berridge (2002, 187), quando, ao encontrarem dificuldade para alcançar um acordo, as partes de um litígio aceitam a mediação de um terceiro país disposto a facilitar a negociação. O autor apurou que, entre 1945 e 1974, de um total de 310 conflitos, 255 submeteram-se a alguma forma de mediação.

O famoso negociador Ahtisaari, em escrito assinado juntamente com Rintakoski (2013, 338), definiu mediação como sendo:

...um processo de resolução de conflitos, relacionado, mas distinto das negociações das próprias partes, em que aqueles em conflito procuram assistência ou aceitam um oferecimento de ajuda de uma terceira parte (seja uma pessoa física, organização, grupo ou Estado) para mudar suas percepções ou comportamento, e fazê-lo sem recorrer à força física ou invocar a autoridade da lei.

Se as relações entre os litigantes não conduzem a uma negociação, lembra Parry (2017, 517), a intervenção de uma terceira parte pode ajudar. Seus “bons ofícios” proporcionam um canal adicional de comunicação entre as partes. A mediação poderá, assim, envolver a intervenção de um ou mais países, uma parte desinteressada ou um órgão da ONU junto aos litigantes, com o intuito de apresentar propostas voltadas a uma solução de conciliação.

Os temas em uma negociação de paz podem incluir desarmamento, desmobilização e reintegração, além de questões relativas aos civis e ao compartilha-

mento de poder. Ressaltam Ahtisaari e Rintakoski (2013, 347-349) que um acordo de paz é o princípio e não o ato final. Para eles, a implementação de um tratado e as mudanças democráticas resultantes na sociedade constituem o verdadeiro teste do acordo e podem levar diversos anos.

Há vários tipos de mediação. Na visão de Bjola e Kornprobst (2018, 103), algumas estratégias baseiam-se na facilitação de comunicação e outras em procedimento. Uma forma de mediação seria a condução de relações entre países hostis no território de um terceiro (Berridge 2002, 128). Em outra classificação, as mediações podem ser realizadas para *facilitar* (sem recomendações às partes), para *avaliar* (com recomendações) ou para *transformar* (habilitar as partes a compreenderem as opções disponíveis para que possam escolher as que quiserem). As mediações, na classificação de Aggestam (2016, 223), podem ser *formais e oficiais* (“*mediação pura*”) ou *informais e não oficiais* (“*mediação principal*”). Conforme sejam os desafios para os mediadores, as mediações seriam, segundo o autor (Aggestam 2016, 224-226), voltadas a atingir três tipos de objetivos principais: desfazer as resistências à negociação; encontrar o momento certo para realizá-las; e, por fim, tanto suscitar quanto manter a boa-fé das partes.

Tradicionalmente, exige-se que os mediadores sejam neutros e imparciais. Nessa linha de pensamento, segundo Berridge (2002, 188), o mediador deveria ser uma terceira parte não diretamente envolvida no conflito. Sua imparcialidade deve ser substancial, ao menos ao ter início a negociação e no tocante ao tema em disputa. Seu papel não é simplesmente o de facilitar as negociações ou de prover bons ofícios, mas o de buscar ativamente uma solução para o conflito.

Para Ahtisaari e Rintakoski (2013, 341-345), a exigência de neutralidade absoluta é impraticável. Esses autores preferem a expressão “mediador sincero” (*honest broker*). Lembram que os mediadores podem desempenhar diversos papéis: anfitriões, observadores, facilitadores, formuladores, educadores, manipuladores ou advogados. Entendem também que o mediador deve ter verdadeiro poder para atuar em nome das partes e para implementar um acordo. Ressaltam ainda ser importante que as partes demonstrem intenção verdadeira de explorar uma solução política, algo a ser assegurado na fase de prévia à negociação.

Os mediadores podem ser governos de terceiros países, organizações internacionais, ONGs ou mesmo pessoas físicas que oferecem seus préstimos e esforços para alcançar a paz. Os governos de países continuam a ser atores importantes na mediação, pois, muitas vezes, atuam em conflitos que ameaçam seus interesses. Para Ahtisaari e Rintakoski, há algumas razões pelas quais um país se dispõe a prestar esse serviço. Uma delas seria seu *status* na comunidade internacional. Outra seria a

preocupação com a instabilidade criada pelo conflito. Não apenas grandes potências veem a mediação como uma forma de estender sua rede de influência, mas também potências médias se envolvem em esforços de mediação (Berridge 2002, 190-191).

Às vezes, a mediação se dá por meio de uma organização internacional que tem nos seus estatutos essa função, com destaque para a ONU, que tem sido o principal ator no palco da promoção da paz. Sua Carta contém vários artigos sobre seu papel de mediação (Artigos 33, 36, 37, 38 e 99), o que lhe dá, na opinião de Ahtisaari e Rintakoski, legitimidade sem paralelos. Conta com secretariado, agências, recursos e programas envolvidos em todos os temas concebíveis. É o único órgão que pode mediar desde o início e administrar forças de manutenção de paz, levantar recursos e prestar assistência, bem como conduzir a reconstrução e o desenvolvimento a longo prazo. Além da ONU, há outros atores – organizações regionais e internacionais – que têm se tornado gradualmente ativos no processo de promover a paz e a mediação. Entre as regionais têm se destacado a União Europeia (UE), a União Africana (UA), a Organização para Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) e a Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN). A essa lista deveria ser agregada a Organização dos Estados Americanos (OEA) com extensa trajetória de esforços para mediação no hemisfério ocidental (Ahtisaari, 338-339).

Algumas organizações não governamentais (ONGs) têm igualmente atuado como mediadores, e sua atuação é conhecida como Trilha II (*Track II*) para diferenciá-la daquela de cunho oficial, a Trilha I (Ahtisaari & Rintakoski 2013, 339). Entre as mediações de Trilha II estariam algumas promovidas pelo Carter Center e por organizações religiosas (entre as quais os Quakers e a Ordem de Santo Egídio), que exercem influência capaz de facilitar o entendimento (Bjola & Kornprobst 2018, 101-102; Berridge 2002, 194).

O sucesso ou o fracasso nas mediações são atribuídos por Bjola e Kornprobst (2018, 104-105) a várias causas, entre as quais a falta da imparcialidade do mediador, a natureza do conflito e a relação entre o mediador e as partes em conflito. O mediador, segundo Berridge (2002, 189-190), poderá concluir não haver base para negociação entre as partes e limitar-se a apenas oferecer um local para que elas se encontrem. Uma vez tendo conseguido trazê-las à mesa de negociação, seu desempenho dependerá de suas próprias motivações, influência, habilidade diplomática e sua estatura (moral ou política) em relação às partes. Contribuirá para o êxito da mediação o apoio que o mediador obtiver também de outros países.

