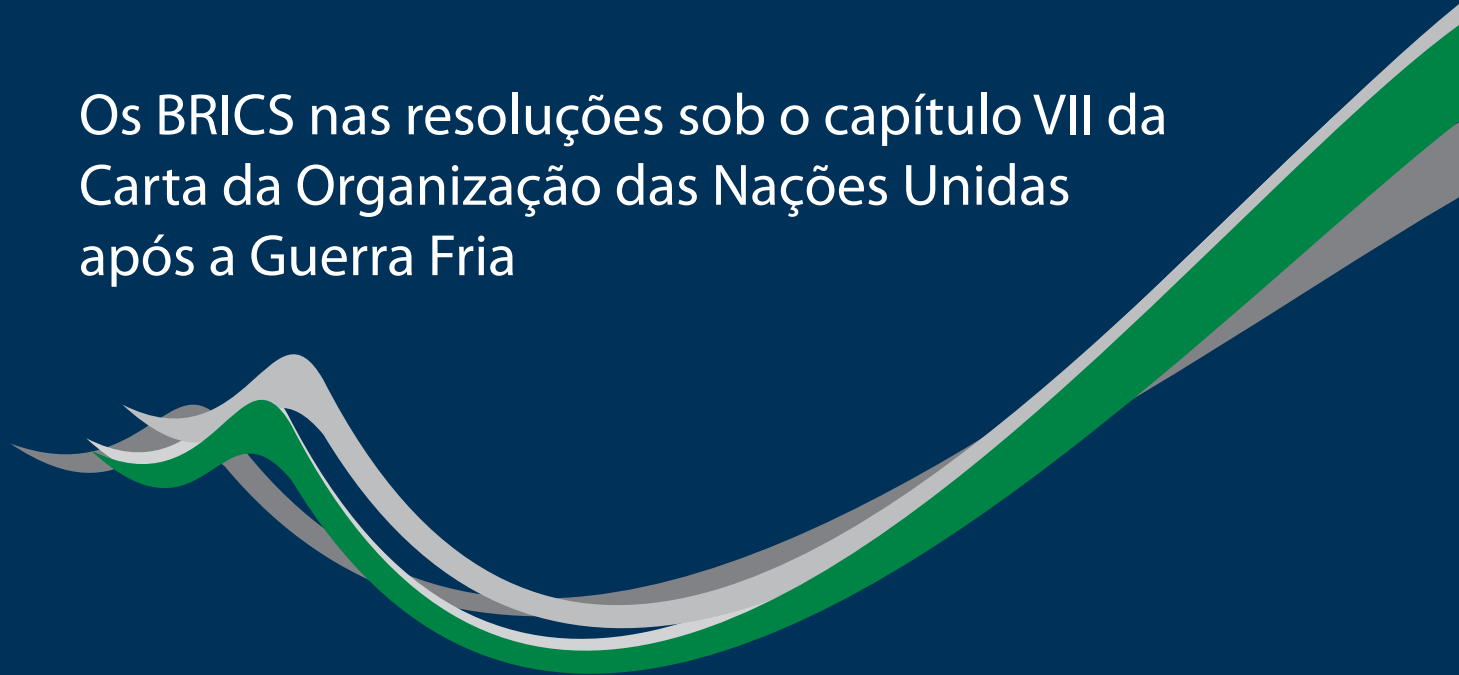


# Policy Brief

Os BRICS nas resoluções sob o capítulo VII da  
Carta da Organização das Nações Unidas  
após a Guerra Fria



