

43º ENCONTRO ANUAL DA ANPOCS

ST30 – POLÍTICA EXTERNA COMPARADA

**A AGENDA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL NA GUERRA FRIA EM
CINCO NÍVEIS DE ANÁLISE: BRASIL E INDIA NO CONSELHO DE
SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS (1947-1991)**

Marianna Albuquerque (IESP-UERJ)

Resumo:

O objetivo do trabalho é comparar a ação internacional de Brasil e Índia no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), tendo como marco temporal o período da Guerra Fria (1947-1991). O objeto, portanto, é a posição adotada por ambos em relação à agenda de segurança internacional no período da bipolaridade. Parte-se da hipótese geral de que a posição adotada não pode ser restringida apenas ao voto, pois está associada a um conjunto maior de princípios, conjunturas e dinâmicas internas e externas aos países, processos nem sempre captados no voto e nas justificativas conferidas. Com isso, acrescenta-se ao estudo o modelo de política externa comparada de Andriole et al (1975), que busca detalhar a posição internacional a partir de cinco níveis de análise: individual, grupos políticos, sociedade, relações interestatais e sistema internacional. Dessa forma, mesmo sendo membros não permanentes e tendo um padrão de votação muito parecido, com poucos casos de posição discordante das grandes potências, os resultados encontrados indicam que Brasil e Índia tiveram oportunidades de ação diferentes no órgão ao longo do período.

Palavras-chave: Brasil. Índia. Conselho de Segurança das Nações Unidas. Guerra Fria. Política Externa Comparada.

Introdução¹:

Criada em 1945, a ONU foi fruto do contexto e das relações de poder entre os Estados naquela conjuntura específica. O fim da Segunda Guerra e as promessas de que aquela seria a última das guerras condicionaram a estrutura e os poderes distribuídos entre as potências na organização. O otimismo que levou à criação da Liga das Nações, no pós-Primeira Guerra, deu lugar ao pragmatismo e à certeza de que os Estados precisariam de um mecanismo eficaz de monitoramento e de sanções para que a manutenção da paz fosse assegurada, e que as grandes potências teriam um papel central nessa articulação. Os capítulos 1 e 2 detalharam como a construção da ONU passou por esses elementos e como os métodos de trabalho do CSNU foram estabelecidos de forma a concentrar o poder na mão daqueles que efetivamente poderiam mobilizar recursos para a punição de comportamentos desviantes.

Entretanto, nos dois primeiros anos de funcionamento da ONU, a relação de forças se reacomodou e a conjuntura foi profundamente alterada pela emergência da Guerra Fria e da divisão do mundo em áreas de influência das duas principais potências, os EUA e a URSS. O perigo de um conflito era maximizado não só pela posse mútua de armamentos nucleares como também por ambos estarem envolvidos diretamente no processo decisório de aprovação ou impedimento do uso da força, ao serem membros permanentes do CSNU. Essa situação fez com que a ONU e o próprio CSNU fossem espaços no qual o conflito bipolar também ocorreu e gerou impactos significativos na capacidade e na seletividade das respostas dadas pela organização.

Dessa forma, o objetivo do quarto capítulo é contextualizar as dificuldades encontradas para o funcionamento do CSNU nesse período, como os boicotes às reuniões e usos extensivos do poder de veto, bem como pontuar os principais conflitos que obtiveram a atenção do órgão. Dessa forma, será a partir desse pano de fundo que poderemos analisar como Brasil e Índia comportaram-se em relação a esses temas, a partir dos princípios de política externa descritos no capítulo 3. Com isso, será possível trazer elementos iniciais para verificar a validade da hipótese proposta, sobre a diferença de ação destes países a partir do poder militar indiano e a influência do desenho institucional do órgão nesse processo.

A análise da agenda do CSNU e da posição dos países em estudo serão feitas com base nas variáveis dependentes do modelo de Andriole *et al* (1975), apresentado no

¹ Esse trabalho constitui versão preliminar de capítulo de tese da autora, a ser defendida até março de 2020.

capítulo 3. De acordo com os autores, as variáveis independentes e intervenientes descritas anteriormente precisam ser aplicadas à luz da tipologia dos eventos sob as quais incidem. Dessa forma, os cinco *clusters* e as características da tipologia dos Estados estão relacionadas à tipologia dos eventos, tais como a área geográfica no qual o conflito ocorre, os Estados competidores envolvidos na situação, o comportamento e qualidade de elaboração da política externa do Estado, o contexto em que ocorre e o tema subjacente.

Para isso, o capítulo encontra-se dividido em seis seções: a primeira fará a contextualização do período e apontará as principais dificuldades encontradas pelo CSNU para cumprir as tarefas assinaladas a este pela Carta das Nações Unidas. As seções seguintes serão divididas pelas décadas do período (1940, 1950, 1960, 1970 e 1980), em que serão detalhados os temas e os votos conferidos pelas delegações de Brasil e Índia. Ao voto, quando cabível, será acrescentada a justificativa de posicionamento dada pelos representantes, de forma a relacionar a postura com os princípios de ação externa do país apresentados anteriormente².

1 Guerra Fria: Paralisia Decisória e Guerras Periféricas

De acordo com Von Einsiedel *et al* (2016), “o advento da Guerra Fria apenas alguns anos após o estabelecimento da nova organização mundial tornou o novo sistema de segurança coletiva ineficiente pelas próximas quatro décadas” (VON EINSIEDEL *et al*, 2016, p. 4, tradução própria³). De acordo com os autores, essa falha de funcionamento pode ser resumida em dois fatos principais: a ausência da URSS, ao promover uma estratégia de boicote ao órgão, e o baixo número de resoluções aprovadas, por conta do uso do veto, sobretudo em comparação à intensa atividade que o CSNU realizou a partir da década de 1990.

A política de boicote da URSS foi introduzida no capítulo 1, mas cabe retomar os pontos-chave. De acordo com a leitura original da Carta das Nações Unidas, a exigência de votos afirmativos dos cinco permanentes faria com que a ausência de um deles consistisse na quebra desse requisito e, portanto, consistisse em um veto que impediria a aprovação da resolução. Essa tática empregada pelos soviéticos, entretanto, teve curta

² As transcrições dos encontros do CSNU só estão disponibilizadas de forma integral a partir do ano de 1994. A justificativa de voto dos anos anteriores, portanto, poderá ter base também em fontes secundárias, presentes na literatura especializada e nos documentos oficiais da ONU. Quando disponível, o uso da fonte primária é priorizado.

³ No original: “(...) *the advent of the Cold War just a few years after the establishment of the new world organization rendered the new collective security system largely ineffective for the following four decades.*” (VON EINSIEDEL *et al*, 2016, p. 4)

duração. Com a eclosão da Guerra da Coreia, em 1950, os EUA propuseram uma nova interpretação do texto da Carta, em que apenas um voto negativo poderia consistir em veto. A ausência ou a abstenção não significariam, de acordo com os estadunidenses, a discordância direta do curso de ação proposto. Com isso, os soviéticos voltaram ao Conselho. De acordo com Wallesteen e Johansson (2016), o regresso indica que a URSS reconhecia o valor da ONU e não queria permitir que esta se transformasse em uma organização dominada pelo Ocidente.

O retorno, ao invés de facilitar a tomada de decisões, tornou apenas mais difícil que resoluções fossem aprovadas, pelo uso do veto ou pela simples ameaça de voto negativo. A paralisia do CSNU fez com que, novamente, os estadunidenses buscassem uma alternativa: o resultado foi a aprovação da resolução *Uniting for Peace*, também descrita no capítulo 1, em que passaria para a AGNU a decisão sobre temas nos quais o CSNU não chegasse a um acordo. Por esse expediente, aprovou-se a ação militar para solucionar a crise no Canal de Suez, em 1956, por meio do estabelecimento da Força de Emergência das Nações Unidas (UNEF I). A resolução *Uniting for Peace* foi invocada, tanto pelo CSNU quanto pela AGNU, por 11 vezes durante a Guerra Fria, para temas como Suez, Hungria, Congo, Bangladesh, Palestina e Namíbia (SECURITY COUNCIL REPORT, 2013⁴).

Com isso, o CSNU ficou desfigurado, pela sucessão de vetos, pelo seu esvaziamento e pelas poucas ações efetivas que emanaram de suas decisões. A ausência de concordância e a disputa por áreas de influência tornavam ainda mais difícil que Resoluções de Capítulo VII e sanções decorrentes fossem aprovadas, o que explica sua baixa quantidade durante o período:

Antes de 1990, o Conselho de Segurança autorizou explicitamente o uso da força com base no Capítulo VII em apenas duas ocasiões. A primeira autorização ocorreu em 1950, para reverter à invasão da Coreia do Norte à Coreia do Sul, e só porque a União Soviética – para seu arrependimento – tinha boicotado o CSNU naquele período. O segundo caso foi na operação de paz robusta enviada para o Congo no início dos anos 1960 (ONUC). (...) Sanções impositivas só foram empregadas pelo CSNU em duas ocasiões durante a Guerra Fria, contra a Rodésia do Sul, em 1966, e a África do Sul, em 1977. Essas eram exceções que só foram possíveis devido às universalmente condenadas políticas raciais de minorias brancas impostas pelos regimes. (VON EINSIEDEL *et al*, 2016, p. 4, tradução própria⁵)

⁴ Disponível em <https://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BFCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%7D/Security_Council_Deadlocks_and_Uniting_for_Peace.pdf>. Acesso em 19 fev. 2019.

⁵ No original: “Before 1990, the Security Council explicitly authorized military action under Chapter VII in only two instances. The first such authorization occurred in 1950, to reverse a North Korean invasion into South Korea, and then only because the Soviet Union – to its later regret – had boycotted the Security Council at the time. The second instance was the robust peacekeeping mission deployed in the Congo in

A baixa quantidade de documentos aprovados e, mais ainda, daqueles que invocam o Capítulo VII, fica ainda mais clara com a comparação da atividade do CSNU a partir dos anos 1990, que será apresentada no capítulo 5. A tabela abaixo mostra o contraste da quantidade total de resoluções aprovadas, das resoluções de Capítulo VII, dos vetos em resoluções apresentadas e dos vetos dados aos rascunhos, que nem chegaram a serem debatidos em plenário.

Tabela 1: Resoluções Totais e Resoluções de Capítulo VII na Guerra Fria e no Pós-Guerra Fria⁶

Período/ Resolução	Resoluções Totais	Resoluções de Capítulo VII	Vetos em Resoluções	Vetos a rascunhos
1946-1989	646	21	232	192
1990-2014	1549	664	35	29
1946-2014	2195	685	267	221

Fonte: WALLESTEEN; JOHANSSON, 2016, p. 29.

Pelos dados acima, podemos ver que durante as quatro décadas da Guerra Fria o número de Resoluções aprovadas foi menos da metade daquelas adotadas apenas nas duas décadas seguintes. O contraste é ainda mais nítido com as Resoluções de Capítulo VII: durante a Guerra Fria, estas corresponderam a aproximadamente 3,25% do total, e o percentual saltou para 42,8% entre 1990 e 2014. De acordo com Wallenstein e Johansson (2016), a quantidade anual de Resoluções de Capítulo VII desde 1990 é, em média, maior que o total das décadas da Guerra Fria em conjunto. O impasse do conflito bipolar também fica expresso na quantidade de vetos, seja a resoluções ou a rascunhos: o total de vetos passou de 424 para 64, uma redução de 85%, aproximadamente, uma quantidade significativa mesmo para um período desigual de tempo.

the early 1960s (ONUC). (...) Mandatory sanctions were imposed by the Council in only two instances during the Cold War, against Southern Rhodesia in 1966 and South Africa in 1977. But these were exceptions that were only made possible by the universally condemned racial policy of White minority regimes there.” (VON EINSIEDEL et al, 2016, p. 4)

⁶ Os dados encontrados utilizam como marco de fim da Guerra Fria a queda do muro de Berlim, em 1989. Esta tese, em contrapartida, utiliza o ano de 1991, devido à substituição da URSS pela Rússia como representante na ONU. Apesar dessa variação de dois anos, não há mudança significativa no padrão de resoluções aprovadas: a maior atividade do CSNU ocorreu, de fato, apenas na década de 1990, com a aprovação das operações de paz para conflitos intra-estatais (WALLENSTEEN; JOHANSSON, 2016).

Por esses obstáculos, a forma pela qual o CSNU atuou majoritariamente durante a Guerra Fria foi o uso do Capítulo VI em seus limites, aproximando-se do que o ex-Secretário-Geral Dag Hammarskjöld chamava de “Capítulo 6 ½” (VON EINSIEDEL *et al*, 2016, p. 4). Por esse capítulo, o Conselho autorizou missões de observação para a Palestina (*United Nations Truce Supervision Organization* - UNTSO) e para a Cachemira (*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan* - UNMOGIP) na década de 1940, por exemplo, após o processo de partição territorial da Índia.

Se as potências controlavam a agenda e utilizavam o veto em profusão para bloquear resoluções, pode-se inferir que durante a Guerra Fria os membros não permanentes possuíam pouca ou nenhuma influência na tomada de decisão do órgão. De acordo com Colin Keating (2016), que foi representante na Nova Zelândia no CSNU, “durante aquele período, os membros eletivos do Conselho eram, com frequência, marginalizados, como resultado das pressões ideológicas para apoiar as posições de um ou mais membros permanentes” (KEATING, 2016, p. 139, tradução própria⁷).

A inabilidade de afetar decisões decorria também, segundo Keating (2016), pelo “veto indireto”, causado pela simples ameaça de utilizar a prerrogativa, e por um elemento psicológico, relacionado à dependência econômica e militar que os demais Estados possuíam dos membros permanentes naquele período – e que ainda possuem, mesmo que em menor escala (KEATING, 2016, p. 143). Portanto, com a impossibilidade de afetar diretamente a agenda de segurança, cabia aos Estados intermediários as posições defensivas e à ênfase na agenda do desenvolvimento, que ganhou impulso com os processos de descolonização do período.

Após a contextualização inicial e a apresentação do perfil de atividade do CSNU durante o período da Guerra Fria, as próximas seções irão analisar, década a década, como foi a presença de Brasil e Índia no órgão, ao longo desta conjuntura de bipolaridade e inatividade relativa da organização.

2 A Década de 1940:

2.1) Brasil (1946-1947):

Quando o Brasil iniciou seu primeiro mandato no CSNU, o cenário doméstico era de transição. Após o período de restrições de liberdade do Estado Novo, o anúncio de novas eleições e de uma Assembleia Constituinte levou ao poder o general Eurico Gaspar

⁷ No original: “Also during that period, the elected members of the Council often suffered marginalisation as a result of ideological pressure to support the positions of one or more of the permanent members.” (KEATING, 2016, p. 139)

Dutra (Partido Social Democrático – PSD). O impacto da Segunda Guerra e o retorno dos oficiais da FEB consolidaram a visão de que a democracia era a chave para a paz, e o governo Vargas perdeu, internamente, algumas de suas bases de sustentação. Com Dutra, veio também uma nova Constituição, eleições e o retorno dos partidos políticos. Segundo Gerson Moura (1990), “no novo governo constitucional, a política externa voltava a estar sob a supervisão do Congresso Nacional e reduzia-se drasticamente a ‘personalização’ do processo decisório” (MOURA, 1990, p. 23).

Para o autor, a presença de personalidades reconhecidas e interessadas por temas internacionais, como o próprio Vargas, deu lugar a um presidente pouco familiarizado com o assunto. Coube, portanto, à burocracia especializada à condução da agenda. Segundo Moura, “o Itamarati (sic) a essa altura [era] fortemente influenciado por perspectivas liberais e preocupações jurídicas, facilmente traduzíveis numa clara política pró-aliados ocidentais” (MOURA, 1990, p. 23). Tal postura era convergente com a opinião do chanceler Raul Fernandes e de Osvaldo Aranha, embaixador do Brasil na ONU, ambos de tendência pró-estadunidense.

Domesticamente, a posição anti-soviética tomou forma com a cassação dos mandatos dos parlamentares eleitos pelo Partido Comunista Brasileiro (PCB). Regionalmente, o governo Dutra foi marcado pela aprovação da Carta da Organização dos Estados Americanos (OEA), que criou a organização em 1948, na Conferência Interamericana de Bogotá. No contexto da Guerra Fria, a organização foi utilizada pelos EUA como um mecanismo para controlar a expansão comunista e intervir nos países latino-americanos, inclusive pelo apoio a governos autoritários (FAGUNDES, 2010).

Nesse íterim, a política externa de Dutra é classificada pela literatura comumente como “alinhamento sem recompensas” (MOURA, 1990), por terem sido feitas concessões automáticas sem a exigência de contrapartida. Sob a égide da democratização do país, após o período do Estado Novo, Dutra se afastou da “equidistância pragmática” de Vargas, uma política de barganhas que incluía a aproximação com os Estados Unidos, e rumou para abraçar o vínculo ao dito Ocidente, que tinha no Plano Marshall o grande símbolo da colaboração entre aliados. Ainda de acordo com o autor,

As formulações oficiais da política externa brasileira ao iniciar-se o governo Dutra, punham ênfase em dois temas gerais: a amizade e colaboração com todas as nações do continente e a colaboração com todas as nações democráticas de modo a consolidar a paz mundial. A tradução prática dessas ênfases foi enunciada pelo ministro João Neves da Fontoura ao representante do presidente Truman na posse do general Eurico Gaspar Dutra em termos de

"O Brasil seguirá a política exterior dos Estados Unidos". Apesar de evidentes semelhanças de abordagem, a implementação da política de alinhamento aos Estados Unidos durante o governo Dutra diferiu largamente da mesma política sob Vargas. Enquanto com Vargas o alinhamento foi tomado como um instrumento da política externa brasileira, com Dutra ele tornou-se na prática realmente o objetivo da política, tanto em termos bilaterais como em termos multilaterais. (MOURA, 1990, p. 22-23)

Foi nesse contexto de transição interna no Brasil e de mudanças na ordem internacional que, em 16 de janeiro de 1946, foi realizada a I Sessão do CSNU, na cidade de Westminster, antes da inauguração da sede atual da ONU, em Nova York. Destaca-se, nesse primeiro ano de funcionamento, a decisão sobre a rotatividade mensal da Presidência do órgão, por ordem alfabética, regra que continua a prevalecer até os dias de hoje (ZIEMATH, 2016). O Brasil participou como membro não permanente da inauguração dos trabalhos do órgão, representado pelo Embaixador Cyro de Freitas-Valle. Neste ano, 15 Resoluções foram aprovadas pelo Conselho e 9 foram alvo de vetos, todos estes emitidos pela URSS⁸.

A partir do estudo de telegramas diplomáticos, Moura (1990) apresenta que as instruções enviadas pelo Itamaraty aos representantes brasileiros na ONU focavam na observância de princípios tradicionais e históricas da PEB. A tradução prática dessas diretrizes esteve baseada em três linhas principais: seguir a orientação da delegação estadunidense, fazer oposição às posições dos países identificados como comunistas ou pró-soviéticos, e manter o equilíbrio na América do Sul, evitando confrontações diretas com a Argentina (MOURA, 1990, p. 26). Segue o autor, afirmando que “definidos de maneira tão peremptória os alinhamentos no plano internacional, as eventuais contradições do país, na qualidade de país ‘pobre’, com os países ‘ricos’ não podiam gerar políticas mais atuantes” (p. 30).

Três temas destacaram-se na agenda do CSNU no primeiro ano de funcionamento: a reclamação do Irã quanto à presença de tropas soviéticas no seu território (S/RES/2, S/RES/3, S/RES/5); uma reclamação similar feita pela URSS quanto à presença de tropas britânicas na Grécia (S/RES/12, S/RES/15); e a situação da Espanha, sob o regime de Franco (S/RES/4, S/RES/7/ S/RES/10). Enquanto a URSS esteve ausente ou se absteve, em todas as Resoluções mencionadas, o Brasil votou favoravelmente à adoção das mesmas, acompanhando a posição dos P3. Por sua vez, os vetos da URSS foram conferidos, majoritariamente, em projetos de resolução sobre a questão espanhola e a

⁸ A lista completa das Resoluções e dos posicionamentos encontra-se nos anexos da tese, bem como a relação dos projetos de resolução que foram alvo de veto pelos P5.

adesão de novos membros à ONU. Ao vetar a entrada de novos membros, a URSS buscava impedir a adição de Estados alinhados aos EUA.

