

Brasil, um país provedor de paz

Brazil, a peace provider country

Celso Amorim¹

RESUMO

Este artigo apresenta a política de defesa do Brasil como parte de uma Grande Estratégia de inserção internacional, compreendida como a coordenação das ações do Estado com o propósito de prover a paz. Isso significa que o Brasil deseja contribuir ativamente para que a ordem internacional evolua em um sentido que seja conducente à paz. Para isso a política de defesa adota tanto uma estratégia de dissuasão, quanto uma estratégia de cooperação. Política externa e política de defesa se complementam nessa tarefa, seja no entorno estratégico do Brasil, seja, mais amplamente, no sistema internacional. O texto apresenta as linhas de força da segurança internacional no mundo contemporâneo, analisando-as em função de três dicotomias: unipolaridade e multipolaridade, unilateralismo e multilateralismo e cooperação e conflito. O artigo conclui com algumas reflexões acerca da segurança cibernética global e levanta a possibilidade de uma normatização internacional frente à possibilidade de ataques cibernéticos.

Palavras-chave: Multipolaridade. Multilateralismo. Conflito. Defesa. Paz.

ABSTRACT

This paper presents Brazil's defense policy as part of a Grand Strategy of international insertion, understood as the coordination of the actions of the State with the purpose of promoting peace. This means that the Brazil wishes to contribute actively so the international order evolves in a direction which is conducive to peace. For this, the defense policy adopts a strategy of deterrence, as a strategy of cooperation. Foreign policy and defense policy complement each other in this task, whether in Brazil's strategic environment, or, more broadly, in the international system. The text presents the lines of force of international security in the contemporary world, analyzing them according to three dichotomies: unipolarity and multipolarity, unilateralism and multilateralism and cooperation and conflict. The article concludes with some thoughts about global cybersecurity and raises the possibility of an international standardization through the possibility of cyber attacks.

Keywords: Multipolarity. Multilateralism. Conflict. Defense. Peace.

1. Ministro da Defesa. Foi Ministro das Relações Exteriores (1993-1994 e 2003-2010). Versões anteriores deste texto foram apresentadas em conferências na Escola Naval e no Instituto Rio Branco, em setembro de 2013

Recebido em:
10 de outubro de 2013
Aprovado em:
1º de novembro de 2013

Política externa e política de defesa talvez tenham sua intersecção mais evidente no conceito de *grande estratégia*. Esse conceito referiu-se, em outros tempos e contextos, ao reforço da ação militar durante uma guerra por meio de instrumentos econômicos ou políticos. Era um conceito voltado à atividade bélica. Mas a Grande Estratégia também pode ser compreendida como a coordenação das ações do Estado com vistas ao reforço da paz.

No Brasil, temos o enorme benefício de viver em paz com os vizinhos e com os demais países, mesmo em um mundo turbulento. Esse benefício foi construído por um trabalho diplomático que se estendeu por gerações, do qual o Barão do Rio Branco é o expoente maior. Não é, ao contrário do que muitas vezes se pensa, um dado da natureza, ou uma dádiva divina.

Ser pacífico não significa apenas que nós equacionamos disputas fronteiriças e que não entraremos em aventuras agressivas. O Brasil também quer ser um *provedor de paz*. Isso significa que o Brasil deseja contribuir ativamente para que a ordem internacional evolua em um sentido que seja conducente à paz. Política externa e política de defesa se complementam nessa tarefa, tanto em nosso entorno regional, como no sistema internacional.

Para discutir como essa contribuição vem ocorrendo, abordarei um pouco o quadro internacional. As linhas de força da segurança internacional do mundo contemporâneo podem ser analisadas em função de três dicotomias básicas: entre unipolaridade e multipolaridade, entre unilateralismo e multilateralismo e entre cooperação e conflito. Essa não é a única abordagem possível, mas é uma forma de termos um quadro conceitual para analisar os fatos da realidade bruta e para compreender como o Brasil pode implementar sua *grande estratégia* de prover paz.

Começo com a dicotomia entre unipolaridade e multipolaridade. O fim da Guerra Fria reconfigurou a relação de forças no tabuleiro global, centrada em um polo de poder claramente dominante. Prevaleceu, à época, a ideia de uma “unipolaridade benigna”. Sob inspiração da superpotência, os demais países privilegiariam as relações de cooperação, e os grandes conflitos entre Estados tenderiam a desaparecer.

