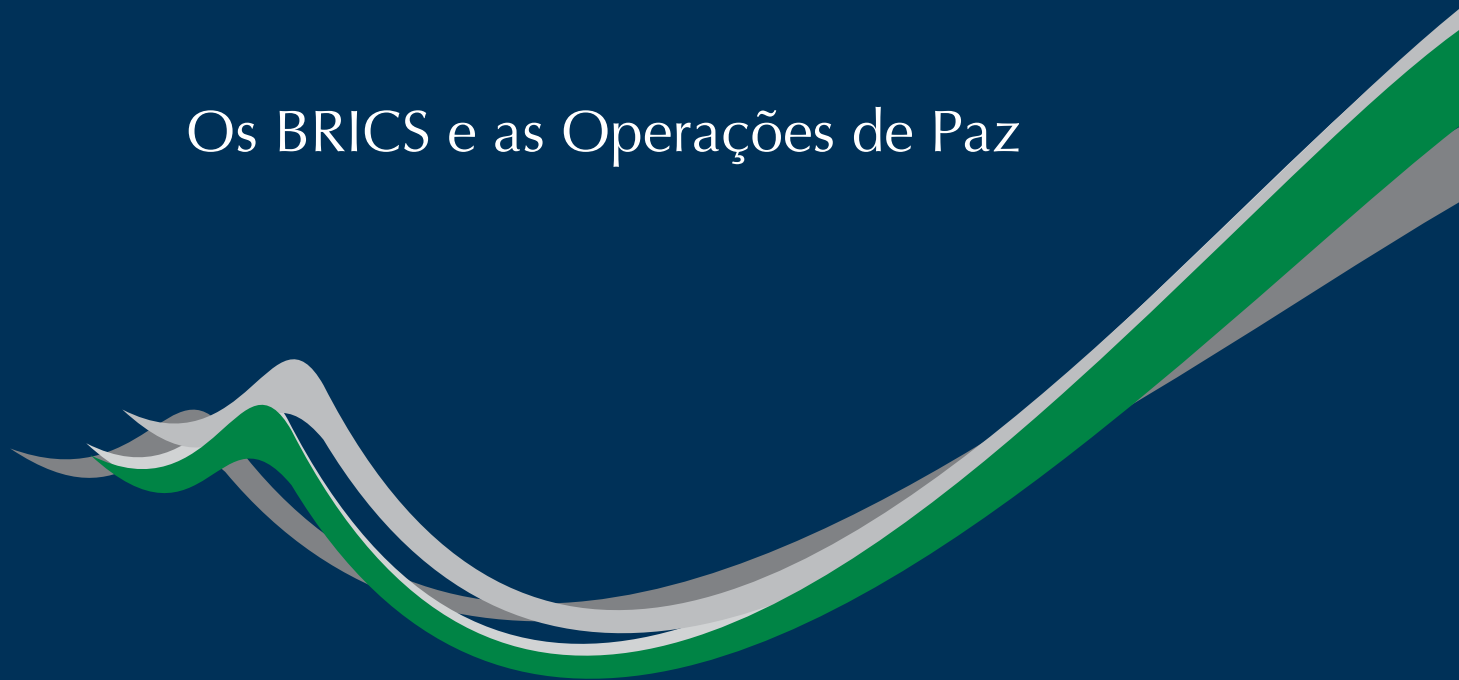


Policy Brief

Os BRICS e as Operações de Paz



Maio de 2011

Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS



Policy Brief

Os BRICS e as Operações de Paz



Maio de 2011

Núcleo de Política Internacional e Agenda Multilateral

BRICS Policy Center / Centro de Estudos e Pesquisa BRICS

Os BRICS e as Operações de Paz

Introdução

A primeira reunião entre os Chanceleres do Brasil, Rússia, Índia e China, realizada em setembro de 2006, em paralelo à 61ª Assembléia Geral da ONU, pode ser considerada como o momento criador da articulação internacional desses quatro países sob o acrônimo BRIC. Em 2011, o grupo ganhou a adesão da África do Sul e passou a ser conhecido como BRICS. Embora a dimensão econômica tenha sido o fato gerador mais importante na criação desse grupo, a dimensão política passou a desempenhar um papel fundamental na tentativa de harmonização de posições em temas das relações internacionais.