Agosto de 2011

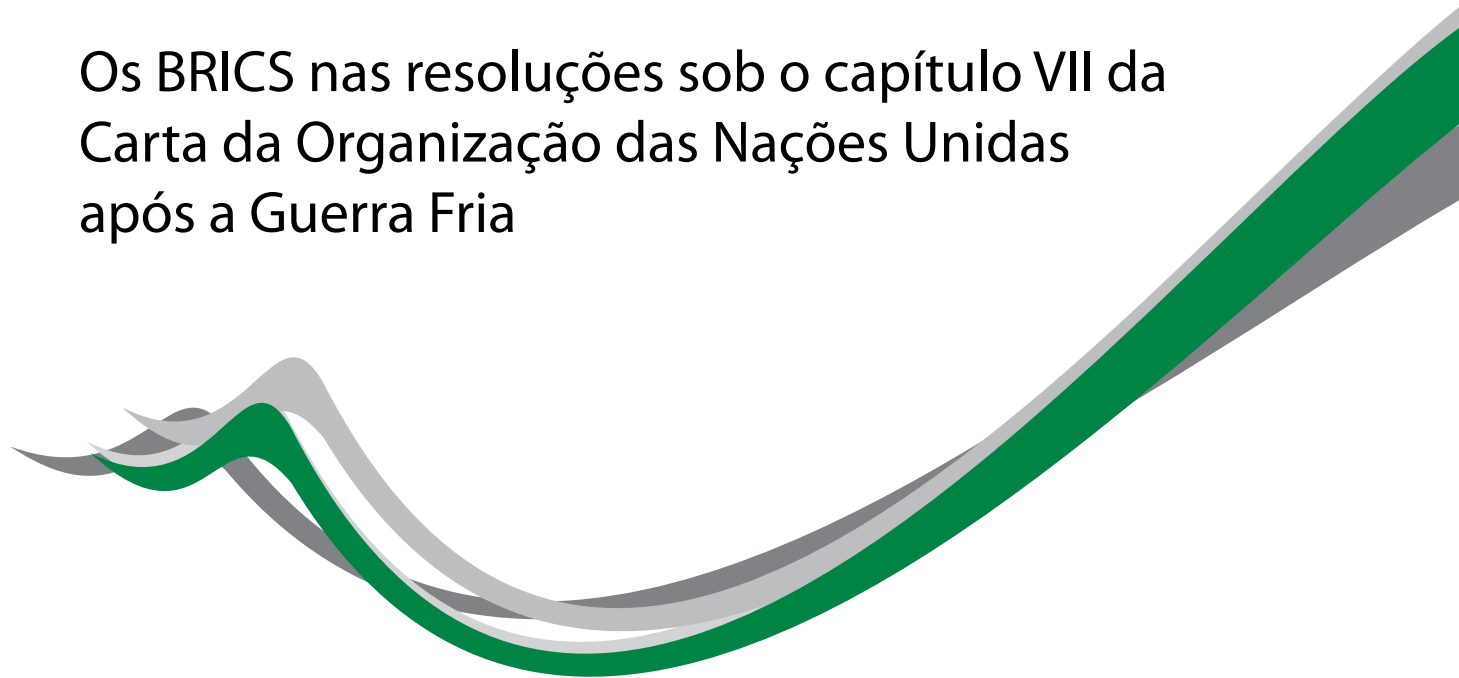
Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



# Policy Brief

Os BRICS nas resoluções sob o capítulo VII da Carta da Organização das Nações Unidas após a Guerra Fria



Agosto de 2011

Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



Os BRICS nas resoluções sob o capítulo VII da  
Carta da Organização das Nações Unidas após a Guerra Fria

Autor: Victor Coutinho Lage

Co-Autores: Beatriz Rodrigues; Debora Albu; Lucas Perez; Wallace Medeiros

## Os BRICS nas resoluções sob o capítulo VII da Carta da Organização das Nações Unidas após a Guerra Fria

### Sumário Executivo:

O uso da força nas relações internacionais é um dos tópicos mais delicados e complexos na política internacional. Entre outros fatores, o uso da força está relacionado à legitimidade e ao poder de barganha e de decisão dos Estados na política internacional. A Organização das Nações Unidas (ONU) é o locus central de estabelecimento das normas para o uso da força e de autorização do mesmo, em especial quando se tem em vista o Capítulo VII da Carta da ONU. A busca por maior projeção e poder de barganha e de decisão internacionais por parte dos BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) pode ser analisada em relação aos seus respectivos posicionamentos nas votações de resoluções sob o Capítulo VII. Sendo assim, os principais elementos discutidos neste policy brief são os seguintes:

- Os pontos centrais contidos no Capítulo VII da Carta da ONU, com vistas a enfatizar sua relevância para a política internacional, em especial no que tange ao uso da força;
- As votações dos BRICS nas resoluções sob o Capítulo VII, com atenção dedicada às abstenções e às alterações de posicionamentos;
- As considerações que podem ser extraídas das informações acerca dos posicionamentos dos BRICS, visando a analisar se os mesmos são indicativos de articulações conjuntas entre tais

países e, se for o caso, se suas votações nas resoluções sob o Capítulo VII (1) expressam a busca por maior influência na política internacional e (2) sinalizam o aprofundamento de suas relações e, por conseguinte, ajustes mútuos de suas políticas externas.