A imensa disparidade de recursos econômicos, políticos e militares entre a superpotência e os demais países não era vista como uma fonte de instabilidade, como seria natural sob parâmetros tradicionais, mas, pelo contrário, como fonte de estabilidade no sistema internacional. A ideia de que a primazia absoluta de um Estado no sistema internacional geraria segurança, e não insegurança, era contrária à longa linhagem de pensamento realista nas Relações Internacionais. A teoria do equilíbrio de poder se baseia exatamente nisto: evitar o surgimento de um ator hegemônico – o contrário do que estávamos vendo agora.

Ao longo dos anos 1990, esse quadro se alterou. Visões críticas da excessiva concentração de poder não demoraram a aparecer. Foi o caso de Hubert Védrine, ministro do exterior francês, que se referia aos Estados Unidos como uma “hiperpotência”.

A partir do 11 de Setembro, a superpotência adotou uma concepção estratégica ofensiva, que partia de um entendimento estendido da autodefesa e avançava no terreno da “prevenção” a qualquer ameaça. A invasão do Iraque fora das normas multilaterais das Nações Unidas foi uma expressão militar da unipolaridade. Em vez de uma “unipolaridade benigna”, assistíamos às consequências de um desequilíbrio unipolar.

Ao mesmo tempo, surgiam sinais ou movimentos de maior dinamismo e autonomia em outros países ou em outras regiões do globo. O surgimento de novos polos de poder passou a ser visto por muitos como um fato positivo. A multipolaridade tende a favorecer um sistema em que os atores têm mais oportunidade para agir. Mas não é, por si só, uma garantia da integridade do sistema internacional. Essa garantia apenas pode vir com o multilateralismo, isto é, era preciso que a multipolaridade tivesse o sustentáculo político-jurídico do multilateralismo.

No plano regional, a percepção de que vivemos em um mundo de blocos levou o Brasil e outros vizinhos a buscar fortalecer a América do Sul como entidade político-econômica. Gostaria de sublinhar este aspecto: obviamente, o Brasil é um país grande, mas mesmo o Brasil não é suficientemente grande em um mundo de blocos, em que se tem a União Europeia como um bloco, os Estados Unidos como um bloco em si mesmo, a própria China e, quem sabe, no futuro, a Índia – países com mais de um bilhão de habitantes. A América do Sul surge, então, como um polo e uma entidade político-econômica muito importante, apesar de todas as dificuldades que conhecemos. O avanço da integração sul-americana, simbolizado pela UNASUL, foi um importante passo nessa direção.

Por outro lado, foi possível evitar que prevalecesse, em nossa região, um projeto de natureza hegemônica, limitador de nosso modelo de desenvolvimento (como era a ALCA, da forma como estava concebida). Isso teria consequências não só econômicas, mas também político-estratégicas.

Na Organização Mundial do Comércio, os países emergentes reunidos no G20 Comercial, com forte participação de países sul-americanos, evitaram, na reunião de Cancún, em 2003, um acordo amplamente desfavorável na Rodada Doha. O importante a destacar aqui é que uma nova correlação de forças foi estabelecida nas negociações comerciais. Sem querer exagerar, um certo grau de multipolaridade, tendo países em desenvolvimento como polos, passou a prevalecer na OMC, de maneira totalmente diferente do passado. Embora não tenhamos chegado a um acordo até hoje, estou seguro de que, quando o fizermos, ele será muito mais equilibrado, para o bem dos países em desenvolvimento.

Na área financeira, alguns avanços foram possíveis. Quando, após uma conferência em Paris na SciencesPo, em 2009, eu disse que o G8 havia morrido, minha afirmação foi recebida com ironia por uns e com críticas ferozes por outros. Entretanto, os próprios líderes ocidentais, inclusive o presidente da maior potência, reconheceram o novo estado de coisas quando o G20 Financeiro substituiu o G8 como o principal fórum de discussões sobre a economia global.

Num plano mais geral, a ascensão de grupos como o IBAS e o BRICS aprofundou a tendência à formação de novos centros de poder.