Assim sendo, a interação dos BRICS nos fóruns internacionais é uma importante dimensão para entender o grau de convergência das suas estratégias no cenário mundial. Analisa-se aqui como os BRICS se conduziram em relação às Operações de Paz das Nações Unidas (OP-ONU), a partir de 2006, para verificar a existência de padrões de comportamento quanto a essas operações, que ganharam relevo nos temas de segurança internacional após o fim da Guerra Fria.

Os BRICS e nas Operações de Paz

As operações de paz das Nações Unidas estão, hoje, sustentadas em dois pilares: os recursos financeiros dos países desenvolvidos e os recursos humanos dos

países em desenvolvimento. Os primeiros são os maiores contribuintes financeiros, sendo que a contribuição dos EUA representa 27,14%, do Japão com 12,53%, do Reino Unido 8,15%, da Alemanha 8,02%, da França 7,55%, da Itália 5%, da China 3,93%, do Canadá 3,21%, da Espanha 3,18% e a da República da Coreia 2,26%.

Por outro lado, os catorze maiores fornecedores de pessoal são de países em desenvolvimento, sendo que, em março de 2011, os BRICS contribuíam com cerca de 15% do total de pessoas envolvidas nessas operações. A Índia com 8.657 capacetes azuis, o Brasil com 2.260, a África do Sul com 2.174, a China com 2.044 e a Rússia com 252 ocupavam respectivamente a terceira, décima terceira, décima quarta, décima quinta, e quadragésima oitava posições entre os 115 países que contribuem com recursos humanos para as Operações de Paz da ONU. Entre os BRICS, apenas a China participa dos dois grupos: está entre os 10 maiores contribuintes financeiros e é o décimo quinto maior fornecedor de pessoal. Enquanto que a Rússia ocupa a décima primeira posição como contribuinte financeiro.

A Índia se destaca na contribuição de recursos humanos ocupando a 3ª posição entre os 115 países. A participação indiana é importante para o sucesso de muitas entre as operações de paz já realizadas pela ONU. As tropas indianas estiveram presentes, por exemplo, em aproximadamente 40

na África, onde concentra cerca de 80% da sua contribuição para a ONU, com ênfase nas operações no Congo e no Sudão; uma nas Américas, a MINUSTAH; a do Timor do Leste; duas no Oriente Médio; e uma na Europa (Chipre).

Dentre os BRICS, o Brasil é o segundo maior contribuinte de recursos humanos, apesar de fornecer apenas 25% do total

Figura 1 - Os BRICS nas Operações de Paz



Fonte: United Nations Peace Keeping Março 2011

fornecido pela Índia. O país tem um longo histórico de participação nas operações de manutenção da paz, desde a da Liga das Nações, quando no período de 1933 a 1934 enviou um Oficial da Marinha para integrar a Comissão que administrou a região de Letícia, que era motivo de uma disputa entre o Peru e a Colômbia. Após a criação da ONU e até 2010, o Brasil participou de mais de 30 operações de paz, contribuindo com cerca

de 17 mil brasileiros. Neste século, a participação brasileira se intensificou a partir de 2004, com a criação da Missão de Estabilização das Nações Unidas no Haiti (MINUSTAH). Desde o terremoto no Haiti, em 2010, os objetivos da missão se tornaram mais abrangentes, incluindo esforços na recuperação do país. Um Oficial brasileiro detém o comando militar da operação e o país é o maior contribuinte com 2.189 militares, den-

tre eles 17 mulheres, e três policiais, totalizando 2.192 pessoas.

O Brasil é hoje o 13º maior contribuinte de tropas para as operações de paz e participa de oito missões com 2.260 homens, além de seis homens em dois escritórios (UNIOGBIS e UNOWA). A participação brasileira se concentra, basicamente, no Haiti, naquela que é a única operação de paz nas Américas, embora o país contribua ainda com pequenos contingentes para quatro missões na África, no Timor Leste, em uma no Oriente Médio (Líbano) e em uma na Europa (Chipre).

