

Entrevista com Luciano da Rosa Muñoz

Entrevistadores:

Jose Alejandro Sebastian Barrios Díaz

Professor visitante na Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Raphael Spode

Professor adjunto da Universidade Federal do Rio Grande (FURG)

Vinicius Pedreira Barbosa da Silva

Professor adjunto do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)

Luciano da Rosa Muñoz é doutor em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (UnB) na área de concentração em Política Internacional e Comparada (2019). É mestre em Relações Internacionais pela mesma instituição na área de concentração em História das Relações Internacionais (2011). Também é licenciado em História e bacharel em Direito pela Universidade Federal de Pelotas (UFPel) (2009). É autor de "Diplomacia Dúplice: a política externa de Rio Branco e a Argentina" (Hinterlândia, 2012) e co-organizador de "Relações Internacionais para um mundo em mutação: policentrismo e diálogo transdisciplinar" (Appris, 2020). É professor adjunto da graduação em Relações Internacionais do Centro Universitário de Brasília (CEUB) desde 2014. Além disso, é coordenador da Especialização em Análise de Cenários Políticos, Resolução de Conflitos e Negociações para a Paz (CEUB). Desde 2023, também atua como professor substituto da graduação em Relações Internacionais do Instituto de Relações Internacionais da Universidade de Brasília (IREL/UnB). Atua nas seguintes linhas temáticas: Política Externa Brasileira, História das Relações Internacionais, Análise de Política Externa, Cinema, Literatura e Relações Internacionais, Sociologia Política Internacional e Teorias Críticas de Relações Internacionais.

Nota introdutória dos entrevistadores: No dia 8 de outubro de 2023, Israel declarou guerra ao grupo militar islâmico Hamas, realizando uma ofensiva militar sobre

territórios palestinos na Faixa de Gaza. A mobilização militar israelense ocorreu após os ataques realizados pelo Hamas ao território de Israel, no dia anterior, uma ação que resultou na morte de 1.170 pessoas enquanto foram sequestradas outras 253 pessoas, sendo que 134 pessoas continuam reféns em Gaza (maio de 2024). Naquele mesmo mês, o Brasil presidia o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) e, por meio de sua chancelaria, procurou apresentar um plano de resolução para o escalamento do conflito. Nessa ocasião, surgiram diversas indagações sobre o papel do Brasil nos planos de resolução pacífica do conflito. A entrevista que segue procura oferecer um panorama qualificado a algumas dessas indagações.

1. Como você percebeu o processo de construção do posicionamento da Política Externa Brasileira (PEB) nessa ocasião? Você poderia explicar esse posicionamento colocando-o em uma perspectiva histórica?

Em 1947, sob presidência do brasileiro Oswaldo Aranha, foi aprovada a Resolução 181 na Assembleia Geral da ONU, a qual estabeleceu o plano de partilha da Palestina, do que resultou a criação do Estado de Israel no ano seguinte. No começo da Guerra Fria, os Estados Unidos tornaram-se o maior apoiador financeiro, militar e diplomático de Israel. Embora os conflitos no Oriente Médio tenham suas causas e funcionamento próprios, a região também foi pensada à luz da bipolaridade entre as superpotências. De sua parte, a União Soviética apoiava os países árabes que não reconheciam a fundação do novo Estado, em especial Egito e Síria. Naquele momento histórico, o Brasil pautava-se pelo alinhamento automático aos Estados Unidos dentro do bloco ocidental. Por essa razão, sua proximidade era maior com Israel.

A situação alterou-se substancialmente na década de 1970, em decorrência do impacto causado pelo choque do petróleo. Àquela altura, o Brasil já havia abandonado o alinhamento automático aos Estados Unidos e buscava projetar-se com mais autonomia decisória na ordem internacional. Viviam-se na esteira do chamado “milagre brasileiro”, com uma economia em franca expansão puxada pelo setor industrial e bastante dependente de petróleo importado. Em 1974, quando Ernesto Geisel assumiu

a presidência, decidiu-se por manter o crescimento econômico em ritmo acelerado, embora menor. Os preços elevados do barril do petróleo e a necessidade de conquistar novos mercados conduziram a política externa brasileira a uma etapa de pragmatismo sem precedentes.

