

O PANORAMA GLOBAL DE SEGURANÇA E AS LINHAS DE DEFESA DOS INTERESSES BRASILEIROS

*Palestra do Ministro de Estado da Defesa, Celso Amorim,
no Curso de Inverno do Centro de Direito Internacional*

Belo Horizonte, 27 de julho de 2012

Senhoras e senhores,

O crescente interesse da sociedade brasileira pelos assuntos internacionais é um fato bastante auspicioso.

Ele expressa a projeção do Brasil na política internacional e, também, o próprio reconhecimento pela sociedade do papel do país nos destinos do mundo.

Esse interesse tem contribuído, nos últimos anos, para um entendimento de que a projeção do Brasil exige clareza quanto às formas de defesa de seus próprios interesses, a seu condicionamento estratégico e aos passos necessários para que o país tenha adequadas capacidades – tanto diplomáticas quanto militares.

Parece-me apropriado falar dessas questões para um auditório de estudantes de direito internacional, que devem compreendê-las com rigor.

Nosso país tem na diplomacia e no direito a racionalidade básica de sua inserção internacional.

O momento é especialmente oportuno para a discussão dos temas de defesa.

Na semana passada, o governo da presidenta Dilma Rousseff enviou para a apreciação do Congresso Nacional três documentos de grande importância: a Política Nacional de Defesa, a nova Estratégia Nacional de Defesa e o Livro Branco de Defesa Nacional.

Em todos eles, transparece a relação íntima que a Defesa mantém com a democracia brasileira.

Os documentos deixam claras as conexões entre defesa e política externa, esteios da soberania.

Esclarecem os objetivos nacionais de defesa e os meios para sua consecução, além de abrirem para o acompanhamento e reflexão da sociedade as capacidades e os desafios da defesa nacional.

A Política de Defesa, a Estratégia de Defesa e o Livro Branco são um convite à participação da população no debate público de assuntos fundamentais para a proteção de seus interesses.

Pensar nossa política de defesa exige refletir sobre o panorama global de segurança em que se insere o Brasil.

Gostaria, assim, de iniciar essa exposição com algumas considerações sobre a dinâmica recente nesse panorama e discutir algumas de suas premissas.

* * *

A segurança internacional – ou insegurança internacional – tem hoje o Oriente Médio como epicentro. Um de seus elementos-chave, o conflito árabe-israelense, segue sem solução no horizonte visível.

Está mais distante de algum tipo de acordo do que em outros momentos do passado recente.

Se compararmos a situação atual com a que vigorava, por exemplo, quando os Estados Unidos convocaram a Conferência de Annapolis há cerca de cinco anos, veremos que a perspectiva de uma solução negociada que permita a existência plenamente reconhecida de um Estado palestino coeso e economicamente viável, vivendo lado a lado com o Estado de Israel, é hoje muito menos promissora.

Esse conflito tem assumido novas e mais graves dimensões ao longo dos últimos anos. Pior: a questão palestina perdeu visibilidade e sentido de urgência no plano internacional.

Na realidade, essa questão estrutural passou a coexistir com uma verdadeira guerra civil no mundo Árabe, uma guerra civil multifacetada que opõe sunitas a xiitas, fundamentalistas a seculares.

Essa guerra assume, por vezes, contornos sociais, ao opor burguesias urbanas à população rural ou às massas empobrecidas das periferias.

Entrelaçam-se com ela conflitos sectários diversos, que criam alianças improváveis entre grupos religiosos, muitas vezes sob a forma do famoso adágio segundo o qual “o inimigo do meu inimigo é meu amigo”.

Assim, grupos cristãos se juntam a xiitas (ou alauítas) no Líbano e na Síria ou com forças seculares (progressistas ou conservadoras) no Egito.

Obviamente essa guerra civil – usando essa minha expressão um tanto exagerada – não está imune às influências da geopolítica regional e global. Sauditas, turcos e cataris apoiam a revolta síria, enquanto o Irã e o Hezbollah procuram dar sustentação ao cambaleante regime do partido BAATH.

A Rússia não quer perder um importante aliado no Mediterrâneo, ao mesmo tempo em que vê com preocupação o espraiamento das influências wahabitas e salafistas, provenientes do Golfo Pérsico, em direção ao Cáucaso.