A segunda dicotomia a que quero me referir é entre multilateralismo e unilateralismo. Correndo o risco de ser redundante, faço um esclarecimento prévio. Multipolaridade e multilateralismo não devem ser confundidos: a multipolaridade é um conceito descritivo, e o multilateralismo é um conceito prescritivo. O primeiro refere-se a fatos, o segundo a valores. Um texto clássico sobre o multilateralismo é o artigo de John Ruggie, ex-assessor de Kofi Annan, que explicava que “O traço definidor do multilateralismo não é apenas que ele coordene as políticas nacionais entre grupos de três ou mais Estados, [...] mas adicionalmente que ele o faça com base em certos princípios de ordenamento das relações entre os Estados”. (RUGGIE, 1993, p. 14).

Após o fim da Guerra Fria, a unipolaridade conviveu com certa dose de multilateralismo. Isso não deixa de encerrar um paradoxo, pois, intuitivamente, a unipolaridade deveria ensejar o unilateralismo. Mas, durante o governo de George Bush pai e o primeiro mandato de Clinton, houve a aparente valorização do Conselho de Segurança das Nações Unidas. A ação contra o Iraque em 1991, em face da flagrante violação da Carta pela invasão iraquiana do Kuwait no ano anterior, obteve respaldo multilateral.

As decisões que se seguiram sobre o próprio Iraque no início da nova década também foram, em geral, aprovadas pelo Conselho. (Aqui ou ali houve alguma abstenção). Até a metade dos anos 1990, iniciativas sobre conflitos na África, e mesmo na antiga Iugoslávia, ainda que por vezes questionadas, gozaram de certo grau de legitimidade multilateral. Essa legitimação por meio de resoluções das Nações Unidas deu lugar, na época, ao conceito de “multilateralismo afirmativo”. O “multilateralismo afirmativo” era a contrapartida, no plano normativo, da “unipolaridade benigna”.

A *Agenda para a Paz*, documento proposto pelo Secretário-Geral Boutros-Ghali em 1992, refletia a dimensão onusiana dessa estratégia. O fato de que a *Agenda para a Paz*, que tratava de temas de segurança, tenha ganhado muito mais destaque do que a *Agenda para o Desenvolvimento* reflete, entre outras coisas, a impregnação do “multilateralismo afirmativo” pelas prioridades da superpotência. Outro documento da ONU que traduzia esse tipo de visão foi o que se intitulou *Novas Dimensões do Desarmamento*, em que o foco era desviado dos grandes temas do desarmamento global, como o desarmamento nuclear, por exemplo, para questões relacionadas com a não-proliferação e conflitos regionais. Submetido à Conferência do Desarmamento, o documento viria a sofrer fortes críticas.

A preferência da superpotência pelo multilateralismo – afirmativo ou não – não durou muito tempo, contudo. Alguns países começaram a afirmar suas posições com maior independência, sobretudo os membros permanentes do Conselho de Segurança. O endosso multilateral a posições da superpotência foi se tornando menos automático, o que ensejou, da parte desta, a crescente tentação de agir unilateralmente.

Em 1998, os EUA bombardearam o Sudão e o Iraque sem a autorização da ONU (no caso do Iraque, a chamada Operação Raposa do Deserto teve o apoio e a participação da Grã Bretanha). Em 1999, a Organização do Tratado do Atlântico Norte não aguardou as negociações do Conselho sobre o Kosovo e operou sua intervenção unilateral. Arrisco-me novamen-

te a um esclarecimento conceitual: ao contrário do que a etimologia pode querer indicar, unilateral não significa necessariamente a ação de um só país, mas sim uma ação sem a aprovação do Conselho de Segurança.

Já na esteira do Onze de Setembro, a culminância dessa tendência foi a invasão do Iraque, em 2003, sem a autorização do Conselho e com base na doutrina da ação preventiva, que não encontra amparo nos dispositivos da Carta da ONU, que, como todos sabem, só prevê a ação devidamente autorizada pelo Conselho ou em legítima defesa (e a legítima defesa não contempla a chamada *preemptive action*).²

Mais tarde, em 2011, a ação militar da OTAN contra a Líbia desrespeitou de forma sutil – porém grave – os princípios do sistema de segurança coletiva. A Resolução 1973 (2011) do Conselho de Segurança autorizava o uso de “todos os meios necessários” (o eufemismo em geral usado na ONU para o uso da força) para a proteção de civis no conflito civil líbio. Contudo, a chamada Operação Protetor Unificado, da OTAN, teve desde o primeiro momento o objetivo de mudança de regime.