Nesse contexto, o Brasil começou a aproximar-se intensamente de Estados árabes produtores de petróleo, tais como o Iraque e a Arábia Saudita. Em 1975, a delegação brasileira votou favoravelmente à Resolução 3379, a qual considerou o sionismo uma forma de racismo. Em sua justificativa, o Brasil distinguiu expressamente a doutrina sionista do povo judeu. Ao lado disso, o Estado brasileiro reconheceu a Organização para a Libertação da Palestina (OLP) como legítima representante do povo palestino na luta por constituir seu Estado nacional. Em outras palavras, o Brasil acenava com o apoio à causa palestina, com ressonância no mundo árabe, assim como reiterava sua condenação ao antissemitismo. Em linhas gerais, tal posição equidistante, baseada na busca de relações de amizade tanto com israelenses quanto com palestinos, é o que pauta a política externa brasileira até os dias atuais.

2. Na sua visão, o posicionamento brasileiro na atual Guerra em Gaza correspondeu a alguns valores e princípios tidos como inerentes da diplomacia do país? Você concorda com essa perspectiva? Ou esse posicionamento obedece a certa continuidade da PEB referente aos processos de paz entre Israel e a Palestina, sobretudo, quando analisamos sob a perspectiva dos dois primeiros mandatos do governo Lula (2003-2006; 2007-2010)?

Sim, é possível afirmar que o posicionamento brasileiro corresponde a valores e princípios integrantes do repertório diplomático do país. Na atual ordem política, a Constituição Federal é nossa referência para pensarmos os princípios que guiam o Brasil em suas relações internacionais. No caso em apreço, eu destacaria os princípios de solução pacífica dos conflitos e autodeterminação dos povos. O profissionalismo e a excelência de nosso corpo diplomático podem ser considerados atributos do Estado brasileiro, assim como sua extensão territorial, seus recursos naturais, o tamanho de

sua população e a estabilidade de sua democracia. É sabido que o país não dispõe de excedentes de poder militar e que não entra em conflito armado com seus vizinhos há mais de 150 anos. Nesse sentido, é natural e esperado que o Brasil busque utilizar-se de sua diplomacia para contribuir para a solução pacífica de conflitos em regiões conflagradas do mundo, tal como é o caso do Oriente Médio.

Por sua vez, a defesa da autodeterminação dos povos toca em especial a situação do povo palestino, nação sem Estado constituído e reconhecido como integrante normal da comunidade internacional. O fim da Guerra Fria parecia ter aberto uma nova era capaz de encaminhar a solução pacífica para o conflito israelo-palestino, do que resultaram os Acordos de Oslo (1993). Nesse espírito, o Brasil autorizou a abertura da representação palestina no país com status diplomático equivalente ao das embaixadas. Em 1995, o presidente Fernando Henrique Cardoso recebeu a visita oficial de Yasser Arafat, então presidente da Autoridade Nacional Palestina.

Nos dois primeiros mandatos do presidente Luiz Inácio Lula da Silva, o processo intensificou-se, dentro de uma política externa mais ambiciosa e mais proativa na busca por protagonismo em diversas agendas internacionais. Em 2005, o Brasil abriu seu escritório de representação diplomática em Ramala, na Cisjordânia. A década de 2000 foi um momento auspicioso para a busca de soluções multilaterais concertadas para os problemas internacionais. O ex-ministro Celso Amorim via naquele período a ascensão dos países emergentes como o fator mais importante da ordem global desde o fim da Guerra Fria. Amorim visitou diversas vezes o Oriente Médio e buscou situar o Brasil em uma posição inédita como ator protagonista na resolução pacífica do conflito entre Israel e Palestina.