Para além do princípio da não intervenção, Rússia e China pressentem os riscos de movimentos de fundamentos religiosos ou étnico-culturais em suas periferias.

Inversamente, os países ocidentais teriam todo o interesse em romper o eixo que liga Teerã ao sul do Líbano por Bagdá e Damasco, ansiando por ganhos estratégicos decorrentes do debilitamento da República Islâmica do Irã.

Mas o dilema que enfrentam não é simples: por um lado, contribuir para a desejada mudança de regime na Síria, sem serem colocados, por outro, na posição de aliados involuntários de movimentos terroristas que levaram à “guerra contra o terror”.

São frequentes os artigos na imprensa internacional que apontam – sem que sejam desmentidos – a grande preocupação dos Estados Unidos, cuja principal Agência de Inteligência (a CIA) estaria empenhada em evitar que armas destinadas à oposição cheguem a grupos fundamentalistas e, principalmente, a organizações terroristas – tarefa admitidamente nada fácil em vista das conexões obscuras entre os diferentes setores da oposição síria.

Todo esse imbricamento de tensões faz com que qualquer raciocínio simplista, que busque dividir as facções em conflito entre “boas” e “más”, “amigas” e “inimigas”, tenham sua ingenuidade exposta à luz do dia.

Da mesma forma, os comentários que tendem a culpar um lado ou outro pela paralisia do Conselho de Segurança das Nações Unidas nessa questão soam extraordinariamente desfocados ou – pior ainda – politicamente motivados.

Sim, o Conselho de Segurança tem falhado; sim, a ONU tem deixado de cumprir seu papel; mas a intransigência dos que se têm valido do veto não é a única causa dessa falência.

A arrogância daqueles que decidiram, a priori, de que lado está a razão (ainda que mais tarde, como no Iraque, possam vir a se arrepender de sua precipitação) é igualmente responsável pelo fracasso anunciado da diplomacia.

Dessa situação, cujos desdobramentos ainda estão por vir, tira-se desde logo uma conclusão: em política internacional, não há “mocinhos” e “bandidos”.

Há interesses em conflito, às vezes latentes, às vezes abertos, como agora. Por isso mesmo, a busca da paz pelo diálogo é frequentemente mais importante do que a vitória do lado que, momentaneamente, pode parecer o mais justo – até porque, em um conflito de raízes culturais e religiosas tão profundas, os perdedores irão necessariamente renascer, eventualmente com novas roupagens e com base em novas alianças, muitas vezes de forma até mais perigosa.

É o caso hoje no Iraque.

A dificuldade que a chamada comunidade internacional tem em agir no caso da Síria; seu apoio puramente retórico à iniciativa do ex-secretário-geral da ONU, Kofi Annan; a relutância em abrir um diálogo amplo que envolvesse todos os atores com capacidade de influir sobre as partes do conflito: tudo isso demonstra, a meu ver, que o objetivo de uma solução pacífica cedeu lugar às várias agendas nacionais.

Por outro lado, a experiência da ação na Líbia, em que o mandato, aparentemente inocente, de uma zona de exclusão aérea com o fito de proteger a população civil, foi obviamente extrapolado e, na prática, interpretado como uma suposta permissão para mudança de regime, minou qualquer possibilidade de consenso internacional (isto é, entre os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança) em torno de eventual ação humanitária ao amparo do capítulo VII da Carta da ONU.

Mais que tudo, a tragédia da guerra civil síria, de que todas as potências procuram tirar (ou manter) algum tipo de proveito põe a nu a fragilidade das teses que previam um mundo sem conflitos (ou com conflitos facilmente manejáveis) como consequência do fim da Guerra Fria.

Antes de discutir essas teses, é preciso fazer um recuo histórico e apreciar com clareza os riscos levantados pela crise síria.

O desaparecimento da União Soviética modificou a distribuição internacional de poder em favor dos EUA, configurando, no terreno militar, uma situação de unipolaridade.

Não cabe aqui examinar essa questão sistêmica em suas múltiplas dimensões, mas salientá-lhe um aspecto de interesse para nossa discussão: a retirada do principal contrapeso que, nas quase cinco décadas anteriores, constrangerá o recurso a intervenções militares.

