

# Segurança Global: Nações Unidas e Novas Vulnerabilidades

*Ronaldo Mota Sardenberg*



Texto disponível em [www.iea.usp.br/artigos](http://www.iea.usp.br/artigos)

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

# Segurança Global: Nações Unidas e Novas Vulnerabilidades<sup>1</sup>

**Ronaldo Mota Sardenberg<sup>2</sup>**

Quando se trata das questões de segurança global, é conveniente ter pelo menos três aspectos preliminares em mente:

1. As Nações Unidas são a única agência política e de segurança de caráter universal. A consideração dessa temática passa normalmente pela ONU, que, apesar de reconhecidas deficiências, continua ser parte indispensável no processo de manutenção da segurança internacional. Deve-se, por outro lado, reter que a agenda da ONU é multi-temática, circunstância potencialmente que a habilita a tratar, de forma integrada, uma grande variedade de temas, em particular os emergentes.

2. Os EUA, na presente etapa, detêm a primazia estratégica. São, na verdade, a única potência estratégica global. Nenhuma ação de longo alcance geográfico pode ser conduzida sem a sua permissão, ainda que tácita, ou colaboração.

3. Cada região tem marcantes características estratégicas. Na América do Sul, interessa pouco guiarmo-nos pelo que se passa na Ásia ou na África, por exemplo. No Brasil — por convivermos de modo pacífico há bem mais de século, com nossos vizinhos — talvez nos tenhamos acostumado a tomar a paz como permanente, imutável, e tenhamos até a tendência de subestimar a turbulência mundial.

Os problemas da segurança não deveriam ser, em princípio, tratados separadamente de outros grandes temas internacionais. Nesse quadro, pelo menos duas questões importantes de colocam: o conflito e a equidade entre as nações, uma de expressão militar, outra freqüentemente de inspiração sócioeconômica.

Como observou o polêmico, mas sempre respeitado, professor Erskine Childers, falecido em 1997, esta última se reporta às causas básicas de conflito — muitas vezes de natureza sócio-econômica —, e a primeira às conseqüências da desatenção, quanto a essas causas, por parte da comunidade internacional, sobretudo as principais potências<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> Artigo apresentado no Seminário “Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional”, realizado pelo IEA em 11 de setembro de 1998.

<sup>2</sup> Quando da redação deste artigo, Ronaldo Mota Sardenberg era Secretário de Assuntos Estratégicos da Presidência da República.

<sup>3</sup> V. Erskine Childers, *An Agenda for Peace and an Agenda for Development: The Security Council and the Economic & Social Council in the UN Reform Process, Colloquium on the United Nations at Fifty - Whither the Next Fifty Years*, Bruxelas, 1995.

A paz é fundamental para todas as nações. Na virada do milênio, a paz deveria ser o estado normal do sistema internacional; e anômalas, a tensão, a hostilidade e o conflito armado. As relações internacionais, entretanto, ainda não alcançam esse ideal. Desde 1945, esteve o mundo sob contínua ameaça atômica e diante de graves conflitos em todas as regiões.

Dada a novidade da presente macroestrutura de globalização, de ênfase aparentemente menos ideológica e militar, a paz se coloca não mais como utopia, mas como um projeto prático e realizável. Idealmente, a nova combinação dos avanços democráticos e internacionalização do sistema produtivo, do comércio e das finanças terá efeito estabilizados, com a moderação das tendências belicistas, ou de ameaça do uso da força, subsistentes na ordem internacional.

### **A QUESTÃO DA PAZ MUNDIAL ASSUME NA ATUALIDADE NOVOS CONTORNOS**

Sua substância global não pode cingir-se apenas à ausência da guerra nuclear ou à redução da ameaça a ela conexa: proliferam os conflitos convencionais, que necessitam ser resolvidos. A paz verdadeira incorpora os anseios de tranqüilidade e bem estar dos povos (cujos padrões de vida são freqüentemente marcados por extremas desigualdades) e abrange os valores essenciais da justiça, direito positivo e democracia. Além disso, a verdadeira paz teria que incorporar de forma transformadora múltiplas dimensões que espelhem o espírito de nosso tempo e as necessidades de progresso do sistema internacional.