O Estado brasileiro reafirmou seu posicionamento da solução de dois Estados com base nas fronteiras anteriores à Guerra dos Seis Dias (1967), que havia resultado, por exemplo, na ocupação da Cisjordânia por Israel. Em seu segundo mandato, o presidente Lula testemunhou o reconhecimento do Brasil como ator relevante em alguns foros internacionais, tais como a Organização Mundial do Comércio (OMC) e o então grupo BRIC. Em 2007, o presidente norte-americano George W. Bush, em final de

mandato, convidou países emergentes como o Brasil, a Índia e o México à Conferência de Annapolis, voltada a retomar as negociações pela paz no Oriente Médio. Na época, o ex-ministro Celso Amorim considerou tal iniciativa como um primeiro passo conducente ao reconhecimento dos países emergentes como interlocutores válidos na busca por uma solução pacífica para o conflito israelo-palestino.

Em suma, é possível afirmar que a atual política externa do presidente Lula para esse conflito corresponde a princípios diplomáticos históricos do Brasil, em especial, à solução pacífica de controvérsias e à autodeterminação dos povos. Por outro lado, a postura de alto perfil, desejosa de jogar papel central na resolução do conflito, é algo cuja intensidade corresponde mais diretamente a suas duas primeiras gestões presidenciais.

3. Em outubro de 2023, o Brasil liderou as tentativas de acordo internacional com foco na cessação das hostilidades, num aspecto humanitário, que permitisse criar uma passagem humanitária e que também estabelecia a possibilidade do envio de ajuda humanitária. Como você percebeu essa posição e que relação ela teria com a PEB ou com a História das Relações Internacionais do Brasil?

A defesa da paz e a defesa dos direitos humanos são dois outros princípios constitucionais que regem o Estado brasileiro em suas relações internacionais. Não basta buscar concertar diplomaticamente a solução pacífica de conflitos. Também é necessário prover assistência humanitária aos civis, os quais são duramente atingidos por toda sorte de privações e sofrimentos durante os conflitos armados. Em 2010, por exemplo, a ajuda humanitária brasileira foi importante para a reconstrução do Haiti após o terremoto que vitimou milhares de pessoas no país. No ano seguinte, durante a presidência de Dilma Rousseff, o Brasil doou quase 1 milhão de dólares à Agência das Nações Unidas de Assistência aos Refugiados Palestinos (UNRWA), além dos aportes destinados pelo Fundo IBAS para a construção de hospitais na Faixa de Gaza. O ex-ministro Celso Amorim denominava tal postura como não indiferença frente às mazelas enfrentadas por regiões pobres e/ou conflagradas no Sul Global.

Havia nesse papel de solidariedade ativa a pretensão inconfessada de que o Brasil poderia credenciar-se a ocupar um assento permanente no Conselho de Segurança da ONU à medida que demonstrasse à comunidade internacional sua capacidade de arcar com os custos de liderança necessários à solução dos problemas globais. No atual governo do presidente Lula, a demanda pela reforma do Conselho retornou e aparece recorrentemente em seus discursos de política externa. Nada indica, no entanto, que tal pretensão possa ter sucesso no futuro imediato. Em outras palavras, o país não tem conseguido converter em realidade sua pretensão por jogar papel central no principal tabuleiro da ordem internacional.

No atual conflito em Gaza, o governo de Israel não deu ouvidos aos apelos das Nações Unidas pela abertura de um corredor humanitário permanente, fazendo-o por conta própria e de modo provisório. Nesse contexto, a pressão diplomática do Brasil não poderia surtir efeitos. Por outro lado, a presente crise humanitária em Gaza demonstrou que o Brasil pode e deve efetivar suas funções básicas como Estado soberano ao proteger seus nacionais em situações de guerra. Com sucesso, o governo conseguiu repatriar dezenas de brasileiros residentes em Israel e na Faixa de Gaza. Também prestou auxílio à repatriação de nacionais de outros países sul-americanos. O êxito dessa iniciativa ficou aquém das expectativas de protagonismo e influência diplomática, mas funcionou como deveria do ponto de vista dos civis.