É verdade que esse constrangimento não impediu guerras não declaradas para “combater a expansão do comunismo internacional”, como a do Vietnã, ou do outro lado, o recurso igualmente brutal à força para reprimir veleidades autonomistas ou dissidências libertárias, como na invasão da Tchecoslováquia.

O virtual condomínio das duas superpotências limitava, de alguma forma, essas ações intervencionistas às respectivas áreas de influência.

Elas eram condenadas e, ao mesmo tempo, de fato, toleradas. Com exceção da Guerra da Coreia, ainda nos albores da Guerra Fria, não havia sequer a preocupação de cobri-las com um manto de legalidade.

Nos anos 1990, época do autodenominado “multilateralismo assertivo”, essas intervenções se banalizaram e ganharam uma aura de “quase legitimidade”.

Na esteira da primeira Guerra do Golfo, apoiada, com graus diversos de entusiasmo, pelo conjunto das nações, sucederam-se intervenções, inicialmente aéreas – como a Operação Raposa do Deserto, em 1998, sem autorização expressa do Conselho de Segurança.

Em 2003, também sem autorização do Conselho, a intervenção se fez seguir de ocupação.

Contrariando todas as avaliações dos que viam efeitos positivos no intervencionismo, a ação no Iraque produziu uma enorme instabilidade política, que não é estranha a alguns desdobramentos sombrios da chamada “Primavera Árabe”.

Um elemento complicador nessa equação estratégica é a questão da proliferação de armas de destruição em massa.

Tradicionalmente negociado por meio de tratados, o problema da proliferação passou por transformações importantes nos últimos vinte anos.

Observa-se, nesse campo, o deslocamento da diplomacia em favor de instrumentos coercitivos, militares e de inteligência – a chamada contraproliferação.

Na primeira Guerra do Golfo, em 1991, a força multinacional formada sob a Resolução 678 do Conselho de Segurança, que autorizara o uso da força para obter a retirada das tropas iraquianas do Kuwait (e apenas para isso), realizou intensas operações militares contra alvos relacionados a programas nucleares, químicos e missilísticos do Iraque.

Muitos especialistas consideram, provavelmente com razão, que se tratou aí da mais ampla e duradoura ação militar contra a proliferação jamais conduzida.

Pela primeira vez, por exemplo, atacou-se militarmente um reator nuclear em funcionamento.

A ação buscou, de certa forma, complementar a iniciativa de Israel em 1981, pela qual, na chamada Operação Ópera, oito caças F-16 cruzaram a Jordânia e a Árabia Saudita para bombardear o reator iraquiano de Osirak.

De maneira mais sutil, essa estratégia de contraproliferação se tem manifestado por meio de ataques cibernéticos e de assassinatos (nunca negados) de cientistas nucleares.

É preciso ter esses antecedentes em mente no momento em que se analisa como, no Oriente Médio, se entrecruzam tantas questões sensíveis, entre elas o dossiê relativo ao programa nuclear iraniano.

Nesse caso, a pretexto do combate à alegada proliferação, apela-se para a lógica punitiva das sanções, ao tempo em que são brandidas ameaças ocasionais de uso da força.

Em vez de contribuir para uma solução, a retórica intimidatória do unilateralismo, além de ter efeito sobre o preço do petróleo, agrava o quadro de militarização das soluções dos impasses regionais.

Minha experiência nos quase vinte anos em que me tocou atuar, seja como chanceler, seja como embaixador em foros multilaterais, me convenceu de que não há alternativa ao instrumento do diálogo – da diplomacia – para gerar confiança e encontrar uma solução aceitável para todas as partes interessadas.

Foi o que Brasil e Turquia tentaram fazer no caso do programa nuclear iraniano, ao longo de seis meses de penosas negociações que resultaram na Declaração de Teerã, de 17 de maio de 2010.

Nessa declaração, todos os pontos essenciais da proposta originalmente feita pelos Estados Unidos – e depois encampada pelo Grupo P-5+1 (os cinco membros permanentes do Conselho mais a Alemanha) e pela própria Agência Internacional de Energia Atômica – foram atendidos.

Não obstante, questões de política, sobretudo interna, levaram à rejeição do acordo.

Essa atitude inusitada dos proponentes originais do acordo fez o ex-diretor da Agência Atômica, Mohamed Elbaradei, que havia participado ativamente da elaboração da proposta, comentar: “é como não aceitar o sim como resposta”.