A África do Sul, dentre os BRICS, é o terceiro maior contribuinte de recursos humanos com 2.174 pessoas. A participação sul-africana se concentra em duas operações na África, a United Nations Organization Stabilization Mission in the Democratic Republic of Congo (MONUSCO), que conta com 1.244 componentes da África do Sul; e a African Union/United Nations Hybrid operation in Darfur (UNAMID), que conta com a participação de 930 componentes daquele país.

Em termos de recursos humanos para as operações de paz, a China, embora tenha praticamente a mesma quantidade de pessoal que a África do Sul, 2.044 pessoas, distribui a sua contribuição por 11 operações, participando de todas as seis existentes na África, a do Haiti, a UNIMIT, na Ásia-Pacífico, a UNFICYP, na Europa; e duas no Oriente Médio, a UNIFIL e a UNTSO. Desde 1990, a República Popular da China enviou cerca de onze mil militares para participar em 18 operações da ONU. Desde 2000, a China

enviou 1.379 policiais para sete missões de paz.

Diferindo dos demais BRICS, a Rússia tem uma participação muito pequena, 255 capacetes azuis. No entanto, divide seu contingente por oito operações de paz, sendo cinco na África, onde tem o seu maior contingente concentrado no Sudão; uma nas Américas (MINUSTAH), a do Timor Leste, uma no Oriente Médio e uma na Europa (Kosovo).

Em termos qualitativos, as contribuições dos países dependem, também, da estrutura organizacional para a preparação de pessoal para as operações de paz, especialmente os centros de preparação. A Índia possui um Centro para Operações de Paz da ONU. O centro, considerado de excelência na área de treinamentos, é, desde 2005, o responsável pelo secretariado da Associação Internacional de Centros de Treinamento para Operações de Paz (IAPTC). O Brasil, em 2010, criou o Centro Conjunto de Operações de Paz do Brasil (CCOPAB) – Centro Sérgio Vieira de Melo –, subordinado ao Exército. Segundo o IAPTC, a Rússia tem os Centros de Treinamentos para Operações de Paz da Polícia e o das Forças Armadas e a Academia de Operações de Paz de Vys-tral. A China possui o Centro de Treinamento para Operações de Paz CIVPOL.

Em relação à participação dos BRICS nas operações em curso, pode-se afirmar que, exceto a África do Sul, que concentra sua contribuição apenas em duas operações no continente africano, esses países adotam a lógica da representatividade, participando de um número elevado de operações nas

diversas regiões do mundo, mesmo que essa participação seja modesta em termos de contribuição. Essa estratégia fica clara em relação à China, que lidera no número de participações com 11 operações, embora seu contingente seja menor que o da Índia, do Brasil e da África do Sul. Em seguida vem a Índia, que distribui seus mais de 8.000 nacionais em nove operações de paz, e a Rússia, que dilui 252 capacetes azuis também em nove operações de paz. O Brasil participa em oito operações, sendo que em sete delas com reduzido contingente. Por outro lado, especificamente no caso do Brasil e África do Sul, a contribuição mais significativa em termos de pessoal se dá nos seus respectivos continentes. No entanto, é na África, onde atualmente se realiza o maior número de operações de paz, que os BRICS como um todo têm a sua maior participação, com cerca de 12000 capacetes azuis, sendo a grande maioria formada por tropas da África do Sul, Índia e China. As únicas operações da ONU que não contam com a participação dos BRICS são as do Afeganistão e a UNMOGIP (Índia e Paquistão).

Os BRICS se destacam participando com cerca de 15% do total de pessoal engajado nas operações em curso da ONU, sendo que a contribuição desses países é majoritariamente de tropas, com um contingente menor de policiais e especialistas. A Índia lidera na contribuição de pessoal, inclusive policiais, e tem conseguido construir uma imagem favorável em relação à sua participação em forças de paz. Por outro lado, a China tem incrementado sua presença em recursos humanos e financeiros. Esses dois países atuam fortemente na África, inclusive

participando em cargos de chefia em cinco das seis operações em curso naquele continente: a Índia, no Congo, Sudão e Libéria e a China, em Chipre e no Sahara Ocidental.

