

RICARDO FERNANDES GOMES

**OPERAÇÕES DE ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA NO CARIBE:
UMA FERRAMENTA DE GEOPOLÍTICA E PROJEÇÃO
NACIONAL**

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia.

Orientador: CMG (RM1-FN) Carlos Antonio Raposo de Vasconcellos.

Rio de Janeiro
2019

Este trabalho, nos termos de legislação que resguarda os direitos autorais, é considerado propriedade da ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA (ESG). É permitida a transcrição parcial de textos do trabalho, ou mencioná-los, para comentários e citações, desde que sem propósitos comerciais e que seja feita a referência bibliográfica completa. Os conceitos expressos neste trabalho são de responsabilidade do autor e não expressam qualquer orientação institucional da ESG.

Assinatura do autor

Biblioteca General Cordeiro de Farias

G633 Gomes, Ricardo Fernandes
Operações de Assistência Humanitária no Caribe: uma ferramenta de geopolítica e projeção nacional. / Contra-Almirante Ricardo Fernandes Gomes - Rio de Janeiro: ESG, 2019.

87 f.: il.

Orientador: Capitão de Mar e Guerra (RM1 - FN) Carlos Antonio Raposo de Vasconcellos

Trabalho de Conclusão de Curso - Monografia apresentada ao Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra como requisito à obtenção do diploma do Curso de Altos Estudos de Política e Estratégia (CAEPE), 2019.

1. Operações de Assistência Humanitária 2. Diplomacia de Defesa
3. Política Nacional de Defesa 4. Estratégia Nacional de Defesa I.
Título.

À minha querida Família, pela paciência,
compreensão e apoio.

AGRADECIMENTO

A Deus, pela proteção na travessia de minha vida, e pelos anjos que enviastes para iluminarem meu caminho.

Aos meus antigos e atuais líderes, pelos conhecimentos transmitidos e por serem sempre a estrela guia nesta jornada.

Ao meu orientador, Capitão de Mar e Guerra Raposo, maior incentivador deste trabalho, pela disponibilidade, confiança e direcionamento.

Aos estagiários da Turma “ESG 70 Anos: Pátria Amada Brasil”, pela convivência amigável e harmoniosa, que semearam a confiança e respeito para o fraternal amparo nos futuros mares difíceis da vida.

A global era requires global engagement. Indeed, in a growing number of challenges facing humanity, the collective interest is the national interest (UN, 1999).

Kofi Annan
Secretário-Geral da ONU (1997-2006)

RESUMO

A região do mar do Caribe é palco de contantes desastres naturais decorrentes de furações, terremotos e erupções vulcânicas. O sofrimento imposto à população caribenha é amenizado pela comunidade internacional pela prestação de assistência humanitária por atores civis, coordenada pela ONU através do acionamento de clusters humanitários pelo Comitê Permanente Interagencial e pelo Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários. Entretanto, a participação de recursos militares nas atividades humanitárias mostra-se cada vez mais presente nas grandes calamidades, obedecendo aos fundamentos estabelecidos no manual *OSLO GUIDELINES*. Este tipo de prática está inserida no conceito da Diplomacia de Defesa, onde o emprego das Forças Armadas ocorre sem o uso coercitivo da força. Considerando que a região do mar do Caribe é definida como uma área de interesse pela Política Nacional de Defesa, o propósito deste estudo é avaliar a possibilidade do emprego das Forças Armadas brasileiras em operações humanitárias na região do mar do Caribe como ferramenta de Diplomacia de Defesa a fim de contribuir para o aumento da influência Geopolítica e projeção brasileira naquela região.

Palavras-chave: Assistência Humanitária. Diplomacia de Defesa. Política Nacional de Defesa. Estratégia Nacional de Defesa.

ABSTRACT

The Caribbean Sea region is the scene of continual natural disasters resulting from hurricanes, earthquakes and volcanic eruptions. The suffering imposed on the Caribbean population is mitigated by the international community through the provision of humanitarian assistance by civilian actors, coordinated by the UN through the deployment of humanitarian clusters by the Interagency Standing Committee and the United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs. However, the participation of military resources in humanitarian activities is increasing in major calamities, following the principles laid down in the OSLO GUIDELINES handbook. This practice is inserted in the concept of Defense Diplomacy, where Armed Forces employment occurs without the coercive use of force. Considering that the Caribbean Sea region is defined as an area of interest by the National Defense Policy, the purpose of this study is to evaluate the possibility of using the Brazilian Armed Forces in humanitarian operations in the Caribbean Sea as a tool of Defense Diplomacy, in order to contribute to the increase of geopolitical influence and Brazilian projection in that region.

Keywords: *Humanitarian Assistance. Defense Diplomacy. National Defense Policy. National Defense Strategy.*

LISTA DE FIGURAS

FIGURA 1	Mar do Caribe.....	85
FIGURA 2	Placas Tectônicas	85
FIGURA 3	Vulcões no Caribe	86
FIGURA 4	Furacões no Caribe de 1998 a 2011.....	86
FIGURA 5	Dispersão quantitativa de Furacões no período 1850-2015	87

LISTA DE TABELAS, QUADROS E GRÁFICOS

TABELA 1	Dados de 2018 do PIB, população e área.....	19
TABELA 2	Grade de riscos globais.....	22
QUADRO 1	Países com maiores graus de riscos naturais.....	23
QUADRO 2	Países com maiores graus de riscos humanos	23
QUADRO 3	Países Com maiores graus de risco relativos às vulnerabilidades socioeconômicas.....	24
QUADRO 4	Países com maiores graus de risco relativos aos grupos vulneráveis.....	24
QUADRO 5	Países com maiores graus de riscos institucionais	25
QUADRO 6	Países com maiores graus de risco de infraestrutura.....	25
QUADRO 7	A distribuição dos países pelos Arranjos Multilaterais.....	31
GRÁFICO 1	Exportações Brasileiras para o Caribe e América Central.....	33
GRÁFICO 2	Importações Brasileiras do Caribe e América Central	34
TABELA 3	Comércio Exterior Brasil X Caribe em 2018.....	34
TABELA 4	Gastos com a Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) no período de 2005 até 2013.....	59
QUADRO 8	Medicamentos doados ao Caribe no período 2011-2013.....	61
QUADRO 9	Medicamentos doados ao Caribe no período 2014-2016.....	61
TABELA 5	Gastos com doações bilaterais a países caribenhos no período de 2014-2016.....	62
QUADRO 10	Emprego de aeronaves militares em Transporte Humanitário no período de 2010-2017.....	65

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

ABC	Agência Brasileira de Cooperação
ACP	Grupo de Estados da África Caribe e Pacífico
AED	Ações Estratégicas de Defesa
AEC	Associação dos Estados do Caribe
AG-ONU	Assembleia Geral da ONU
ALBA	<i>Alternativa Bolivariana de las Américas</i> (Alternativa Bolivariana das Américas)
ALBA-TCP	<i>Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América</i> (Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América)
ALCA	Área de Livre Comércio das Américas
ALCSA	Área de Livre Comércio Sul-Americana
ANTAQ	Agência Nacional de Transporte Aquaviário
AREC	Association de Recherches et d'Études de la Caraïbe (Associação de Estudos e Pesquisa do Caribe)
BRABATT	<i>Brazilian Battalion</i> (Batalhão Brasileiro no Haiti)
CALC	Cúpula da América Latina e Caribe
CAP	<i>Consolidated Appeals Process</i> (Processo Consolidado de Apelações)
CARICOM	<i>Caribbean Community</i> (Comunidade Caribenha)
CDEMA	<i>Caribbean Disaster Emergency Management Agency</i> (Agência Caribenha de Gestão de Emergências em Desastres)
CELAC	Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CERF	<i>Central Emergency Revolving Fund</i> (Fundo Rotativo Central de Emergência)
CGCH	Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária
CGFome	Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate a Fome
CISMAR	Centro Integrado de Segurança Marítima
COBRADI	Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional
CONAB	Companhia Nacional de Abastecimento
CSNU	Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas
DART	<i>Disaster Assistance Response Teams</i> (Equipes de Resposta de Assistência a Desastres)

DHA	<i>Department of Humanitarian Affairs</i> (Departamento de Assuntos Humanitários)
DMN	Doutrina Militar Naval
DOS	Department of State (Departamento de Estado)
DPKO	<i>Department of Peacekeeping Operations</i> (Departamento de Operações de Manutenção da Paz)
DRC	<i>Disaster Relief Coordinator</i> (Coordenador de Resposta a Desastre)
DRRD	<i>Dirección de Reducción del Riesgo de Desastres</i> (Direção de Redução de Risco de Desastres)
EB	Exército Brasileiro
END	Estratégia Nacional de Defesa
ERC	<i>Emergency Relief Coordinator</i> (Coordenador de Resposta a Emergência)
ESG	Escola Superior de Guerra
EUA	Estados Unidos da América
FAB	Força Aérea Brasileira
FAO	<i>Food and Agriculture Organization</i> (Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura)
FDR	<i>Foreign Disaster Relief</i> (Resposta a Desastres para Estrangeiros)
FHA	<i>Foreign Humanitarian Assistance</i> (Assistência Humanitária para Estrangeiros)
IASC	<i>Inter-Agency Standing Committee</i> (Comitê Permanente Interagencial)
IDRA	<i>International Disaster Relief Assistance</i> (Assistência Internacional para Resposta a Desastre)
INFORM	<i>Index for Risk Management</i> (Índice para Gerenciamento de Risco)
IPEA	Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada
HADR	<i>Humanitarian Assistance and Disaster Relief</i> (Assistência Humanitária e Alívio em Desastres)
MB	Marinha do Brasil
MD	Ministério da Defesa
MCDA	<i>Military and Civil Defense Assets</i> (Recursos Militares e de Defesa Civil)
MRE	Ministério das Relações Exteriores

MINUSTAH	<i>Mission des Nations Unies pour la stabilisation en Haïti</i> (Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti)
MOOTW	<i>Military Operations Other Than War</i> (Operações militares que não sejam guerra)
NDM	Navio Doca Multipropósito
NHC	<i>National Hurricane Center</i> (Centro Nacional de Furacões)
OECS	Organização dos Estados do Caribe Oriental
OFDA	<i>Office of U.S. Foreign Disaster Assistance</i> (Escritório de Assistência a Desastres no Exterior)
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONG	Organização Não Governamental
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PEFACaD	Plano de Emprego das Forças Armadas em casos de Desastres
PHM	Porta-Helicópteros Multipropósito
PIB	Produto Interno Bruto
PND	Política Nacional de Defesa
REDLAC	Risk Emergency Disaster Working Group for Latin America and the Caribbean (Grupo de Trabalho sobre Risco, Emergência e Desastres para América Latina e Caribe)
ROLAC	<i>Regional Office for Latin America and Caribe</i> (Escritório Regional para América Latina e Caribe)
RSS	<i>Regional Security System</i> (Sistema de Segurança Regional)
SG	Secretário-Geral da Organização das Nações Unidas
UN	<i>United Nations</i> (ONU – Organização das Nações Unidas)
UNASUL	União das Nações Sul-Americanas
UNOCHA	<i>United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs</i> (Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários)
UK	<i>United Kingdom</i> (Reino Unido)
USA	United States of America (EUA - Estados Unidos da América)
USAID	<i>United States Agency for International Development</i> (Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional)

UNICEF *United Nations Children's Fund* (Fundo das Nações Unidas para a Infância)

WHO *World Health Organization* (OMS - Organização Mundial de Saúde)

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	14
2	A REGIÃO DO MAR DO CARIBE	18
2.1	AS CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO	18
2.2	OS RISCOS NA REGIÃO.....	20
3	A IMPORTÂNCIA DO CARIBE	26
3.1	ASPECTOS GEOPOLÍTICOS.....	26
3.2	ASPECTOS ECONÔMICOS.....	32
4	A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA COMO FERRAMENTA DA DIPLOMACIA DE DEFESA NO CARIBE	36
4.1	A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA.....	36
4.2	A PARTICIPAÇÃO DE MILITARES NA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA...40	
4.3	A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA INSERIDA NA DIPLOMACIA DE DEFESA.....	45
4.4	A CONTRIBUIÇÃO NORTE-AMERICANA	49
5	A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA NO CARIBE	56
5.1	A COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA BRASILEIRA.....	56
5.2	A PARTICIPAÇÃO DE MILITARES BRASILEIROS NA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA.....	63
6	CONCLUSÃO E SUGESTÕES	70
	REFERÊNCIAS	77
	ANEXO A – ILUSTRAÇÕES	85

1 INTRODUÇÃO

A participação brasileira na Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti (MINUSTAH) foi um marco para a projeção geopolítica do Brasil na região do mar do Caribe e da América Central. Serviu para elevar a sua estatura político-estratégica perante a Organização das Nações Unidas (ONU) e a Comunidade Internacional, conforme destacado pelo subsecretário-geral da ONU, Sr. Jean-Pierre Lacroix (UN, 2017):

O Brasil é o país que enviou o contingente maior na MINUSTAH e também a força da MINUSTAH esteve quase sempre sob comando de um general brasileiro. Mas eu acho que a contribuição do Brasil além dos números, que são muito importantes, era significativa o ponto de vista da estratégia, da capacidade dos brasileiros de implementarem projetos e ideias inovadoras que foram muito importantes para estabelecer uma relação de confiança com a população haitiana, com o governo haitiano também.

Entretanto, com o término da MINUSTAH em outubro de 2017, a presença militar brasileira foi bastante reduzida naquela região, na contramão dos fundamentos da Política Nacional de Defesa (PND) aprovada em dezembro de 2018 (BRASIL, 2016c). A PND estabelece, no item 2.1.7, que o Brasil deve buscar o aprofundamento dos laços de cooperação no seu entorno estratégico. Neste sentido, a PND é clara ao destacar que, ao norte, a proximidade do mar do Caribe impõe que se dê crescente atenção a essa região. O aprofundamento dos laços de cooperação com os países caribenhos pode ser alcançado com a inserção da presença militar benigna do Brasil por meio da promoção de práticas cooperativas enquadradas no conceito da Diplomacia de Defesa. Segundo Silva (2018, p. 111):

[...] diplomacia de defesa é o conjunto de práticas sociais específicas de agentes oficiais, para construir e reproduzir as relações não coercitivas no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades com status na política internacional.

Neste sentido, a diplomacia de defesa brasileira poderia ser incrementada com a participação militar brasileira na assistência humanitária internacional prestada na região. Dentro dos conceitos da ONU, compreende-se que assistência humanitária é a ajuda que busca, como objetivo primordial, salvar vidas e aliviar o sofrimento de uma população afetada por uma crise (UNOCHA, 2008).

Esta possibilidade advém da observação de que, além das situações ocasionais de instabilidade política dos países na região do mar do Caribe, que possibilitam originar Missões de Manutenção da Paz eventuais, constata-se a ocorrência de intensos e frequentes desastres naturais que colapsam a capacidade local de socorro às populações afetadas. Devido às suas características geográficas, a região do mar do Caribe é sujeita, de forma frequente, a uma série de catástrofes naturais: terremotos, erupções vulcânicas e furacões.

Os fenômenos vulcânicos e sísmicos ocorrem em face do movimento das placas tectônicas do Caribe, sul-americana e norte-americana. No tocante aos fenômenos atmosféricos, ressalta-se que, em média, quatro furacões de grandes proporções são formados anualmente no Caribe. Todos os anos, estes fenômenos produzem desastres naturais em diversos países caribenhos, causando risco à vida de milhares de pessoas, o que torna necessário o apoio da Comunidade Internacional na realização de assistência humanitária. Neste contexto, o Brasil teve importante participação na assistência humanitária no Haiti por ocasião do terremoto, em 2010, assim como por ocasião da passagem do Furacão *Matthew*, em 2016 (HAMANN; TEIXEIRA, 2017).

No contexto da participação de recursos militares na assistência humanitária, destaca-se que as Forças Armadas dos Estados Unidos da América (EUA) têm conduzido frequentemente operações humanitárias designadas como FHA (*Foreign Humanitarian Assistance*, Assistência Humanitária para Estrangeiros)¹ e como FDR (*Foreign Disaster Relief*, Resposta a Desastres para Estrangeiros) em toda a região do mar do Caribe.

Desta forma, apresenta-se o problema de pesquisa deste trabalho: Em que medida a participação das Forças Armadas em operações humanitárias pode incrementar a Diplomacia de Defesa brasileira na região do mar do Caribe? O objetivo principal desta pesquisa é avaliar a possibilidade do emprego das Forças Armadas brasileiras em operações humanitárias na região do mar do Caribe como

¹A Assistência Humanitária para Estrangeiros (FHA) consiste nas atividades do Departamento de Defesa dos EUA realizadas a princípio fora do país para aliviar ou reduzir diretamente sofrimento humano, doença, fome ou privação. As atividades FHA podem incluir Operações FDR (*Foreign Disaster Relief*, Resposta a Desastres para Estrangeiros) e outras atividades que tratam diretamente de uma necessidade humanitária (USA, 2014). É usual a utilização da sigla FHA/DR para referir-se às atividades e operações de Assistência Humanitária e Resposta a Desastre conduzidas pelas Forças Armadas dos EUA.

ferramenta de Diplomacia de Defesa a fim de contribuir para o aumento da influência Geopolítica e projeção brasileira naquela região.

Para alcançar o objetivo principal, o estudo teve como objetivos intermediários: definir os países a serem estudados no entorno do mar do Caribe; enunciar as respectivas características demográficas e econômicas básicas; enunciar os riscos de cada país caribenho que favorecem a necessidade de assistência humanitária internacional; identificar os arranjos locais para condução de assistência humanitária; analisar os aspectos geopolíticos com a identificação dos países estrangeiros com interesse na região que possam ser antagônicos à presença brasileira; identificar os laços políticos e econômicos do Brasil com o Caribe assim como as oportunidades de cooperação; identificar os arranjos multilaterais e acordos bilaterais existentes com atividades relacionadas à assistência humanitária; compreender o funcionamento da estrutura da ONU existente para coordenar a assistência humanitária em nível global e na região caribenha; compreender características da participação de militares como instrumento da Diplomacia de Defesa na assistência humanitária e sua relação com as agências civis; analisar a participação norte-americana no esforço humanitário regional; analisar a assistência humanitária brasileira na região caribenha; identificar características da participação de militares brasileiros na assistência humanitária no caribe; e sugerir possíveis mudanças a serem implementadas para o aperfeiçoamento da atuação brasileira, em operações humanitárias, na região do mar do Caribe.

Quanto a metodologia empregada, o marco teórico da participação de militares em assistência humanitária foi aprofundada por meio de pesquisa bibliográfica em livros, artigos científicos, além de publicações e manuais da ONU disponíveis na mídia. Também foi realizada uma pesquisa bibliográfica e documental para aprofundar-se o conceito de Diplomacia de Defesa, a fim de nortear os estudos sobre as práticas e ferramentas de Diplomacia de Defesa existentes e as empregadas pelo Brasil na região do mar do Caribe.

Quanto às delimitações, o estudo foi restrito à possibilidade de participação das Forças Armadas brasileiras em operações humanitárias no Caribe, em um cenário permissivo e colaborativo por parte de País anfitrião soberano, e com colaboração da ONU e de agências humanitárias internacionais, em apoio a esta causa.

A relevância da pesquisa pode ser constatada com a observação das preocupações sobre o Caribe e operações humanitárias constantes na Política Nacional de Defesa (BRASIL, 2016b) e na Estratégia Nacional de Defesa (BRASIL, 2016a). A PND define que um dos objetivos de defesa nacional é “contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais”.

Neste sentido, a partir da compreensão que a Projeção do Poder Nacional é definida como “o processo pelo qual a Nação aumenta sua influência no cenário internacional, por intermédio da manifestação produzida com o emprego de recursos de todas as Expressões de seu Poder Nacional” (BRASIL, 2019a), é válido considerar que o emprego da expressão militar na participação do Brasil em operações humanitárias internacionais poderia contribuir para o incremento da projeção nacional no Caribe.

A Estratégia Nacional de Defesa (END) orienta que deve ser promovido o incremento do adestramento e da participação das Forças Armadas em operações internacionais em apoio à política exterior, com ênfase nas operações de paz e ações humanitárias, integrando Forças da ONU ou de organismos multilaterais da região (BRASIL, 2016a).

Assim sendo, o trabalho permitiu o estudo de uma Operação, pouco explorada pelas Forças Armadas brasileiras de forma expedicionária, em um cenário de grandes probabilidades de ocorrência e oportunidade de participação. O aperfeiçoamento da preparação da resposta brasileira em operações humanitárias contribuiria para os objetivos e orientações existentes para as áreas de interesse no entorno estratégico brasileiro.

2 A REGIÃO DO MAR DO CARIBE

A PND (BRASIL, 2016c) inclui a região do Mar do Caribe como parte do interesse brasileiro no contexto do seu entorno estratégico. Não existe uma definição exata para a região devido aos diferentes enfoques geográficos e culturais possíveis. Assim sendo, para a análise da possível participação das Forças Armadas brasileiras na assistência humanitária, é necessário inicialmente definir-se quais países compõe a área de interesse. Nos estudos desses países, serão verificadas as dimensões econômicas e sociais e os arranjos regionais de cooperação e integração, a fim de permitir uma melhor compreensão dos riscos existentes que demandam a atenção da comunidade internacional no apoio humanitário.

2.1. AS CARACTERÍSTICAS DA REGIÃO

A região do mar do Caribe ocupa um espaço marítimo envolto a oeste pela porção leste da América Central (México, Belize, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, e Panamá), ao sul pela porção norte da América do Sul (Colômbia, e Venezuela), e ao norte e leste por um conjunto arquipelágico com mais de 40 ilhas. Estas ilhas são segregadas principalmente em dois conjuntos, sendo ao norte pelas denominadas Antilhas Maiores e ao leste pelas denominadas Antilhas Menores (vide Figura 1).

A porção insular pode ser dividida em Antilhas Maiores e Antilhas Menores. Nas Antilhas Maiores estão localizados Porto Rico (EUA), Jamaica, República Dominicana, Haiti, e Cuba. As Antilhas Menores abrangem as Ilhas Virgens Britânicas (UK) e as Ilhas Virgens Americanas (EUA), Anguila (Reino Unido), São Martinho (França), São Cristóvão e Névis, Antígua e Barbuda, São Bartolomeu (França), Montserrat (Reino Unido), Guadalupe (França), Dominica, Martinica (França), Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Granada, Barbados, Trinidad e Tobago, e Ilhas de Sotavento dos Países Baixos (Bonaire, Curaçao, e Aruba).

A porção continental de interesse abrange Belize, Honduras, Nicarágua, Costa Rica, Panamá, Colômbia, e Venezuela.

Em virtude do estudo tratar de assistência humanitária, não serão analisados os domínios diretos dos EUA e dos países europeus na região caribenha. Assim sendo, os seguintes países lindeiros ao mar do Caribe fazem parte deste estudo: Cuba, Haiti, Jamaica, República Dominicana, Antígua e Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Trinidad e Tobago, Belize, Costa Rica, Guatemala, Guiana, Honduras, Nicarágua, Panamá, Colômbia, Venezuela, e Suriname.