Menciono esse episódio *en passant* não com o intuito de reabrir um velho dossiê – sobre o qual muito se falou e se segue falando –, mas porque ele não é estranho ao emaranhado de tensões que se desdobram na crise síria.

* * *

Dois conjuntos de riscos se colocam nesta altura, um no nível do sistema de segurança coletiva e outro no nível da estabilidade regional.

A ideia de uma intervenção militar na Síria levanta, de saída, a questão da autoridade do Conselho de Segurança – ou seja, do próprio direito internacional. Ações unilaterais tomadas à revelia do Conselho constituem uma gravíssima violação da Carta das Nações Unidas.

Cito aqui um exemplo de minha experiência como embaixador na ONU, o caso do Kosovo.

Na época o Brasil ocupava assento não permanente no Conselho de Segurança no biênio 1998-1999. Naquela ocasião, afirmei que o Brasil consideraria “lamentável se deslizássemos para um sistema internacional de dois níveis – um em que o Conselho de Segurança continuaria a exercer responsabilidade primordial pela manutenção da paz e segurança internacional na maior parte do mundo, ao passo que teria responsabilidade apenas secundária em regiões cobertas por alianças especiais de defesa”.

Quatro anos mais tarde, a assim chamada “Coalition of the Willing”, formada a propósito da invasão do Iraque, em 2003, cometeria o mesmo tipo de grave violação da ordem multilateral.

Também observamos mais recentemente que o sistema de segurança coletiva pode ser violado por ações que, originalmente autorizadas pelo Conselho, acabam excedendo seu mandato multilateral e passam a perseguir objetivos particulares.

Já me referi ao abuso do mandato do Conselho de Segurança na busca de variados objetivos, tais como o chamado “Regime Change”. Em entrevista recente ao jornal *Le Monde*, Kofi Annan apontou as consequências deletérias desse tipo de ação: [cito] “a maneira pela qual a „responsabilidade de proteger” foi utilizada na Líbia criou um problema para esse conceito. Os russos e os chineses consideram terem sido enganados: eles adotaram uma resolução na ONU que foi transformada em um processo de mudança de regime. Algo que, do ponto de vista desses países, não era a intenção inicial”. [fim da citação] É comum ler-se, em artigos de especialistas (nem todos talvez dignos do título), chamados ao uso de sanções e mesmo à intervenção militar contra o regime de Damasco.

Muitas vozes que fazem ou ecoam esses apelos partem de pessoas bem intencionadas, genuinamente chocadas com a violência da repressão ao que, inicialmente ao menos, parecia um movimento espontâneo em busca de democracia, na esteira dos que já haviam sacudido governos autoritários na Tunísia, no Egito e em tantas outras partes do mundo árabe.

É de se notar que as mesmas vozes não se fizeram notar nos casos do Bahrein/Yemen, onde os interesses geopolíticos são de outra ordem. Não há dúvida de que é auspiciosa a aspiração popular pela liberdade nos países do Oriente Médio.

A sacudida e eventual derrubada de regimes autoritários, até então apoiados, se não festejados, por boa parte da chamada comunidade internacional, foram evoluções que o mundo contemplou com simpatia e com grande expectativa.

Trata-se de movimento que nós brasileiros valorizamos muito, pela nossa própria história recente. Mas para que a “Primavera Árabe” não só floresça, como também frutifique segundo suas dinâmicas internas, é imperativo que os processos ocorram de forma evolutiva e, na medida do possível, sejam gerenciados em benefício da estabilidade internacional.

Como disse, hoje parece óbvio que, independentemente de suas motivações iniciais, a “Primavera Árabe” serviu também de trampolim para rivalidades regionais e globais de toda ordem. E isso é especialmente visível no caso da Síria.

Não estou sugerindo que nada deva ser feito. É evidente que a inação pura e simples tem também um alto preço.

Seria preciso afastar falsas dicotomias e – sem perder de vista o princípio da autodeterminação e a evolução política interna – engajar todos os atores com potencial influência na dinâmica síria em um verdadeiro diálogo, por mais difícil que isso seja, no qual

todos entendessem claramente o quanto têm a perder com uma conflagração que, cada vez mais, ameaça generalizar-se.