### Introdução

Um dos elementos compartilhados entre os países BRICS (Brasil, Rússia, Índia, China e África do Sul) é a aspiração de cada um a um papel mais relevante na sociedade internacional. Nesse sentido, uma das questões a serem mais cuidadosamente consideradas é a votação dos países nas resoluções do Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU). Os votos em tais resoluções podem expressar com nitidez algumas orientações de política externa dos Estados-membros, em especial quando concernem a assuntos considerados cruciais para a política internacional.

As resoluções sob o Capítulo VII da Carta da ONU representam, via de regra, assuntos candentes da política internacional, de modo que se torna profícuo analisar se há algum padrão de votação dos BRICS em tais resoluções, tendo em vista o que foi dito acima, isto é, que esses Es-

tados pretendem auferir maior poder de barganha e de decisão na sociedade internacional.

Dito isso, pretende-se aqui proceder a essa análise. Para tanto, a próxima seção apresenta brevemente o Capítulo VII da Carta da ONU; em seguida, apresentam-se, em ordem cronológica, as votações dos BRICS nas resoluções sob o Capítulo VII; a seção IV, por fim, se dedica a tecer algumas considerações sobre as informações apresentados nas seções precedentes. Como seria inviável o esforço de englobar todas as resoluções desse tipo, o recorte temporal estipulado foi o período após a Guerra Fria. Considerando que China e Rússia são os únicos BRICS que também são membros permanentes do Conselho de Segurança, a não menção aos demais BRICS na apresentação das votações indica que eles não compunham o quadro de membros do Conselho quando da resolução em questão.

## Capítulo VII

A Carta da Organização das Nações Unidas prevê duas exceções à proscrição do uso e da ameaça do uso da força: o exercício de legítima defesa e o uso pautado em autorização do Conselho de Segurança. É nesse último aspecto que ganha saliência o Capítulo VII da Carta e as resoluções nele fundamentadas. Composto pelos artigos 39-51, o Capítulo trata da “ação em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e ato de agressão”. Os artigos 40, 41 e 42 estipulam as medidas a serem adotadas, caso o Conselho de Segurança determine a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, sendo que o último (artigo 42) prevê o uso de

forças aéreas, marítimas ou de terra. Os Estados-membros ficam responsáveis por disponibilizar instalações, assistência e forças armadas na contribuição para a paz e a segurança internacionais.

O uso da força na sociedade internacional com frequência desperta atenção especial dos Estados, o que faz do Capítulo VII da Carta da ONU algo que mereça especial atenção na política internacional. Central na discussão do uso da força é o conceito de soberania: nas relações internacionais, os únicos atores considerados legítimos para fazer uso da força são os Estados que se reconhecem mutuamente como soberanos ou os atores por eles autorizados. A autorização para o uso da força em geral envolve barganha entre os principais Estados envolvidos na questão e não raro gera divergências nos respectivos posicionamentos de política externa.

Nesse sentido, a análise das votações dos BRICS nas resoluções sob o Capítulo VII é um exercício valioso para identificar e explorar possíveis aproximações e distanciamentos de política externa que podem sinalizar pontos de convergência entre os BRICS em sua aspiração por maior projeção e poder de barganha e de decisão internacionais.

## Apresentação das votações desde o fim da Guerra Fria

Em 1990, China e a então-União Soviética eram os únicos BRICS no Conselho de Segurança. As resoluções desse ano versaram sobre a primeira guerra do Golfo e ambas votaram sempre em favor das mesmas, salvo na RES/678, que votava a autorização a todos os Estados-membros para usar todos os meios necessários a fim

de implementar a RES/660 (1990) e todas as resoluções relevantes para a questão, na qual a China se absteve. No ano seguinte, assim como em 1992, a Índia era membro do Conselho e, junto com a China, se absteve na votação da RES/686, sobre o fim das hostilidades na região do Golfo. Em 1991 e 1992, os conflitos na antiga Iugoslávia começaram a figurar nas votações do Conselho sob o Capítulo VII, assim como os conflitos da Somália e da Libéria. A China se absteve em duas ocasiões: na RES/757 (sobre sanções contra a Iugoslávia) e na RES/778 (sobre a venda de petróleo e produtos derivados iraquianos).