Aconselhou ainda aquele autor que o mediador ou mediadora deverá se esforçar para que as partes não desistam das negociações presenciais e deve conduzi-las para que cheguem a bom termo. Nesse sentido, poderá propor soluções que

“salvem a aparência” junto ao público nacional. Deve ainda assegurar-se de que o acordo final não pareça favorecer o mediador ou mediadora ou algum dos litigantes. Baseado em sua experiência como mediador do conflito na Irlanda do Norte, o ex-primeiro-ministro britânico Tony Blair opinou que, para uma mediação ser bem-sucedida, é preciso, entre dez fatores, a persistência, a criatividade, a atenção a pormenores e o pulso firme na implementação.

A EXPERIÊNCIA LUSO-BRASILEIRA EM MEDIAÇÕES DIPLOMÁTICAS

O Brasil herdou de Portugal a tradição de solução de controvérsias por via diplomática. Basta lembrar a respeito ter o pequeno país europeu, vizinho da então poderosa Espanha, conseguido, por meio de negociações diplomáticas, direitos não apenas a terras que descobrira, mas também terras *por serem descobertas* (Tratado de Tordesilhas de 1494) e, mais tarde, ter garantido a posse de terras às quais não teria direito, mas que ocupara, tal como a Espanha o fizera nas Molucas e nas Filipinas (Tratado de Madri de 1750).

A própria existência do Brasil independente, ou, melhor dito, o seu reconhecimento diplomático, deu-se pela mediação britânica entre 1822 e 1825. Mas, seguramente, o período em que o Brasil mais se destacaria pela diplomacia seria aquele em que o Barão do Rio Branco (na chefia do Itamaraty entre 1902 e 1912) obteria o inigualável feito de resolver diplomaticamente todas as questões de fronteiras do país com seus dez vizinhos, inclusive pelo recurso a mediações, entre outros meios, para dirimir as questões de limites geográficos.

[S]eguramente, o período em que o Brasil mais se destacaria pela diplomacia seria aquele em que o Barão do Rio Branco (na chefia do Itamaraty entre 1902 e 1912) obteria o inigualável feito de resolver diplomaticamente todas as questões de fronteiras do país com seus dez vizinhos, inclusive pelo recurso a mediações, entre outros meios, para dirimir as questões de limites geográficos.

Transcrevo, a seguir, trechos de resumos que redigi alhures (Barreto 2001, 2006, 2012a) de conflitos intermediados pelo Brasil nas décadas de 1930 (Chaco e Letícia), de 1990 (entre Peru e Equador) e em 2010 (Irã e outros países).

A Guerra do Chaco e a Questão de Letícia

Início da Guerra do Chaco

Em 1928, durante a chefia do Itamaraty por Octávio Mangabeira, tiveram início incidentes que transformariam em conflito armado a antiga disputa diplomática entre a Bolívia e o Paraguai a respeito do Chaco Boreal. A região, situada entre os rios Pilcomayo e Paraguai, ganhara importância no início do século XX com a descoberta e a exploração de petróleo por companhias estrangeiras: a Standard Oil, na Bolívia, e a Royal Dutch Shell, no Paraguai (Kramer & Flaksman 1984, 776). Em 5 de dezembro daquele ano, paraguaios ocuparam o forte Vanguarda, ao norte do Chaco. Em represália, bolivianos tomaram as guarnições de Bogrecón e Mariscal Lopez, na região do Pilcomayo (Melo Franco 1955, 1384).

No ano seguinte, embora tendo recusado a intermediação no conflito do Chaco, o Brasil colaborou na repatriação, por Corumbá, de prisioneiros bolivianos retidos no Paraguai. Em 6 de julho, uma comissão neutra – composta pelo major Lester David Baker, adido militar dos Estados Unidos no Rio de Janeiro, e o primeiro oficial da Secretaria de Estado, Antônio de São Clemente – recebeu, em Corumbá, 21 prisioneiros bolivianos que chegaram a bordo do navio da Marinha de Guerra paraguaia. Embarcados em lancha da flotilha brasileira, os prisioneiros foram entregues ao cônsul boliviano na baía de Cáceres, na fronteira brasileiro-boliviana (Brasil 1930, 22-24).

Afrânio de Melo Franco assumiu a chefia do Itamaraty em 24 de outubro de 1930. Entre maio e junho do ano seguinte, tendo percebido a potencial gravidade da Questão do Chaco, Melo Franco tratou com o embaixador dos Estados Unidos, Edwin Morgan, de chamar a atenção de Washington para o aumento da tensão entre a Bolívia e o Paraguai. Recebeu do secretário de Estado, Henry L. Stimson, uma resposta evasiva (Melo Franco 1955, 1385-1386).

Em março de 1932, como não prosperassem os esforços da Comissão de Conciliação, o chanceler Melo Franco aceitou a sugestão de seu colega argentino, Carlos Saavedra Lamas (Melo Franco 1955, 1387), de que o Brasil e a Argentina procurassem encontrar fórmulas para trazer fim ao conflito. A Bolívia, depois de alguma resistência inicial, passou a acatar a tese brasileira de arbitramento diplomático (Kramer & Flaksman 1984, 776). Melo Franco instruiu o embaixador em La Paz, Souza Leão Gracie, a sugerir uma negociação em duas etapas.

Quando parecia que o arbitramento do Chaco seria aceito, em 15 de junho teve início outro conflito armado entre a Bolívia e o Paraguai, no Forte Pitiantuta, na zona do lago Chuquisaca. Primeiramente os paraguaios – em razão da

ocupação de um fortim por tropas de La Paz (Maia 1940, 50) – e, em seguida, os bolivianos abandonaram as negociações em Washington.

Melo Franco propunha, com base no Pacto de Gondra¹, uma solução para conciliar as partes. A proposta foi aceita pelo Paraguai, mas não pela Bolívia. No final do mês, Saavedra Lamas apresentou a ideia da realização em Buenos Aires de uma reunião para preparar uma ação conjunta por parte de Argentina, Brasil, Chile e Peru. Melo Franco concordou com a iniciativa, embora tenha expressado ceticismo quanto à atitude boliviana a seu respeito.

As tentativas de solução continuavam a surgir e o Brasil apoiou, no começo de agosto, sugestão feita pela Comissão de Conciliação em Washington consistente na formulação de apelo, a ser assinado pelos demais 19 países hemisféricos, dirigido à Bolívia e ao Paraguai para que suspendessem os preparativos militares. La Paz, porém, impôs condições para a aceitação de arbitramento. Ainda em agosto, Saavedra Lamas propôs que a Comissão em Washington apresentasse a ideia de uma trégua de um mês, mantendo-se o *status quo* territorial e assumindo-se o compromisso de empreender negociações posteriormente. O Brasil concordou com o esquema, aceito pela Bolívia, mas recusado pelo Paraguai, que contestava a manutenção em poder dos bolivianos de fortes que haviam sido conquistados.

