



# **ESTADO DO MUNDO 2005**





# Segurança Redefinida

*Michael Renner*

Pouco mais de uma década após o término da guerra fria ter renunciado uma nova era de paz, temores quanto à segurança estão de volta ao topo da agenda mundial. É palpável uma sensação mais aguda de insegurança, refletida tanto nas manchetes como em pesquisas de opinião em todo o mundo. Os ataques terroristas de 11 de setembro nos Estados Unidos foram, sem dúvida, um evento pivotal. Ataques subseqüentes em outros países, da Espanha ao Quênia, da Arábia Saudita à Rússia e do Paquistão à Indonésia reforçaram a sensação generalizada de vulnerabilidade. E o caos crescente no Iraque após a ocupação liderada pelos Estados Unidos nutre a inquietação sobre as repercussões de um Oriente Médio desestabilizado.

Mas o terrorismo é apenas sintomático de um conjunto muito mais amplo de temores que geraram uma nova era de ansiedade. Atos de terror e as conseqüentes reações são como pontos de exclamação num mesclado nocivo de profundas pressões socioeconômicas,

ambientais e políticas – forças que, conjuntamente, criam um mundo tumultuado e instável. Dentre elas, destacam-se pobreza endêmica, transições econômicas convulsivas que causam desigualdade crescente e alto desemprego, crime internacional, disseminação de armamentos mortais, movimentos populacionais em grande escala, desastres naturais recorrentes, colapso de ecossistemas, doenças contagiosas novas e ressurgentes, e o incremento de disputas sobre terras e outros recursos naturais, particularmente o petróleo. Estes “problemas sem passaporte” deverão se agravar nos anos futuros. Entretanto, diferentemente de ameaças tradicionais de algum adversário, são melhor entendidas como riscos e vulnerabilidades compartilhadas. Não podem ser resolvidas através de aumentos em gastos militares ou mobilização de tropas. Também não podem ser contidas com fechamento de fronteiras ou manutenção do *status quo* num mundo extremamente desigual.<sup>1</sup>

---

Unidades de medidas utilizadas neste livro são métricas, salvo quando a prática comum recomende em contrário.

Numa pesquisa da *Gallup International*, realizada em 2003, que consultou cerca de 43.000 pessoas em 51 nações, os que classificaram a segurança internacional como “fraca” somaram o dobro daqueles que responderam “boa”. Quase a metade dos entrevistados considerou que a próxima geração viverá num mundo menos seguro, enquanto apenas 25% demonstraram expectativa de melhoria. Igualmente, uma pesquisa de 2.600 “líderes de opinião”, realizada em 2003 em 48 países, constatou um amplo sentimento de pessimismo, com pelo menos dois terços em cada região mundial se autodeclarando “insatisfeitos” com a situação global atual. E numa série de consultas patrocinadas pelo Banco Mundial, envolvendo cerca de 20.000 pessoas pobres em 23 países em desenvolvimento, uma grande parcela declarou estar em situação pior do que antes, dispor de menores oportunidades econômicas e viver sob maior insegurança do que no passado.<sup>2</sup>

### **A necessidade de cooperação internacional aumentou neste novo século, mesmo após o surgimento de novas cisões e divisões.**

Num contraste gritante com o equilíbrio bipolar de forças durante a guerra fria, envolvendo arsenais nucleares e ideologias fundamentais concorrentes, os desafios atuais de segurança tendem a ser mais difusos, menos previsíveis e mais multidimensionais. Temores de um confronto violento entre duas superpotências cederam lugar a receios quanto a guerras locais e regionais travadas predominantemente com armas pequenas, volatilidade pós-conflitos, instabilidade emanada de governos fracos e fracassados e

aumento de redes internacionais de crime e terror. Todavia, algumas velhas ameaças ainda persistem. Por exemplo, o avanço em direção ao desarmamento nuclear estancou, enquanto assoma o perigo de armas nucleares e outras altamente letais se disseminarem entre um número crescente de nações – ou caírem em mãos de grupos extremistas.

Os desafios que o mundo enfrenta são exacerbados por instituições públicas fracas e corruptas, há falta de recurso à justiça e meios institucionais ou irregulares de mudanças políticas, como golpes de Estado e insurreições. E são acentuados por um processo desigual de globalização que reúne nações e comunidades de formas freqüentemente imprevisíveis, implicando riscos efetivos para muitos e permitindo que grupos extremistas atuem com maior facilidade do que no passado.<sup>3</sup>

O confronto Leste-Oeste, que obstaculizou o incremento de cooperação, cedeu lugar a uma relação Norte-Sul mais vexatória, marcada por enormes desequilíbrios de meios de vida, riqueza e poder. A única superpotência remanescente mantém uma relação cada vez mais inquietante e contenciosa com o resto do mundo. E as mudanças estruturais e inovações cruciais necessárias para gerarem uma governança global efetiva – propostas de reforma do Conselho de Segurança da ONU ou criação de um órgão ambiental mais forte na ONU – sucumbiram à paralisia política.

A necessidade de cooperação internacional se tornou mais forte neste novo século, mesmo após o surgimento de novas cisões e divisões, provocadas em parte pela crise do Iraque. Entretanto, Fred Halliday, Professor de Relações Internacionais da Escola de Economia e Ciências Políticas de Londres, alerta que “o

mundo parece cada vez mais distante da solução das questões fundamentais que enfrenta, e cada vez mais profundamente imerso numa fase de confronto, violência e disparidades culturais exageradas<sup>24</sup>.

Políticas que buscam segurança prioritariamente por meios militares e não lidam com fatores subjacentes de instabilidade, irão provavelmente provocar uma espiral de violência e instabilidade, e possivelmente causar o colapso de regras e normas internacionais. Políticas derivadas de uma nova conscientização de segurança global podem evitar esses perigos e promover alternativas construtivas. Uma abordagem firme e abrangente à criação de um mundo mais estável implica medidas destinadas a impedir o declínio ambiental, romper os grilhões da pobreza e reverter a tendência à desigualdade e insegurança social crescentes que geram desespero e extremismo. Uma mudança fundamental de prioridades é essencial para a realização dessas tarefas. Em última análise, a segurança tem que ser universal.

### As Raízes da Insegurança

A conscientização das ameaças e desafios que não podem ser resolvidos dentro do arcabouço tradicional de segurança nacional, levou uma vasta gama de organizações não governamentais (ONGs), acadêmicos e outros a apurarem e redefinirem nosso conceito de segurança, ao longo das últimas duas décadas. Qual o objeto de segurança? Qual a natureza das ameaças? Quem proporcionará segurança? E por que meios? Estas questões e discussões ganharam ímpeto após o fim da guerra fria. E, hoje, as conclusões fundamentais a que levaram são mais relevantes ainda:

Armas não proporcionam necessariamente

segurança. Isto é verdade para nações adversárias possuidoras de armas de tamanho poder de destruição que nenhuma defesa é possível. É verdade em guerras civis, onde a franca disponibilidade de armas fortalece os implacáveis mas não proporciona defesa aos civis. E foi verdade no dia 11 de setembro, quando um grupo obstinado de terroristas atacou com impunidade o país mais militarmente poderoso do mundo.

- A segurança efetiva num mundo globalizante não poderá ser proporcionada em bases puramente nacionais. Será necessário uma abordagem multilateral e até mesmo global para lidar eficazmente com a profusão de desafios transfronteiras.

- O foco tradicional na segurança do Estado (ou regime) é inadequado e precisa abranger a segurança e bem-estar de seus habitantes. Se indivíduos e comunidades estão inseguros, a própria segurança nacional pode se tornar extremamente frágil. A governança democrática e uma sociedade civil vibrante poderão vir a se tornar mais imperativas para a segurança do que um exército.

- Dimensões não-militares têm grande influência sobre segurança e estabilidade. Nações em todo o mundo, mas particularmente as nações e comunidades mais fracas, confrontam uma profusão de pressões. Enfrentam uma combinação debilitante de competição crescente por recursos, colapso ambiental agudo, ressurgimento de doenças infecciosas, pobreza e crescente disparidade de renda, pressões demográficas, desemprego e incerteza de meios de vida.<sup>5</sup>

As pressões diante de sociedades e povos de todo o mundo não geram, automaticamente, ou necessariamente, violência. Podem, porém, se traduzir numa dinâmica política que leva a uma crescente polarização e radica-

lização. As piores conseqüências são mais prováveis, onde insatisfações se agravam, onde populações sofrem com desemprego em massa ou pobreza crônica, onde instituições são fracas ou corruptas, onde armas estão livremente disponibilizadas e onde humilhação ou desespero político frente à desesperança por um futuro melhor pode direcionar as pessoas para movimentos extremistas.