A mudança de regime na Síria, levada a cabo pelos próprios sírios, pode até ser desejável. Mas é imperativo ter em mente os riscos de anomia e radicalização que a queda de Assad pela força e uma intervenção aberta naquele país provavelmente acarretarão para a estabilidade regional.

Até que ponto a ruptura do eixo que liga Teerã, Damasco e o Hezbollah, com conexões no governo de maioria xiita do Iraque, aparentemente desejada por alguns, criaria um vácuo de poder que incentivaria reações mais violentas?

Por outro lado, a ação militar contra o regime Assad ocorreria num quadro em que inexistia uma liderança simultaneamente consensual e isenta de filiações fundamentalistas. Abriria o caminho para lutas intestinas, com riscos de perseguição a grupos religiosos no seio da complexa teia de confissões que caracteriza a Síria; e abriria o caminho para a fragmentação da Síria em vários mini-estados.

O ocorrido no Iraque, nesse particular, deve inspirar no mínimo uma atitude de cautela. Há, ainda, a questão dos alegados arsenais de armamentos químicos do país, que, caso realmente existam, devem ser motivo de enorme apreensão. A volatilidade já se tem feito sentir no Líbano (e não apenas pelo movimento maciço de refugiados), enquanto a deterioração das relações da Síria com a Turquia, ela mesma membro de uma aliança militar, é causa de inquietação.

Até mesmo pensadores conservadores ou do *establishment* nos Estados Unidos começam a ficar inquietos diante de tantas incógnitas. Por outro lado, qualquer que seja o julgamento que se faça sobre o regime sírio do ponto de vista do tratamento dispensado a seu próprio povo, o fato é que, em mais de uma ocasião, o governo Assad deu, em suas relações exteriores, mostras de moderação, seja dispondo-se a resolver a questão das Colinas de Golã por meio da negociação, seja contendo tendências mais radicais do movimento Hamas, na sequência dos ataques de Israel a Gaza, em 2009.

Tive a oportunidade, como ministro das Relações Exteriores, de testemunhar pessoalmente exemplos desse comportamento, o que, obviamente, não redime o regime sírio de seus pecados contra sua população.

O Brasil, que tem hoje observadores militares na Síria e lidera a Força Tarefa Naval no Líbano, não pode deixar de acompanhar de perto todos esses desdobramentos. Mais importante do que isso: o Brasil deve construir sua própria análise sobre os fatos, uma análise que não esteja contaminada por interesses geopolíticos ou geoeconômicos de terceiros.

* * *

A compreensão de que os lances da crise na Síria repercutem no tabuleiro mais amplo da redistribuição do poder enseja alguma reflexão sobre o mundo em que vivemos.

Em seu célebre artigo intitulado “O Fim da História?”, de 1989, Francis Fukuyama argumentava que, nessa suposta etapa superior da evolução histórica, consagrada pela derrocada da ideologia comunista, os assuntos políticos e estratégicos cederiam passo à predominância da esfera econômica na vida internacional.

O fim das alternativas viáveis ao capitalismo significaria, para Fukuyama, “a diminuição da possibilidade de conflitos de larga escala entre os estados”. Os limites desse tipo de avaliação são conhecidos.

Hoje Fukuyama pode ter saído da moda, mas algumas de suas visões continuam a impregnar visões de analistas e tomadores de decisão. Por isso, é interessante ver o que permanece e o que foi superado da tese do fim da história em debates recentes.

O canadense Michael Ignatieff, em artigo sob o sugestivo título “Como a Síria Dividiu o Mundo”, trata da mudança das expectativas do Ocidente. De acordo com ele, [cito] “nossa ideia de que a História tinha um roteiro para a liberdade levou o Ocidente a interpretar equivocadamente as intenções estratégicas da Rússia e da China.

Colocamos de lado os sinais de que eles se recusavam a abraçar nossa visão de mundo (...) A Síria marca o fim dessas ilusões (...) Eles ainda não são nossos inimigos, (...) Mas são adversários, com interesses opostos aos nossos”. [fim da citação] Uma variação dessa leitura envolve os BRICS.