Início da Questão de Letícia

O conflito no Chaco encontrava-se nesse ponto, quando teve início a segunda questão diplomática regional à qual Melo Franco devotaria sua atenção: a de Letícia. Em 31 de agosto de 1932, cerca de 250 peruanos, tanto civis quanto militares (Melo Franco 1955, 1389, 1401, 1448) ocuparam o porto fluvial daquela cidade colombiana localizada perto da fronteira com o Brasil. Havia apenas um decênio que a região, anteriormente peruana, fora incorporada à Colômbia por força do Tratado Salomón-Lozano. A situação era delicada para o Brasil, dada a proximidade geográfica e o fato de ter assinado a Ata de Washington de 1928, que permitira a criação daquele tratado peruano-colombiano (Barros 1941, 51-52). Alegando não se tratar de ação empreendida pelo governo peruano, este se recusou a intervir. A Colômbia preparou uma expedição militar para repelir os peruanos. Os expedicionários deveriam partir do litoral e, pelo rio Amazonas, em pleno território brasileiro, atingir o local do conflito. As embarcações colombianas foram fundeadas no porto de Belém do Pará.

1. Segundo o Artigo 1º do Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre os Estados Americanos (Tratado Gondra), assinado em Santiago em 3 de maio de 1923, "Toda cuestión que, por cualquiera causa se suscitare entre dos o más de las Altas Partes Contratantes, y que no hubiera podido ser resuelta por la vía diplomática, ni llevada a arbitraje en virtud de tratados existentes, será sometida a la investigación e informe de una Comisión constituida del modo que establece el artículo IV".

A primeira oportunidade de intermediação brasileira no conflito de Letícia surgiria em outubro. Tendo os Estados Unidos recusado pedido peruano de interceder junto à Colômbia para revisar o Tratado Salomón-Lozano, o embaixador do Peru solicitou a Melo Franco que atuasse como mediador. Ao mesmo tempo, o governo em Lima decidiu propor, com base no Pacto de Gondra, a constituição de uma comissão de inquérito e conciliação. As duas iniciativas peruanas foram recusadas por Bogotá, que afirmava não se tratar de questão internacional, mas de política interna a ser resolvida pela simples reocupação de Letícia por forças colombianas (Melo Franco 1955, 1455-1458).

O subsecretário de Estado norte-americano, Francis White, também propôs intermediação brasileira na questão de Letícia ao embaixador em Washington, Rinaldo de Lima e Silva. O Itamaraty não aceitou a sugestão, alegando estarem acéfalas sete missões diplomáticas americanas no Rio de Janeiro, o que impossibilitava as negociações iniciais. Não obstante, em dezembro, o chanceler Melo Franco formulou proposta de acordo para pôr fim às hostilidades. Seu plano previa a entrega provisória do território contestado ao Brasil, que o devolveria à Colômbia quando se realizasse a Conferência no Rio de Janeiro para rever o Tratado Salomón-Lozano. Tanto a Colômbia quanto o Peru aceitaram os termos gerais da proposta, não chegando, porém, a acordo quanto à duração da administração brasileira do território contestado. Ao final do ano, à medida que avançava a proposta brasileira para a questão de Letícia, fracassavam as tentativas de conciliação e arbitramento na Questão do Chaco apresentadas em Washington e uma sugerida pelo chanceler chileno.

Em janeiro de 1933, o conflito de Letícia complicou-se, quando uma flotilha colombiana partiu de Belém e fundeou em Manaus, de onde partiu para Tefé. A Liga das Nações, por meio do presidente do Conselho, escreveu à Colômbia e ao Peru, ouvindo da primeira o argumento de que se tratava de questão interna e, do segundo, a afirmação de que a aproximação da flotilha constituía ato de agressão. Melo Franco empenhou-se em obter aceitação de sua proposta por Lima e Bogotá.

A primeira oportunidade de intermediação brasileira no conflito de Letícia surgiria em outubro. Tendo os Estados Unidos recusado pedido peruano de interceder junto à Colômbia para revisar o Tratado Salomón-Lozano, o embaixador do Peru solicitou a Melo Franco que atuasse como mediador.

No dia 13, a Colômbia considerou terminada a mediação brasileira. O chanceler brasileiro dirigiu-se ao governo colombiano nos seguintes termos:

Agora [...] que o governo da Colômbia dá por encerrada a nossa fraternal mediação, só nos resta dizer-lhe que nunca se devem considerar fechados para sempre os caminhos que nos conduzem à paz, nem dados como derradeiros os esforços para impedir o terrível flagelo da guerra. A todo tempo, o Brasil será sempre o mediador fraternal entre os seus irmãos do continente que porventura se encontrem momentaneamente em conflito suscetível de ameaçar a paz americana (grifo nosso).

No dia seguinte, teve início a represália da Colômbia. Sua flotilha, que seguira os rios Amazonas e Içá, acobertada por aviões, confrontou-se com aviões peruanos em águas brasileiras. No dia 15, as forças colombianas tomaram Tapuracá. Na semana seguinte, a Colômbia solicitou interferência da Liga das Nações e, em resposta, seu conselho decidiu constituir uma comissão de 13 membros, além do Brasil e dos Estados Unidos, para tratar da questão. No dia 25, a Comissão apresentou proposta com quatro pontos: evacuação do território pelas forças peruanas; entrega do território a uma comissão da própria Liga; requisição, pela Comissão da Liga, de forças colombianas para manter ordem no território sob o caráter de tropa internacional; e negociações diretas entre as partes para solução da questão de fundo e dos problemas conexos.

O Peru recusou, em 18 de março, a proposta da enfraquecida Liga das Nações. A Colômbia prosseguiu sua ofensiva e, no dia 27, atacou e ocupou a cidade de Guepi, em pleno território peruano. A situação se agravava e, durante os meses de abril e maio, o Conselho da Liga acelerou negociações com as partes (Melo Franco 1955, 1394-96, 1456, 1459, 1460-62).

Após modificação da redação da proposta quanto à composição da tropa de caráter internacional, o Conselho da Liga das Nações obteve, em 25 de maio, acordo dos dois países litigantes. O plano, em sua essência, baseava-se na administração provisória do território por terceiros, princípio semelhante ao que propusera Melo Franco.² Seguindo os termos do acordo, constituiu-se comissão encarregada de administrar Letícia enquanto durassem as negociações de fundo. Compôs-se de representantes dos Estados Unidos, da Espanha e do Brasil.³ Tendo o Paraguai

2. Vargas (1955) informa que o Brasil propusera, em 1933, solução conciliatória entre o Peru e a Colômbia, porém ela não foi aceita pelo primeiro.