Isso ficava claro quando se dizia que o objetivo não era apenas impedir determinadas ações, sobretudo da força aérea líbia, mas também atingir os centros de comando e controle. Ora, o ponto último do centro de comando e controle é o chefe de Estado ou o chefe de Governo. De maneira talvez não totalmente explícita, o objetivo era – sem dúvida alguma – a mudança de regime. O atentado ao Consulado dos EUA em Bengazi em setembro de 2012, com a trágica morte do Embaixador norte-americano, mostra como a ação militar contra a Líbia não gerou nem segurança, nem estabilidade.

Nas discussões sobre a Síria em agosto e setembro de 2013, a ideia de que um ataque norte-americano poderia ser realizado à revelia do Conselho de Segurança foi tratada em certos meios com grande naturalidade. Uma matéria da revista *The Economist*, por exemplo, estampou o título “Polícia global, queira ou não”, a respeito dos Estados Unidos, no qual defendia a ação unilateral. (GLOBAL..., 2013).

Assim, ao longo dos últimos vinte anos, passamos de uma situação em que se buscava – de uma forma ou de outra – uma legitimação multilateral para ações armadas para uma situação em que o unilateralismo é não só aceito, mas até exaltado. Essas considerações têm interesse analítico para a avaliação do quadro de segurança internacional, mas também têm um interesse prático e direto para o Brasil, porque muitas vezes somos chamados a enviar observadores militares e tropas para as regiões conflagradas.

O Brasil enviou observadores militares à Missão de Supervisão das Nações Unidas na Síria (UNSMIS) no primeiro semestre de 2012, momento em que o plano de paz proposto por Kofi Annan, emissário especial da ONU e da Liga Árabe, parecia poder surtir algum resultado. Quando ficou claro que não haveria nenhuma possibilidade de acordo entre as partes do conflito, nós tomamos a decisão de que retiráramos nossos militares. (Essa decisão acabou coincidindo com a decisão da ONU de retirar os observadores). Com relação à Líbia, nós também oferecemos militares para ações de desminagem, que têm caráter humanitário, mas não queremos nenhum envolvimento em operações de interposição entre grupos e milícias.

2. Tratei desse tema em Amorim (2002/2003).

Em suma, a exaltação do unilateralismo é a expressão de uma crise do multilateralismo, que é muito grave para nossos países. Insisto na existência de um paradoxo: ao mesmo tempo em que se acentuaram os elementos da multipolaridade, cresceu a tentação unilateral.

Em termos da distribuição do poder, o mundo, que nos anos 1990 parecia quase absolutamente unipolar, começou a assistir a um ensaio de ações autônomas por outros países, à medida que seu peso econômico e político cresceu. Rússia e China tornaram-se mais afirmativos em relação a seus interesses e visões do mundo. Outro sinal foi a oposição de França e Alemanha à invasão do Iraque em 2003. A multipolaridade passou a envolver também países emergentes. É o caso, entre outros, dos países que formam o IBAS: Índia, Brasil e África do Sul, que passaram a atuar de forma mais consistente em temas que dizem respeito à ordem internacional. À multipolaridade, esses países associam a promoção do multilateralismo.

Evidentemente, interessa-nos um mundo em que o poder seja mais difuso, onde haja mais espaço para negociações e para ações genuinamente coletivas nos mais diferentes temas da agenda. Mas interessa-nos também o multilateralismo, que regula as interações, empresta previsibilidade aos processos políticos e favorece a solução pacífica das controvérsias.

A terceira dicotomia que gostaria de mencionar é entre cooperação e conflito. O fim da Guerra Fria suscitou muitas teses que previam a superação do conflito entre Estados. Já mencionei a ideia da “unipolaridade benigna”.

Talvez a tese mais representativa das pretensões daquele período tenha sido a de Francis Fukuyama, sobre o “fim da História”. Segundo essa visão, o fim da Guerra Fria havia significado a vitória definitiva da democracia liberal e da economia de mercado como forma de organização social dos Estados e do sistema internacional. Esse modelo único de organização político-econômica tenderia a difundir-se do chamado Primeiro Mundo ao restante da humanidade. Com o fim do conflito ideológico e a identidade entre as democracias de mercado, um retorno à competição crua de poder era dado como improvável ou mesmo impossível. De forma geral, os conflitos seriam episódios marginais, irrelevantes para a História. Tratava-se, no fundo, de uma promessa de transcendência do conflito.³

