

# Policy Brief

## Os BRICS e a Segurança Internacional



Outubro de 2011

Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



# Policy Brief

## Os BRICS e a Segurança Internacional



Outubro de 2011

Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



Os BRICS e a Segurança Internacional

Autor: Antonio Ruy de Almeida Silva

Coordenadora: Monica Herz

Colaboradores: Victor Coutinho Lage

Lucas Perez Florentino

Aryadne Bittencourt Waldeli

Luiza Maria Barroso de Aguiar

Marianna Fernandes Santos

## Os BRICS e a Segurança Internacional

### Introdução

Apesar da ênfase nos aspectos econômico-financeiros e de desenvolvimento, os BRICS, desde 2008, quando ainda não contavam com a inclusão da África do Sul, vêm mostrando um crescente interesse nos temas relacionados com a segurança internacional, muitas vezes demonstrado nas declarações oficiais divulgadas ao final das reuniões do grupo.

Embora esses países afirmem compartilhar uma visão de um mundo multipolar e de uma governança global mais democrática, existem entre eles diferenças políticas, econômicas, sociais e militares que podem influenciar suas posições nos temas de segurança internacional. China e Rússia, por exemplo, são potências nucleares e membros-permanentes do Conselho de Segurança da ONU (CS-ONU), enquanto África do Sul, Brasil e Índia aspiram um assento permanente nesse organismo internacional, sendo que só o último possui armas nucleares. No âmbito regional, existem ainda diferentes questões, principalmente relacionadas com a China, Índia e Rússia, que impactam na segurança internacional e dificultam a possibilidade de uma visão compartilhada.

Assim sendo, esse Policy Brief analisa os posicionamentos dos BRICS em relação à segurança internacional expressos nos comunicados

e declarações do grupo. Considerando que o CS-ONU tem a prerrogativa de decidir em relação “à ameaça à paz e à segurança internacional”, esse documento também analisa a posição dos BRICS em relação à reforma desse Conselho. O termo segurança internacional é usado nesse estudo no seu sentido mais restrito, relacionado com a administração dos instrumentos de força nas relações internacionais, com o propósito de responder à seguinte questão: existe uma visão compartilhada sobre os temas de Segurança Internacional expressa nas declarações dos BRICS?

### A Segurança Internacional nos Comunicados Conjuntos dos BRICS

O Comunicado divulgado ao fim da reunião dos ministros das Relações Exteriores dos BRIC, na Rússia, em maio de 2008, expressa o apoio a um sistema internacional fundamentado no direito internacional, no multilateralismo e com a ONU ocupando um papel de relevo na ordem mundial. Os ministros afirmam ainda que os BRIC estão dispostos a trabalhar conjuntamente com outros Estados, a fim de contribuir para o fortalecimento “da segurança e da estabilidade internacionais e garantir iguais oportunidades de desenvolvimento para todos os

países”.

No Comunicado, eles apóiam a diplomacia multilateral para a resolução dos “desafios comuns à segurança internacional”, com base na resolução pacífica das controvérsias. Para os ministros, a segurança deve ter um enfoque cooperativo que considere “as preocupações de todos”. Além dessa visão idealista mais geral, o documento trata de dois temas específicos. A questão da não-proliferação é diretamente associada ao desarmamento, enfatizando-se que ambos devem andar juntos. Além do mais, o Comunicado explicita a preocupação de uma corrida armamentista no espaço sideral, sugerindo um esforço multilateral para prevenir que isso aconteça.

O terrorismo, considerado como uma das mais sérias ameaças à paz e à segurança internacional, é condenado em todas as suas formas, e o Comunicado clama a comunidade internacional a adotar medidas para prevenir e combater esse fenômeno. O papel da ONU em relação ao tema é enfatizado, cobrando-se a rápida aprovação da “Convenção Universal sobre o Terrorismo Internacional” e sugerindo-se a implementação pelos Estados da Estratégia Global Contra o Terrorismo, das convenções aprovadas e das resoluções do CS-ONU. Finalmente, o documento afirma que a Rússia e a China reconhecem o status de Brasil e Índia no sistema internacional, e apóiam um “papel de maior relevo” para os dois países nas Nações Unidas.

