
Uma Visão Brasileira do Panorama Estratégico Global*

Celso Amorim**

É para mim uma grata oportunidade dirigir-me a esta seleta audiência. Gostaria de falar-lhes a respeito da visão brasileira sobre o panorama estratégico global. Para isso, e em sintonia com o evento que nos reúne aqui, parto da indagação sobre o estado do mundo neste princípio de década.

Constatar que vivemos em um mundo multipolar, como se tem feito, é correto, mas não é suficiente. É preciso identificar o ideal no horizonte do possível: o Brasil pretende contribuir para a construção de uma multipolaridade benigna.

Esta não é a primeira vez que este conceito é apresentado, e não me parece que ele esteja bem definido pela teoria. Espero que ele fique mais claro ao longo desta exposição.

Na multipolaridade benigna, o sistema internacional se enriquece com a existência de múltiplos polos de poder e distintas perspectivas. Um maior número de atores participa dos processos de tomada de decisão, aprimorando a representatividade dos mecanismos de gestão da governança global.

* Versão revista, em português, de texto preparado para participação do ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim, na conferência “L’état du monde, 30 ans”, organizada pela Éditions La Découverte e pela Biblioteca Nacional da França, em Paris, 18 de outubro de 2011.

** Mestre em Relações Internacionais pela Academia Diplomática de Viena, na Áustria. Exerceu o cargo de ministro das Relações Exteriores de 1993 a 1995 e de 2003 a 2010. Atualmente, é ministro da Defesa da República Federativa do Brasil.

A multipolaridade benigna também torna o sistema mais efetivo e vigoroso por meio do respeito à integridade dos princípios fundadores do multilateralismo, que tem seu fulcro na Organização das Nações Unidas (ONU).

A cooperação entre Estados que valorizam o pluralismo democrático fortalece a causa do desenvolvimento. Em um marco multipolar, a representação dos interesses dos menos poderosos ganha relevo mais acentuado do que em outros modelos de organização do poder (uni ou bipolar).

Nessas condições, a agenda internacional, em geral, e a agenda de segurança, em particular, não são prefixadas. A margem de autonomia dos Estados para escolherem o posicionamento que mais lhes convém aumenta quando o sistema internacional não se encontra asfixiado pela existência de apenas um ou dois polos. A ausência de alinhamentos automáticos, voluntários ou impostos, se traduz em maior responsabilidade pelo provimento da própria segurança.

A multipolaridade benigna favorece a democratização do sistema internacional, assentada no princípio inclusivo do multilateralismo. Mas a multiplicidade de polos de poder por si só não é garantia disso. É preciso que a vontade humana – no caso, a vontade política – “multilateralize a multipolaridade”. Dito de outra forma: que sejamos capazes de criar e respeitar normas que inibam impulsos desagregadores deste ou daquele ator internacional.

Não se pode desconsiderar a hipótese de que o sistema venha a adquirir feição similar à do concerto europeu do século XIX, em que a relativa autonomia dos atores conviveu com o estado de guerra mais ou menos endêmico.

Nesse modelo – que não é o que almejamos –, as rivalidades existentes entre as cinco potências principais serviam para equilibrar as relações entre elas, mas a busca de preponderância representava fator permanente de instabilidade.

O respeito à soberania dos Estados, nessas circunstâncias, dependia muito mais dos equilíbrios temporários de poder do que da adesão efetiva dos estadistas aos conceitos de integridade e igualdade jurídicas.

Não creio que a história se repita, mas, em sua astúcia, ela pode nos surpreender com situações que apresentam similaridades impressionantes com o passado. Refiro-me à possibilidade de instrumentalização individual ou coletiva do conceito contemporâneo de “responsabilidade de proteger”.

Como afirmou recentemente a Sra. Presidenta da República, Dilma Rousseff, em seu discurso na abertura dos trabalhos da Assembleia Geral das Nações Unidas, é preciso ter também “responsabilidade ao proteger”.

Isso nada tem a ver com indiferença em relação ao destino de populações assoladas por violações massivas de direitos humanos. Sempre defendi – inclusive em outras funções que exerci – que a “não indiferença” deve temperar (mas não suplantar) a “não intervenção”.

Tampouco seria o caso de recordar (por demasiado óbvio) o imperativo de que os mandatos do Conselho de Segurança sejam observados à risca, sem interpretações que os ampliem. O uso da força até pode ser delegado, como tem ocorrido (sempre com algum risco), mas a capacidade de julgar as situações e decidir ações correspondentes tem que estar seguramente nas mãos do Conselho, sob pena de passarmos da ordem à anarquia.