3. Respectivamente, o coronel do Exército Arthur Brown, o capitão Francisco Iglesias e o capitão da Marinha Alberto de Lemos Bastos.

formalmente declarado guerra à Bolívia em maio, o secretário de Estado interino dos Estados Unidos submeteu, em junho, ao presidente Franklin Roosevelt a proposta de retirar-se aquele país da Comissão de Conciliação para a Questão do Chaco, dados seus infrutíferos resultados após quatro anos e meio de existência. Sugeriu que o assunto fosse deixado para ser decidido pela Liga das Nações e pelos sul-americanos (Melo Franco 1955, 1398).

No mês seguinte, após ter sido dissolvida a comissão criada em Washington para dirimir a questão, o ministro Melo Franco fez uma tentativa de mediação do conflito. Propôs o chanceler brasileiro confidencialmente à Argentina, ao Chile e ao Peru que, juntamente com o Brasil, formassem um bloco – ABCP – e solicitassem ao Conselho da Liga das Nações que adotasse seu plano de paz. Entretanto, em Washington, tinha início a negociação de um tratado comercial do Brasil com os Estados Unidos. Em julho, o Departamento de Estado propôs ao Brasil negociações para estabelecer acordo comercial de reciprocidade (Moniz Bandeira 1978, 240). Alegou riscos de maior protecionismo em decorrência de propostas no Congresso e mesmo no Executivo, inclusive a imposição de tarifas sobre o café brasileiro, e afirmou que, em troca de redução brasileira de tarifas sobre produtos norte-americanos, Washington poderia manter as principais exportações brasileiras em lista de produtos de livre importação.

Evolução da Guerra do Chaco

No dia 26 de julho, o Itamaraty publicou comunicação em que dizia terem a Bolívia e o Paraguai aceitado solicitar à Liga das Nações que nomeasse o ABCP visando procurar fórmula para restauração da paz. Melo Franco comunicou, em 23 de agosto, ao embaixador dos Estados Unidos no Brasil, Hugh Gibson, proposta para solução do problema do Chaco que submetera à Argentina, ao Chile e ao Peru. Consistia em três pontos: a limitação preliminar do território paraguaio não contestado; a evacuação da parte restante do território; e um armistício inicial de 45 dias (Melo Franco 1955, 1399 e 1401). O Conselho da Liga tomou, em setembro, decisão favorável à proposta ABCP, em seguida transmitida aos governos da Bolívia e do Paraguai. Este último aceitou o plano na sua integridade, mas o governo boliviano apresentou modificações sobre as quais não se alcançou acordo⁴. Diante do impasse, em outubro, Melo Franco deu por encerrada a mediação (Brandi & Benjamin 1984, 1351).

4. Vargas (1995, 245 - nota 36) observou que a Guerra do Chaco, iniciada em 1932 entre a Bolívia e o Paraguai, fora objeto de mediação sem êxito do Brasil, da Argentina, do Chile e do Peru, em 1933.

O presidente argentino, general Agustín Justo, visitou o Brasil entre os dias 7 e 13 de setembro (Danese 1999, 290). Não deixou Melo Franco de propor a Getúlio Vargas que assinasse com o líder argentino uma declaração em que Brasil e Argentina exortaram a Bolívia e o Paraguai a depor armas e alcançar entendimento pacífico para a Questão do Chaco (Kramer & Flaksman 1984, 776). O ato teria, porém, pouco efeito: o conflito armado se estenderia ainda por mais dois anos, tornando-se o mais grave nas Américas no século XX (Brandi & Benjamin 1984, 1351), e temendo-se que transformasse a Bolívia e o Paraguai “nos Bálcãs da América”⁵.

Em 25 de outubro de 1933, tinham início, no Rio de Janeiro, as negociações sobre a questão de Letícia, sob a presidência de Melo Franco. Mas a atenção principal da Chancelaria brasileira voltava-se para a VII Conferência Pan-Americana, a ser realizada em dezembro em Montevideu. Getúlio Vargas enviou telegrama ao presidente da reunião concitando os participantes a encontrar solução para o conflito do Chaco. Em seu texto, fez veemente apelo para que a VII Conferência Internacional Americana empenhasse “seus melhores esforços com o fim de fazer cessar a guerra do Chaco”. Resaltou que nenhuma questão affligia “mais dolosamente a América” naquele momento. Lembrou as iniciativas diplomáticas brasileiras para obter conciliação.

Fim da Questão de Letícia

Embora já não fosse ministro das Relações Exteriores do Brasil, Afrânio de Melo Franco continuou a presidir as negociações entre a Colômbia e o Peru para resolver a questão de Letícia. Finalmente, em 24 de maio, as partes assinaram⁶, no salão de honra do Automóvel Clube do Rio de Janeiro (Melo Franco 1955, 1483), o Protocolo da Amizade, que restabeleceu a soberania da Colômbia sobre Letícia⁷. O documento reafirmou a validade do Tratado Salomón-Lozano, de 12 anos antes (Garcia 2008, 71), o que implicava o reconhecimento da linha Apaporis-Tabatinga como o limite com o Brasil (Hirst s/d).

Conflito entre Peru e Equador

Um exemplo posterior e relevante de mediação brasileira foi o do conflito na fronteira entre o Peru e o Equador entre 1995 e 1998 (Barreto 2012a, 383-392). A situação política tanto do Peru quanto do Equador seria muito instável naquele

5. Hilton (1977), citando o embaixador Rodrigues Alves em comunicação de Buenos Aires.

6. Barros (1943, 67) informa que assinaram pela Colômbia os Srs. Roberto Urdaneta Arbeláez, Guilherme Valencia e Luiz Cano e pelo Peru os Srs. Vitor M. Maurtua, Vitor Andrés Belaunde e Alberto Ulloa.

7. Vargas (1995, 297) relata a alta situação de prestígio internacional para o Brasil em razão da mediação brasileira que, com a intervenção do Conselho da Liga das Nações, conduziu ao acordo que encerrou a questão, restabelecendo a soberania colombiana em Letícia.

período, tendo havido processos de remoção de presidentes e protestos diversos, além da invasão da embaixada japonesa em Lima por membros de uma organização terrorista. Apesar dessas dificuldades internas, com apoio brasileiro, os dois países lograriam alcançar um acordo para pôr fim ao litígio fronteiriço que minava as relações entre aqueles dois países vizinhos havia cinco décadas.