### **NOVAS VULNERABILIDADES INTERNACIONAIS (NOTAS)**

Historicamente, as Nações Unidas têm sido permeáveis às realidades da arena internacional, quer ao refletirem, quer ao moderarem e modularem as injunções de poder. As Nações Unidas têm sabido transformar-se e reagir diante de situações concretas. Esta é sua tradição, a qual está sendo submetida a dura prova nos anos noventa. Nem de longe se havia antecipado a dramática reviravolta que o sistema internacional está sofrendo nestes anos.

1. Forçando um pouco, se poderia dizer que o sistema de segurança coletiva contido na Carta estava essencialmente voltado para a prevenção da guerra clássica, para evitar a repetição da I e da II Guerras Mundiais. A Liga das Nações e a ONU obviamente nascem dos conflitos mundiais e de dois momentos em que se afirma a presença e a preponderância internacionais dos Estados Unidos.

2. A guerra clássica tem longa trajetória história - guerra greco-persa; guerra do Peloponeso (sec. V AC); guerras púnicas (sec. III AC); guerra dos trinta anos (1618-1648); guerra napoleônicas, etc. Não é, contudo, nem de longe a única forma de conflito contemporâneo.

3. Desde sua fundação, as Nações Unidas ocupam posição focal no sistema de poder internacional. Projetados para impedir o retorno do "flagelo da guerra", os mecanismos de segurança coletiva se viram, como sabemos, paralisados, durante décadas, pelo terrível complicador da guerra fria. Distorceu-se a evolução institucional da Organização, com conseqüências que até hoje se fazem sentir em termos de procedimentos, composição, mandato e atuação de seus órgãos. A operação do sistema de segurança coletiva foi moderada, desde o início, pelas peculiaridades do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), que levam à paralisação sempre que houver desacordo entre 5 Membros Permanentes.

4. Estava o sistema mal preparado para as guerras relacionadas com as seqüelas do colonialismo, ou seja, com os problemas mal resolvidos da época anterior - por exemplo, Vietnam, Afeganistão, Somália; nem se acomodava e se acomoda bem em seu papel atual no contexto de conflitos internos, tendo em vista exceção da jurisdição interna, contida no art. 2, parágrafo 7 da Carta, guerras estas que hoje são de longe as mais freqüentes.

5. A pauta do corrente mês de setembro do CSNU é altamente ilustrativa sobre o que está acontecendo no campo da segurança internacional nas Nações Unidas:

**a) conflitos internos**

- 1) Iugoslávia
- 2) Bósnia
- 3) Geórgia
- 4) Chipre
- 5) Tadjiquistão
- 6) Afeganistão
- 7) Camboja
- 8) Haiti

- 9) Guatemala
- 10) Saara Ocidental
- 11) Somália
- 12) Sudão
- 13) Ruanda
- 14) Burundi
- 15) R. D. do Congo
- 16) Rep. Centro-Africana
- 17) Congo-Brazzaville
- 18) Angola
- 19) Serra Leoa
- 20) Libéria

**b) conflitos internos fora da agenda**

- 21) Bougainville (Papua-Nova Guiné)
- 22) Guiné-Bissau
- 23) Kosovo

**c) conflitos internacionais**

- 24) Líbia (EUA e Reino Unido)
- 25) Croácia/Iugoslávia/Macedônia
- 26) Eritreia/Etiópia
- 27) Israel/Palestinos
- 28) Líbano
- 29) Iraque