3. Discuti a tese de Fukuyama com mais vagar em Amorim (1991).

Outros autores falavam, ainda, em uma transformação da natureza dos conflitos. A premissa comum desses autores é o debilitamento do Estado, isto é, a perda do monopólio do uso legítimo da violência. A consequência seria a fragmentação das unidades políticas tradicionais e o surgimento de um conjunto de atores não estatais. O fundamentalismo religioso, o crime transnacional e a pirataria seriam alguns dos desafios dessa nova ordem – ou desordem – internacional. Atores não estatais capazes de empregar a violência representariam um novo tipo de ameaça à segurança internacional. Daí a distinção, proposta nos anos 1990, entre “novas ameaças”, emanadas de atores não estatais, e “velhas ameaças”, próprias das relações entre Estados. Nessas teorias, os riscos das formas tradicionais de guerra eram relegados a segundo plano.

Isso não é irrelevante, pois muitas dessas teses seguem presentes em cenários propostos por analistas de defesa. É muito comum a ideia de que as velhas ameaças cessaram, de que o que importa é a guerra assimétrica, etc. Embora as observações em que essas teses se baseiam contenham elementos de realidade, não houve “fim da História”, nem as “velhas ameaças” desapareceram.

Um mundo com diversos centros de poder não se pautará por um modelo único de organização político-econômica. E, ao contrário do que afixavam algumas leituras apressadas, o Estado segue desempenhando um papel central na política mundial. Aliás, muitas dessas teorias sobre o enfraquecimento do Estado são propostas pelos Estados fortes para que os Estados mais fracos as aceitem e não se fortaleçam.

Vários fatores de conflito contribuem para tornar problemáticas as perspectivas de uma paz duradoura. Há, evidentemente, nos atuais conflitos, fatores culturais, étnicos ou religiosos. Esses fatores são, em geral, internos, mas podem ganhar contornos interestatais. E, evidentemente, há também fatores de ordem socioeconômica que impulsionam as revoluções e as guerras civis – primaveris ou outonais.

Mas, como fica claro na situação do Iraque, a velha questão do acesso a recursos – uma das mais antigas causas de conflito, que Heródoto já mencionava a propósito da invasão da Grécia por Xerxes (HERÓDOTO, 1996) – segue presente, apesar de frequentemente obscurecida. Analistas de diferentes quadrantes do globo coincidem no diagnóstico de um aumento considerável da demanda por água, energia e alimentos nas próximas duas décadas, com efeitos diretos para a segurança internacional. A disputa por áreas ricas em recursos naturais tem tido destaque no noticiário recente. É o caso, por exemplo, das reivindicações territoriais no Mar do Sul da China ou no Círculo Ártico. E alguns dos monitoramentos de dados não são estranhos à questão dos recursos naturais.

Em outro plano de análise, a tese de que a existência das armas nucleares é uma garantia de paz e segurança é evidentemente falaciosa. Esses arsenais geram temores, que por sua vez estão na raiz da proliferação de armas de destruição de massa. Os riscos embutidos na existência de estoques de armas nucleares ficaram ainda mais claros para mim quando participei da chamada Comissão de Camberra, reunida no final dos anos 1990 por um ex-Ministro das Relações Exteriores da Austrália, Gareth Evans, para discutir a eliminação das armas nucleares.

Participaram daquela Comissão algumas sumidades do *establishment* de defesa norte-americano, como o ex-Secretário de Defesa Robert McNamara, e o ex-Chefe do Estado Maior Conjunto do Pentágono, General Lee Butler. McNamara e Lee Butler tinham consciência sobre os riscos de uma guerra, seja por acidente, seja na resposta a alguma provocação. E citaram vários exemplos em que um ataque, uma ação ou um acidente nuclear esteve a pique de ocorrer.⁴

Os avanços registrados na área do desarmamento nuclear são ínfimos, ou inexistentes. Em 2000, a Conferência de Revisão do Tratado de Não Proliferação acordou os Treze Passos para o Desarmamento Nuclear, mas nenhum deles foi implementado satisfatoriamente⁵. Estados Unidos e Rússia firmaram, desde então, alguns acordos bilaterais de

4. Coincidentemente, um dia depois da conferência em que apresentei este texto no Instituto Rio Branco veio a público a informação de que, em 23 de janeiro de 1961, um bombardeiro estratégico norte-americano que voava sobre a Carolina do Norte sofreu um acidente e duas das bombas nucleares que transportava caíram sobre aquele estado. Segundo o relatório desclassificado, o mecanismo de detonação de uma delas ativou-se e quase teria explodido uma carga 260 vezes maior que a lançada sobre Hiroshima, não fosse a entrada em ação de um comutador de baixa voltagem, o único dos quatro instrumentos de segurança que funcionou. Os outros três teriam sido avariados pelo acidente ou não teriam funcionado adequadamente. Ver Pilkington (2013).