Os dados de 2018 referentes ao PIB, tamanho da população e área constam da tabela 1 (WORLD BANK, 2019). Estes 22 países representam uma população total de 160 milhões de pessoas, e um somatório de Produtos Internos Brutos (PIB) superior a um trilhão de dólares. Os dados do PIB da Venezuela são referentes à 2014, devido à ausência de dados oficiais disponibilizados pelo Banco Mundial para o período de 2015 até 2018.

Tabela 1 – Dados de 2018 do PIB, população e área

		PIB	POPULAÇÃO	ÁREA
		(US\$ Bilhões)	(Milhões)	(Milhares Km 2)
ANTILHAS MAIORES	Cuba	96,85	11,34	109,90
	Haiti	9,66	11,12	27,80
	Jamaica	15,72	2,93	11,00
	Rep. Dominicana	81,30	10,63	48,70
ANTILHAS MENORES	Antígua e Barbuda	1,62	0,10	0,40
	Barbados	4,67	0,29	0,40
	Dominica	0,50	0,07	0,80
	Granada	1,21	0,11	0,30
	S. Cristóvão e Névis	1,04	0,05	0,30
	Santa Lúcia	1,88	0,18	0,06
	S. Vicente e Granadinas	0,81	0,11	0,40
	Trinidad e Tobago	23,41	1,39	5,10
AMÉRICA CENTRAL	Belize	1,93	0,38	23,00
	Costa Rica	60,13	5,00	51,10
	Guatemala	78,46	17,25	108,90
	Guiana	3,61	0,78	215,00
	Honduras	23,80	9,59	112,50
	Nicarágua	13,12	6,47	130,4
	Panamá	65,06	4,18	75,40
AMÉRICA DO SUL	Colômbia	330,23	49,65	1.141,70
	Venezuela	482,36	28,87	912,10
	Suriname	3,43	0,58	163,80
TOTAL		1.300,80	161,07	3.008,66

Fonte: World Bank, 2019.

A região do mar do Caribe possui diferentes organizações regionais com finalidades e composições diversas, o que indica os diferentes caminhos perseguidos pelos países caribenhos para a promoção da integração e cooperação regional.

Neste sentido, a mais antiga organização para integração regional é a CARICOM (*Caribbean Community*, Comunidade Caribenha), a qual foi criada em 1973, como um bloco de cooperação econômica e política reunindo países ex-colônias europeias. A CARICOM possui atualmente como membros: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, São Vicente e Granadinas, Suriname e Trinidad e Tobago.

Uma outra organização de destaque é a Associação dos Estados do Caribe (AEC), constituída em 1994, na Colômbia, com o objetivo de promover a consulta, a cooperação e a ação concertada entre todos os países do Caribe, incluídos os países localizados na América Central. As principais pautas da AEC são: o fortalecimento da cooperação regional e do processo de integração, com o objetivo de criar um espaço econômico ampliado na região; preservar a integridade ambiental do Mar do Caribe, considerado patrimônio comum dos povos da região; e promover o desenvolvimento sustentável do Grande Caribe. Atualmente, suas áreas focais são o comércio, o transporte, o turismo sustentável e os desastres naturais. A AEC é composta pelos seguintes 25 Estados-Membros: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Colômbia, Costa Rica, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guatemala, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, México, Nicarágua, Panamá, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, e Venezuela.

2.2. OS RISCOS DA REGIÃO

A região está situada em uma zona intertropical, onde os fenômenos atmosféricos são brutais, além de estar posicionada ao centro da placa tectônica do Caribe, circundada pela placa sul-americana e a placa norte-americana, o que possibilita a ocorrência de fenômenos vulcânicos e sísmicos (Vide figura 2). Desta

forma, considera-se que os maiores riscos naturais na região caribenha são os furacões, terremotos, e erupções vulcânicas (BÉGOT; BUELON, 2011).

Em relação aos riscos dos terremotos, destaca-se que no período entre 1985 e 2011 foram registrados 21 grandes terremotos (acima de 5.5 na escala Richter). O mais devastador em relação às perdas de vidas ocorreu no Haiti, em 12 de Janeiro de 2010, o qual causou mais de 200 mil mortes em um dia, 300 mil feridos, e milhares de pessoas deslocadas sem abrigo. A zona limítrofe das placas tectônicas, além dos riscos inerentes aos terremotos, também é uma área sujeita às atividades vulcânicas. A região caribenha possui 18 vulcões periodicamente ou permanentemente ativos nas Antilhas e na América Central (Vide figura 3), desde a Guatemala até a Nicarágua, onde ocorre a maior concentração (TURBOUT, 2011).

A trajetória e intensidade dos furacões na região caribenha, no período de 1998 a 2011, pode ser visualizada na figura 4. Observa-se que no período apresentado, não ocorreram furacões que atingissem os países ao norte da América do Sul. De acordo com os dados disponíveis no Centro Nacional de Furacões (*National Hurricane Center, NHC*) dos EUA para o período de 1850 a 2015, constantes no gráfico da figura 5 (NHC, 2019), existe uma grande variação anual no número de furacões e tempestades. Por exemplo, houve uma menor atividade na temporada de 2013, quando foram registrados somente dois furacões e 14 tempestades tropicais. Entretanto, em 2005 foram registrados 7 grandes furacões, 15 furacões e 28 tempestades tropicais. Tomando-se por base o período de 2004 a 2014 obtêm-se as seguintes médias anuais de ocorrência: tempestades tropicais - 17,2; furacões - 8,3 ; grandes furacões – 3,7.

Além das vulnerabilidades existentes decorrentes dos riscos naturais da região, outros fatores sociais e econômicos, presentes no cotidiano caribenho, podem catalisar processos onde seja necessária a prestação de assistência humanitária internacional. Neste sentido, a Equipe para Preparação e Resiliência do IASC (*Inter-Agency Standing Committee, Comitê Permanente Interagencial*²) da ONU desenvolveu o INFORM (*Index for Risk Management, Índice para Gerenciamento de Risco*) a fim de medir os riscos de crises humanitárias e

² Criado pela Assembleia Geral das Nações Unidas, através da resolução 46/182 de 1991, o IASC (Comitê Permanente Interagencial) é o fórum de coordenação humanitária mais antigo e de mais alto nível do sistema das Nações Unidas. O IASC reúne 18 Diretores das Nações Unidas e organizações não-governamentais para garantir a coerência dos esforços de preparação e resposta, formular políticas e chegar a acordo sobre as prioridades para uma ação humanitária reforçada (IASC, 2019a).

desastres em 191 países. O INFORM é uma avaliação de risco global e de código aberto para crises humanitárias e desastres, e serve como ferramenta de apoio para decisões sobre prevenção, preparação e resposta no contexto de assistência humanitária (IASC, 2019b).

A tabela 2, extraída do INFORM 2019, consolida os riscos dos países da região do Mar do Caribe. Com os dados apresentados é possível visualizar-se os principais riscos regionais a fim de priorizar os esforços para reduzir os riscos por meio da construção de resiliência e melhor preparação dos atores envolvidos em caso de necessidade de assistência humanitária. O grau de risco é construído pela compilação de 50 diferentes indicadores divididos em 3 dimensões: (1) os diferentes perigos e exposição das pessoas; (2) a vulnerabilidade; (3) e a falta de capacidade de recursos para enfrentamento dos desastres. A análise detalhada dos dados constantes no INFORM 2019 possibilita uma melhor compreensão dos possíveis riscos na região caribenha.

Tabela 2 - Grade de Riscos Globais de 2019

		HAZARD & EXPOSURE	VULNERABILITY	LACK OF COPING CAPACITY	INFORM RISK	RISK CLASS
COUNTRY	ISO3	(0-10)	(0-10)	(0-10)	(0-10)	(Very Low-V)
(a-z)	(a-z)					
Antigua and Barbuda	ATG	1,6	2,2	3,8	2,4	Low
Barbados	BRB	1,4	1,5	2,5	1,7	Very Low
Belize	BLZ	3,3	2,4	5,2	3,5	Medium
Colombia	COL	6,8	6,0	4,0	5,5	High
Costa Rica	CRI	3,8	2,4	2,7	2,9	Low
Cuba	CUB	4,2	3,2	3,0	3,4	Low
Dominica	DMA	2,7	3,9	4,2	3,5	Medium
Dominican Republic	DOM	4,9	2,8	4,5	4,0	Medium
Grenada	GRD	0,3	1,7	3,8	1,2	Very Low
Guatemala	GTM	5,9	5,9	5,5	5,8	High
Guyana	GUY	2,3	2,6	5,3	3,2	Low
Haiti	HTI	5,5	7,0	7,5	6,6	Very High
Honduras	HND	4,8	5,3	5,0	5,0	High
Jamaica	JAM	2,5	2,2	3,7	2,7	Low
Nicaragua	NIC	7,4	3,6	5,2	5,2	High
Panama	PAN	3,1	2,3	4,1	3,1	Low
Saint Kitts and Nevis	KNA	1,0	1,4	3,0	1,6	Very Low
Saint Lucia	LCA	1,0	1,7	4,0	1,9	Very Low
Saint Vincent and the Grenadines	VCT	0,6	2,2	3,6	1,7	Very Low
Suriname	SUR	2,0	2,7	5,0	3,0	Low
Trinidad and Tobago	TTO	1,4	3,1	3,4	2,5	Low
Venezuela	VEN	6,0	3,5	4,4	4,5	Medium

Fonte: IASC, 2019b.

Na dimensão dos perigos e exposição das pessoas, o grau atribuído a cada país é fruto da composição dos riscos naturais e riscos humanos. Foram consideradas, nos riscos naturais, as ameaças de terremotos, inundações, tsunamis, furacões e secas. O quadro 1 apresenta os países com os maiores graus de risco natural.

Quadro 1 - Países com maiores graus de riscos naturais

Risco Natural	Maior risco	2º maior risco	3º maior risco
Terremotos	Guatemala	Costa Rica	Nicarágua
Inundações	Suriname	Belize	Venezuela
Tsunamis	Panamá	Costa Rica	Dominica
Furacões	Antígua e Barbuda	Cuba	Rep. Dominicana
Secas	Cuba	Honduras	Guiana
Total	Guatemala	Nicarágua	Colômbia

Fonte: IASC, 2019b.

Nos riscos humanos foram consideradas as ameaças de Conflitos Prováveis e Conflitos Atuais. O quadro 2 apresenta os países com os maiores graus de riscos humanos.

Quadro 2 - Países com maiores graus de riscos humanos

Risco Humano	Maior risco	2º maior risco	3º maior risco
Conflito Provável	Venezuela	Colômbia	Haiti
Conflito Atual	Nicarágua	Colômbia	Nenhum
Total	Nicarágua	Colômbia	Venezuela

Fonte: IASC, 2019b.

Fruto da composição dos graus dos riscos naturais e humanos, os três maiores graus na dimensão de perigos e exposição das pessoas foram: Nicarágua, Colômbia, e Venezuela.

Na dimensão de vulnerabilidades, o grau atribuído a cada país é fruto da composição dos riscos relativos às vulnerabilidades socioeconômicas e aos grupos vulneráveis.

Nos riscos relativos às vulnerabilidades socioeconômicas foi considerada a situação da população nos quesitos desenvolvimento e privação, desigualdade,

dependência de ajuda. O Quadro 3 apresenta os países com os maiores graus de risco relativos às vulnerabilidades socioeconômicas.

Quadro 3 - Países com maiores graus de risco relativos às vulnerabilidades socioeconômicas

Risco	Maior risco	2º maior risco	3º maior risco
Desenvolvimento e Privação	Haiti	Guatemala	Honduras
Desigualdade	Haiti	Guatemala	Panamá
Dependência de Ajuda	Dominica	Haiti	Cuba
Total	Haiti	Honduras	Nicarágua e Guatemala

Fonte: IASC, 2019b.

Nos riscos relativos aos grupos vulneráveis foi considerada a situação da população nos quesitos: pessoas deslocadas, condições de saúde, crianças abaixo de 5 anos, choques recentes, segurança alimentar, e outros grupos vulneráveis. O quadro 4 apresenta os países com os maiores graus de risco relativos aos grupos vulneráveis.

Quadro 4 - Países com os maiores graus de risco relativos aos grupos vulneráveis.

Risco	Maior risco	2º maior risco	3º maior risco
Pessoas deslocadas	Colômbia	Honduras	Guatemala
Condições de saúde	Haiti	Guiana	Jamaica
Crianças abaixo de 5	Haiti	Dominica	Guatemala
Segurança alimentar	Haiti	Granada	Antígua e Barbuda
Outros Grupos vulneráveis	Haiti	Guatemala	Dominica
Total	Colômbia	Haiti	Honduras

Fonte: IASC, 2019b.

Fruto da composição dos graus de vulnerabilidades socioeconômicas e grupos vulneráveis, os três maiores graus de risco na dimensão de vulnerabilidade foram Colômbia, Haiti, e Honduras.

Na dimensão de riscos causados pela Falta de Capacidade de Recursos, o grau atribuído a cada país é fruto da composição dos riscos Institucionais e relativos à Infraestrutura. Nos riscos Institucionais foi considerada a situação relativa aos graus de redução de riscos de desastres, e governança.

O quadro 5 apresenta os países com os maiores graus de riscos Institucionais.

Quadro 5 - Países com os maiores graus de riscos institucionais

Riscos	Maior risco	2º maior risco	3º maior risco
Redução de Riscos de Desastres	Haiti	Guatemala	Antígua e Barbuda
Governança	Haiti	Venezuela	Nicarágua
Total	Haiti	Belize	Guatemala

Fonte: IASC, 2019b.

Nos riscos de Infraestrutura foi considerada a situação relativa aos graus de comunicação, infraestrutura física e acesso à saúde. O quadro 6 apresenta os países com os maiores graus de riscos de Infraestrutura.

Quadro 6 - Países com os maiores graus de riscos de infraestrutura

Riscos	Maior risco	2º maior risco	3º maior risco
Comunicação	Haiti	Guiana	Belize
Infraestrutura Física	Haiti	Guatemala	Suriname
Acesso à Saúde	Haiti	Jamaica	Belize
Total	Haiti	Guiana	Guatemala e Nicarágua

Fonte: IASC, 2019.

Fruto da composição dos graus de risco Institucional e risco de Infraestrutura, os três maiores graus de risco na dimensão de falta de capacidade de recursos foram Haiti, Guiana e Belize.

Devido à composição dos graus atribuídos nas três dimensões apresentadas, o INFORM 2019 apresenta, em seu resultado global, o Haiti como um país da região caribenha na maior situação de risco, recebendo o grau de risco muito alto. Também foram avaliados como em situação de alto grau de risco, em ordem decrescente: Guatemala, Colômbia, Nicarágua, e Honduras.

3. A IMPORTÂNCIA DO CARIBE

O interesse brasileiro no Caribe pode ser compreendido a partir da compreensão das dinâmicas geopolíticas existentes desde o período colonial, até os mais recentes antagonismos e alinhamentos das políticas externas dos países atuantes na região, que resultaram em uma disputa por arranjos suprarregionais para cooperação e integração econômica. Sob o ponto de vista econômico, restritamente brasileiro, é possível mensurar as relações comerciais existentes, assim como destacar o valor estratégico do canal do Panamá para o tráfego mercante de interesse do Brasil.

3.1. ASPECTOS GEOPOLÍTICOS

O mar do Caribe é considerado um mar mediterrâneo encravado entre os subcontinentes Norte-Americano e Sul-Americano. Ao final do Século XIX, a importância deste “Mediterrâneo Americano” mereceu destaque do importante estrategista norte-americano *Alfred Thayer Mahan*. O desenvolvimento deste pensamento geopolítico por *Mahan* influenciou a expansão dos Estados Unidos da América (EUA) sobre as possessões espanholas no Caribe durante a guerra Hispano-americana, em 1898 (DIAZ, 2012). Passado um século, a presença dos EUA na região ainda é concretamente representada pela existência do Estado Livre Associado de Porto Rico (“*Commonwealth*”), do “Território Não Incorporado” (USA, 2019a), das Ilhas Virgens Americanas, além da Base Naval na Baía de Guantánamo, que ocupa área arrendada ao Governo de Cuba desde 1903.

No campo econômico, os EUA exercem forte influência na região por meio do Acordo de Livre Comércio entre a América Central e a República Dominicana (*The Dominican Republic-Central America Free Trade Agreement*, CAFTA-DR). O CAFTA-DR foi celebrado em 2004 entre os Estados Unidos, República Dominicana, e cinco países da região da América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala,

Honduras, Nicarágua), para o estreitamento dos laços comerciais e possibilitar o incremento do investimento norte-americano na região.

Entretanto, além da forte presença norte-americana, ainda existem resquícios do colonialismo europeu na região, por meio de arranjos político-administrativos de diferentes graus de dominação, notadamente com os territórios britânicos ultramarinos (Anguilla, Ilhas Virgens Britânicas, Ilhas Cayman, Ilhas Turcas e Caicos e Montserrat), os reinos membros da *Commonwealth* (Bahamas, Barbados, Belize, Granada, Jamaica, Santa Lúcia, São Cristóvão e Névis, e São Vicente e Granadinas), as coletividades e departamentos ultramarinos franceses (São Bartolomeu, São Martinho, Guadalupe, Guiana Francesa, e Martinica), e países constituintes do Reino dos Países Baixos (Aruba, Bonaire, Curaçau e São Martinho).

O esforço europeu de ampliação dos laços com países da região é parte de um projeto iniciado na década de 1970, com o estabelecimento de relações da Comunidade Europeia com o Grupo de Estados da África, Caribe e Pacífico (ACP), criado em 1975. O ACP foi originalmente criado com o principal objetivo de negociar e implementar, em conjunto, acordos de cooperação com a Comunidade Europeia (ACP, 2019). Também conhecido como “Acordo de Parceria ACP-CE”, o acordo de *Cotonou*, assinado em 13 de junho de 2000, permitiu que 79 países africanos, caribenhos e do pacífico ampliassem a ligação com a União Europeia em um leque de atividades que abrangem comércio, economia, política e cultura, em diversos fóruns internacionais como a Organização Mundial do Comércio (OMC). Os países caribenhos membros da ACP são: Antígua e Barbuda, Belize, Bahamas, Barbados, Ilhas Cook, Cuba, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, República Dominicana, Suriname, e Trinidad e Tobago.

Em contraponto à predominância histórica das relações norte-americanas e europeias com a região, Pecequillo (2015, p. 194) considera que o crescimento do poder dos partidos políticos de esquerda na América Latina, no início do Século XXI, favoreceram o desenvolvimento de uma maior autonomia caribenha, por meio de parcerias sul-sul. Este processo teve como principais atores o Brasil, sob os Governos do Partido dos Trabalhadores de Lula (2003 a 2010) e Dilma Rousseff (2011 a 2016), e a Venezuela, sob os Governos bolivarianos de Hugo Chávez (1999 a 2013) e Nicolás Maduro (2013 até a atualidade), contando com grande apoio extrarregional da China.

Neste sentido, destaca-se o projeto Chavista de expansão do “Socialismo do Século XXI”³ com a criação da ALBA (*Alternativa Bolivariana de las Américas*, Alternativa Bolivariana das Américas), formada em Havana, em 14 de dezembro de 2004, pelos governos da Venezuela e de Cuba, posteriormente redesignada em 2009 para ALBA-TCP (*Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América - Tratado de Comercio de los Pueblos*, Aliança Bolivariana para os Povos de Nossa América - Tratado de Comércio dos Povos). Segundo *Arellano* (2009), a ALBA-TCP surgiu como uma reação às consequências sociais do modelo de integração econômica regional de matiz liberal adotado na década de 1990, marcadamente comercialista sob a influência norte-americana e europeia.

A ALBA-TCP possui atualmente os seguintes países-membros: Antígua e Barbuda, Bolívia, Cuba, Dominica, Nicarágua, São Vicente e Granadinas, Santa Lúcia e Venezuela.

Pecequillo (2015, p. 196) também destaca que, associada à construção da ALBA, a Venezuela apresentou a iniciativa da PETROCARIBE estabelecendo a troca de alimentos por recursos energéticos. O Acordo de Cooperação PETROCARIBE foi formalmente estabelecido em 29 de junho de 2005, entre a Venezuela e 13 países do Caribe, da América Central e da América do Sul. A PETROCARIBE consubstanciou uma política destinada a fornecer e utilizar recursos energéticos, principalmente recursos petrolíferos, lançar segurança energética, desenvolvimento socioeconômico, integração e cooperação entre países signatários (SISTEMA ECONÔMICO LATINO AMERICANO Y DEL CARIBE, 2015).

Atualmente fazem parte do acordo: Antígua e Barbuda, Bahamas, Belize, Cuba, Dominica, El Salvador, Granada, Guiana, Haiti, Honduras, Jamaica, Nicarágua, República Dominicana, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadina, Suriname e Venezuela.

A ALBA e a PETROCARIBE formaram parte de uma geoestratégia venezuelana de contenção da influência norte-americana no Caribe. Nesse sentido, *Moreira* (2018, p. 102) identifica o grau de importância atribuído por Hugo Chávez para a região:

³ Segundo *Heinz Dieterich* (2005, p. 15, apud SCHEIDT, 2014, p. 172) , em seu livro “Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI”: “Hugo Chávez catapultou-se na linha de frente do debate global, proclamando a necessidade de afastar-se do capitalismo e inventar o socialismo do século XXI. Neste caso, o comandante reforçou sua posição, enfatizando que o socialismo na Venezuela seria democrático e participativo, de acordo com as ideias originais de Carlos Marx e Frederico Engels”.

Ao lado da diplomacia petroleira, a bacia do Caribe pode ser considerada um dos elementos centrais de continuidade da política externa de Chávez. É verdade que a diplomacia petroleira financiou iniciativas regionais mais amplas ou mesmo globais desde os anos de 1960, como analisado acima, mas foi a bacia do Caribe que os sucessivos governos venezuelanos identificaram como área de atuação diplomática prioritária e onde foram concentrados os principais esforços de política externa.

O Brasil representou um importante papel no apoio à estratégia chavista para contenção da influência norte-americana, em especial, na América do Sul. Moreira (2018, p. 184) considera que a assinatura em 1994 do Protocolo de La Guzmán pelos Presidentes do Brasil, Itamar Franco, e da Venezuela, Rafael Caldera, foi um divisor de águas nas relações entre os dois países. O Protocolo criou uma estrutura institucional dinâmica e crescente, a qual foi preservada pelas intensas diplomacias presidenciais de Fernando Henrique Cardoso e Luiz Inácio Lula da Silva.

Apesar da clara prioridade dada ao cone sul pela política externa regional brasileira ao início da década de 1990 (especificamente ao MERCOSUL para contenção da pressão norte-americana para criação Área de Livre Comércio das Américas - ALCA, conforme proposta dos EUA lançada na I Cúpula das Américas, em 1994), a aproximação com a Venezuela foi ampliada em face da identificação de ambos governos da necessidade da criação de outras opções para obter-se um “equilíbrio suave”⁴ com a diminuição da dependência da potência hegemônica por meio do estabelecimento de parcerias alternativas favoráveis ao financiamento, cooperação e transferência de tecnologia para projetos de desenvolvimento nacional (MOREIRA, 2018, p. 195).