Os anos de 1993 e 1994 tiveram o Brasil como membro do Conselho. O tema predominante foram os conflitos na ex-Iugoslávia e no continente africano. Na RES/816, de prorrogação da proibição de voos militares no espaço aéreo da Bósnia-Herzegovina, a China se absteve; o mesmo aconteceu na RES/883 (sanções contra a Líbia). Em 1994, Brasil e China se abstiveram nas seguintes resoluções: RES/929, para estabelecimento de operação na Ruanda; RES/940, de autorização para formação de uma força multinacional sob comando ou controle indefinido para restaurar o presidente legitimamente eleito e as autoridades do Governo do Haiti, além de prorrogação do mandato da Missão da ONU no Haiti; e RES/944, também sobre o Haiti (foi votado o término das medidas relativas ao Haiti determinadas nas RES/841, 873 e 917, assim que houvesse o retorno ao Haiti do Presidente Jean-Bertrand Aristide). A China ainda se absteve na RES/942, concernente ao reforço e à ampliação das medidas impostas pelas resoluções do Conselho de Segurança no que diz respeito à região da Bósnia-Herzegovina sob o controle das Forças Bósnio-Sérvias, com a fi-

nalidade de auxiliar as partes no cumprimento do acordo territorial então proposto.

Nos três anos seguintes (1995, 1996 e 1997), Rússia e China (únicos BRICS no Conselho) se abstiveram em algumas resoluções. Em 1995, na RES/970, a Rússia se absteve de votar no fechamento da fronteira internacional entre a Iugoslávia e a Bósnia Herzegovina para todos os bens exceto os de necessidade humanitária; na RES/988, para maior extensão da suspensão parcial de certas sanções contra a Iugoslávia, ambas se abstiveram; isso se repetiu na RES/998, sobre o estabelecimento de uma força de reação-rápida na Força de Proteção da ONU; nas RES/1021 (que versava sobre o término do embargo às entregas de armas e equipamentos militares imposto pela RES/713 para a região da ex-Iugoslávia) e 1022 (de suspensão das medidas impostas e/ou reafirmadas pelas resoluções do Conselho de Segurança relacionadas à situação na ex-Iugoslávia), a Rússia se absteve. Em 1996, Rússia e China se abstiveram nas RES/1054 e 1070, ambas sobre o conflito no Sudão. Em 1997, a China se absteve nas RES/1101 e 1114, sobre assistência humanitária na Albânia; já na RES/1134, sobre a recusa contínua do Iraque em permitir o acesso a lugares designados pela Comissão Especial da ONU, a China foi acompanhada pela Rússia na postura de abstenção.

Nos anos de 1998 e 1999, o Brasil voltou ao Conselho e os três países BRICS sempre votaram favoráveis às resoluções sob o Capítulo VII, grande parte delas tangentes a conflitos no continente africano, salvo na RES/1284, sobre a criação da comissão de Observação, Verificação e Inspeção das Nações Unidas (UNMOVIC), quando China e Rússia se abstiveram – a UNMOVIC foi criada com o objetivo tanto de verificar o

cumprimento pelo Iraque da obrigação, imposta pelo Conselho de Segurança, de se desfazer das armas de destruição em massa quanto de monitorar e assegurar que o país não voltaria a adquiri-las ou produzi-las. De 2000 a 2003, novamente apenas Rússia e China estavam no Conselho e a China se absteve na votação da RES/1333, sobre medidas contra os talibãs.

Em 2004 e 2005, o Brasil ocupou mais uma vez uma cadeira no Conselho. Nesse período, a China se absteve na RES/1556, sobre o reforço do embargo de armas imposto ao Sudão e o envio de monitores para a região. De 2006 a 2009, Rússia e China voltaram a ser os únicos BRICS no Conselho e sempre votaram a favor das resoluções.