6. Esse rol de itens, note-se, não esgota os temas em tratamento no Conselho.

7. Observam-se pelo menos três grandes espaços contínuos de conflito, todos eles, portanto: a) Balcãs; b) África, do Índico ao Atlântico e c) Oriente Médio. Divisam-se, igualmente, três manchas em formação: a) Tadjiquistão, Afeganistão e, potencialmente, outras regiões ou Estados da Ásia Central; e b) Serra Leoa, Libéria e possivelmente, Guiné Bissau e o sul do Senegal. Esses espaços e essas manchas estão desestabilizados e são desestabilizadores da ordem internacional. Torna-se, em muitos casos, difícil distinguir entre o interno e o regional. Em poucos anos, saímos da ilusão de que o CSNU tudo podia para as atuais frustrações.

8. O que isso significa? Significa que grande parte do mundo é vulnerável aos conflitos chamados de baixa intensidade (termo discutível), que, conseqüentemente, a

ordem internacional não está funcionando a contento e que a CSNU tem sido pouco eficaz em resolver as questões internas, que, queira-se ou não, terminaram por cair em seu colo. Significa, também, à primeira vista, que, na ONU, como um todo, está faltando a consideração integrada dos conflitos e suas causas sócio-econômicas (flagrantes no mundo em desenvolvimento, pelo menos) e da solução desses conflitos.

Há, porém, outras inquietações, temores ou ameaças. Outras vulnerabilidades emergentes, com implicações potenciais ou atuais para a segurança internacional:

#### **a) Ambientais**

- *mudança climática* - aquecimento da atmosfera, aumento do nível das águas oceânicas (que provoca as atuais controvérsias sobre as responsabilidades pela ocorrência desses fenômenos e pelos custos para sua prevenção ou atenuamento).
- *escassez e deterioração das reservas de água doce* (que causa tensões em várias partes do mundo, inclusive quanto ao aproveitamento do Rio Jordão, no Oriente Médio e em grande parte da África).
- *desmatamento e redução da biodiversidade* (de interesse amazônico).
- *redução dos estoques pesqueiros* (tema de interesse global e que tem ocasionado variadas questões, como na costa do Canadá e, potencialmente, na Namíbia).
- *quantidade e qualidade dos alimentos* (que se correlaciona com aspectos de defesa sanitária, com formas de protecionismo comercial e, pelo ângulo da escassez potencial, com as perspectivas de crescimento demográfico mundial).
- *esgotamento e redução das jazidas de petróleo* (de evidente interesse econômico e estratégico).
- *contaminação nuclear* (inclusive atividades pacíficas).

#### **b) Demográficas**

- *crescimento da população mundial* (a China em 2020 terá 1,6 bilhões de pessoas, um crescimento de 33%).

#### **c) Sanitárias**

- *fome* (tema antigo mas que toma novas cores).
- *novos e resistentes vírus* (que contagiam o homem em razão da destruição ambiental que os desaloja de seus habitats naturais).
- *doenças ocupacionais* (derivadas do estilo de vida abundante e de trabalho em condições de tensão psicológica).

#### **d) Sociais**

- *controle dos cidadãos pelo Estado e dos consumidores pelas empresas* (via propaganda e técnicas de marketing).
- *subemprego, desemprego e pobreza* (temas antigos que ganham redobrada importância, tendo em vista os novos riscos econômicos e a revolução de mentalidades em curso no mundo todo, inclusive no Brasil)
- *urbanização acelerada/inchaço das cidades/ abandono do campo.*

#### **e) Criminais**

- *narcotráfico*
- *lavagem*
- *contrabando de armas*
- *crime organizado*
- *corrupção*
- *terrorismo*