O Comunicado divulgado ao final da primeira reunião dos líderes dos BRIC, realizada na Rússia em 16 de junho de 2009, afirma que a ênfase do encontro se deu nos temas da economia global, nos problemas do desenvolvimento e na cooperação entre eles. Em relação ao comunica-

do do ano anterior dos ministros das Relações Exteriores, os temas de segurança internacional perderam espaço, enquanto que outros temas como a necessidade de maior cooperação em assistência humanitária internacional e desastres naturais tenham sido incluídos.

O terrorismo foi o único tema específico que se manteve. A condenação a esse fenômeno ganhou menção especial, com a recomendação de que a Assembléia Geral da ONU (AG-ONU) acelerasse os procedimentos para a aprovação da “Convenção Abrangente contra o Terrorismo Internacional”. Os BRICS afirmaram, ainda, seu “apoio à uma ordem mundial multipolar, democrática e justa”, fundamentada no Direito Internacional (DI) e na solução pacífica das controvérsias nas relações internacionais, ressaltando o papel da ONU como “ator central no tratamento dos desafios e das ameaças globais”.

Por outro lado, os BRIC defenderam a necessidade de uma “reforma abrangente daquela Organização, a fim de torná-la “mais eficiente para lidar com os desafios globais atuais de forma mais efetiva.” O documento afirma, ainda, que Rússia e China reconhecem a importância do status da Índia e do Brasil nas “questões internacionais”, e apóiam a aspiração desses países de desempenharem “um papel mais relevante na ONU”, sem se referir especificamente à pretensão dos mesmos de um assento de membro-permanente no CS-ONU.

A Declaração Conjunta da II Cúpula, realizada no Brasil, em 15 de abril de 2010, tem um tom mais abrangente, pois afirma que a reunião tratou “das principais questões da agenda internacional”, apoiando uma ordem multipolar fundamentada no DI. No entanto, a ênfase continua

nos temas econômicos e de desenvolvimento, que ocupam a maior parte do documento, e na reivindicação de uma maior participação dos países emergentes nos organismos econômicos e financeiros mundiais.

O papel central da ONU e da diplomacia multilateral é reafirmado, e se reitera a necessidade de uma “reforma abrangente daquela Organização, a fim de torná-la “mais eficiente, eficaz e representativa para lidar com os desafios globais”. Em seguida, se repete o mesmo texto das declarações anteriores em relação ao status da Índia e do Brasil para “desempenharem um papel maior na ONU”, sem mencionar explicitamente o CS-ONU. Nessa declaração, há uma diferença em relação às anteriores, porque pela primeira vez se afirma a necessidade de tornar a ONU mais “representativa para lidar com os problemas globais”, o que pode ser considerado como um reconhecimento implícito da necessidade de reformar o CS-ONU.

O terrorismo continua a ser condenado, porém agora afirmando a igualdade da importância da prevenção e do combate, ressaltando que eles devem ser efetuados respeitando a “Carta e a AG-ONU, as convenções e protocolos internacionais, e as resoluções da CS-ONU”. A menção à necessidade de aprovação da “Convenção Global sobre o Terrorismo Internacional” é repetida, e um item específico da Declaração expressa a solidariedade com a Rússia e Índia pelos “ataques terroristas bárbaros” que sofreram. A maior novidade é o item relativo ao compromisso dos BRICS de unirem esforços com a comunidade internacional para ajudar a reconstruir o Haiti.

## A Declaração de Sanya e a Segurança Internacional

A Declaração do encontro realizado entre os líderes dos BRICS, em Sanya, na China, em 14 de abril de 2011, é a primeira com a participação da África do Sul. A visão idealista continua a ser a tônica, e o documento afirma que “o século XXI deve ser marcado pela paz, harmonia, cooperação e desenvolvimento científico”, e que os BRICS buscam “contribuir para o desenvolvimento da humanidade e para o estabelecimento de um mundo mais justo e equânime”. Na Declaração, os líderes consideram que os BRICS têm “contribuído para a paz mundial, a segurança e a estabilidade, impulsionando o crescimento econômico global, reforçando o multilateralismo e promovendo maior democratização das relações internacionais”. O enfoque econômico e de desenvolvimento, com aspectos do meio-ambiente, continua a predominar, no entanto, a segurança internacional ganha maior relevo do que nos comunicados anteriores dos líderes do grupo, apesar de apenas quatro dos trinta e dois itens do documento tratarem especificamente desse tema.