A insegurança pode se manifestar em formas não necessariamente violentas. A “prova dos nove” é se o bem-estar e integridade da sociedade estão tão comprometidos a ponto de levarem, possivelmente, a períodos prolongados de instabilidade e sofrimento em massa. Medidas pelo número de vítimas e deslocamento em massa causados, as repercussões da pobreza intensa e outros fracassos sociais tendem a surgir de forma mais ampla do que as irrupções de conflito armado. Enquanto cerca de 300.000 pessoas morreram em conflitos armados em 2000, por exemplo, outros tantos morrem a cada mês, devido à água contaminada ou à ausência de saneamento básico.<sup>6</sup>

Em termos abstratos, questões como doenças infecciosas, desemprego ou mudança climática poderão ou não representar desafios à segurança. Será, porém, que cruzam limiares de grandeza ou provocam uma dinâmica que os transformam em algo mais poderoso? Por si, ou combinados a outros fatores, podem facilmente criar condições que põem em dúvida o tecido básico de comunidades e nações. Como pergunta Alyson Bailes, Diretor do *Stockholm International Peace Research Institute*: “De que ‘choques’ pode uma sociedade se recuperar facilmente, e quais os que ameaçam minar toda sua viabilidade?” O esforço, então, será incrementar nossa conscientização das interações e dinâmica entre esses fatores e as

combinações capazes de causar resultados desestabilizadores.<sup>7</sup>

Os recursos naturais estão no centro de muitos conflitos. Através da história da humanidade, grandes potências têm repetidamente intervindo em países ricos em recursos, seja militarmente ou por outros meios, a fim de controlarem suas riquezas naturais. Frequentemente, o resultado tem sido instabilidade política duradoura. Contra o pano de fundo da demanda cada vez mais intensa de petróleo, voltam a se intensificar competições geopolíticas por acesso preferencial entre os grandes importadores. (Ver Capítulo 6)

As vantagens e desvantagens de projetos de exploração petrolífera, mineração e extração de madeira frequentemente se distribuem desigualmente, provocando disputas com povos indígenas por todo o planeta. Riquezas naturais também têm fomentado uma série de guerras civis, com governos, rebeldes e déspotas na América Latina, África e Ásia, disputando recursos como petróleo, metais e minerais, pedras preciosas e madeira. A receita proveniente destes bens ajuda a pagar pelas armas e sustentar guerras de conseqüências devastadoras para os civis presos no fogo cruzado; lutas e saques rompem infraestruturas civis, destroem safras e impedem a prestação de serviços vitais.<sup>8</sup>

Disputas também surgem sobre acesso a recursos naturais renováveis como água, terras cultiváveis, florestas e pesqueiros. Isto ocorre particularmente entre grupos – como lavradores, pastores nômades, pecuaristas e extrativistas – que dependem diretamente da saúde e produtividade da base de recursos, mas cujas necessidades são incompatíveis. Essas tensões se intensificam com a crescente exaustão dos recursos naturais e aumento da demanda

gerado por pressões populacionais, e um crescente consumo *per capita*. A violência regional em países como Brasil, Costa do Marfim, Haiti, México, Nigéria, Paquistão, Filipinas e Ruanda é, em parte, devida a esses fatores.<sup>9</sup>

A água é o recurso mais precioso. Tanto sua qualidade quanto quantidade são cruciais para as necessidades fundamentais humanas de alimentação e saúde. Dado o crescimento populacional, quase 3 bilhões de pessoas – 40% da população mundial projetada – estarão vivendo em países sob estresse hídrico até 2015. Embora não haja guerras entre nações pela água, como alguns previram, disputas e choques locais deverão proliferar. (Ver Capítulo 5)<sup>10</sup>

A mudança climática certamente aguçará uma vasta gama de desafios ambientais, intensificando, assim, muitas dessas disputas. Secas, enchentes e tempestades mais frequentes e intensas destruirão lavouras, solaparão a habitabilidade de algumas regiões, aumentarão movimentos populacionais involuntários e testarão seriamente instituições nacionais e internacionais.

Diferentes grupos sociais e comunidades experienciam de forma desigual os efeitos da exaustão de recursos e degradação ambiental. Estas divergências podem reforçar os desequilíbrios sociais e econômicos ou aprofundar as divisões étnicas e políticas. Não está implícito que a competição por recursos escassos ou as repercussões da degradação ambiental levam a conflito armado. Porém, frequentemente, agravam privações e dificuldades, acentuam o desespero daqueles mais afetados e reforçam a percepção que disputas têm “soma-zero”. O desafio é evitar esta polarização e, ao invés, transformar os problemas ambientais em oportunidades de

prevenção de conflito e pacificação. (Ver Capítulo 8)

Uma oferta confiável de alimentos é um dos determinantes mais fundamentais do quão seguro ou inseguro está um povo. A segurança alimentar está na convergência da pobreza, distribuição de terras, disponibilidade hídrica e degradação ambiental. Porém, a guerra e colapso social também desempenham um papel importante em alguns casos. E a proliferação da agricultura industrial e promoção de monoculturas vêm gerando preocupação crescente quanto à segurança e qualidade da oferta alimentar. (Ver Capítulo 4)

Cerca de 1,4 bilhão de pessoas, a grande maioria em países em desenvolvimento, se vêem diante da fragilidade ambiental. Destas, mais de 500 milhões de pessoas vivem em regiões áridas, mais de 400 milhões, a muito custo, extraem um parco sustento de solos de má qualidade, cerca de 200 milhões de pequenos produtores e sem-terras são forçados a cultivarem solos extremamente íngremes e 130 milhões vivem em áreas desmatadas de florestas tropicais e outros ecossistemas florestais frágeis. A produtividade do solo nessas áreas tende a se exaurir com relativa rapidez, forçando as pessoas a se deslocarem em busca de oportunidades em outros lugares, às vezes em cidades distantes ou competindo com outras populações rurais.<sup>11</sup>

A Organização das Nações Unidas para Alimento e Agricultura constatou que a fome – após ter caído gradativamente durante a primeira metade dos anos 90 – cresceu no final da última década, afligindo hoje cerca de 800 milhões de pessoas em todo o mundo. A oferta inadequada de alimentos torna as pessoas mais suscetíveis a doenças. Mas há, também, um efeito inverso. A epidemia de AIDS causa um impacto devastador na pro-

**SEGURANÇA REDEFINIDA**

dução agrícola e segurança alimentar, pois incapacita e mata jovens adultos na sua idade mais produtiva. Projeções indicam que a AIDS dizimará um quinto, ou mais, da mão-de-obra agrícola na maioria dos países da África meridional até 2020, acentuando o risco da fome.<sup>12</sup>

A carga das doenças pode, em certos casos, ser suficientemente pesada, podendo solapar economias e ameaçar a estabilidade social. Embora os pobres sejam os mais vulneráveis, as sociedades em todo o planeta se vêem hoje frente ao ressurgimento de doenças infecciosas. (Ver Capítulo 3). Patogenias cruzam fronteiras com uma facilidade cada vez maior, devido ao aumento crescente de viagens e negócios internacionais, migração e o tumulto social inerente a guerras e movimentos de refugiados. A atividade madeireira, construção de estradas e barragens, e a mudança climática facilitam a disseminação de doenças como malária, dengue e esquistossomose em áreas outrora imunes, ou expõem as pessoas a novos vetores de doenças.<sup>13</sup>

**Através da história, as grandes potências têm, repetidamente, intervindo em países ricos em recursos, a fim de controlarem suas riquezas naturais.**