O emprego da força deve ser feito apenas como último recurso – inclusive pelo legado que deixa (destruição, morte de inocentes, caos social, aprofundamento de rivalidades domésticas e internacionais, entre outros). Desnecessário dizer que somente a Organização universal por excelência tem o mandato de decidir sobre o uso da força como instrumento de segurança coletiva (diferentemente do direito de legítima defesa).

Senhoras e senhores,

O eixo político, econômico e militar do planeta está em deslocamento.

O debate sobre o declínio relativo dos Estados Unidos e sobre as consequências da crise por que passa a Europa terá sérias implicações para as respectivas capacidades de projeção estratégica no plano global.

A notável ascensão da China e da Índia e a recuperação da Rússia demonstram que a multiplicidade de polos de poder é uma realidade palpável com a qual precisamos lidar.

O crescimento acelerado da América do Sul desde o início deste século e o desabrochar da África – continente até há pouco tido por muitos analistas como fadado à miséria e à estagnação – reforçam a convicção de que está em curso um amplo processo de desconcentração do poder em escala planetária.

Em cada um dos principais tabuleiros internacionais (político, econômico, militar, cultural etc.), o número de atores relevantes tem se expandido nos últimos vinte anos. Esse fenômeno é mais visível nos campos econômico e financeiro, com a substituição do G-7/G-8 pelo G-20 como principal fórum de concertação. A mesma tendência faz-se sentir nas negociações comerciais ou de mudança climática.

Nesse contexto, do ponto de vista estratégico, o incremento das margens de autonomia dos Estados está condicionado primariamente à superação das suas vulnerabilidades.

Qualquer que seja a geometria de poder prevalecente em um dado momento histórico – e, repito, creio que a existência de uma multiplicidade de polos é mais conducente à realização das aspirações coletivas da humanidade do que a existência de apenas um ou dois –, teremos de conviver com riscos.

A hipótese de que um ou mais Estados poderosos se recuse a permitir o equacionamento de divergências de forma pacífica e no seio das instituições existentes não pode ser descartada.

O Brasil identifica no uso unilateral e indiscriminado da força uma das mais sérias ameaças à estabilidade internacional. A propensão ao encaminamento militar das disputas é outro grave fator de instabilidade.

A eventual desintegração dos pilares em que se apoia o sistema internacional de segurança torna imprescindível a implementação de consistentes políticas de defesa.

Nesse sentido, o Brasil vê com muita prudência – vê com reservas – o Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) aprovado ano passado na Cúpula de Lisboa. Ao referendar intervenções coercitivas da aliança atlântica, com ou sem autorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas, fundamentadas em preceitos tão fluidos quanto a simples existência de grave ameaça à aliança ou a um de seus membros, a OTAN contribui, mesmo que involuntariamente, para o enfraquecimento da regulação multilateral do emprego da força, a qual, volto a frisar, cabe primordialmente às Nações Unidas.

Senhoras e senhores,

Três dados básicos caracterizam a situação estratégica do Brasil. Por um lado, constitui um vasto espaço continental. Por outro, detém um amplo espaço marítimo. Além disso, compartilha fronteiras terrestres com dez países. É essa a escala de nossos desafios de segurança.

Ao mesmo tempo, a pluralidade cultural e a diversidade étnica caracterizam nossa sociedade. Estamos em paz com nossos vizinhos há mais de 140 anos. A última vez em que tropas brasileiras lutaram em uma guerra foi junto aos Aliados, na Itália, durante a Segunda Guerra Mundial.

A paz é circunstância não apenas desejável como também indispensável para nosso desenvolvimento. Realizar por inteiro o potencial de nosso povo e de nosso território constitui tarefa imensamente exigente. Por isso, o propósito elementar da política de defesa brasileira é resguardar a paz e a soberania do nosso país.

Dentro desses postulados básicos, nossa estratégia é essencialmente cooperativa em relação à América do Sul, mas tem necessariamente de ter forte componente de dissuasão em relação ao resto do mundo.

O Brasil deseja aprofundar a cooperação em defesa com todos os seus vizinhos. Prova disso é nosso apoio ao Conselho de Defesa Sul-

Americano (CDS), para cuja criação o Brasil contribuiu de forma decisiva no marco da União de Nações Sul-Americanas (Unasul). A dissuasão deve, portanto, aplicar-se a ameaças oriundas de fora da América do Sul.

Durante a Guerra Fria, potências médias ou menores, ao situarem-se em um dos campos, tendiam a buscar a proteção da superpotência correspondente. Exceções a essa postura – como ilustra a própria história francesa – não invalidam a regra.

No imediato pós-Guerra Fria, prevaleceu a ilusão de que todos os problemas poderiam ser resolvidos pelo chamado “multilateralismo afirmativo”. Segundo esse conceito, a superpotência hegemônica lideraria a ordem mundial, com o aval das Nações Unidas.