Da mesma forma que nas declarações anteriores, “o papel central” da ONU nos desafios e ameaças globais é realçado, mas a Declaração de Sanya traz uma importante modificação. Pela primeira vez o CS-ONU é citado explicitamente, e o documento afirma a necessidade de uma “reforma abrangente nas Nações Unidas, incluindo o seu Conselho de Segurança”. No entanto, na Declaração eles não fazem uma defesa explícita da entrada do Brasil, Índia e África do Sul como membros-permanentes. O documento mantém a expressão genérica dos

documentos anteriores quanto ao reconhecimento da importância desses países nos assuntos internacionais e o apoio de Rússia e China “nas suas aspirações de desempenharem papel mais protagônico nas Nações Unidas”. Apesar dessas limitações, a menção em um documento dos BRICS da necessidade de mudanças no CS-ONU vem ao encontro da bandeira da reforma defendida de forma mais enfática por Brasil e Índia. Assim sendo, a adesão explícita de Rússia e China à reforma do Conselho fortaleceu a posição dos países do grupo que pleiteiam essa reforma, ansiando por um assento permanente.

A Declaração ressalta, ainda, no item nove, a coincidência da presença no CS-ONU, em 2011, de todos os países do grupo, e considera que esse fato é uma boa oportunidade para que os BRICS trabalhem conjuntamente e coordenadamente “sobre questões de paz e segurança”..., “reforçando as abordagens multilaterais”. Nesse mesmo item, pela primeira vez em uma declaração dos BRICS, se faz referência explícita aos problemas de segurança de determinadas regiões, quando eles expressam sua “profunda preocupação com a turbulência no Oriente Médio, no Norte e no Oeste da África”, reafirmam sua posição contrária ao uso da força, e afirmam que “a soberania, independência, unidade e integridade territorial de cada nação devem ser respeitadas”.

O caso específico da Líbia é citado, ressaltando a cooperação que os BRICS conseguiram estabelecer entre eles sobre o tema no CS-ONU. A posição do grupo defendia a necessidade das partes envolvidas no conflito líbio de buscarem o diálogo, inclusive com a ONU e com as organizações regionais competentes, e enfatizava o apoio ao Painel de Alto Nível da

União Africana sobre aquele país. Cabe ressaltar que a Resolução da ONU que possibilitou a intervenção militar da Organização do Tratado do Atlântico Norte foi aprovada em 17 de março, cerca de um mês antes da Declaração de Sanya, com o voto favorável da África do Sul e com a abstenção dos demais BRICS.

Na Declaração, o terrorismo se mantém como tema constante dos comunicados do grupo, no entanto, com uma modificação em relação ao comunicado anterior, que considerava que a prevenção e o combate deveriam ser realizados respeitando os acordos internacionais, a Carta e as resoluções da ONU e clamava pela aprovação da Convenção Global sobre Terrorismo Internacional. Agora, além da preocupação com o marco legal, os BRICS consideram que a ONU tem um “papel central” na coordenação da ação internacional contra esse fenômeno. Nesse mesmo item, eles incluem na sua agenda um novo tema da segurança internacional ao afirmarem o compromisso com o reforço da segurança da informação e com a “luta contra o crime cibernético”.

### O Sistema e a Segurança Internacionais na visão dos BRICS

Os comunicados e declarações dos BRICS mostram que eles expressam uma visão idealista do sistema internacional, fundamentado no direito internacional, democracia nas relações internacionais, diplomacia multilateral, decisões coletivas e desenvolvimento mais justo. Ou seja, um sistema que poderia ser denominado de “sistema internacional 5D”.