Zaki Laïdi, professor da Sciences Po, lança a indagação sobre se os BRICS seriam “contra” o Ocidente. Segundo ele, [cito] “quer gostemos ou não, os BRICS são hoje parte da paisagem geopolítica global. Resta ver se eles serão capazes de (...) avançar uma narrativa global alternativa àquela do Ocidente, cujo conteúdo básico é a afirmação de que o mundo é multipolar e que a soberania estatal é uma de suas características essenciais”. [fim da citação] Não desejo discutir o mérito dessas afirmações.

Gostaria apenas de assinalar o que elas revelam de superação da ilusão do “Fim da História” – mas também de permanência da lógica do conflito entre os estados. Está claro que o término das disputas ideológicas não resultou no encerramento dos confrontos de interesse.

Estamos longe da utopia e seguimos perigosamente próximos do conflito. É esse o quadro conceitual que, apesar da perplexidade que possa provocar nesse ou naquele comentador, emoldura o panorama contemporâneo da segurança global.

É certo que o conflito entre os estados felizmente não tem sido generalizado, como na imagem Hobbesiana da “guerra de todos contra todos”. Há mesmo áreas em que o conflito tem podido ser canalizado por instituições internacionais.

É o caso do comércio internacional, hoje disciplinado por regras, inclusive sobre a maneira de solucionar controvérsias – embora qualquer um que conheça o funcionamento do “Green Room” da Organização Mundial do Comércio seja testemunha do afloramento de instintos os mais agressivos! Outras áreas, porém, como a geoestratégica e a geoeconômica, não atingiram nível comparável de normatização.

Disputas por recursos naturais ou por energia, por exemplo, seguem desprovidas de referências institucionais seguras para um equacionamento pacífico.

Somos obrigados a concluir que, mesmo mantendo a paz como um ideal a ser perseguido com afinco, na diplomacia como na defesa, não podemos excluir as hipóteses de conflito.

Essa reflexão sobre a resiliência do conflito como fator nas relações internacionais não deriva de uma visão belicista.

Ela decorre de uma análise realista, e não é irrelevante quando se considera a inserção estratégica internacional de um país que, como o Brasil, almeja a paz e se beneficia dela.

Nossas políticas não podem depender de teses ilusórias que as induzam a abdicar de suas responsabilidades ou a delegá-las a terceiros.

* * *

Em sua inserção estratégica no mundo, o Brasil conjuga duas linhas de defesa de seus interesses. A primeira linha de defesa é sempre a diplomacia. Seus princípios são, entre outros, a solução pacífica de controvérsias, a defesa da paz, a cooperação entre os povos e o respeito ao direito internacional.

Evitar o emprego da violência entre os estados é uma de suas preocupações centrais.

A diplomacia brasileira condena o uso da força, salvo em legítima defesa ou quando devidamente autorizado pelo Conselho de Segurança, nos mais estritos termos da carta da ONU.

Em questões em que o emprego da violência está em jogo, interpretações latas e flexíveis não podem ser admitidas.

O emprego unilateral da força encontra-se nas antípodas dessa posição. O mesmo se passa com a extrapolação de mandatos sancionados multilateralmente.

Igualmente perigosa é a concepção, por parte de alguns, de que o Conselho de Segurança deva atuar como instrumento de legitimação a posteriori do emprego unilateral da força.

O Brasil defende um sistema de segurança coletiva que cumpra eficazmente o propósito inscrito na Carta: “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra, responsável por sofrimentos indizíveis à humanidade”.

A história das relações exteriores do Brasil atesta seu empenho com essa visão. O compromisso com o direito internacional acompanha desde cedo nossa diplomacia, que oferece exemplo singular de país de proporções continentais que equacionou todas as suas questões fronteiriças por meio da negociação.

Afastamo-nos de todas as estruturas hegemônicas, contrárias à criação de ordenamentos seguros e equilibrados tanto no nível global quanto no nível regional.

É isso que tem inspirado nossa visão no Mercosul e na Unasul, além das Nações Unidas. Demonstramos que o julgamento político consciencioso é uma alternativa às fórmulas impositivas e coercitivas.

Essa postura clara permitiu, no passado, solucionar disputas; no presente, contribui para evitá-las. Mais que isso: tem conferido ao Brasil o papel de atuar no sentido de facilitar o diálogo e minimizar conflitos entre terceiros.

A própria formação de nossa sociedade nos ensina a lidar com a complexidade e a traduzi-la em posições equilibradas, o que propicia soluções negociadas.