Neste contexto, o Brasil passou a liderar iniciativas para a construção de blocos regionais, como por exemplo, o projeto para a criação da Área de Livre Comércio Sul-Americana (ALCSA) em 1993. Apesar da ALCSA não ter prosperado, *Antiquera* (2006, p. 122, apud MOREIRA, 2018, p. 177) considera que o projeto teve o objetivo de cumprir três funções principais:

(i) substituir definitivamente a América Latina pelo conceito de América do Sul como espaço de atuação prioritária do Brasil; (ii) converter, por meio da integração econômica, a América do Sul em um espaço unificado sob a

⁴ No entendimento de *Williams* (2011, p. 261, apud MOREIRA, 2018, p. 133), o conceito de “equilíbrio suave” (*soft balancing*), é uma “variedade da política de equilíbrio de poder por meio da qual os Estados empregam instrumentos não militares com o objetivo de proteger seus interesses e atrasar, frustrar e minar a capacidade de um Estado hegemônico de impor suas preferências”.

liderança do Brasil; e (iii) consolidar um projeto sul-americano integrado de política externa, com a superação das divisões das áreas de atuação externa entre o Norte e o Sul da América do Sul.

A definição da América do Sul como espaço prioritário, orientou a Política Externa brasileira para a construção da Comunidade Sul-Americana de Nações (CASA), em 2004, e da União das Nações Sul-Americanas (UNASUL), em 2008. A integração sul-americana liderada pelo governo Lula e com forte apoio de Chávez foi facilitada pela assunção de diversos governos de esquerda na América do Sul como por exemplo: na Argentina (*Néstor Kirchner*), na Bolívia (*Evo Morales*), no Chile (*Michelle Bachelet*), no Equador (*Rafael Correa*), e no Paraguai (*Fernando Lugo*).

A ampliação do espaço prioritário para além da América do Sul, com a intenção do Brasil em expandir sua influência em direção à América Central e ao Caribe, teve um importante marco na promoção das reuniões de Cúpula da América Latina e do Caribe sobre Integração e Desenvolvimento (CALC). A primeira reunião (I CALC) foi realizada em 16 e 17 de dezembro de 2008, na Costa do Sauípe, Bahia, e contou com a participação de todos os 33 países da região. A “Declaração de Salvador”, divulgada ao final da reunião, sinalizou a vontade da promoção da cooperação regional nas áreas de energia, infraestrutura, combate regional à fome e à pobreza, manejo sustentável de recursos naturais e desenvolvimento sustentável, e proteção dos direitos humanos (SILVA e SILVEIRA, 2012). Por ocasião da II CALC realizada em fevereiro de 2010, na Cidade do México, houve consenso em relação à importância de um novo fórum de concertação política e integração regional, que reunisse os países da América do Sul, América Central e Caribe. Este novo fórum foi criado e chamado de Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC). A primeira reunião da CELAC ocorreu em janeiro de 2013 no Chile, onde foi produzida a “Declaração de Santiago”, de onde ressalta-se a seguinte manifestação dos países-membros:

Destacamos que a colocação em funcionamento da Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos (CELAC) constitui um marco na história da América Latina e do Caribe ao agrupar em forma permanente os 33 países da região em um mecanismo de diálogo e concertação, que vai conformando como um fórum e ator político, para avançar no processo de integração política, econômico, social e cultural, alcançando o equilíbrio necessário entre unidade e diversidade (CELAC, 2013a).

Desta forma, a CELAC consolidou-se como um mecanismo efetivo de concertação para integração regional, mas mantendo-se o respeito aos avanços

alcançados pelos demais mecanismos regionais e sub-regionais existentes. Anualmente no mês de janeiro são realizadas reuniões de cúpula e a posterior divulgação de uma declaração política, de declarações especiais sobre temas diversos, e a promulgação de um plano de ação anual.

Destaca-se também, a coordenação para realização das seguintes reuniões de cúpula com importantes atores extrarregionais: CELAC - Rússia (2015); CELAC - Índia (2016); CELAC - China (2014, 2015, 2018); CELAC - UE (2013, 2015, 2016, 2018). Em relação às reuniões com a China, Pecequillo (2015, p.197) considera que a aproximação com a CELAC solidificou as relações da China com a América Latina e Caribe, culminando com a publicação, em 2008, do Livro Branco das Políticas da China na América Latina.

O quadro 7 permite a visualização dos arranjos multilaterais apresentados. Pode-se observar a quase total simetria entre membros da ALBA e CAFTA-DR, com exceção de Nicarágua que faz parte dos dois grupos.

Quadro 7 – A distribuição dos Países pelos Arranjos Multilaterais

		AEC	CELAC	CARICOM	ALBA	PETROCARIBE	CAFTA-DR	ACP
ANTILHAS MAIORES	Cuba							
	Haiti							
	Jamaica							
	Rep. Dominicana							
ANTILHAS MENORES	Antígua e Barbuda							
	Barbados							
	Dominica							
	Granada							
	S. Cristóvão e Névis							
	Santa Lúcia							
	S. Vic. e Granadinas							
	Trinidad e Tobago							
AMÉRICA CENTRAL	Belize							
	Costa Rica							
	Guatemala							
	Guiana							
	Honduras							
	Nicarágua							
	Panamá							
AMÉRICA DO SUL	Colômbia							
	Venezuela							
	Suriname							

Fonte: O autor (2019).

No contexto restrito das relações do Brasil com os países do Caribe, destaca-se a aproximação do Brasil com a CARICOM, passando a ser observador deste grupo a partir de 2004, a abertura de embaixadas em todos os países da Comunidade, e realização de intensa cooperação bilateral com os países desta região. Em 2010, foi realizada em Brasília a primeira reunião de Cúpula Brasil-CARICOM, o que viabilizou avanços no diálogo político em temas de grande relevância: auxílio na reconstrução do Haiti, integração latino-americana e caribenha e intensificação da cooperação em várias áreas. Concretamente foram assinados 48 diferentes acordos bilaterais com países da CARICOM, o que conferiu impulso à cooperação mútua em diversos campos de atividade, notadamente nas áreas da agricultura, saúde, educação, cultura, e cooperação técnica.

Entretanto, ao início de 2019, com a assunção no Brasil do Presidente Jair Bolsonaro, o Ministério das Relações Exteriores indica uma tendência de mudar a estratégia de aproximação do Brasil com a região caribenha.

O afastamento ideológico entre os presidentes Jair Bolsonaro e Nicolás Maduro indica uma maior dificuldade nas relações entre o Brasil e os países componentes da ALBA-TCP.

Uma clara indicação da diminuição da interlocução brasileira com a região caribenha foi observada com o fechamento, em junho de 2019, das embaixadas em Antígua e Barbuda, Dominica, Granada, São Cristóvão e Névis, e São Vicente e Granadinas, as quais foram abertas durante o governo do ex-presidente Lula (BRAUN, 2019).

3.2. ASPECTOS ECONÔMICOS

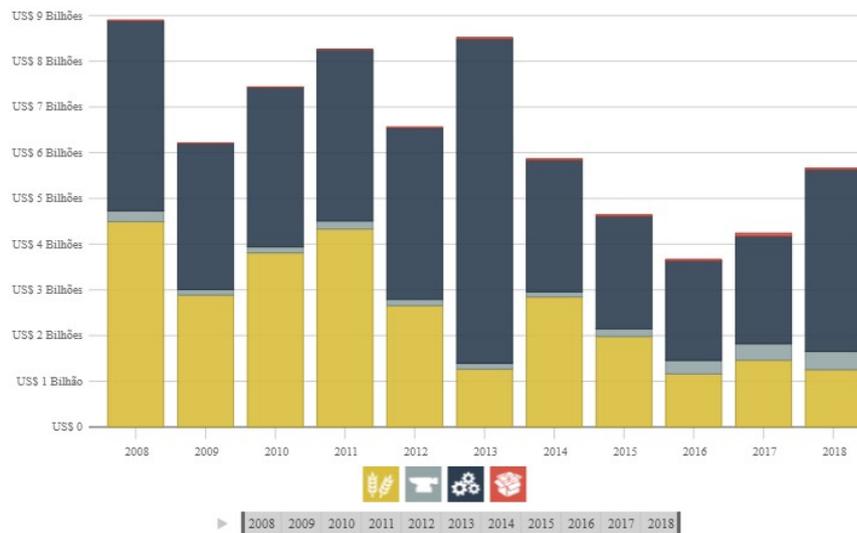
Pecequillo (2015, p. 196) considera que os mecanismos de integração regional acarretaram impactos positivos na agenda comercial do Brasil com a região, apesar da participação não ser significativa no conjunto da balança comercial brasileira. Destaca-se a similaridade dos produtos caribenhos com os brasileiros, os quais muitas vezes concorrem com os mercados das *commodities* exportadas pelo Brasil. Entretanto, observando os dados disponíveis do Ministério da Economia

Indústria Comércio Exterior e Serviços (BRASIL, 2019c), os produtos manufaturados estão entre os mais comercializados entre o Brasil e o bloco caribenho.

Em 2018, os principais produtos brasileiros exportados foram: plataforma de petróleo, óleos brutos de petróleo, aviões, pisos e revestimentos cerâmicos, produtos semimanufaturados de ferro e aço, celulose, minério de ferro, arroz e soja. Sob o ponto de vista da importação, os principais produtos comprados pelo Brasil em 2018 foram: medicamentos para medicina veterinária, gás natural liquefeito, alcoóis acíclicos, instrumentos e aparelhos médicos, amoníaco, sucatas de alumínio, artigos e aparelho de próteses.

Os gráficos 1 e 2 apresentam as exportações e importações brasileiras para o Caribe e América Central no período de 2008 à 2018 (BRASIL, 2019c). Observam-se picos de relações comerciais em 2008 e 2013, como uma tendência de queda durante período mais grave da crise econômica no Brasil (2014 até 2016), com uma tendência de recuperação e aumento no fluxo comercial a partir de 2017. Destaca-se que o maior volume de importações provenientes da região ocorreu em 2013, ano de realização da primeira cúpula da CELAC.

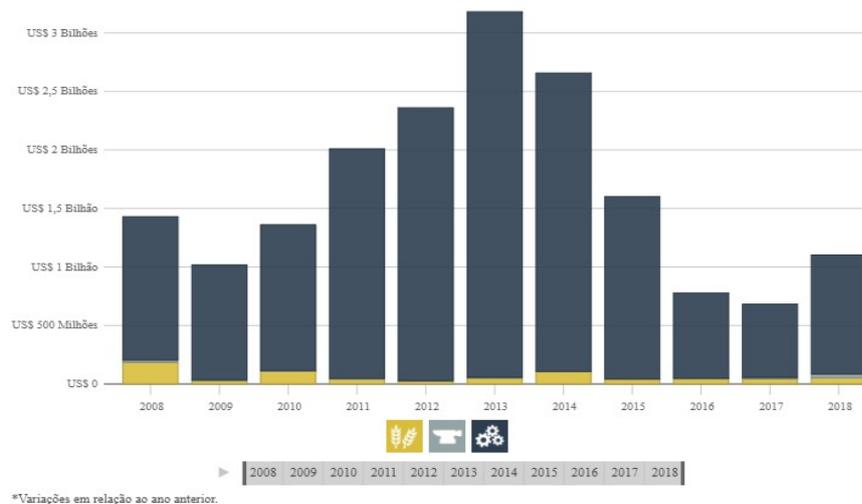
Gráfico 1 - Exportações Brasileiras para o Caribe e América Central.



*Variações em relação ao ano anterior.

Fonte: Ministério da Economia Indústria Comércio Exterior e Serviços (BRASIL, 2019c).

Gráfico 2 - Importações Brasileiras para o Caribe e América Central.



Fonte: Ministério da Economia Indústria Comércio Exterior e Serviços (BRASIL, 2019c).

A tabela 3 apresenta os dados de 2018 do comércio exterior do Brasil com os países em estudo nas questões humanitárias, na região do mar do Caribe. Destacam-se como maiores parceiros comerciais: Colômbia, Panamá, Trinidad e Tobago, Venezuela, República Dominicana, Costa Rica, Santa Lúcia e Cuba. O Brasil possui superavit nas transações comerciais com todos os países da região, exceto com Trinidad e Tobago (BRASIL, 2019d).

Tabela 3 - Comércio Exterior Brasil X Caribe em 2018.

		Comercio Bilateral (US\$MILHÕES)	Importação (US\$MILHÕES)	Exportação (US\$MILHÕES)
ANTILHAS MAIORES	Cuba	376,04	33,75	342,29
	Haiti	47,64	1,41	46,23
	Jamaica	74,52	1,09	73,43
	Rep. Dominicana	714,21	15,84	698,37
ANTILHAS MENORES	Antigua e Barbuda	16,25	0,09	16,16
	Barbados	13,87	0,06	13,81
	Dominica	4,01	0,04	3,97
	Granada	8,99	0,04	8,95
	S. Cristóvão e Névis	3,89	0,76	3,13
	Santa Lúcia	410,76	0,00	410,76
	S. Vicente e Granadinas	2,29	0,03	2,26
	Trinidad e Tobago	757,40	510,41	246,99
AMÉRICA CENTRAL	Belize	7,51	0,95	6,56
	Costa Rica	534,83	60,72	474,11
	Guatemala	266,76	39,86	226,9
	Guiana	41,82	40,27	1,55
	Honduras	128,79	13,91	114,88
	Nicarágua	98,79	4,24	94,55
	Panamá	1.939,67	13,94	1925,73
AMÉRICA DO SUL	Colômbia	4.519,78	1717,54	2802,24
	Venezuela	746,47	170,88	575,59
	Suriname	35,55	1,06	34,49
TOTAL		10.749,84	2.626,89	8.122,95

Fonte: Ministério da Economia Indústria Comércio Exterior e Serviços (BRASIL, 2019d).

Um ponto de importância estratégica com impactos na dimensão econômica diz respeito à navegação de interesse brasileiro no canal do Panamá.

Em consulta ao CISMAR (Centro Integrado de Segurança Marítima) obtidas junto à ANTAQ (Agência Nacional de Transportes Aquaviários) foi possível identificar que entre os anos de 2017 e 2018, um total de 849 navios transitaram pelo Canal do Panamá, tendo o Brasil como origem ou destino. Este fluxo infere a uma média de 35 navios por mês transitando na região do Caribe, relacionados com o comércio exterior brasileiro (SILVA, 2019).

Um outro dado interessante obtido com o CISMAR (SILVA, 2019) é relativo ao fluxo de navios com produtos fertilizantes. Considerando a importância das exportações de commodities agrícolas, e a grande dependência da importação de fertilizantes pelo Brasil, foi identificado que entre os anos de 2013 a 2018, 580 navios comercializaram fertilizantes para o Brasil. Destes 580 navios, 40 transitaram pelo canal do Panamá, o que representa cerca de 7% do total.

As obras de ampliação do Canal do Panamá, encerradas em 2016, permitem a operação de navios com maior porte, de até 366 metros de comprimento, com 49 metros de boca e com 15 metros de calado. Em uma visão prospectiva, Silva (2017) analisa o impacto da ampliação deste Canal para o Tráfego Marítimo brasileiro, e concluiu que a oportunidade de crescimento das atividades dos portos ligados ao Corredor de Exportação de grãos do arco norte (Amazonas, Amapá, Pará e Maranhão), com destino aos países asiáticos, via canal do Panamá.

4. A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA COMO FERRAMENTA DA DIPLOMACIA DE DEFESA NO CARIBE

A compreensão da contribuição internacional para a assistência humanitária requer o entendimento das estruturas existentes no âmbito da ONU e nos arranjos tipicamente caribenhos. Em face da urgência e da amplitude dos desastres naturais ocorridos recentemente, os países contribuintes têm utilizado de forma constante os recursos militares disponíveis. A crescente participação militar na assistência humanitária permite uma apreciação dos motivos da incorporação deste novo papel das Forças Armadas, assim como a visualização dos condicionantes, das vantagens e críticas existentes, principalmente pelas agências civis humanitárias.

4.1. A ORGANIZAÇÃO DA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

Em nível global, os esforços para a assistência humanitária da Comunidade Internacional são coordenadas e orientadas pela ONU, dentro de um arcabouço teórico desenvolvido em diversos fóruns institucionais e acadêmicos. Desde a década de 1970, diversas resoluções da Assembleia Geral da ONU (AG-ONU) foram promulgadas a fim de estabelecer princípios e recomendações para o fortalecimento da coordenação das respostas da ONU em emergências humanitárias. Referencialmente, destaca-se como basilar a resolução 46-182 da AG-ONU, de 19 de dezembro de 1991 (UN, 1991), a qual traça os princípios orientadores para a assistência humanitária, como por exemplo: a assistência humanitária deve ser prestada em pleno atendimento dos princípios da humanidade, neutralidade, e imparcialidade; a assistência humanitária deve respeitar a soberania, integridade territorial e unidade nacional dos Estados assistidos, e a ajuda somente poderá ser prestada após o consentimento do Estado assistido.

Para o atendimento das demandas da citada resolução 46-182, o Secretário-Geral da ONU reforçou o papel do já existente DRC (*UN Disaster Relief Coordinator*, Coordenador de Resposta a Desastre da ONU) e o renomeou para

ERC (*Emergency Relief Coordinator*, Coordenador de Resposta de Emergência). Esta mudança está relacionada a experiência negativa registrada por ocasião da Guerra do Golfo (1990-1991), quando a assistência humanitária da ONU, para as pessoas deslocadas pelo conflito, mostrou-se descoordenada com elevada duplicação de esforços de várias agências envolvidas. Foi verificado, durante aquela guerra, a conveniência de criar-se uma organização com o mandato específico para coordenar de forma unificada a assistência para pessoas afetadas em emergências. O papel do DRC tinha mandato limitado que não incluía emergências complexas. A resolução AG-ONU 46/182 ajudou remediar esta lacuna através da criação a posição do ERC com nove áreas de responsabilidade, que incluem a coordenação assistência humanitária, a facilitação do acesso às áreas de emergência, a organização das missões de avaliação das necessidades, a preparação de recursos conjuntos e a mobilização de recursos, entre outras. Além do ERC, a Resolução AG-ONU 46/182 também criou o Comitê Permanente Interagencial (*Inter-Agency Standing Committee*, IASC), o Processo Consolidado de Apelações (*Consolidated Appeals Process*, CAP) e o Fundo Rotativo Central de Emergência (*Central Emergency Revolving Fund*, CERF) como os principais mecanismos de coordenação e ferramentas do ERC.

Para o apoio institucional ao novo arranjo de coordenação humanitária sob a responsabilidade do ERC, foi criado o DHA (*Department of Humanitarian Affairs*, Departamento de Assuntos Humanitários), em 1991. Em 1998, por ocasião da reforma do Secretariado-Geral da ONU, em face da necessidade da expansão de suas responsabilidades, o DHA foi reorganizado em um novo organismo, o Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs*, UNOCHA). A missão do UNOCHA é mobilizar e coordenar efetivamente ações humanitárias em parceria com atores nacionais e internacionais, a fim de aliviar o sofrimento humano em desastres e emergências. O UNOCHA também tem como propósito promover a preparação e a prevenção de soluções sustentáveis para a redução de riscos e desenvolvimento da resiliência de países menos estruturados.

Interessante destacar que a IASC a partir de 2005 fomentou o desenvolvimento de uma abordagem totalmente integrativa denominada de “*cluster approach*” para diminuir as lacunas e sobreposições na assistência prestada pelas organizações humanitárias. É um sistema sob o qual agências da ONU são

designadas como “agências líderes” para todos setores da ação humanitária. Os *clusters* são formados por grupos de organizações, em setores da ação humanitária, como por exemplo, Água e Higiene lideradas pela UNICEF (*United Nations Children's Fund*, Fundo das Nações Unidas para a Infância), Saúde lideradas pela WHO (*World Health Organization*, Organização Mundial de Saúde), Segurança Alimentar lideradas pela FAO (*Food and Agriculture Organization*, Organização das Nações Unidas para a Alimentação e a Agricultura). As Agências líderes são designadas pelo IASC e têm claras responsabilidades pela coordenação (UNOCHA, 2019).

Neste contexto, no nível regional, o UNOCHA e o IASC desenvolvem relações de coordenação com organizações caribenhas voltadas à assistência humanitária surgidas nos vários fóruns regionais de integração e cooperação. Estas relações são conduzidas a partir do UNOCHA-ROLAC (*Regional Office for Latin America and Caribe of UNOCHA*, Escritório Regional para América Latina e Caribe do UNOCHA) com sede no Panamá e com presença de trabalhadores humanitários nos seguintes países: El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Peru e Venezuela. Além do UNOCHA-ROLAC, existem escritórios nacionais do UNOCHA na Colômbia e Haiti, devido a contextos humanitários muito específicos.

No nível nacional, o UNOCHA-ROLAC apoiou a criação das Equipes de Emergência das Nações Unidas (UN Emergency Team, UNETE) em 23 países. Essas equipes oferecem seu próprio valor agregado no fortalecimento da capacidade dos sistemas nacionais das Nações Unidas em tempos de crise.

No âmbito dos esforços genuinamente caribenhos, destaca-se a agência intergovernamental CDEMA (*Caribbean Disaster Emergency Management Agency*, Agência Caribenha de Gestão de Emergências em Desastres) criada, em 1991, para promover o gerenciamento da resposta a desastres nos membros da CARICOM (CDEMA, 2019). A CDEMA é a principal responsável pela coordenação da resposta a emergências e esforços de assistência aos Estados participantes que requerem tal assistência. A CDEMA compreende atualmente dezoito estados participantes: Anguila, Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, Granada, Guiana, Haiti, Jamaica, Montserrat, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago, Ilhas Turcas e Caicos, e Ilhas Virgens Britânicas.

A principal função do CDEMA é a coordenação imediata de resposta a

qualquer evento desastroso que afete qualquer membro participante. Outras funções incluem:

- (1) Proteger, classificar e canalizar informações abrangentes e confiáveis sobre desastres que afetam a região a governos e Organizações Não Governamentais (ONG) interessados;
- (2) Mitigar, ou eliminar, tanto quanto possível, as consequências dos desastres que afetam os Estados participantes;
- (3) Estabelecer e manter, de forma sustentável, uma resposta adequada a desastres capacidades entre os Estados participantes; e
- (4) Mobilizar e coordenar o socorro a desastres de organizações governamentais e de ONGs para Estados participantes afetados. (CDEMA, 2019).

Uma outra organização que também aporta contribuições para a assistência humanitária na região é a DRRD (*Dirección de Reducción del Riesgo de Desastres*, Direção de Redução de Risco de Desastres) da AEC (Associação dos Estados do Caribe), a qual serve para fortalecer a cooperação entre organizações responsáveis pelo planejamento e alívio de desastres na região. Um dos marcos resultantes da atuação da DRRD foi a entrada em vigor, em 31 de março de 2014, do Acordo de Cooperação Regional sobre Desastres Naturais, no intuito de promover a prevenção e a mitigação de riscos com o objetivo de fornecer conhecimento sobre prevenção, educação e planejamento sobre os efeitos de desastres (AEC, 2019).

Em um arranjo sub-regional, os países das Antilhas Menores buscaram a integração por meio de duas Organizações, o Sistema de Segurança Regional (*Regional Security System – RSS*), e a Organização dos Estados do Caribe Oriental (OECS). A OECS é dedicada ao desenvolvimento e integração econômica e a RSS dedicada à questões de integração de Defesa.