4. Naquela ocasião (outubro de 2023), o chanceler Mauro Vieira parecia ter procurado com todo o esforço possível a construção de uma resolução que acomodasse a necessidade de todos os membros do Conselho de Segurança (CSNU). Como você percebeu a rejeição da proposta de resolução por intermédio do veto americano? O que o veto, diante da atuação ostensiva da diplomacia brasileira, revela sobre o papel do Brasil na ordem global e sobre a natureza do moderno sistema internacional?

Em outubro de 2023, o Brasil ocupava a presidência rotativa do Conselho de Segurança da ONU quando o Hamas invadiu inadvertidamente Israel e cometeu atrocidades contra a população civil do país. Do ponto de vista diplomático, surgia uma oportunidade

para que o Brasil buscasse exercer seu papel de articulador de consensos, na expressão do Embaixador Gelson Fonseca Jr. Sob condução do Embaixador Sérgio Danese, a delegação brasileira colocou em votação uma proposta de resolução que tanto condenava os atos terroristas perpetrados pelo Hamas, quanto demandava Israel pela abertura do mencionado corredor humanitário na Faixa de Gaza. Em diplomacia, todas as palavras têm relevância. Tratava-se de uma proposta de resolução ponderada, cujo texto buscou equilibrar-se entre os dois lados do conflito. Tal posição equidistante é fundamental para qualquer país que almeja mediar soluções diplomáticas, pois não deve demonstrar parcialidade.

Entretanto, a delegação norte-americana vetou a proposta brasileira, na medida em que o texto não mencionava o direito de autodefesa de Israel diante do ataque injustificado do Hamas a seu território. À primeira vista, tal postura diz muito sobre o apoio diplomático que os Estados Unidos tradicionalmente prestam a Israel. Fundamentalmente, penso que o veto norte-americano diz mais sobre a atual crise do Conselho de Segurança da ONU. Desde a eclosão da Guerra da Ucrânia, tem ocorrido a prática dos vetos cruzados. Por um lado, a Rússia – em geral acompanhada da China – vota resoluções que digam respeito à violação da integridade territorial ucraniana. Por outro, durante a Guerra entre Israel e Hamas, vimos os Estados Unidos – em geral acompanhado do Reino Unido – vetar diversas propostas de resolução contrárias a Israel.

Nesse cenário, articular consensos torna-se uma tarefa hercúlea. É verdade que a diplomacia é um ativo fundamental ao poder nacional brasileiro. Para potências médias, no entanto, o voluntarismo e o ativismo diplomático são ineficazes se o sistema internacional não apresenta condições favoráveis ao multilateralismo e às soluções concertadas. Nos primeiros mandatos do presidente Lula, conforme pontuei anteriormente, havia um cenário global bastante convidativo ao multilateralismo. Mesmo naquela época, contudo, o Conselho de Segurança nada pôde fazer para obstar a invasão norte-americana do Iraque. Desde a crise financeira de 2008, desde a pandemia global de 2019, as soluções multilaterais têm perdido espaço. A OMC está virtualmente inoperante. A ONU perde credibilidade, pois é incapaz de cumprir sua função precípua de assegurar a paz e a segurança internacionais. Em tal panorama de crescente rivalidade estratégia entre Estados Unidos e Rússia/China, acredito que o papel do Brasil na solução pacífica de

controvérsias tende a limitar-se, salvo se puder reunir ampla coalizão de países neutros em prol da paz, algo que parece improvável neste momento.