Ao considerarmos os níveis do modelo de política externa comparada, podemos buscar tanto na política doméstica quanto nos princípios de política externa do Brasil a explicação para essa postura de convergência brasileira. De acordo com Ziemath (2016), na linha do proposto por Moura (1990) os votos coincidentes com os países ocidentais indicam a estratégia de alinhamento com os EUA nesse período, em que o Brasil era governado por Dutra, bem como demonstram a centralidade da defesa do princípio da não ingerência na política externa brasileira, uma vez que estas Resoluções condenavam a presença de tropas estrangeiras em territórios soberanos. De acordo com o autor,

Essa perspectiva de que o Brasil exercia política de voto alinhado aos EUA pode ser confirmada por meio da leitura de diversos despachos telegráficos encaminhados pela Secretaria de Estado das Relações Exteriores (Sere) no Rio de Janeiro à Representação em Nova Iorque, nos quais se davam instruções expressas de acompanhar o voto dos Estados Unidos (ZIEMATH, 2016, p. 34)

No ano seguinte, em 1947, 22 Resoluções foram aprovadas no CSNU, tendo como temas mais recorrentes a queixa soviética quanto à presença de tropas britânicas na Grécia (tema de 4 Resoluções) e a situação da Indonésia, também ocupada por tropas britânicas e holandesas, presente em seis resoluções. Treze Resoluções foram alvo de veto, todos conferidos, novamente, pela URSS, em início à política de boicote. A maioria dos projetos vetados referia-se à adesão de novos membros à ONU. Em todas as resoluções aprovadas, o Brasil votou favoravelmente, acompanhando o posicionamento dos EUA, mesmo que isto significasse a chancela da presença de tropas estrangeiras no território de outros países (UZIEL, 2012). Segundo Ziemath (2016), “fica claro, nesse contexto, como era mais desagradável aos países ocidentais a presença de tropas soviéticas no Irã do que tropas britânicas na Grécia” (ZIEMATH, 2016, p. 25).

Portanto, pela tipologia dos eventos, podemos concluir que as Resoluções do primeiro mandato brasileiro relacionavam-se com países localizados em outros continentes e em regiões onde não havia interesses estratégicos diretos, portanto não eram países alvos ou competidores do Brasil; a política externa era direcionada por uma burocracia alinhada aos Estados Unidos, o que era ainda mais visível em um contexto de conflito bipolar; e o tema das resoluções associava-se a um princípio central da política externa brasileira, a não ingerência. Nesse caso, o alinhamento indicado pelo governo no

poder prevaleceu, e ocupações feitas por aliados não sofreram críticas abertas, ao contrário daquelas cometidas pelos soviéticos.

Pela teoria dos jogos apresentada no capítulo 2, podemos ver que, em condições normais, a ocupação estrangeira a um território, por ferir os princípios do direito internacional, deveria consistir no cenário de aversão comum e ser o caso a ser evitado. Entretanto, o início das hostilidades da Guerra Fria alterou a distribuição de *payoffs* entre as grandes potências, pois um território liberado seria potencialmente ocupado pelo bloco rival. Dessa forma, institui-se um cenário de dois pesos e duas medidas, em que o poder de veto define para que lado o pêndulo segue. Os *payoffs* do Brasil, com poucos incentivos para enfrentar o EUA em nome dos seus princípios, também ajudam a compreender a posição brasileira.

A mesma contradição principiológica ocorreu em relação à Espanha, no regime de Franco. Para o Brasil, a situação era uma linha tênue entre a defesa da democracia e a ingerência nos assuntos internos de outro Estado (MOURA, 1990). Após a proposta da Polônia de solicitar que a ONU rompesse relações diplomáticas com a Espanha, que estaria dando abrigo a nazistas, as instruções para a delegação brasileira foram de "manter os princípios tradicionais de nossa política externa, contrários à intervenção nos assuntos internos de cada país, e, ao mesmo tempo, recomendar à delegação que acompanhasse o voto da delegação americana" (MOURA, 1990, p. 28). O Brasil apoiou, portanto, uma solução de compromisso, em que a Espanha não seria admitida da ONU e teria um "prazo razoável" para instituir um governo democrático.

Podemos verificar, portanto, que os cinco níveis de análise são ferramentas para interpretar a ação brasileira nesse primeiro mandato, após a frustração com a não obtenção do assento permanente nas negociações prévias. No nível doméstico, há a passagem do governo Vargas para o governo Dutra, com todos os elementos implicados nessa transição: novo perfil de governante, nova Constituição, retorno do papel legislativo na política externa e ênfase na democracia, após a Segunda Guerra. Já no nível externo, há a preocupação com a manutenção da estabilidade nas relações com a Argentina e o fortalecimento do vínculo de aliança com os Estados Unidos, expressos nas instruções recebidas pela delegação na ONU e no apoio às ações da OEA.

3 A Década de 1950:

3.1) Índia (1950-1951)

Em 1950, a Índia ocupou pela primeira vez um dos assentos não permanentes do CSNU, três anos após ter se tornado um país independente e ainda se adaptando às modificações territoriais da partição, que culminaram na criação do Paquistão e, posteriormente, de Bangladesh. Nesse momento, a Índia estava sob o governo de Nehru, do Partido do Congresso, o grande “pai” dos princípios da política externa indiana, apresentados no capítulo anterior. Destacava-se entre as prioridades de seu governo a necessidade de reconstruir a Índia após os anos de ocupação britânica, tanto econômica quanto politicamente, a preocupação com a integridade territorial e a não ingerência externa nos assuntos indianos.

Logo no primeiro ano de presença no órgão, a delegação indiana vivenciou as tensões envolvendo a Guerra da Coreia e as mudanças de interpretação da Carta, que causaram o retorno da URSS, conforme detalhado no capítulo 1 e retomado na seção anterior. Essa volta pode ser identificada pela queda na quantidade de vetos, uma vez que, pela nova interpretação, apenas o voto negativo configuraria impasse para a aprovação: apenas três projetos foram alvo de veto, todos relacionados ao conflito asiático.

Das onze resoluções aprovadas em 1950, uma tratava diretamente dos interesses indianos: a resolução S/RES/80 destinava-se a solucionar os problemas fronteiriços e a militarização da região de Jammu e Cachemira, entre Índia e Paquistão. Apesar de a Índia ser a responsável por colocar o tema na agenda do CSNU, o resultado não foi o esperado:

O primeiro choque entre Delhi e o CSNU ocorreu em relação à Cachemira, em 1948, seguindo uma invasão de forças tribais apoiadas pelos militares paquistaneses. O Primeiro-Ministro indiano Jawaharlal Nehru levou o tema para o CSNU, esperando um resultado favorável. Ele ficou extremamente desapontado, sobretudo com os países ocidentais, que tratavam o assunto mais como uma disputa entre dois países do que como uma invasão do território de um pelo outro. Os líderes indianos concluíram dessa experiência que o Conselho de Segurança era um órgão rigorosamente político e que as decisões eram tomadas pelos seus membros com base em suas perspectivas de interesse nacional e não nos méritos do caso concreto. (MUKHERJEE; MALONE, 2013, p. 111, tradução própria⁹)

O documento aprovado demandava a cessação das hostilidades, a criação de uma comissão e um cronograma de desmilitarização. Ainda em sua estratégia de boicote, o voto da URSS não foi computado e Índia e Iugoslávia abstiveram-se da resolução. Cinco

⁹ No original: “*Delhi’s first major brush with the UNSC occurred over Kashmir in 1948, following an invasion by tribal forces backed by the Pakistani military. Indian Prime Minister Jawaharlal Nehru referred the matter to the UNSC, hoping for a favourable outcome. He was rudely disappointed, particularly by the western powers, which treated the matter more as a dispute between two states rather than the invasion of one’s territory by the other. Indian leaders concluded from this experience that the Security Council was a strictly political body and that decisions were taken by its members on the basis of their perspective of their national interest and not on the merits of any particular case.*” (MUKHERJEE; MALONE, 2013, p. 111)

resoluções, por sua vez, relacionavam-se à contenda entre a Coreia do Norte e a Coreia do Sul, após a violação do paralelo 38, que separaria os dois territórios. A posição da Índia nas resoluções concernentes ao tema aponta uma postura diferente da brasileira: enquanto o Brasil, também presente no Conselho em 1951, buscou acompanhar as potências ocidentais, sobretudo os Estados Unidos, o posicionamento indiano aproximou-se do soviético.

Na Resolução S/RES/83, em que o CSNU demandava que as tropas da Coreia do Norte evacuassem a região do paralelo, a Índia acompanhou a posição soviética e não votou, fazendo que a resolução fosse aprovada com apenas 7 votos afirmativos (do quórum de 11 países no CSNU naquele período, Índia, Egito e URSS não votaram e a Iugoslávia votou negativamente). Na Resolução seguinte (S/RES/84), a URSS continuou a não votar, mas, dessa vez, Índia uniu-se à Egito e Iugoslávia na abstenção. Tal resolução estabelecia os Estados Unidos como o comandante do Comando Unificado para solucionar as hostilidades na península coreana. De acordo com Mukherjee e Malone (2013), a postura indiana, para além de uma aproximação com os soviéticos, pode ser explicada pela necessidade de evitar uma solução militar para o caso coreano, uma vez que a própria Índia passava por uma situação de instabilidade territorial e não desejava que fosse estabelecido um precedente para a intervenção da ONU.

Em 1951, Índia e Brasil estiveram presentes simultaneamente no órgão. Nesse ano, apenas sete resoluções foram aprovadas, devido ao desvio de temas para a AGNU, por conta da *Uniting for Peace*. Dois temas dominaram a agenda do órgão: as tensões entre Índia e Paquistão e a situação da Palestina. A URSS absteve-se das três resoluções apresentadas sobre a Palestina, com a companhia da Índia e da China – à época representada por Taiwan - em uma delas (S/RES/95). Nos dois documentos aprovados sobre a situação na fronteira indo-paquistanesa (S/RES/91 e S/RES/96), Índia e URSS absteram-se em conjunto, acompanhada em uma das ocorrências pela Iugoslávia. Nenhum veto foi outorgado nesse ano, o que indica uma nova dinâmica de negociação entre os Estados, a partir do retorno da URSS ao órgão e à entrada de Taiwan como representante do assento chinês.

O primeiro mandato indiano é elucidativo para a comparação com o Brasil, a partir das tipologias do modelo de política externa comparada. Ao contrário do país sul-americano, que não foi alvo de nenhuma resolução temática diretamente, logo em sua primeira participação a Índia teve seus interesses abertamente envolvidos nos debates do órgão, devido à inconsistência de sua integridade territorial após a independência –

situação pela qual o Brasil não passava desde a consolidação de suas fronteiras no início do século XX. A convergência de votos com a URSS, de volta ao órgão, não só nos documentos sobre a Cachemira, mas em uma agenda mais ampla de conflitos asiáticos, indica a necessidade da Índia de buscar apoio em um dos membros permanentes para ter alguma capacidade de influência nas negociações. Essa aproximação, conforme visto no capítulo 3, não só foi útil para evitar condenações públicas à Índia, como também para estabelecer uma rotina de cooperação militar e comércio de armamentos.

3.2) Brasil (1951-1952):

No ano de mandato simultâneo entre Brasil e Índia, a postura brasileira foi oposta à do país asiático. O Brasil reafirmou sua convergência com os países ocidentais e votou de forma afirmativa e idêntica aos P3 em todas as resoluções de 1951. Nos documentos sobre a Guerra da Coreia, o Brasil apoiava a liderança dos Estados Unidos no comando militar e, em relação à Cachemira, concordava com o estabelecimento da comissão de acompanhamento, posteriormente consubstanciada da UNMOGIP (ZIEMATH, 2016). De acordo com os princípios diplomáticos do país, “nas palavras do representante brasileiro, era difícil acreditar que duas nações com tantos laços e tanto em comum não conseguiriam chegar a uma solução pacífica para suas diferenças” (ZIEMATH, 2016, p. 31).

Em ambos os casos, não havia interesse direto do Brasil, a não ser pela vontade de evitar a continuidade de conflitos armados. Apesar de ter acompanhado a posição estadunidense, é possível verificar uma mudança de postura: o alinhamento incondicional aos EUA durante o governo Dutra deu lugar a uma postura mais pragmática e negociada no segundo governo de Getúlio Vargas. O presidente voltou ao poder nas eleições de 1950 pelo Partido Trabalhista Brasileiro (PTB), com uma retórica de proteção social, defesa dos trabalhadores e ênfase na industrialização. A estratégia nacionalista de Vargas, cujo grande exemplo foi a criação da Petrobras, acirrou a oposição das elites liberais, que tentou aproximar a imagem de Vargas à do presidente argentino Juan Domingo Perón e configurar a ambos como simpáticos ao comunismo (FAUSTO, 2012).

Somou-se à tensão política uma crise econômica, em que dificuldades salariais e fiscais internas foram intensificadas pela postura do presidente Eisenhower de focar esforços na Coreia, e não mais na América Latina. A aliança ocidental sonhada por Dutra, portanto, não gerou um Plano Marshall latino-americano e o Brasil precisou buscar outros caminhos. De acordo com Seixas Corrêa (2007), “o alinhamento com os EUA parecia

não haver rendido os frutos esperados” e “sem abandonar a expectativa da aliança norte-americana, a diplomacia brasileira passaria a qualificá-la” (CORRÊA, 2007, p. 81).

Nesse contexto, o Brasil apoiou os EUA nas resoluções sobre as Coreias, mas se recusou a enviar tropas para o conflito, mesmo tendo rompido relações diplomáticas com a Coreia do Norte, em 1948, e mesmo com a pressão norte-americana para a adesão brasileira. Vargas decidiu seguir a Constituição brasileira e convocar o Conselho de Segurança Nacional, além de demandar contrapartidas econômicas dos EUA. A incompatibilidade entre a demanda brasileira e a disposição dos EUA inviabilizou a participação do Brasil (ALVES, 2007).

Em 1952, a atividade do Conselho foi ainda menor, com apenas duas resoluções aprovadas. Já sem a Índia, mas com a presença do Paquistão pela primeira vez, um dos documentos continuou a fazer referência à questão indo-paquistanesa (S/RES/98)¹⁰. A URSS manteve a posição de abstenção e o Paquistão não computou voto. O Brasil, novamente, votou de forma afirmativa, acompanhando os P3. Oito projetos de resolução foram vetados, todos pela URSS, majoritariamente concernentes ao ingresso de novos Estados na organização.

Cabe questionar, portanto, porque nesse momento a URSS preferia abster-se das resoluções sobre a Índia, ao invés de simplesmente vetá-las. A explicação encontra-se na vigência da *Uniting for Peace*: se o tema ficasse paralisado no CSNU, seria deslocado para a AGNU, órgão no qual os EUA possuíam aliados em maioria (ALBUQUERQUE, 2016). A abstenção, portanto, simbolizava a não adesão dos soviéticos, sem alterar o órgão decisório do tema.

3.3) Brasil (1954-1955):

O ano de 1954 também teve um movimento discreto, com apenas duas resoluções aprovadas: uma concernente à substituição de um juiz da CIJ, falecido durante o mandato (S/RES/105), e outra sobre a questão da Guatemala (S/RES/104). No mesmo ano de 1954, o presidente da Guatemala, Jacobo Arbenz, sofreu um golpe de estado, maquinado pelos Estados Unidos. Em um contexto de Guerra Fria, medidas proclamadas por Arbenz como a reforma agrária e a nacionalização de empresas foram consideradas influências comunistas pelos estadunidenses.

Os dois representantes do GRULAC no CSNU, Brasil e Colômbia, apresentaram ao órgão uma Carta enviada pelo Ministro das Relações Exteriores da Guatemala, em que

¹⁰ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/98\(1952\)](https://undocs.org/S/RES/98(1952))>. Acesso 3 Setembro 2019.

sugeria, com base no Capítulo VIII da Carta da ONU, que o tema fosse levado à apreciação da OEA. De acordo com o representante brasileiro, “é uma tradição antiga entre os Estados americanos que todas as disputas e situações que possam ameaçar ou colocar em perigo as relações amistosas entre as repúblicas americanas devam ser tratadas pela organização que essas mesmas repúblicas criaram para esse propósito” (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS*, 1954, tradução própria¹¹).

A URSS, entretanto, vetou o projeto, alegando que o caráter urgente da questão impedia que houvesse um vácuo de tempo para a apreciação da OEA¹². Entretanto, uma das possíveis explicações é que a posição soviética visava impedir que a organização americana, então dominada pelos EUA, retirasse do CSNU o poder decisório sobre o tema e adquirisse uma margem de atuação sem a possibilidade de interferência soviética. A Resolução sobre a Guatemala que conseguiu consenso para ser aprovada foi alvo de múltiplas revisões e a versão final não fazia menção à OEA, apenas contemplando um enunciado genérico sobre evitar ações agressivas, de acordo com os princípios da Carta da ONU¹³.

Nesse caso, ao contrário dos mandatos anteriores, o Brasil precisou confrontar-se com uma situação em seu próprio continente, somada à deterioração da situação doméstica. Ao olharmos para níveis 1 e 2 do modelo de política externa, referentes ao papel dos atores e do governo, podemos verificar que o governo brasileiro sofria o impacto do suicídio de Getúlio Vargas, pois, segundo Corrêa (2007), “a tensão do quadro internacional somada à instabilidade do quadro interno brasileiro que se seguiu ao suicídio de Vargas determinam prudência nos pronunciamentos do país na ONU (CORRÊA, 2007, p.95-96). As medidas nacionalistas tomadas por Vargas, como a nacionalização da Petrobras, ligaram o alerta nos Estados Unidos.

Nesse sentido, para apaziguar a situação, o Embaixador Ernesto Leme, representante do Brasil na ONU, adotou um tom conciliatório ao dizer que “um armistício foi assinado na Coreia, um cessar-fogo foi concluído na Indochina, a paz voltou à Guatemala e, pela primeira vez em um período muito longo, não há uma guerra assolando nosso planeta” (CORRÊA, 2007, p. 97). Ao reforçar o objetivo de manutenção da paz, o

¹¹ No original: “It has long been a tradition among the American States that all disputes and situations which could threaten or endanger the friendly relations among American republics should be dealt with by the organization which those republics themselves have set up for that purpose”. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.675>. Acesso em 22 fev. 2019.

¹² Ver nota acima.

¹³ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/104\(1954\)](https://undocs.org/S/RES/104(1954))>. Acesso em 3 set. 2019.

embaixador acrescentou que “os sessenta vetos que a União Soviética já exerceu contra decisões do Conselho mostram claramente que o assunto terá que ser bem estudado quando a Carta foi revista em 1955” (p. 99). Por essa fala, podemos apreender dois elementos centrais da presença do Brasil no CSNU naquele período: a crítica pública à URSS indicava um apoio tácito aos EUA, no contexto da Guerra Fria – sobretudo após a experiência intervencionista na Guatemala; e o reforço da busca por reformas na ONU, baseadas no espírito da Emenda Veloso.

Em 1955, cinco resoluções foram aprovadas no CSNU, uma sobre a adesão de novos membros à ONU, outra sobre a reforma da Carta das Nações Unidas e três sobre a situação na Palestina. Em relação à reforma, a S/RES/110 adiava indeterminadamente a convocação de uma conferência de reforma da Carta da ONU, conforme havia sido acordado na Conferência de São Francisco, em adaptação à proposta de Leão Veloso de que o documento fosse revisto em um prazo de 10 anos. Pela decisão aprovada no CSNU, deveria ser respeitada a opinião da AGNU de adiar para um momento mais oportuno. Apesar de ter sido um dos maiores incentivadores da reforma, o Brasil votou de forma afirmativa. De acordo com o representante brasileiro, *Ciro Freitas-Valle*,

Parece, contudo, que o cenário internacional de hoje não dá muitas esperanças de que se conseguiria apoio suficiente para o texto resultante desta revisão para assegurar a sua aprovação. Isto se aplica não apenas à sua adoção em termos de votos, como também ao processo mais lento da ratificação. Sendo este o caso, enquanto reconhecemos a necessidade de se revisar a Carta, seria mais inteligente, na opinião da delegação brasileira, tomar agora uma decisão em favor da convocação daquela conferência, deixando para a próxima Sessão da Assembleia Geral a tarefa de marcar uma data para ela. Ao nosso ver, isso possibilitaria aos Estados-membros, então guiados por um espírito mais forte de harmonia, rever lucrativamente aquelas disposições da Carta que, à luz da experiência, provaram ser insatisfatórias. (VALLE *apud* CORRÊA, 2007, p. 109-110)

Os cálculos do governo brasileiro indicam mudanças de configurações nos níveis relacionados ao grupo político interno e ao nível global. Em relação à situação doméstica do país, a substituição de Vargas por Café Filho e o processo eleitoral que levou à vitória de JK colocavam o país em um momento de instabilidade e de menor capacidade de barganha para direcionar a reforma da ONU ao seu tema prioritário: a inclusão como membro permanente no CSNU. Isto esteve acompanhado de uma mudança no nível global, a partir do momento que as tensões entre EUA e URSS se acirraram, após o governo comunista obter a bomba de hidrogênio e formar o Pacto de Varsóvia. O espírito de cooperação necessário para a aprovação da reforma parecia improvável nessas circunstâncias.

