

6. Ver Tarshis, Lorie, *International Trade and Finance*. John Wiley Inc., Nova York, 1955, p. 461 ss.

7. "O Novo Mercantilismo", in *Contribuições à Economia Moderna*, Rio de Janeiro, Jorge Zahar, 1979, p. 242.

8. "Strategic Foreign Direct Investment and Exchange-Rate Uncertainty", in *International Economic Review*, maio, 2000, p. 413 e 422.

Novos desafios das Nações Unidas: prevenção de conflitos e agenda social

Gelson Fonseca Jr. e Benoni Belli***

Within the limits imposed by the nature of inter-state relations, the United Nations Organization has become, over the last half-century, a kind of international public space for the discussion of global problems. The initial post-Cold War optimism for the UN as the regulator of international relations may have faded somewhat, but there is a growing consensus in the Organization for the implementation of new conflict prevention strategies and of the Social Agenda. These so-called new issues provide an opportunity for Brazil to enhance its "soft power", leveraging its history of peaceful relations with its neighbors and increasing the legitimacy of its domestic social programs.

Qualquer revisão da história nos últimos 50 anos não pode deixar de levar em conta o papel desempenhado pelas Nações Unidas. Em meio às mudanças profundas da segunda metade do "breve século XX", para usar a expressão cunhada por Hobsbawm,¹ a ONU permaneceu como uma espécie de bastião do ideal de um mundo melhor, mais humano, pacífico e democrático. Entre o ideal e a realidade, porém, a distância sempre foi grande. Mas as Nações Unidas forneceram uma espécie de espaço público internacional que permitiu, e tem permitido até hoje, a reunião da comunidade de nações em assembléias para discussão de problemas que dizem respeito ao futuro da coletividade. É claro que a metáfora democrática aparentemente não resiste a uma análise rigorosa da realidade da política de poder, das intervenções unilaterais e dos privilégios cristalizados no Conselho de Segurança.²

* Gelson Fonseca Jr. é embaixador, representante permanente do Brasil nas Nações Unidas.

** Benoni Belli é diplomata, lordeado na Missão do Brasil nas Nações Unidas.

Independientemente da crítica justa aos limites impostos pelas relações de força, a ONU tem sido também exemplo de que nem tudo pode ser reduzido a interesses mesquinhos e egoístas. Afinal, como é possível que as Nações Unidas sejam tão importantes na ajuda humanitária prestada aos refugiados, deslocados internos e flagelados de guerras e desastres naturais em vários pontos do globo? Por que razão o sistema de direitos humanos da ONU hoje consegue ser aceito por muitos países, os quais, ao dialogar com os mecanismos de monitoramento, adaptam suas políticas às recomendações emanadas de tais instâncias? E o que dizer dos exemplos de sucesso na implementação de acordos de paz em que a ONU teve papel central, como na Guatemala ou em Moçambique? Essas perguntas sugerem que a busca de “mais poder” é apenas um aspecto das relações internacionais e que o ideal kantiano da “paz perpétua” possui também um impacto real no dia-a-dia das relações interestatais.

Com o fim da Guerra Fria, houve uma perceptível euforia quanto à possibilidade de aprofundar a realização dos princípios contidos na Carta da ONU e, dessa forma, aproximar a realidade do ideal kantiano. A verdade é que o fim da bipolaridade ideológica não aboliu a História, nem tampouco assegurou como num passe de mágica o fim dos desentendimentos e da busca de vantagens individuais de poder e de recursos materiais ou simbólicos. De qualquer modo, o fim da Guerra Fria certamente ampliou o potencial da ONU como reguladora das relações internacionais diante de uma realidade em que as opções disponíveis e os alinhamentos não obedecem a uma lógica única e facilmente previsível. O potencial de renovação da ONU ampliou-se, mas não sem gerar concomitantemente novos desafios. O primeiro deles reside em saber mover-se em um espaço de ambiguidade em que os ideais universais são aceitos na retórica mas encontram dificuldade de enraizar-se na prática.

Em um relatório publicado como parte da preparação para a Cúpula do Milênio das Nações Unidas,³ o secretário-geral da ONU recordava que coisas positivas ocorreram desde a fundação da Organização em 1945. Muitas pessoas possuem hoje uma expectativa de vida que seus antepassados nem sequer poderiam imaginar que um dia seria possível alcançar; segmentos da população mundial gozam atualmente de alimentação mais do que suficiente e melhores condições de saúde; vários países têm conseguido educar mais e melhor seus jovens; as novas possibilidades econômicas abertas com a globalização têm sido aproveitadas por parcela considerável de países. Ao mesmo tempo, os contrastes se acentuaram com a desigualdade crescente entre os que se beneficiam das realizações nas várias áreas da atividade humana e os que estão à margem dos avanços. Se em números absolutos houve progressos, em números relativos o fosso da desigualdade se ampliou. À primeira vista, pode parecer pretencioso falar de “novos desafios” das Nações Unidas, quando os “velhos” desafios — de assegurar paz e segurança, promover o desenvolvimento e de garantir os direitos humanos e liberdades fundamentais — continuam na ordem do dia. Certamente não se trata de mudar esses grandes objetivos gerais, que continuam válidos, mas encontrar os meios para realizá-los na prática, levando-se em conta o poten-

cial de transformação da realidade aberto com o fim da Guerra Fria. E, quando passamos à prática, devemos ter em mente as transformações que ocorreram nos últimos 50 anos. Os conflitos armados continuam sendo uma realidade, mas sua natureza é distinta. A pobreza e o subdesenvolvimento continuam assolando numerosos países, mas já não é possível manter as estratégias de desenvolvimento do passado. As epidemias atingem número impressionante de pessoas, mas o HIV/AIDS e as novas formas de contágio requerem soluções inovadoras e criativas.