Nos países em desenvolvimento mais pobres, as doenças infecciosas estão debilitando e empobrecendo famílias e comunidades, aprofundando a pobreza e aumentando as desigualdades, reduzindo drasticamente a expectativa de vida e onerando gravemente a saúde econômica em geral. A AIDS não só dizima agricultores, mas atinge muitos outros no auge da idade produtiva – incluindo militares, professores, profissionais da saúde e outros profissionais – e está

tornando órfãs um número alarmante de crianças. Professores em Zâmbia, por exemplo, estão morrendo num ritmo maior do que o país pode treinar substitutos. A doença incapacita as sociedades em todos os níveis, minando a resiliência geral de uma nação e sua capacidade de governar e prover as necessidades humanas básicas. Não é difícil concluir que o impacto sobre a estabilidade política será profundo nos anos futuros.<sup>14</sup>

Uma combinação de exaustão de recursos, destruição de ecossistemas, crescimento populacional e marginalização econômica das populações pobres abre caminho para desastres “desnaturais” mais frequentes e devastadores – distúrbios naturais agravados pela ação humana. Três vezes mais pessoas – 250 milhões – foram afetadas por tais eventos, em 2003, do que em 1990. O desmatamento deixou o Haiti extremamente vulnerável a furacões devastadores que, no final de 2004, causaram deslizamentos maciços e inundações repentinas. O ritmo deverá acelerar, na medida em que a mudança climática se traduza em tempestades, enchentes, ondas de calor e estiagens mais intensas. Além de desastres repentinos, há também os “primeiros sintomas” da degradação de ecossistemas que, em alguns casos, é extrema o suficiente para solapar a habitabilidade de uma determinada região. Isto é mais calamitoso para os pobres, uma vez que tendem a estar mais diretamente expostos, têm proteção inadequada e muito pouco em termos de recursos e meios para lidarem com as conseqüências.<sup>15</sup>

**O mais preocupante é o imenso caudal de jovens desempregados em muitos países em desenvolvimento.**

A opção não é outra senão buscar um novo lar. Embora não existam dados confiáveis para

o número desses “refugiados ambientais”, é evidente que muitos milhões são afetados e que suas fileiras deverão aumentar drasticamente nos anos futuros. A desertificação, por exemplo, coloca cerca de 135 milhões de pessoas, mundialmente, sob ameaça de serem expulsos de suas terras. Em fevereiro de 2004, o Ministro do Meio Ambiente do Canadá, David Anderson, declarou que o “aquecimento global representa uma ameaça de longo prazo à humanidade maior do que o terrorismo, por forçar centenas de milhões de pessoas a abandonarem seus lares e provocar catástrofe econômica”. Os deslocados podem não ser bem-recebidos em outras áreas, provocando tensões no acesso à terra, empregos e serviços sociais.<sup>16</sup>

A falta de emprego, perspectivas econômicas incertas e o acelerado crescimento populacional representam uma mistura potencialmente volátil, até mesmo na ausência de populações deslocadas (ver Capítulo 2). Um relatório de 2004, da Organização Internacional do Trabalho, constatou que três quartos dos trabalhadores mundiais vivem sob insegurança econômica. O mais preocupante é o imenso caudal de jovens desempregados em muitos países em desenvolvimento, particularmente onde os jovens entre 15 e 29 anos representam 40%, ou mais, da população total. As Nações Unidas projetam que, até 2005, cerca de 138 nações confrontarão esta “inchaço jovem”. O desemprego na juventude está disparando para níveis recordes, com as taxas mais altas no Oriente Médio e África do Norte (26%) e na África subsaariana (21%). Pelo menos 60 milhões de pessoas entre 15 e 24 anos não encontram emprego, e o dobro – aproximadamente 130 milhões – está entre os 550 milhões de pobres mundiais que não podem retirar suas famílias da faixa de pobreza.<sup>17</sup>

Quando um grande número de jovens se sente frustrado em sua busca por status e meios de vida, pode se tornar uma força desestabilizadora. Suas perspectivas incertas podem causar um comportamento criminoso, nutrir descontentamento que pode irromper em violência urbana ou fomentar extremismo político. Para isto ocorrer, dependerá de uma variedade de fatores – dentre outros, a extensão em que os sistemas políticos estejam abertos à dissensão e aptos a mudanças, o senso de identidade das pessoas e engajamento cívico, e o papel da educação. A Diretora Executiva do programa Habitat das Nações Unidas, Anna Tibajuka, alertou que os cortiços urbanos podem ser incubadores de extremismo, caso os governos não saibam lidar com a pobreza e o desespero que os envolvem.<sup>18</sup>

Particularmente, caso perdurem insatisfações políticas, os descontentes podem ser facilmente recrutados por grupos de insurgentes, milícias ou pelo crime organizado – como a experiência em países como Ruanda, Kosovo e Timor Leste demonstrou nos últimos anos. Entre os palestinos, o apoio à violência política floresceu numa combinação de ocupação cruel, colapso de liderança política e o desemprego, que ocorreu numa média de 35% em 2003. Uma sociedade culta e outrora relativamente afluente viu sua taxa de pobreza disparar de 20 para 50%, entre 1999 e 2003. Uma dinâmica semelhante ocorre hoje no Iraque, onde a taxa oficial de desemprego é de 28% e o subemprego registra 22%, embora algumas estimativas cite números bem maiores.<sup>19</sup>

### Bairros Ruins e Vulnerabilidades Compartilhadas

Problemas sociais, econômicos e ambientais graves – particularmente se mesclados a

insatisfações políticas crescentes – podem radicalizar sociedades e até mesmo causar colapso de governos. Disfuncionais, frágeis e propensos à violência, os assim chamados governos fracassados fomentam instabilidade e desespero crônico, onde déspotas, redes criminosas ou grupos extremistas têm condições de explorar um vácuo de governança e legitimidade.

Antes de 11 de setembro, a pobreza, instabilidade e guerras nos países pobres eram amplamente consideradas como marginais aos interesses e bem-estar dos ricos. Mas, após os ataques, ficou claro que as condições de perturbação política e miséria social não podem ficar eternamente restritas à periferia. “Se é que aprendemos alguma coisa com 11 de setembro,” escreveu o colunista do *New York Times*, Thomas Friedman, “é que, se não formos a um bairro ruim, ele virá até nós.” O Afeganistão, desmantelado por lutas geopolíticas pelo poder e depois esquecido após o término da guerra fria, tornou-se um santuário ideal para a *al Qaeda*, abrigada pelo regime Talibã. Há também evidência de que agentes da *al Qaeda* puderam utilizar a Libéria como santuário, entre 1998 e 2002; juntamente com o déspota-tornado-presidente Charles Taylor, a organização esteve aparentemente envolvida no tráfico de diamantes da vizinha Serra Leoa.<sup>20</sup>

Por que nações fracassam? Há, claramente, muitas razões internas para isto, e ocorre em muitas partes do mundo, do Haiti à Libéria e de Ruanda ao Afeganistão. Corrupção e clientelismo abundam. Golpes de Estado e regimes ditatoriais eclipsam regimes democráticos e provocam ciclos de repressão e distúrbios. Estruturas de “Estado fantasma” deliberadamente enfraquecem instituições públicas, enquanto receitas e serviços são

desviados para redes paralelas que beneficiam apenas uma pequena elite. Divisões étnicas, tribais e de classe são exploradas por líderes oportunistas. E persistem as pressões populacionais e sobre recursos naturais.<sup>21</sup>

Esses fracassos dão alento a forças extremistas. No Iraque, por exemplo, a continuação de um estado de guerra e severas sanções internacionais, entre 1990 e 2003, causaram o virtual desaparecimento da classe média e o colapso de um sistema educacional secular, resultando em desesperança e analfabetismo generalizado, o que facilitou o desenvolvimento de forças religiosas fundamentalistas.<sup>22</sup>

Porém, o termo “nação fracassada” esconde uma verdade inconveniente: fatores externos são igualmente importantes. Thomas Friedman poderia ter escrito mais apropriadamente: “Se você ajudar a criar um bairro ruim, ele acabará por atemorizá-lo.” O regime atual de comércio e investimentos globais atende, principalmente, aos interesses de cerca de 20% da humanidade que reivindica 80% dos recursos do planeta. Tende a marginalizar os pobres, aguçar as desigualdades sociais e econômicas e debilitar a capacidade do Estado de prover serviços necessários e enfrentar os desafios.<sup>23</sup>