Já em relação à Palestina, cuja criação o Brasil esteve diretamente envolvido, com a liderança de Oswaldo Aranha na Sessão da AGNU que consolidou a solução dos dois Estados, o país posicionou-se afirmativamente em relação ao repúdio ao uso da força feito por Israel. De acordo com os registros do CSNU, “o representante do Brasil sustentou que uma vez que Israel fez um ataque premeditado e planejado, o Conselho não poderia se omitir de condenar a ação” (*REPORT OF THE SECURITY COUNCIL TO THE GENERAL ASSEMBLY*, 1955, p. 9, tradução própria¹⁴). As três resoluções sobre o tema foram aprovadas por consenso, condenando o ataque israelense e solicitando às partes que cooperassem para as negociações de fim das hostilidades.

Portanto, podemos observar que os anos 1950 marcaram oportunidades e estratégias diferenciadas para os dois países no CSNU. Enquanto o Brasil continuava com sua postura de obtenção do assento permanente, amplificado pelo retorno de Getúlio Vargas ao poder, a Índia cumpriu seu primeiro mandato enquanto membro eletivo do órgão. Entretanto, apesar da inexperiência, o contexto da Guerra Fria e as tensões da década abriram para o país asiático uma oportunidade que há muito vinha sendo obstaculizada ao Brasil. Nesse período, EUA e URSS, paralelamente, ofereceram à Índia a possibilidade de integrar o órgão como o sexto membro permanente, de forma a atrair o país para sua zona de influência e alterar o equilíbrio de poder asiático após a revolução popular na China. Apesar disso, como a mudança exigiria uma emenda à Carta da ONU, Nehru temia que as negociações em um período de polarização para a alteração pudessem levar à derrocada da ONU como um todo (BAGHAVAN, 2015). Chaulia (2011) acrescenta que

Nehru poderia ter, oportunisticamente, capitalizado na polarização da Guerra Fria na ONU para assegurar à Índia um assento permanente no Conselho de Segurança, mas perdeu a chance duas vezes na década de 1950, para o arrependimento perpétuo das futuras gerações indianas. Em 1952, Washington ofereceu a entrada da Índia como sexto membro permanente, para manter conter a China e deixar o Kuomintang de Taiwan em seu lugar na ONU como o regime chinês reconhecido. Nehru, que estava apreensivo para acomodar a relação com a China de Mao Tse Tung, rejeitou a oferta com a justificativa de que esta criaria divisões entre Nova Delhi e Pequim, e dividiria a união do Terceiro Mundo contra o neoimperialismo ocidental. Em 1955, o Primeiro Ministro soviético Nikolai Bulganin fez uma oferta semelhante, que passaria ao largo da China maofista e tornaria a Índia um membro do Conselho de Segurança com poder de veto. Novamente, Nehru insistiu em um processo de admissão por etapas, em que ‘precisamos nos concentrar em conseguir a admissão da China [comunista]’ para que ‘depois a questão da Índia possa ser

¹⁴ Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2935\(SUPP\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/2935(SUPP))>. Acesso em 22 fev. 2019. No original: “*The representative of Brazil maintained that since Israel had made a prearranged and planned attack, the Council should not fail to condemn that action.*” *Report of the Security Council to the General Assembly*, 1955, p. 9

considerada separadamente' (CHAULIA, 2011, p. 280 – tradução própria, grifos do autor¹⁵)

Esse caso exemplifica o caráter político do CSNU referenciado nos capítulos 1 e 2, em que não é o mérito nem “os serviços internacionais prestados” que qualificam um Estado a integrar o órgão, mas sim o apoio daqueles que, em última instância, controlam o processo decisório. Com apenas uma década de independência, a Índia teve a porta aberta para iniciar negociações para a sua adesão, com o objetivo de controlar as relações de poder asiáticas, sobretudo devido à revolução comunista na República Popular da China. Ao Brasil, coube apoiar o adiamento da conferência de revisão que Leão Veloso previa que poderia abrir uma nova chance para o país.

4) A Década de 1960:

4.1) Brasil (1963-1964):

A mudança de década trouxe inúmeras transformações para o papel do Brasil no mundo, não só pelas mudanças em sua política doméstica, mas também pela nova configuração de forças na Guerra Fria, a partir da busca de coexistência gerada pela Crise dos Mísseis, em Cuba, em 1962. Partindo do modelo, podemos buscar indícios dessas alterações nos três primeiros níveis, referentes à política doméstica. No nível dos atores, o ano de 1963 foi marcado pela renúncia do presidente Jânio Quadros e ascensão de João Goulart ao poder. Goulart era membro do Partido Trabalhista Brasileiro (PTB) e sua figura era associada às medidas trabalhistas e nacionalistas de Getúlio Vargas. Enquanto vice, Goulart estava em viagem à República Popular da China no momento em que Quadros renunciou, o que só adicionou elementos de desconfiança a sua filiação aos ideais de esquerda (CERVO; BUENO, 2010).

No segundo nível, do governo, percebemos que a chegada de Goulart ao poder foi acompanhado de uma modificação no sistema político brasileiro: em uma tentativa de

¹⁵ “Nehru could have opportunistically capitalized on Cold War polarization at the UN to secure for India a Permanent Seat on the Security Council, but missed the boat twice in the 1950s to the perpetual dismay of future generations of Indians. In 1952 Washington offered India entry as the sixth Permanent Member, in order to keep China out of contention and to leave the Kuomintang of Taiwan in its place as the UN-recognized Chinese regime. Nehru, who was anxious then to accommodate Mao Tse Tung’s China, rejected the offer on the grounds that it would sow divisions between New Delhi and Beijing, and would split Third World unity against Western neo-imperialism. In 1955 Soviet Prime Minister Nikolai Bulganin issued a similar offer that would have entailed bypassing Maoist China and would have made India a veto-wielding member of the Security Council. Again, Nehru insisted on a stage-by-stage admission process wherein, ‘we should first concentrate on getting [communist] China admitted’, and ‘then the question of India might be considered separately’.” (CHAULIA, 2011, p. 280)

diluir o poder do presidente e aumentar a força do Poder Legislativo, o Brasil passou a ser um regime parlamentarista por um breve período, até que um plebiscito realizado em 1963 confirmou a preferência dos brasileiros pelo sistema presidencial. Conforme vimos no capítulo 3, o regime parlamentarista confere um papel diferenciado ao Primeiro-Ministro, já que esse passa a ser diretamente responsabilizado pelas ações de política externa, cuja falha pode levar à sua destituição.

Nesse sentido, Goulart reforçou a companhia do chanceler João Augusto de Araújo Castro, um dos principais nomes da Política Externa Independente (PEI). A PEI havia sido iniciada com o chanceler Francisco de San Tiago Dantas, no governo de Janio Quadros, cujo marco de busca de autonomia no sistema internacional foi a posição brasileira na Conferência Interamericana de Punta Del Este, em 1962. Na ocasião, o Brasil, contrariando o desejo estadunidense, não apoiou a suspensão de Cuba da OEA, abstendo-se da votação (FRANCHINI NETO, 2005). Em um contexto de polarização ideológica, maximizada pela Revolução Cubana, de 1959, a postura brasileira foi vista com desconfiança, e os Estados Unidos atuaram de forma a retirar a legitimidade do governo brasileiro. Aqui podemos observar como os chanceleres brasileiros assumiram, historicamente, posições de protagonismo, ao contrário dos indianos, em que ou o chanceler coincide com o Primeiro-Ministro ou este passa pelo cargo discretamente.

A postura independentista foi reforçada pelo chanceler seguinte, Araújo de Castro, que se posicionou publicamente de forma contrária ao abandono das grandes potências às suas ex-colônias e a responsabilidade coletiva pelo desenvolvimento: em 1963, realizou na AGNU o famoso “Discurso dos 3 Ds”, em que demandava a ênfase dos Estados na promoção do desarmamento, do desenvolvimento e da descolonização. De acordo com o chanceler, “o mundo de 1963 não é o mundo pré-atômico de 1945” e “nem tudo é Este ou Oeste nas Nações Unidas de 1963”¹⁶. Falar em desarmamento no contexto em que os membros permanentes buscavam consolidar seus arsenais, criticar o abandono aos países em desenvolvimento no período em que o recorte era Leste-Oeste e demandar descolonização quando as grandes potências eram colonizadoras foi um marco de afastamento com a estratégia anterior de aliança com os Estados Unidos e as demais potências ocidentais.

No âmbito socioeconômico, o terceiro nível, também é possível verificar como uma nova correlação de forças impactou na postura internacional do Brasil. As políticas

¹⁶ Disponível em: <<https://www.youtube.com/watch?v=IrNQeAdaseE>>. Acesso em 25 fev. 2019. A transcrição encontra-se disponível em Corrêa (2007).

propostas por Goulart não foram bem vistas por setores conservadores da sociedade nem pelos Estados Unidos, que tiveram participação direta na escalada ao poder de grupos militares, não só no Brasil, mas em toda a América Latina. De acordo com Corrêa (2007):

No Brasil, acentuavam-se àquela altura as contradições que iriam conduzir, no ano seguinte, à deposição do Presidente João Goulart. Reintroduzido o sistema presidencialista, o Presidente Goulart tratou desde o início do ano de consolidar a sua liderança e implantar as reformas de base que considerava essenciais para o êxito de seu programa. Sucedem-se os desentendimentos com as forças políticas representadas no Congresso, assim como manifestações envolvendo as Forças Armadas. Multiplicam-se as greves e um levantamento de suboficiais suscitaria temores quanto à manutenção da disciplina e da unidade das Forças Armadas. (CORRÊA, 2007, p. 167)

A essa situação doméstica, somou-se uma nova fase da Guerra Fria, conhecida como *détente*. Após a Revolução Cubana, em 1959, e a Crise dos Mísseis, em 1962, a ameaça nuclear e o risco da destruição mútua assegurada levaram as duas superpotências a buscar formas de coexistência pacífica. Destacam-se, por exemplo, a instalação do “telefone vermelho” entre Washington e Moscou e a assinatura dos primeiros tratados de limitação de armamentos e proibição de testes nucleares (SAMPAIO, 2012). O sistema global também foi afetado pela descolonização, que ampliou consideravelmente a quantidade de membros da ONU e reintroduziu novos temas na agenda, como as clivagens Norte-Sul e as medidas extremas dos regimes de segregação racial.

Foi nesse contexto que, em 1963, o Brasil voltou ao CSNU para seu quarto mandato como membro não permanente. Oito resoluções foram aprovadas no CSNU naquele ano, majoritariamente relacionadas ao processo de descolonização, como a adesão de novos membros, os regimes de *apartheid* e os territórios portugueses. Por serem temas que tratavam de interesses centrais das grandes potências, os votos mostraram um contraste entre os membros permanentes e não permanentes: enquanto os E10 votaram a favor de todas as resoluções, os P5 se abstiveram ou vetaram em seis ocasiões. Portanto, os votos brasileiros indicam não só uma postura mais autônoma em relação às potências ocidentais como também a vinculação do Brasil às demandas por desenvolvimento e descolonização. No caso da Rodésia do Sul, a delegação brasileira resumiu essa postura em sua justificativa de voto:

Os laços especiais que unem a Rodésia do Sul e o Reino Unido sem dúvida contêm um elemento de artificialidade que, nesse caso, está presente nas relações entre as potências coloniais e os territórios sob sua jurisdição. (...) É um problema colonial cujo núcleo contém um elemento desprezível de discriminação racial, com inúmeros obstáculos à internacionalização da

economia e um uso incontido da coerção física. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS*, 1963, tradução própria¹⁷)

Já em relação às colônias portuguesas, a conduta brasileira foi ambivalente. O país não podia mais se furtar a condenar as ocupações coloniais, mas também evitava discordar de um país europeu com o qual possuía vínculos históricos. Dessa forma, de acordo com Ziemath (2014), trocas de telegramas diplomáticos entre a delegação brasileira e a Secretaria de Estado de Relações Exteriores indicam como o Brasil precisou contrabalançar a crítica com uma proteção ao governo português:

A troca de telegramas permite observar como a representação brasileira na ONU conseguiu ponderar a visão mais favorável a Portugal, a qual partia de dentro do Itamaraty (...). No caso português, são encaminhadas instruções para tornar mais brando o posicionamento brasileiro. Segundo a orientação vinda de Brasília, ‘podemos destacar em nosso pronunciamento a confiança na evolução política conciliatória de Portugal, não baseando esse entendimento em qualquer dado atual, mas claramente *em nosso conhecimento da experiência histórica portuguesa*’. (ZIEMATH, 2014, p. 50, grifos do autor)

Em 1964, o golpe militar alterou drasticamente a situação interna do Brasil. Afastando-se da PEI, o país retomou o alinhamento com os EUA no governo Castelo Branco, sobretudo em temas relacionados ao continente americano e à aversão ao comunismo. Entretanto, Uziel (2012) aponta que o governo não voltou aos patamares de alinhamento incondicional com os EUA, pois houve discordância em votações. Ziemath (2014) acrescenta que também não houve mais instruções por telegramas diplomáticos que recomendassem aos representantes brasileiros acompanhar o voto dos EUA, como nas décadas de 1940 e 1950.

Quatorze resoluções foram aprovadas em 1964, e apenas dois projetos foram vetados, o que simboliza um maior espírito cooperativo entre os P5, no contexto da *détente* da Guerra Fria. A descolonização e a mudança nas configurações de voto na AGNU também ajudam a explicar esse aumento de atividade do CSNU, pois a entrada de novos países do “Terceiro Mundo” podia fazer com que estes decidissem os rumos do processo decisório. Dessa forma, a *Uniting for Peace* deixou de ser invocada pelos EUA, já sem garantia do resultado, que passaram a referir os temas de paz e segurança novamente para o CSNU.

¹⁷ Disponível em: <[http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.1069\(OR\)](http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.1069(OR))>. Acesso em 25 fev. 2019. No original: “*The special ties which unite Southern Rhodesia to the United Kingdom no doubt contain an element of artificiality which, for that matter, is present in the relationships between other colonial Powers and the territories under their jurisdiction. (...) It is a colonial problem whose core contains a distasteful element of racial discrimination, with overtones of foreign economic encroachment and the impending use of physical coercion*”.

Destacam-se, nesse ano, novas resoluções sobre adesões de novos membros e sobre o *apartheid* da África do Sul, mas o tema mais recorrente, com um total de seis resoluções, foi o conflito entre Chipre e Turquia pelo controle de uma zona limítrofe, que resultou no estabelecimento de uma operação de paz. Em todas as seis, o Brasil votou de forma afirmativa, acompanhando o voto dos P3. Já em relação ao regime de exclusão racial na África do Sul, há uma mudança em relação aos votos de 1963: na resolução S/RES/190, o país absteve-se, em conjunto com Estados Unidos, França e Reino Unido. Em sua justificativa de voto, o embaixador Carlos Alfredo Bernardes ressaltou o respeito ao princípio diplomático brasileiro de observância do direito internacional:

Sobre a resolução recém adotada pelo Conselho de Segurança, meu governo considera que uma vez que o tema está sob apreciação de uma Corte de Justiça, o Conselho deve prescindir de qualquer ação que possa ser vista como uma intervenção ao devido processo legal em um Estado-membro. Nós somos favoráveis aos motivos que estimularam a ação sugerida, mas temos sérias dúvidas sobre os efeitos desta ação, tendo as vista as circunstâncias na África do Sul. Nós temos preocupação de que uma ação bem-intencionada do Conselho possa atrapalhar seu próprio objetivo. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS*, 1964, p.10, tradução própria¹⁸)

Argumentos semelhantes foram utilizados pelos representantes dos Estados Unidos, Reino Unido e França, nesta mesma ocasião. De acordo com Uziel (2012), ao contrário do costume anterior de apoiar o consenso, nesse momento “o Brasil passa a utilizar a abstenção como instrumento para marcar posição discordante da maioria, ou seja, ‘perdendo’ a votação” (UZIEL, 2012, p. 145). Além disso, o Brasil inaugurou, nesse mandato, uma prática que veio a utilizar com frequência posteriormente: abster-se de uma resolução não para impedir sua aprovação, mas sim para indicar descontentamento com partes do documento (UZIEL, 2012).

Analisando o quarto mandato brasileiro a partir da tipologia dos eventos do modelo de política externa comparada, podemos ver que os temas se concentraram em regiões distantes do perímetro brasileiro, sobretudo em relação aos processos de descolonização. Entretanto, há variações na postura do país em relação à condenação a Portugal, com o qual o Brasil possui vínculos históricos, bem como a filiação aos Estados Unidos após a Crise dos Mísseis. O auge das tensões da Guerra Fria deu origem ao

¹⁸ Disponível em:

<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL6/400/10/PDF/NL640010.pdf?OpenElement>.

Acesso em 25 fev. 2019. No original: “As to the resolution just adopted by the Security Council, my Government feels that since the matter is under review by a court of justice, the Council should have refrained from any action that might be construed as an intervention in the due process of law in a Member State. We are in full sympathy with the motivations of the suggested action, but we have serious doubts as to the effects of such an action, in view of the prevailing circumstances in South Africa. We are concerned that a well-meaning action on the part of the Council might defeat its own purposes.”

período da coexistência pacífica, em que EUA e URSS puderam estreitar laços, o que ficou visível pelo aumento de resoluções aprovadas no CSNU. Em relação à produção da política externa, podemos encontrar mudanças nos níveis domésticos, a partir das transições do parlamentarismo para o presidencialismo e o fim do ciclo democrático, em que a PEI deu origem a uma ação mais pragmática.

4.2) Brasil e Índia (1967-1968)

Em 1967, Brasil e Índia retornaram ao CSNU simultaneamente, após a aprovação da emenda que aumentou de seis para dez a quantidade de membros não permanentes no órgão. Em 1963, após a entrada de diversos países africanos e asiáticos recém-independentes, foi aprovada na AGNU a Resolução A/RES/1991 (XVIII)¹⁹, em que foram criados quatro novos assentos eletivos. De acordo com o aumento, a nova composição dos dez não permanentes seguiria o critério de representação regional: cinco para África e Ásia, um para a Europa do Leste, dois para a América Latina e Caribe (GRULAC) e duas para a Europa Ocidental e outros Estados (WEOG). A emenda também foi acompanhada de modificações na composição do ECOSOC, para aumentar proporcionalmente a quantidade de membros no órgão, a partir do incremento da quantidade dos Estados-membros da ONU.

Ao focarmos nos níveis internos, podemos verificar que de acordo com ofícios de comunicação oficial da delegação brasileira, a entrada desses países poderia alterar o apoio para a eleição do Brasil ao CSNU, pois o país temia que a postura diante das colônias de Portugal poderia pesar negativamente com os Estados recém-descolonizados (ZIEMATH, 2014). Somavam-se a isso mudanças internas, a partir da ascensão de Costa e Silva ao poder. Junto ao chanceler Magalhães Pinto, o presidente colocou em prática uma política externa baseada no conceito de “diplomacia da prosperidade”, associada ao projeto de “Brasil Potência”: “o cenário internacional foi utilizado para ampliar a dimensão e fortalecer o exercício do poder nacional” (CERVO; BUENO, 2010, p. 398).

Dessa forma, Costa e Silva alterou o curso de ação promovido por Castelo Branco e direcionou a política externa não para o alinhamento com os EUA, mas sim para as demandas de desenvolvimento. Esse ponto ajuda a ilustrar o argumento feito no capítulo anterior sobre as mudanças na PEB que se afastam dos princípios de Rio Branco serem

¹⁹ Disponível em: <[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991\(XVIII\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/1991(XVIII))>. Acesso em 16 abril 2019.

descritas como “desvios”, como foi o caso de Castelo Branco. No governo seguinte, já houve uma reaproximação ao padrão histórico de ação externa do Brasil.