O papel do grupo nesse sistema, especi-

ficamente em relação à segurança internacional, seria de contribuir para a paz e para fortalecer a estabilidade do mesmo. Os textos não consideram rupturas ou mudanças radicais. A imagem que os BRICS expressam nos documentos é de um grupo pacífico que anseia por um “mundo mais justo”, sem que isso se constitua em uma ameaça à ordem internacional vigente. Essa imagem é particularmente importante para a China, que busca evitar que o seu crescimento seja percebido como uma ameaça à segurança internacional, como afirmado por alguns analistas e políticos de alguns países.

Nesse anseio por um “mundo mais justo”, o que os BRICS advogam é a necessidade deles desempenharem um papel mais relevante nas decisões do sistema internacional. Em relação a esse objetivo, eles conseguiram alguns resultados no campo econômico graças, principalmente, ao impacto da crise financeira mundial nos Estados Unidos e na Europa e ao crescimento das economias dos países emergentes. No entanto, no campo da segurança internacional, pouco foi alcançado, e as potências ocidentais continuam a ter um papel central nas decisões a ele relacionadas, como demonstrado na questão da intervenção militar na Líbia. Dessa forma, para minimizar a predominância dessas potências, os BRICS defendem a diplomacia multilateral e advogam um papel central para a ONU.

A centralidade dessa Organização implicaria também em uma maior representatividade do CS-ONU, defendida por Brasil, Índia e África do Sul (IBAS). Entretanto, como China e Rússia são membros-permanentes, o reconhecimento dessa necessidade pelos BRICS significaria uma vitória diplomática para os outros

três países, e os documentos mostram que isso só foi conseguido em 2011, na Declaração de Sanya, mesmo assim sem especificar um apoio direto da China e Rússia à entrada dos IBAS como membros-permanentes do CS-ONU. Desta forma, esse posicionamento expressa um paradoxo do grupo: enquanto os BRICS advogam uma maior participação no sistema internacional, como forma de torná-lo mais democrático e mais justo, os componentes do grupo que possuem uma posição privilegiada no CS-ONU relutam em apoiar firmemente seus companheiros que defendem um Conselho mais democrático, a fim de torná-lo mais justo.

Dos temas específicos, apenas o terrorismo foi citado em todos os comunicados e declarações dos BRICS, que o condenam em todas as suas formas. No entanto, o grupo faz questão de ressaltar que a prevenção e o combate devem levar em conta o marco legal internacional existente sobre o tema e que a ONU deve ter um papel central na coordenação das ações contra esse fenômeno. Além do mais, cientes da necessidade de se ter um entendimento global sobre o tema, os BRICS defendem a agilidade da aprovação da Convenção Global sobre o Terrorismo Internacional, atualmente em discussão naquele organismo internacional.

Os temas da não-proliferação associada ao desarmamento e da possibilidade de uma corrida armamentista no espaço sideral, que aparecem no comunicado de ministros das Relações Exteriores dos BRICS, em 2008, desaparecem dos documentos relativos às reuniões dos líderes desses países. O Haiti também só ganhou uma menção na declaração da reunião realizada em Brasília, o que é sintomático quando se considera o interesse do Brasil naquele país,

principalmente pelo papel que desempenha na força de paz naquela nação. Finalmente, a necessidade de combater o crime cibernético entra, na Reunião de Sanya, como um novo tema da agenda de segurança dos BRICS.

A questão da Líbia, com a coincidência da participação conjunta dos BRICS no CS-ONU foi uma oportunidade para mostrar o grau de coordenação entre eles em relação aos temas da segurança internacional. Embora o teste tenha sido positivo, na medida em que os BRIC tiveram uma posição conjunta ao se absterem, ele também reafirmou as dificuldades dessa posição em alguns casos específicos, como já demonstrado na relutância de China e Rússia em apoiar expressamente a entrada dos IBAS como membros-permanentes do CS-ONU, já que a África do Sul votou a favor das potências ocidentais que advogavam a intervenção militar. A Declaração de Sanya, divulgada cerca de um mês após a aprovação da Resolução daquele Conselho, tenta mostrar a unidade do grupo, ao condenar o emprego da força, que não havia sido conseguida na prática já que a África do Sul havia dado, anteriormente, o seu aval à intervenção militar na Líbia. Só mais tarde aquele país adotou uma atitude crítica em relação ao emprego da força, ante às críticas de grupos políticos domésticos ao seu voto na ONU e aos questionamentos internacionais ao desenvolvimento das ações militares da OTAN.