5. Em 18 de fevereiro de 2024, em viagem a Adis Abeba, na Etiópia, Lula fez declarações sobre o conflito que reverberaram. O presidente afirmou na ocasião que o que estava ocorrendo em Gaza não era “uma guerra, mas um genocídio” – comparável a “quando Hitler resolveu matar os judeus”, em referência ao Holocausto. Dias depois, o governo de Israel declarou Lula uma “persona non grata”. Curiosamente, Lula foi o primeiro chefe de Estado brasileiro em visita oficial ao país no Oriente Médio, em 2010. À época, o ministro de Segurança Pública israelense, Ytzhak Aharonovitch, chegou a declarar que “O Brasil é e sempre será amigo de Israel”, apesar da boa relação do Brasil com Irã e do posicionamento brasileiro contrário à adoção de sanções devido o programa nuclear de Teerã, àquela época. Na sua visão, o que pode ter acontecido ou o que os fatos recentes revelam sobre a política externa israelense?

Em minha visão, o presidente Lula equivocou-se ao comparar a guerra na Faixa de Gaza ao Holocausto, pois a analogia é historicamente incorreta. Para dizer o mínimo, penso que tal paralelo foi um deslize diplomático. Nesse caso, é possível perceber algo que tem se repetido. Por um lado, quando o presidente Lula lê discursos redigidos por diplomatas, ele externa a posição oficial e equilibrada do Estado brasileiro. No caso em tela, no dia anterior à sua declaração controversa, havia reafirmado a defesa da solução de dois Estados como única saída dialogada para o fim do conflito israelo-palestino. No dia 18, em coletiva de imprensa, quando respondia de improviso, já de saída, a última indagação, o presidente Lula excedeu-se. Tecnicamente, ademais, é questionável sua qualificação de genocídio à guerra. Não obstante, é preciso reconhecer que o mandatário brasileiro não falava na Etiópia como historiador, diplomata ou jurista. Genocídio é também um conceito político. Comparar Netanyahu a Hitler é uma declaração política. Na arena política, doméstica e internacional, é natural que os conceitos sejam empregados com elasticidade no nível discursivo. Isso é parte do jogo.

De sua parte, o governo de Israel também reagiu politicamente às declarações do presidente brasileiro. Antes da eclosão da guerra, o primeiro-ministro Benjamin Netanyahu já vinha sendo alvo de protestos dentro de Israel, em decorrência de projeto seu que visava reduzir as competências do Poder Judiciário. Quando o Hamas invadiu o país, em outubro de 2023, Netanyahu já estava com sua popularidade abalada. Considero que sua reação enérgica e desproporcional à agressão funcionou como uma política diversionista que acabou por atrair o apoio mesmo de seus rivais políticos e da população em geral, pois todos uniram-se no primeiro momento em direção à retaliação ao Hamas. À medida que os bombardeios destruíram Gaza e as vítimas civis aumentaram aos milhares, contudo, a sociedade civil israelense retomou os protestos contra o governo, sobretudo exigindo uma solução negociada capaz de viabilizar a libertação dos reféns mantidos em Gaza. É sabido que Netanyahu manteve-se inflexível quanto a seu objetivo estratégico de eliminar completamente o Hamas, o que implicou a continuação do conflito e das mortes.

Nesse cenário, surgiu a crise diplomática com o Brasil. Em um primeiro momento, penso que a reação de Israel foi razoável, pois convocou o embaixador brasileiro para explicações, conforme dita o costume diplomático. Independentemente do governo, a comparação entre os atos de Israel e da Alemanha nazista é algo de extrema sensibilidade em função do passado histórico traumático. Por sua vez, o Brasil respondeu adequadamente quando chamou de volta seu embaixador em Tel Aviv. O abalo causado pelo presidente Lula já estava consumado, e não era mais possível recuar. Em um segundo momento, no entanto, o governo de Israel deu início a um assédio diplomático, inclusive por meio das redes sociais, para que o presidente Lula pedisse desculpas formais, o que não ocorreu. É plausível supor que o governo Netanyahu converteu o Brasil em “espantalho” conveniente a fim de desviar as atenções dos protestos domésticos. Quanto ao Brasil, considero que a declaração polêmica do presidente Lula não surtiu o efeito desejado, na medida em que nada melhorou a situação desesperadora vivida pelos civis em Gaza. Ao largo das trocas de acusações entre os governos, a crise humanitária permaneceu.