Criado em 1996, o RSS é um organismo regional para Defesa e Segurança das Antilhas Menores, formado com o propósito de estabelecer de estruturas de apoio mútuo na prevenção e interdição de tráfico de drogas e de contrabando de armas, no controle de imigração e nas atividades de policiamento marítimo (RSS, 2019). O RSS possui como uma das tarefas a padronização de capacidades de todos os Estados-membros, com ênfase no treinamento das lideranças de forças militares e policiais, assim como a capacitação do pessoal em áreas especializadas, como combate às drogas, antiterrorismo, segurança cibernética e também, a resposta a desastres (COOK, 2017). O RSS possui atualmente como países-

membros: Antígua e Barbuda, Barbados, Dominica, Granada, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia e São Vicente e Granadinas.

Criada em 1981, a OECS é dedicada à cooperação técnica e desenvolvimento sustentável, harmonização e integração econômica, à proteção dos direitos humanos e jurídico, entre os países e dependências no Caribe Oriental. A OECS possui uma Unidade de Gestão de Mudança Climática e Risco de Desastres, a qual trabalha transversalmente em toda a organização e com numerosos parceiros de desenvolvimento para formular e implementar estruturas de governança robustas e arranjos para gerenciar respostas a desastres (OECS, 2019). A OECS possui 7 países-membros: Antígua e Barbuda, Dominica, Granada, Montserrat, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadina.

Em um contexto regional um pouco mais amplo, por incluir a América Latina e o Caribe, destaca-se o engajamento da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos) nos assuntos humanitários. Os planos de ação da CELAC possuem diretrizes relativas à assistência humanitária e internacional em situações de desastres e outras emergências. Por exemplo, no Plano de Ação 2013 (CELAC, 2013b) é determinada a elaboração de diretrizes gerais de um plano sobre a gestão integral de riscos, com o objetivo de contribuir para a prevenção e resposta a desastres, e outras emergências nos países da região.

4.2. A PARTICIPAÇÃO DOS MILITARES NA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

Na década de 1990, a percepção do crescimento das dimensões, frequência, e complexidade dos desastres naturais e não naturais, estimulou a busca por opções que pudessem atender as necessidades ocasionadas por eventos de larga escala, e não atendidas pelas capacidades de socorro tradicionalmente civis. Embora as organizações humanitárias fossem bem estruturadas, naquele contexto histórico, o DHA reconheceu que o uso de aparato militar estrangeiro contribuía para o sucesso do enfrentamento dos maiores desastres, preenchendo um “*humanitarian gap*” (lacuna humanitária) das agências civis. De acordo com *Wiharta et al* (2008), no período de 1997 a 2006, o aparato militar era mais comumente empregado nas respostas a desastres contribuindo nas operações

aéreas para transporte de itens de socorro e pessoal, na prestação de assistência médica com hospitais de campanha e pessoal de saúde, e com a disponibilização de pessoal especializado em avaliação de necessidades e logística.

Neste contexto, o DHA desenvolveu em 1992 o projeto DPR 213/3 para o uso de MCDA (*Military and Civil Defense Assets*, Recursos Militares e de Defesa Civil) em IDRA 5 (*International Disaster Relief Assistance*, Assistência Internacional para Alívio de Desastre). Fruto destes estudos, em 20 de janeiro de 1994, o DHA organizou na cidade de Oslo uma conferência de alto nível para propor um manual orientador do uso de MCDA em IDRA. Então, surgiu nesta ocasião o manual “*OSLO GUIDELINES - Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*” (UNOCHA, 1994), em sua primeira versão. Destaca-se neste manual, a orientação enfática que os recursos militares estrangeiros devem ser usados somente como o último recurso, devendo ser mantida a primazia das ações de agências civis humanitárias. Existe um entendimento que o uso de MCDA estrangeiros devem ser solicitados apenas quando não houver alternativa civil comparável e somente o uso de recursos militares ou de defesa civil possa atender a uma situação de necessidade humanitária crítica (WIHARTA *et al*, 2008).

As respostas internacionais aos impactos do tsunami no Oceano Índico em 2004 e ao Terremoto na Caxemira em 2005, receberam o maior nível de engajamento de recursos militares estrangeiros na história (WIHARTA *et al*, 2008). As lições aprendidas com este aumento sem precedentes da participação militar no alívio em desastres de grandes proporções, evidenciou a necessidade da atualização e revisão do manual “*OSLO GUIDELINES - Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets in Disaster Relief*”, em 2007 (UNOCHA, 2008). Assim sendo, o manual “*OSLO GUIDELINES*” versão 2007 atualizou os conceitos fundamentais para participação de recursos militares estrangeiros de forma harmônica com a estrutura civil presente nas respostas coordenadas pelo UNOCHA, em situações de desastres. Reafirmou-se a observância dos princípios fundamentais da humanidade, neutralidade, e imparcialidade, os quais permeiam a

⁵No contexto do presente estudo a Assistência Internacional para Alívio de Desastre compreende os meios materiais, pessoal e serviços prestados pela comunidade internacional a um Estado afetado para atender às necessidades das pessoas afetadas por um desastre. Inclui todas as ações necessárias para conceder e facilitar a circulação no território, incluindo as águas territoriais e o espaço aéreo de um Estado de trânsito. A Assistência Internacional para Alívio de Desastre realizada de acordo com os princípios humanitários identificados acima é considerada Assistência Humanitária (UNOCHA, 2008).

definição das tarefas e responsabilidades que orientam o planejamento e a execução de todos envolvidos nas ações humanitárias. Além dos princípios acima mencionados, o *OSLO GUIDELINES* preconiza que a utilização de MCDA pelas das agências da ONU em situações de resposta a um desastre será guiada pelos seis seguintes padrões:

(1) Os pedidos de apoio da MCDA às agências da ONU devem ser feitos pelo Coordenador Humanitário, com o consentimento do Estado Afetado, e baseada unicamente em critérios humanitários.

(2) Os MCDA devem ser empregados por agências humanitárias da ONU como último recurso, isto é, somente na ausência de qualquer alternativa civil disponível para apoiar necessidades humanitárias urgentes no tempo necessário.

(3) Uma operação humanitária das Nações Unidas que usa recursos militares deve manter sua natureza e caráter. Enquanto MCDA pode permanecer sob controle militar, a operação como um todo deve permanecer sob a autoridade e controle da organização humanitária responsável.

(4) O trabalho humanitário deve ser realizado por organizações humanitárias. Na medida em que as organizações militares têm um papel a desempenhar no apoio humanitário, o trabalho humanitário deveria, na medida do possível, não incluir assistência direta, em a fim de manter uma distinção clara entre as funções e papéis dos agentes humanitários e dos militares.

(5) Qualquer uso de MCDA deve ser, em seu início, claramente limitado no tempo e escala, e apresentar um elemento de estratégia de saída que define claramente qual função desempenhada por militares podem, no futuro, ser realizada por pessoal civil.

(6) Os países que fornecem MCDA para apoiar as operações humanitárias da ONU devem que respeitar os códigos de conduta da ONU e os princípios humanitários.

A maioria dos empregos de recursos militares estrangeiros em socorro em casos de desastres, decorrem de negociações prévias entre governos, ou mesmo entre as Forças Armadas nacionais, com base em relacionamentos estabelecidos, e raramente através do UNOCHA.

Mesmo com a observância dos princípios do *OSLO GUIDELINES*, o emprego dos recursos militares na assistência humanitária sofre críticas

principalmente no âmbito de alguns atores civis, no tocante a sua eficácia. Neste contexto, *Wiharta et al* (2008) realizou estudo que constatou a eficácia do uso de recursos militares estrangeiros na assistência humanitária, destacando a existência de seis aspectos interligados que contribuem esta eficácia em situações de desastres naturais: (1) tempestividade, (2) adequação, (3) eficiência, (4) capacidade de absorção, (5) coordenação e (6) custos. Com base nestes aspectos deveriam ser estabelecidos parâmetros para a tomada de decisões sobre o emprego de recursos militares estrangeiros em assistência humanitária.

(1) A tempestividade é considerada o principal fator de eficácia dos recursos militares nos primeiros dias, especialmente com o emprego aviões e helicópteros. Em caso de atraso na chegada no local da assistência, os recursos militares prometidos podem prejudicar a implantação de respostas civis alternativas. A chegada oportuna dos efetivos militares pode ser afetada por sua localização no momento do desastre, assim como por atrasos burocráticos relacionados, por exemplo, com acordos entre os países (Memorandos de Entendimento).

(2) A adequação de um recurso militar é determinada pelo grau de atendimento das necessidades humanitárias e como o recurso militar é condizente com o contexto cultural e político local em que está operando. Avaliações regulares das possíveis necessidades em face aos riscos existentes, podem ajudar a assegurar que o recursos adequados serão fornecidos.

(3) A eficiência do recurso militar não depende apenas da eficiência com a qual realiza as tarefas recebidas, mas também em quão bem suas capacidades contribuem para o efeito desejado da operação humanitária como um todo. O primeiro aspecto é em grande parte afetado pelas técnicas utilizadas, mas o segundo está relacionado a como os contingentes militares se submetem a coordenação por outros atores, muitas vezes civis. Alguns países que contribuem com recursos militares, muitas vezes insistem em medidas de autoproteção, que podem reduzir a eficiência da operação e intimidar as populações locais.

(4) A capacidade de absorção no país afetado diz respeito a capacidade de instituições de gestão de desastres para coordenar e efetivamente usar os recursos disponíveis durante a operação humanitária. Enquanto contingentes militares estrangeiros de um só país tendem a requerer um pequeno esforço da capacidade de absorção local, a chegada de um grande número de contingentes estrangeiros podem causar sérios problemas na gestão e coordenação do uso dos recursos

disponíveis.

(5) A coordenação entre os atores humanitários civis e os militares têm sido um dos maiores desafios decorrentes da crescente participação de militares na assistência humanitária. As diferenças nas culturas organizacionais militares e civis produzem impacto no compartilhamento mútuo de informações. A coordenação é mais adequada quando realizada pelo UNOCHA.

(6) Os custos para emprego de recursos militares são geralmente mais altos do que os recursos civis. Desta forma, existem preocupações de que os recursos militares pesem desproporcionalmente para os fundos humanitários. No entanto, vários países cobrem os custos da implantação de meios militares com recursos dos respectivos Ministérios da Defesa, reduzindo o impacto nos orçamentos da assistência.

Apesar das evidências existentes do atendimento dos princípios das *OSLO GUIDELINES*, observa-se também a presença de críticas realizadas por agências civis de caráter humanitário quanto ao propósito da presença de militares em assistência humanitária. Para estas agências, a assistência humanitária passou a ser utilizada para o atingimento de objetivos políticos e militares, com base no desenvolvimento de ideias que justificam a chamada Intervenção Humanitária. Segundo Holzgreffe (2003, p.18 apud WHITTALL; REIS; DEUS, 2016, p.17):

“Intervenção humanitária” pode ser definida como “a ameaça ou uso da força de um Estado (ou grupo de Estados) que atravessa as fronteiras de outro Estado com o objetivo de evitar ou dar fim a violações graves e generalizadas dos direitos humanos fundamentais de indivíduos, que não os seus próprios cidadãos, sem a permissão do Estado em cujo território a força é aplicada”.

Desta forma, considera-se que dentro do contexto apresentado de atuação sem o consentimento do Estado assistido, e sem o respeito aos princípios da neutralidade e imparcialidade, a “intervenção humanitária” poderia ser considerada um sinônimo de intervenção militar (WHITTALL; REIS; DEUS, 2016, p.17).

Soma-se a estas críticas, o desenvolvimento posterior no âmbito da ONU da doutrina da responsabilidade de proteger (*responsibility to protect*, conhecida como R2P), estabelecida pelo Relatório “*Implementing the responsibility to protect*” (Implementando a responsabilidade de proteger) do Secretário-Geral *Ban Ki-moon*, em 12 de janeiro de 2009 (UN, 2009).

A doutrina R2P estabeleceu que cada Estado individualmente tem a

responsabilidade de proteger suas populações de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. O uso da doutrina R2P para realização de intervenções humanitárias, recebe a seguinte crítica de Abdenur e Sochaczewski (2016, p.70):

Mais especificamente, a linguagem do humanitarismo vem sendo instrumentalizada para justificar algumas intervenções coercitivas (sem o consentimento das partes), que são implementadas de forma altamente seletiva e motivadas em grande parte pelos interesses geopolíticos e geoeconômicos das grandes potências. No âmbito da ONU, desde a década de 2000 o debate gira em torno do princípio de responsabilidade de proteger (R2P, na sigla em inglês), que serve como o principal arcabouço normativo para intervenções em países considerados instáveis pela comunidade internacional.

Entretanto, em que pese essencialidade da vertente civil nas ações humanitárias coordenadas pelo UNOCHA e as críticas do uso da intervenção humanitária baseado na doutrina R2P, é reconhecido pelo UNOCHA que forças militares estrangeiras desempenham um papel vital na resposta a desastres naturais de grande escala, desde que atendidos os princípios basilares da humanidade, neutralidade e imparcialidade (UNOCHA, 2017).

Corroborando esta visão, *Wiharta et al* (2008) constatou em seu estudo, para além somente da eficácia, os seguintes aspectos no tocante ao respeito aos princípios basilares por parte dos recursos militares estrangeiros:

O uso de recursos militares em operações de salvamento e apoio na esteira de desastres naturais foi eficaz. Eles também foram empregados, em geral, de acordo com alguns dos principais elementos-chave das *OSLO GUIDELINES*: eles foram empregados apenas a pedido do país afetado ou com o consentimento do país afetado (embora no Haiti não houvesse nenhum governo efetivo para fazer um pedido ou dar seu consentimento); eles foram integrados e apoiaram às respostas existentes de socorro a desastres; e eles foram fornecidos sem custo financeiro direto para o país afetado.

4.3. A ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA INSERIDA NA DIPLOMACIA DE DEFESA

Um questionamento que se apresenta, é como justificar a participação de militares na assistência humanitária. Esta participação é, a princípio, bastante diversa para o preparo e emprego na defesa da Pátria.

Dentro desta inquietação, observa-se que desde o fim da Guerra Fria, as

Forças Armadas mundiais passaram a ser mais empregadas em atividades consideradas cooperativas de tempo de paz. Segundo *Cottey e Foster* (2004, p. 5) estas novas práticas cooperativas podem ser enquadradas no conceito da Diplomacia de Defesa a fim compreender-se as mudanças no papel das Forças Armadas ocidentais. Tradicionalmente estruturadas em um paradigma do uso da força com o propósito de defender, dissuadir, compelir ou intervir, os recursos militares passaram a ser vistos como ferramentas da Política Externa, possibilitando o seu emprego como meios de construção de relações cooperativas com outros Estados, fortalecendo antigas alianças, assim como desenvolvendo novas parcerias.

A Diplomacia de Defesa engloba uma variedade de atividades: contatos bilaterais ou multilaterais entre autoridades civis e militares; estabelecimento de acordos militares; acordos bilaterais de cooperação; treinamento de militares e pessoal de defesa civil; provimento de expertise e aconselhamento no controle democrático das Forças Armadas, no gerenciamento de assuntos de defesa e em áreas técnicas militares; intercâmbio e visitas entre pessoal militar, unidades militares e navios de guerra; desdobramento de equipes de treinamento; colocação de pessoal militar e civil em Ministérios da Defesa e Forças Armadas de países-parceiros; provimento de equipamento militar e ajuda material; exercícios bilaterais e multilaterais com o propósito de treinamento (COTTEY; FOSTER. 2004. p. 7) .

Cottey e Foster (2004, p. 13), em uma perspectiva das Forças Armadas da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), consideram que a presença de uma nova Diplomacia de Defesa, praticada a partir dos anos 1990, conduziram a assunção de três novos papéis para as Forças Armadas dos países da OTAN: engajamento estratégico com potenciais inimigos a fim de reduzir o clima de conflito; promover relações civis-militares democráticas; e apoiar outros Estados no desenvolvimento de capacidades de manutenção de paz.

Apesar do grande destaque atribuído às operações de manutenção da paz pelos estudos sobre a Diplomacia de Defesa, observa-se que, ao longo da década de 1990, as Forças Armadas do EUA apresentaram uma preocupação crescente na sua participação nas operações FHA (*Foreign Humanitarian Assistance*, Assistência Humanitária para Estrangeiros) e FDR (*Foreign Disaster Relief*, Resposta a Desastres para Estrangeiros), no contexto cooperativo de “operações militares que não sejam guerra” (*Military Operations Other Than War*, MOOTW). Nesse sentido, a *National Military Strategy* (Estratégia Nacional Militar) de 1997 (apud SOVEREIGN,

1997, p. 2) trazia a seguinte orientação:

É um imperativo que nossas Forças Conjuntas também melhorem suas habilidades para operar em consonância com outras agências do governo norte-americano e com Organizações Não Governamentais (ONG), Organizações Internacionais (OI), e Organizações Privadas de Voluntários, em uma variedade de configurações. O acesso especializado e conhecimento destas organizações podem facilitar ações prontas e eficazes para prevenir conflitos, resolver crises, mitigar sofrimento e restabelecer governança civil.

Decorrente desta preocupação, cita-se como exemplo a realização de workshop em Virgínia no ano de 1997, para discutir as operações FHA e FDR no século XXI. O evento foi patrocinado pelo *U.S. Pacific Command* e o *Command and Control Research Program* (SOVEREIGN, 1997, p. 1) em face destas operações humanitárias serem as mais frequentes na região do Pacífico.

Com base no trabalho de diversos autores com diferentes perspectivas, Silva (2004) apresenta uma extensa análise e síntese de conceitos desenvolvidos no estudo sobre as práticas e consequências da Diplomacia de Defesa como instituição da Sociedade Internacional. Assim sendo, este estudo considera o seguinte conceito para compreensão da Diplomacia de Defesa:

A Diplomacia de Defesa é um tipo de diplomacia que se caracteriza por seu campo de atuação, aquele relacionado com os recursos tangíveis e intangíveis da Defesa, e por sua natureza não coercitiva. Assim, sua principal característica é a construção e reprodução de relações no âmbito da Defesa entre os Estados e outras entidades que atuam na política internacional que não implicam a ameaça ou uso da força. (SILVA, 2004, p.113)

Dentro das práticas existentes nas doutrinas militares do Brasil que podem ser enquadradas na Diplomacia de Defesa, pode-se citar o exemplo das atividades benignas previstas na Doutrina Militar Naval (DMN) da Marinha do Brasil. Dentro deste conceito, o Poder Naval⁶ pode ser empregado a fim de contribuir para atividades benignas “nas quais nem a violência tem parte em suas execuções e nem o potencial de aplicação da força é pré-requisito” (BRASIL, 2018). São exemplos de

⁶ Dentro do conceito do Glossário da Forças Armadas, o Poder Naval compreende as Forças Navais, incluídos os meios navais, aeronavais próprios e de fuzileiros navais, suas bases e posições de apoio e suas estruturas de comando e controle, logísticas e administrativas, bem como os meios adjudicados pelos poderes militares terrestre e aeroespacial, e outros meios, quando vinculados ao cumprimento da missão da Marinha e submetidos a algum tipo de orientação, comando ou controle de autoridade naval (BRASIL, 2007, p. 212).

atividades benignas: o apoio à política externa; operação humanitária; ação cívico social; operações de socorro; operações de salvamento; desativação de artefatos explosivos; cooperação com o desenvolvimento nacional; cooperação com a Defesa Civil; participação em campanhas institucionais de utilidade pública ou de interesse social; orientação e controle da Marinha Mercante e suas atividades correlatas no que interessa à Defesa Nacional; segurança da navegação aquaviária; contribuição para a formulação e condução de políticas nacionais que digam respeito ao mar; e programas sociais da Defesa.

A operação humanitária prevista na DMN é equivalente às operações FHA/FDR conduzidas pelas Forças Armadas dos EUA. Destaca-se a seguinte definição constante na DMN:

A operação humanitária é aquela realizada em outros países, em ambiente operacional permissivo, para reduzir os efeitos naturais ou acidentais provocados pelo homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade, e para prestar assistência cívico-social (BRASIL, 2018, p. 5-2).

A condução de operação humanitária pelas Forças Armadas brasileiras, dentro das limitações impostas pela DMN para execução de atividades benignas em ambiente operacional permissivo, afasta a possibilidade de emprego dos recursos militares brasileiros em intervenções militares conforme preconizado na doutrina R2P. Pode-se inferir que existirá uma menor reação e crítica das agências civis humanitárias perante a participação de recursos militares brasileiros na assistência humanitária internacional.

Entretanto, Silva (2018, p. 155) considera que o aumento das práticas na Diplomacia de Defesa faz surgir críticas e tensões sobre a Desmilitarização da Defesa. A crítica reside na suposição que o emprego das Forças Armadas em atividades benignas e subsidiárias compromete o preparo e emprego dos militares no espectro de atividades combatentes relacionadas à Defesa. A validade desta suposição pode ser respaldada pela prática de alguns países em comprometer significativa parcela de suas Forças Armadas em Operações de Paz, por período prolongado, ou em atividades constabulares⁷ rotineiramente.

No caso específico da participação em assuntos atinentes à assistência

⁷ Dentro do conceito do Glossário da Forças Armadas, a atividade constabular consiste no emprego de Forças Armadas em funções policiais (BRASIL, 2007, p. 72).

humanitária, pode-se contra-argumentar que este tipo de atividade contribui para o preparo e emprego dos militares em situações de conflito, em que ocorram problemas humanitários na área de operações. O deslocamento forçado, crises alimentares, falência dos serviços públicos são parte do cenário de guerra e recebem o devido tratamento pelos beligerantes na estrutura de assuntos civis-militares dos Estados-Maiores. Desta forma, mesmo com a participação em operações humanitárias em um ambiente permissivo como ferramenta da Diplomacia de Defesa, atendendo aos princípios do *OSLO GUIDELINES*, os militares que desenvolvem atividades de assistência humanitária estão se preparando para as situações de guerra na Defesa da Pátria.

Assim sendo, conclui-se que a participação brasileira em operação humanitária acompanhando a tendência mundial de emprego de recursos militares no esforço internacional para assistência humanitária sob orientação da ONU poderá ser enquadrada nos conceitos do uso cooperativo de militares como ferramenta de Diplomacia de Defesa.

4.4. A CONTRIBUIÇÃO NORTE-AMERICANA

A assistência humanitária no exterior prestada pelos EUA é liderada pela Agência USAID (*United States Agency for International Development*, Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional). A missão da USAID é liderar as ações do Governo norte-americano para o desenvolvimento internacional e as atividades de Resposta a Desastres, por meio de parcerias e investimentos a fim de salvar vidas, reduzir a pobreza, fortalecer a governança democrática e ajudar as pessoas afetadas a sair de crises humanitárias. A USAID possui o Escritório de Assistência a Desastres no Exterior (*Office of U.S. Foreign Disaster Assistance*, OFDA), o qual é a unidade administrativa realmente vocacionada conduzir as ações efetivas de Respostas a Desastres no âmbito internacional. O OFDA realiza a coordenação dos esforços humanitários entre os vários atores envolvidos, tais como os governos anfitriões, outras agências do governo dos EUA, organizações da sociedade civil, bancos de desenvolvimento e organizações internacionais. O esforço médio anual desenvolvido pelo OFDA corresponde a atuação em 65

desastres em mais de 50 países, provendo assistência a pessoas afetadas por desastres de início rápido (como terremotos, vulcões e inundações), e crises lentas (incluindo secas e conflitos) (USA, 2019c). No intuito de minimizar o tempo da resposta humanitária, o OFDA mantém armazenado suprimentos de emergência (cobertores, kits de higiene, utensílios de cozinha, lonas plásticas e recipientes de água) em armazéns em Dubai (Emirados Árabes Unidos), Miami (EUA), Pisa (Itália), e Subang (Malásia). No âmbito regional da América Latina e Caribe, a USAID possui 13 escritórios na condução de 4 programas regionais, e além de programas baseados em Washington com foco em Cuba, Equador e Venezuela.