Outro fator crucial é a intervenção externa que semeia desordem. No Afeganistão, por exemplo, os Estados Unidos, Paquistão e Arábia Saudita recrutaram combatentes *mujahedins* nos anos 80, para forçar a retirada das forças soviéticas de ocupação. Esta luta e a feroz guerra civil que se seguiu entre os grupos vitoriosos da resistência devastaram o país. O desfazimento da sociedade afegã permitiu que elementos cruéis fossem vitoriosos. O Talibã foi o produto desta longa decaída na impunidade e colapso social, e a

rede *al Qaeda* de Osama bin Laden nasceu do movimento de recrutamento anti-soviético. O apoio aos *mujahedins*, composto de alguns dos líderes mais violentos e extremistas, dentro de um grande “jogo” de poder, parecia fazer sentido nos anos 80 sob uma ótica geopolítica estreita. Porém, os ataques de 11 de setembro causaram um fatídico efeito bumerangue à guerra por procuração afegã.<sup>24</sup>

A Somália, frequentemente citada como uma nação fracassada, desintegrou-se, em parte porque a militarização patrocinada, primeiramente, pelos soviéticos e depois pelos Estados Unidos levou, no final dos anos 70, a uma guerra desastrosa com a Etiópia que deixou o país abarrotado de armas. O imenso descaso das necessidades civis abriu caminho para uma revolta popular, a derrubada da ditadura de Siad Barre e para a guerra civil. Cerca de 500.000 armas caíram em mãos de déspotas rivais que devastaram o país.<sup>25</sup>

Alguns comentaristas insistiram em novas intervenções militares, a fim de afastar problemas emanando de “sociedades desordeiras.” Max Boot, do Conselho de Relações Exteriores dos Estados Unidos, escreveu que “o Afeganistão e outras regiões atribuladas clamam pelo tipo de administração externa esclarecida outrora conduzida por ingleses autoconfiantes, vestidos em calças estilo montaria e chapéu de explorador.” Mas, a infeliz história de “blowback” – as consequências imprevisíveis de ações empreendidas por potências interventoras – indica que o resultado provável será ciclos de violência ao invés de qualquer estabilidade duradoura.<sup>26</sup>

A descoberta de que nações fracassadas podem representar uma ameaça maior à segurança não corresponde a uma realidade complexa. Muito antes de esses casos surgirem nas telas de radar do hemisfério norte, já

havam falhado perante seu próprio povo. Ou seja, mesmo que nações fracassadas específicas nunca consigam fazer parte da agenda do norte – se nunca forem taxadas como tal –, ainda assim frustram seu próprio povo. O Paquistão, por exemplo, pode se encaixar nesta descrição, considerando sua pobreza enraizada, corrupção endêmica, escolas religiosas que mais doutrina do que capacitam, e escassos recursos orçamentários desviados para fins militares e desenvolvimento de armas nucleares, ao invés de atendimento às necessidades básicas. A miséria que acompanha colapsos nacionais precisa ser tratada em seu próprio mérito – e não só porque os ricos e poderosos identificaram essa condição como ameaça a eles mesmos.

O Norte e o Sul, ricos e pobres, tendem a considerar os desafios à segurança de formas bem diversas. Mas o Secretário Geral da ONU, Kofi Annan, alertou: “Vemos hoje, com uma clareza perturbadora, que um mundo onde vários milhões de pessoas sofrem opressão brutal e miséria extrema nunca estará plenamente seguro, mesmo para seus habitantes mais privilegiados.” Annan instou o mundo em março de 2004 a afastar a idéia de que algumas ameaças, como o terrorismo e armas de destruição em massa, interessam apenas aos países do hemisfério norte, enquanto ameaças como pobreza e esforços para assegurar as necessidades básicas da existência humana só dizem respeito ao sul. “Acho que necessitamos de um entendimento global claro das ameaças e desafios que todos teremos que enfrentar, pois negligenciar qualquer um deles poderá minar fatalmente nossos esforços no confronto de outros.”<sup>27</sup>

Superar as divisões que cada vez mais separam comunidades, culturas e nações díspares e melhorar dramaticamente a coope-

ração internacional é claramente uma tarefa hercúlea. Países individuais têm poderes imensamente divergentes, capacidades variadas de enfrentar desafios e diferentes perspectivas sobre as ações adequadas a serem adotadas. Uma concepção compartilhada de segurança só poderá ser desenvolvida se as ligações entre desafios diferentes forem reconhecidas e se houver uma melhor compreensão de que muitos deles são, efetivamente, riscos e apresentam vulnerabilidades compartilhadas que requerem soluções conjuntas.

### Controle de Armas, Desativação de Conflitos

A obtenção de segurança compartilhada dependerá, em parte, do enfrentamento ao desafio tradicional de segurança de limitar a disseminação de armas e resolver conflitos antes de se tornarem violentos. Infelizmente, o histórico recente não é animador. O acervo mundial de tanques, artilharia, jatos de combate, navios de guerra e outras armas convencionais pesadas foi reduzido em um quarto, entre 1985 e 2002. Os estoques de ogivas nucleares caíram 68%, gastos militares foram reduzidos em 30% e as exportações de armas diminuíram 58%. O número de soldados encolheu 27% e as fileiras de trabalhadores nas indústrias bélicas 54%. (Ver Figura 1-1)<sup>28</sup>

O controle de armas leves tornou-se um item aceitável da agenda internacional (ver

Capítulo 7.) Avanços consideráveis foram obtidos contra um tipo de arma dessa categoria, as minas terrestres antipessoais. Essas armas indiscriminadas impõem ônus debilitantes nos sistemas de saúde pública, transformam terras férteis em áreas inúteis, paralisam a atividade econômica e obstruem os esforços de reconstrução pós-conflito. Um tratado pioneiro em 1997, proibindo minas terrestres antipessoais, levou à redução do uso de minas, a uma queda dramática na produção e à quase paralisação de exportações, à destruição de mais de 50 milhões de minas estocadas e à redução significativa no número de vítimas.<sup>29</sup>

Numa outra importante conquista reguladora, muitas nações aderiram a um novo Tribunal Criminal Internacional, criado com o objetivo de servir como instrumento para trazer à justiça os perpetradores de genocídio, crimes de guerra e outros atos de impunidade. Os estatutos do Tribunal foram aprovados em 1998, entrando em vigor a partir de 2002; em outubro de 2004, 139 países haviam assinado e 97 outros ratificado os estatutos.<sup>30</sup>



Figura 1-1. Progresso no Desarmamento Global, 1985-2002

Essas realizações teriam sido impensáveis sem o surgimento daquilo que alguns denominaram “segunda superpotência” – a opinião pública mundial. Os anos 90 testemunharam o “poder suave” – uma combinação de diplomacia, persuasão e organização da opinião pública – exercido por ONGs, freqüentemente agindo em concerto com “governos afins.” O envolvimento de ONGs ajudou a ampliar o alcance das discussões sobre segurança e promoveu novos conceitos de segurança. Questões não-militares também foram levantadas numa série de conferências das Nações Unidas sobre o meio ambiente, desenvolvimento social, populações e mulheres.<sup>31</sup>

Todavia, os anos 90 foram uma década de resultados altamente contraditórios – uma era tanto de oportunidades perdidas quanto de realizações notáveis. O desarmamento teve seus limites. Embora os países-membros da OTAN e do Pacto de Varsóvia reduzissem substancialmente seus arsenais, uma parcela significativa do excesso não foi destruída e sim transferida para países em desenvolvimento – que, hoje, pela primeira vez, possuem mais armamentos pesados do que os países industrializados do hemisfério norte.<sup>32</sup>

O número de armas nucleares posicionadas diminuiu, porém, desde 1995, o ritmo do desarmamento desacelerou significativamente. A Rússia, particularmente, precisa de muita ajuda para salvaguardar suas ogivas contra roubo e desmontar seus estoques

excessivos. Enquanto isso, há também o perigo de material físsil do setor civil de energia nuclear ser perdido ou desviado para fins armamentistas. As quantidades de plutônio e urânio altamente enriquecido, oriundo de reatores militares e civis, continuam a crescer. Estimados em mais de 3.700 toneladas no final de 2003, em cerca de 60 países, isto é suficiente para produzir centenas de milhares de armas nucleares.<sup>33</sup>