Objetivos dos países em participar das Operações de Paz

A participação dos BRICS nas operações de paz da ONU aponta para diferentes objetivos, principalmente quando se considera a questão da participação como membro permanente do Conselho de Segurança. Neste aspecto, a participação do Brasil, Índia e África do Sul está hoje intimamente associada à visão de que os países em desenvolvimento, após o término da Guerra-Fria, passaram a ter uma maior papel nas questões internacionais e que a “governança global” necessita ser reformada para espelhar essa realidade, inclusive com a expansão dos membros-permanentes do Conselho de Segurança da ONU. Esta visão tem sido apresentada nos comunicados das reuniões dos BRICS. Assim sendo, no caso da segurança internacional, os três países consideram que a contribuição de tropas para as operações de paz é um fator que contribui para a inserção na política internacional e que ajuda a sustentar as suas pretensões à uma vaga de membro- permanente daquele Conselho.

No caso da China, que já é membro-permanente do CS, as motivações estão mais ligadas à percepção da sua imagem no cenário internacional. O país, após a Guerra-Fria, começou a aumentar seu investimento nas operações de paz da ONU, bem como diversificar tais atividades. A China defende o princípio da não-intervenção e a soberania

dos Estados. Por outro lado, o país é criticado a partir da agenda democrática e de direitos humanos, o que significa que muitas ações internas, como as violações explícitas a esses direitos, contribuem para uma falta de confiança na atuação chinesa, amplificada pela desconfiança, principalmente de segmentos da sociedade norte-americana, de que a China assumirá o papel de rival dos EUA no futuro. Assim sendo, o país vem adotando várias medidas para alargar sua participação na segurança internacional: institucionalmente, ao garantir que resoluções do Conselho de Segurança quanto ao tema sejam avançadas e, funcionalmente, ao participar com contingente e com verbas para a realização das missões, com o propósito de contribuir para uma imagem de potência responsável engajada nos temas da segurança internacional.

No caso da Rússia, a análise das operações de paz que participa, sejam elas empreendidas no âmbito das Nações Unidas ou respaldadas pela Comunidade de Estados Independentes, permite vislumbrar duas perspectivas antagônicas, mas complementares, que integram a atual política externa russa. Segundo o documento oficial “Conceito da Política Externa da Federação Russa”, aprovado em julho de 2008, o país objetiva aumentar a sua participação em missões de paz conduzidas pelas Nações Unidas, bem como reconhece essas atividades como instrumentos efetivos para dirimir conflitos e auxiliar na reconstrução de nações em períodos pós-crise. Como primeiro eixo de análise, observa-se que a modesta participação da Rússia em missões de paz conduzidas pelas Nações Unidas, sobremaneira

por meio do envio de observadores e polícias civis, insere-se na estratégia de maior ativismo internacional do país. No entanto, se o foco de análise são as dinâmicas regionais, percebe-se a tentativa de manter o status quo, preservando sua área de influência dentro do objetivo russo em reconstruir e resguardar as fronteiras do espaço vital soviético, ou seja, das regiões que compõem o “estrangeiro próximo” da Rússia, como é o caso da Ossétia do Sul, Abecásia, Transnístria e Tajiquistão. Com base nessa estratégia, a Rússia respalda as suas ações, quando é do seu interesse, no âmbito da Comunidade dos Estados Independentes.

Objetivos comuns dos BRICS

Apesar dos diversos propósitos que orientam a participação dos BRICS nas forças de paz da ONU, esses países, preocupados com a possibilidade da ação unilateral dos países mais desenvolvidos, têm defendido nos comunicados finais das reuniões desse grupo “uma ordem multipolar mais democrática e mais justa, baseada no respeito ao direito internacional, igualdade, respeito mútuo, cooperação, ação coordenada e tomada de decisões coletiva por todos os Estados”, reafirmando o papel central da diplomacia multilateral e das Nações Unidas quanto à ameaça à paz e à segurança internacional.

