

Parcerias estratégicas e coalizões regionais como referentes para o engajamento militar brasileiro

Alcides Costa Vaz*

RESUMO

O texto aborda, em caráter preliminar e tentativo, as possibilidades que oferecem os mecanismos coletivos e bilaterais de que participa o Brasil com agendas nos campos da segurança e da defesa para o eventual estabelecimento de parcerias face à hipótese de engajamento em conflitos armados. Considera, para tanto, os condicionantes da inserção internacional de segurança do Brasil e, de modo específico, instrumentos como os mecanismos de segurança coletiva globais e regionais e as coalizões internacionais como o IBAS e os BRICS e as parcerias estratégicas bilaterais formais do país.

Palavras-chave: Brasil; conflitos armados; coalizões internacionais; parcerias estratégicas; segurança coletiva.

ABSTRACT

The text introduces a preliminary and tentative discussion on the possibilities posed by the array of collective and bilateral mechanisms that Brazil integrates to the establishment of partnerships for eventual joint engagement in armed conflicts. For that purpose, it considers the overall conditionings of the Brazilian international security insertion and, in particular, instruments such as the major global and regional collective security arrangement, international coalitions like IBSA and the BRICS and formal strategic partnerships.

Key words: Brazil, armed conflicts, international coalitions, strategic partnerships, collective security.

*Bacharel em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1982), mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Brasília (1987) e doutor em Sociologia pela Faculdade de Filosofia, Letras e Ciências Humanas - USP (2001). Atualmente é professor da Universidade de Brasília e pesquisador do Centro de Estudos Estratégicos do Exército (CEEEX).

Introdução

A importância dos arranjos coletivos (alianças militares, organismos e coalizões multilaterais, regimes de segurança e foros de cooperação em segurança e defesa bem como de parcerias estratégicas para o eventual engajamento militar brasileiro em conflitos internacionais é o foco primordial da presente análise de caráter ainda tentativo e preliminar. Pretende-se inquirir a adequação dos mecanismos de segurança coletiva, dos pactos e alianças e dos instrumentos e recursos a eles oferecidos às tendências e formas dos conflitos internacionais contemporâneos. Procurar-se-á, portanto, oferecer uma visão panorâmica e estabelecer marcos para a uma avaliação das possibilidades que se colocam para o País para o estabelecimento de eventuais parcerias para um eventual engajamento em conflitos armados na esfera internacional.

Para tanto, consideraram-se as perspectivas brasileiras face a conflitos armados no marco de sua inserção internacional de segurança, de modo geral, o que corresponde à primeira parte do presente texto. Em seguida, são abordadas, em seções específicas, as principais instâncias que representam ou suscitam oportunidades associativas para o Brasil, envolvendo arranjos de segurança coletiva, coalizões internacionais, mecanismos e instrumentos regionais voltados para a segurança e defesa, e as parcerias estratégicas bilaterais que o país integra e que contemplem, em suas respectivas agendas, estes mesmos âmbitos.

1. A inserção internacional de segurança do Brasil

Finda sua participação na Segunda Guerra Mundial, o País se manteve inequivocamente alinhado às preocupações de segurança do Ocidente e não se viu instado a tomar parte de conflitos armados seja por decisão própria ou

por força de compromissos contraídos no marco de mecanismos de segurança coletiva, de alianças militares ou de compromissos bilaterais. Distanciado dos principais cenários de conflitos armados, o país promoveu sua inserção internacional no plano da segurança a partir da condição de membro ou parte de mecanismos de segurança coletiva de alcance global - como a Organização das Nações Unidas - e regional, no caso o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), no marco do Sistema Interamericano consubstanciado na Organização dos Estados Americanos (OEA).

Outra importante dimensão da inserção internacional de segurança do país se constituiu por meio de uma ativa participação nos debates multilaterais sobre paz e desarmamento conduzidos sob a égide da ONU e em diferentes ocasiões como membro não permanente do Conselho de Segurança e pela gradual associação a um expressivo conjunto de regimes de controle de armas, de desarmamento, de não proliferação e de controle de exportações e de tecnologias sensíveis e pela adesão a convenções multilaterais voltadas para o enfrentamento ao terrorismo internacional ao crime organizado transnacional.

Colima a inserção internacional do Brasil no campo da segurança a participação ativa em operações de paz conduzidas, sob a égide da Organização das Nações Unidas e da Organização dos Estados Americanos e sua atuação no plano regional mediante a criação de importantes instâncias como a Agencia Brasileiro Argentina de Contabilidade e Controle (ABACC), a União de Nações Sul Americanas (UNASUL) e seu Conselho de Defesa (CDS) e a Comunidade dos Estados da América Latina e Caribe (CELAC).

O conjunto das opções e iniciativas do país no tocante à sua inserção internacional de segurança aponta claramente a preferência

pelo multilateralismo, o que decorre da percepção das assimetrias de poder no cenário internacional e da possibilidade que o multilateralismo oferece de mitigá-la politicamente, ainda que de modo bastante parcial.