A postura levada a cabo por Magalhães Pinto partia de uma tendência global que reafirmava que havia uma desigualdade histórica entre Norte e Sul, que precedia a divisão bipolar entre Leste e Oeste, a exemplo das iniciativas no âmbito do Movimento dos Não Alinhados e da Conferência das Nações Unidas para Comércio e Desenvolvimento (UNCTAD). O Brasil seguiu essa linha de denúncia das desigualdades, argumentando que estas eram reforçadas pelas assimetrias no poder militar. Nesse ano de 1967, estavam abertas as negociações para o Tratado de Não Proliferação (TNP), aprovado no ano seguinte. O TNP previa três pilares para o tratamento da energia nuclear: desarmamento, não proliferação e direito ao uso pacífico da energia atômica. Segundo o Brasil, esse tratado apresentava uma natureza desigual, ao ser mais rígido com as exigências de não proliferação do que com o monitoramento do desarmamento. No discurso de abertura da AGNU do ano de 1967, Magalhães Pinto argumentou que:

Imbuídos do espírito de cooperação e objetividade, não podemos deixar de verificar, entretanto, que os projetos não implicam qualquer redução dos armamentos nucleares existentes, nem sequer desestimulam o incremento e o aperfeiçoamento dos mesmos por aqueles que já os possuem. Nenhum recurso é liberado para fins econômicos e pacíficos. As limitações propostas se aplicam, praticamente, apenas aos países que não dispõem de armas nucleares e incluem restrições não essenciais aos objetivos da proliferação. A adesão a esses propósitos não deve acarretar renúncia ao direito de desenvolver tecnologia própria. (PINTO *apud* CORRÊA, 2007, p. 230)

Alguns anos depois, o ex-chanceler Araújo de Castro classificou o TNP como um dos instrumentos do “congelamento do poder mundial” (CASTRO, 1971). Dessa forma, ao rejeitar o TNP com base em sua desigualdade, o Brasil reafirmava, por outro lado, o comprometimento com o desarmamento e a não proliferação, utilizando como argumento a adesão do país do Tratado de Proscrição de Armas Nucleares na América Latina (Tratado de Tlatelolco, 1967). Entretanto, havia dúvidas sobre a validade jurídica deste Tratado, pois um dos dispositivos exigia que Estados de fora da região não utilizassem armas nucleares contra os signatários. Como Tratados internacionais não podem gerar obrigações para terceiros, a ratificação do Tratado de Tlatelolco não significaria, portanto, a completa renúncia brasileira a obtenção de armas nucleares (STUENKEL, 2010).

A Índia possuía uma visão semelhante à brasileira, adotando uma postura crítica e de distanciamento do TNP, com um argumento que foi conceituado, posteriormente, como “*apartheid nuclear*” (SINGH, 1998). De acordo com a visão indiana, o Tratado também gerava assimetrias e possuía cobranças diferenciadas para os grupos de países.

Ao considerar que os Estados que obtiveram armas nucleares antes da assinatura do Tratado eram legitimamente armados (e estes coincidem com os P5), o governo indiano acreditava que seria consolidado um *status quo* desigual, sobretudo pela inclusão da China nesse grupo seleto, logo após a ocorrência de uma guerra entre os dois países em 1962. Entretanto, podemos considerar que outros fatores estratégicos podem ter pesado na avaliação indiana:

Formalmente, a Índia rejeitou o tratado com base em argumentos morais e políticos – a natureza discriminatória do tratado, a falta de equilíbrio entre as obrigações de poder nucleares e não nucleares, a ausência de restrições na continuidade da expansão e aprimoramento dos arsenais dos poderes nucleares já existentes, e a falta de movimento em direção ao desarmamento nuclear universal – mas a lógica fundamental para a rejeição foi estratégica; qual seja, a de manter a opção nuclear para a Índia, a ser exercida na circunstância e no tempo de sua escolha. (NAYAR; PAUL, 2003, p. 175; tradução própria²⁰)

Ao olhar para os níveis internos, cabe ressaltar que, nesse momento, a Índia era governada pela Primeira-Ministra Indira Gandhi (1966-1977; 1980-1984), filha de Nehru, que foi a responsável pelos primeiros testes nucleares indianos na década seguinte. Após disputas dentro do partido, Indira fundou seu próprio Partido, o Congresso I, e reafirmou medidas socialistas como a nacionalização de bancos no país e uma emenda constitucional que restringia o direito fundamental à propriedade (METCALF; METCALF, 2013). Pelo exposto no capítulo anterior, a economia da Índia consolidou-se em base nacionais, com forte centralidade estatal. Com isso, o país aproximou-se ainda mais da URSS.

Dentro do CSNU, o TNP não foi assunto de resoluções específicas nesse ano, sendo a ênfase no órgão no conflito árabe-israelense de 1967, conhecido como Guerra dos Seis Dias. Das 12 Resoluções aprovadas em 1967, 7 foram sobre o tema. Nenhum veto foi conferido nessa ocasião. A guerra ocorreu devido a uma demanda do Egito de que as tropas da UNEF I fossem retiradas da região da Península do Sinai, o que provocou reações de Israel e arrastou para o conflito diversos países do Oriente Médio, como Síria, Iraque, Jordânia e Arábia Saudita. De acordo com Bouillon (2016), as discordâncias do período da Guerra Fria fizeram com que o CSNU fosse incapaz de tomar uma ação preventiva e atuasse, apenas, com demandas de cessar-fogo e reparações posteriores.

²⁰ No original: “*Formally, India rejected the treaty on moral and political grounds – the discriminatory nature of the treaty, the lack of balance in obligations between nuclear and non-nuclear powers, the absence of constraints on continued expansion and improvement of nuclear arsenals of the existing nuclear powers, and the lack of movement toward universal nuclear disarmament – but the underlying logic for its rejection was strategic; that is, to retain India’s nuclear option, to be exercised at a circumstance and time of its own choosing.*” (NAYAR; PAUL, 2003, p. 175)

A Resolução 242, talvez a mais famosa da história do Conselho de Segurança, foi adotada vários meses após a Guerra dos Seis Dias, em 22 de novembro de 1967. Apresentada como um compromisso do Reino Unido, a resolução era ambígua em pontos importantes e vaga o suficiente para receber apoio geral. Ela afirmava que a aquisição de territórios pelo uso da força era inadmissível e estipulava que Israel deveria devolver os territórios ocupados no conflito. De forma crucial, a versão em inglês da resolução refere-se de forma ambivalente a “territórios”, sem o artigo definido, deixando em aberto se Israel deveria retirar-se de *todos* os territórios ocupados no curso da guerra. (BOUILLON, 2016, p. 531; tradução própria, grifos do autor²¹)

Todas as votações relacionadas ao conflito foram aprovadas de forma unânime no CSNU, bem como as demais desse mesmo ano (que tratavam sobre a questão do Chipre, a adesão do Iêmen à ONU e sobre a integridade territorial da República Democrática do Congo). Conforme a citação acima indica, a unanimidade não significa a ausência de discordâncias, o que inclusive protelou a aprovação da resolução, mas sim que esta possuiu uma linguagem vaga o suficiente para afastar descontentamentos. Dessa forma, em 1967, a postura de Brasil e Índia foi convergente em termos de votos, mas a análise da posição das delegações aponta para motivações diferentes.

Historicamente, o Brasil posicionou-se a favor do fim das hostilidades da região e enviou tropas para UNEF I, conforme apresentado nas seções anteriores. Entretanto, esse contexto foi modificado por elementos das relações recentes do Brasil. Segundo Garcia (2005), os anos anteriores ao conflito foram marcados por uma aproximação entre o país e Israel, a partir da assinatura de acordos, inclusive no campo nuclear, e troca de visitas entre representantes. Ziemath (2014, p. 81), a partir da pesquisa com o acervo das comunicações diplomáticas do Brasil, afirma que foi enviada à delegação na ONU instruções para não apoiar uma proposta soviética que condenava Israel pelos ataques e exigia a imediata retirada das tropas.

O caminho encontrado pela delegação foi co-patrocinar uma resolução que não mencionasse expressamente os culpados, mas sim apontasse para a observância de princípios do Direito Internacional. Junto com as delegações de Argentina, Mali e Etiópia, foi proposta a Resolução S/RES/237(1967)²², aprovada por unanimidade. O texto da resolução falava sobre a necessidade do governo de Israel de garantir a segurança e o

²¹ No original: “Resolution 242, perhaps the most famous resolution in the Security Council’s history, was thus adopted several months after the Six-Day War, on November 22, 1967. Presented as a compromise by the United Kingdom, the resolution was ambiguous on important points and vague enough to command general approval. It asserted the inadmissibility of acquisition of territory by force and stipulated that Israel should return territories occupied in the conflict. Crucially, the resolution’s English version refers ambivalently to “territories” without the definite article, thus leaving open whether Israel would be required to withdraw from all territory occupied in the course of the war.” (BOUILLON, 2016, p. 531)

²² Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/237\(1967\)](https://undocs.org/S/RES/237(1967))>. Acesso em 17 abril 2019.

bem-estar da população, bem como seguir os princípios do direito humanitário. Em relação à Resolução 242, mencionada acima, o Brasil possuía uma proposta alternativa, apoiada por países do GRULAC e do grupo africano e asiático, que especificava os territórios a serem desocupados, mas a comunicação diplomática indica que o país optou por seguir a proposta vaga aprovada, que já havia sido negociada e possuía apoio suficiente (ZIEMATH, 2014, p.82). Portanto, esse é um caso clássico em que uma proposta do Brasil deixou de ser apresentada por decisão da delegação de não competir com um projeto alternativo que possuía a concordância das potências. O desenho institucional e as assimetrias do órgão configuram, dessa forma, uma variável interveniente para a interpretação do voto brasileiro.

A delegação indiana também votou favoravelmente nas sete resoluções sobre o conflito, mas manteve nas justificativas de votos uma posição pró-árabe, em defesa da descolonização e do não alinhamento, bem como do terceiro mundismo (MUKHERJEE; MALONE, 2010), em consonância com os legados do passado colonial recente apresentados no capítulo anterior. Ao olharmos a declaração dada pelo representante indiano durante os debates, é possível ver a defesa da proposta brasileira, em que havia claramente a menção a desocupação de todos os territórios:

(...) os membros afro-asiáticos e latino-americanos do Conselho examinaram todas as propostas encaminhadas durante a quinta sessão de emergência da Assembleia Geral e levaram em consideração as visões dos outros membros do Conselho e das partes envolvidas para produzir um texto justo e equilibrado. (...) [Este] demandava a retirada das tropas israelenses de todos os territórios ocupados como resultados do conflito recente. Este não só reivindicava o fim do estado de beligerância como também qualquer alegação de beligerância; enfatizava o reconhecimento do direito de cada estado da região estar seguro dentro de suas fronteiras. (*REPORT OF THE SECURITY COUNCIL, 1967-1968*, p. 14 – tradução própria²³)

O tema continuou na agenda no Conselho no ano seguinte, em que 8 das 18 Resoluções aprovadas tratavam sobre o Oriente Médio. Em todas, a linguagem aprovada era vaga e Israel não foi condenado abertamente pelo conflito nem foram demarcados os territórios a serem desocupados, em contradição com a proposta brasileira, que foi deixada de lado. As resoluções sobre o tema também começaram a dividir opiniões, pois,

²³ Disponível em: <[https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/7202\(SUPP\)](https://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/7202(SUPP))>. Acesso em 17 abril 2019. No original: “(...) the Afro-Asian and Latin American members of the Council had examined all proposals put forward during the Assembly’s fifth emergency session and had taken into account the views of other Councils’ members and of the parties concerned in order to produce a fair and balanced text. (...) [It] provided for withdrawal of Israeli forces from all territories occupied as a result of the recent conflict. It not only called for the termination of the state of belligerence but also of any claim of belligerence; it emphasized the recognition of the right of every state in the area to be secured within its borders.” (*Report of the Security Council, 1967-1968*, p. 14)

apesar de nenhuma sobre o assunto ter sido vetada, Estados Unidos, Canadá Dinamarca e Argélia se abstiveram em ao menos uma ocasião.

Somado a isso, o continente africano e temas relacionados à descolonização marcaram os debates do órgão neste ano. Um dos casos remetia a interferência da África do Sul no território da atual Namíbia. A proposta apresentada por Brasil, Índia, Paquistão, Argélia, Senegal e Paraguai culminou na Resolução S/RES/246(1968)²⁴, que condenava o desrespeito ao direito internacional, sem determinar medidas efetivas contra os sul-africanos. Novamente, a posição do Brasil em temas que envolviam colonização e ocupação de territórios era matizada pela dificuldade em criticar Portugal. De acordo com Ziemath (2014, p. 84), “diante de uma resolução que não colocava em risco interesses diretos do Brasil – fossem eles não dificultar as relações luso-brasileiras ou as trocas comerciais com a África do Sul -, nem decidia medidas práticas contra o regime sul-africano, era confortável ao Brasil apoiá-la”.

Essa limitação da crítica brasileira ficou ainda mais visível nos debates sobre o regime de discriminação racial da Rodésia, atual Zimbábue. Índia, Paquistão, Argélia e Senegal apresentaram uma proposta que criticava duramente Portugal e África do Sul por não cumprirem os bloqueios e medidas de controle ao regime segregacionista. Entretanto, o Reino Unido, que possuía mandato do Conselho de Tutela para atuar na região, tomou as rédeas do processo negociador e apresentou a resolução S/RES/253²⁵ que, ao contrário do costume do período, citava expressamente o Capítulo VII como base para as medidas a serem implementadas. Entretanto, o texto aprovado não fazia nenhuma menção a Portugal ou à África do Sul, o que angariou o apoio do Brasil e, eventualmente, também da Índia e dos proponentes do projeto anterior.

Nesse ano, o tema do desarmamento, que no ano anterior foi tratado no âmbito da AGNU, entrou na pauta do CSNU. Conforme destacado acima, tanto Brasil e Índia vocalizaram expressamente os descontentamentos com o caráter desigual do TNP. Essa postura foi reafirmada quando a Resolução S/RES/255²⁶ foi negociada. O tema foi introduzido no órgão por iniciativa de URSS, EUA e Reino Unido (a China era representada nesse momento por Taiwan), de forma a assegurar garantias aos Estados signatários de que armas nucleares não seriam utilizadas contra os que se comprometam a não obter tais equipamentos. Por conseguinte, o texto da Resolução estabelece que a

²⁴ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/246\(1968\)](https://undocs.org/S/RES/246(1968))>. Acesso em 17 abril 2019.

²⁵ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/253\(1968\)](https://undocs.org/S/RES/253(1968))>. Acesso em 17 abril 2019.

²⁶ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/255\(1968\)](https://undocs.org/S/RES/255(1968))>. Acesso em 17 abril 2019.

agressão ou a ameaça de ataque feita por Estados nucleares a países não nucleares geraria ação imediata do CSNU.

A resolução foi aprovada com dez votos afirmativos e cinco abstenções, sendo estas de Argélia (país que, junto com a Índia, figurava como uma liderança do Movimento dos Não Alinhados), Brasil, França, Índia e Paquistão. De acordo com a transcrição da reunião²⁷, o representante da Argélia sublinhou o caráter discriminatório da resolução em sua justificativa de voto; já a delegação paquistanesa afirmou que, se o tema cairá na responsabilidade do CSNU, alguns dos potenciais utilizadores das armas nucleares teriam poder de veto na temática. A delegação francesa não utilizou a palavra para justificar a abstenção, mas nos debates na AGNU o país ressaltou que é a favor do uso de armamentos nucleares apenas para fins defensivos. Nesse período, inclusive, a França passava por um período de distanciamento das potências ocidentais, a exemplo da decisão do então presidente De Gaulle de retirar-se do comando militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

O representante da Índia no Conselho, Mr. Parthasarathi, reforçou que a ênfase do documento deveria ser igualmente na exigência de desarmamento dos Estados nuclearmente armados. Além disso, ressaltou que a resolução só garantia a proteção daqueles Estados signatários do TNP, quando a própria Carta da ONU estabelece a necessidade de proteção a todos, não apenas aos que tenham escolhido soberanamente aderir ao tratado:

Na visão do Governo da Índia, o problema da segurança dos Estados não nucleares em relação ao uso ou ameaça do uso de armas nucleares deriva da posse, estocagem e sofisticação de armas nucleares e suas formas de emprego. A esperança efetiva dos Estados não nucleares está no desarmamento nuclear, quando estas armas deverão ser completamente eliminadas. (...) A ameaça não possui relação com a assinatura ou não de um determinado tratado de não proliferação. (...) O Conselho de Segurança está sendo requisitado para levar em consideração apenas as preocupações de certo grupo de Estados que expressou o desejo de aderir ao TNP. Eu declaro que esse conceito é contrário aos propósitos e princípios da Carta. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1443 meeting*, 1968, p.9 – tradução própria²⁸)

²⁷ Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/581961/files/S_PV-1433-EN.pdf>. Acesso em 17 abril 2019.

²⁸ No original: “*In the view of the Government of India, the problem of the security of non-nuclear-weapon States against the use or the threat of use of nuclear weapons arises from the possession, the continued stockpiling and the further sophistication of nuclear weapons and the means of their delivery. The real hope of security for non-nuclear-weapon States lies in nuclear disarmament when nuclear weapons shall have been completely eliminated. (...) That threat has nothing to do with the signature or non-signature of a particular non-proliferation treaty. (...) The Security Council is being asked to take into consideration the concern of only certain of those States which have expressed a desire to subscribe to the non-proliferation treaty. I submit that this concept is contrary to the purposes and principles of the Charter.*” (*Security Council Official Records, 1443 meeting*, 1968, p.9)

A posição do Embaixador Carvalho de Silos, representante do Brasil, seguiu uma linha semelhante, com o adendo de que o Brasil estaria respaldado pela adesão ao Tratado de Tlatelolco:

A Carta de São Francisco estipula uma estrutura de segurança universal que inclui, sem exceções, todos os membros da organização. Entretanto, as garantias previstas nesse projeto de resolução diante de nós, unilateralmente apresentada por três das cinco atuais potências nucleares, seria aplicada apenas para os Estados membros que se tornarem partes do TNP. (...) Eu gostaria de mencionar a importância que meu país – bem como outros Estados da América Latina – associa ao sistema de garantias estabelecido pelo Tratado de Tlatelolco. (...) Portanto, parece que a proposta apresentada ao Conselho pelas três potências nucleares refere-se a um novo sistema de garantias que, para ser preciso, não foi moldado de acordo com os mesmos princípios e critérios que formaram o sistema de garantias da Carta das Nações Unidas e do Tratado para a Proibição de Armas Nucleares na América Latina. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1443 meeting, 1968, p.3 – tradução própria*²⁹)

Dessa forma, é possível concluir, preliminarmente, como o voto foi dependente das demais variáveis envolvidas. No caso das resoluções sobre a descolonização de países africanos e regimes de discriminação racial, o Brasil possuiu uma abordagem conservadora, devido aos seus vínculos e acordos com Portugal, ao contrário da Índia, que, recém-independente e também invadida pelos portugueses, não possuía freios em sua defesa expressa da descolonização.

As relações interestatais também ajudam a compreender os diferentes argumentos mobilizados em relação às guerras árabe-israelenses, mas cabe ressaltar como a dinâmica do CSNU, sobretudo no contexto da Guerra Fria, afastou a possibilidade de que a proposta co-patrocinada pelo Brasil fosse levada à votação, gerando a aprovação de um documento vago, que foi negociado pelos membros permanentes. Aqui novamente fica tangível observar a situação pelas lentes de um jogo de aversão comum: para o Brasil, os *payoffs* incentivavam que fosse dado apoio ao documento vago, já que este também se aplicava

²⁹ No original: “*The Charter of San Francisco sets up a universal security machinery which includes, without any exception, all Members of the Organization. However, the guarantees referred to in the draft resolution now before us, unilaterally offered by only three of the five existing nuclear Powers, would be applied only to those Member States which become party to the Treaty of the Non-Proliferation of Nuclear Weapons. (...) I would also like to mention the special importance that my country – as well as all other Latin American countries – attaches to the system of guarantees established by the Treaty of Tlatelolco. (...) Hence it seems that the draft resolution presented to this Council by the three nuclear Powers refers to a new system of guarantees which, strictly speaking, was not shaped in accordance with the same principles and criteria which give form to the systems of guarantees of the Charter of the United Nations and of the Treaty for the Prohibition of Nuclear Weapons in Latin America.*” (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1443 MEETING, 1968, p.3*)

ao cenário a ser evitado, e os custos para seguir o curso de ação preferido eram impeditivos, pela possibilidade de veto.