Hoje, em um mundo de contornos não totalmente definidos, em que conceitos difusos são usados para impor concepções e interesses, fica cada vez mais claro para o Brasil que não podemos delegar a terceiros a nossa defesa e a nossa segurança. Para evitar agressões, devemos tornar altamente custosa qualquer tentativa de emprego da força contra nosso território, população e nossos interesses fundamentais.

Somos pacíficos por convicção. Favorecemos o diálogo, à frente de ações coercitivas. Mas, como afirmava o patrono da diplomacia brasileira, Barão do Rio Branco, não se pode ser pacífico sem ser forte.

Na agenda nacional brasileira, nova ênfase nessa temática, suscitada pela publicação da Estratégia Nacional de Defesa em 2008, busca assegurar que tenhamos meios para fazer prevalecer nossos interesses em situações de crise.

Abro um parêntese para rejeitar enfaticamente algumas alegações – que geralmente se originam fora da América do Sul – de que estaria havendo uma corrida armamentista em nossa região. A América do Sul, juntamente com a África, é a região menos armada do planeta. Na verdade, essas alegações têm por objetivo condicionar o rumo das políticas de defesa dos países da América do Sul, mantendo-os em posição de subordinação em relação a potências extrarregionais.

Posso afirmar sem hesitação: essa estratégia não terá êxito. O Brasil não recuará em seus esforços em prol da integração regional, mas tampouco limitará sua defesa em função de julgamentos apressados de elementos estranhos à América do Sul.

O debate aberto e democrático a respeito da política de defesa está ganhando raízes no Brasil.

O Livro Branco de Defesa Nacional, em fase avançada de preparação, tem proporcionado amplas oportunidades para a reflexão junto à sociedade. O Livro Branco também permitirá aos nossos vizinhos perceber com grande transparência nosso posicionamento, ampliando os já elevados níveis de confiança prevalecentes na América do Sul.

A Estratégia Nacional de Defesa é inseparável de nossa estratégia de desenvolvimento. A realização de nosso potencial e a defesa do nosso patrimônio se reforçam mutuamente.

O atendimento das necessidades de equipamento das Forças Armadas privilegiará o domínio nacional de tecnologias avançadas. A reestruturação da indústria brasileira de material de defesa é o resultado direto dessa decisão. São evidentes as externalidades positivas para a sociedade do investimento em pesquisa e desenvolvimento na área militar.

Apesar da ênfase no controle nacional de tecnologias críticas, o Brasil não pensa a sua segurança de maneira isolada. A construção do avião cargueiro-reabastecedor KC-390, projeto que reúne o Brasil a países amigos, revela que a ação a um só tempo de defesa e de desenvolvimento se beneficia da escala regional.

Com o Mercosul e a Unasul, temos na América do Sul um exemplo de integração regional bem-sucedido em diferentes níveis.

Rejeitamos o determinismo do conflito.

Almejamos proscrever a guerra como forma de resolução de disputas entre os Estados sul-americanos, criando uma verdadeira comunidade de segurança em nossa região.

Cooperação, integração e paz: é em torno destes objetivos que o Brasil deseja contribuir, junto de seus vizinhos, para a concretização de uma multipolaridade benigna.

A América do Sul não ignora a necessidade de atenção em face da competição pelo acesso a alimentos e a recursos naturais. A região é detentora de imensa riqueza mineral e energética, de amplas reservas de terras cultiváveis e de água doce, bem como de extensa biodiversidade e de uma população extremamente criativa.

Em comunhão de segurança internamente, os países da Unasul deverão estar prontos para dissuadir ameaças extrarregionais.

Conceber a segurança brasileira em sua devida proporção geográfica também requer a consideração do significado do Atlântico Sul.

O Brasil é o país com a maior costa atlântica do mundo. O espaço marítimo sob nossa jurisdição perfaz aproximadamente 4,5 milhões de quilômetros quadrados – mais da metade da massa continental brasileira.

Um dos focos da estratégia naval brasileira é a negação do uso do mar, ou seja, não permitir a concentração de forças que possam projetar poder sobre o território nacional. Devemos igualmente ter em conta a ameaça potencial de comprometimento das linhas de comunicação marítimas brasileiras. Ademais, ilícitos transnacionais no Atlântico Sul, como a pirataria, são fonte de crescente preocupação.

Inscreve-se nesse contexto o programa do submarino de propulsão nuclear brasileiro, objeto de cooperação com a França no que diz respeito à sua parte não nuclear. O relacionamento de defesa com este país possui múltiplas vertentes e invulgar solidez. Integra uma Parceria Estratégica que valorizamos e pretendemos aprofundar, sem exclusivismos. Chamo atenção para o papel da transferência de tecnologia e do estabelecimento de parcerias industriais entre empresas brasileiras e francesas.