Guerra do Cenepa

A questão de fronteira ressurgira em janeiro de 1995 quando ocorreu a chamada Guerra do Cenepa entre os dois países (Chohfi 2002/2003, 139). O chanceler Luiz Felipe Lampreia (1999, 220) diria que, de “certo modo”, a agenda diplomática do governo Fernando Henrique Cardoso incorporara “desde logo às suas prioridades a disputa entre Equador e Peru”, pois o conflito eclodiu cinco dias depois da sua posse como presidente.

O embaixador Osmar Chohfi (2002/2003), que teve atuação destacada na resolução do conflito, ao descrever a situação interna de cada um dos dois países contendores, notou que o Peru,

O chanceler Luiz Felipe Lampreia (1999, 220) diria que, de “certo modo”, a agenda diplomática do governo Fernando Henrique Cardoso incorporara “desde logo às suas prioridades a disputa entre Equador e Peru”, pois o conflito eclodiu cinco dias depois da sua posse como presidente.

sob a tutela de um regime politicamente autoritário, havia obtido conquistas na guerra contra o terrorismo e o narcotráfico e era tido pelas organizações financeiras internacionais como um dos casos de sucesso na implantação das reformas ditadas pelo Consenso de Washington, a despeito de notáveis restrições no campo das liberdades individuais e do estado de direito.

Observou ainda que, do outro lado, o Equador:

fora dos primeiros países a trilhar o retorno ao terreno da democracia representativa, mas enfrentava dificuldades econômicas com impacto sobre sua projeção externa, especialmente no que dizia respeito ao conflito com o Peru.

Descreveu a situação militar favorável ao Equador que sustentava “suas posições no Alto Cenepa” e demonstrava “reter o controle do espaço aéreo naquela faixa da fronteira, na Cordilheira do Condor”. Observou que tal fato “propiciou um inestimável componente de autoestima às lideranças equatorianas”. Por fim, Osmar Chohfi (2002/2003, 140) narrou como essa situação foi aproveitada nas negociações no Rio de Janeiro:

[...] os países-garantes puderam capitalizar esse breve momento de (aparente) igualdade de condições, no terreno militar, para obter um compromisso que fazia retornar à jurisdição do Protocolo do Rio de Janeiro o encaminhamento do processo de paz. O Equador, de certa forma, viu-se positivamente induzido a reconhecer a vigência plena do protocolo e a aceitar a intermediação da Garantia, já que corretamente percebia sua superioridade no Cenepa como um fator apenas momentâneo de influência no campo diplomático. O Peru, por seu lado, cedia na aceitação de elementos estranhos ao protocolo, tal como era a feliz definição dos “impasses subsistentes” – conceito já explorado pelo Itamaraty antes mesmo do conflito de 1995 – e da cabida às reclamações equatorianas por uma saída amazônica viável, ao acomodar-se à ideia de que deveria ser encontrada uma solução final e duradoura para o conflito.

Por sua vez, Lampreia (1999, 220) relatou como os “países-garantes se mobilizaram e conseguiram incentivar ambos os governos a assinarem, em 17 de fevereiro, a Declaração de Paz no Itamaraty”. Ressaltou que, nesse documento, o Equador voltara “a aceitar a validade e a vigência do Protocolo do Rio de Janeiro de 1942 e, por conseguinte, a atuação dos garantes”. Na sua opinião, tal fato permitira ao Peru, em contrapartida, reconhecer “pela primeira vez a existência de impasses na implementação do Protocolo”. De fato, esse reconhecimento levaria a que, do texto da Declaração de Paz, constasse, entre outras, uma cláusula a respeito de “uma área a ser totalmente desmilitarizada, em cuja determinação” seriam “devidamente dadas as garantias necessárias para a segurança das zonas vizinhas de ambos os países” (Garcia 2008, 666).

Reinício de negociações

Em fevereiro de 1997, os países-garantes lamentaram que circunstâncias inesperadas em ambos os países tivessem determinado o temporário adiamento do início de etapa decisiva do diálogo entre o Equador e o Peru. Em 17 de março, os mesmos países expressaram satisfação pela realização no mês seguinte, em

Brasília, de conversações entre os governos peruano e equatoriano. Anunciaram que haviam prorrogado por período de três meses a permanência da Missão de Observadores Militares Equador-Peru (MOMEPE).

Por nota de abril, o Itamaraty informou que, na presença do ministro interino, embaixador Sebastião do Rego Barros, e dos embaixadores da Argentina, Chile e EUA, seria realizada cerimônia de intercâmbio de documentos entre os embaixadores do Equador e do Peru, no âmbito do processo de paz entre aqueles dois países. Dias depois, anunciou a realização da Sessão de Inauguração das Conversações Substantivas no Âmbito do Processo de Paz. A cerimônia seria presidida pelo ministro Lampreia e contaria com a presença do chanceler do Equador, embaixador José Ayala Lasso, e do ministro do Trabalho e Promoção Social e encarregado da Pasta de Relações Exteriores do Peru, Senhor Jorge González Izquierdo.

Segundo Lampreia (1999, 220), nesse meio tempo, o “processo [de paz] foi avançando gradualmente sem que, no entanto, houvesse em momento algum a certeza de que se chegaria a bom termo”. Para o chanceler brasileiro, por isso mesmo, fora “um esforço em última instância recompensador, mas, em várias etapas, tenso e desgastante”.

Progressos na negociação

Os reais progressos na negociação se desenvolveram durante a maior parte de 1998. Em 19 de janeiro foi adotado o Cronograma do Rio de Janeiro, pelo qual os países-garantes proporcionaram ao Peru e ao Equador pontos de convergência e listaram vantagens de uma cooperação. Foram criadas quatro comissões para tratar de estabelecer um equilíbrio geral nas concessões entre os dois países (Chohfi 2002/2003, 140). Lampreia (2010, 152) recordaria, anos mais tarde, ter o presidente equatoriano Fabián Alarcón, no dia 25, exposto a ideia de convocar um referendo no seu país para legitimar a opção, constante do cronograma, de uma solução que não resultasse em soberania total. Narrou como o presidente Fernando Henrique Cardoso apoiou a iniciativa.

No mês seguinte, em cumprimento ao cronograma, foi concluída a designação dos integrantes dos grupos técnico-jurídicos. Em reunião da Comissão Equatoriano-Peruana encarregada de tratar dos desacordos entre os dois países, realizada em Brasília, no mês seguinte, os respectivos delegados emitiram nota à imprensa na qual informaram que os desacordos seriam objeto de estudo e parecer dos grupos jurídico-técnicos.

Em setembro, realizou-se, no plano bilateral Brasil-Peru, a Quarta Reunião do Mecanismo Permanente de Consulta, Informação e Cooperação, sendo as respectivas delegações chefiadas pelos vice-chanceleres, embaixadores Sebastião do Rego

Barros e Hugo Palma. Coincidiram sobre “um adensamento da cooperação existente”, salientando “especialmente as perspectivas em matéria de integração energética, física e comercial, bem como de cooperação na área amazônica, de forma a somar esforços para promover o desenvolvimento sustentável da região”.