Central para a hipótese desse trabalho encontram-se os debates sobre o TNP. Os dois anos desse mandato correspondem às negociações do tratado, inicialmente na AGNU e, posteriormente, no CSNU. Tanto Brasil quanto Índia, que não assinaram o tratado na ocasião, criticavam a assimetria dos dispositivos e o caráter discriminatório tanto do TNP quanto da resolução aprovada. Essa posição possuiu relação direta com o contexto interno dos países, presentes nos três primeiros níveis do modelo de política externa: no Brasil, o governo militar de Costa e Silva, junto ao chanceler Magalhães Pinto, alterou a política de Castelo Branco e passou a defender a capacidade de desenvolvimento nacional; na Índia, a Primeira-Ministra Indira Gandhi, considerada uma líder pragmática e realista (RAFI; SHRIVASTAVA; AKHTAR, 2015), não só se opunha ao caráter discriminatório do TNP como, poucos anos depois, aprovou e comandou os primeiros testes nucleares do país.

5) A Década de 1970:

5.1) Índia (1972-1973):

O terceiro mandato da Índia marca o início do período que Chadda (2014) classifica como de “dominância regional defensiva”. De acordo com a autora, essa postura relaciona-se com acontecimentos das décadas anteriores, como a adesão do Paquistão ao Pacto de Bagdá³⁰ (1955), em conjunto com Irã, Iraque, Turquia e Reino Unido, com extensivo apoio dos EUA. Nesse período em que a Guerra Fria permeou as relações entre os países asiáticos, as guerras com o Paquistão, em 1948 e 1965, e a derrota para a China em 1962 influenciaram o curso de ação a ser tomado pelos governantes indianos. Nessa linha,

A humilhação contínua daqueles anos ajuda a explicar a determinação de Indira Gandhi de construir a capacidade militar indiana e se direcionar para a autarquia econômica. Enquanto o mundo estava preocupado com a Guerra do Vietnã, a Índia estava, silenciosamente, construindo sua força militar (...). A Índia se sentiu compelida a defender suas visões de uma guerra contra um país da Ásia que tinha sido vítima tanto de ocupação colonial quanto de ambições imperiais mal definidas. A determinação de [Indira] Gandhi de tornar a Índia auto-suficiente nas esferas da economia e da defesa trouxeram esta progressivamente para perto da União Soviética. (CHADDA, 2014, p. 141, tradução própria³¹)

³⁰ O Pacto de Bagdá deu origem à *Central Treaty Organization* (CENTO), uma aliança militar entre os países signatários, que foi desfeita em 1979.

³¹ “*The sustained humiliation of those years helps to explain Indira Gandhi’s determination to build India’s military capability and move still further toward economic autarchy. While the World was preoccupied*

Foi com esse espírito que a Índia empreendeu uma terceira guerra com o Paquistão, em 1971. No período, o território do Paquistão estendia-se pelas fronteiras Leste e Oeste da Índia, dividindo-se em duas partes, sem contiguidade territorial: o Paquistão do Leste/Paquistão Oriental e o Paquistão do Oeste/Paquistão Ocidental. O mapa abaixo ilustra a disposição dos territórios.

Imagem 1: Fronteiras entre Índia e Paquistão, em 1971



Fonte: BBC, 2011³².

O conflito teve início a partir da entrada de um fluxo considerável de refugiados na Índia, provenientes do Paquistão do Leste. A Índia, por sua vez, iniciou uma estratégia de financiamento e treinamento às guerrilhas da região, o que causou um ataque preemptivo do Paquistão, na fronteira da região da Cachemira. Em contraposição às derrotas e resultados pouco consolidados dos conflitos anteriores, a Guerra Indo-Paquistanesa de 1971 gerou um resultado positivo para a Índia: a independência do Paquistão do Leste, com a formação de Bangladesh. Além do enfraquecimento do Paquistão, a Índia utilizou o discurso de libertação de Bangladesh do domínio de uma ditadura militar, colocando-se como defensora da democracia (CHADDA, 2014).

A guerra também foi mais um capítulo na aproximação entre Índia e União Soviética. Indira Gandhi assegurou apoio dos soviéticos para que estes intervissem caso

with the Vietnam War, India was quietly building its military strenght (...). India felt compelled to defend its views of a war against an Asian country that had been the victim of both colonial occupation and ill-defined imperial ambition. Gandhi's determination to make India self-reliant in the spheres of economy and defense brought it progressively closer to the Soviet Union." (CHADDA, 2014, p. 141)

³² Disponível em: <<https://www.bbc.com/news/world-asia-16111843>>. Acesso em 16 Maio 2019.

a China entrasse no conflito, em defesa do Paquistão. O resultado foi a assinatura do Acordo Indo-Soviético de Paz, Amizade e Cooperação, em 1971 (CHADDA, 2014). Nesse contexto, o CSNU foi um ambiente propício para a aplicação acordada entre os dois Estados. Em 1971, durante o conflito, a URSS vetou três projetos de resoluções referentes ao conflito indo-paquistanês.

De acordo com Nayar e Paul (2003), essa situação levou a um acercamento dos interesses entre os EUA e o Paquistão. Os estadunidenses tinham interesse em controlar a influência da China na região e enviaram uma força marítima para a Baía de Bengali, mas não chegou a ocorrer um confronto físico, pois as tropas paquistanesas já estavam em rendição. Para os autores, “os EUA condenaram a Índia como agressores e saíram em apoio integral ao Paquistão. Se não fosse pelos vetos soviéticos, as ações dos EUA no CSNU teriam tornado a situação da Índia irreparável” (NAYAR; PAUL, 2003, p.177; tradução própria³³).

Dentro do órgão, a maior parte dos Estados considerou que a justificativa dos fluxos de refugiados era menos convincente do que os argumentos em favor da intervenção em território estrangeiro e da integridade territorial do Paquistão. Dessa forma, Argentina, Bélgica, Burundi, Itália, Japão, Nicarágua, Reino Unido e Estados Unidos apresentaram o tema ao CSNU, com projetos de resoluções que demandavam o fim imediato das hostilidades (S/10416; S/10423; S/10446³⁴). No debate do primeiro projeto, o representante soviético defendeu que não só as delegações de Índia e Paquistão fossem ouvidas pelo CSNU, mas também os novos governantes de Bangladesh. O embaixador soviético reforçou que os fluxos de refugiados são o ponto central do conflito e que não se deve usar os termos “rebeldes” para tratar dos líderes da independência em Bangladesh, mas sim de “movimentos de libertação nacional” (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1606th Meeting, 1971*³⁵), em clara postura de defesa dos indianos.

Nesse mesmo ano de 1971, a URSS absteve-se de uma resolução que estabeleceu uma missão de observação para a área de cessar-fogo entre Índia e Paquistão, na região da Cachemira. A Resolução 307 (S/RES/307³⁶) criou o Grupo de Observação Militar das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (*United Nations Military Observer Group in India*

³³ No original: “the US administration reflexively condemned India as na agressor and came out fully in support of Pakistan. Were it not for Soviet vetoes, the US actions at the UN Security Council would have rendered India’s situation hopeless.” (NAYAR; PAUL, 2003, p.177)

³⁴ Os projetos de resolução estão disponíveis, respectivamente, em: <<https://undocs.org/en/S/10416>>, <<https://undocs.org/en/S/10423>> e <<https://undocs.org/en/S/10446>>. Acesso em 16 Maio 2019.

³⁵ Disponível em: <[https://undocs.org/en/S/PV.1606\(OR\)](https://undocs.org/en/S/PV.1606(OR))>. Acesso em 16 Maio 2019.

³⁶ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/307\(1971\)](https://undocs.org/S/RES/307(1971))>. Acesso em 29 Maio 2019.

and Pakistan – UNMOGIP), mas ambos os países possuíram discordâncias sobre o mandato e as funções da missão, que existe até os dias de hoje, com mandato limitado à observação e monitoramento (JACOB, 2019). A Índia discordava de soluções multilaterais e pregava que o tema deveria ser lidado de forma bilateral entre esta e o Paquistão. Os dois Estados chegaram a assinar um documento conhecido como Acordo de Simla, em 1972, assinado por Indira Gandhi e Zulfikar Ali Bhutto, líder paquistanês. Pelo acordo, a Índia comprometia-se a devolver porções do território ocupado e 90.000 prisioneiros de guerra, exigindo em contrapartida que o Paquistão se comprometesse a resolver a situação apenas em base bilateral. Os paquistaneses não seguiram o compromisso, e o Acordo foi inviabilizado (NAYAR; PAUL, 2003, p. 180).

Foi nesse contexto de críticas e instabilidade, portanto, que a Índia voltou ao CSNU para um novo mandato, no ano seguinte. Dezesete resoluções foram aprovadas em 1972, mas nenhuma sobre o conflito indo-paquistanês. O ano foi marcado, ainda, pela substituição de Taiwan pela República Popular da China. Nesse contexto, os temas variaram de Oriente Médio, à descolonização e à continuidade das críticas aos regimes de segregação racial. A Índia votou de forma favorável a todas as resoluções, tendo sido acompanhada pela URSS em 16 ocasiões, com exceção da Resolução S/RES/323, referente à ocupação da Namíbia pela África do Sul, em que os soviéticos optaram pela abstenção.

Em relação aos regimes de segregação racial, a posição indiana foi assertiva em relação à crítica direta aos governos da África do Sul e da Rodésia do Sul. O Embaixador indiano, Mr. Sen, reforçou que os países deveriam estipular um embargo de armas e não cooperar militarmente com a África do Sul (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1639th meeting, 1972*). Em relação às colônias portuguesas, marca-se uma diferença clara em relação à posição brasileira. A Índia também teve uma parte de seu território colonizada pelos portugueses, na região de Goa, no sul do país, mas, ao contrário do Brasil, não manteve laços pacíficos com a metrópole europeia. Nesse caso, novamente, vemos os níveis do modelo impactando na ação externa do país: enquanto a formação histórica do Brasil produziu uma independência negociada, após a família real portuguesa ter residido em território brasileiro, a libertação da Índia ocorreu por meio de conflitos militares. Somava-se a isso, ainda, o papel central da Índia nos movimentos por descolonização no mundo.

Nós na Índia temos um conhecimento e uma experiência mais do que adequados sobre o colonialismo português. (...) Acusações abertas foram feitas sobre o envio de armas da OTAN para os territórios coloniais. Negações

públicas também foram feitas. Isto, obviamente, requer investigação. Há, para além das armas da OTAN, outras armas sob controle do governo de Portugal, e nós estamos receosos que essas armas - apesar de compradas no mercado aberto e vendidas por motivos de lucro - estão sendo enviadas para os territórios coloniais. Estamos apreensivos para que todos os recursos de Portugal que possam ser desvirtuados para esses territórios coloniais devem, de alguma forma, ser barrados. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1639th meeting, 1972, p.14* – tradução própria³⁷)

Ainda no ano de 1972, um outro acontecimento marcou as alianças informais entre países asiáticos. Após a separação do Paquistão, o novo governo de Bangladesh solicitou a entrada do país recém-formado na ONU. O pedido (S/10771³⁸), entretanto, foi vetado pelos chineses, que eram aliados ao Paquistão. Essa situação ilustra as alianças cruzadas da região, entre URSS e Índia, e entre China e Paquistão. Os dois últimos, inclusive, firmaram um acordo de parceria estratégica em 1972, decorrente dessa política de aliança (OGDEN, 2011a) Ao fundamentar o voto, o representante chinês reforçou a aliança entre indianos e soviéticos:

(...) ao arrastar para as Nações Unidas “Bangladesh”, que violou os princípios da Carta e as resoluções relevantes e, portanto, não é qualificado de nenhuma forma para ser admitido nas Nações Unidas, as delegações da União Soviética e da Índia não hesitaram em distorcer os princípios da Carta e suas previsões relevantes, e tentaram fortemente separar a consideração do pedido de “Bangladesh” para ser membro das Nações Unidas e a implementação das resoluções relevantes da ONU. Isto vai inteiramente contra os princípios da Carta e é totalmente desconectado da legalidade. Isto não pode ser tolerado de nenhuma forma. Considerando as condições específicas e a situação em que “Bangladesh” passou a existir, é óbvio que a questão da solicitação de entrada de “Bangladesh” não pode ser examinada sem levar em consideração as resoluções da AGNU e do CSNU sobre a guerra de agressão do ano passado no subcontinente indiano. (...) O governo soviético apoiou o governo indiano em uma guerra de agressão contra o Paquistão. Isto, em si, configura uma violação da Carta. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1660th meeting, 1972, p.7-8* – tradução própria; grifos do autor³⁹)

³⁷ “*We in India have more than adequate knowledge and experience of Portuguese colonialism. (...) Open accusations have been made that NATO arms are going to the colonial Territories. Open denials also have been made. This obviously will require investigation. There are, apart from NATO arms, other arms under the control of the Government of Portugal and we are most anxious that these arms, however procured-bought in the open market and sold for reasons of profit-are finding their way into these colonial Territories. We are anxious that all sources of supplies to Portugal which can be diverted to these colonial Territories should somehow or other be stopped.*” (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1639th meeting, 1972, p.14*)

³⁸ Disponível em: <<https://undocs.org/en/S/10771>>. Acesso em 21 de maio de 2019.

³⁹ No original: “(...) so as to drag into the United Nations “Bangladesh”, which has violated the principles of the Charter and the relevant resolutions and is therefore not qualified at all to be admitted into the United Nations, the delegations of the Soviet Union and India, have not hesitated to distort the principles of the Charter and its relevant provisions and have tried hard to separate consideration of the application of “Bangladesh” for membership in the United Nations from the implementation of the relevant United Nations resolutions. This runs entirely counter to the principles of the Charter and is totally untenable from a legal point of view, This cannot be tolerated in any way. Taking into consideration the specific conditions and situation in which “Bangladesh” came into being, it is quite obvious that the question of the application of “Bangladesh” for membership in the United Nations can in no way be examined without taking note of the resolutions of the General Assembly and the Security Council concerning last year’s war of aggression

A resposta do representante indiano trouxe como argumento pareceres anteriores da Corte Internacional de Justiça sobre a avaliação da entrada de novos membros, em que questões de mérito não devem ser consideradas. Mr. Sen também numerou as adesões recentes à ONU, indicando que não houve demora injustificada para a aprovação das entradas. Sen recorreu, ainda, a princípios do direito internacional para argumentar em favor da entrada de Bangladesh, que acabou só sendo aprovada dois anos depois, em 1974:

Por diversas vezes a grande quantidade de problemas que existem entre Bangladesh e Paquistão foi mencionada. O representante do Sudão mencionou algumas, eu poderia mencionar muitas outras. Mas o fato é que todos esses problemas podem ser solucionados – ao menos negociados e espera-se que resolvidos – se a negociação for feita com base na igualdade. Porque esse princípio fundamental do direito internacional, ou do costume internacional, de que dois países, dois Estados, duas partes, devem sempre se encontrar como iguais não tem sido observado que todos esses problemas começaram. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1660th meeting, 1972, p. 5-tradução própria*⁴⁰)

No segundo ano do mandato indiano, em 1973, 20 resoluções foram aprovadas no CSNU, com voto afirmativo da Índia em todas; entre elas, destaca-se o litígio entre Estados Unidos e Panamá pelo uso do canal do país latino-americano, cujo tema foi objeto de veto dos Estados Unidos. Prologaram-se, ainda, resoluções sobre os países africanos, como a Rodésia do Sul, e a adesão de novos membros, a exemplo do reconhecimento das duas Alemanhas.

Entretanto, o principal tema no ano foi a guerra árabe-israelense, que culminou no estabelecimento de uma operação de paz. O conflito começou com a derrubada de um avião libanês por Israel, e o conflito se espalhou pela região, a partir da declaração de guerra do Egito. De acordo com Bouillon (2016), a guerra de 1973 seguiu o padrão das anteriores, com resoluções não cumpridas sobre cessar-fogo e negociações paralelas lideradas por EUA e URSS. Da mesma forma que no conflito anterior, a solução do

on the South Asian subcontinent. (...) The Soviet Government supported the Indian Government in launching a war of aggression against Pakistan. This in itself constituted a most grave violation of the Charter.” (SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1660th meeting, 1971, p.7-8). Disponível em: <[https://undocs.org/en/S/PV.1660\(OR\)](https://undocs.org/en/S/PV.1660(OR))>. Acesso em 21 de maio de 2019.

⁴⁰ *“Time and again large number of problems which stand between Bangladesh and Pakistan have been mentioned. The representative of the Sudan mentioned some; I could mention many more. But the fact of the matter is that all these problems can be solved-at least negotiated and it is to be hoped solved-if there is negotiation on the basis of equality. And it is because this fundamental principle of international law or international behaviour that two countries, two States, two parties must always meet as equals has not been accepted that all these troubles have started.” (SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 1660th meeting, 1972, p. 5)*

CSNU foi reeditar uma operação de paz pra região, a *United Nations Emergency Force* (UNEF II). Foi convocada, ainda, uma Conferência de Paz para tratar do tema.

Dessa forma, o terceiro mandato indiano permite que destaquemos alguns pontos relevantes. Em primeiro lugar, em relação aos eventos enquanto variável dependente, quanto ao tema aplica-se à posição firme contra o colonialismo, mais especificamente o promovido por Portugal, que diferencia a postura indiana da apresentada pelo Brasil nos mandatos anteriores. Entre as explicações possíveis, é possível interpretar que tal oposição por parte da Índia decorre dos conflitos gerados pela ocupação portuguesa, enquanto no Brasil as condições históricas propiciaram uma saída negociada entre colônia e metrópole – o que não significa que os conflitos foram inexistentes.

Além disso, o veto chinês à entrada de Bangladesh evidencia tanto dimensões regionais quanto relacionais. Ao mesmo tempo em que a defesa indiana da adesão do novo membro indica a postura dos “círculos concêntricos”, de evitar a predominância das potências na região, o evento ilustra as alianças cruzadas, a partir da aproximação entre URSS e Índia, por um lado, e Paquistão e China, por outro. Isso se aplica, inclusive, aos vetos conferidos pela URSS em 1971, para poupar a Índia de condenações pelo conflito com o Paquistão, que culminou na independência de Bangladesh. O mandato marcou, ainda, um maior interesse pela participação no órgão: após os dois mandatos iniciais, até o fim da Guerra Fria a Índia buscará constantemente ser eleita para o assento, com uma ausência máxima de seis anos entre um mandato e outro.

5.2) Índia (1977-1978):

Conforme visto acima, durante os anos de 1970 a Índia foi governada pela Primeira-Ministra Indira Gandhi, cujo primeiro mandato, iniciado em 1966, durou até 1977. De acordo com Ogden (2011a), conforme apresentado no capítulo anterior, nesta década a governante implementou uma estratégia de política externa conhecida como Doutrina Indira, na qual o objetivo era usar o poder militar como deterência para intervenções externas no perímetro regional indiano, mesmo que tal contenção fosse feita por meio de intervencionismos da própria Índia em outros países. Nesse sentido, Indira teria se aproximado de uma postura realista e pragmática de conduzir a relação da Índia com o resto do mundo (MALONE; MAHAN; RAGHAVAN, 2015), aceitando que demonstrações de força e de poder fazem parte do jogo dos Estados no sistema.

Ao adotar essa direção, Indira afastou-se de algumas medidas colocadas em prática pelo pai, Nehru. Considera-se que Nehru, sem abrir mão do pragmatismo, adotou

um comportamento mais idealista, baseado na união dos povos e a doutrina da não violência, a exemplo da proposta feita por este de banimento dos testes nucleares e de defesa do desarmamento como meio para alcançar a paz (KENNEDY, 2015). Em relação a esse tema, ao afiliar-se ao argumento da discriminação do regime de não proliferação nuclear por um viés realista, Indira Gandhi alterou o destino do país ao ser a governante responsável pelos testes nucleares de 1974, conhecidos como Pokhran I, os primeiros a serem conduzidos por um Estado não autorizado pelo TNP.

De acordo com Perkovich (1999), é necessário interpretar os caminhos que levaram aos testes por uma análise multidimensional. Se pensarmos no modelo de política externa, no nível regional as guerras com o Paquistão e com a China levaram o país a aplicar um programa de longo prazo de modernização das Forças Armadas, situação que o aproximou e o tornou dependente do comércio de armas com a URSS. Com isso, houve uma militarização do entorno regional indiano, que criou nas elites do país a narrativa de ameaça e a necessidade de forças de defesa e contra-ataque. A derrota para a China, por exemplo, teria criado um sentimento de humilhação e de afastamento do *status* de grande potência. A situação foi agravada em 1964, quando os chineses produziram sua bomba nuclear.

