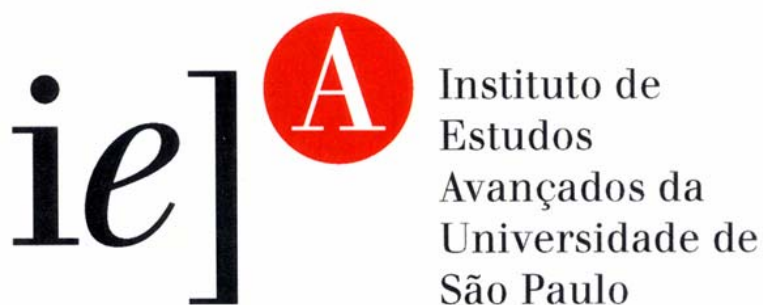


Prevenir, Manter e Construir a Paz: Novos Desafios à Segurança Internacional

Clóvis Brigagão



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

As opiniões aqui expressas são de inteira responsabilidade do autor, não refletindo necessariamente as posições do IEA/USP.

Prevenir, Manter e Construir a Paz: Novos Desafios à Segurança Internacional*

Clóvis Brigagão**

PAZ E SEGURANÇA INTERNACIONAIS

Nos seus 53 anos de existência, a ONU tem tido o desafiante e não menos espetacular papel de manter a paz e a segurança internacional, estabelecer a justiça e os direitos humanos, promover o progresso social e o padrão de vida dos povos dentro da maior liberdade.

Quanto ao tema específico da segurança internacional – que é o que nos interessa aqui – seu compromisso envolve três políticas:

1. manutenção da paz e da segurança; 2. resolução de conflitos, pelos mecanismos da diplomacia preventiva, da prevenção de conflitos e da construção de medidas de confiança mútua na construção positiva da paz e; 3. cooperação *lato sensu* internacional, todas elas inscritas na Carta das Nações Unidas como princípios fundamentais da convivência pacífica internacional.

Sabidamente, diplomacia preventiva dispõe a resolver disputas, conflitos e guerras antes de sua conflagração, enquanto o estabelecimento e a manutenção da paz significam suspender os conflitos e preservar a paz (uma vez alcançada), fortalecendo, assim, sua construção de forma mais permanente. Tais políticas internacionais constituem os objetivos maiores a serem cumpridos pela ONU, com o apoio dos Estados-membros e da comunidade internacional no sentido de contribuir para fortalecer o direito e as leis internacionais entre as nações.

Se isso fosse a realidade do mundo, certamente que estaríamos vivendo numa situação muito mais confortável, inteligente e completamente diferente da que vivemos em nossos dias.¹

* Texto do evento “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional” realizado no IEA no dia 11 de setembro de 1998.

** Diretor-adjunto do *Centro de Estudos das Américas*, Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro.

¹ Isso não quer dizer que assumimos uma visão negativa e pessimista sobre o papel da ONU em várias áreas de sua atuação internacional, principalmente seu importante e, muitas vezes, fundamental papel no sentido de aliviar situações de extrema precariedade em países pobres, consagrando o velho dito: ruim com ela, pior sem ela.

GUERRA FRIA: CONGELAMENTO DA SEGURANÇA INTERNACIONAL

Criada no contexto político internacional do fim da Segunda Guerra Mundial, a ONU foi concebida no espírito do preâmbulo de sua Carta: "Nós os povos das nações unidas..." Mas a realidade geopolítica internacional gerou uma ONU, sob a configuração da soberania dos Estados nacionais e com predomínio do poder das grandes potências.

Instituição híbrida, a ONU é, por um lado, autônoma, enquanto maior instituição internacional até então criada na Terra, com sua dimensão universal e dezenas de agências, programas, planos, comissões etc. Por outro lado, é uma instituição subordinada à realidade estratégica do poder internacional, com base na soberania dos Estados nacionais.

Dentro da ONU, o centro de poder real e que dá substância aos seus princípios (cf. artigo 1º de Carta) é de fato o Conselho de Segurança que legitima o poder dos Estados e concede o direito de veto aos grandes Estados (de base nuclear). Tem a primazia sobre a Assembléia Geral e, conseqüentemente, mantém o poder dominante sobre todo o sistema das Nações Unidas. O poder de veto transforma-se numa cadeia de condicionantes em relação aos posicionamentos diferenciados que implementam as atividades do sistema da família da ONU: é a área do jogo diplomático de poder, das influências e das formulações de políticas orientadas pelo poder real dentro e fora da organização.