Lampreia (1999, 378) relatou na ONU, em setembro, o andamento das negociações de paz promovidas pelos países-garantes do Protocolo do Rio de Janeiro, antevendo sua conclusão próxima:

O governo brasileiro, como coordenador dos países-garantes do Protocolo do Rio de Janeiro, vem empreendendo esforços sustentados para que o Equador e o Peru cheguem o quanto antes a acordo sólido e definitivo para solucionar o diferendo limítrofe que os separa há várias décadas. A diplomacia brasileira – juntamente com as da Argentina, do Chile e dos EUA – encontra-se mobilizada com o propósito de oferecer a melhor contribuição possível. Desdobramentos recentes confirmam os prognósticos de que o processo de paz está em vias de ser concluído e atestam a vontade política e o empenho com que o Peru e o Equador vêm trabalhando nesse sentido (Brasil 1974).

Após reunião realizada em Brasília com o presidente Fernando Henrique Cardoso, os presidentes Mahuad e Fujimori emitiram o comunicado “Granja do Torto”, no qual informaram que, além dos importantes aspectos do processo de paz, o encontro permitira “abordar a grave e preocupante realidade das minas na zona fronteiriça entre os dois países”. Dirigiram-se ao presidente brasileiro, na sua condição de chefe de Estado do país coordenador dos países-garantes do Protocolo do Rio de Janeiro, para solicitar, por seu intermédio, a elaboração pela MOMEPE de um plano de retirada de minas da zona, a ser posteriormente executado com o apoio de outros governos, bem como de organismos internacionais públicos e privados.

Em outubro, foi entregue, em Lima e Quito, a Proposta dos Países-Garantes sobre Solução Global de Paz. O documento foi elaborado em atenção à solicitação feita no início do mês ao presidente do Brasil por seus colegas do Equador e do Peru. Anunciou-se que, no dia 26 daquele mês, deveria realizar-se, no Palácio Itamaraty, em Brasília, cerimônia de assinatura solene do Acordo Global e Definitivo de Paz entre o Equador e o Peru.

Lampreia (1999, 220) resumiu, em artigo, a proposta oferecida para solucionar a questão. Explicou que, para “atender à reivindicação equatoriana sobre a área nevrálgica de Tiwintza”, havia se chegado a uma fórmula que estabelecia uma solução de direito privado e dava ao Equador a propriedade perpétua de

um espaço de um quilômetro quadrado. Essa fórmula, para o chanceler, tinha “em plena conta os anseios legítimos do povo e do governo do Equador, sem constituir renúncia de soberania para o Peru”.

Conclusão do acordo de paz

No dia 26, os presidentes do Equador e do Peru formalizaram o acordo sobre a controvérsia (Clinton 2005, 821-822). Na cerimônia, Fernando Henrique Cardoso deu as boas-vindas a Mahuad e Fujimori, e registrou a presença de vários outros chefes de Estado e do secretário-geral da OEA. Mencionou “com especial satisfação a iniciativa dos presidentes Mahuad e Fujimori para acelerar a retirada das minas na região fronteiriça”. Mais tarde, Lampreia (1999, 216) assim recordaria os diversos momentos pelos quais atravessou durante a difícil negociação:

O presidente Fernando Henrique Cardoso e eu estivemos envolvidos pessoalmente em todas as fases da negociação, seja em contatos diretos, seja em dezenas de conversas telefônicas. Em determinadas horas, sentia-se como um amigo e mediador, ouvindo as percepções e atitudes com forte carga emocional. [...] Percebia-se que o processo havia chegado a certas linhas de resistência que somente poderiam ser vencidas com um impulso adicional. Tal impulso veio na forma de um cronograma, idealizado pelo Brasil, que fixava os próximos passos das negociações. Todos sabíamos que o importante não eram as datas precisas, mas sim a ideia de que, tanto era possível chegar à paz, que até já se chegara a acordo sobre a sequência das etapas finais da caminhada.

Com forte apoio brasileiro, caberia dessa forma a dois descendentes de imigrantes, um do Japão (Fujimori) e outro do Líbano (Mahuad) – não vinculados, portanto, por laços ancestrais à antiga disputa –, a conclusão do acordo de paz entre as fronteiras do Peru e do Equador. O Brasil continuaria a acompanhar com interesse a evolução dos acontecimentos e a participar da Missão de Observadores Militares na Cordilheira do Condor (MOMEPE), nela permanecendo pelos quatro anos seguintes (Fontoura 1999, 203).

Implementação

Solucionada a questão, o Brasil passaria a tratar da cooperação bilateral com cada um dos dois países que fizeram parte do conflito. Em novembro, Seixas Corrêa informou que o governo brasileiro vinha estudando modalidade que per-

mitisse apoiar os dois países na captação de recursos para o financiamento internacional dos projetos de integração fronteiriça acordados no âmbito do Acordo de Paz assinado em Brasília. Referiu-se também ao desenvolvimento de projeto no Parque Nacional Sangay que visava criar melhores condições de vida para as populações da selva equatoriana.

Intermediação turco-brasileira entre Irã e outros países

A ocasião para a intermediação turco-brasileira entre Irã e outros países seria criada durante a visita do presidente Lula ao Irã entre os dias 15 e 17 de maio de 2010, por ocasião da realização da 14ª Reunião de Cúpula de Chefes de Estado do G-15 (Barreto 2012b, 395-398).

Ao anunciar a viagem, o Itamaraty salientou tratar-se da primeira visita de um chefe de Estado brasileiro ao Irã. Informou que o presidente Lula se reuniria com o líder supremo Aiatolá Ali Khamenei, com o presidente Ahmadinejad e com o presidente do Parlamento, Ali Larijani. Aduziu que, além de tratar de temas bilaterais, os dois lados passariam em revista os principais temas da agenda internacional, em particular as questões do Oriente Médio, e que o presidente Lula trataria também do programa nuclear iraniano. De fato, ao final da visita, Irã, Brasil e Turquia emitiram uma Declaração Conjunta na qual revelaram um acordo para envio de urânio do Irã para o exterior para enriquecimento. Das principais cláusulas do documento, assinado pelos ministros do Exterior dos três países, constaram os seguintes compromissos iranianos:

5. [...] a República Islâmica do Irã concorda em depositar 1.200 quilos de urânio levemente enriquecido (LEU) na Turquia. Enquanto estiver na Turquia, esse urânio continuará a ser propriedade do Irã. O Irã e a AIEA poderão estacionar observadores para monitorar a guarda do urânio na Turquia.