5. Analisei o potencial aberto por aquela conferência em Amorim (2000/2001).

redução de seus arsenais. Esse tipo de acordo de “controle de armamentos” não está subordinado às iniciativas multilaterais de desarmamento e não é irreversível.

Quero citar a visão de um crítico dessa abordagem bilateral do desarmamento, Richard Falk, professor emérito da Universidade de Princeton. Em suas palavras,

[...] sempre que um grande acordo de controle de armamentos é concluído, ele enfraquece o interesse do público pela agenda de desarmamento e seu apoio a ela. Administrar os riscos de uma guerra nuclear por meio de medidas concebidas para estabilizar os níveis gerais [dos arsenais], e superar esses riscos pela eliminação dos armamentos são coisas muito diferentes. (FALK; KRIEGER, 2012, p. 129).

Outra fonte de instabilidade no sistema internacional tem sido o desenvolvimento de novos tipos de armas, que também podem ter efeitos de destruição em massa. Penso em uma ameaça que é cronologicamente nova, mas que se inscreve cada vez mais na antiga lógica do sistema de Estados: a guerra cibernética. Há hoje uma escalada dos investimentos das principais potências em armamentos cibernéticos. Muitas delas não fazem segredo da destinação ofensiva dessas armas.

Ao mesmo tempo, a vulnerabilidade parece ser um traço comum a todos os países. Recordo que o ex-Secretário de Defesa dos Estados Unidos, Leon Panetta, falou na possibilidade de um “Pearl Harbor cibernético”. (BUMILLER; SHANKER, 2012). Ainda há, no domínio da guerra cibernética, muitas incógnitas e incertezas.

As fronteiras entre a guerra cibernética e as atividades de monitoramento de dados não são claramente demarcadas. A distinção é sutil e difícil de determinar. Ambos envolvem atentados contra a soberania. No caso do monitoramento, sabemos que atingiu proporções descomunais e que os alvos não se limitaram a países tidos como hostis ou que representassem ameaça imediata.

Não seria prudente crer que o mesmo não possa ocorrer no que se refere a ataques cibernéticos – qualquer que seja sua origem –, seja por motivação política estratégica, seja por objetivos econômicos, ou por ambos. Como em tantas outras áreas, temos que estar aptos a nos defender de ataques cibernéticos. Dada a natureza desse novo e poderoso instrumento, essa defesa só será possível se estiver baseada, em grande medida, em tecnologias e conhecimentos gerados no país. Isso exige políticas bem definidas, planejamento sólido, coordenação intergovernamental e, naturalmente, recursos.

É tentador resumir essa brevíssima análise dos fatores de conflito relembrando Tucídides (2001, p. 75), para quem as guerras se originam de questões de temor (ilustradas aqui pelas armas nucleares e cibernéticas), de honra (que pode ser identificada com os fatores culturais) e de interesse (que é essa busca de recursos naturais). Assim Tucídides definia os motivos do conflito na época em que analisou a Guerra do Peloponeso. A humanidade, sob esse aspecto, não mudou muito.

O sentido de todo esse raciocínio sobre a segurança internacional é não nos permitir a ilusão de que os desafios de segurança vêm apenas de um grupo de piratas que atua perto do pré-sal ou no Golfo da Guiné, ou

de um grupo de contrabandistas que pode atravessar a fronteira de algum país sul-americano com o Brasil. Esses riscos existem, naturalmente. Mas também existe o risco de conflito entre os Estados. Ele é muito presente, real, e faz parte das ameaças atuais, seja pelos fatores motivacionais que mencionei, seja ainda pela falta de avanço do multilateralismo. E essa realidade coloca desafios para a área de defesa.

País pacífico não é sinônimo de país indefeso. O complemento de uma política externa pacífica é uma política de defesa robusta. Nossa política de defesa baseia-se em duas estratégias: a da dissuasão e a da cooperação.