No momento em que a falência do Conselho de Segurança em lidar adequadamente com a crise síria parece condensar os limites de sua anacrônica estrutura – que clama por reforma – fica mais evidente o tipo de contribuição que países como o Brasil, mas também Índia e África do Sul, podem dar ao sistema de segurança coletiva.

Falta ao Conselho capacidade de mediação entre a arrogância dos que reivindicam estar do “lado certo da História” e a intransigência dos que, a pretexto da defesa à outrance da soberania, não

reconhecem que certos temas, como os direitos humanos, têm e terão, cada vez mais, apelo universal.

Os países do IBAS, embora ciosos de sua soberania, conhecem a enorme importância de processos de evolução democrática e não são indiferentes às causas da humanidade.

Sua experiência nesse campo não é pequena, seja frente ao colonialismo, na Índia, ao autoritarismo, no Brasil, ou ao Apartheid, na África do Sul.

É preciso observar, contra simplificações que pretendem enquadrar a posição do Brasil em falsas oposições – como aquela que contrapõe os BRICS ao Ocidente – o cuidado que sempre tivemos em manter a identidade do IBAS como foro de cooperação entre três grandes democracias em desenvolvimento, multiétnicas e multiculturais.

* * *

A outra importante linha de proteção do interesse brasileiro é a defesa nacional.

A integridade territorial, a preservação das instituições e a segurança da população compõem os mais elementares objetivos nacionais de defesa.

A inexistência de ameaças imediatas não justifica a imprudência na consideração das incertezas e adversidades a que estão sujeitos o 6º maior Produto Interno Bruto, o 5º maior território e a 5ª maior população do planeta.

É preciso reconhecer que o abundante estoque de biodiversidade, recursos naturais, de energia, de água e de produção de alimentos detido pelo Brasil constitui um patrimônio de enorme valor estratégico, que devemos proteger e defender.

A defesa, como a política externa, não é delegável. A defesa orienta-se também pela contribuição do Brasil à paz mundial. Não será possível a um país de grandes proporções, como o nosso, beneficiar-se da paz sem arcar com uma parte dos custos desse “bem público”.

Será crescentemente arriscado ver com indiferença disputas de alcance sistêmico, ainda que geograficamente afastadas. Penso aqui na advertência feita por Maquiavel, que dizia em seus discursos: “os outros poderosos, que estão distantes e não têm relações com eles, cuidarão da coisa como de algo longínquo, que não lhes diz respeito. Erro em que laboram até que o incêndio se aproxime deles; e, quando este chega, não há remédio senão apagá-lo com suas próprias forças, que já não bastam, visto que aquele se tornou poderosíssimo”. [fim da citação]

Para alcançar esses objetivos, a política de defesa conjuga estratégias de dissuasão e de cooperação. A dissuasão tem o propósito de minimizar o risco de ações hostis por parte de eventuais adversários.

Diz-se, com razão, que o Brasil não tem inimigos. Mas não podemos excluir que uma possível corrida por recursos ou rivalidades inicialmente surgidas em função de outras situações, aparentemente longínquas, venha impingir sobre nossos interesses.

Impor custos proibitivamente altos àqueles que procurem agredir os interesses e os ativos do país, por qualquer razão que seja, é o objetivo da dissuasão.

A capacidade dissuasória crível decorre da manutenção de Forças Armadas bem aprestadas, equipadas e integradas.

A Estratégia Nacional de Defesa, cuja nova versão a presidenta Dilma Russeff enviou, por meu intermédio, ao presidente Sarney na semana passada, indica os três eixos pelos quais essa capacidade será aprimorada: a reorganização e reorientação das Forças Armadas, o apoio à indústria de material de defesa e a política de composição dos efetivos das Forças.

A implementação desses preceitos tem ocorrido por iniciativas como o Plano de Articulação e Equipamento de Defesa, o PAED, que direcionará os investimentos para o aparelhamento das Forças.

Vários projetos já estão saindo do papel, como a base e estaleiro de submarinos nucleares em Itaguaí, no Rio de Janeiro; o blindado Guarani, veículo de transporte de tropas construído aqui perto de Belo Horizonte, em Sete Lagoas; e a modernização dos caças de alta performance F-5m, que deverá ser completada em setembro na unidade de Gavião Peixoto da EMBRAER, em São Paulo, e manterá a operacionalidade dos esquadrões de caça, enquanto se decide sobre a nova aeronave de combate da Força Aérea.