Como potências regionais, os BRICS buscam, por um lado, manter a estabilidade e a influência nas suas regiões e, por outro, expandir sua atuação em forças de paz em outras regiões do mundo. O interesse em manter a paz e a segurança regionais está diretamente relacionado ao status de lide-

rança e à visão de que a estabilidade regional possibilita o desenvolvimento, a cooperação e a confiança mútua. Essa perspectiva se coaduna com o cenário apresentado nos recentes relatórios da ONU, que apontam para uma estabilização no número de capacetes azuis e uma ênfase na diplomacia preventiva nos próximos anos. Essa estratégia, defendida pelo CS e pelo Secretário Geral, deve dar maior participação às organizações regionais e sub-regionais, tanto no campo político quanto na condução das operações de paz, como é o caso, por exemplo, da AMISOM, levada a cabo pela União Africana, na Somália, com apoio da ONU. Caso se confirme essa tendência, os países BRICS, pela suas importâncias nas respectivas regiões, poderão ter um papel destacado na diplomacia preventiva e em operações de paz conduzidas por organizações regionais.

Os governos de Brasil, Índia e China têm expressado que entendem o fenômeno das operações da paz como um esforço de ajuda para a estabilização de uma situação de conflito e para a facilitação do retorno à paz e à segurança. Eles defendem ser preciso que haja consentimento entre os Estados interessados, a imparcialidade e o uso da força apenas em casos extremos. Por conta disso, distinguem as operações previstas no Capítulo VI daquelas do Capítulo VII, que trata das ações a serem implementadas pela comunidade internacional diante de ameaças à segurança internacional. Essa postura mais tradicional aponta, conseqüentemente, para princípios como o respeito à soberania dos Estados, à integridade territorial e à não-intervenção nos assuntos internos, tendo as operações que ser elaboradas,

portanto, a partir de um pedido dos Estados-membros envolvidos no conflito. O governo brasileiro considera, ainda, que as questões de segurança não podem ser separadas das questões de desenvolvimento, e, no caso da operação de paz no Haiti, defende uma visão integrada fundamentada em três pilares: “a estabilização do país; a promoção do diálogo entre as diversas facções políticas e a capacitação institucional, social e econômica”. De certa forma essa visão tem sido incorporada, com limitações, aos mandatos que mencionam a cooperação para a reconstrução dos Estados, especialmente nos seus sistemas de segurança e do judiciário, como é o caso dos mandatos para as operações no Haiti, Libéria, Congo, Costa do Marfim, Sudão e Darfur, Kosovo, Afeganistão e Timor Leste.

Apesar da discussão sobre a participação nas operações do Capítulo VII, na realidade, todos os BRICS participam em diferentes graus de alguma ou várias das operações cujos mandatos fazem referência a esse Capítulo. Brasil, China, Índia e Rússia participam no Haiti; África do Sul, China, Índia e Rússia e participam da operação no Congo e os dois primeiros participam da operação em Darfur. Brasil, Índia, Rússia e China estão no Sudão e os três primeiros participam, também, da operação na Costa do Marfim. Brasil, China e Rússia participam, ainda, na Libéria. Finalmente, a Rússia tem um observador no Kosovo. A questão de participar ou não de operações nas quais a força possa ser empregada além da necessidade de autodefesa tem sido mitigada pelo conceito que vem sendo utilizado pela ONU do emprego da força em defesa do mandato.

Essa, no entanto, é uma questão ambígua, como pode ser recentemente constatada na Costa do Marfim, onde se poderia considerar que a força de paz foi utilizada para decidir o conflito em benefício de um dos lados envolvidos. Assim sendo, é provável que os países continuem analisando caso a caso a conveniência em participar em operações onde o emprego da força seja mandatário.

Conclusão

Apesar das diferenças políticas, econômicas, sociais, ambientais e militares entre os países que constituem os BRICS, eles compartilham a visão de uma ordem internacional multipolar e da necessidade de uma “governança global” mais democrática. De modo a alcançar tal objetivo, os BRICS necessitam criar mecanismos de consulta e deliberação para harmonizar suas posições, apesar das diferenças. Nessa linha, a última reunião dos BRICS, em 2011, estabeleceu um plano de ação que comporta reuniões para a discussão sobre os problemas de segurança. Desta forma, existe a possibilidade de coordenação de posições em temas onde os interesses comuns possam ser harmonizados e de posições comuns nos fóruns internacionais, inclusive nos temas referentes às operações de paz.