A dissuasão diz respeito à capacidade militar de impor custos a eventuais adversários, de modo a desestimulá-los a desfechar qualquer ato hostil. Maquiavel já percebera isso nos *Discursos sobre a Década de Tito Lívio*, quando advertiu que “se tu, tão logo descubras a vontade do adversário, preparares tuas forças, ainda que estas sejam inferiores às dele, ele começará a respeitar-te”. (MAQUIAVEL, 2007, p. 227). E o inverso ocorre quando há uma disposição a conceder facilmente, sem se opor aos adversários.

O Brasil não tem inimigos, mas não pode descartar a hipótese de ser envolvido, ainda que à sua revelia, em disputas militares, seja para defender-se de uma ação que tenha por alvo seus recursos naturais ou tecnológicos (por exemplo, a nossa capacidade de explorar petróleo em profundidade), seja em função de conflitos entre terceiros, que venham a afetá-lo (por exemplo, suas rotas marítimas; foi esse, aliás, um dos fatores que nos levou a lutar na Segunda Guerra Mundial). Nas palavras da *Política Nacional de Defesa*, “é imprudente imaginar que um país com o potencial do Brasil não enfrente antagonismos ao perseguir seus legítimos interesses”. (BRASIL, 2013, p. 1).

A posse de adequadas capacidades dissuasórias – e eu quero frisar: adequadas, não exageradas –, longe de ser uma ameaça, é uma das formas pelas quais o Brasil pode concretizar sua vocação de *provedor de paz*: um país pronto para se defender desincentivando aventuras militares de outros contra seus interesses, seu território ou sua população.

A cooperação é a outra estratégia que nos permite prover a paz em um mundo tão turbulento. O espaço privilegiado da cooperação é o entorno estratégico do Brasil, conformado pela América do Sul, de um lado, e pelo Atlântico Sul e pela orla ocidental da África, por outro.

Uma América do Sul próspera, pacífica e integrada será um dos polos do mundo multipolar. Do ponto de vista da defesa, nosso objetivo é que ela seja uma zona de paz em que a guerra se torne um expediente impensável. Atingiremos essa meta, entre outras coisas, pela construção de confiança entre nossas forças armadas, por políticas de transparência e por uma concertação permanente de nossas atividades de defesa, inclusive por projetos industriais conjuntos.

Na América do Sul, a cooperação é a melhor dissuasão. Temos fortalecido tanto a cooperação bilateral quanto a cooperação multilateral, pelo Conselho de Defesa Sul-americano da UNASUL. Para o Brasil poder atuar internacionalmente, necessitamos de um cinturão de paz e boa

vontade em nossa região: isso não tem preço. Temos que agir com cooperação, entendimento e diálogo com nossos vizinhos.

No Atlântico Sul, nosso principal objetivo é trabalhar por um espaço pacífico, livre de armamentos nucleares e aberto à cooperação. A ZOPACAS, Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul, é o principal fórum multilateral desse esforço. A ZOPACAS foi reativada com uma reunião ministerial em Montevidéu em janeiro deste ano. A agenda que temos em comum com nossos parceiros na outra margem do oceano é extensa e se expressa também em um número crescente de ações bilaterais na área de defesa.

Destacaria, a título de exemplo, a bem sucedida cooperação com a Namíbia, cuja Marinha tem sido formada com apoio da Marinha do Brasil. Uma missão naval está sendo estabelecida em Cabo Verde, com vistas a fortalecer a guarda costeira daquele país. No âmbito do IBAS, menciono as manobras navais conhecidas como IBSAMAR.

Temos cooperado também com São Tomé e Príncipe. Recordo-me de que, quando o Brasil abriu sua Embaixada em São Tomé, em 2003, no começo do Governo Lula, minha principal consideração como Ministro do Exterior – além da fraternidade e da amizade – era de natureza estratégica: São Tomé e Príncipe é uma espécie de porta-aviões parado no meio do Golfo da Guiné. Se ficarmos ausentes, outros entrarão, como, aliás, já estão entrando.

O Brasil tem procurado participar, por diversas formas, das iniciativas voltadas para a segurança do Golfo da Guiné. O navio patrulha oceânico *Araguari* visitou, em setembro de 2013, o porto de Douala, que deverá ser a sede da organização africana para esse tema, e é muito interessante que o Brasil venha sendo convidado para participar de algumas iniciativas relacionadas a essa área. Essa é uma área em que a Defesa deve trabalhar em estreita cooperação com o Itamaraty, entre muitas outras.