A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, estabelecida por resolução da Assembleia Geral das Nações Unidas, é uma importante ins-

tância de concertação entre os países das duas margens do Atlântico Sul.

O Brasil e outros países da América do Sul compartilham o Atlântico Sul com a África Ocidental. Contatos econômicos e políticos têm crescido, de lado a lado. À medida que se aprofundem, seguiremos usufruindo do oceano de forma pacífica.

Defendemos a consolidação do Atlântico Sul como zona livre de armas nucleares.

As questões de segurança atinentes ao Atlântico Sul são bem diferentes da realidade de segurança do Atlântico Norte e das confrontações que fizeram parte da sua história. O encaminhamento das questões próprias ao Atlântico Sul deve ser feito sem a presença de Estados ou organizações de Estados estranhos à região.

Em sua dimensão bilateral, nossa cooperação em matéria de defesa ocorre tanto no eixo Sul-Sul quanto no eixo Norte-Sul. Já mencionei projetos com a França e a importância da cooperação no seio da América do Sul.

Com a África do Sul, desenvolvemos um míssil de curto alcance de quinta geração. Cooperamos fortemente com as nações africanas que fazem parte da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Temos também a expectativa de aprofundar a cooperação com outros países em desenvolvimento, como a Índia e a Turquia.

Senhoras e senhores,

Hoje, mais de 2.500 brasileiros, entre soldados e policiais, contribuem para oito operações de manutenção da paz das Nações Unidas. Desde 1956, cerca de 30 mil brasileiros serviram nessas missões na América Latina, África e Ásia.

O Brasil tem uma perspectiva clara a respeito dessas operações.

Zelamos para que o mandato e os meios de cada missão sejam sempre condizentes com as necessidades do país em que esta se realiza.

No Haiti, onde o Brasil tem o maior número de tropas e o comando militar da operação de manutenção da paz, essa perspectiva se tradu-

ziu em um mandato multidimensional para a Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (Minustah). Desde o primeiro momento, defendemos que segurança, desenvolvimento e direitos humanos são peças-chave e complementares entre si.

Os progressos verificados nos últimos sete anos permitem considerar que o componente militar da missão possa ser reduzido progressivamente e de acordo com as realidades no terreno.

Não se trata de colocar em dúvida a continuidade da presença das Nações Unidas no Haiti, mas de ajustá-la às necessidades da etapa atual. A médio prazo, é essencial que os haitianos retomem as rédeas do seu destino.

Nossa contribuição à manutenção da paz não se limita à nossa região. Além do papel de nossas forças de paz a serviço da ONU na África em um passado relativamente recente, devo mencionar que uma fragata brasileira com trezentos homens está em vias de reunir-se ao componente naval das Nações Unidas na costa do Líbano.

Senhoras e senhores,

Por mandamento constitucional, o Brasil se compromete com o uso estritamente pacífico da tecnologia nuclear.

A crítica brasileira quanto ao desequilíbrio do Tratado de Não Proliferação Nuclear (TNP) em detrimento dos pilares do desarmamento e da utilização pacífica é bem conhecida.

Praticamente nenhum avanço se tem registrado no que toca à implementação do Art. VI do TNP, relativo ao desarmamento. É inaceitável que a redução quantitativa de arsenais atômicos seja acompanhada pelo concomitante aprimoramento qualitativo das armas remanescentes. Preocupa-nos também a continuada atribuição de papel crucial aos artefatos nucleares na política de segurança de certos países.

O Brasil sustenta que a manutenção dos arsenais nucleares representa um dos maiores fatores de risco no sistema internacional. Na multipolaridade benigna que desejamos construir, as armas nucleares não têm lugar.

Os elementos essenciais à base da articulação de nossa segurança – regionais e sistêmicos, bilaterais e multilaterais – condizem com a visão de uma multipolaridade fundamentada na cooperação, no respeito mútuo e no multilateralismo.

A maior liberdade de posicionamento dos países emergentes neste princípio de século XXI traz consigo maiores encargos no plano da segurança. O desafio está em usufruir daquela liberdade e fazer frente àqueles encargos com sentido de responsabilidade.

Nossa visão de defesa revela um Brasil disposto a desempenhar a parte que lhe cabe na obra coletiva da segurança internacional. Não é ignorando nossas necessidades de defesa frente a ameaças de variada ordem que contribuiremos para um mundo mais estável e mais justo.

Assim procederemos, com a profunda convicção de que o emprego da força deve ser limitado a situações realmente extremas, em que todos os outros recursos tiverem sido esgotados.

Muito obrigado.