A estrutura e o funcionamento do Conselho de Segurança seguem a lógica dos interesses nacionais dos que detém o poder de veto sobre todo o processo decisório e de sua implementação. Com isso, por décadas, o Conselho permaneceu prisioneiro dessa lógica e estancou-se. Ao mesmo tempo, poderia ser dito que ele funcionou bastante bem como expressão da estrutura de poder da Guerra Fria e tanto isso é verdade que nenhum dos membros permanentes o abandonou.

A concepção, estruturas e mecanismos de *policy* consagraram a política realista do equilíbrio de poder das Grandes Potências e a *paz armada* do sistema internacional.

Presumidamente, essa lógica foi construída para a garantia da segurança internacional, mas na verdade, a maioria da população mundial viveu nesse período sob uma precária estabilidade, prisioneira da lógica do equilíbrio do terror. Ostensivamente preparada para proteger a humanidade, a segurança internacional acabou pondo em risco a própria sobrevivência humana no planeta.

Desde sua criação em 1945, a ONU testemunhou cerca de 150 conflitos mundiais com mais de vinte milhões de mortos, tornando-se uma instituição sem poder e

imobilizada, graças à política do poder de veto continuamente usado em 279 ocasiões até o início da década de 90.

É a expressão clara da bipolaridade insana que sentenciou de morte a democratização das relações internacionais: a capacidade da ONU em prevenir e controlar conflitos e dispor de meios efetivos de força para reagir a agressões foi muito pouco demonstrativa de seus enunciados e pouco prática para neutralizar a máquina bélica e nuclear das cinco potências.²

CONTEXTUALIZANDO AS ATUAIS REFORMAS

Finda a Guerra Fria, o contexto internacional passou por mudanças e a ONU, principalmente o seu Conselho de Segurança, foi alvo de muitas expectativas em torno das reformas na esfera da paz e da segurança..

Como tais reformas permanecem de quarentena, os desafios e o enfoque da Organização voltaram-se para a área do desarmamento na tentativa de se alcançar um amplo e compreensivo acordo sobre conceitos que orientam as ações do Conselho em relação à resolução de conflitos emergentes.

A natureza de tal acordo mostra que há necessidade de se ampliar a visão mais tradicional sobre segurança para incluir outras dimensões na adoção de medidas preventivas: os aspectos políticos, os direitos humanos e a ajuda humanitária, além das reformas institucionais (planejamento e administração eficaz) da própria ONU.

A prioridade emergente passa a ser a de reforçar os laços de cooperação, por meio de alianças e associações com organizações regionais e não-governamentais, para tentar superar a comprovada incapacidade da ONU – pelo seu gigantismo, falta de recursos e de vontade política – de dar respostas eficazes às crises e aos conflitos ao redor do mundo.

É interessante registrar o paradoxo na atual situação internacional: diante do processo de mundialização e globalização nas relações internacionais, recorre-se às organizações regionais, sub-regionais e às associações não-governamentais para neutralizar

² Com o fim de Guerra Fria, desde 1990, o poder de veto no Conselho de Segurança não foi mais usado. É claro que não se pode culpar exclusivamente a ONU por essa situação de imobilismo internacional, sendo que a questão da segurança internacional é extremamente complexa e não se esgota no âmbito do Conselho. Mas como organismo internacional, as realizações da ONU em termos de estabelecer, manter e construir a paz e a segurança, bem como nas questões relacionadas aos direitos humanos, à promoção do desenvolvimento humano, da democracia e do ecossistema ambiental, a ONU deixou muito a desejar nesses seus 50 anos de funcionamento, em termos de aspirações de toda a geração do pós Segunda Guerra e contemporâneos da Guerra Fria.

os conflitos internacionais e seus efeitos. A categoria da contigüidade – geoeconômica e cultural – parece conquistar um lugar privilegiado no atual contexto da globalização.³

Segundo analistas internacionais e os próprios dirigentes da ONU, ela carece de capacidade institucional para aplicar as medidas coercitivas em virtude do Capítulo VII da Carta. No atual contexto, as coligações dos Estados-membros e de suas organizações regionais seriam o fator dissuasivo mais eficaz em situações de agressão, escalada e ampliação dos conflitos em curso.