6. O Irã notificará a AIEA por escrito, por meio dos canais oficiais, a sua concordância com o exposto acima em até sete dias após a data desta Declaração. Quando da resposta positiva do Grupo de Viena (EUA, Rússia, França e AIEA), outros detalhes da troca serão elaborados por meio de um acordo escrito e dos arranjos apropriados entre o Irã e o Grupo de Viena, que se comprometera especificamente a entregar os 120 quilos de combustível necessários para o Reator de Pesquisas de Teerã.

7. Quando o Grupo de Viena manifestar seu acordo com essa medida, ambas as partes implementarão o acordo previsto no parágrafo 6. A República Islâmica do Irã expressa estar pronta – em conformidade com o acordo – a depositar seu LEU dentro

de um mês. Com base no mesmo acordo, o Grupo de Viena deve entregar 120 quilos do combustível requerido para o Reator de Pesquisas de Teerã em não mais que um ano.

8. Caso as cláusulas desta Declaração não forem respeitadas, a Turquia, mediante solicitação iraniana, devolverá rápida e incondicionalmente o LEU ao Irã.

A Declaração Conjunta foi encaminhada, no dia 19, aos membros do CSNU e, no dia 24, ao diretor-geral da AIEA. O documento não seria, no entanto, tomado em conta quando o CSNU aprovou resolução que impôs sanções ao Irã. O Brasil votou contra o projeto, tendo a representante permanente do Brasil, embaixadora Maria Luiza Ribeiro Viotti, pronunciado a seguinte explicação de voto:

O Brasil vota contra o projeto de resolução.

Ao fazê-lo, estamos honrando os propósitos que inspiraram nossos esforços que resultaram na Declaração de Teerã de 17 de maio.

Estamos votando contra por não vermos as sanções como instrumento eficaz neste caso. As sanções, muito provavelmente, levarão ao sofrimento do povo iraniano e serão usadas por aqueles que, em todos os lados, não desejam a prevalência do diálogo.

Também votamos contra porque a adoção de sanções, a esta altura, vai de encontro aos bem-sucedidos esforços do Brasil e da Turquia para engajar o Irã em uma solução negociada para seu programa nuclear. [...], a Declaração de Teerã adotada em 17 de maio constitui oportunidade única que não deve ser desperdiçada. Foi aprovada pelas mais altas instâncias da liderança iraniana e endossada pelo Parlamento iraniano. [...] Estamos firmemente convencidos de que a única maneira possível de alcançar esse objetivo comum é garantir a cooperação do Irã por meio do diálogo e de negociações eficazes e objetivas. [...]

Assim, o governo brasileiro lamenta profundamente que a Declaração Conjunta não tenha recebido o reconhecimento político que merecia e que tampouco lhe tenha sido dado o tempo necessário para frutificar.

O Brasil considera pouco natural lançar-se no caminho das sanções antes mesmo que as partes envolvidas possam sentar e discutir a implementação da Declaração. As reações do Grupo de Viena à carta iraniana de 24 de maio, que confirmou o compromisso do Irã com o conteúdo da Declaração, foram recebidas há apenas poucas horas. Não foi concedido ao Irã nenhum tempo para reagir às opiniões do Grupo de Viena, inclusive à proposta de realização de reunião técnica para discutir detalhes.

A adoção de sanções em tais circunstâncias envia um sinal errado ao que poderia ser o começo de um engajamento construtivo em Viena. [...]

CONCLUSÕES

O Brasil dispõe de algumas vantagens comparativas para servir de mediador em conflitos internacionais. Duas delas saltam aos olhos. A primeira claramente decorre de sua posição geopolítica e regional. A segunda constitui sua diplomacia bem estruturada com conhecimento acumulado dos contextos e interesses internacionais, em especial os dos países latino-americanos.

Em razão de sua vasta extensão territorial e amplos recursos naturais, é amplamente reconhecido seu papel de mediador em matéria de sustentabilidade ambiental, sobretudo a partir da Rio 92. A história diplomática brasileira apresenta exemplos de política externa tradicional e consistentemente voltada à busca da paz e da resolução pacífica de conflitos. Os fatos de não se ter envolvido em conflitos bélicos desde o final da Guerra do Paraguai e de ter optado por não ter armas nucleares sublinham essa tradição. Com exceção de curto interregno recente no governo federal anterior (durante o qual sofreu abalo de credibilidade ao descontrolar-se o desmatamento na Amazônia), o Brasil acumulou notável capital diplomático (Barreto 2021).

O que os exemplos acima da experiência brasileira de mediação nos ensinam? Tanto nos casos da Guerra do Chaco e da Questão de Letícia quanto no conflito entre Peru e Equador, o Brasil teve êxitos graças a seus esforços diplomáticos perseverantes e à qualidade de sua diplomacia. A tentativa válida de mediar a questão de urânio enriquecido entre o Irã e outros países não surtiu o efeito pretendido, tendo sido mesmo ignorada por outros membros relevantes da comunidade internacional.

As ações diplomáticas acima resumidas indicam ademais que a capacidade brasileira para exercer mediação depende de certas condições do conflito. Nesse sentido, não parece ter havido dúvida sobre o interesse legítimo brasileiro em mediar

A história diplomática brasileira apresenta exemplos de política externa tradicional e consistentemente voltada à busca da paz e da resolução pacífica de conflitos. (...) Com exceção de curto interregno recente no governo federal anterior (durante o qual sofreu abalo de credibilidade ao descontrolar-se o desmatamento na Amazônia), o Brasil acumulou notável capital diplomático.

questões na sua vizinhança, enquanto outras mais distantes parecem escapar à aceitação internacional ampla, como se deu no caso da iniciativa com relação ao Irã.

As negociações para terminar a Guerra do Chaco e a Questão da Letícia trataram essencialmente da cessação das hostilidades. Já as relativas ao conflito entre Peru e Equador foram seguidas ademais por ações para a manutenção da paz por meio da cooperação brasileira para a integração da área fronteiriça.

Nos conflitos sul-americanos, o Brasil buscou apoio de organismos internacionais (Liga das Nações e OEA) e consultou pelo menos um país extrarregional (Estados Unidos). No caso da intermediação no Irã, não houve, durante as breves tratativas, maior envolvimento de terceiros países ou de organismos internacionais.

Nas extensas negociações sul-americanas nas décadas de 1930 e 1990, houve manifesta persistência dos mediadores, enquanto a questão relativa ao Oriente Médio se limitou a uma reunião seguida da emissão de um Comunicado Conjunto bem-intencionado, mas nem precedido, nem seguido de ações diplomáticas ou outras formas de seguimento para implementação, exceto o encaminhamento do documento a membros do CSNU e a organismo internacional especializado (AIEA).