Enquanto a África do Sul e mais recentemente a Líbia renunciaram às armas nucleares, disputas políticas e rivalidades regionais incitaram Índia, Israel, Coréia do Norte e Paquistão a adquirirem capacidade nuclear, o que pode persuadir outras nações, como o Irã, por exemplo, a seguirem seu exemplo. As potências nucleares existentes não deram indicação alguma de que irão cumprir seus compromissos de desarmamento, nos termos do Tratado de Não-proliferação. Pelo contrário, os Estados Unidos estão desenvolvendo projetos mais aplicáveis de ogivas e armas nucleares de baixa potência, tendo sua *Nuclear Posture Review* [Revisão de Postura Nuclear], de 2001, declarado que armas nucleares “propor-



Figura 1-2. Conflitos Armados, 1955-2002

## SEGURANÇA REDEFINIDA

cionam opções militares confiáveis de dissuasão de uma vasta gama de ameaças” e ajudam a “atingir objetivos estratégicos e políticos.”<sup>34</sup>

O número global de guerras declinou durante os anos 90. (Ver Figura 1-2.) Embora seja obviamente uma boa notícia, permanecem algumas questões sobre se as estatísticas disponíveis captam a extensão plena da violência armada no mundo. Além de limitações metodológicas, a distinção entre guerra e paz se tornou nebulosa sob vários aspectos. A violência é freqüentemente mais esporádica do que contínua, e a instabilidade continua a contaminar muitas sociedades, mesmo após o término formal do conflito. Exércitos regulares diminuíram seus efetivos, todavia déspotas, redes de crime e companhias militares privadas apontam para uma crescente privatização da violência e formas de insegurança que ainda não foram necessariamente compiladas pelas estatísticas bélicas.<sup>35</sup>

Devido à instabilidade crônica, fluxos de refugiados e outros efeitos colaterais, o mundo tem interesse óbvio em evitar a irrupção de conflitos violentos e terminar as guerras em andamento o mais rápido possível. O número de missões de paz cresceu consideravelmente a partir do início dos anos 90. Entretanto, a maioria dos esforços é prejudicada pela inadequação de recursos, apoio político errático e falta de uma estrutura permanente que assegure o posicionamento de forças de paz bem treinadas, de maneira oportuna e em número suficiente.<sup>36</sup>

O fim da guerra fria efetivamente criou oportunidades, outrora indisponíveis, de manutenção da paz, permitindo que o Conselho de Segurança trabalhasse com maior produtividade. Os cinco membros permanentes apresentaram apenas 18 vetos entre

1990 e o final de 2004 – uma média anual bem menor do que os 199 vetos entre 1946 e 1989. Mesmo assim, os membros permanentes vêm recorrendo cada vez mais a um veto “oculto” – ameaçando utilizar o veto a fim de manter itens indesejados fora da agenda do Conselho, que nunca age em conflitos em que os membros permanentes considerem como sua própria área de influência, como na Chechênia, Tibete ou Irlanda do Norte. Tanto os vetos efetivos quanto os ocultos, pelos Estados Unidos, impediram a ação do Conselho no conflito israelense-palestino.<sup>37</sup>

Outrossim, o desinteresse das grandes potências impede repetidamente o envolvimento do Conselho onde desastres bélicos e humanitários exigiriam ação. O resultado é uma escolha desagradável entre paralisia (como ocorreu durante o genocídio em Ruanda, em 1994) e intervenção por nações que se auto-declararam “interessadas” (como em Kosovo, em 1999, quando a Rússia bloqueou a ação do Conselho e a OTAN iniciou uma guerra aérea contra a Sérvia). Sem dúvida, a autoridade do Conselho ficou tremendamente abalada.<sup>38</sup>

Em retrospecto, os anos 90 proporcionaram uma breve janela de oportunidade após a guerra fria, para criar instituições e mecanismos que pudessem lidar com novos desafios e agir para uma conscientização mais abrangente de segurança. A oportunidade foi em grande parte desperdiçada: no todo, o investimento da comunidade internacional na prevenção de conflitos, manutenção da paz e reconstrução pós-conflito foi inadequado. O fracasso em avançar mais decididamente durante a “lua-de-mel” pós-guerra fria volta agora a nos atormentar na era pós-11 de setembro.<sup>39</sup>

## O Impacto da Guerra ao Terrorismo

Os temores criados pelos ataques de 11 de setembro provocaram uma reação perigosa: uma guerra ao terrorismo de alcance e duração essencialmente ilimitados que forçou políticas governamentais e a cobertura da mídia, em muitos países, a novamente enfocarem os desafios à segurança de uma forma excessivamente estreita e a retornarem a uma dependência mais forte de instrumentos militares. Se o terrorismo pode ser “derrotado” por meios militares é questionável, uma vez que grupos extremistas não são alvos facilmente identificáveis. O terrorismo é um caminho escolhido por protagonistas que tendem a ser politicamente desesperados e militarmente fracos. Atos de terror não irão desaparecer enquanto as raízes da violência extremada não forem tratadas.<sup>40</sup>

Várias medidas vêm sendo adotadas em nome do antiterrorismo que poderão perpetuar um ciclo de violência. Essas ações solapam a cooperação internacional, enfraquecem as leis de direitos humanos e outras normas internacionais e fazem o jogo de extremistas que vicejam no “choque de civilizações.” E esta resposta militarizada está desviando recursos e atenção política de questões socioeconômicas e ambientais subjacentes, gerando tensão e instabilidade crescentes.

Seguramente, governos têm estado longe da unanimidade em suas reações ao 11 de setembro e outros atos terroristas. Na realidade, as divisões transatlânticas e inter-européias sobre o Iraque revelaram diferenças políticas profundas e causaram grandes cisões na aliança ocidental. Enquanto os Estados Unidos abraçaram o uso da força prati-

camente sem hesitação, a Europa tem sido muito mais ambígua. Em dezembro de 2003, o Conselho da Europa aprovou uma declaração sobre a Estratégia de Segurança Européia. Argumentando que, “numa era de globalização, ameaças distantes podem ser tão preocupantes quanto as próximas,” o documento conclui que “a primeira linha de defesa freqüentemente estará no exterior.” Reconhece que “nenhuma das novas ameaças é puramente militar; como também nenhuma poderá ser tratada puramente através de meios militares.” Mas, então, o documento endossa mais recursos para defesa e a transformação dos exércitos europeus em “forças mais flexíveis e móveis.” Em última análise, prioriza a intervenção militar e dá pouca atenção a meios não militares de lidar com os desafios de segurança.<sup>41</sup>

### **A guerra ao terror ameaça marginalizar a luta contra a pobreza, epidemias e degradação ambiental.**

Vários países – China, Colômbia, Filipinas, Índia, Indonésia, Israel e Rússia dentre eles – viram a guerra ao terrorismo como uma oportunidade para agir contra insurgentes, separatistas e outros opositores políticos com maior impunidade, taxando-os de terroristas. Campanhas militares vêm acompanhadas de uma abordagem autoritária da lei e ordem, erodindo direitos humanos, restringindo liberdades civis, intimidando dissensões políticas internas e adotando medidas punitivas contra refugiados e pessoas em busca de asilo. E, em nome de combate ao terrorismo, nações fornecedoras não têm relutado em proporcionar armas e ajuda militar a nações que cometem violações graves de direitos huma-

nos. A Anistia Internacional está preocupada com o fato de os “direitos humanos e leis humanitárias estarem mundialmente sob uma ameaça maior do que jamais estiveram desde a fundação das Nações Unidas, há mais de meio-século.”<sup>42</sup>

A onda sem precedentes de empatia global com os Estados Unidos, após os eventos de 11 de setembro, lançou a esperança de que a humanidade se uniria em torno de um propósito comum. Todavia, o governo Bush rejeitou uma abordagem multilateral. Anulou apoio anterior ou fortaleceu sua oposição a vários tratados, como ao estatuto do Tribunal Criminal Internacional, o tratado que proíbe testes nucleares, uma proposta de um sistema de verificação para o Tratado de Armas Biológicas e Tóxicas, e as disposições de inspeção e verificação para um tratado ainda a ser negociado proibindo a produção de material físsil para armas nucleares.<sup>43</sup>