Entretanto, o autor acrescenta que “fatores domésticos, incluindo personalidades individuais, foram no mínimo tão importantes quanto o ambiente de segurança externo em determinar a política nuclear” (PERKOVICH, 1999, p. 6; tradução própria⁴¹). Nesse interim, destaca-se a filiação de Indira Gandhi a ideais próximos ao socialismo, conforme apresentado acima. A Primeira-Ministra colocou a narrativa da importância da tecnologia como forma de desenvolvimento do país e, portanto, ressaltou a necessidade de garantir a manutenção do programa pacífico de energia nuclear na Índia, ao considerar que as demandas de um país de independência recente não se enquadram nas noções pré-concebidas do Ocidente (BHATIA, 2017).

Com isso, Indira Gandhi desafiou o TNP, cujos artigos II e III afirmam a não diferenciação entre explosões pacíficas e não pacíficas, e conduziu os testes de Pokhran I, argumentando que estes seriam testes pacíficos (*Peaceful Nuclear Explosion – PNE*), voltados para o desenvolvimento tecnológico, e não para a produção de armamentos. EUA e Canadá mostraram forte descontentamento, pois ambos consideraram que a Índia

⁴¹ No original: “domestic factors, including individual personalities, have been at least as important as the external security environment in determining nuclear policy.” (PERKOVICH, 1999, p. 6)

havia violado acordo prévio de cooperação nuclear com estes, conhecido como CIRUS (*Canada India Reactor US*).

De acordo com Bhatia (2017), a saída de Gandhi foi pela reafirmação do compromisso do país com o regime internacional de desarmamento, ressaltando o engajamento histórico com o tema, a exemplo da assinatura do Tratado de Banimento Parcial de Testes Nucleares, de 1963 (*Partial Nuclear Test Ban Treaty*, PTBT). Segundo a Primeira-Ministra, o desacordo da Índia com o TNP era com o caráter discriminatório e com as dificuldades colocadas à transferência tecnológica, e não com o desarmamento em si. Ainda de acordo com a autora,

A PNE de 1974 foi o reflexo de uma mudança na posição da Índia de uma nação na linha de frente das negociações pelo desarmamento nuclear para uma nação com capacidade nuclear demonstrada. Essa mudança resultou de uma reorientação substancial da abordagem da Índia para o controle internacional de armas e desarmamento – de uma política de desarmamento global orientada de fora para dentro para uma abordagem focada na autossuficiência doméstica de segurança nacional. (BHATIA, 2017, p. 34; tradução própria⁴²)

A partir dos testes de 1974, a Índia passou a ser uma “anomalia” dentro do sistema do TNP, por não ser um Estado signatário do Tratado e, ao mesmo tempo, ter demonstrado sua capacidade de se tornar um país nuclear. Essa “irregularidade”, ao ter tomado forma em um tema tão sensível para a classificação do *status* do país no sistema internacional, causou desconfortos nas grandes potências, sobretudo nos EUA, que passaram a descrever a Índia como um Estado-pária e não confiável. O TNP e as grandes potências não estavam equipadas para uma abordagem alternativa. Nessa linha, ao interpretar a posição das potências em ascensão no regime de não proliferação, Singh (2012) considera que, apesar de ter causado perturbação nas grandes potências em um campo sensível, nenhum dos poderes nucleares subsequentes, a exemplo da Índia, adotou uma postura maximalista de arsenais: a justificativa era que os programas nucleares eram mecanismos de defesa e de ascensão pacífica⁴³.

Apesar da narrativa pregar o avanço tecnológico e não uma estratégica de confronto, a resposta internacional liderada pelos EUA não foi condescendente. A reação consistiu no aumento dos controles da AIEA e a criação do Grupo de Supridores

⁴² No original: “The PNE of 1974 reflected a change in India’s stance from a nation at the forefront of nuclear disarmament negotiations to a nation with demonstrated nuclear capability. This change resulted from an underlying reorientation of India’s approach to international arms control and disarmament – from an outward oriented global disarmament policy to an inward focused self-reliant approach to national security.” (BHATIA, 2017, p. 34)

⁴³ O comportamento recente da Coreia do Norte indica que essa justificativa não é permanente.

Nucleares (*Nuclear Suppliers Group* - NSG), para regulamentar o controlar o comércio de países produtores de urânio com Estados detentores da tecnologia de enriquecimento. Por meio das diretivas, o NSG foi impedido de comercializar com a Índia, já que esta se localizava fora da regulamentação internacional.

O quarto mandato do país foi assinalado, ainda, por tensões no nível doméstico, que impactaram a ação da política externa. Após uma década no poder, o ano de 1977 consolidou o fim do governo de Indira Gandhi, período que ficou conhecido como “*Indira Raj*” (METCALF; MELTCALF, 2013, p. 277). No contexto, cresceram os descontentamentos populares após a estagnação econômica e as práticas autoritárias da Primeira-Ministra, como a política de controle de natalidade, por meio da esterilização forçada de mulheres com mais de dois filhos. Somaram-se a isso as denúncias de corrupção ao seu governo e as críticas a nomeações baseadas em lealdades e personalismo.

Em 1975, a justiça indiana concluiu que as eleições de 1971 foram adulteradas pela Primeira-Ministra e deveriam ser consideradas inválidas. Por sua vez, “em vez de renunciar, (...) num golpe preventivo contra seus adversários, Indira Gandhi declarou um estado extraordinário de emergência”, em que direitos como o *habeas corpus* foram suspensos, a imprensa foi censurada e partidos de oposição foram banidos (METCALF; MELTCALF, 2013, p. 278). Ao convocar eleições em 1977, Indira não obteve o apoio esperado e, pela primeira vez em trinta anos, a base do Partido do Congresso saiu do poder (sob a forma de sua dissidência, o Congresso I), com a eleição do Primeiro Ministro Morarji Desai, um dos fundadores do BJP.

Além dos testes e da contenda eleitoral, um fator regional também causou críticas à política externa indiana. Em 1975, a Índia anexou o território conhecido como Reino de Sikkim, na região dos Himalaias, área que esteve sob domínio do Nepal. Com a colonização britânica, a monarquia de Sikkim uniu-se aos europeus para evitar a influência nepalesa, tornando-se protetorado britânico. Após a independência indiana, Sikkim passou a ser protetorado da Índia; portanto, com a anexação em 1975, motivada pela existência de uma comunidade hindu na região, o argumento indiano era de que não houve nenhuma invasão ou interferência, apenas a união espontânea de Estados já ligados historicamente⁴⁴. Entretanto, China e Paquistão não encararam o fato dessa mesma forma, e o tema surgiu nos debates da ONU, conforme será visto abaixo. Nesse caso, há um

⁴⁴ Disponível em: <<https://www.thehindu.com/opinion/op-ed/the-sikkim-saga-through-an-american-lens/article4617433.ece>>. Acesso em 12 Agosto 2019.

exemplo explícito da atuação indiana em relação aos círculos concêntricos: equilíbrio de poder com os vizinhos maiores e práticas intervencionistas com os menores.

Foi nesse contexto que a Índia iniciou o mandato em 1977, ano em que 20 resoluções foram aprovadas. Além da admissão de novos membros após as descolonizações, dois temas centrais ocuparam a agenda do órgão: o apartheid sul-africano e a continuidade das tensões entre Israel e os países árabes no Oriente Médio. Em relação ao regime de discriminação racial, este foi o tema dois três vetos concedidos nesse ano, todos pelos P3 em conjunto, durante o mês de presidência da Índia no CSNU. O argumento de Estados Unidos, França e Reino Unido era de que o governo sul-africano havia se mostrado não cooperativo, e que a única solução possível seria a aprovação de uma resolução de Capítulo VII⁴⁵. Essa proposta tomou forma com a resolução S/RES/418⁴⁶, que aprovou, com base no Capítulo VII, um embargo de armas para a ex-colônia britânica. Na mesma linha, a Índia apoiou as resoluções que tratavam sobre o regime de segregação na Rodésia do Sul. Em relação ao conflito no Oriente Médio, as resoluções aprovadas tratavam dos conflitos de Egito e Síria com Israel, com a renovação do mandato da missão de observação na região⁴⁷.

No nível regional, o ano de 1977 também trouxe novas questões para o tabuleiro regional do sul da Ásia. O Paquistão, que também estava no CSNU nesse ano, foi palco de um golpe de Estado orquestrado pelos militares. Conhecida como Operação “*Fair Play*”, a deposição do Primeiro Ministro Ali Bhutto pelo Chefe do Estado Maior, Muhammad Zia-ul-Haq, ilustrou tensões que vinham se acumulando no país desde a guerra de 1971, que culminou na perda do território de Bangladesh. Após a derrota, o país passou por um processo de islamização e envolvimento com as tropas afegãs de oposição à invasão da URSS. Havia uma forte polarização entre partidos no poder, considerado de esquerda, e extrema direita islâmica na oposição. Apesar do argumento de que o golpe havia sido motivado por fraudes nas eleições, estas só voltaram a acontecer em 1985 (HYMAN *et al*, 1989).

O tema não foi alvo de resoluções no CSNU nesse ano, mas abre-se uma possibilidade de interpretar a chegada dos militares ao poder no país vizinho como um fato que estimulou o uso da democracia como um ativo internacional indiano. Ao estar

⁴⁵ Transcrição da reunião disponível em: <[https://undocs.org/en/S/PV.2045\(OR\)](https://undocs.org/en/S/PV.2045(OR))>. Acesso em 19 Julho 2019.

⁴⁶ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/418\(1977\)](https://undocs.org/S/RES/418(1977))>. Acesso 19 Julho 2019.

⁴⁷ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/420\(1977\)](https://undocs.org/S/RES/420(1977))>. Acesso 19 Julho 2019.

cercada por governos considerados autoritários, como Paquistão, China e URSS, a realização de eleições periódicas e livres passou a ser um diferencial indiano e um elemento de identificação com as potências ocidentais. Esse fato também ajuda a compreender por que, na Índia, os militares possuíram, historicamente, pouco espaço na elaboração da política externa. Assim como no Brasil, que teve a experiência do golpe em seu próprio território, o controle civil despontou como estratégia prioritária, conforme apresentado no capítulo anterior.

Em 1978, 21 resoluções foram aprovadas, todas com voto afirmativo indiano, e nenhum veto foi concedido. O tema majoritário de atenção foram novos conflitos entre Israel e os países árabes, com sete resoluções: foram aprovadas ações relacionadas a tensões entre Israel e Líbano, Síria e Egito. Continuou na agenda o caso da Rodésia do Sul e a recomendação à adesão de novos membros. Nas 3 resoluções acerca do conflito libanês-israelense, a URSS absteve-se da votação, por considerar que suas ressalvas não foram expressas no projeto, mas a Índia não acompanhou a posição e votou afirmativamente, com confrontações diretas com o representante de Israel. Este, quando foi ao plenário do CSNU justificar as ações israelenses, remontou ao passado de interferências externas da Índia:

Quanto aqueles que jogam pedras têm teto de vidro, eu me sinto impelido a responder. O representante da Índia não aprovou a minha caracterização das Nações Unidas ao lidar, ou melhor, ignorar, o problema do terrorismo ou de outras tragédias no Líbano, e outros problemas consideráveis no mundo. Ele fez objeção à minha referência à hipocrisia. Eu posso entender sua preocupação, pois aparentemente a carapuça serviu. Com que direito ele quer nos dar uma lição? Baseado no fato de que, em 1975, as forças do seu governo escolherem cruzar as fronteiras do Reino de Sikkim – recorde-se, embaixador, que estamos discutindo a santidade da soberania nacional aqui – e anexou, sem mais nem menos, aquele reino, e o Conselho fingiu que não viu? Hipocrisia, deixe-me lembrá-lo é o único tributo em que os vícios superam as virtudes⁴⁸. (SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 2074th meeting, 1978)

Em sua resposta, o representante indiano remeteu ao histórico da colonização britânica:

⁴⁸ No original: “But when those who live in glasshouses proceed to throw stones, I am constrained to reply. The representative of India did not approve of my characterization of the United Nations handling, or rather ignoring, of the problem of terror or of the tragedy of Lebanon and other major problems in the world. He took exception to my reference to hypocrisy. I can appreciate his concern since apparently the shoe fits. By what right does he lecture us? By right of the fact that in 1975 his Government’s forces chose to cross the border of the Kingdom of Sikkim-remember, Ambassador, we are discussing the sanctity of national sovereignty here-and annex, no more and no less, that kingdom, and the Council did not even blink an eyelid? Hypocrisy, Sir, let me remind you, is the only tribute which vice pays to virtue”. (SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 2074th meeting, 1978). Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/224880?ln=en>>. Acesso 19 Julho 2019.

Minha delegação votou a favor do projeto de resolução mesmo que ele não tenha atingido plenamente as nossas demanda e preocupações. Eu entendo que o representante de Israel tenha se referido à passagem das tropas indianas para Sikkim em 1975. Ele estava equivocado, como de costume, sobre os fatos. O que aconteceu em 1975 foi que Sikkim, por meio de um ato de auto-determinação de seu povo, tornou-se uma parte integral da Índia. Quando os britânicos estavam na Índia, Sikkim era um protetorado da Índia Britânica por um arranjo e, posteriormente, quando a Índia conquistou a independência da dominação britânica, Índia continuou com o arranjo pelo qual Sikkim se tornou um protetorado indiano. Foi por conta de Sikkim ser nosso protetorado que as forças de defesa indianas entraram em Sikkim em 1948, e não, como o embaixador Herzog disse, em 1975. Ele só está 27 anos atrasado em relação a esse tema. Mas com certeza ele está ainda mais atrasado se considerarmos sua atitude antiquada por conta de sua afiliação patética exclusivamente no Velho Testamento, sem a mínima consciência de que hoje existe algo como a Carta das Nações Unidas. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS*, 2074th meeting, 1978)⁴⁹

A partir do exposto, de acordo com Baghavan (2015), no mandato de 1977-1978, a Índia continuou em sua campanha de críticas ao *apartheid* sul-africano e ressaltou a causa da Palestina, em parte como uma estratégia de se aproximar dos países árabes, como forma de compor interesses com o Paquistão. Nesse sentido, a participação no biênio também foi marcada pelo copatrocinio de uma resolução referente à retirada de tropas israelenses do território do Líbano e do apoio à três resoluções condenando os regimes de discriminação racial na Rodésia do Sul e outra sobre embargo de armas ao regime discriminatório da África do Sul (MUKHERJEE; MALONE, 2013).

6) A Década de 1980

6.1) Índia (1984-1985)

No quinto mandato indiano, os principais temas na agenda do CSNU seguiram a tendência dos anos anteriores: a situação do *apartheid* na África do Sul e os conflitos entre Israel e seus vizinhos, a exemplo de Síria (S/RES/551) e Líbano (S/RES/459 e S/RES/555⁵⁰). A Índia votou afirmativamente a todas as 14 resoluções aprovadas em

⁴⁹ No original: “My delegation voted for the United States draft resolution even though it did not fully meet our requirements and concerns. I understand that the representative of Israel referred to the crossing over of Indian troops into Sikkim in 1975. He was quite wrong, as usual, in regard to his facts. What happened in 1975 was that Sikkim, through an act of self-determination by its people, became an integral part of India. When the British were in India, Sikkim was a protectorate of British India by a treaty arrangement, and later, when India attained its independence from British rule, India continued the treaty arrangement whereby Sikkim became an Indian protectorate. It was because Sikkim was our protectorate that Indian defence forces entered Sikkim in 1948, and not, as Ambassador Herzog said, in 1975. He is only 27 years out of date in this regard. But of course he is much more out of date still if we reckon his antiquated attitude by his pathetic reliance on only the Old Testament, without the slightest awareness that nowadays there is such a thing as the Charter of the United Nations”. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS*, 2074th meeting, 1978)

⁵⁰ Disponíveis em: <[https://undocs.org/S/RES/549\(1984\)](https://undocs.org/S/RES/549(1984))> e <[https://undocs.org/S/RES/555\(1984\)](https://undocs.org/S/RES/555(1984))>. Acesso em 23 Agosto 2019.

1984, sem necessariamente acompanhar o voto da URSS, que se absteve das duas resoluções referentes às contendas entre Líbano e Israel. O Oriente Médio foi o tema de dois vetos dados no ano: um deles pela URSS e outro pelos EUA. As discordâncias das grandes potências do período referiam-se, principalmente, às desavenças acerca da atuação da operação de paz instalada em território libanês, a *United Nations Interim Force in Lebanon* (UNIFIL).

Nesse ano, a Índia teve novamente a companhia no Paquistão no órgão. Um tema da agenda mostrou uma divergência entre os dois vizinhos: a situação do Chipre. O país vinha, há anos, deparando-se com um movimento, estimulado pela Turquia, na parte norte do território, de pretensões separatistas, a República Turca do Chipre do Norte. Por conta das disputas territoriais entre Turquia e Grécia, o país contava com a atuação da *United Nations Peacekeeping forces in Cyprus* (UNFICYP), desde 1964. Na primeira resolução apresentada sobre o tema em 1984 (S/RES/550⁵¹), os Estados Unidos abstiveram-se, e o Paquistão votou negativamente. O tema foi levado ao CSNU por iniciativa do Movimento dos Não Alinhados, do qual a Índia despontava como liderança, com co-patrocínio de Nicarágua, Zimbábue e Alto Volta (atual Burkina Faso).

Apesar de, na ocasião, a Índia não ter pedido a palavra para justificar o voto, o texto da resolução proposta pelo país demandava aos Estados o não reconhecimento da República Turca do Chipre do Norte e solicitava a “todos os Estados o respeito à soberania, a independência, a integridade territorial, a unidade e o não alinhamento da República do Chipre”⁵². Todos os elementos citados textualmente na resolução inserem-se nos pontos centrais da política externa indiana, o que converge com a centralidade destes no documento. Como país membro do MNA, independente de forma tardia, que sofreu danos em sua integridade territorial e que ressalta a não interferência externa em seu território, o papel indiano de buscar levar os mesmos temas para a análise da questão do Chipre relacionam-se com a postura internacional do país.

Já o representante do Paquistão adotou uma via oposta e solicitou a palavra para justificar o voto negativo do país. Devido ao histórico da participação da Índia e a formação do Paquistão, o embaixador paquistanês ressaltou a auto-determinação como elemento central para a oposição à resolução:

Nesse sentido, uma nova abordagem precisa ser construída nos elementos positivos e promissores que ainda existem na situação e nas atitudes das duas

⁵¹ Disponível em: <[https://undocs.org/S/RES/550\(1984\)](https://undocs.org/S/RES/550(1984))>. Acesso em 23 Agosto 2019.

⁵² “Calls upon all states to respect the sovereignty, independence, territorial integrity, unity and non-alignment of the Republic of Cyprus”.

comunidades cipriotas. Uma resolução apropriada, em nossa visão, deveria reafirmar a independência, a soberania, a integridade territorial e a unidade do Chipre, a retomada das conversas intercomunitárias na base dos acordos de alto nível de 1977 e 1979, que vislumbravam um Chipre unido dentro de um quadro federal bicomunal. Isso renovaria a missão de bons ofícios do Secretário-Geral para reativar os esforços na busca pela resolução do problema do Chipre dentro da retomada das negociações intercomunais, e convocaria as partes para cooperar com a missão do Secretário, afastando-se de qualquer ação que pudesse frustrar o cumprimento do mandato. (*SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 2539th meeting, 1984, pp. 3-4*⁵³)

Em 1985, 20 resoluções foram aprovadas, com África do Sul, Chipre e Israel e Oriente Médio como temas centrais. Assim como no mandato anterior, a Índia votou favoravelmente a todas. A quantidade maior de resoluções em comparação ao início das atividades da ONU é, novamente, fruto do aumento do número de temas para apreciação do órgão e da acomodação da dinâmica de relacionamento entre EUA e URSS, no contexto da Guerra Fria. Esse processo também é ilustrado pela queda na quantidade de vetos: em 1985, foram apenas dois, um dos EUA e outro do país norte-americano com o Reino Unido, invertendo também a lógica anterior de concentração dos vetos na URSS.

Ao analisarmos o quinto mandato indiano pelos cinco níveis de análise apresentados no capítulo anterior, cabe destacar que, durante o biênio, o país esteve sob comando do Primeiro-Ministro Rajiv Gandhi, filho de Indira, eleito após seu assassinato. O governante, eleito pelo mesmo partido da mãe, o Congresso I (após a divisão do Partido do Congresso original, realizada por Indira), fez uma campanha em que apresentou as potencialidades de crescimento da Índia e foi aclamado pela mídia e pelas potências ocidentais como uma solução desejável para a condução do país (VANAİK, 1985). O resultado positivo nas eleições também deu à Gandhi um parlamento de maioria alinhada ao seu Partido e suas políticas.