Em 2010, com o Brasil de volta ao Conselho, todas as resoluções tiveram votos favoráveis dos BRICS: RES/1908 (sobre o aumento do contingente de forças para a missão de paz no Haiti (MINUSTAH)), 1911 (de extensão do mandato da missão na Costa do Marfim (UNOCI)), 1919 (de extensão do mandato da missão no Sudão (UNMIS)), 1924 (de extensão do mandato da missão na Costa do Marfim (UNOCI)), 1927 (sobre a composição do contingente policial e militar na MINUSTAH), 1933 (de renovação do mandato da UNOCI e sobre o apoio das forças armadas francesas em tal ação), 1935 (de extensão do mandato da missão híbrida da ONU e da União Africana em Darfur (UNAMID)), 1938 (de extensão do mandato da missão na Libéria (UNMIL)), 1942 (para autorização do aumento do contingente policial e militar na UNOCI), 1944 (de extensão do mandato da MINUSTAH) e 1962 (de extensão do mandato da UNOCI e das forças francesas que apoiam a missão). Em 2011, Brasil, Rússia, Índia e China se abstiveram na votação da

RES/1973, sobre o uso da força na Líbia, ao passo que a África do Sul foi favorável – até o momento, esta é a resolução sob o Capítulo VII votada pelo maior número de BRICS, dado que todos os cinco compõem o Conselho no ano de 2011, algo inédito; também é aquela em que se percebe o maior número de BRICS (quatro, do total de cinco) com um voto simultâneo de abstenção.

### Breves Considerações

Verifica-se, nas análises cronológicas, que não há um padrão que una os posicionamentos de todos os BRICS perante as resoluções sob o Capítulo VII da Carta da ONU. Entretanto, nota-se que não foi incomum o voto de abstenção de Rússia e China na mesma resolução, em especial no conflito da antiga Iugoslávia (por exemplo, nas RES/988 e 998), mas também nos casos do Sudão (RES/1054 e 1070) e do Iraque (RES/1134). Essa configuração se observou, ainda, na RES/1284, de criação da UNMOVIC. Brasil e China se abstiveram juntos em algumas ocasiões: na RES/929, de 1994, sobre Ruanda; nas RES/940 e 944 do mesmo ano, sobre o Haiti. Outro momento em que dois países BRICS se abstiveram juntos foi na RES/686, sobre o fim das hostilidades na região do Golfo, com Índia e China. O caso da Líbia será retomado abaixo.

Vale se atentar para um caso bem expressivo da busca por maior projeção compartilhada pelos BRICS nos últimos, qual seja, o posicionamento do Brasil frente ao conflito no Haiti. No ano de 1994, o Brasil se absteve nas resoluções sobre a Missão da ONU no país (assim como na resolução sobre o conflito em Ruanda); dez anos depois, no entanto, o Brasil foi um dos

protagonistas na Missão de Estabilização da ONU no Haiti (MINUSTAH), votando sempre a favor (por exemplo, na RES/1542, que estabeleceu a Missão, e nas seguintes, que estenderam seu mandato). Essa mudança de postura é um forte indicativo da busca por maior projeção e poder de barganha e decisão do país na sociedade internacional.

Parece de extrema relevância, ainda, que Brasil, Rússia, Índia e China tenham adotado a abstenção no recente caso da Líbia, em 2011. Vale lembrar, em 1993, na RES/883, que votou sanções contra a Líbia, apenas a China se absteve, enquanto Brasil e Rússia aprovaram (África do Sul e Índia não compunham o Conselho nesse ano), o que pode sugerir que o voto de quatro dos BRICS em 2011 tenha sido influenciado de alguma forma pelas discussões no âmbito do grupo. Desde a criação do acrônimo BRIC, depois BRICS (com a entrada da África do Sul em 2011), foi a primeira vez em que uma resolução sob o Capítulo VII teve algum voto que não fosse favorável. A posição oficial do Ministério de Relações Exteriores do Brasil é de que o país não estava convencido de que o uso da força traria o objetivo comum estipulado, qual seja, o fim imediato da violência e a proteção dos civis, e, além disso, receava que seus efeitos involuntários seriam ainda mais prejudiciais à segurança dos civis. A Rússia, por sua vez, se digladiou internamente, haja vista as diferentes posições de vários de seus líderes políticos (o Presidente Dmitri Medvedev e o primeiro-ministro Vladimir Putin chegaram a declarar posições frontalmente contrárias em março de 2011, quando o primeiro manifestou apoio à resolução, ao passo que o segundo a condenara horas antes); desse modo, a abstenção foi uma tentativa de não só de aumentar sua influência na região do Oriente Médio e do Norte da África, evitando profundos