A cooperação envolve, ainda, as forças terrestre e aérea. Em fevereiro de 2013, Brasil e Angola decidiram estender sua parceria estratégica à área de defesa, inclusive com projetos na área industrial. Ao mesmo tempo, aviões militares brasileiros têm sido adquiridos por vários países africanos, como Burkina Faso, Mauritânia e Senegal, entre outros. A cooperação estende-se para a área de formação de quadros. Anualmente, nossas escolas militares recebem aspirantes de países africanos, que estudam lado a lado com os nossos.

Nossa participação em operações de manutenção da paz da ONU é talvez a forma mais visível em que o Brasil provê paz. Estamos hoje no Haiti e no Líbano, exercendo destacadas responsabilidades. Um general brasileiro comanda a MONUSCO, missão de paz na República Democrática do Congo.

Procurei indicar, aqui, como a *grande estratégia* orienta política externa e defesa em uma mesma direção. Concluo com uma brevíssima reflexão sobre como a ela pode ser levada a um novo “teatro de operações”, criado pela cibernética.

O Brasil tem que desenvolver capacidades dissuasórias cibernéticas. É o que estamos tratando de fazer, a despeito das conhecidas limitações orçamentárias. A cibernética, aliás, é assinalada como uma de três áreas prioritárias na *Estratégia Nacional de Defesa*.

Mas também a política externa poderá ter importante papel nessa área. E não me refiro, aqui, aos esforços que já estão sendo desenvolvidos com vistas a normatizar e limitar o monitoramento de dados, eventuais códigos de conduta. Tenho mais em vista a arma cibernética, o ataque cibernético. Pensando na eventualidade desses ataques de uma nação contra outra, ocorre-me que um tratado internacional que proscrevesse o “primeiro uso” dessas armas, ou seja, um *no first use* cibernético, poderia quiçá contribuir para a segurança internacional. É tempo de pensar nisso, antes que alguém pense em um “TNP cibernético”, que consolide e amplie os desequilíbrios e as assimetrias que já existem.

Nesta, como em outras áreas, a política externa e a política de defesa têm um nexos evidente, e devem estar pautadas por uma *grande estratégia* de prover a paz.

Referências

- AMORIM, Celso. Multilateralismo Acessório. *Política Externa*, v. 11, n. 3, p. 55-61, dez./fev. 2002/2003.
- AMORIM, Celso. O Brasil e a Ordem Internacional pós-Golfo. *Contexto Internacional*, v. 13, n. 1, pp. 25-33, 1991.
- AMORIM, Celso. Rumo a um mundo livre das armas nucleares: o significado de um “compromisso inequívoco”. *Política Externa*, v. 9, n. 3, pp. 143-162, dez./fev. 2000/2001.
- BRASIL. Ministério da Defesa. *Política nacional de defesa*. Brasília: Ministério da Defesa, 2013.
- BUMILLER, Elisabeth; SHANKER, Thom. Panetta warns of dire threat of cyberattack on U.S. *New York Times*, 11 Out. 2012. p. A1
- FALK, Richard; KRIEGER, David. *The path to zero: dialogues on nuclear dangers*. Londres: Paradigm Publishers, 2012.
- GLOBAL cop, like it or not. *The Economist*, 31 de agosto de 2013. Disponível em: < <http://www.economist.com/news/briefing/21584399-american-administration-sees-no-alternative-attack-syria-global-cop-it-or-not>>.
- HERÓDOTO. *The histories*. Londres: Penguin Books, 1996.
- MAQUIAVEL, Nicolau. *Discursos sobre a primeira década de Tito Lívio*. São Paulo: Martins Fontes, 2007.
- PILKINGTON, Ed. À beira do apocalipse. *Folha de S. Paulo*, 21 set. 2013. p. A20
- RUGGIE, John Gerard. Multilateralism: the anatomy of an institution. In: RUGGIE, J. G. (Ed.). *Multilateralism matters: the theory and praxis of an institutional form*. Nova York: Columbia University Press, 1993.
- TUCÍDIDES. *História da Guerra do Peloponeso*. Brasília: Editora Universidade de Brasília, 2001.