Em relação à política externa, Rajiv Gandhi seguiu a mesma linha adotada por sua mãe, relativa à busca pela não interferência externa na região asiática. Por isso, a Doutrina Indira é chamada por alguns autores de Doutrina Indira-Rajiv, devido aos traços de

⁵³ No original: “Accordingly, a fresh approach needs to be built on the positive and promising elements which still survive in the situation and in the attitudes of the two Cypriot communities. An appropriate resolution, in our view, would reaffirm the independence, sovereignty, territorial integrity and unity of Cyprus, call for the resumption of the intercommunal talks on the basis of the high-level agreements of 1977 and 1979, which envisaged a united Cyprus within a bicomunal, bi-zonal federal framework. It would renew the Secretary-General’s mission of good offices to reactivate efforts in the search for a settlement of the Cyprus problem through the resumption of intercommunal talks and would call on the parties to co-operate with the Secretary-General in his mission of good offices and to refrain from any action which might frustrate the fulfilment of his mandate” *SECURITY COUNCIL OFFICIAL RECORDS, 2539th meeting, 1984, pp. 3-4*. Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/157913?ln=en>>. Acesso 23 Agosto 2019.

permanência (OGDEN, 2011b; SCOTT, 2011). Entretanto, apesar de manter as linhas gerais da busca por equilíbrio com Rússia e China, e de controle sobre os Estados menores, algumas alterações de ênfase foram identificadas, a exemplo da postura no conflito do Sri Lanka.

Apesar de não ter sido objeto de nenhuma resolução no biênio, o tema central de segurança que envolveu a atenção indiana foi a guerra civil no seu vizinho regional do Oceano Índico. O conflito, apesar de ter se intensificado nos anos de 1980, tem raízes históricas no embate étnico-linguístico da década de 1950, quando o país ainda era conhecido como Ceilão. Em 1956, o Primeiro-Ministro do país, Solomon West Ridgeway Dias Bandaranaike, conhecido como SWRD, aprovou o documento “*Sinhala Only Act*”, em que o idioma sinhala passou a ser a língua oficial do país, o que deu aos seus falantes vantagens na obtenção de cargos públicos e postos de poder (ORLAND, 2011). Com o ato, o segundo grupo identitários mais relevante do país, os Tamils (que também habitavam regiões da Índia), foram isolados e afastados da vida política. De acordo com Puri (2016), tal medida de unidade linguística foi inspirada na política de Nehru, a respeito da consolidação do hindi:

Na eleição de 1956, SWRD defendeu que sua inspiração foi o Primeiro-Ministro indiano Jawaharlal Nehru. Ao justificar a imposição do Sinhala Only, SWRD remeteu à visão de Nehru em sua política linguística de 1953. Nehru falava sobre substituir o inglês pelo hindi como língua oficial da Índia em 20 anos. Ele disse que faria isso mesmo que só 42% dos indianos falassem hindi. No Ceilão, 72% falavam Sinhala. Bandaranaike concluiu que se ele ‘se tornasse primeiro ministro, em 24 horas, Sinhala Only se tornará a língua oficial’. (PURI, 2016, p. 168; tradução própria⁵⁴)

O que parecia uma disputa por acesso e inclusão de grupos minoritários escalou para uma guerra civil, na medida em que as partes se armaram para defender suas posições. Indira Gandhi, durante seus mandatos, apoiou os Tamils em suas reivindicações. Apesar de negar publicamente que tenha treinado tropas em território indiano, havia desconfianças sobre a abertura do território indiano de Tamil Nadu para grupos militantes provenientes de Colombo. Segundo Puri (2016, p. 171; tradução própria), “o fato de que os rebeldes tamils do Sri Lanka receberam apoio em Tamil Nadu

⁵⁴ No original: “*In the run-up to his election in 1956, SWRD claimed he drew inspiration from Indian prime minister Jawaharlal Nehru. In justifying the imposition of Sinhala Only, SWRD recalled Nehru’s views on his language policy in 1953. Nehru had talked of replacing English with Hindi as the official language of India in twenty years. He had said he would do so even though only 42 per cent of the Indian population spoke Hindi. In Ceylon, 72 per cent spoke Sinhala. Bandaranaike concluded that if he ‘became prime minister, in twenty-four hours, “Sinhala Only” ... will be made [their] official language.*” (PURI, 2016, p. 168)

era claro. (...) Havia relatos de que o governo era solícito para isentar vistos e regulações migratórias, permitindo que alguns viajassem ao exterior com passaportes indianos⁵⁵”.

Com o prolongamento do conflito, Rajiv Gandhi viu-se no centro da questão, após a morte de Indira, mantendo o envolvimento diplomático e militar da Índia na guerra civil, a exemplo do Acordo de Paz Índia-Sri Lanka (1987), que defendia a inclusão do direito dos tamils e culminou no desdobramento de tropas da Força de Manutenção da Paz da Índia (*Indian Peace Keeping Force – IPKF*). Segundo Puri (2016), apesar dos princípios do acordo, a IPKF foi interpretada como uma intervenção nos assuntos internos de outro país, o que gerou um fracasso diplomático para a Índia.

Ainda segundo o autor, está no nível doméstico a explicação para a postura indiana: Gandhi tinha uma base de sustentação frágil para o seu governo, estava envolvido em escândalos de corrupção e teve seu mandato marcado pela morte trágica da mãe. Por isso, a mobilização da IPKF tinha como intuito o arrefecimento do conflito, para que a Índia pudesse se desassociar da função instituída por Indira de armar grupos rebeldes. Gokhale (2009) acrescenta outro ponto que está relacionado com o segundo nível do enfoque comparativo do capítulo 3, referente ao governo: a política indiana de buscar, progressivamente, solucionar o conflito estava vinculada diretamente ao fato da coalizão governista no poder depender dos votos do Partido Dravida Munnetra Kazhagam (DMK), de Tamil Nadu, para aprovações no parlamento. Tal posição é corroborada por Orland (2011), que afirma que a dimensão legislativa permanece relevante:

A representação política de Tamil Nadu nas coalizões do centro, como no caso da presente coalizão, confere a este uma influência significativa na política centrista. Isso significa que as decisões políticas indianas em assuntos que envolvem o Sri Lanka precisam levar em consideração as reações que os efeitos dessas políticas poderão ter na população Tamil. (ORLAND, 2011, p. 99; tradução própria⁵⁶)

Iniciado nos anos 1950 e aprofundado nos anos 1980, a participação indiana na guerra civil do Sri Lanka só começou a ser desmobilizada em 1991, após Rajiv Gandhi ter o mesmo destino de sua mãe e também ser assassinado por grupos minoritários. Enquanto Indira foi assassinada pelos guardas sikhs, a morte de Rajiv teve como responsável um homem-bomba suicida do grupo de libertação tâmil, os *Liberation Tigers*

⁵⁵ No original: “The fact that Sri Lankan Tamil rebels enjoyed support in Tamil Nadu was clear. (...) There were reports that the government was even happy to exempt them from visa and immigration regulations, allowing some of them to travel abroad on Indian passports.” (PURI, 2016, p. 171)

⁵⁶ No original: “Tamil Nadu’s political representation in coalitions at the Centre, as is the case in the present coalition, gives it formidable influence on the Centre’s policy. This means that India’s policy decisions on matters involving Sri Lanka have to take into consideration Tamil Nadu’s likely reactions to the effects such decisions may have on the Sri Lankan Tamil population.” (ORLAND, 2011, p. 99)

of Tamil Eelam (LTTE). Para Puri (2016, p. 169; tradução própria), “é irônico que o arquiteto do acordo bilateral com o Sri Lanka que garantiu que os Tamils obtivessem seus direitos legítimos enquanto grupo minoritário foi assassinado por aqueles que lutavam por estes mesmos direitos”⁵⁷.

Apesar da guerra civil no país vizinho ter sido o conflito de maior proeminência e duração, cabe destacar que não foi o único em que a Índia esteve envolvido durante o mandato de Rajiv Gandhi. Se no caso no Sri Lanka a interpretação foi de um fracasso diplomático e de um envolvimento em bases não proveitosas para a Índia, Chadda (2014) aponta que uma intervenção contra grupos considerados rebeldes nas Maldivas, em 1988, foi apresentado como um caso de sucesso da rápida capacidade de mobilização do exército indiano. Após um golpe de estado, as tropas indianas invadiram o arquipélago para restaurar o governo no poder, no que ficou conhecido como Operação Cacto. O grupo que orquestrou o golpe era liderado por elites das Maldivas e por tamils do Sri Lanka.

Além das duas intervenções diretas, a Doutrina Indira-Rajiv foi aplicada indiretamente ao Nepal, em 1989, por meios econômicos. No momento da renovação do tratado bilateral de comércio, os países não acordaram sobre termos específicos para as tarifas de trânsito de bens nepaleses. A postura de Rajiv Gandhi foi de negociar com rigidez e atrasar qualquer tipo de acordo, o que colocou o Nepal, na prática, em um embargo econômico, que durou por mais de um ano. De acordo com Chadda (2014), as restrições vividas pelos nepaleses nesse período funcionou como catalisador para as revoluções democráticas iniciadas no país na década seguinte.

Cabe destacar que, assim como o caso do Sri Lanka, nem a questão das Maldivas e nem o embargo ao Nepal foram temas de resoluções nem de vetos no CSNU. Uma interpretação possível para tal situação é que qualquer projeto apresentado sobre o tema seria alvo do “veto invisível” da URSS, ou até mesmo da China, para evitar que a região asiática virasse foco de ação externa. Somado a isso, apesar de não haver evidências públicas, é possível analisar que uma Índia nuclearizada e com participação ativa no CSNU também possuiria uma certa margem de manobra para não ser objeto de críticas nas resoluções do órgão. Caso essa explicação seja aplicável, o silêncio sobre a ação

⁵⁷ No original: “*It is ironic that the architect of the bilateral agreement with Sri Lanka that ensured Tamils were granted their legitimate minority rights was assassinated by those struggling for those very rights.*” (PURI, 2016, p. 169)

indiana contrasta com o momento pré-nuclear, quando, na década anterior, o país foi o centro de diversas resoluções e críticas abertas devido às guerras com o Paquistão.

A política de ingerência nos vizinhos menores durou por quase três décadas, incluindo os mandatos de Indira e a sucessão de Rajiv. Tal postura seria alterada na década seguinte, com o Primeiro-Ministro I.K. Gujral, do Partido Janata Dal. A Doutrina Gujral, em contraste com a estratégia anterior, era baseada em um direcionamento “*look-east policy*”, com concessões bilaterais aos vizinhos menores e aproximação de instrumentos multilaterais, como a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN), na qual a Índia se tornou Estado parceiro. Ogden (2011b) resume a mudança de rumos:

Assegurar a hegemonia regional indiana era um passo chave para obter o status de grande potência, e foi conduzido, principalmente, pela negação da intervenção de qualquer tipo de influência de poderes externos na Ásia do Sul. Essa política é comumente referida à Doutrina Indira/Rajiv, nomeada a partir dos dois Primeiros-Ministros que lideraram a Índia nos anos 1960, 1970 e 1980. Como parte dessa doutrina, o poder militar indiano foi utilizado como instrumento de dissuasão e como uma força intervencionista na região, com o engajamento indiano nas operações de paz bilaterais no Sri Lanka (1971-1987-90) e nas Maldivas (1988), assim como no bloqueio econômico ao Nepal (1989-90). Apesar de nem sempre ser um sucesso completo – como no caso das operações de paz no Sri Lanka, em 1987-90 – a Índia adotou para a Ásia do Sul as políticas intervencionistas que abominava para si mesma. Em face da necessidade crescente de recursos energéticos e de aprofundar relações econômicas, a política indiana para a região mudou nos anos 1990, principalmente pelas ações do Primeiro-Ministro I.K. Gural, que abriu mão da reciprocidade nas relações bilaterais. Considerada necessária para conter a influência de Estados como Paquistão, China e EUA, a Doutrina Gujral baseou as relações regionais na boa vontade e na benevolência. (OGDEN, 2011b, p. 7; tradução própria⁵⁸)

Os caso do Sri Lanka, Maldivas e Nepal são emblemáticos para ilustrar o argumento de Sennes (2001) sobre os círculos concêntricos da política externa indiana. Enquanto no nível global o país se colocava como defensor ferrenho da não intervenção e da soberania, a exemplo da proposição da resolução sobre o Chipre, no nível regional o cálculo ocorria de forma diferenciada. Em relação ao círculo mais próximo, a relação com

⁵⁸ No original: “*Assuring India’s regional hegemony was a key step to achieving Great Power status and was primarily carried out by denying external powers any influence in South Asia. This policy is often referred to as the Indira/Rajiv Doctrine, named after two prime ministers who led India in the 1960s, 1970s and 1980s. As part of this doctrine, Indian military power was used as a deterrent and as an interventionist force in the region, with India engaging in bilateral peacekeeping operations in Sri Lanka (1971 and 1987–90) and in the Maldives (1988), as well as an economic blockade of Nepal in 1989–90. While not always wholly successful—as with the 1987–90 peace-keeping operations in Sri Lanka—India embraced such interventionist policies towards South Asia, which it abhorred if applied to itself. In the face of heightening energy needs and deeper economic relations, Indian policy towards the region changed in the 1990s, mainly through the actions of Prime Minister I.K. Gujral, who effectively gave up reciprocity in bilateral affairs. Regarded as necessary to counter the influence of states such as Pakistan, China and the USA, the Gujral Doctrine instead based regional relations upon good will and benevolence.*” (OGDEN, 2011b, p. 7)

os vizinhos menores era permeada pela mesma intervenção criticada no nível global. Pela duração da guerra civil na ilha vizinha, também pode-se avaliar como as mudanças domésticas, tanto de atores (Indira e Rajiv) quanto de governo (coalizão governista e votos no parlamento) impactou o grau de envolvimento indiano nos conflitos e as estratégias utilizadas para tal. Verifica-se, portanto, a importância de abrir a caixa preta do Estado e analisar os cinco níveis do modelo comparativo de forma interdependente.

6.2) Brasil (1988-1989)

O Brasil voltou para o seu sexto mandato após um hiato de 20 anos de ausência, situação que não havia acontecido desde a criação da organização. Ziemath (2016) compilou algumas abordagens teóricas que buscam identificar os motivos que geraram tal afastamento. De forma preliminar, uma parte dos autores considera que as vulnerabilidades internas do país, durante a ditadura militar, era um dos elementos que implicava no afastamento dos regimes multilaterais. Outro grupo de pesquisadores, por sua vez, acredita que constrangimentos externos foram centrais para que o país não se candidatasse à vaga do órgão que lutava há tantos anos para pertencer de forma permanente.

Entre o primeiro grupo, o autor cita as contribuições de Selcher (1972), que considerava que o baixo perfil de atuação multilateral do país devia-se tanto ao foco interno quanto na possível exposição de vulnerabilidades que uma projeção ampliada poderia causar. Apesar de não ser mencionado por Ziemath, cabe acrescentar o argumento de Belli (2009), acerca da mudança de ênfase da ação brasileira na ONU: a diplomacia brasileira teria concentrado esforços não no CSNU, mas na então vigente Comissão de Direitos Humanos, para que, uma vez no órgão, pudesse obstruir possíveis investigações sobre as práticas dos governos militares.

No segundo grupo de atores, Ziemath reúne as análises de Vargas (2008), Fonseca Jr. (2014) e Uziel (2010). Para o primeiro, o afastamento do órgão foi motivado pela vontade de não receber críticas abertas por posturas consideradas contraditórias no órgão, como a política de leniência em relação ao colonialismo português e ao apartheid. O autor reproduz, inclusive, telegrama diplomático de Araújo de Castro que, em 1968, enfatizou a reação dos países africanos como um possível obstáculo para o Brasil:

(...) faltaria ao meu dever se não confiasse a Vossência minha grande preocupação com a visível deterioração da posição brasileira na ONU, em virtude do acumulado de tantos votos negativos (contrários às posições

africanas): prevejo grandes dificuldades para quaisquer pretensões brasileiras a posições eletivas na ONU, dado o desapontamento e mesmo a franca irritação de inúmeros países africanos, que já não escondem sua hostilidade para conosco (CASTRO apud VARGAS, 2008, p. 77)

Fonseca Jr. (2014) também busca em Araújo de Castro um caminho para interpretação da ausência de duas décadas, ao mencionar os constrangimentos internacionais da ordem internacional como fator explicativo. Se o sistema estava envolto em uma lógica de “congelamento de poder”, o multilateralismo seria apenas um espaço de exposição, e não de ganhos, sendo até mesmo um obstáculo para o projeto de Brasil Potência. Nessa linha, Uziel (2010) acrescentou que, para além do imobilismo do status quo, ao não ter ameaças de fronteira imediatas e nem envolvimento em conflitos diretos, o Brasil não teria incentivos para centrar seus esforços na presença no órgão nesse momento.

Em outra obra, Fonseca Jr. (1998) conceitua que o período da redemocratização no país, após três décadas de governos militares, foi o momento da “renovação de credenciais”. A transição, que já vinha sendo preparada por Figueiredo (1979-1985), último presidente militar, foi concretizada com a posse de José Sarney (PMDB), vice de Tancredo Neves, após o falecimento do mesmo. Vemos, portanto, que a política externa foi profundamente impactada pelas mudanças no nível doméstico: democratização e necessidade de se reinserir e se reaproximar da ordem internacional, após o isolamento do CSNU.

Nesse momento, o Brasil precisava mostrar que era um parceiro confiável e que o governo autoritário não era mais uma realidade. Para “renovar as credenciais”, Sarney mudou certas posturas brasileiras, como um rechaço mais direto à África do Sul, a partir do cumprimento da resolução do CSNU que instituiu um bloqueio do comércio de armas com o país, e o anúncio do rompimento de relações esportivas e culturais com o país (um gesto mais simbólico do que com efeitos práticos, no entanto). Apesar de se referir ao Brasil como um lugar de convivência pacífica entre raças e exaltar a figura do mestiço, em seu primeiro discurso de abertura da Assembleia Geral da ONU, o presidente declarou em relação ao apartheid que:

O Brasil determinou que a discriminação racial não é só ilegítima como também é ilegal; é um crime em nosso código penal. Consideramos repulsiva a emergência de conflitos raciais derivados de uma intolerância racista e a persistência de configurações coloniais. Eu reitero solenemente nossa total condenação ao apartheid e o apoio irrestrito para a liberação da Namíbia, sob a égide das Nações Unidas. Não podemos aceitar que a ONU comemore a “era da razão” sem que haja uma ofensiva contra todas as formas de racismo na Terra. Como presidente do meu país, eu reforcei, há algumas semanas, o banimento das exportações de petróleo e derivados, de armas e munições, e de

patentes para a África do Sul, e suspendi todas as atividades culturais, artísticas e esportivas com o governo de Pretoria. (*GENERAL ASSEMBLY, PROVISIONAL VERBATIM RECORD OF THE 4TH MEETING*, 1985, p. 8-9; tradução própria⁵⁹)

A defesa da emancipação da Namíbia e a ênfase na necessidade de fim do regime de discriminação sul-africano precisam ser interpretados à luz da criação da Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (Zopacas), em 1986 pela resolução 44/11 da Assembleia Geral⁶⁰, na qual os dois africanos e o Brasil estavam incluídos. Por trás da criação da aliança, estava a ideia de que ambos os continentes possuem uma raiz histórica e cultural conjunta e que, portanto, o Atlântico Sul seria a fronteira natural entre estes. Por ser uma zona de paz, seus membros deveriam adotar políticas de desnuclearização e se afastar de atos de agressão no sistema internacional.

Além disso, para se descolar na imagem de vilão ambiental, por conta das políticas de exploração da região amazônica propagadas pelos militares para sustentar o crescimento do país no Milagre Econômico, Sarney ofereceu o país para sediar a próxima conferência das Nações Unidas sobre meio ambiente, que veio a ser realizada no Rio de Janeiro, em 1992, já no governo seguinte. Sarney também precisou lidar com um clima doméstico de polarização e acomodação democrática, a exemplo da campanha ativa pelas Diretas Já e a convocação da Assembleia Constituinte. Esses temas foram refletidos no último discurso de Sarney na Assembleia Geral, em 1989 (A/44/PV.4), em que o presidente destacou que “nossas instituições foram restauradas e o estado de direito foi estabelecido” (p.5; tradução própria) e que “o maior inimigo da democracia no nosso continente tem sido os baixos padrões de vida e a inflação, que corrói nossas economias” (p.7; tradução própria)⁶¹.