Mais gravemente, o governo arrogou-se um direito abrangente de realizar guerras preemptivas em contravenção à Carta das Nações Unidas. A Estratégia de Segurança Nacional, de setembro de 2002, alerta que, “a fim de se antecipar ou impedir...ações hostis por nossos adversários, os Estados Unidos irão, caso necessário, agir preemptivamente.” Este é um precedente perigoso que outros países podem ficar inclinados a seguir. A Rússia, enredada numa luta brutal com os separatistas chechenos, se valerá de ataques preemptivos. Tem havido também especulações de que Israel poderá lançar um ataque contra instalações iranianas suspeitas de estarem produzindo armas nucleares. O resultado, porém, poderá ser um futuro anárquico de ataques e guerras preemptivas. Mesmo que este cenário lúgubre não se realize, existe o perigo de que o regime jurídico internacional,

já freqüentemente violado, seja debilitado ainda mais.<sup>44</sup>

De acordo com o governo Bush, o Iraque é “o *front* central na guerra ao terror.” Mas Jeffrey Record, um analista da Escola de Guerra do Exército dos Estados Unidos, argumenta que a administração federal fundiu “Estados delinqüentes,” proliferadores de armas de destruição em massa e organizações terroristas numa ameaça monolítica e, “em assim fazendo...pode estar conduzindo os Estados Unidos em direção a um conflito gratuito e irrestrito contra entidades ou Estados que não representam ameaça grave aos Estados Unidos.”<sup>45</sup>

De fato, a ocupação do Iraque abriu uma caixa de Pandora de violência e caos. Diante de uma violência crescente, medidas de “segurança” absorvem muitos dos recursos ostensivamente alocados à reconstrução. Embora muito pouco tenha sido gasto em reconstrução efetiva, os Estados Unidos decidiram desviar cerca de 3,5 bilhões de dólares de projetos hídricos, esgotamento e eletricidade para uma gama de medidas de segurança. Uma estimativa da *US National Intelligence* pinta um quadro tenebroso, inclusive com a possibilidade de o país descambar para a guerra civil. Separatistas curdos, animosidades entre sunis e xiitas, e a luta pelo poder que joga forças islâmicas e seculares umas contra as outras, estão entre os fatores que poderão fragmentar o país. Se isto ocorrer, a instabilidade poderá se alastrar para os países vizinhos também.<sup>46</sup>

Ao invés de atingir o terrorismo, a ocupação do Iraque acelerou a radicalização de um mundo islâmico já fervilhando com os eventos dos territórios palestinos ocupados, da Cashemira e Chechênia. O Iraque tornou-se um possante campo de recrutamento de

novos extremistas. O Instituto de Estudos de Segurança Internacional, sediado em Londres, divulgou em maio de 2004 que a *al Qaeda* galvanizou-se pela guerra do Iraque; acredita que a organização esteja presente em mais de 60 países, com uma disponibilidade de “18.000 terroristas em potencial.” De fato, um relatório do Departamento de Estado dos Estados Unidos revela um aumento no número “significativo” de incidentes e vítimas do terrorismo em 2003, comparado com 2002.<sup>47</sup>

A guerra do Iraque drenou recursos muito necessários para a gigantesca tarefa de desarmamento, desmobilização e reconstrução no Afeganistão – o país anfitrião da *al Qaeda* e que está hoje novamente em perigo de cair vítima de déspotas e de um incipiente tráfico de drogas. De acordo com A. Yusuf Nuristani, Ministro da Irrigação, Recursos Hídricos e Meio Ambiente, o Afeganistão recebe apenas 1 de cada 30 dólares destinado ao Iraque. A nação recebeu muito menos apoio de doadores internacionais que outros países em processo de reconstrução pós-conflito: apenas US\$ 67 anuais, *per capita*, comparado com US\$ 74 para o Haiti, US\$ 114 para Ruanda, US\$ 249 para Bósnia e US\$ 814 para Kosovo.<sup>48</sup>

Sob a perspectiva de um conceito mais amplo de segurança, a guerra ao terror ameaça marginalizar a luta contra a pobreza, epidemias e degradação ambiental, desviando recursos financeiros e capital político já escassos de causas fundamentais da insegurança. Movidos principalmente pelo intenso dispêndio americano, os gastos militares mundiais já se aproximam de US\$ 1 trilhão anuais.<sup>49</sup>

Surpreendentemente, investimentos modestos em saúde, educação e proteção ambiental poderiam explorar um imenso potencial humano hoje agrilhoado pela

pobreza, e quebrar os círculos viciosos que estão desestabilizando grandes áreas do nosso planeta. Estimativas indicam que programas de abastecimento de água potável e sistemas de esgotos custariam cerca de US\$ 37 bilhões anuais; para reduzir a fome mundial à metade, US\$ 24 bilhões; impedir erosão do solo, outros US\$ 24 bilhões; prestar assistência à saúde reprodutiva de todas as mulheres, US\$ 12 bilhões; erradicar o analfabetismo, US\$ 5 bilhões; e vacinar todas as crianças no mundo em desenvolvimento US\$ 3 bilhões. Gastando-se apenas US\$ 10 bilhões anualmente num programa global de HIV/AIDS, e cerca de US\$ 3 bilhões no combate à malária na África subsaariana, salvar-se-iam milhões de vidas. Tudo isto perfaz um pouco mais da metade dos US\$ 211 bilhões que foram aportados para a guerra no Iraque, até o final de 2004.<sup>50</sup>

Ao mesmo tempo, o fluxo de ajuda ao mundo em desenvolvimento caiu durante os anos 90, de cerca de US\$ 73 bilhões, em 1992, para US\$ 57 bilhões, em 2002. Computando todos os fluxos financeiros, as Nações Unidas divulgaram que, em 1994-2002, os países em desenvolvimento sofreram um fluxo cumulativo de saída de US\$ 560 bilhões. E os aportes orçamentários de muitos países pobres favorecem, eles mesmos, as suas forças armadas. Para alguns – Burundi, Eritréa e Paquistão, dentre eles – os gastos militares equivalem ou excedem os dispêndios públicos combinados de saúde e educação.<sup>51</sup>

Há um nítido perigo de que os ganhos cruciais em saúde, educação e contra a pobreza, previstos nas Metas Desenvolvimentistas do Milênio das Nações Unidas, aprovadas pela comunidade mundial em setembro de 2000, não serão alcançados, devido à atenção e os recursos internacionais terem sido desviados

para orçamentos militares e a guerra contra o terror. (Ver Capítulo 9.) Todavia, são precisamente esses fatores subjacentes – e a forma como se traduzem em dinâmica e tensão política – que estão entre os principais impulsionadores de grande parte da instabilidade global.<sup>52</sup>

É o esvaecimento da esperança de um futuro melhor que ajuda a fomentar o extremismo e facilitar o recrutamento de agitadores. A pobreza está efetivamente aumentando em partes do mundo, inclusive na África subsaariana, onde cresceu de 42 para 47% da população, entre 1981 e 2001. “Um mundo que não avançar em direção às Metas Desenvolvimentistas do Milênio,” alertou Kofi Annan, em setembro de 2004, “não ficará em paz. E um mundo enredado em violência e conflito poucas chances terá de atingir essas Metas.”<sup>53</sup>

Devido ao papel preponderante dos Estados Unidos no mundo, as direções futuras de sua política serão cruciais para determinar o caminho que a humanidade escolherá. Escrevendo antes das eleições americanas de novembro de 2004, Anatol Lieven, da *Carnegie Endowment for International Peace*, antecipou que “a guerra dos Estados Unidos ao terrorismo será conduzida de forma muito mais cautelosa de agora em diante, seja Bush ou Kerry o vencedor em novembro. Uma política cautelosa, entretanto, não é a mesma coisa que uma política nova.” Uma rededicação ao multilateralismo e ao encontro de abordagens comuns aos desafios globais será crucial. Todavia, a invasão do Iraque não pode ser desfeita e suas conseqüências desestabilizadoras também não podem ser apagadas. Não há forma de colocar este gênio de volta na lâmpada.<sup>54</sup>

## Princípios para um Mundo Mais Seguro

O esforço para reconceituar a segurança não é um exercício acadêmico. A questão é persuadir legisladores a adotarem uma visão diferente do mundo – interpretar tendências, acontecimentos e notícias sob um novo prisma e, fundamentalmente, promover agendas e políticas diferenciadas. Pelo menos três princípios básicos derivam de uma redefinição de segurança.