#### **f) Tecnológicas**

- *manutenção de estoques de armas nucleares* (se, agora, o terror nuclear se encontra mitigado, as armas nucleares permanecem sem dúvida presentes na cena mundial e em quantidade e qualidade superiores aos arsenais de 1968, quando foi assinado o Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares. O novo século se iniciará, na melhor das hipóteses, com dez mil engenhos em mãos das potências nucleares. Essas armas subsistem, embora sua rationale dissuasória tenha essencialmente soçobrado com a guerra fria. Não mais há razão de ordem estratégica, política ou ética para mantê-las).
- *incidentes químicos, biológicos e com irradiação nuclear.*
- *demonstração tecnológica* (Coreia do Norte?).
- *demonstrações especificamente nucleares* (Índia e Paquistão).
- *armas convencionais sofisticadas, como as chamadas munições inteligentes.*
- *interferência eletrônica* ("hackers", penetração de laboratórios nucleares, possibilidades de paralisação da vida civil, do sistema financeiro e da defesa).

#### **g) Econômicas e financeiras**

- *volatilidade dos fluxos de capitais de curto prazo.*
- *instabilidade econômica*
- *distribuição injusta de renda*
- *(protecionismo comercial)*
- *(dumping)*

#### **h) Políticas**

- *emergência de variados tipos de fundamentalismo*
- *dificuldades para o fortalecimento da democracia onde existe esta, e para sua universalização.*

Algumas dessas vulnerabilidades estão se tornando repetitivas, outras são novas, novíssimas até. Algumas são nitidamente globais, outras mais localizadas. Uma têm maiores, outras menores implicações para a segurança internacional. Várias se apresentam interligadas. Quase todas estão fora do âmbito do sistema de segurança internacional do Conselho e da Assembléia. Em outras, a participação da ONU permanece periférica ou insuficiente. Mesmo no caso das vulnerabilidades que mais diretamente põem em causa a segurança internacional, a ONU não está obtendo o êxito necessário.

O CSNU não necessita examinar essas vulnerabilidades, salvo quando impliquem ameaça militar direta à paz. A Assembléia Geral, pelo contrário, poderia ser mais pró-ativa e tratar desses temas sob a ótica da prevenção do conflito, mas não exclusivamente sob essa ótica.

## **ESBOÇO DE PROPOSTAS E RECOMENDAÇÕES BRASILEIRAS**

Tendo em vista as tendências globais dominantes e as características da inserção multilateral do Brasil, pode-se, como pedido por este Fórum, formular recomendações e propostas brasileiras com relação às Nações Unidas e à segurança internacional. Essa agenda de trabalho teria que estar atenta à imbricação do Brasil em sua própria região, assim como na política e na economia mundiais. Teria que ser realista — enfrentar a cena internacional tal qual ela é, sem ilusões — mas, também, ser conseqüente com nossas tradições e aspirações.

1. Nesta época de incertezas, quando novas realidades começam a desenhar-se é prudente reafirmar a adesão aos Propósitos e Princípios da Carta das Nações Unidas, os quais, em seu conjunto, constituem a plataforma mais avançada e universal que até hoje se logrou alcançar na esfera internacional. Servem eles de embasamento à Organização e permitem, juntamente com o Preâmbulo da Carta, matizar e qualificar o funcionamento, nem sempre democrático, dos mecanismos decisórios relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais.

2. A ONU terá que olhar para dentro de si mesmo e "colocar a casa em ordem", mudar práticas parlamentares, atualizar a representação no CSNU, resolver seus problemas orçamentário, consolidar atividades, reforçar o papel do Secretário Geral, no contexto da

chamada "família das Nações Unidas", aproximar em seu cotidiano a vertente da política de segurança internacional e com a do desenvolvimento econômico e social para, com melhores chances de êxito, enfrentar os desafios atuais e os que se avizinham. A reforma de seus processos deliberativos passará pela confirmação do princípio da igualdade soberana entre os Estados e pelo reconhecimento do papel essencial que estes cumprem.