6. A comunidade internacional tem sido muito criticada pela falta de um posicionamento mais crítico em relação ao conflito. Como você vê a tomada de uma posição menos neutra pelo Brasil, isso compromete a busca do Brasil por um protagonismo maior na política internacional?

Creio que sim, compromete. Conforme afirmei acima, a posição diplomática histórica do Brasil é de equidistância entre Israel e Palestina. Nessa postura de neutralidade, é possível reivindicar legitimidade para contribuir para a solução pacífica do conflito israelo-palestino. Desprovido de excedentes de poder, o Brasil busca granjear prestígio e protagonismo na arena internacional por meio de sua capacidade de articular consensos entre partes antagônicas. Quando o presidente Lula fez sua polêmica analogia, ele queimou pontes entre o Estado brasileiro e o Estado de Israel. No momento, não temos embaixador em Tel Aviv. A crise diplomática entre ambos os países não foi equacionada, apenas perdeu tração. A negociação entre dois Estados prejudica-se na ausência de um embaixador. Nesse contexto, o Brasil não é mais percebido por uma das partes em conflito como ator legítimo para possível mediação.

No entanto, há outras formas de exercer protagonismo. É possível considerar que o presidente Lula buscou projetar-se ainda mais como líder do Sul Global quando se decidiu por elevar o tom do discurso e condenar Israel de modo veemente pelas atrocidades cometidas em Gaza. Houve aqui algo como um apelo à moral internacional, uma chamada aos países do Norte Global – por exemplo, Estados Unidos, Reino Unido e Alemanha – para que também elevassem o tom dos seus discursos. Penso que essa foi uma aposta arriscada demais. Mesmo as pressões bilaterais feitas pelos Estados Unidos não surtiram os efeitos desejados. Nem mesmo a suspensão parcial do envio de armamentos a Israel fez o premiê Netanyahu encerrar a guerra. Talvez o presidente Lula tenha superestimado o alcance de sua diplomacia presidencial.

Há outro fator a ser considerado. Desde a década de 1990, o Brasil tem passado por um processo crescente de democratização de sua política externa. O Ministério das Relações Exteriores não goza mais de seu histórico e virtual monopólio sobre a formulação, a implementação e a avaliação da política externa brasileira. Quando o presidente

brasileiro elevou seu tom contra o governo de Israel, quando comparou a guerra ao Holocausto, também respondia a outras variáveis. No Brasil, a disputa entre Israel e Palestina é uma das poucas questões internacionais que gera repercussão na opinião pública e clivagem clara entre forças políticas progressistas e conservadoras. Também é preciso considerar a posição histórica do Partido dos Trabalhadores (PT) em favor da causa palestina, além das próprias convicções políticas, trajetória de vida e visões de mundo do próprio presidente Lula. Assim, o tom parcial de suas declarações também responde à pressão de suas bases políticas e sociais.

A repercussão de suas declarações na Etiópia foi imensa nas redes sociais, na imprensa e na opinião pública em geral. Curiosamente, a avaliação de sua política externa piorou após o episódio da crise diplomática, sobretudo em razão do apoio irrestrito que grupos evangélicos devotam à defesa de Israel. Por um lado, portanto, temos a posição oficial do Brasil, cuja neutralidade corresponde ao repertório diplomático. Por outro, temos fatores que indicam a politização interna da guerra em Gaza. A resultante da política externa em democracias costuma ser complexa, pois conjuga pressões e contrapressões, domésticas e internacionais. Considero que o mais adequado seria o presidente manter discrição em suas declarações, tendo-se em vista o papel de mediador que o Estado brasileiro almeja desempenhar. São tempos diferentes, contudo, aqueles da diplomacia e da opinião pública.