Primeiro, uma nova política de segurança precisa ser de natureza transformadora, fortalecendo as instituições civis que possam lidar com as raízes da insegurança. Ao ligar meio ambiente, saúde, pobreza, migração e outras questões à segurança, há um risco definido de “securitizar” essas questões – ou seja, aplicar a linguagem e racionalidade de instituições tradicionais de segurança e assim promover um pensamento mais antagonista do que cooperativo. A mera re-rotulagem de alguns desafios como ameaças à segurança pode dar-lhes maior destaque na agenda política, porém conseguiria pouco mais do que a ampliação do alcance e poder de instituições tradicionais de segurança. A fim de evitar a militarização de políticas, é importante aplicar a linguagem dos direitos humanos, equidade e meio de vida a esta nova visão de mundo. Na realidade, significa recuperar a expressão segurança.

O segundo princípio flui diretamente desta percepção: uma nova política de segurança deverá, acima de tudo, ser de natureza preventiva. A prevenção de conflitos é muito comumente vista como um esforço tímido, de último recurso, onde a irrupção da violência pareça iminente. Mas, entender as causas básicas de conflito e insegurança implica uma

aplicabilidade prévia muito mais abrangente e não um simples esforço de tratar dos sintomas. Países doadores tendem a ser relativamente generosos quando se trata de medidas do tipo “band-aid.” Muito (embora ao mesmo tempo, ironicamente, não o bastante) está sendo gasto em medidas humanitárias, tais como alívio a desastres e outras ajudas emergenciais em apoio ao reassentamento de refugiados, e até mesmo em parques e tardios esforços de manutenção de paz.<sup>55</sup>

Robert Picciotto, ex-executivo do Banco Mundial e hoje Diretor do *Global Policy Project*, de Londres, argumenta que “a ciência econômica de segurança internacional se assemelha à economia de saúde pública. Da mesma forma que as políticas de saúde pública vão além de medidas curativas, a política de segurança se estende à prevenção de conflitos.” A prevenção de conflitos precisa ser incluída numa ampla gama de políticas sociais e econômicas. Na realidade, há necessidade de realizar avaliações de impacto à segurança semelhante às avaliações de impactos ambientais implementadas em alguns países.<sup>56</sup>

O terceiro princípio é que uma nova política de segurança precisa ser interseccional e integradora. O entendimento dos complexos desafios à segurança, permitindo uma avaliação sofisticada da dinâmica que leva à instabilidade, e a realização de um diagnóstico mais eficaz das políticas necessárias à prevenção de conflitos e à obtenção de uma segurança significativa, exigirá reunir percepções de uma vasta gama de disciplinas – ciências políticas, economia, sociologia, geografia, história, saúde pública e muitas outras.

### **Uma nova política de segurança deverá, acima de tudo, ser de natureza preventiva.**

As conferências internacionais da última década reconheceram a necessidade de ligação de meio ambiente, desenvolvimento e segurança. O desenvolvimento e a paz são inter-relacionados e simbióticos; sua ausência é o que frequentemente causa o fracasso de nações. Embora a pobreza não leve necessariamente à violência, não há dúvida de que a ausência de desenvolvimento benéfico gera insegurança e permite, na melhor das hipóteses, uma paz frágil. Para que o desenvolvimento ocorra, é necessário paz e estabilidade política. E o desenvolvimento precisa ser infundido com sustentabilidade e equidade; a simplória maximização de crescimento econômico pode acabar por ameaçar a integridade ambiental, destruindo meios de vida de comunidades pobres e produzindo resultados altamente desiguais.<sup>57</sup>

Entretanto, transformar este último princípio numa política efetiva continua sendo um desafio. Exigirá transcender barreiras acadêmicas e burocráticas e superar os entraves de uma baixa qualificação num mundo especializado – seja em nível de governos, organizações internacionais, universidades ou ONGs. E requererá fundir essas fontes de especializações através de uma conscientização inter e transdisciplinar, e encorajar o desenvolvimento de uma “linguagem” compartilhada. Dadas as atuais culturas, agendas e horizontes de tempo conflitantes, isto será extremamente penoso.<sup>58</sup>

Há também desequilíbrios importantes entre diferentes instituições governamentais. A resistência política e os recursos à disposição

dos órgãos de defesa são vastos em comparação a ministérios de desenvolvimento e meio ambiente. Legisladores estrangeiros e de segurança são capazes de assegurar a atenção política e a força burocrática, mas podem simplesmente varrer as questões de segurança humana para baixo do tapete da agenda tradicional de segurança. Na realidade, a ajuda externa há muito está subordinada a questões convencionais de “segurança nacional.” As instituições encarregadas de proteção ambiental ou ajuda desenvolvimentista têm capacidade especializada, todavia pouca influência política e poucos meios financeiros.

**Existe o perigo de uma forma global de *apartheid* – relações de poder altamente desiguais – ser ainda mais consolidada e ratificada.**

Esses princípios estão sendo testados no crescente debate sobre a noção de “intervenção humanitária” em Estados fracassados, onde governos são incapazes de proteger seus próprios cidadãos contra assassinatos em massa ou expulsões, ou que tenham ao menos os objetivos. Os horrores na Bósnia, Ruanda, Kosovo, Timor Leste e mais recentemente Darfur, no Sudão, dão voz a um coro crescente clamando por novos instrumentos que evitem desastres humanitários em larga escala. O argumento que a soberania de uma nação envolve responsabilidades para com seus cidadãos foi adotado pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, entre outros.<sup>59</sup>

Mas provocou uma intensa discussão normativa sobre como equilibrar os valores concorrentes de soberania (e não-intervenção) e direitos humanos. Não há consenso em

questões como ‘Quem tem direito a intervir?’ ‘Sob que condições?’ e ‘Através de que meios?’ A Comissão Internacional sobre Intervenção e Soberania dos Estados (ICISS, na sigla em inglês), patrocinada pelo governo canadense, focou cuidadosamente essas questões em seu relatório *The Responsibility to Protect* [A Responsabilidade de Proteger], de dezembro de 2001. A Comissão esclarece que tais intervenções devem ser um último recurso, necessita de amplo apoio internacional, devendo cumprir rigorosamente a legislação internacional. A escala, duração e intensidade das operações devem estar voltadas não à derrubada de um governo, e sim à proteção da população. Por extensão, o uso de certos tipos de armas é inaceitável.<sup>60</sup>

São bons princípios e idealmente deveriam estar inseridos numa convenção internacional. Críticos, porém, argumentam que intervenções humanitárias invariavelmente serão executadas pelo forte contra o fraco, e as nações capazes de intervir só o fazem se for de seu interesse. O humanitarismo pode facilmente servir como desculpa conveniente para outros propósitos, abrindo a porta, nas palavras do jornalista britânico George Monbiot, “a um sem-número de ações de conquista mascarado em ação humanitária.”<sup>61</sup>

De fato, existe o perigo de uma forma global de *apartheid* – relações de poder altamente desiguais – ser ainda mais consolidada e ratificada. Já há propostas de novas formas de intervencionismo. Escrevendo em *Foreign Affairs*, Lee Feinstein e Anne-Marie Slaughter sugerem “um princípio corolário no campo da segurança global: um compromisso coletivo, o chamado “dever de impedir” nações comandadas por governantes sem controles internos sobre seus poderes de adquirirem ou utilizarem armas de destruição

em massa.” A natureza seletiva desta proposta é bastante clara. Os autores escrevem: “Para ser prático, o dever tem que ser limitado e aplicado a casos que podem gerar resultados benéficos. Aplicar-se-ia à Coreia do Norte de Kim Jong Il, mas não à China de Hu Jintao (ou até mesmo a de Mao).” Presumivelmente, aqueles que fariam a intervenção seriam as mesmas nações que possuem armas nucleares e interesse paroquial em negar tais arsenais a outros governos.<sup>62</sup>

Ao invés de perseguir medidas obrigatórias de desarmamento universal, os países ocidentais hoje estão mais concentrados em não-proliferação – em outras palavras, no desarmamento dos outros. Os instrumentos escolhidos são controle de exportações, sanções e medidas como a *Proliferation Security Initiative*, que prevê a criação de um regime informal na área da “contra-proliferação,” através do qual os Estados Unidos e seus principais aliados interceptam carregamentos marítimos, terrestres e aéreos que supostamente contenham armas químicas, biológicas ou nucleares, ou componentes de mísseis.<sup>63</sup>

Em nível mais fundamental, existe a questão se a intervenção militar poderia

jamais ser uma cura para violência e suas condições subjacentes. Talvez o problema mais crucial da intervenção humanitária seja o de fracassar no teste da prevenção. Ela trata dos sintomas e não das razões subjacentes das calamidades humanitárias. É movida por uma paixão de acabar com a violência que faz manchetes, mas ignora a morte e miséria causadas pela pobreza e colapso ambiental.<sup>64</sup>

Caso a prevenção de conflitos enfocando a dinâmica básica e razões estruturais da insegurança não seja promovida, o mundo então sempre se verá diante de uma dura escolha entre intervenção militar e inação. Em tal situação, qualquer ação adotada enfatiza o papel militar e acaba por consolidar o poder da noção conservadora de segurança e das instituições tradicionais.