No período de 2009 à 2018, destacam-se os seguintes dados da atuação da USAID/OFDA na América Latina e Caribe (USA, 2018):

- financiou US\$ 1.071.959.749,00 em Respostas a Desastres, sendo os países que mais receberam auxílio: Haiti (US\$ 796.233.830,00), Colômbia (US\$ 88.181.905,00), e Guatemala (US\$ 75.140.115,00);

- contribuiu com quase US \$ 569,4 milhões para apoiar a provisão de itens de socorro de emergência, atividades logísticas e coordenação humanitária, bem como agricultura e segurança alimentar, saúde, meios de subsistência, nutrição, proteção, abrigo e água, intervenções sanitárias e de higiene; e

- respondeu a aproximadamente 80 desastres, com o emprego de equipes humanitárias para a região conforme necessário, incluindo oito Equipes de Resposta de Assistência a Desastres (*Disaster Assistance Response Teams, DART*) destacando-se: 2 DART no Caribe após furacões em 2017, 3 DART em resposta a três grandes terremotos, 1 DART em 2019 em resposta a um surto de Cólera no Haiti, 1 DART em 2018 em resposta ao colapso de um edifício no México, e 1 DART em 2018 para responder à crise regional da Venezuela.

Conforme apresentado no item 4.3, desde a década de 1990, os EUA têm atribuído importância à participação de militares em operações humanitárias. A publicação JP-3-29 *Foreign Humanitarian Assistance* (FHA, Assistência Humanitária para Estrangeiros) (USA, 2007) estabelece a doutrina conjunta das Forças Armadas dos EUA em operações humanitárias conjuntas e fornece a base doutrinária para a coordenação entre agências e para o envolvimento em operações multinacionais. A Assistência Humanitária para Estrangeiros (FHA) compreende as atividades realizadas pelo Departamento de Defesa (*Department of Defense, DoD*) fora dos EUA a fim de aliviar ou reduzir diretamente sofrimento humano, doença, fome ou

privação. As operações de FHA são normalmente realizadas em apoio à USAID ou o Departamento de Estado (*Department of State*, DoS). Destaca-se que de acordo com a doutrina JP-3-29, as operações FHA devem ser conduzidas obedecendo aos princípios da humanidade, neutralidade, imparcialidade e independência, de maneira semelhante aos princípios das *OSLO GUIDELINES*.

As Atividades da FHA incluem operações de Resposta a Desastres para Estrangeiros (*Foreign Disaster Relief*, FDR) e outras atividades que tratam diretamente de uma necessidade humanitária, como por exemplo, missões de apoio a civis deslocados, operações de segurança das atividades humanitárias, e as seguintes funções de assistência técnica e apoio diversos: restauração de comunicações, distribuição de suprimentos, transporte, operações portuárias, cuidados médicos, busca e salvamento (*Search And Rescue*, SAR) e desminagem humanitária.

A operação FDR consiste na assistência para aliviar o sofrimento de vítimas de desastres naturais e conflitos, pessoas internamente deslocadas, refugiados, apátridas e migrantes vulneráveis. Dentro dos princípios previstos na *OSLO GUIDELINES*, os EUA conduzem operação FDR quando sua participação trazer capacidade única ou quando a comunidade de resposta civil estiver sobrecarregada. Normalmente, inclui o fornecimento de serviços básicos de saneamento e cuidados de saúde, e também distribuição de produtos básicos como alimentos, água, roupas, abrigos de emergência, bem como apoio a infraestrutura e logística necessárias para a prestação destes serviços essenciais.

A doutrina norte-americana preconiza que os Comandos Geográficos de Combate (*Geographic Combatant Commands*) são os responsáveis pelo planejamento e execução de operações militares diretas, incluindo FHA/FDR, dentro de suas áreas de responsabilidade. Assim sendo, o Comando Geográfico de Combate norte-americano responsável pelas operações FHA/FDR na região do Caribe é o Comando Sul (*U.S. Southern Command*).

Um exemplo exitoso de operação FHA/FDR conduzida pelo Comando Sul, a qual demonstra a coordenação com a USAID, dentro dos princípios do *OSLO GUIDELINES*, foi a resposta aos furacões Irma, o mais forte já registrado no Atlântico, e Maria, em setembro de 2017. Os furacões Irma e Maria causaram danos catastróficos em Anguila, Antígua e Barbuda, Ilhas Turcas e Caicos, Ilhas Virgens, Porto Rico, São Martinho e Cuba. Após o deslocamento das Equipes de Resposta

de Assistência a Desastres (*Disaster Assistance Response Team*, DART) para a região das Antilhas Menores em resposta ao furacão Irma, em 6 de setembro, a USAID solicitou ao Comando Sul o auxílio das capacidades exclusivas das Forças Armadas dos EUA para fornecer apoio logístico, apoio aéreo e serviços de dessalinização de água inicialmente para a ilha de São Martinho e posteriormente para Dominica, devido à chegada do furacão Maria. Desta forma, foi enviada a Força-Tarefa Conjunta (*Joint Task-Force*) *Leeward Islands* (JTF-LI), em 9 de setembro, a qual completou sua missão em São Martinho em 28 de setembro e em Dominica em 5 de outubro. Durante sua missão, a JTF-LI realizou 55 missões de voo para transporte de material e pessoal, com o fornecimento de mais de 155 toneladas de carga humanitária e 61 toneladas de equipamentos, incluindo 8 unidades de dessalinização de água para a produção de 83.020 galões de água potável. A JTF-LI foi formada por cerca de 300 militares, oito helicópteros, quatro aeronaves C-130 Hércules e o USNS *Spearhead*⁸. (DIÁLOGO, 2017).

O Coronel *Michael Samarov* do *U.S Marine Corps*, Comandante da JTF-LI considerou que existem vantagens em realizar a operação FHA/FDR de forma conjunta explorando as diversas características e capacidades disponíveis. Segundo o Coronel *Michael Samarov*, os Fuzileiros Navais são rápidos e necessitam de pouca logística externa, a Força Aérea possui uma enorme capacidade rapidamente transportar itens e pessoal essencial, o Exército possui um maior estrutura para conduzir as operações civis-militares e o transporte terrestre com seus caminhões, e a Marinha forneceu o USNS *Spearhead*. O USNS *Spearhead* é um navio de alta velocidade, com uma capacidade enorme de transporte de tropa, suprimentos e equipamentos (600 toneladas) (DIÁLOGO, 2017).

O bom desempenho no emprego das Forças Armadas dos EUA que participam nas operações em apoio ao USAID no Caribe são fruto da importância atribuída ao preparo para este tipo de missão de forma interagencial. As operações FHA e FDR são duas das seis linhas de esforço do Comando Sul para fortalecimento de parcerias na região. O fortalecimento de parcerias é uma estratégia que envolve

⁸ O *Spearhead* é um “*expeditionary fast transport*” (transporte rápido expedicionário) projetado para o transporte rápido de tropas e equipamentos militares dentro do teatro de operações. O navio é um catamarã de alumínio de 103 metros de comprimento projetado para alta velocidade, flexibilidade e manobrabilidade. O convés de carga 1850 metros quadrados pode ser rapidamente adaptada para apoiar uma série de missões diferentes, desde transportar hospitais de campanha para emprego em operações FDR, até o transporte de tanques e tropas. (ALEXANDER, 2013).

todo o governo norte-americano (*Whole of Government Approach*⁹) para promover a segurança, a governança na América Latina e Caribe. Considera-se que relacionamentos estreitos com nações parceiras, baseados na confiança, facilitam os esforços civis e militares para aumentar a capacidade institucional, combater as ameaças e responder de forma rápida e eficaz às crises (USA, 2019b).

Nesse sentido, o preparo para as operações FHA/FDR na região do Caribe conta com o trabalho do Comando Sul na condução de exercícios anuais *Beyond the Horizon* e *New Horizons* de assistência humanitária e cívica com o fornecimento de serviços médicos e de infraestrutura para as comunidades necessitadas, tais como a construção de escolas, clínicas e poços de água em países da região. Esses exercícios de assistência humanitária aperfeiçoam o treinamento das unidades militares dos Estados Unidos e as Forças Armadas da nação anfitriã. Os exercícios são planejados e coordenados de perto com várias agências civis e governos das nações anfitriãs para abordar, de forma criativa, o nível e o escopo do atendimento médico e da assistência de engenharia necessária. Usualmente, o Exército dos EUA é o executor do exercício *Beyond the Horizon* em Belize, e exercício *New Horizons* na República Dominicana é liderado pelas Força Aérea dos EUA. Especificamente em relação aos serviços de saúde, são realizados Exercícios de Treinamento de Prontidão Médica (MEDRETE) e o Programa de Ação Cívica Médica (MEDCAP), os quais são conduzidos por pequenas equipes médicas militares norte-americanas, em vários países-parceiros. Esses eventos de treinamento aumentam a prontidão das forças médicas militares dos EUA, fornecem tratamentos médicos gratuitos para as comunidades e tentam melhorar o nível geral de atendimento do sistema de saúde da nação anfitriã.

Especificamente em relação aos recursos disponíveis para apoio aos serviços de saúde, cabe destacar que os EUA possuem dois navios hospitalares da classe *Mercy*, o USNS *Mercy* e o USNS *Comfort*. Estes navios são considerados primordiais nos esforços da Marinha norte-americana para conduzir operações FHA/FDR. Os navios possuem 12 salas de cirurgia totalmente equipadas, uma área de enfermaria com 1.000 leitos, equipamentos de radiologia digital, um laboratório

⁹ Segundo Silva (2018, p.165), o "*Whole of Government Approach*" adotado nos EUA consiste na coordenação de recursos militares e civis para potencializar a eficiência e a eficácia do Estado na sua atuação no campo da ajuda humanitária, no desenvolvimento, na reconstrução e na estabilização de países assistidos.

médico, uma farmácia, um laboratório de optometria, um aparelho de tomografia computadorizada e duas plantas produtoras de oxigênio. Nas missões de assistência humanitária, a tripulação inclui membros das outras Forças Armadas e de organizações não-governamentais (USA, 2019e).

Uma iniciativa interagencial recentemente promovida pelos EUA: a *U.S.-Caribbean Resilience Partnership* (Parceria de Resiliência EUA-Caribe). Baseada em um esforço colaborativo para desenvolver a capacidade regional de Resposta a Desastres e para promover a resiliência, a parceria envolve várias iniciativas voltadas para a compreensão de riscos e a ativação de ações, a construção de comunidades resilientes. Em 12 de abril de 2019, na sede do Comando Sul, em Miami na Flórida, o Vice-Secretário de Estado *John J. Sullivan* e o Comandante do Comando Sul, Almirante *Craig Faller*, conduziram o encontro de uma equipe de altos funcionários norte-americanos com ministros e funcionários de gerenciamento de desastres de 18 países do Caribe, contando também com representante da CDEMA (*Caribbean Disaster Emergency Management Agency*, Agência de Gestão de Emergência em Desastres do Caribe) e da RSS (*Regional Security System*, Sistema de Segurança Regional) para lançar a nova “Parceria de Resiliência EUA-Caribe”. Os Líderes seniores dos seguintes países do Caribe participaram da reunião: Antígua e Barbuda, Bahamas, Barbados, Belize, Dominica, República Dominicana, Guiana, Granada, Haiti, Jamaica, São Cristóvão e Névis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas, Suriname, Trinidad e Tobago e as ilhas holandesas de Aruba, Curaçao e São Martinho (USA, 2019d). A postura “*Whole of Government Approach*” é verificada pelo alto grau de engajamento do governo norte-americano nesta iniciativa. A abrangência governamental pode ser mensurada pela presença de altos funcionários das seguintes organizações: Comando Sul dos EUA, da Agência dos Estados Unidos para o Desenvolvimento Internacional, da Agência Federal de Administração de Emergências, da Administração Federal de Aviação, da Comissão Federal de Comunicações, da Administração Nacional Oceânica e Atmosférica, da Administração Nacional de Aeronáutica e Espaço, do Departamento de Energia, e Serviço Geológico dos EUA .

A grande participação de recursos militares norte-americanos em operações FHA/FDR são fontes de possíveis atritos com os atores humanitários civis. Uma das iniciativas da *U.S. Navy* para aperfeiçoar e aproximar estas vertentes civis e militares é o Programa de Resposta Humanitária Civil-Militar (*Civilian-Military*

Humanitarian Response Program, HRP) desenvolvido pelo *Naval War College*. O HPR ajuda a melhorar a eficácia da *U.S. Navy* e militares Internacionais na condução de operações FHA/DR por meio de atividades inovadoras de educação, pesquisa e simulação. O HRP estabelece parcerias e redes com as principais universidades, organizações humanitárias e agências civis para aperfeiçoar a coordenação civil-militar durante a resposta humanitária em emergências complexas e desastres naturais. Um dos componentes-chave do portfólio de atividades é a promoção de workshops e conferências com especialistas afiliados para aumentar o alcance do HRP durante crises humanitárias de maneira a apoiar efetivamente as operações FHA/DR. Uma outra atividade interessante, é o desenvolvimento de treinamento experimental inovador por meio de exercícios de resposta humanitária e simulações para militares norte-americanos e internacionais, Universidades, Organizações Não-Governamentais e Organizações Intergovernamentais (USA, 2019f).

5. A PARTICIPAÇÃO BRASILEIRA NA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA NO CARIBE

A expansão geopolítica brasileira no Caribe foi apresentada nas considerações sobre os aspectos geopolíticos constantes no item 3.1. O empenho da política externa brasileira na criação da CELAC e a participação militar na MINUSTAH foram indícios do comprometimento brasileiro com os problemas e propostas de cooperação regional. A assistência humanitária brasileira pode ser mensurada como parte do contexto da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI). A possibilidade da participação das Forças Armadas brasileiras pode ser analisada mediante o estudo da sua atuação militar nos esforços humanitários já desenvolvidos. A comparação das capacidades brasileiras com as boas práticas realizadas na assistência humanitária pelos militares dos EUA na região, possibilita uma maior cooperação no incremento da interoperabilidade combinada no Caribe, em face do atual alinhamento do Governo Bolsonaro com o Governo *Trump*.

5.1. A COOPERAÇÃO HUMANITÁRIA BRASILEIRA

No Brasil, a cooperação humanitária é coordenada pela Agência Brasileira de Cooperação (ABC) do Ministério das Relações Exteriores (MRE). Dentro da estrutura da ABC, a Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) é a responsável pela coordenação das ações de respostas emergenciais de caráter humanitário, inclusive doações de alimentos, medicamentos e outros itens de primeira necessidade. A CGCH também é a responsável por acompanhar iniciativas de cooperação em temas humanitários junto aos organismos internacionais, e também junto aos parceiros governamentais e não governamentais.

A ABC, coordena o Grupo de Trabalho Interministerial sobre Cooperação Humanitária Internacional, o qual é integrado também pelos seguintes 16 outros órgãos: Casa Civil da Presidência da República; Ministério da Justiça e Segurança Pública; Ministério da Defesa; Ministério da Economia; Ministério da Agricultura;

Pecuária e Abastecimento; Ministério da Educação; Ministério da Cidadania; Ministério da Saúde; Ministério da Ciência, Tecnologia, Inovações e Comunicações; Ministério do Meio Ambiente; Ministério do Desenvolvimento Regional; Ministério da Mulher, da Família e dos Direitos Humanos; Secretaria-Geral da Presidência da República; Secretaria de Governo da Presidência da República; Gabinete de Segurança Institucional da Presidência da República; e Advocacia-Geral da União.

Em que pese a abrangência do envolvimento governamental na cooperação humanitária, observa-se que no Brasil inexistente uma organização semelhante ao OFDA da USAID, com atribuições de coordenação gerencial mas que também incorpore com unidades subordinadas para execução de atividades operacionais como as Equipes de Resposta de Assistência a Desastres (*Disaster Assistance Response Team*, DART) apresentadas no item 4.4.

Interessante destacar que, dentro da estrutura do MRE, percebe-se o emprego do termo “cooperação humanitária” em detrimento da expressão “assistência humanitária”. Esta preferência se alinha com a proposta da política exterior de ênfase na Cooperação Sul-Sul, marcante do Governo Lula. A Cooperação Sul-Sul pode ser assim entendida:

É o processo de articulação política e de intercâmbio econômico, científico, tecnológico, cultural e em outras áreas entre países em desenvolvimento, para fins de promover o desenvolvimento. O termo “Sul” deve-se ao fato de grande parte desses países localizar-se no hemisfério sul, embora haja vários deles cujo território localiza-se parcial ou integralmente no hemisfério norte. Basicamente, a cooperação Sul-Sul inclui países da África, da Ásia e da América Latina, além dos pequenos países do Caribe e da Oceania (IPEA, 2018, p. 310).

A partir de 2003, o Brasil enfatizou o desenvolvimento da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) apresentando-se como um ator de relações predominantemente horizontais, sem a dominância tradicional das relações sul-norte desenvolvidas principalmente pelos EUA e União Europeia. Desta forma, infere-se ser esta a razão da preferência do uso da palavra “cooperação” em substituição à “assistência”. De acordo com o Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), a cooperação:

Implica uma relação de benefícios mútuos, horizontalidade e maior participação local dos recursos, e serve ao propósito político de distinguir o fenômeno que ocorre no âmbito Sul-Sul daquele verificado há mais tempo e extensão maior no âmbito Norte-Sul (IPEA, 2018, p.310).

A cooperação humanitária brasileira está conceitualmente alinhada aos princípios basilares da assistência humanitária conforme entendimento do UNOCHA, de acordo com as seguintes considerações:

Em conformidade com as resoluções nº 46/182 e 58/114 da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), a cooperação humanitária tem por base os princípios de humanidade, imparcialidade, neutralidade e independência (ONU, 1991; 2004). Adicionalmente, o Brasil respeita o princípio da não intervenção em assuntos de jurisdição doméstica, simultaneamente à promoção da não indiferença às situações de emergência humanitária (IPEA, 2013, p. 67).

A Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) pode ser mensurada em sete campos de atividade de cooperação: técnica, educacional, científica e tecnológica, humanitária, proteção e apoio a refugiados, operações de manutenção de paz e gastos com organismos internacionais. Sob demanda da ABC, o IPEA produziu uma série de levantamentos dos recursos empregados no âmbito da administração pública federal em projetos e programas da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional, com o objetivo de identificar, resgatar e sistematizar os dados e as informações do investimento público nestas atividades (IPEA, 2010).

O IPEA empregou a mesma sistemática para produção dos estudos cobrindo os gastos dentro de cada atividade de cooperação para a COBRADI 2005-2009 (IPEA, 2010), a COBRADI 2010 (IPEA, 2013), e a COBRADI 2011-2013 (IPEA, 2016). Entretanto no estudo da COBRADI 2014-2016 (IPEA, 2018), o IPEA consolidou as informações de forma diferente, dificultando a análise da evolução da aplicação dos recursos, segundo os mesmos critérios anteriores de consolidação por tipo de atividade cooperativa.

De acordo com o estudo da COBRADI 2011-13 (IPEA, 2016), o gasto total do governo federal, no período de 2005 até 2013, com a cooperação internacional, foi de R\$ 7,9 bilhões (US\$ 4,1 bilhões). Já no estudo da COBRADI 2014-2016 (IPEA 2018), os gastos, em moeda constante 2016, totalizaram R\$ 16,3 bilhões de 2005 a 2016 e R\$ 4 bilhões no período entre 2014 e 2016.

A fim de facilitar a visualização dos gastos em cada tipo de atividade de cooperação, apresenta-se a tabela 4 para o período de 2005 até 2013, em valores de 2013.

Tabela 4 – Gastos com a COBRADI no período de 2005 até 2013

Atividade	TOTAL 2005-2013	
	(Em R\$)	(Em US\$)
Cooperação Técnica	565.921.743	294.898.677
Cooperação Educacional	476.222.210	241.042.917
Cooperação Científica e Tecnológica	420.490.779	222.375.648
Cooperação Humanitária	822.288.747	444.491.870
Proteção e Apoio a Refugiados	20.918.661	11.243.273
Operações de Manutenção de Paz	1.328.630.669	701.599.543
Gastos com Organismos Internacionais	4.349.772.626	2.230.926.490
Total geral	7.984.245.435	4.146.578.417

Fonte: IPEA, 2016, p.15.

Ao longo deste período destacam-se os gastos do ano de 2010, que totalizaram R\$ 1.6 bilhões. O maior gasto foi decorrente do terremoto no Haiti, e a intensa contribuição do Brasil nas ações humanitárias pós-terremoto e nos esforços internacionais para a reconstrução daquele país.

A valorização da Cooperação Humanitária na política externa brasileira pode ser visualizada no incremento progressivo dos gastos. Em 2005 o governo brasileiro gastou R\$ 1.185.826,00, e nos anos posteriores assumiu um viés de crescimento neste tipo de despesa, chegando em 2013 a um valor de R\$ 46.813.527,00, o que corresponde a um crescimento de 39 vezes. O maior valor de gasto humanitário ocorreu em 2010, correspondendo a R\$ 284.186.759,00.

Como um desdobramento internacional do programa Fome Zero do Governo Lula, o Brasil priorizou a doação de alimentos na cooperação humanitária internacional privilegiando o conceito da Segurança Alimentar diante de outras necessidades.

Destaca-se que, até 2016, as doações relativas a alimentos era uma atribuição da Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária e Combate à Fome (CGFome) do MRE, com apoio principal da Companhia Nacional de Abastecimento (CONAB).

A importância dada a esta vertente humanitária, pode ser constatada observando-se que, no período de 2011-2013, as doações de alimentos corresponderam a 96,2% dos gastos pela cooperação humanitária brasileira,

totalizando R\$ 368.410.177, 00 (IPEA, 2016, p.126).

A doação de estoques públicos de alimentos para a cooperação humanitária internacional foi legalizada por duas leis. A Lei nº 11.881/2008 autorizou o Poder Executivo a realizar, dentro de limites estabelecidos, doações para Cuba, Haiti, Honduras e Jamaica, para atender as populações afetadas por eventos meteorológicos adversos. A Lei nº 12.429/2011 ampliou o rol dos países atendidos e autorizou doações para os seguintes países da América Central e Caribe: Cuba, Haiti, Guatemala, Nicarágua, e El Salvador.

Os estudos realizados pelo IPEA (IPEA, 2010; IPEA, 2013; IPEA, 2016) apresentam de diversas formas os dados referentes à doação de alimentos pela COBRADI.

No estudo realizado no período de 2005-2009 (IPEA, 2010), os dados são citados em valores financeiros de forma agrupada não permitindo uma análise em cada país. Foi apresentada a doação de alimentos na ordem de R\$ 66 milhões para Cuba, Haiti e Honduras, devido a passagem seguida de furacões ao início de 2009.