Mas como anteriormente, para que as medidas coercitivas contem com o apoio integral da comunidade internacional e tenham legitimidade é indispensável que exista um mandato do Conselho de Segurança que as autorize.

Nesses últimos anos da década de 90, cresce no Conselho de Segurança – que ainda continua com a mesma estrutura de poder da Guerra Fria – a idéia de impor sanções econômicas como medidas coercitivas. Em virtude de seu caráter universalizante, a ONU poderia transformar-se no foro mais apropriado para supervisionar medidas de segurança, embora a eficácia das sanções contra os agressores – com o objetivo de modificar o seu comportamento e limitar os danos às populações – seja ainda muito baixa.

A capacidade para aplicar rápida e eficazmente as decisões do Conselho quanto às operações de manutenção da paz em situações de crise fica muito prejudicada. No caso, os Estados-membros não colocam em disponibilidade ou facilitam os contingentes necessários para as missões de paz, impondo condições, muitas vezes absurdas -sob o argumento de sua soberania - impossibilitando as missões de efetiva intervenção com medidas coercitivas para o restabelecimento das condições de paz.

Também os compromissos financeiros previamente assumidos são negados ou adiados, exatamente quando surgem as oportunidades para as operações de paz e o restabelecimento dos direitos humanos fundamentais. Sem essa base financeira segura compromete-se seriamente a viabilidade das missões de paz.⁴

Em relação às medidas preventivas no caso de guerras interestatais e crises multifacéticas, há a necessidade de se compreender melhor suas causas e adotar medidas

³ O exemplo do regime de cooperação bilateral Argentina-Brasil, a partir dos anos 80, reflete com sucesso essa perspectiva da contigüidade regional, quer no âmbito da cooperação econômica, da energia convencional e da segurança nuclear.

⁴ Para ver seu papel ampliado a ONU necessita naturalmente de recursos financeiros e estes são escassos: os Estados-membros alongam suas dívidas e protelam seus compromissos. Como operar missões de paz com atrasos no pagamento? E uma situação intolerável e irônica: a ONU sendo um sistema internacional criado pelos Estados tornou-se incapaz de levar a cabo satisfatoriamente suas tarefas pela falta de compromisso dos mesmos Estados e sem um orçamento efetivo, ajuizado por direito internacional, permanece imobilizada para empregar suas missões de paz.

adequadas para corrigi-las. A expectativa é a de que a ONU e seu Conselho, já reformado, venham a concentrar seus esforços nessa área somente a partir do século XXI.

O que existe hoje é a formulação de um *sistema de vigilância* para detectar possíveis ameaças à paz e à segurança internacionais, mas sua implementação e execução dependem da anuência e cooperação de governos (pelo menos dos que dispõem de capacidade para assumir os encargos financeiros e tecnológicos), das organizações regionais, das ONG's, das universidades e centros de pesquisa, para que o sistema de vigilância se torne realidade.

Crítica também é a situação criada diante do irrompimento de um conflito e a necessidade de enviar rapidamente operações para marcar a presença convincente da força de paz, a fim de evitar a ampliação do conflito armado. Resta a ONU promover consultas aos Estados-membros para estudar meios de financiar missões especiais de emprego rápido (bem treinadas e multidisciplinares) para preparar a chegada da missão de paz, mais completa e decisiva.

Nesse caso, a ONU está despreparada para assumir essas responsabilidades com eficácia, e dispor de tropas treinadas e bem equipadas. Surge então a proposta de se criar uma brigada de reserva com capacidade de intervenção imediata, mas isso continua a depender dos Estados-membros, de estarem dispostos a proporcionar essa disponibilidade, caso a caso. Desse modo, tropeça-se em todo tipo de dificuldades para negociar e aplicar o acordo sobre o estatuto das forças.

As atuais emendas propostas afastam-se das práticas habituais e dos princípios aplicáveis às missões e operações de paz. Esse difícil caminho de negociação poderia ser evitado – acelerando sua resolução – se o Conselho de Segurança fixasse prazos para a concertação dos acordos sobre o estatuto das forças. Os governos não apresentam (quando não sonégam) informações confiáveis e sem estas, as ações para a adoção de medidas preventivas e de manutenção de paz são inviabilizadas.⁵

Dessa forma, o objetivo maior de se alcançar um sistema compreensivo, viável e eficaz de segurança coletiva global fica adiado.