Porém, não precisamos nos limitar a opções sem saída. Como este livro demonstra, há muitas políticas sociais, econômicas e ambientais que podem ajudar a criar um mundo mais justo e sustentável, e que podem transformar vulnerabilidades compartilhadas em oportunidades para uma ação conjunta. Essas políticas fazem seu próprio sentido, e oferecem o bônus extra de criar segurança real de uma maneira que a força das armas jamais poderá.

## Crime Transnacional

Com um mundo globalizado, vem uma movimentação maior de pessoas, produtos e dinheiro, bem como um aumento da demanda por produtos – inclusive ilícitos como drogas, armas, recursos ambientalmente sensíveis e até mesmo seres humanos. Sindicatos criminosos transnacionais, os maiores transportadores destes produtos, representam uma ameaça considerável à segurança global. Eles distribuem materiais perigosos, armas, e drogas, exploram comunidades locais, perturbam ecossistemas frágeis e controlam recursos importantes da economia. Em 2003, os sindicatos do crime transnacional tiveram um lucro bruto de US\$2 trilhões – mais do que todas as economias, com exceção dos Estados Unidos, Japão e Alemanha.<sup>1</sup>

O lucro total dos sindicatos do crime advém do tráfico de drogas. Vendas de drogas ilegais renderam, em 2001, de US\$300 a US\$500 bilhões. Não somente contribuem diretamente para mais de 200.000 mortes anualmente, como a dependência das drogas desorganiza 10 milhões de vidas e o uso de drogas intravenosas pode disseminar doenças como HIV e hepatite. A venda de drogas ilícitas é, também, uma fonte importante de recursos para grupos insurgentes e organizações terroristas.<sup>2</sup>

Outra importante fonte de recursos para os sindicatos do crime transnacional são os produtos ambientais – tudo, desde planta e animais e recursos naturais sob proteção, até

lixo perigoso e produtos químicos proibidos. Anualmente, os traficantes destes produtos rendem para as organizações do crime transnacional entre US\$22 e US\$31 bilhões. O lixo perigoso é muitas vezes transportado secretamente junto com o lixo e recicláveis exportados, rendendo, por exemplo, de US\$10 a US\$12 bilhões, criando ao mesmo tempo depósitos de lixo tóxico pelo mundo.<sup>3</sup>

A venda de produtos químicos proibidos também representa uma importante ameaça ambiental. Por exemplo, o tráfico anual de 20.000 a 30.000 toneladas de substâncias que diminuem o ozônio enfraqueceu a capacidade do Protocolo de Montreal de proteger efetivamente a camada de ozônio. À medida que o contrabando destes produtos químicos diminui nos países industriais, novos mercados surgem nos países em desenvolvimento, onde a proibição dos clorofluorocarbonos (CFCs) está se tornando agora mais rígida.<sup>4</sup>

O contrabando de espécies ameaçadas injeta de US\$6 a US\$10 bilhões provenientes da venda de mais de 350 milhões de espécies sob proteção. Ao mesmo tempo em que ameaça a sobrevivência destas espécies, o tráfico destas plantas e animais pode comprometer a segurança global, disseminando doenças e espécies não nativas em novos habitats sensíveis.

Felizmente, a Convenção de 1973 sobre Comércio Internacional de Espécies da Fauna e Flora Selvagem Ameaçadas

(CITES) ajudou a reduzir o tráfico, proibindo o comércio de 900 espécies em perigo e restringindo o comércio de outras 32.000 espécies ameaçadas.<sup>5</sup>

Talvez um dos mais trágicos comércios que as organizações criminosas transnacionais estão envolvidas seja o tráfico de pessoas.

Embora seja difícil saber o número exato, o Departamento de Estado dos Estados Unidos estima que pelo menos de 600.000 a 800.000 pessoas são vendidas internacionalmente, por ano – exploradas como escravas, serviços sexuais ou mesmo para remoção dos seus rins ou outros órgãos para transplante. Este negócio lucrativo rende em torno de US\$10 bilhões, anualmente, às custas de milhões de indivíduos, suas famílias e suas comunidades. Ao mesmo tempo em que desbarata um número incalculável de vidas, o tráfico humano alimenta a indústria ilícita do sexo – outro veículo importante de transmissão do HIV/AIDS e outras doenças.<sup>6</sup>

O contrabando de armas rende comparativamente pouco – estima-se em quase US\$1 bilhão anual –, mas representa uma carga tremenda na segurança e bem-estar humanos. Armas contrabandeadas, principalmente de pequeno calibre como



Oficial da Alfândega dos EUA retirando drogas de uma van na fronteira do México

rifles, pistolas e mísseis portáteis, são utilizadas regularmente em conflitos civis e por grupos criminosos regionais. Armas de pequeno calibre contribuíram para meio-milhão de mortes em 2002 – 300.000 em conflitos violentos e outras 200.000 em homicídios (40% de todos as mortes violentas).

Embora as autoridades estejam constantemente

combatendo os traficantes de armas, existem poucas leis internacionais regulando o tráfico de armas, e os embargos de armas pelas Nações Unidas muitas vezes não são executados – desde os meados dos anos 90, nenhum resultou numa prisão. Como resultado da falta de compromisso político, os traficantes de armas continuam a ser uma ameaça significativa.<sup>7</sup>

Realmente, somente com um compromisso global para combater o crime transnacional poderá ter sucesso para ajudar a reduzir esta ameaça à segurança – e pela primeira vez tal compromisso pode estar em vias de surgir. Em setembro de 2003, a Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado foi ratificada. Ela requer que os países participantes adotem novas medidas legais abrangentes que reforçarão a cooperação internacional na investigação, julgamento e

sentença de crimes cometidos por grupos internacionais, que por sua vez ajudarão a evitar que os criminosos tirem vantagem das discrepâncias nas leis nacionais.<sup>8</sup>

O novo tratado ajudará também a criar um conjunto de leis mais atuantes na lavagem de dinheiro, aumentando a dificuldade e risco para as organizações criminosas transnacionais em novos projetos. Vários protocolos reforçarão esta convenção. Dois, ratificados em dezembro de 2003 e janeiro de 2004, ajudarão a coordenar leis no tráfico e migração de pessoas. Um terceiro, se ratificado, ajudará a suprir a falta de legislação nacional no tráfico de armas.<sup>9</sup>

Entretanto, sem maior ajuda financeira, as conquistas da CITES, a convenção das Nações Unidas sobre o crime ou outros tratados sobre operações criminosas transnacionais, permanecerão limitadas. A maioria dos órgãos constituídos para examinar as leis ambientais sofre de falta de recursos e de pessoal suficiente, comprometendo significativamente seu

desempenho. Por exemplo, os departamentos da CITES teve, em 2002, um orçamento anual de apenas US\$5 milhões – menos de um milésimo do que os traficantes de animais e plantas ganham cada ano.<sup>10</sup>

É também importante reduzir a demanda de mercadorias ilícitas. Até que a demanda diminua – seja de ópio ou marfim –, haverá sempre grupos dispostos a correr riscos para fazerem grandes lucros. Conscientes disto, alguns países estão aplicando uma parcela maior de recursos em programas, objetivando a redução da demanda. Suécia por exemplo, destina agora dois terços de seu apoio para o Departamento de Controle de Drogas das Nações Unidas, na redução da demanda por drogas. A longo prazo, a diminuição da demanda e o aumento dos riscos para conseguir suprimento ajudarão a diminuir a rentabilidade do crime transnacional e, no processo, construir um mundo mais seguro.<sup>11</sup>

- Erik Assadourian