Outra iniciativa é a recém-aprovada Lei 12.598, que concede vantagens tributárias e condições especiais à indústria de material de defesa brasileira e possibilitará a autonomia operacional das Forças.

Essa é uma medida de grande importância, uma vez que a viabilidade de empreendimentos ligados à base industrial de defesa depende de uma política consistente e previsível por parte do Estado.

A indústria de defesa ilustra o elo indissociável entre política de defesa e política de desenvolvimento nacional.

* * *

Ao lado da dissuasão, não podemos esquecer a cooperação.

A cooperação tem o propósito de maximizar, pela ação coletiva, os ganhos que países parceiros não obteriam isoladamente.

Há uma vasta margem para esses ganhos na área de defesa. O espaço prioritário da estratégia cooperativa é o entorno do Brasil, composto pela América do Sul, pelo Atlântico Sul e pela orla atlântica da África.

A América do Sul é nossa vizinhança imediata e foco de nossas principais iniciativas de cooperação militar e industrial. A prevalência da cooperação explica-se pelo fato de que a guerra é, cada vez mais, uma alternativa impensável para a solução de controvérsias que possam vir a ter entre si os estados sul-americanos.

Esse quadro, próximo ao que o cientista político Karl Deutsch designou uma “comunidade de segurança”, tem no Conselho de Defesa Sul-Americano, da UNASUL, seu reflexo institucional.

O CDS promove a transparência, a construção de confiança e a criação de um ambiente no qual estejam ausentes hipóteses de conflito entre seus membros.

Uma iniciativa que concretiza esses objetivos é o registro sul-americano de gastos de defesa, instrumento de medição que harmoniza os dados dos países da UNASUL nesse campo.

Outra é a notificação de manobras e deslocamentos militares na zona de fronteiras, observada pelo Brasil nas operações Ágata, que vêm sendo realizadas em território brasileiro desde 2011 para combater a ilegalidade ao longo de toda a faixa de fronteira terrestre.

Outro plano da estratégia cooperativa é o Atlântico Sul. A Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, conhecida como ZOPACAS, reúne os países ribeirinhos em torno do princípio dos usos pacíficos dos oceanos.

Os países do Atlântico Sul comungam no interesse de vê-lo livre de armas nucleares e de rivalidades militares.

O Brasil tem intensificado sua cooperação bilateral com países africanos, especialmente da porção ocidental do continente, buscando explorar o potencial de ganhos conjuntos com seus vizinhos atlânticos.

As atividades envolvem tanto projetos ligados ao desenvolvimento, como o levantamento de plataformas continentais, quanto atividades de repressão da criminalidade e da pirataria em áreas relativamente próximas de nossas águas jurisdicionais.

No caso da Namíbia, nossa cooperação foi fundamental para a estruturação de sua Marinha. O Brasil assiste com inquietação à crescente instabilidade na África Ocidental.

A derrubada do governo no Mali, seguida de intento de secessão, fatos que parecem associados às reverberações do conflito na Líbia, é certamente um desenvolvimento preocupante.

Outros espaços de articulação da cooperação em defesa são a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e o Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul.

Além do entorno estratégico, o Brasil mantém proíficas relações cooperativas com o mundo desenvolvido, sob o signo da transferência de tecnologia, e com os países emergentes, com os quais explora possibilidades inovadoras em um conjunto de áreas.

No âmbito das Nações Unidas, enviamos observadores para uma série de países, e contribuímos com expressivos contingentes para as missões de paz no Haiti e no Líbano, onde comandamos respectivamente as forças terrestre e naval de manutenção da paz.

* * *

Estou convencido de que a maior presença do Brasil no mundo se traduzirá em formas de convívio mais abertas, equilibradas e cooperativas.

Em uma palavra, contribuirá para relações internacionais mais pacíficas. Tem sido esse o sentido geral da ação exterior do Brasil.

Mas “não levar em conta a tempestade durante a bonança” – para citar ainda uma vez Maquiavel –, é erro comum.

O Brasil tem hoje consciência de que a contrapartida necessária de uma política externa independente é uma política de defesa robusta, em que dissuasão e cooperação se reforçam mutuamente.

Muito obrigado.