descontentamentos que poderiam emergir tanto do veto quanto da aprovação, como também de acomodar divergências internas. O governo da Índia justificou sua abstenção com base na ausência de informações concretas sobre a situação líbia, dado que, à época da votação, o relatório da ONU ainda não havia sido divulgado, de modo que não havia ainda informação crível sobre o caso; além disso, a Índia insistiu na necessidade de preservação da soberania da Líbia. A abstenção da China foi uma forma de, por um lado, não se opor à União Africana e à Liga Árabe, ambas favoráveis à intervenção, e, por outro lado, não prejudicar seus interesses na Líbia, da qual é importadora de petróleo; a justificativa oficial foi com base na objeção ao uso da força, em vista dos problemas que o governo chinês teria identificado na resolução. A África do Sul votou a favor da resolução em razão de seu comprometimento com a União Africana.

Com as informações e declarações emitidas até o momento, é prematura qualquer conclusão que atribua à abstenção dos quatro BRICS um papel de estratégia concertada ao grupo, mesmo porque a África do Sul não os seguiu. Seria precipitado afirmar que os posicionamentos dos BRICS em relação à cronologia das votações são confluentes ou demonstram interesses convergentes; a influência da formação do grupo BRICS não indica preponderância nessas decisões de voto, embora não seja plausível supor sua irrelevância. De qualquer forma, o compartilhamento da aspiração a maior projeção e a maior poder de decisão e barganha na sociedade internacional parece ser o que une os cinco países dos BRICS e também um dos elementos que os motivaram quatro deles a se abster na RES/1973.

Um dos pontos-chave para Brasil e Índia



dia, por exemplo (e que também se verifica como motivador do posicionamento brasileiro em relação ao Haiti), é a busca por reforma no Conselho de Segurança. O caso da Líbia pode ter sido a primeira manifestação mais concreta, no que tange ao tema do uso da força, de uma aproximação de agenda entre esses países em direção à ampliação do número de assentos permanentes no Conselho. A divergência manifesta em relação aos votos favoráveis de Estados Unidos, Reino Unido e França pode ser interpretada como uma forma de Brasil e Índia expressarem seu descontentamento com a configuração atual do Conselho de Segurança, que não reflete, segundo tais países, a situação geopolítica contemporânea. As abstenções de quatro dos BRICS expressam contestações à predominância de Estados Unidos e Europa ocidental em grande parte das negociações de paz e segurança internacionais.

Cabe salientar que essa conexão entre o protagonismo na ONU e a busca por maior projeção na sociedade internacional é um dos elementos centrais para os BRICS. Em abril de 2011, após cúpula dos BRICS que celebrou o ingresso da África do Sul, foi publicado um comunicado conjunto no qual se reivindicou uma reforma tanto nas instituições financeiras internacionais quanto na ONU, incluindo no Conselho de Segurança. O texto explicita que China e Rússia apoiam a aspiração de Brasil, África do Sul e Índia por um papel de mais protagonismo na ONU, destacando, ainda, que o fato de todos os cinco BRICS estarem no Conselho em 2011 é uma oportunidade para a ação conjunta e estreita nos assuntos de paz e segurança internacionais. A votação nas resoluções do Conselho de Segurança (no caso, naquelas sob o Capítulo VII) é um dos tópicos que podem ser profícuos

para a análise das estratégias e dos impactos dos países emergentes na política internacional contemporânea.

Em suma, se, por um lado, as abstenções de China e Rússia nas votações aqui abordadas não podem ser vistas como opções desviantes de um padrão histórico de aprovações, as abstenções de Brasil e Índia, por outro lado, podem indicar algum tipo de reconfiguração de suas estratégias no âmbito da política internacional. Além disso, os casos de Haiti e Líbia mostram, dadas as suas salientes diferenciações nas respectivas votações, que os últimos anos testemunham a emergência de países em desenvolvimento cada vez mais dispostos a auferir maior projeção e poder de barganha e decisão internacionais. Resta ver, no entanto, se o que se presencia hoje são, de fato, sinalizações de uma tendência ao aprofundamento das confluências e ao estreitamento estratégico ou se são apenas esparsas convergências contingentes dos posicionamentos de política externa dos BRICS.

## Notas

<sup>1</sup> A Carta da ONU está disponível em vários idiomas no sítio eletrônico da Organização. A versão em inglês está disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/index.shtml>.

<sup>2</sup> A íntegra do comunicado está disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2011/04/confira-integra-do-comunicado-conjunto-da-reuniao-dos-brics.html>.