## Conclusão

Voltando à pergunta inicial desse trabalho se seria possível afirmar pelos comunicados e declarações divulgadas pelos BRICS que eles

possuem uma visão compartilhada sobre os temas da segurança internacional, uma resposta seria: às vezes, dependendo do tema e da generalidade do mesmo.

Genericamente, os BRICS compartilham uma visão idealista da necessidade de um “sistema internacional 5D”, no qual os desafios à segurança internacional são resolvidos por meio da solução pacífica de controvérsias, como preconizado na Carta da ONU, tendo esse organismo um papel central nessas questões. Ao clamar por um papel mais relevante nas decisões desse sistema, o grupo se preocupa em deixar evidente nas suas declarações que gostaria de ser percebido como um conjunto de países emergentes confiáveis que buscam através do diálogo contribuir para a segurança e a estabilidade do sistema internacional.

Em alguns temas específicos, como é o caso do terrorismo, os BRICS também demonstram uma posição unânime e constante, apesar do fenômeno ser menos preocupante para o Brasil e a África do Sul. No entanto, temas mais controversos, como a associação entre desarmamento e não-proliferação ou corrida armamentista no espaço sideral, que inicialmente tiveram uma visão compartilhada pelos ministros das Relações Exteriores, não foram endossados pelos líderes dos BRICS. Poder-se-ia afirmar que se os temas foram retirados da agenda de mais alto nível significa que houve o compartilhamento em torno da exclusão. Entretanto, apenas estudos mais aprofundados poderiam indicar se essa decisão foi uma forma de acomodar interesses divergentes ou evitar temas controversos com implicações, principalmente, para as potências detentoras de armamento nuclear ou com capacidade de explorar o espaço sideral

militarmente.

Por outro lado, o caso da Líbia, apesar da defecção da África do Sul na votação da Resolução do CS-ONU, mostrou que os BRICS foram capazes de costurar uma articulação contrária à intervenção militar, coerente com a preocupação do grupo com o predomínio das potências ocidentais no campo da segurança internacional. Além do mais, a Declaração de Sanya demonstrou uma posição unânime, em um contexto genérico, contrária ao uso da força nas “turbulências no Oriente Médio, no Norte e no Oeste da África”.

Os comunicados e declarações dos BRICS mostram, portanto, que embora o foco do grupo continue sendo os aspectos econômico-financeiros e de desenvolvimento, eles estão incrementando sua participação em temas de segurança internacional. No entanto, seria uma veleidade considerar que os BRICS, com todas as diferenças políticas, econômicas, geográficas, ambientais, sociais e militares, pudessem ter uma visão compartilhada em todos os temas desse tipo. Por outro lado, o fato de estarem atualmente juntos no CS-ONU é um fator que contribui para facilitar o processo negociador intra-grupo e uma possível convergência de posições. Essa convergência é facilitada pela visão compartilhada dos BRICS da necessidade de um “sistema internacional 5D”, que lhes assegure uma maior relevância no processo decisório internacional e que minimize a preponderância atual das potências ocidentais.

Como segurança e desenvolvimento estão intimamente relacionados, esse anseio será atingido mais facilmente caso os países do grupo continuem a evoluir economicamente e a incrementar sua participação no PIB mundial. De

qualquer maneira, os BRICS, em face das diferenças que os distinguem e do pouco tempo de constituição do grupo, têm demonstrado uma capacidade de articulação e de institucionalização horizontal e vertical em diversos campos, e a evolução das posições expressas nos comunicados e nas declarações mostram que esse fenômeno deve também ocorrer em relação aos temas de segurança internacional.