Por último, é de notar que as mediações sul-americanas foram extensas, interrompidas e retomadas, em uma clara expressão da resiliência dos negociadores brasileiros. Já a intermediação de boa-fé turco-brasileira se limitou a um documento elaborado em meio a uma visita bilateral no âmbito de um encontro plurilateral (G-15).

Em resumo, da experiência brasileira nas mediações narradas de forma sucinta neste artigo, conclui-se que, ainda que todas fossem realizadas na melhor das intenções, produziram melhores resultados aquelas efetivadas na vizinhança geográfica, após ampla consulta a diversos atores (países e organismos internacionais ou regionais). Todas contaram com diplomacia preparada e criativa, bem como representativa de um país pacífico e com longa tradição de recurso à mediação diplomática para a solução de controvérsias internacionais. ■

Referências Bibliográficas

- Aggestam, Karin. 2016. "Diplomatic Mediation". In: *The SAGE Handbook of Diplomacy*, organizado por Costas M. Constantinou, Pauline Kerr & Paul Sharp. Nova York: SAGE Publications.
- Ahtisaari, Martti & Kristina Rintakoski. 2013. "Mediation". In: *The Oxford Handbook of Modern Diplomacy*, organizado por Andrew Fenton Cooper, Jorge Heine & Ramesh Thakur. Oxford: Oxford University Press.
- Barreto, Fernando de Mello. 2001. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, v. 1: 1912-1964*. São Paulo: Editora Paz e Terra, em 2001 e 2006.
- Barreto, Fernando de Mello. 2006. *Os sucessores do Barão: relações exteriores do Brasil, v. 2: 1964-1985*. São Paulo: Editora Paz e Terra.
- Barreto, Fernando de Mello. 2012a. *A Política externa após a redemocratização. Tomo I - 2. Política externa (1985-2002)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Barreto, Fernando de Mello. 2012b. *A Política externa após a redemocratização. Tomo II - Política externa (2003-2010)*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.
- Barreto, Fernando de Mello. "O Capital diplomático brasileiro". *Revista Interesse Nacional*, Ano 14, N. 54, Julho - Setembro, 2021.
- Berridge, G. R. 2002. *Diplomacy: Theory and Practice*. 6ª edição. Londres: Palgrave MacMillan.
- Barros, Jayme de. 1941. *A política exterior do Brasil (1930-1942)*. Rio de Janeiro: Livraria Editora Zélio Valverde.
- Bjola, Corneliu & Markus Kornprobst. 2018. *Understanding International Diplomacy: Theory, Practice and Ethics*. Londres e Nova York: Routledge.
- Brasil. 1930. "Relatório do Ministério das Relações Exteriores." 1º volume. *Ministério das Relações Exteriores*. Rio de Janeiro: Imprensa Nacional. https://www.funag.gov.br/chdd/images/Relatorios/Relatorio_1929.pdf.
- Brasil. 1974. "Resenha de Política Exterior do Brasil." *Ministério das Relações Exteriores*. Ano 1, n. 1 (jun). Brasília. <https://www.gov.br/mre/pt-br/arquivos/documentos/resenhas-de-politica-exterior-do-brasil/resenha-n84-1sem-1999.pdf>.
- Brandi, Paulo & César Benjamin. 1984. "Afrânio de Melo Franco", verbete. In *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983*, organizado por Alzira Alves de Abreu e Israel Beloch, 1351. Centro de Documentação de História Contemporânea do Brasil, Forense-Universitária. FINEP. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Castro, Flávio Mendes de Oliveira. 1983. *História da organização do Ministério das Relações Exteriores*. Brasília: Editora UnB.
- Clinton, William J. 2005. *My Life*. London: Arrow Books.
- Danese, Sérgio F. 1999. *Diplomacia presidencial*. Rio de Janeiro: Topbooks.
- Fontoura, Paulo Roberto Campos Tarrisse da. 1999. *O Brasil e as operações de manutenção da paz das Nações Unidas*. Brasília: FUNAG.
- Garcia, Eugenio V. 2008. *Diplomacia brasileira e política externa: documentos históricos, 1493-2008*. Rio de Janeiro: Contraponto.
- Hilton, Stanley. 1977. *O Brasil e as grandes potências*. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.
- Hirst, Mônica. s/d. "Guerra e paz na região". In *A diplomacia brasileira*. CD-ROM. Ministério das Relações Exteriores. Brasil.
- Kramer, Paulo & Dora Flaksman. 1984. "Chaco, a questão do". In *Dicionário Histórico-Biográfico Brasileiro 1930-1983*, organizado por Alzira Alves de Abreu e Israel Beloch, 776. Centro de Documentação de História Contemporânea do Brasil, Forense-Universitária. FINEP. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas.
- Lampraia, Luiz Felipe. 1999. *Diplomacia brasileira*. Rio de Janeiro: Editora Nova Aguilar.
- Lampraia, Luiz Felipe. 2010. *O Brasil e os ventos do mundo*. Rio de Janeiro: Objetiva.

Maia, Jorge. 1940. *Um decênio de política externa*. Rio de Janeiro: Departamento de Imprensa e Propaganda.

Melo Franco, Afonso Arinos de. 1955. *Um estadista do império*. Rio de Janeiro: José Olympio.

Moniz Bandeira, Luiz Alberto. 1978. *A presença dos Estados Unidos no Brasil*. 2ª Edição. Rio de Janeiro: Civilização Brasileira.

Parry, Emyr Jones. 2017. "Prevention and Management of Conflict and Settlement of Disputes". In *Satow's Diplomatic Practice*, organizado por Ivor Roberts. Oxford: Oxford University Press.

Vargas, Getúlio. 1955. *Diário*. Vol. I. São Paulo: Siciliano.

Como citar: Barreto, Fernando de Mello . 2024. "A experiência brasileira em mediações diplomáticas e as perspectivas de atuações futuras". *CEBRI-Revista* Ano 3, Número 10 (Abr-Jun): 211-234.

To cite this work: Barreto, Fernando de Mello. 2024. "Brazil's Experience in Diplomatic Mediation and Prospects for Future Actions." *CEBRI-Journal* Year 3, No. 10 (Apr-Jun): 211-234.

DOI: <https://doi.org/10.54827/issn2764-7897.cebri2024.10.04.01.211-234.pt>

Recebido: 28 de março de 2024

Aceito para publicação: 20 de junho de 2024

Copyright © 2024 CEBRI-Revista. Este é um artigo em acesso aberto distribuído nos termos da Licença de Atribuição Creative Commons, que permite o uso irrestrito, a distribuição e reprodução em qualquer meio, desde que o artigo original seja devidamente citado.