3. O reconhecimento dos poderes inerentes aos Estados constitui um passo no sentido de reconhecer suas limitações, sem subestimar-lhes a importância, que, aliás, se firma de modo vigoroso nos momentos de crise militar ou financeira. Dada, porém, a interpenetração das sociedades nacionais estimulada pela revolução tecnológica, ninguém argumentaria que o Estado desfruta hoje de status idêntico ao de décadas ou séculos anteriores.

4. A democracia é tão válida no plano internacional quanto no interno. Todos os Estados deveriam comportar-se de forma democrática na arena internacional e respeitar a plena operação de processos democráticos alheios. De imediato, embora se anote que os Estados atuam primordialmente em função de seus interesses nacionais, poder-se-ia buscar nos valores democráticos a base para a melhor convivência. A democratização tem grande interesse como princípio orientador do desenvolvimento das relações internacionais.

5. Seria preciso dar maior prioridade às opções diplomáticas. Deve-se pensar mais em diplomacia preventiva. O uso preventivo da força deve ser reservado para quando estejam esgotadas as alternativas pacíficas.

6. A crise da Assembléia Geral é a crise da democracia e da diplomacia na Organização. É preocupante o desequilíbrio institucional na ONU. Nada que se possa fazer para fortalecer a Assembléia desvalorizará o Conselho de Segurança. Os problemas deste são conhecidos e necessitam ser atendidos: composição restrita; passado de uso imoderado da faculdade de veto; irresponsabilidade legal pelas decisões que adota; deficiências de representatividade; e procedimentos opacos.

7. As Nações Unidas gerenciavam em princípios de 1998 nada menos que 16 Operações de Paz. A tendência para o lançamento de mais operações coincidiu com uma confusão conceitual, de vez que o Conselho é casuísta na definição dos parâmetros e mandatos que as orientam. As Operações de Paz constituem instrumento importante mas sua utilidade não é ilimitada. Pareceria essencial regulá-las de modo a prevenir equívocos em sua execução. Dever-se-ia evitar sejam a elas automaticamente amalgamadas com o monitoramento de eleições, medidas unilaterais ou multilaterais de imposição coercitiva da paz, assistência humanitária.

8. Não é fácil fazer propostas com relação às vulnerabilidades emergentes e às possíveis atitudes do Brasil quanto às mesmas. Muitas delas já são tratadas diplomaticamente, nos planos bilateral e multilateral. Entretanto, seria de grande utilidade promovermos um amplo estudo acadêmico e debate político, que permitissem avaliar a substância de cada uma dessas vulnerabilidades, seus possíveis inter-relacionamentos e as eventuais maneiras de tratá-las no nível internacional, inclusive, onde couber, nas próprias Nações Unidas. O IEA poderia ser um agente importante desse processo, que é também de interesse fundamental para a Secretaria de Assuntos Estratégicos (SAE). Tais vulnerabilidades, em seu conjunto, apontam para o mundo que se está criando, para o qual inexistem foros próprios ou, quando estes existem, suas premissas operacionais e métodos de funcionamento requerem reavaliação.

Para nossa boa inserção externa, e para o próprio futuro do país, devemos aumentar o nosso conhecimento sobre a temática da segurança internacional. Na imprensa e na academia, essa temática deve receber maior e mais profunda atenção. O IEA está cumprindo seu papel. A SAE tem igualmente procurado fazê-lo, inclusive com a publicação de livros, em cooperação com o Ministério das Relações Exteriores, originários de teses apresentadas no Curso de Altos Estudos do Itamaraty, por diplomatas conhecidos como Georges Lamazière<sup>4</sup>, Antônio de Aguiar Patriota<sup>5</sup>, Edmundo Fujita e Affonso Senna Cardoso.

---

<sup>4</sup> V. Ordem, Hegemonia e Transgressão, IRBr, FUNAG e CEE/SAE, 1998.

<sup>3</sup> V. O Conselho de Segurança após a Guerra do Golfo: A Articulação de um Novo Paradigma de Segurança Coletiva, IRBr, FUNAG, CEE/SAE, 1998.