No ano de 2010, não existe registro de doações bilaterais específicas de alimentos para países caribenhos (IPEA, 2013).

No período de 2011-2013 (IPEA, 2016) é possível verificar os maiores destinos da assistência alimentar no Caribe em suprimentos:

- de arroz: Cuba (25 mil ton.), Haiti (20,2 mil ton.), Honduras (10,8 mil ton.);
- de milho: Honduras (682 ton.); e
- de feijão: Haiti (9,5 mil ton.)

Da mesma forma, entre os anos de 2014 a 2016 (IPEA, 2018):

- de arroz: Cuba (2.393 ton.), Guatemala (1.000 ton.), Nicarágua (600 ton.)
- de feijão: Cuba (1.187 ton.), Guatemala (2.933 ton.)

Pelos dados acima, observa-se que os países caribenhos mais beneficiados pela doação de alimentos brasileiros no período de 2005-2016 foram Cuba e Haiti.

As doações realizadas pela Cooperação humanitária brasileira além de alimentos, disponibilizaram medicamentos ocasionalmente de acordo com demandas emergenciais de medicamentos e vacinas apresentadas via ABC, e atendidas pelo Ministério da Saúde, integral ou parcialmente.

O quadro 8 apresenta os medicamentos doados aos países caribenhos no período de 2011-2013.

Quadro 8 – Medicamentos doados ao Caribe no período 2011- 2013

País Beneficiário	Discriminação
CARICOM	Antirretrovirais
Colômbia e Haiti	PNI
Costa Rica	Tuberculose
República Dominicana	Medicamentos básicos
Colômbia	Leishmaniose

Fonte: IPEA, 2016

Os Medicamentos doados aos países caribenhos no período de 2014- 2016 são apresentados no quadro 9.

Quadro 9 – Medicamentos doados ao Caribe no período 2014-2016

País Beneficiário	Item doado	Detalhamento
Haiti	Medicamentos e outros itens variados	Para o tratamento de pacientes do vírus chikungunya, foram doadas 1.960 unidades de Paracetamol, 4.550 unidades de Tylenol, 3.000 unidades de vitamina C efervescente e 51 unidades de repelente. No total, foram 420 kg de medicamentos. Também foram doados 49 filtros de barro, 87 unidades de reservatórios de água e 120 tendas operacionais.
Suriname	Contraceptivos e material informativo	Foram doados, no total: 921.160 preservativos masculinos, 4.600 folders/ cartazes de material informativo em português sobre prevenção ao HIV/ Aids e DST e 1.000 kits para testes de HIV/Aids.
Venezuela	Medicamentos	Apoio emergencial para o combate à malária.
Granada	Contraceptivos	Foram doados 57.600 preservativos masculinos tendo em vista a prevenção ao HIV/Aids, além de 150 frascos/ampolas de Imunoglobulina IgG para tratamento de pessoas com a síndrome de Guillain-Barré
Dominica	Medicamentos e insumos básicos	Em apoio emergencial ao país diante da destruição causada pela tempestade tropical Erika, foram doados 5 kits calamidade.
Nicarágua	Medicamentos	100.800 cápsulas do medicamento antituberculoso Rifabutina 150 mg
Colômbia	Medicamentos	Medicamentos antimaláricos em apoio emergencial ao Departamento de Chocó: 8.520 blisters de Artemether 20 mg + Lumefantrine 120 mg, para tratamento de malária falciparum, e 15 ampolas de soro antilônômico (produzido pelo Instituto Butantan).
República Dominicana	Medicamentos	6.000 comprimidos de Atazanavir 300 mg para tratamento de pessoas com HIV/Aids.
Trindad e Tobago	Vacinas	20 mil doses de vacina contra influenza (trivalente H1N1).

Fonte: IPEA, 2018.

Lima (2017) realizou estudo para verificar, além do Haiti, qual seria o destino da Cooperação Humanitária brasileira no período de 2007 até 2014, e chegou a seguinte conclusão:

Ressalta-se que, na lista dos dez maiores receptores, não há países de língua portuguesa nem países da América do Sul. No entanto, identificam-se três países latino-americanos, sendo eles, Cuba (1º), Honduras (5º) e Guatemala (8º). Juntos, os dez maiores receptores são responsáveis por 59,6% do orçamento da cooperação humanitária brasileira no período (LIMA, 2017).

Cuba, neste período, foi o país mais beneficiado tendo recebido o total de US\$ 29,7 milhões. Esta tendência permaneceu até 2016, conforme a tabela 5 que apresenta os gastos do governo federal pela via bilateral com países caribenhos, no período de 2014-2016 (em R\$ correntes):

Tabela 5 – Gastos com doações bilaterais a países caribenhos no período de 2014-2016

	2014	2015	2016	Total
Haiti	1.402.625	3.286.216	39.737.015	44.425.855
Cuba	3.937.266	13.304.361	1.125.114	18.366.740
Guatemala	196.892	14.091.680	243.457	14.532.029

Fonte: IPEA, 2018.

Em face aos dados colhidos e analisados no período de 2005 até 2016, conclui-se a Cooperação Humanitária brasileira empreendida no âmbito da COBRADI, não priorizou ações diretas no conjunto das Respostas a Desastres, atuando marcadamente em doações de alimentos e medicamentos.

Verificou-se também que a região da América Central e Antilhas Maiores receberam prioridade na destinação de recursos diretos e suprimentos, em especial, Haiti e Cuba. O Haiti, devido ao engajamento brasileiro na MINUSTAH, e a intensa participação, direta e indireta, do Brasil nas ações humanitárias pós-terremoto 2010.

Considerando-se os aspectos de riscos apresentados no item 2.2., dentre os países com maiores graus de risco humanitário, Haiti e Guatemala estão entre os países que mais receberam recursos diretos, demonstrando certa coerência na prioridade atribuída.

5.2. A PARTICIPAÇÃO DE MILITARES BRASILEIROS NA ASSISTÊNCIA HUMANITÁRIA

Conforme relatado no item 5.1, a Cooperação Humanitária brasileira se identifica com as ideias constantes nos princípios basilares que orientam a participação de militares em Resposta a Desastres do manual *OSLO GUIDELINES*, que são: a humanidade, imparcialidade, a neutralidade, o respeito à soberania, e a não intervenção. Desta forma é possível traçar uma análise paralela à participação de militares norte-americanos em operações FHA/FDR a fim de efetuar algumas comparações quanto ao preparo e emprego dos recursos militares brasileiros em Operações Humanitárias no Caribe, de acordo com o conceito presente na Doutrina Militar Naval (DMN) (BRASIL, 2018).

No tocante aos aspectos de publicações doutrinárias, conforme apresentado no item 4.4, as Forças Armadas norte-americanas possuem a publicação JP-3-29 *Foreign Humanitarian Assistance* (FHA, Assistência Humanitária Estrangeira) (USA, 2007) a qual estabelece doutrina conjunta das Forças Armadas. No caso brasileiro, o Ministério da Defesa (MD) não estabeleceu uma Doutrina específica que oriente a participação conjunta das Forças Armadas brasileiras com foco em assistência humanitária internacional.

Apesar da Doutrina de Operações Conjuntas (BRASIL, 2011) prever a existência de uma Seção de Assuntos Cíveis com atribuições humanitárias em Forças-tarefa Conjuntas, os demais documentos doutrinários existentes no nível do MD estão voltados para a participação das Forças Armadas em situações de Resposta a Desastres em território nacional, como por exemplo o Plano de Emprego das Forças Armadas em casos de Desastres (PEFACaD) (BRASIL, 2013). O PEFACaD, a partir da análise dos riscos de desastres nas diversas regiões brasileiras, estabelece os princípios para cooperação das Forças Armadas com os órgãos do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil. Posteriormente, em 2015, o Ministério da Defesa (MD) elaborou as Instruções para Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil (BRASIL, 2015a), com orientações sucintas mas detalhadas de procedimentos internos, complementares ao PEFACaD.

As Forças Singulares possuem manuais próprios para tratar do tema, como por exemplo, a publicação CGCFN-1-13 - Manual de Operações Humanitárias dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais (BRASIL, 2008).

Analisando-se as relações entre militares e civis, constata-se que da mesma forma em que as Forças Armadas dos EUA trabalham em coordenação com a USAID/OFDA, as Forças Armadas no Brasil deveriam trabalhar em coordenação com a Agência Brasileira de Cooperação (ABC)/Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) nos países a serem assistidas.

Esta lacuna de trabalho interagencial MD/MRE pode ser entendida devido a quase totalidade da Cooperação Humanitária brasileira ser desenvolvida por meio de doações de alimentos e medicamentos, e, talvez, pela falta de uma unidade na estrutura da Agência Brasileira de Cooperação (ABC)/Coordenação-Geral de Cooperação Humanitária (CGCH) semelhante à OFDA da USAID. A prioridade na doação de alimentos fez com que as Forças Armadas brasileiras tenham um histórico de participação interagencial com a estrutura da ABC somente nas atividades referentes a apoio na função logística de transporte. Este apoio ocorre por ocasião de circunstâncias emergenciais que exigem tempestividade, o que possibilita uma maior participação da Força Aérea Brasileira (FAB) no transporte aéreo de material doado para os países solicitantes.

Dentro dos procedimentos administrativos atualmente previstos, os alimentos doados são transportados internamente no Brasil por meio de contratos terceirizados da CONAB até os pontos de embarque internacional (portos ou aeroportos), quando então o transporte passa a ser realizado por terceiros. Entretanto, para situações emergenciais, a Conab montou, em 2009, o Armazém Humanitário Internacional, na Base Aérea do Galeão (RJ), onde ficam estocadas 14 toneladas de alimentos prontos para transporte pela FAB em caso de Resposta a Desastres (IPEA, 2016 p. 125).

No quadro 10, confeccionado com dados fornecidos pela Seção de Operações Complementares do Ministério da Defesa (SOBRINHO, 2019), observa-se a participação de aeronaves das Forças Armadas brasileiras empregadas na assistência humanitária internacional no período de 2010 até 2019.

Para a região do Caribe, destacam-se as missões de transporte realizadas em proveito do Haiti por ocasião do terremoto em 2010 e do furacão *Matthew* em 2016, assim como as missões para São Martinho por ocasião do furacão *Irma* em

2017, para resgates de nacionais e estrangeiros atingidos pelo furacão (BRASIL, 2017).

Quadro 10 – Emprego de Aeronaves Militares em Transporte Humanitário no período 2010 até 2017

ANO	PAÍS	DESASTRE	MISSÃO
2010	Chile	Terremoto	Transporte de Hospital de Campanha com equipe de segurança e distribuição de doações (MB).
2010	Haiti	Terremoto	Transporte de Hospitais de Campanha, busca e resgate e distribuição de donativos (MB, EB, FAB)
2016	Haiti	Furacão	Transporte de doações, busca e resgate e distribuição de alimentos (MB, EB, FAB)
2017	Peru	Inundações	Transporte de equipes de socorro e material (FAB)
2017	Caribe	Furacão	Resgate de nacionais e estrangeiros da Ilha São Martinho (FAB)
2017	México	Terremoto	Transporte de doações (FAB)
2019	Moçambique	Ciclone	Transporte de doações, equipamentos e bombeiros (FAB)

Fonte: O Autor com dados do MD (SOBRINHO, 2019).

A Marinha do Brasil também contribuiu no transporte humanitário empregando os navios da Esquadra. Em 2010, o Navio de Desembarque de Carros de Combate (NDCC) Almirante Saboia suspendeu no dia 1 de fevereiro de 2010 para transportar 700 toneladas de ajuda humanitária com destino a Porto Príncipe (DIÁLOGO, 2010). Após uma travessia de 16 dias, em 17 de fevereiro o navio chegou ao Haiti para desembarcar o material. Considerando a capacidade de 20 toneladas de carga da aeronave C-130 Hércules, o NDCC Almirante Saboia transportou o equivalente a 35 voos. Interessante é a observação de Silva Filho (2011) sobre a dificuldade de local para atracação do navio devido a destruição da estrutura portuária, demandando coordenação para liberação do único cais disponível para desembarque. O NDCC Almirante Saboia também participou de missão humanitária em 2014, transportando material para a Argentina devido à inundações (PADILHA, 2014). Em 2015, a Fragata União transportou ração, medicamentos, e barracas para a população atingida pela erupção vulcânica na Ilha do Fogo, em Cabo Verde (BRASIL, 2015b).

Em que pese a importância da participação dos recursos militares no transporte humanitário, as Forças Armadas brasileiras também possuem outras capacidades a oferecer em Operações Humanitárias como, por exemplo, a execução das seguintes tarefas: evacuar vítimas e constituir equipes de busca e salvamento; restabelecer, em caráter emergencial, as linhas de comunicações;

realizar tratamento e suprimento de água; realizar confecção e fornecimento de alimentação; apoiar Serviços de Saúde; realizar acolhimento emergencial de desalojados e desabrigados; combate a incêndios florestais; desobstrução de vias e reconstrução (Engenharia); e descontaminação/desinfecção de Defesa Nuclear, Biológica, Química, Radiológica (NBQR) (SOBRINHO, 2019). A execução destas tarefas em operações humanitárias torna mais complexa a relação com a população assistida e exige uma maior coordenação com atores civis. Este foi o caso por ocasião da participação de contingentes militares brasileiros quando da ocorrência do terremoto no Haiti em 2010.

O terremoto ocorreu no dia 12 de janeiro de 2010, com o epicentro a 25 quilômetros a sudoeste de Porto Príncipe. O choque inicial de magnitude 7,0 na escala *richter* foi seguido por dois tremores menores (magnitude 5,9 e 5,5 na escala *Richter*) causando uma destruição catastrófica na região densamente povoada da capital haitiana. Um terço da população foi afetada, cerca de 3 milhões de pessoas, com os colapsos dos sistemas de Saúde, de fornecimento de energia elétrica e de água. O governo haitiano apresentou informações incertas no número de mortos, inicialmente informando como sendo 222 mil vítimas, e posteriormente aumentando o número para 316 mil mortos (PALLARDY, 2019). Embora os clusters de assistência humanitária, coordenados pelo UNOCHA, terem sido ativados nos primeiros três dias, ocorreu uma demora de até 3 semanas para que todas as atividades humanitárias estivessem funcionais (BHATTACHARJEE; LOSSIO, 2011, p. 25).

Além do transporte realizado pelos aviões da FAB e pelo NDCC Almirante Saboia, os militares do BRABATT (*Brazilian Battalion*, Batalhão Brasileiro no Haiti) prestaram importante apoio logístico às atividades humanitárias durante todo o período mais crítico pós-terremoto, contribuindo para a demolição de edificações, a desobstrução de vias públicas, reconstrução de escolas e hospitais (IPEA, 2013).

Segundo o General Floriano Peixoto, *Force Commander* da MINUSTAH por ocasião do terremoto, as seguintes considerações sobre a participação militar brasileira merecem destaque (VIEIRA NETO, 2017):

- a participação na assistência humanitária ocorreu de forma imediata, pois devido a ser o maior contingente na Capital, o BRABATT passou a engajar, logo após o terremoto, em providências fundamentais, como socorro a vítimas nas ruas, retirada de corpos de escombros e limpeza das vias de circulação de Porto Príncipe;

- o emprego da Companhia de Engenharia de Força de Paz ocorreu além dos limites doutrinários de emprego, com participação na quase totalidade das ações de socorro às vítimas e para a minimização dos efeitos do terremoto. Por exemplo, o caráter de urgência demandava, por questões de saúde pública, a retirada de corpos das ruas e dos escombros, e o preparo de locais para imediato sepultamento coletivo;

- o rápido desdobramento do segundo batalhão completamente autossustentável (BRABATT 2), ampliou de imediato a capacidade da MINUSTAH. Os reforços dos demais contingentes não chegaram com a tempestividade desejável;

- o hospital de campanha da FAB, desdobrado no Haiti, prestou enorme contribuição pois aumentou consideravelmente a capacidade de atendimento à população. O sistema de Saúde local foi afetado pelo terremoto e o hospital da ONU priorizou o atendimento do pessoal da MINUSTAH.

Em que pese o reconhecimento da participação dos militares brasileiros no esforço humanitário, o relatório de avaliação da resposta do UNOCHA ao terremoto no Haiti (BHATTACHARJEE; LOSSIO, 2011) apresenta a crítica das relações civis-militares no evento. O próprio UNOCHA concluiu que, devido à sua ausência histórica do Haiti, a MINUSTAH foi assumindo, ao longo dos anos, a condução dos assuntos humanitários no país. A falta de liderança do UNOCHA na sede da ONU em Nova York, e também no nível local de Porto Príncipe, favoreceu para que o Departamento de Operações de Paz (*Department of Peacekeeping Operations*, DPKO) e a MINUSTAH assumissem a orientação das prioridades e orientação estratégica da agenda humanitária. Nas entrevistas realizadas, militares participantes das atividades humanitárias consideravam que os encontros de coordenação civil-militar do *cluster* humanitário, liderados pelos representantes do UNOCHA e demais Agências civis, eram deficientes de orientação estratégica. Os contingentes militares preencheram esta lacuna com as instruções emanadas da MINUSTAH, do Comando SUL ou do DPKO. Apesar dos militares estarem dispostos a trabalhar conjuntamente com as agências civis humanitárias, inicialmente, os mesmos eram utilizados somente para prover escoltas. Nas primeiras três semanas, os militares não eram utilizados pela comunidade humanitária para outras tarefas, tais como limpeza de entulho e reparação de pontes. Esta situação não foi aceita pelo Exército dos EUA, que passou a distribuir suprimentos de ajuda, incluindo

alimentos por lançamento aéreo. Uma das conclusões do relatório sobre as relações civis-militares foi reconhecer que:

Trabalhando com o IASC, o UNOCHA precisa facilitar as discussões sobre como esclarecer que as agências em geral, e os clusters em particular, precisam se relacionar com forças militares em situações de desastres naturais, que não envolvam conflito armado, quando as forças militares sejam empregadas em missões humanitárias. (BHATTACHARJEE; LOSSIO, 2011)

As capacidades militares brasileiras possibilitam a criação de Força-Tarefa Humanitária Expedicionária semelhante à Força-Tarefa Conjunta *Leeward Islands*, empregada pelo Comando Sul em Operações FHA/FDR em São Martinho, conforme descrito no item 4.4. Com a adjudicação de meios e militares das Forças Armadas brasileiras é possível reproduzir o sucesso operacional semelhantes aos norte-americanos, integrando componentes terrestres do EB com Fuzileiros Navais, combinado ao transporte com aeronaves C-130 Hércules da FAB e navios da Marinha do Brasil. Neste contexto destaca-se a capacidade de dois navios da Marinha do Brasil, o Porta-Helicópteros Multipropósito (PHM) Atlântico e do Navio Doca Multipropósito (NDM) Bahia, incorporados à Marinha do Brasil em 2018 e 2016, respectivamente.

O PHM Atlântico, quando ainda servia à *Royal Navy* como o HMS *Ocean*, realizou uma operação de assistência humanitária no Caribe em setembro de 2017. O HMS *Ocean* participou da operação de Resposta a Desastre nas Ilhas Virgens Britânicas por ocasião da passagem dos furacões *Irma* e *Maria*. O navio transportou 650 militares das três Forças Armadas britânicas, e 60 toneladas de ajuda, incluindo equipamentos de construção e outros materiais essenciais, como *kits* de higiene e pastilhas de purificação de água (UK, 2017). Nesta operação, o HMS *Ocean* realizou o transporte aéreo humanitário empregando os seguintes helicópteros: 3 *Wildcat*, 4 *Merlin* e 2 *Chinook*.

O PHM Atlântico pode transportar até 850 militares além de sua tripulação, 18 helicópteros, cerca de 40 veículos e ainda possui 4 Embarcações de Desembarque de Pessoal, que permitem abicagem em praias. Estes conectores dimensionados para o movimento navio-terra de um Assalto Anfíbio, oferece uma valiosa capacidade para participação em operações humanitárias.

Da mesma forma que o PHM Atlântico, o NDM Bahia, enquanto ainda servia

à Marinha da França como TCD *Siroco*, já participou da assistência humanitária na região por ocasião do terremoto do Haiti em 2010. Com uma grande capacidade de transporte de tropas, veículos, carga paletizada ou em containers, o navio pode hangarar até 3 aeronaves de médio porte, e operar organicamente uma Embarcação de Desembarque de Carga Geral e duas Embarcações de Desembarque de Viaturas e Material. Uma capacidade diferencial para o emprego do navio em situações humanitárias, é a disponibilidade de um complexo hospitalar de 500 m², com 50 leitos hospitalares, laboratório, e equipamentos para exames por imagem. O complexo hospitalar possui ainda duas salas de cirurgia, que permitiram ao TCD *Siroco* realizar de 3 a 7 operações por dia durante a presença do navio no Haiti (GROIZELEAU, 2010).

A promoção da interoperabilidade das Forças Armadas brasileiras para condução de Operação Humanitária, deu importante passo na Operação Atlântico V, realizada em Itaóca, no litoral do Espírito Santo, em 2018. Para a condução do exercício, o complexo hospitalar do NDM Bahia recebeu, pela primeira vez, militares dos setores de saúde do EB e da FAB para o guarnecimento de uma equipe médica conjunta. Outra situação também inovadora, no sentido de incrementar a interoperabilidade, foi a realização de operações aéreas do NDM Bahia com helicóptero da FAB. A partir de um programa de adestramento prévio à Operação Atlântico, pilotos da FAB foram qualificados para pouso a bordo, possibilitando a realização de transporte aeromédico terra-bordo com plena segurança.

No âmbito do desenvolvimento da interoperabilidade em Operações Combinadas com países amigos, destaca-se a realização da Operação UNITAS *Amphibious* realizada em setembro de 2019. O Exercício conduzido na Ilha da Marambaia, no litoral sul do Rio de Janeiro, tratou da realização de operação humanitária, conduzida por uma Força-Tarefa Anfíbia combinada, em uma situação fictícia de assistência a um país devastado por um furacão e um terremoto, cuja a população encontrava-se em situação de vulnerabilidade, desabrigada, sem comida e água (BARRETO, 2019). O exercício proporcionou aos militares das diferentes forças armadas participantes articulação de processos, métodos, desenvolvido ao longo do planejamento realizado sob a coordenação do Comando da Força de Fuzileiros da Esquadra. A Conferência Final de Planejamento contou com militares do Brasil, Argentina, Chile, Colômbia, Equador, Estados Unidos, México, Panamá, Paraguai e Peru (BRASIL, 2019b).

6. CONCLUSÃO E SUGESTÕES

Este estudo pretendeu avaliar a possibilidade do emprego das Forças Armadas brasileiras em operações humanitárias na região do mar do Caribe como ferramenta de Diplomacia de Defesa a fim de contribuir para o aumento da influência Geopolítica e projeção brasileira naquela região. A relevância deste estudo foi embasada na correlação da área de interesse caribenha com objetivo de defesa nacional de incremento da projeção do Brasil no concerto das nações por meio da participação das Forças Armadas, em apoio à política exterior, com ênfase em ações humanitárias, integrando Forças da ONU.