⁵ O atual secretário-geral recomenda que, ao estabelecer uma operação de paz, seja fixado um prazo para a concertação do acordo sobre o estatuto das forças entre as Nações Unidas e o governo anfitrião para a operação em causa e até que se alcance o acordo final, deve-se aplicar provisoriamente o modelo de acordo sobre o estatuto das forças, segundo consta do relatório do atual secretário-geral, K. Annan.

O FUTURO PAPEL DA SEGURANÇA INTERNACIONAL DA ONU

O que falta então para que a ONU e o Conselho de Segurança assumam definitivamente seu papel de construir um regime de paz e segurança internacionais duradouro, evitando conflitos que dizimam populações civis e sacrificam o desenvolvimento sustentável do planeta?

Nessa virada de século, a ONU terá que redefinir sua estrutura e construir sólidos mecanismos de construção de confiança mútua entre Estados e povos. Por outro lado, a visão marcadamente maniqueísta de segurança do Conselho necessita incorporar as novas dimensões não-militares da segurança internacional.

Temos hoje novos centros, novos atores, novas agendas e novos parâmetros que desafiam a velha concepção, suas estruturas e mecanismos da segurança internacional. Ainda que os conflitos militares sejam parte da aventura humana, novos aspectos econômicos, tecnológicos, ambientais e sociais da segurança adquirem, cada vez mais, um maior peso e significado nos negócios do mundo.

A publicação do relatório da Comissão de Governança Global, *Our Global Neighbourhood*, trouxe várias contribuições a serem implementadas pelos Estados. Se o fim da Guerra Fria abriu caminhos às novas dimensões da política de segurança internacional, há que se aumentar a autoridade da ONU na segurança e na governança, a fim de que se criem condições favoráveis a uma nova ordem mundial com base no desenvolvimento humano sustentado.

A pergunta pertinente é: poderá a ONU ocupar o lugar central de uma genuína e ampla política de paz e segurança com governança sustentada? Estaria a estratégia de segurança internacional mudando, quando para cerca de 75% da população mundial isso significa segurança para não morrer de fome, para escapar das enfermidades e da morte prematura, para estar segura contra ataques especulativos ou das ameaças do terrorismo e do crime organizado? Ou ainda, a segurança internacional representaria para o planeta garantir sua sobrevivência da degradação ambiental?

Para responder a essas perguntas e dar garantias às necessidades humanas, o sistema da ONU continua prisioneiro de sua estrutura de poder com base no Conselho de Segurança e seu poder de veto. Seu papel deve ser redefinido em relação à política de segurança, reforçando sua agenda de manutenção e construção da paz, reformando e ajustando-se às novas realidades internacionais.

Somos testemunhas da diversidade cultural, das inovações trazidas pela revolução nas comunicações, da globalização e da interdependência internacional, do crescimento do papel de atores não-estatais e da emergência de uma nova agenda global com forte ênfase nos aspectos culturais e educacionais.

Ao mesmo tempo estamos questionando a fundação intelectual e teórica do sistema de valores éticos que sustentam a política internacional. Para explorar e criar novas formas de pensamento precisamos escapar da visão que parece conduzir os negócios do mundo como se eles fossem regidos pela lógica da liquidação. Particularmente, na esfera da política de paz e segurança internacionais, os novos desafios e problemas mundiais exigem concepção e políticas inovadoras. Caso contrário estaremos repetindo os mesmos dilemas com impactos prejudiciais à condição humana nesse limiar do novo século.

BIBLIOGRAFIA

BOUTROS-GHALI, Boutros, 1992, *An Agenda for Peace*, Report of the Secretary General, 31 January 1992, New York, United Nations.

BRIGAGÃO, Clóvis, 1995, *Margens do Brasil - Ensaios de Política Global*, Rio de Janeiro, Ed. Topbooks.

(The) Commission on Global Governance, 1995, *Our Global Neighborhood -the basic vision*, Geneva, The Commission on Global Governance.

RAE, Heather e Reus-Smit, Chris (eds.), 1996, *The United Nations: Between Sovereignty and Global Governance*, Report on the International Conference, La Trobe University (Australia), 2-6 Julho, 1995.

ONU, 1993, *Las Naciones Unidas y el Mantenimiento de la Paz*, New York, *United Nations, documento*.

ONU, 1998, *"Report of the Secretary-General 'ONU on Reform' "*, ONU.