Apesar de sua centralidade, a preferência pelo multilateralismo dificulta a identificação de parceiros prioritários para o engajamento brasileiro em conflitos armados, ao mesmo tempo em que aponta para a valorização de instâncias específicas nos próprios espaços multilaterais propícios para avançar interesses e objetivos internacionais do país no plano ora em consideração, o que se faz na seção seguinte.

1.1 Os mecanismos de segurança coletiva: a Organização das Nações Unidas

Originalmente concebida como mecanismo de segurança coletiva, a ONU foi gradualmente se afastando desta vocação à medida em que proliferaram suas agências especializadas, e em que se reduziam as ameaças convencionais à segurança dos Estados. Concomitantemente, alterava-se a natureza dos conflitos, com a redução dos conflitos interestatais e proliferação de conflitos civis e as guerras assimétricas. No primeiro caso, qual seja, a proliferação dos conflitos civis, fenômeno característico do período pós-Guerra Fria, suscitou-se demanda crescente por operações de paz. e, contemporaneamente, o afastamento das operações de manutenção da paz em favor da imposição da paz e da proteção de civis. No segundo, gerou-se o gradual alijamento das Nações Unidas e a atuação direta das grandes potências. Estes desenvolvimentos produziram reflexos distintos no que se refere à inserção internacional de segurança do

Brasil que teve nas operações manutenção da paz um importante e tradicional vetor de sua inserção internacional de segurança e que agora se defronta com a demanda por participação em operações de imposição da paz.

Nesse sentido, em face da já mencionada escassez de experiências recentes de participação do país como parte direta em conflitos armados, o engajamento em operações de paz termina sendo a principal referência e fonte de acumulação de experiências recentes neste campo, embora também não permita discernir ou distinguir com clareza parcerias recorrentes ou mais duradouras.

As guerras assimétricas, por sua vez, embora pragmaticamente reconhecidas no meio militar como expressão tendencial de forma de conflitividade no plano internacional, não resguardam possibilidade de engajamento militar brasileiro. Isso por razões de ordem política e estratégica. Em primeiro lugar, porque as guerras assimétricas travadas desde o fim da Guerra Fria foram, em sua grande maioria, expressão da afirmação hegemônica norte-americana, fator que o Brasil tradicionalmente procura não reforçar e menos ainda apoiar diretamente. Há que se considerar, finalmente, o fato de as forças armadas brasileiras estarem mais interessadas em afirmar seu *ethos* como forças de defesa e no desenvolvimento de capacidades dissuasórias extra regionais que no engajamento no enfrentamento a atores não estatais no exterior.

Observa-se que as possibilidades de engajamento brasileiro em conflitos internacionais sob a égide das Nações Unidas seguem atreladas às dinâmicas das operações de paz, mas colocam o país frente à necessidade de optar pela manutenção dos atuais parâmetros para sua participação nas

referidas operações, restringindo-a àquelas voltadas para a manutenção da paz ou de revisar estes parâmetros a fim de habilitar-se a participar de operações de imposição da paz que, por definição, possuem importantes implicações no que tange ao emprego da força, aos custos políticos, econômico, materiais e humanos decorrentes

1.2 O Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR)

Em termos formais, o único instrumento jurídico que sujeita o Brasil a se engajar militarmente em conflito armado é o Tratado Interamericano de Assistência Recíproca (TIAR), celebrado em 1947, no Rio de Janeiro, ainda nos albores da Guerra Fria e já como reflexo direto da mesma. O TIAR recolheu em seu artigo terceiro o enunciado da doutrina de defesa hemisférica, originalmente propugnado pelos Estados Unidos e, em seguida assimilado pela Organização dos Estados Americanos (OEA) e segundo o qual uma agressão a um dos membros será considerada uma agressão a todos. Embora tenha sido invocado pelos Estados Unidos em algumas ocasiões ainda no contexto da Guerra Fria e tenha o próprio Brasil também propugnado sua aplicação em solidariedade aos Estados Unidos logo em seguida aos atentados de 11 de setembro de 2001, o Brasil não se viu instado a engajar-se militarmente em nenhum conflito armado de natureza interestatal por força do Tratado. Isso somado ao fato de ter sido superada a confrontação Leste-Oeste, consolida-se a visão de que o TIAR se tornou obsoleto, razão pela qual cinco países (México, Bolívia, Venezuela, Nicarágua e Equador) o denunciaram nos últimos quinze anos. Ainda assim, segue como o único instrumento de natureza semelhante a uma aliança militar de que o Brasil forma parte, o que resguarda sua importância como fator de eventual engajamento militar do País.