A partir da observação da área de interesse no entorno do mar do Caribe, envolvendo países no norte da América do Sul, na parte leste da América Central, e nas Antilhas, foram selecionados 22 países. Estes países conjuntamente representam um PIB regional de cerca de 1 trilhão de dólares, e um somatório populacional de 160 milhões de pessoas. As diferentes matizes culturais e linguísticas, mesclando influências espanholas, inglesas, francesas, e holandesas, culminaram em diferentes processos de desenvolvimento de mecanismos de integração e cooperação regional, e conseqüentemente, diferentes disponibilidades de apoio mútuo.

As características geográficas regionais favorecem a existência de uma grande possibilidade de ocorrência de desastres naturais. Furacões, terremotos, erupções vulcânicas, e alagamentos são fenômenos constantes na região, produzindo sérios riscos à população. Para mensurar os diferentes níveis de risco, foi identificado o Índice para Gerenciamento de Riscos (INFORM), o qual analisa 50 diferentes indicadores para produção de um ranking classificatório dos países. O INFORM 2019 apresenta, em seu resultado global, o Haiti como o país da região caribenha na maior situação de risco, recebendo o grau de risco muito alto. Também foram avaliados como em situação de alto grau de risco, em ordem decrescente: Guatemala, Colômbia, Nicarágua, e Honduras. Devido a média anual de 4 grandes furacões, é interessante observar os países sob maior risco neste quesito: Antígua e Barbuda, Cuba e República Dominicana.

A região do Caribe é historicamente palco de disputa da geopolítica de potências estrangeiras. Considerado como o “Mediterrâneo Americano”, o Caribe

convive com a presença dos EUA no desenvolvimento de arranjos multilaterais ou bilaterais para manter sua influência nos campos econômico e de defesa. Esta presença norte-americana foi recentemente contestada pelo regime venezuelano de Hugo Chávez, o qual contou com o apoio do Brasil, nos Governos de Lula e Dilma Rousseff. O desenvolvimento de arranjos multilaterais chavistas como a ALBA-TCP e PETROCARIBE, obtiveram certo êxito na disseminação regional do “Socialismo do Século XXI”. A Política Externa brasileira reforçou esta barreira à influência norte-americana, a partir da construção de reuniões de cúpulas que culminaram com a criação da CELAC (Comunidade dos Estados Latino-Americanos e Caribenhos) com efeitos na pauta da assistência humanitária regional, por meio da elaboração de diretrizes gerais de um plano de ação sobre a gestão integral de riscos. O objetivo deste plano de ação era contribuir para a prevenção e resposta a desastres e outras emergências nos países da região, mediante a coordenação e articulação de propostas e ferramentas com outros mecanismos de assistência humanitária na América Latina e no Caribe, como por exemplo o CDEMA (*Caribbean Disaster Emergency Management Agency*, Agência de Gestão de Emergência em Desastres do Caribe) e da RSS (*Regional Security System*, Sistema de Segurança Regional).

Entretanto a mudança do viés político brasileiro com a eleição do Presidente Jair Bolsonaro e a crise do enfraquecido regime venezuelano de Nicolás Maduro, tende a inverter a participação antagônica brasileira à influência dos EUA na região caribenha. Um dos indicadores da diminuição da importância da região para a Política Externa brasileira é o fechamento de 5 embaixadas localizadas nas Antilhas Menores. Neste contexto, a ampliação das medidas da Diplomacia de Defesa podem manter a presença benigna brasileira por meio do estreitamento de laços entre nossas Forças Armadas e os militares caribenhos.

Nas relações econômicas do Brasil com os países da região do mar do Caribe, constatou-se um comércio bilateral na ordem de US\$ 10 bilhões em 2018, com um considerável superavit brasileiro nas relações, com US\$ 8 bilhões de exportações, e importações na ordem de US\$ 2 bilhões. Os principais parceiros comerciais são a Colômbia (US\$ 4,5 bilhões) e o Panamá (US\$ 1,9 bilhões). Correlacionando-se estes países com o relatório INFORM, verifica-se que a Colômbia possui o 3º maior risco geral da região e o Panamá é o país que possui o maior risco, considerando-se a ameaça de tsunamis. O comércio realizado com a República Dominicana na ordem de US\$ 715 milhões, quase que totalmente

superavitário para Brasil, merece destaque pela proximidade deste país do fragilizado Haiti, e ser classificado como o 3º maior risco em se tratando de furacões. Em relação ao Panamá, destaca-se a importância do seu canal para a navegação mundial. O fluxo médio de navios mercantes de interesse brasileiro cruzando o canal é de 35 navios por mês. O recente alargamento do Canal do Panamá oferece uma oportunidade de crescimento das atividades dos portos ligados ao Corredor de Exportação de grãos do arco norte (Amazona, Amapá, Pará e Maranhão) com destino aos países asiáticos.

Compreendidos os riscos à população caribenha, a importância econômica da região para o Brasil, e a disputa geopolítica polarizada entre EUA e Venezuela, o estudo passou a aprofundar os conceitos relativos a assistência humanitária internacional, a participação de militares na assistência humanitária, a assistência humanitária da Diplomacia de Defesa e verificação da contribuição norte-americana para a assistência humanitária regional.

A assistência humanitária internacional, coordenada pela ONU, possui como agências basilares o UNOCHA (*United Nations Office for the Coordination of Humanitarian Affairs, Escritório das Nações Unidas de Coordenação de Assuntos Humanitários*) e o IASC (*Inter-Agency Standing Committee, Comitê Permanente Interagencial*). A partir da atuação destes órgãos, uma série de medidas foram tomadas no sentido de aperfeiçoar o atendimento das pessoas necessitadas principalmente, nas situações de desastres naturais. O UNOCHA tem a missão de mobilizar e coordenar efetivamente ações humanitárias em parceria com atores nacionais e internacionais, a fim de aliviar o sofrimento humano em desastres e emergências. O IASC reúne 18 Diretores das Nações Unidas e organizações não-governamentais para garantir a coerência dos esforços de preparação e resposta, formular políticas e chegar a acordo sobre as prioridades para uma ação humanitária reforçada. Interessante destacar que a IASC, a partir de 2005, fomentou o desenvolvimento de uma abordagem totalmente integrativa denominada de “*cluster approach*” para diminuir as lacunas e sobreposições na assistência prestada pelas organizações humanitárias.

Devido ao tsunami na Indonésia em 2004 e ao terremoto na Caxemira em 2005, observou-se a intensificação do emprego de recursos militares na assistência humanitária. Esta tendência, influenciou o UNOCHA a atualizar o manual “*OSLO GUIDELINES - Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets in*

Disaster Relief". O manual *OSLO GUIDELINES* reafirma a observância dos princípios fundamentais da humanidade, neutralidade, e imparcialidade, os quais devem permear a definição das tarefas e responsabilidades que orientam o planejamento e a execução de todos os envolvidos nas ações humanitárias. Também deixa claro a primazia das ações civis nos assuntos humanitários. Os militares devem ser usados como o último recurso, ou quando as suas capacidades forem únicas e não disponíveis pelas agências civis.

O crescimento da participação militar recebe críticas das agências civis. Segundo os críticos, a assistência humanitária passou a ser utilizada para o atingimento de objetivos políticos e militares, com base no desenvolvimento de ideias que justificam a chamada Intervenção Humanitária, como por exemplo a doutrina R2P (*responsibility to protect*). Entretanto, se os contingentes militares forem empregados dentro dos princípios do manual *OSLO GUIDELINES*, a participação será eficaz e de forma respeitosa à soberania do país afetado.

A compreensão da legitimidade da participação de militares na assistência humanitária passa pela redefinição do papel das Forças Armadas ocorrido ao final da Guerra Fria, na década de 1990. Houve o entendimento da evolução e do desenvolvimento da Diplomacia de Defesa, em um conjunto de práticas que resultam do uso não coercitivo dos recursos militares. Dentro deste conceito, conclui-se que as operações humanitárias conceituadas na Doutrina Militar Naval, permitem o uso benigno e não coercitivo das Forças Armadas brasileiras como ferramenta da Diplomacia de Defesa:

A operação humanitária é aquela realizada em outros países, em ambiente operacional permissivo, para reduzir os efeitos naturais ou acidentais provocados pelo homem, que representem séria ameaça à vida ou resultem em extenso dano ou perda de propriedade, e para prestar assistência cívico-social (BRASIL, 2018, p. 5-2).

Os EUA possuem intensa presença na assistência humanitária no Caribe, tendo como principais atores a USAID e o Comando Sul. A USAID possui o Escritório de Assistência a Desastres no Exterior (*Office of U.S. Foreign Disaster Assistance*, OFDA), o qual é a unidade administrativa realmente vocacionada conduzir as ações efetivas de Respostas a Desastres no âmbito internacional. O OFDA realiza a coordenação dos esforços humanitários entre os vários atores envolvidos, empregando Equipes de Resposta de Assistência a Desastres (*Disaster*

Assistance Response Team, DART) no terreno.

O Comando Sul realiza o preparo e emprego dos recursos militares com base em doutrina de emprego conjunto de meios, conduzindo operações FHA (*Foreign Humanitarian Assistance*, Assistência Humanitária para Estrangeiros) e operações FDR (*Foreign Disaster Relief*, Resposta a Desastres para Estrangeiros), na qual se verifica a presença dos princípios fundamentais do manual *OSLO GUIDELINES*. A partir do estudo da participação do Comando Sul na assistência humanitária prestada por ocasião dos furacões *Irma* e *Maria*, por uma Força-Tarefa conjunta humanitária, observou-se as vantagens operacionais resultantes da interoperabilidade. Outro aspecto interessante é a interação existente entre as Forças Armadas Americanas e os países-parceiros caribenhos para treinamento combinado. São exemplos, os exercícios anuais *Beyond the Horizon* e *New Horizons* de assistência humanitária e cívica com o fornecimento de serviços médicos e de infraestrutura para as comunidades necessitadas, tais como a construção de escolas, clínicas e poços de água em países da região. Destaca-se também a iniciativa interagencial recente promovida pelos EUA, a *U.S.-Caribbean Resilience Partnership* (Parceria de Resiliência EUA-Caribe), baseada em um esforço colaborativo para desenvolver a capacidade regional de Resposta a Desastres e promover a resiliência.

Em virtude da grande participação de recursos militares norte-americanos em operações FHA e FDR serem fontes de possíveis atritos com os atores humanitários civis, o *Naval War College* desenvolveu um bom instrumento para aproximação dos civis e militares com o Programa de Resposta Humanitária Civil-Militar (*Civilian-Military Humanitarian Response Program, HRP*), que consiste na criação de uma rede com Universidades, Agências humanitárias, e ONG, para o estudo e reflexão de temas humanitários.

A assistência humanitária no Brasil é desenvolvida no âmbito da Cooperação Brasileira para o Desenvolvimento Internacional (COBRADI) e é tratada com a denominação de cooperação humanitária. De acordo com a legislação vigente, a responsabilidade pela cooperação humanitária é de responsabilidade do MRE e desenvolvida na Agência Brasileira de Cooperação pela Coordenação Geral de Cooperação Humanitária (CGCH). A CGCH não possui uma vertente operacional à semelhança da USAID/OFDA. A partir de estudos feitos pelo IPEA, para o período 2005-2016, é possível identificar os gastos brasileiros na Cooperação Internacional e

em especial na cooperação humanitária. O governo brasileiro dispendeu na COBRADI um total de R\$ 16,3 bilhões no período de 2005 a 2016 (IPEA 2018). No período dos Governos Lula e Dilma Rousseff o Brasil registrou forte crescimento nos valores despendidos na cooperação humanitária, tendo chegado a um ápice de R\$ 284 milhões em 2010. Entretanto, a cooperação humanitária foi quase que totalmente conduzida para a doação de alimentos, sendo os países mais favorecidos com a cooperação brasileira o Haiti, Cuba e Guatemala. No período de 2007 até 2014, Cuba recebeu o equivalente a US\$ 29,7 milhões.

A participação de militares brasileiros na cooperação humanitária coordenada pelo MRE, resumiu-se quase que exclusivamente ao transporte de medicamentos doados, principalmente por aeronaves da FAB. Assim sendo, pode-se afirmar que a participação efetiva de maior vulto ocorreu por ocasião do terremoto do Haiti, prestando importante apoio logístico as atividades humanitárias durante todo o período mais crítico pós-terremoto, e contribuindo para a demolição de edificações, a desobstrução de vias públicas, reconstrução de escolas e hospitais.

Entretanto, as Forças Armadas brasileiras também possuem outras capacidades a oferecer em Operações Humanitárias como, por exemplo, a execução das seguintes tarefas: evacuar vítimas e constituir equipes de busca e salvamento; restabelecer, em caráter emergencial, as linhas de comunicações; realizar tratamento e suprimento de água; realizar confecção e fornecimento de alimentação; apoiar Serviços de Saúde; realizar acolhimento emergencial de desalojados e desabrigados; combate a incêndios florestais; desobstrução de vias e reconstrução (Engenharia); descontaminação/desinfecção de Defesa Nuclear, Biológica, Química, Radiológica (NBQR).

A disponibilidade do PHM Atlântico e do NDM Bahia, conjugada com o atual grau de aprestamento das Forças Armadas brasileiras, permitem ao Brasil dispor de Força-Tarefa conjunta humanitária para realização de operação humanitária na região do mar do Caribe, dentro dos princípios do manual *OSLO GUIDELINES*. Assim sendo, este estudo conclui que é exequível e aceitável empregar as Forças Armadas brasileiras em operações humanitárias na região do mar do Caribe como ferramenta de Diplomacia de Defesa a fim de contribuir para o aumento da influência Geopolítica e projeção brasileira naquela região.

Por fim, em face dos estudos realizados, apresentam-se as seguintes sugestões, no âmbito do MD, para o aperfeiçoamento da participação das Forças

Armadas brasileiras em assistência humanitária no Caribe:

- Elaboração de um manual pelo MD sobre operação humanitária Internacional conjunta, à semelhança do manual americano JP-3-29;

- Manutenção da aproximação com o Comando Sul nos exercícios realizados sobre assistência humanitária, inclusive com a participação dos exercícios *Beyond the Horizon* e *New Horizons*;

- Incremento das demais ações de Diplomacia de Defesa com os países de maior risco na região, coincidentes com os maiores interesses nacionais, em especial Colômbia, Panamá e República Dominicana.

Estas são algumas medidas, não as únicas, que podem ajudar ao aperfeiçoamento do preparo e emprego dos recursos militares brasileiros na assistência humanitária internacional, em especial, nas recorrentes situações de desastres naturais na região do mar do Caribe. Este estudo deverá incitar a reflexões e novas pesquisas no intuito de promover o aperfeiçoamento de respostas humanitárias interagenciais coesas do Governo a fim de contribuir para o incremento da projeção do Brasil no concerto das nações e sua inserção em processos decisórios internacionais.

REFERÊNCIAS

- ASSOCIATION DE RECHERCHES ET D'ÉTUDES DE LA CARAÏBE (AREC). **Atlas Caribe**. Martinica, 2011. Disponível em: <<https://atlas-caraibe.certic.unicaen.fr/es/>>. Acesso em 20 mai.2019.
- ABDENUR, Adriana Erthal; SOCHACZEWSKI, Monique. **O Brasil como ator humanitário**. In: DEUS, Susana de; REIS, Renata. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.
- AFRICAN, CARIBBEAN AND PACIFIC GROUP OF STATES (ACP). **What is the ACP Group?**. Bruxelas, 2019. Disponível em: <<http://www.acp.int/node/7>>. Acesso em 16 jun. 2019.
- ALEXANDER, Jessica F. **USNS Spearhead: Fast, flexible, first in class**. Virginia: Military Sealift Command Public Affairs Office, 2013. Disponível em: <<https://www.msc.navy.mil/sealift/2013/March/spearhead.htm>>. Acesso em: 5 set. 2019.
- ANTIQUERA, Daniel de Campos. **A Amazônia e a política externa brasileira: análise do Tratado de Cooperação Amazônica (TCA) e sua transformação em organização internacional (1978-2002)**. Campinas: Instituto de Filosofia e Ciências Humanas, Universidade Estadual de Campinas, dissertação de mestrado, 2006.
- ARELLANO, Félix Gerardo. **Nacimiento, Evolución y Perspectivas de la Alianza Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América**. Quito: Friedrich-Ebert-Stiftung – ILDOIS, 2009. Disponível em: <<http://library.fes.de/pdf-files/bueros/quito/06815.pdf>>. Acesso em 20 jul. 2019.
- ASSOCIAÇÃO DOS ESTADOS DO CARIBE (AEC). **Dirección de Reducción del Riesgo de Desastres**. Trinidad e Tobago, 2019. Disponível em: <<http://www.acs-aec.org/index.php?q=es/reduccion-del-riesgo-de-desastres>>. Acesso em: 20 jul. 2019.
- BARRETO, Andréa. **Forças Armadas brasileiras se preparam para o exercício UNITAS**. Rio de Janeiro: Diálogo Revista Militar Digital, 5 jun. 2019. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt/articles/brazilian-armed-forces-prepare-unitas-exercise>>. Acesso em: 15 ago. 2019.
- BÉGOT, Monique; BUELON, Pascal. **Una Cuenca del Mundo**. Martinica, 2011. Disponível em: <<http://atlas-caraibe.certic.unicaen.fr/es/#>>. Acesso em: 20 mai.2019.
- BHATTACHARJEE Abhijit; LOSSIO, Roberta. **Evaluation of OCHA Response to the Haiti Earthquake**. Genebra, 14 fev. 2011. Disponível em: <<https://www.unocha.org/sites/dms/Documents/Evaluation%20of%20OCHA%20Response%20to%20the%20Haiti%20Earthquake.pdf>>. Acesso em: 10 set. 2019.
- BRASIL. ESCOLA SUPERIOR DE GUERRA. **Fundamentos do Poder Nacional**. Rio de Janeiro, RJ, 2019a.

BRASIL. FORÇA AÉREA BRASILEIRA. **Avião da FAB resgata 14 pessoas em ilha atingida pelo furacão Irma**. Brasília, DF: FAB, set. 2017. Disponível em: <<http://www.fab.mil.br/noticias/mostra/30904/AJUDA%20HUMANIT%C3%81RIA%20-%20Avi%C3%A3o%20da%20FAB%20resgata%2014%20pessoas%20em%20ilha%20atingida%20pelo%20furac%C3%A3o%20Irma>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

BRASIL. MARINHA DO BRASIL. **Marinha realiza a Conferência Final de Planejamento da Operação UNITAS Lant LX/ Amphibious – 2019**. Brasília, DF: Centro de Comunicação Social da Marinha, 25 jun. 2019b. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/noticias/marinha-realiza-conferencia-final-de-planejamento-da-operacao-unitas-lant-lx-amphibious>>. Acesso em: 15 ago. 2019.

BRASIL. MARINHA DO BRASIL. COMANDO GERAL DO CORPO DE FUZILEIROS NAVAIS. **CGCFN-1-13 - Manual de Operações Humanitárias dos Grupamentos Operativos de Fuzileiros Navais**. Rio de Janeiro: CGCFN, 2008.

BRASIL. MARINHA DO BRASIL. ESTADO-MAIOR DA ARMADA. **EMA - 305 DOCTRINA MILITAR NAVAL (DMN)**. Brasília, DF: EMA, 2018.

BRASIL. MINISTÉRIO DA DEFESA. **Doutrina de Operações Conjuntas**. Brasília, DF: MD, 2011.

_____. **Estratégia Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2016a. Aprovada em 14 dez. 2018 pelo Decreto Legislativo do Congresso Nacional nº 179, de 2018. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf>. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Glossário das Forças Armadas**. Brasília, DF: MD, 2007.

_____. **Instruções para Emprego das Forças Armadas em Apoio à Defesa Civil (MD33-I-01)**. Brasília, DF: MD, 2015a.

_____. **Marinha do Brasil presta ajuda humanitária a vítimas de vulcão em Cabo Verde**. Brasília, DF, 2015b. Disponível em: <https://www.defesa.gov.br/noticias/14913-marinha-do-brasil-presta-ajuda-humanitaria-a-vitimas-de-vulcao-em-cabo-verde>>. Acesso em: 30 jun. 2019.

_____. **Política Nacional de Defesa**. Brasília, DF: MD, 2016b. Aprovada em 14 dez. 2018 pelo Decreto Legislativo do Congresso Nacional nº 179, de 2018. Disponível em: https://www.defesa.gov.br/arquivos/2017/mes03/pnd_end.pdf. Acesso em: 15 abr. 2019.

_____. **Plano de Emprego das Forças Armadas em caso de Desastres**. Brasília, DF, dez. 2013.

BRASIL, MINISTÉRIO DA ECONOMIA INDÚSTRIA COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Comex Vis: Continentes e Blocos América Central e Caribe**. Brasília, DF, 2019c. Disponível em: <[http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis/frame-bloco?bloco=america central e caribe](http://www.mdic.gov.br/comercio-externo/estatisticas-de-comercio-externo/comex-vis/frame-bloco?bloco=america%20central%20e%20caribe)>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRASIL. MINISTÉRIO DA ECONOMIA INDÚSTRIA COMÉRCIO EXTERIOR E SERVIÇOS. **Comex Vis: Países Parceiros**. Brasília, DF, 2019d. Disponível em: <<http://www.mdic.gov.br/comercio-exterior/estatisticas-de-comercio-exterior/comex-vis/frame-pais?pais=hti>>. Acesso em: 23 jul. 2019.

BRAUN, Julia. **Itamaraty fecha cinco embaixadas brasileiras no Caribe**. Veja, São Paulo, 4 jun. 2019. Disponível em: <<https://veja.abril.com.br/mundo/itamaraty-fecha-cinco-embaixadas-brasileiras-no-caribe/>>. Acesso em: 30 jul. 2019.

CARIBBEAN DISASTER EMERGENCY MANAGEMENT AGENCY (CDEMA). **What is CDEMA´s mandate?**. Barbados, 2019. Disponível em: <<https://www.cdema.org/about-us#what-is-cdema-s-mandate>>. Acesso em 15 jun. 2019.

COMUNIDADE DOS ESTADOS LATINO-AMERICANOS E CARIBENHOS (CELAC). **Declaracion de Santiago de la I Cumbre CELAC**. Santiago, 2013a. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/DECELAC.2013ES.P.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

_____. **Plan de Acción de la CELAC 2013**. Santiago, 2013b. Disponível em: <http://www.itamaraty.gov.br/images/ed_integracao/docs_CELAC/PLACELAC.2013ES.P.pdf>. Acesso em: 21 jul. 2019.

COOK, Geraldine. **O Caribe depende de organização híbrida para apoio mútuo**. Flórida: Diálogo Revista Militar Digital, abr. 2017. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt/articles/caribbean-relies-hybrid-organization-mutual-support>>. Acesso em: 20 mai.2019.

COTTEY, Andrew; FOSTER, Anthony. **Resheaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance**. Nova York: Adelphi Paper, abr. 2004.

DIAZ, Emilio Sánchez de Rojas. **Sobre el denominado "Mediterráneo americano".XV Encuentro de Latinoamericanistas Españoles**. Madri, nov. 2012. pp.1337-1350. Disponível em : <<https://halshs.archives-ouvertes.fr/halshs-00876896/document>>. Acesso em: 5 jun. 2019.

DIETERICH, Heinz. **Hugo Chávez y el socialismo del siglo XXI**. Buenos Aires: Nuestra América, 2005.