⁵⁹ No original: “Brazil has determined that racial discrimination is not only illegitimate, but illegal; it is a crime covered by the penal code. We consider repulsive the upsurge of racial conflict dictated by racist intolerance or the persistence of colonial configurations. I solemnly reiterate our total condemnation of apartheid and unreserved support for the immediate emancipation of Namibia under the aegis of the United Nations. We cannot conceive of the United Nations commemorating its 'age' of reason without an all-out offensive against all the vestiges' of racism on earth. As president: of my country, I reconfirmed few weeks ago the ban on exports of, oil and its by-products and of arms and ammunition and on licences and patents to South Africa and I suspended all cultural, artistic or sports activities with the Government in Pretoria”. (*GENERAL ASSEMBLY, PROVISIONAL VERBATIM RECORD OF THE 4TH MEETING*, 1985, p. 8-9). Disponível em:

<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N85/640/21/pdf/N8564021.pdf?OpenElement>>.

Acesso em 31 Agosto 2019.

⁶⁰ Disponível em: <<https://digitallibrary.un.org/record/123188?ln=en>>. Acesso em 31 Agosto 2019.

⁶¹ No original: “Our institutions have been restored and a State based on the rule of law has been established”; “The greatest enemies of democracy on our continent have been low standards of living and inflation, which corrode our economies.” (*GENERAL ASSEMBLY, PROVISIONAL VERBATIM RECORD OF THE 4TH MEETING*, 1989)

Dessa forma, em 1988, quando voltou ao CSNU, o Brasil teve a oportunidade de reafirmar esses princípios em suas posições, em um contexto de aproximação do fim da Guerra Fria. Vinte resoluções foram aprovadas, com voto afirmativo do Brasil em todas. Os temas principais foram a África do Sul, o conflito Israel-Palestina e disputas no Oriente Médio, a exemplo de Israel e Tunísia, Líbano, Síria, Iraque e Irã. Em relação ao caso palestino, o Brasil continuou apoiando à solução dos dois Estados, em consonância com a defesa histórica de Oswaldo Aranha. Esse tema, no entanto, fez com que a convergência entre Brasil e Estados Unidos caísse no biênio, uma vez que os estadunidenses se abstiveram de resolução que tratava sobre o retorno de territórios ocupados por Israel (UZIEL, 2012). Com isso, a maior convergência do Brasil no biênio foi com a URSS, e não com a potência americana.

A guerra entre Irã e Iraque havia se iniciado no início da década, mas só em 1988 caminhou para um cessar-fogo. Batista (1992) destaca que, por coincidência temporal, o Brasil acabou tendo participação direta na aprovação da resolução sobre o tema, pois um avião civil iraniano foi abatido por um navio de guerra dos EUA quando o Brasil ocupava a presidência rotativa do órgão. A resolução aprovada (S/RES/616⁶²) não condenava expressamente aos EUA, lidando com o tema em termos de respeito ao direito internacional e da necessidade de uma investigação imparcial, mas acomodou as expectativas do Irã, ao ser aprovada por unanimidade. Esse caso também ilustra a necessidade de acomodação de linguagem para garantir a aprovação da resolução, pois uma condenação expressa aos EUA seria objeto de veto, e o cenário de aversões comuns não seria evitado.

Para Paulo Nogueira Batista (1992), embaixador do Brasil no CSNU no período, um caso emblemático marcou a falta de transparência do órgão: o Afeganistão. Em prosseguimento à invasão do país feita pela URSS, em 1979, instaurou-se no país uma guerra civil que durou uma década. O conflito opôs grupos de contornos marxistas, apoiados pela URSS, e grupos mujahidins. De acordo com o autor, em sua fase crítica de resolução, o conflito só foi tema de uma resolução do órgão no biênio, devido às práticas dos P5 de tratar diretamente com o Secretário-Geral sobre o caso. Batista segue afirmando que essa única resolução só ocorreu porque o Brasil articulou para que fosse apreciada

⁶² Disponível em:

<<https://documents-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/541/43/img/NR054143.pdf?OpenElement>>. Acesso em 31 Agosto 2019.

por todos os membros do CSNU no período, utilizando como argumento o multilateralismo e o sistema de segurança coletiva. Aqui, evidencia-se a tendência, discutida nos capítulos 1 e 2, de centralização da decisão na mão dos P5, por meio de expedientes de métodos de trabalho pouco participativos.

Em 1989, outras vinte resoluções foram aprovadas, novamente com voto afirmativo do Brasil em todas e abstenção dos EUA naquelas referentes ao conflito israelo-palestino – que, inclusive, vetou oito projetos de resolução sobre o tema no biênio. Temas do ano anterior repetiram-se, a exemplo dos desacordos entre Israel e seus vizinhos e a liberação da Namíbia. Destaca-se, nesse ano, a aprovação de duas resoluções sobre países americanos. As resoluções S/RES/637 e S/RES/644 foram aprovadas dentro a rubrica da agenda de “América Central: esforços para a paz”, que objetivava a desmobilização de grupos armados, em países como Guatemala, Nicarágua, Costa Rica e El Salvador. Ambas mencionam, nos marcos do Capítulo VIII, a cooperação com a OEA para obter os resultados.

Em relação a isto, Ziemath (2016) considera que o Brasil evitou o papel ativo que costumava ter em resoluções referentes ao seu continente. Para o autor, apesar de ter defendido a participação da OEA, como havia feito nas décadas anteriores, o país não se comprometeu diretamente com o grupo de observadores formado para acompanhar o caso:

Destaca-se a Resolução 644, que estabelecia, com o apoio do Secretário-Geral da OEA, um Grupo de Observadores das Nações Unidas na América Central, para auxiliar na verificação do cumprimento dos acordos de desmobilização militar na região. O Brasil, embora apoiasse a decisão do Conselho de auxiliar, com efetivos civis e militares sem poder de fogo, a verificação do cumprimento dos acordos de desmobilização, não fez parte dos países que compunham o grupo de observadores, dando sinais de que continuava apoiando soluções negociadas, que vinculavam ONU e OEA, para as questões regionais, mas que, naquele momento, não visava a assumir maior engajamento que gerasse custos financeiros. (ZIEMATH, 2016, p. 71)

Pode-se concluir, portanto, que o retorno do Brasil ao CSNU após vinte anos esteve inserido nos marcos do projeto de redemocratização do país. No contexto das “renovações de credenciais”, a postura brasileira foi de ter comportamento assertivo em debates que busca se esquivar no período autoritário. A Constituição de 1988 também trouxe um novo ponto de referência para a política externa brasileira, ao inserir em seu artigo 4 os princípios das relações exteriores do Brasil, conforme discutido no capítulo anterior. A partir do argumento de que a democracia estava na base para a solução das questões mundiais, a diplomacia brasileira utilizou a transição do país para reforçar a

necessidade de democratizar também as instituições multilaterais, a exemplo da defesa de Sarney em seu discurso e da ação de Batista para levar o tema do Afeganistão para o plenário do órgão.

Conclusão: Prognósticos do Fim da Guerra Fria

Criada em 1945, as quatro primeiras décadas da ONU foram sublinhadas pelas confrontações bipolares da Guerra Fria. No ano seguinte à entrada em funcionamento da organização, EUA e URSS desfizeram a aliança da Segunda Guerra e envolveram o mundo em uma disputa bipolar por poder e áreas de influência. Na organização, o veto fez com que o CSNU também fosse uma arena de demonstração de poder e de busca de arrefecimento das aspirações do bloco inimigo. Com isso, os primeiros mandatos de Brasil e Índia estiveram inseridos na lógica de paralisia decisória e uso da ameaça de veto para barrar projetos de resolução que confrontassem o interesse de algum dos P5.

No caso brasileiro, foram seis mandatos nesse marco temporal, em que questões domésticas e internacionais podem ser identificadas como elementos que interferiram nas posturas adotadas pelo país. Ao retomarmos o modelo de política do capítulo anterior, podemos assinalar nas participações brasileiras como cada nível contribuiu para a estratégia de votos e justificativas do país. Em relação ao nível dos atores, podemos citar o alinhamento de Dutra, apoiado pelo chanceler Raul Fernandes e por Osvaldo Aranha, representante do Brasil na ONU. Essa vinculação se expressou em termos do apoio automático à posição dos EUA na ONU, mesmo que isto gerasse contradições entre os princípios da PEB. Em ambos os governos Vargas, as posturas nacionalistas do presidente também contribuíram para flutuações na relação brasileira com os EUA e, consequentemente, com a ordem global. A breve alteração para o parlamentarismo no governo Goulart também indica uma nova correlação de forças domésticas, nos marcos da Política Externa Independente.

Pelo nível do governo, a alteração de partidos no poder e o argumento da redemocratização aparece duas vezes: no fim do Estado Novo e no governo de José Sarney, após o governo militar. A extensão da democracia era uma defesa do Brasil também para a ONU, a partir da demanda por transparência e multilateralização do CSNU e a continuidade da campanha pelo assento permanente, mesmo que com ímpetus diferenciados em cada momento. A aprovação da constituição no governo Dutra recolocou o Poder Legislativo como integrante do processo de aprovação dos atos externos, condição mantida na Constituição de 1988. No aspecto socioeconômico, a ênfase

na necessidade de desenvolvimento fez com que o Brasil se afastasse do “alinhamento sem recompensas” e rumasse para a defesa da observação do conflito Norte-Sul, a exemplo da diplomacia da prosperidade, no governo Costa e Silva. A denúncia da desigualdade não se restringiu ao campo econômico, sendo utilizada como base para a não adesão imediata ao TNP, sob o argumento do congelamento de poder mundial.

Regionalmente, o país buscou fortalecer a OEA e manter relações estáveis com a Argentina, mas com engajamentos diferenciados nos temas americanos, a exemplo da não participação nas missões de observação na América Central no governo Sarney. No nível global, o país não deixou de ser aliado do bloco ocidental, mas tampouco manteve a postura de alinhamento incondicional, afastando-se da política dos EUA em relação ao conflito entre Israel e Palestina, por exemplo, bem como em relação ao regime de desarmamento e não proliferação.

Já a Índia realizou quatro mandatos no período, o primeiro deles apenas três anos após a independência. Ao contrário do Brasil, que não foi alvo de críticas diretas em termos de segurança no período, a Índia viu seu nome diretamente envolvido em debates sobre as guerras com o Paquistão, a independência de Bangladesh e em conflitos no seu entorno regional, como a guerra civil no Sri Lanka e a anexação de Sikkim. Esses casos explicitam a teoria dos círculos concêntricos, pois se com os vizinhos menores a política era de ingerência, no entorno mais amplo a aproximação com a URSS visava manter o equilíbrio regional e evitar intromissões externas. Essa parceria ficou evidenciada pelos vetos soviéticos, em defesa da Índia.

Domesticamente, os três níveis também se somam às explicações. A Doutrina Indira foi um dos fatores que levou o país rumo à nuclearização, bem como a dependência do partido de Tamil Nadu no parlamento contribuiu para compreender o envolvimento indiano na guerra do Sri Lanka. Os testes de Pokhran igualmente se vinculam com o aspecto socioeconômico, uma vez que a posse de tecnologia nuclear para fins defensivos foi descrita por Indira como uma etapa para o desenvolvimento do país. Pode-se mencionar, ainda, a defesa enfática do fim do colonialismo, devido ao passado histórico, sem as amarras do Brasil em relação à oposição direta à Portugal.

Dessa forma, a combinação dos cinco níveis contribuiu para a interpretação dos votos dos países no CSNU, ilustradas pelas justificativas dos votos dadas pelos representantes. Entretanto, como nesse período a Índia ainda não era potência nuclear, não é possível comprovar preliminarmente a hipótese de que o poder nuclear do país influenciou nas posturas tomadas. Dois elementos iniciais, contudo, contribuem para abrir

o debate: em primeiro lugar, após os testes nucleares de Pokhran I, as ações indianas em seu entorno não foram levadas para a agenda do CSNU; esta omissão pode ter sido tanto um receio dos demais P5 de que a URSS vetaria a resolução quanto uma estratégia para evitar confrontações diretas com o país e desincentivar que a nuclearização se completasse.

Em segundo lugar, pode-se considerar que os métodos de trabalho do órgão geravam uma assimetria de condições negociadoras tamanha que ser potência nuclear não supera a condição de membro não permanente do órgão. Nesse sentido, é importante analisar como foram os posicionamentos de Brasil e Índia no pós-Guerra Fria, quando a renovação da ordem internacional coincidiu tanto com a nuclearização completa indiana quanto com a renúncia do Brasil em obter tais armamentos, após a Constituição de 1988.

Referências:

ALBUQUERQUE, M.R.A. *O Brasil no Conselho de Segurança: Votações em Resoluções de Capítulo VII (1993-2011)*. Dissertação de Mestrado em Ciência Política, Instituto de Estudos Sociais e Políticos, Universidade do Estado do Rio de Janeiro, 2016.

ALVES, V.C. *Da Itália à Coreia: decisões sobre ir ou não à guerra*. Belo Horizonte: Editora UFMG/ Rio de Janeiro: Iuperj, 2007.

BAGHAVAN, M. “India and the United Nations: Or Things Fall Apart”. In MALONE, D; RAJA MOHAN, C; RAGHAVAN, S (org). *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford Handbooks, 2015, pp. 596-608.

BATISTA, P. N. Presidindo o Conselho de Segurança da ONU. *Política Externa*, v. 1, n. 3, p. 86-99, 1992.

BELLI, B. *A Politização dos Direitos Humanos*. São Paulo: Editora Perspectiva, 2009.

BHATIA, V. *The US-India Nuclear Agreement; Accomodating the Anomaly?* Lanham: Lexington Books, 2017.

BOUILLON, M.E. “The Arab Israeli Conflict”. In VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S. (eds.) *The UN Security Council in the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp 529-550.

CASTRO, A. O Congelamento de Poder Mundial. *Revista de Informação Legislativa*, vol. 8, n. 31, pp. 37-52, 1971.

CERVO, A.; BUENO, C. *História da Política Exterior do Brasil*. Brasília: Editora UnB, 2010.

CHADDA, M. *Why India Matters*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, 2014.

CHAULIA, S. “India and the United Nations”. In SCOTT, D. (ed.), *Handbook of India's International Relations*. Londres: Routledge, 2011, pp. 278-289.

CORRÊA, L.F.S (org.). *O Brasil nas Nações Unidas 1946-2006*. Brasília: Funag, 2007.

FAGUNDES, P.E. A atuação da Organização dos Estados Americanos (OEA) nas crises políticas contemporâneas. *Meridiano 47*, vol. 11, pp. 30-32, 2019.

FAUSTO, B. *História do Brasil*. São Paulo: Editora da Universidade de São Paulo, 2012.

FONSECA JR., G. *Apontamentos para o estudo da diplomacia multilateral do Brasil: momentos fundadores e temas políticos nas Nações Unidas*. 2014. Tese de Doutorado em Estudos Estratégicos Internacionais – Programa de Pós-Graduação em Estudos Estratégicos Internacionais. Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2014.

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

FRANCHINI NETO, H. A Política Externa Independente em ação: a Conferência de Punta del Este de 1962. *Revista Brasileira de Política Internacional*, vol. 48, n.2, 2005, pp. 129-151.

GARCIA, E.V. *Cronología de las relaciones internacionales de Brasil*. Rio de Janeiro: Contraponto, 2005.

HYMAN, A.; GHAYUR, M.; KAUSHIK, N. *Pakistan, Zia and After*. Nova Délhi: Abhinav Publications, 1989.

JACOB, H. *Line on Fire: Ceasefire Violations and India–Pakistan Escalation Dynamics*. Nova Delhi: Oxford University Press, 2019.

KEATING, C. “Power dynamics between Permanent and Elected Members”. In VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S. (eds.) *The UN Security Council in the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 121-138.

KENNEDY, A. Nehru’s Foreign Policy: Realism and Idealism Conjoined. In MALONE, D; RAJA MOHAN, C; RAGHAVAN, S (org). *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford Handbooks, 2015, pp 92-103.

MALONE, D. MOHAN, R., RAGHAVAN, S. “India and the World”. In MALONE, D; RAJA MOHAN, C; RAGHAVAN, S (org). *The Oxford Handbook of Indian Foreign Policy*. Oxford Handbooks, 2015, pp.3-20.

METCALF, B.D; METCALF, T.R. *História Concisa da Índia Moderna*. São Paulo: Edipro, 2013.

MOURA, G. *O Alinhamento sem Recompensa: a Política Externa do Governo Dutra*. Rio de Janeiro: Fundação Getúlio Vargas, 1990.

MUKHERJEE, R.; MALONE, D. India and the UN Security Council: An Ambiguous Tale. *Economic & Political Weekly*, vol. XLVII, n. 29, 2013.

NAYAR, B.R.; PAUL, T.V. *India in the World Order: Searching for Major-Power Status*. Cambridge: Cambridge University Press, 2003.

OGDEN, C. "India and Nuclear Weapons". In SCOTT, D. (ed.), *Handbook of India's International Relations*. Londres: Routledge, 2011a, pp. 290-299.

OGDEN, C. "International 'aspirations' of a rising power". In SCOTT, D. (ed.), *Handbook of India's International Relations*. Londres: Routledge, 2011b, pp. 3-13.

ORLAND, B. "India's relations with Sri Lanka". In SCOTT, D. (ed.), *Handbook of India's International Relations*. Londres: Routledge, 2011, pp. 95-106.

PURI, H. S. *Perilous Interventions: the Security Council and the politics of chaos*. Uttar Pradesh: Harper Collins Publishers, 2016.

RAFI, T.; SHRIVASTAVA, U.; AKHTAR, N. India's Foreign Policy – Retrospect and prospect. *African Journal of Political Science and International Relations*, vol. 9, n. 6, pp. 212-216, 2015.

SAMPAIO, M.F.N.O. *O Tratado de Proibição Completa de Testes Nucleares (CTBT): perspectivas para sua entrada em vigor e para a atuação diplomática brasileira*. Brasília: Funag, 2012.

SCOTT, D. India and Regional Integration. In SCOTT, D. (ed.), *Handbook of India's International Relations*. Londres: Routledge, 2011, pp. 118-128.

SELCHER, W. A. *Brazil's multilateral relations: between first and third worlds*. Boulder: Westview. 1972.

SENNES, R. *Brasil, México e Índia na Rodada do Uruguai do GATT e no Conselho de Segurança a ONU: um estudo sobre países intermediários*. Tese de Doutorado em Ciência Política, Universidade de São Paulo, 2001.

SINGH, J. Against Nuclear Apartheid. *Foreign Affairs* (Council on Foreign Relations), vol. 77, n.5:41, np., 1998.

STUENKEL, O. Identidade, Status e Instituições Internacionais: O Caso do Brasil, da Índia e do Tratado de Não Proliferação. *Contexto Internacional*, vol. 32, n. 2, pp. 519-561, 2010.

UZIEL, E. O Voto do Brasil e a Condição de Membro Eletivo no Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Externa*, vol. 21, n. 1, 2012, pp. 131-161.

VANAİK, A. The Rajiv Congress in Search of Stability. *New Left Review*, vol. 0, ed. 154, 1985, pp. 11-55.

VARGAS, João Augusto Costa. *Campanha Permanente: a construção do substrato normativo da busca do Brasil por uma reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas*. 2008. 105 f. Dissertação de Mestrado– Instituto de Relações Internacionais, Universidade de Brasília, Brasília, 2008.

VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S "Introduction". In VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S. (eds.) *The UN Security Council in the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 1-26.

WALLESTEEN, P; JOHANSSON, P. “The UN Security Council: Decisions and Actions”. In VON EINSIEDEL, S; MALONE, D; UGARTE, B.S. (eds.) *The UN Security Council in the 21st Century*. Londres: Lynne Rienner Publishers, 2016, pp. 27-56.

ZIEMATH, G.G.S. *O Brasil no Conselho de Segurança das Nações Unidas (1945-2011)*. Brasília; Funag, 2016.

ZIEMATH, G.G.S. *A Participação do Brasil no Conselho de Segurança: 1945-2011*. Dissertação de Mestrado em Relações Internacionais, Instituto de Relações Internacionais. Universidade de Brasília, 2014.