2. As coalizões internacionais: O IBAS e os BRICS

As chamadas coalizões internacionais de geometria variável ganharam visibilidade e importância no marco da política externa brasileira a partir de meados dos anos 2.000 quando o país ambicionou o status de ator global procurando capitalizar importantes atributos territoriais, econômicos e políticos e sua própria tradição diplomática em favor de um esforço de irradiação de influência na construção de agendas, na formulação de regras e na reforma de organismos e regimes internacionais centrais à promoção da governança política, econômica e de segurança como parte de uma desejada reconfiguração da ordem internacional. Duas importantes coalizões integradas por países emergentes despontaram, quais sejam, o IBAS e os BRICS. O primeiro, englobando Índia, Brasil e África do Sul, pretendeu articular os esforços dos três países em uma agenda de cooperação setoriais que alcançaram a defesa, com foco na dimensão da segurança marítima no eixo Atlântico Sul – Oceano Índico, mas não contempla nenhum compromisso de engajamento conjunto em conflitos armados.

Os BRICS, por sua vez, não abrigam agendas ou compromissos específicos nos planos da segurança internacional e da defesa, e, em face da existência também de importantes dissonâncias particularmente entre China, Índia e Rússia quanto a seus desígnios estratégicos regionais e globais e do distanciamento do Brasil dos interesses e dos cenários prioritários para aqueles países, os mesmos não se afiguram como parceiros naturais, no que tange ao pertencimento aos BRICS.

3. *As parcerias estratégicas*

As parcerias estratégicas representam dimensão e instrumentos de tradicional relevância na política externa brasileira, tendo sido entabuladas em diferentes contextos em variados âmbitos e visando a objetivos múltiplos e igualmente diferenciados.

O conceito de parcerias estratégicas é altamente impreciso, não havendo nem na literatura especializada nem fonte documental oficial, no caso brasileiro, que delimite seu escopo de modo mais preciso. Os países o empregam, via de regra, para distinguir politicamente, aqueles que, dentre seus respectivos repertórios de relacionamento bilateral e por entendimento mútuo, se revistam de prioridade e devam, por conseguinte, ser objetos de maior investimento político e diplomático

No caso brasileiro, as parcerias estratégicas, em particular aquelas entabuladas a partir dos anos setenta, têm se voltado para cinco objetivos, a saber: a- o desenvolvimento e o fortalecimento de capacidades tecnológicas (Alemanha e Japão); b- Ampliar e aprofundar o escopo de relações bilaterais (Venezuela, Turquia, Austrália); c- Promover a cooperação e a integração regional (Argentina, Peru, Venezuela); d- promover o inter-regionalismo (União Europeia, Indonésia); e- erigir mecanismos de governança e estimular a reforma dos principais regimes e instituições multilaterais (Rússia, França, Reino Unido, Índia, África do Sul).

É importante destacar que a cooperação em segurança e defesa integram a agenda de um muito expressivo número das parcerias estratégicas formalmente estabelecidas pelo Brasil. Com efeito, doze delas (União Europeia, França, Itália, Reino Unido, Finlândia, Suécia, Indonésia, Índia, África do

Sul, Angola, Argentina e Peru) contemplam a cooperação em defesa. Se consideradas aquelas que envolvem também a cooperação em temas de interesse para a defesa, como segurança, ciência e tecnologia e atividades espaciais, o número de parcerias estratégicas brasileiras com impactos diretos e indiretos para a defesa sobre a dezoito, ou seja, pouco mais de oitenta por cento do total.

Os números acima não implicam, contudo, que segurança e defesa sejam temas prioritários nas parcerias estratégicas brasileiras e que estas sejam indicativas de eventuais parceiros para o engajamento em situações de conflito, visto que não abrangem compromissos de engajamento mútuo em conflitos externos, seja no marco de esforços deflagrados por força e no marco de uma aliança militar, ou em âmbitos multilaterais, como no caso das operações de paz conduzidas sob a égide da Organização das Nações Unidas ou da Organização dos Estados Americanos. Em outras palavras, as parcerias estratégicas formalmente mantidas pelo Brasil não são referentes para a eventualidade de engajamento militar em situações de conflito. Seus objetivos, escopo e âmbitos em que se estabelecem diferem das alianças e de compromissos militares.

Conclusões

O repertório de mecanismos examinado não aponta possibilidade de parcerias desejáveis que se revistam de um sentido de perenidade e que possam ser assumidas como objeto de investimento político-diplomático para aquele fim. Como visto, o plano multilateral resguarda melhores possibilidades de conciliar os pressupostos político-normativos da inserção internacional de segurança do país, sua própria trajetória e limitada experiência com conflitos armados e as características que estes vêm assumindo contemporaneamente.

As coalizões internacionais, os instrumentos de alcance regional não guardam, por sua vez, não resguardam perspectivas claras ou mesmo factíveis de apontar eventuais parcerias. As parcerias estratégicas do Brasil que alcançam a segurança e a defesa, não envolvem compromissos de engajamento conjunto em conflitos. Nesse sentido, os elementos considerados apontam fortemente que eventuais definições de parceiras devem ser

feitas à luz de condicionantes, fatores contextuais e implicações de forma *ad hoc*.