DEUS, Susana de; REIS, Renata. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

DIÁLOGO. **Navio da Marinha do Brasil parte para o Haiti no dia 1º de fevereiro**. Flórida: Diálogo Revista Militar Digital, jan. 2010. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/pt/articles/navio-da-marinha-do-brasil-parte-para-o-haiti-no-dia-1-de-fevereiro>>. Acesso em : 30 jul. 2019.

_____. **Joint Task Force-Leeward Islands Successfully Completes Humanitarian Assistance Mission**. Flórida: Diálogo Revista Militar Digital, out. 2017. Disponível em: <<https://dialogo-americas.com/en/articles/joint-task-force-leeward-islands-successfully-completes-humanitarian-assistance-mission>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

GROIZELEAU, Vincent. **Le TCD Siroco rentre de sa mission d'assistance à Haïti**. Nantes: Mer et Marine, 3jun. 2010. Disponível em: <<https://www.meretmarine.com/fr/content/le-tcd-siroco-rentre-de-sa-mission-dassistance-haiti>>. Acesso em: 19 ago. 2019.

HAMANN, Eduarda Passarelli; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro, Instituto Igarapé, out. 2017. Disponível em: <<https://igarape.org.br/brasil-na-minustah-2004-2017/>>. Acesso em 10 jun. 2019.

HOLZGREFE, J. **The humanitarian intervention debate**. In: HOLZGREFE, J. L.; KEOHANE, R. O. (Ed.). **Humanitarian intervention: ethical, legal, and political dilemmas**. Nova York: Cambridge University Press, 2003.

INTER-AGENCY STANDING COMMITTEE (IASC). **About the Inter-Agency Standing Committee**. Genebra, 2019a. Disponível em: <<https://interagencystandingcommittee.org/about-inter-agency-standing-committee>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

_____. **Index for Risk Management (INFORM) Grid 2019**. Genebra, 2019b. Disponível em: <<http://www.inform-index.org/>>. Acesso em 20 jun. 2019.

INSTITUTO DE PESQUISA ECONÔMICA APLICADA (IPEA). **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009**. Brasília :IPEA, 2010.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2010**. Brasília: IPEA, 2013.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2011-2013**. Brasília: IPEA, 2016.

_____. **Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2014-2016**. Brasília: IPEA, 2018.

LIMA, João Antônio dos Santos. **Além do Haiti: A quem se destina a cooperação humanitária brasileira?**. Boletim de economia e política internacional, IPEA. Brasília: IPEA, n 23, p. 73-99, mai./ago. 2017 Disponível em: <http://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/boletim_internacional/171219_be_pi_23.pdf>. Acesso em: 10 jul.2019.

MOREIRA, Gabriel Boff. **A política regional da Venezuela entre 1999 e 2012 : petróleo, integração e relações com o Brasil**. Brasília: FUNAG, 2018.

NATIONAL HURRICANE CENTER (NHC). **Atlantic Basin Storm Count**. Flórida, 2019. Disponível em: <https://www.nhc.noaa.gov/climo/images/Atlantic_Storm_Count.jpg>. Acesso em 10 mai. 2019.

ORGANIZAÇÃO DOS ESTADOS DO CARIBE ORIENTAL (OECS). **Disaster Response and Risk Reduction**. Santa Lúcia, 14 mai. 2019. Disponível em: <<https://www.oecs.org/topics/disaster-preparedness>>. Acesso em 20 jun. 2019.

PADILHA, Luiz. **NDCC Almirante Saboia parte com destino a Buenos Aires**. Defesa Aérea & Nava, Rio de Janeiro, 2013. Disponível em: <<https://www.defesaaereanaval.com.br/naval/ndcc-almirante-saboia-parte-com-destino-a-buenos-aires>>. Acesso em 20 jun. 2019.

PALLARDY, Richard. **2010 Haiti earthquake**. Chicago: Encyclopedia Britannica, 1 abr. 2019. Disponível em: <<https://www.britannica.com/event/2010-Haiti-earthquake>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. **O Brasil e a América do Sul: relações regionais e globais**. Rio de Janeiro: Alta Books, 2015.

REGIONAL SECURITY SYSTEM (RSS). **Mission Statement**. Barbados, 2019. Disponível em: <<https://www.rss.org.bb/about-us/>>. Acesso em 20 jun. 2019.

SCHEIDT, Eduardo. **“Revolução Bolivariana” nos discursos de Hugo Chávez**. São Paulo: Cordis Revista Eletrônica de História Social da Cidade, 11 jun. 2014. Disponível em: <<https://revistas.pucsp.br/cordis/article/view/19802/14710>>. Acesso em: 27 jul. 2019.

SISTEMA ECONÔMICO LATINO AMERICANO Y DEL CARIBE (SELA). **Evolution of the PETROCARIBE Energy Cooperation Agreement**. Venezuela, jun. 2015. Disponível em: <<http://www.sela.org/media/1950653/evolution-of-petrocaribe.pdf>>. Acesso em: 29 jul. 2019.

SILVA, Antonio Ruy de Almeida. **A diplomacia de defesa na política internacional**. Rio de Janeiro: ESG, 2018.

SILVA, André Luis Reis; SILVEIRA, Isadora Loreto. **Da ALCA à CELAC: o Brasil e os desafios da integração continental**. São Paulo: Brazilian Journal of international Relation (BJIR), 2012. Disponível em: <<http://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/download/2511/2190/0>>. Acesso em: 20 jul. 2019.

SILVA, Rafael Fonseca Farias da. **Análise do impacto da ampliação do Canal do Panamá no Transporte Marítimo brasileiro**. Projeto de graduação – UFRJ/Escola Politécnica/Curso de Engenharia Oceânica. Rio de Janeiro, 2017. Disponível em: <<http://monografias.poli.ufrj.br/monografias/monopoli10019289.pdf>>. Acesso em: 1 ago. 2019.

SILVA, Leonardo Lopes Pereira da. **Tráfego Mercante de Interesse brasileiro pelo**

Canal do Panamá. Mensagem recebida por <leonardo.lopes@marinha.mil.br>. Acesso em 16 jul. 2019.

SILVA FILHO, Oscar Moreira da. **O Terremoto no Haiti – A participação do NDCC Almirante Saboia.** O ANFÍBIO, Rio de Janeiro, n. 30, p. 44-49, 2011. Disponível em: <<https://www.marinha.mil.br/cgcfm/sites/www.marinha.mil.br/cgcfm/files/2011anf.pdf>>. Acesso em: 24 jun. 2019.

SOBRINHO, Walter Marinho de Carvalho. **A Atuação das Forças Armadas Brasileiras em Apoio à Defesa Civil e Ajuda Humanitária Internacional (AHI).** Mensagem recebida por <walter.sobrinho@defesa.gov.br>. Acesso em 26 abr. 2019.

SOVEREIGN, Michel G. **Humanitarian assistance and disaster relief in the next century, workshop report october 28-30, 1997.** Washington. DC: Department of Defense, C4ISR Cooperative Research Program, 1997.

TURBOUT, Frédérique. **Natural Hazards (2011).** Martinica, 2011. Disponível em: <<https://atlas-caraibe.certic.unicaen.fr/en/page-208.html>>. Acesso em: 10 jun. 2019.

UNITED NATIONS (UN). **No Brasil, chefe de operações de paz da ONU destaca contribuição do país.** Nova York, 29 nov. 2017. Disponível em: <<https://news.un.org/pt/story/2017/11/1602091-no-brasil-chefe-de-operacoes-de-paz-da-onu-destaca-contribuicao-do-pais>> Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. **Report of the Secretary-General Implementing the responsibility to protect.** Nova York, 12 jan. 2009. Disponível em: <<http://responsibilitytoprotect.org/implementing%20the%20rtoptop.pdf>>. Acesso em: 12 jun. 2019.

_____. **Resolution 46-182, Strengthening of the coordination of humanitarian emergency assistance of the United Nations.** Nova York, 19 dec. 1991. Disponível em: <<https://www.un.org/documents/ga/res/46/a46r182.htm>>. Acesso em 10 jun. 2019.

_____. **Secretary-General presents his Annual Report to General Assembly.** Nova York, 20 set. 1999. Disponível em: <<https://www.un.org/press/en/1999/19990920.sgsm7136.html>>. Acesso em: 10 mai. 2019.

UNITED NATIONS OFFICE FOR THE COORDINATION OF HUMANITARIAN AFFAIRS (UNOCHA). **Guide for the Military 2.0.** Genebra, mai. 2017. Disponível em: <<<https://www.unocha.org/sites/unocha/files/Guide%20for%20the%20Military%20v2.pdf>>>. Acesso em: 20 jun. 2019.

_____. **Guidelines on the Use of Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief ("Oslo Guidelines").** Genebra, mar. 1994. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/4289f0114.html>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. **Guidelines on the Use of Foreign Military and Civil Defence Assets In Disaster Relief ("Oslo Guidelines").** Genebra, jun. 2008. Disponível em: <<https://www.refworld.org/docid/47da87822.html>>. Acesso em: 30 abr. 2019.

_____. **What is the Cluster Approach?**. Genebra, 2019. Disponível em: <<https://www.humanitarianresponse.info/en/about-clusters/what-is-the-cluster-approach>>. Acesso em: 23 jun. 2019.

UNITED KINGDOM (UK). DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **HMS Ocean arrives in Caribbean to boost UK disaster relief effort**. Londres, 22 set. 2017. Disponível em: <<https://www.gov.uk/government/news/hms-ocean-arrives-in-caribbean-to-boost-uk-disaster-relief-effort>>. Acesso em 20 ago. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA), DEPARTMENT OF THE INTERIOR. **Definitions of Insular Area Political Organizations**. Washington, DC, 2019a. Disponível em: <<https://www.doi.gov/oia/islands/politicatypes>>. Acesso em 5 jun. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA), DEPARTMENT OF DEFENSE. **Joint Publication 3-29 Foreign Humanitarian Assistance**. Washington, DC: Joint Chiefs of Staff, 2007. Disponível em: <https://www.jcs.mil/Portals/36/Documents/Doctrine/pubs/jp3_29.pdf>. Acesso em : 15 fev. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA), DEPARTMENT OF DEFENSE, U.S. SOUTHERN COMMAND. **Strengthen Partnerships**. Florida, 2019b. Disponível em: <<https://www.southcom.mil/Lines-of-Effort/Strengthen-Partnerships/>>. Acesso em 10 ago. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). UNITED STATES AGENCY FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT (USAID). **Latin America and the Caribbean Humanitarian Assistance in Review Fiscal Year (FY) 2009 – 2018**. Washington, DC, 2018. Disponível em: <<https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/USAID-DCHA%20LAC%20Humanitarian%20Assistance%20in%20Review%20-%20FY%202009-2018.pdf>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

_____. **Office of U.S. Foreign Disaster Assistance**. Washington, DC, 2019c. Disponível em: <<https://www.usaid.gov/who-we-are/organization/bureaus/bureau-democracy-conflict-and-humanitarian-assistance/office-us>>. Acesso em 6 jul.2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). DEPARTMENT OF STATE. **U.S.-Caribbean Resilience Partnership**. Washington, 2019d. Disponível em: <<https://www.state.gov/u-s-caribbean-resilience-partnership/>>. Acesso em: 10 ago. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). U.S. NAVY. **HOSPITAL SHIPS T-AH**. Washington, 2019e. Disponível em: <https://www.navy.mil/navydata/fact_display.asp?cid=4625&tid=200&ct=4>. Acesso em: 15 ago. 2019.

UNITED STATES OF AMERICA (USA). U.S. NAVY. U. S. NAVAL WAR COLLEGE. **Civilian-Military Humanitarian Response Program**. Newport , RI, 2019f. Disponível em: <<https://usnwc.edu/college-of-maritime-operational-warfare/Humanitarian-Response-Program>>. Acesso em: 12 ago.2019.

VIEIRA NETO, Floriano Peixoto. **Epopeia militar brasileira no Haiti**. In: HAMANN, Eduarda Passarelli ; TEIXEIRA, Carlos Augusto Ramires. **A participação do Brasil na MINUSTAH (2004-2017): percepções, lições e práticas relevantes para futuras missões**. Rio de Janeiro: Instituto Igarapé, out. 2017. Disponível em: <<https://igarape.org.br/wp-content/uploads/2018/03/2018-03-06-AE-MINUSTAH-PT.pdf>>. Acesso em: 17 jun. 2019.

WILLIAMS, Mark Eric. **The new balancing act: international relations theory and Venezuela's foreign policy**. In: EASTWOOD, Jonathan e PONNIAH, Thomas (Orgs.). **The revolution in Venezuela: social and political change under Chávez**. Cambridge: Harvard University Press, David Rockefeller Center for Latin American Studies, 2011.

WHITALL, Jonathan; REIS, Renata Reis; DEUS, Susana. **O que não fazer: como a manipulação da ajuda humanitária prejudica a eficácia da resposta a emergências**. In: DEUS, Susana de; REIS, Renata. **Crises humanitárias, cooperação e o papel do Brasil**. Rio de Janeiro: Médicos Sem Fronteiras, 2016. Disponível em: <https://www.msf.org.br/publicacoes/livro_crisis_humanitarias_e_o_papel_brasil.pdf>. Acesso em: 5 jun. 2019.

WIHARTA, Sharon et al. **The Effectiveness of Foreign Military Assets in Natural Disaster Response**. Suécia: Elanders, 2008. Disponível em: <<https://www.sipri.org/publications/2008/effectiveness-foreign-military-assets-natural-disaster-response>>. Acesso em 30 mai. 2019.

WORLD BANK. **World Bank Open Data**. EUA: Washington (DC), 2019. Disponível em: <<https://data.worldbank.org/>>. Acesso em 10 jul. 2019.

ANEXO A – FIGURAS

Figura 1 – Mar do Caribe



Elaborado y publicado por AREC (Association de Recherches et Etudes sur la Caraïbe) con asistencia de



© AREC 2008 - Todos los derechos reservados

Fonte: AREC, 2011..

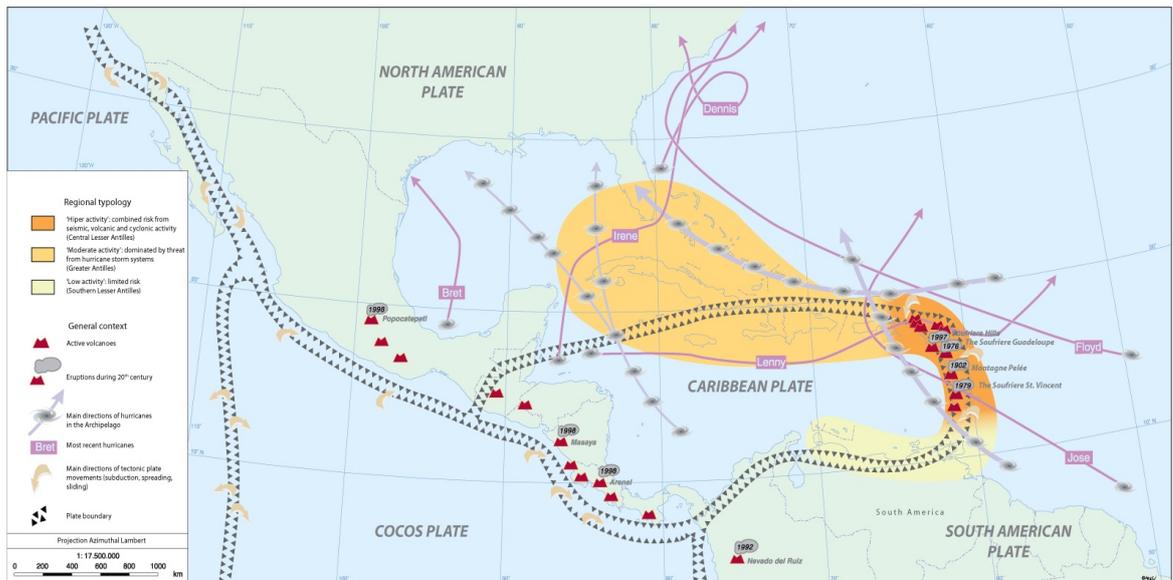
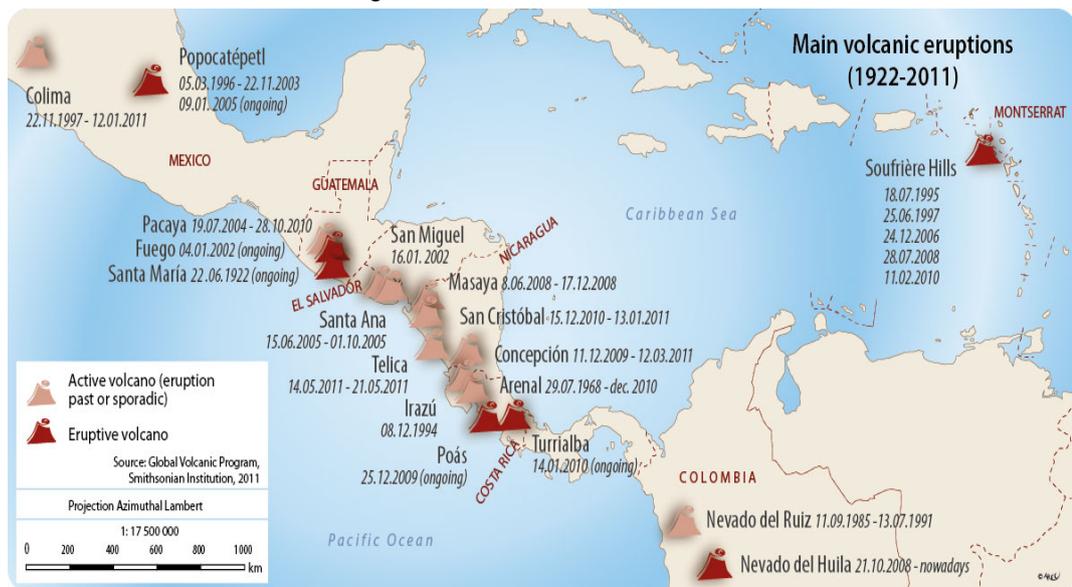


Figura 2 – Placas Tectônicas

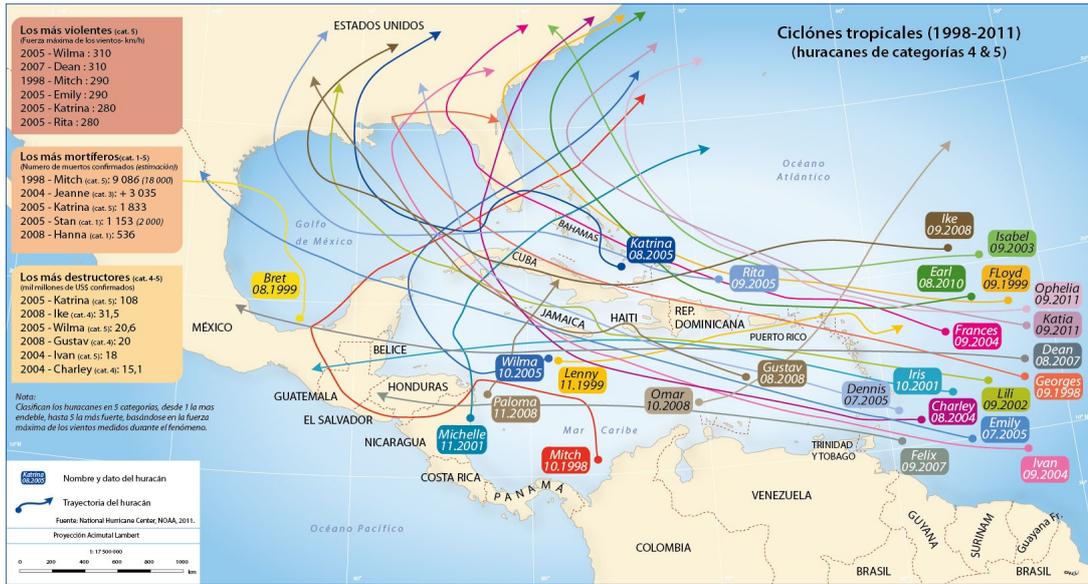
Fonte: AREC, 2011

Figura 3 – Vulcões no Caribe



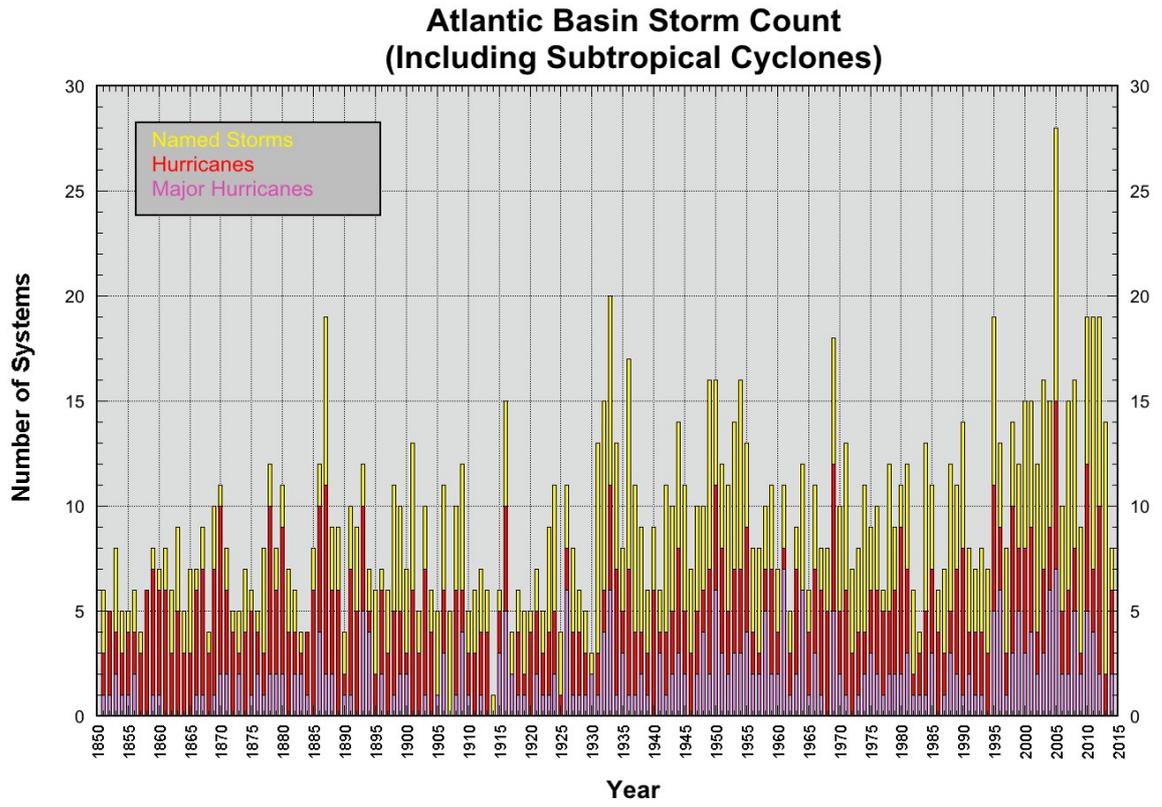
Fonte: AREC, 2011.

Figura 4 – Furacões no Caribe de 1998 a 2011



Fonte: AREC, 2011.

Figura 5 - Dispersão quantitativa de furacões no período 1850-2015



Fonte: NHC, 2019.