O objetivo deste artigo é analisar duas áreas em que as Nações Unidas têm procurado adaptar seu instrumental para lidar com problemas que afetam a humanidade nos dias de hoje. Na área da paz e da segurança, tem-se observado um consenso crescente no âmbito da ONU quanto à necessidade de se colocar em prática novas estratégias de prevenção de conflitos. O objetivo de manter a paz e a segurança se manifesta atualmente na forma de um desafio novo, o de atuar de forma consistente sobre as causas estruturais e imediatas dos conflitos. Esse é um desafio novo porque até recentemente, durante a Guerra Fria, a camisa-de-força ideológica impedia qualquer esforço consentido de “prevenção”. Afinal, o conflito Leste/Oeste passava todas as esferas das relações internacionais e o objetivo primordial era ganhar terreno, na competição bipolar, à custa do campo adversário.

A segunda área que merecerá atenção é a chamada “agenda social”. Uma série de conferências mundiais realizadas na década de 1990 sob os auspícios da ONU estabeleceram, como veremos, grandes princípios consensuais. O fim da bipolaridade ideológica certamente jogou um papel central na realização de tais eventos e na adoção de documentos abrangentes de compromissos. O desafio novo, nesse campo, passou a ser o de conferir significado prático aos princípios enunciados. Embora a implementação do que está no papel seja uma preocupação antiga, constituiu novidade reconhecer os direitos humanos e as questões sociais como parte dos esforços de implementação, antes vistos como apanágios da área de segurança (apesar da paralisia da Guerra Fria, os temas de segurança sempre dominaram as decisões e monopolizaram os recursos políticos dos Estados membros).

Ao analisar essas áreas em que novos desafios se descortinam para as Nações Unidas, procurará-se ressaltar suas implicações para o Brasil. Os novos desafios da ONU são na realidade novos desafios para os seus Estados membros. Mas eles não se limitam apenas a impor mais constrangimentos e reduzir a liberdade de escolha e de tomada de decisões, são também desafios que abrem novas oportunidades, em um contexto que no Brasil é marcado pela liberdade e pela participação crescente da sociedade civil. Hoje, talvez mais do que nunca, a inserção brasileira no sistema internacional se aproxima da definição de política externa do chanceler Celso Lafer: a tradução das necessidades internas em possibilidades externas.⁴ Nossas necessidades internas nos levam a participar ativamente da criação de oportunidades externas para a consecução dos objetivos nacionais, que, aliás, reforçam e coincidem com os valores universais.

Prevenção de conflitos

A ONU foi criada com o objetivo de “salvar as futuras gerações do flagelo da guerra”. Sob muitos aspectos, a Organização teve êxito. Ajudou a criar a atmosfera política que permitiu evitar uma nova guerra mundial, estabeleceu uma complexa arquitetura internacional de mecanismos de proteção dos direitos humanos e lançou as bases para a cooperação econômica global. Esses êxitos, contudo, são em grande medida ofuscados pela continuidade de guerras localizadas e conflitos internos que têm assumido características preocupantes. Há uma clara consciência de que a ONU precisa fazer mais, não apenas na solução de conflitos mas também na sua prevenção. Prevenir, como se diz, sempre é melhor do que remediar. É melhor porque é mais barato do que ter de reconstruir países destruídos pela guerra. É melhor, sobretudo, porque evita os altos custos humanos provocados pela violência armada.

A marca dos conflitos contemporâneos tem sido as violações sistemáticas dos direitos humanos. O genocídio de Ruanda, em 1994, em que — segundo algumas estimativas — 800 mil pessoas foram massacradas em menos de 90 dias, representa tudo quanto as Nações Unidas deveriam evitar. O problema é que a ONU tem privilegiado mais a busca de soluções para os conflitos já em andamento do que o cultivo de instrumentos capazes de detectar a violência em seu nascedouro, de modo a evitar que arios e tensões dessemboquem em violência armada. Apenas quando a violência alcança as manchetes, invariavelmente após perseguições e abusos contra a população civil ou grandes fluxos de refugiados e deslocados internos, é que se criam as condições políticas para algum tipo de ação. Essa situação precisa mudar, caso se queira realmente salvar as futuras gerações do flagelo da guerra.

Com efeito, os conflitos armados clássicos representados pelo enfrentamento de exércitos regulares de diferentes países e conflitos internos de caráter ideológico deram lugar, em larga medida, a conflitos mais complexos. Hoje, em regra, não é a ideologia que move os conflitos, mas a exacerbção de ódios étnicos, a manipulação de reses racistas, a luta pelo poder como instrumento de opressão e a busca de monopólios e privilégios no que se refere à exploração de recursos naturais (petróleo, diamantes etc.). Nesse contexto, o simples perencimento a um grupo ou etnia pode tornar o indivíduo alvo automático de ataques. E por isso que muitos conflitos armados da atualidade não distinguem entre civis e combatentes, colocando por terra, na prática, um princípio básico do direito internacional humanitário. Segundo alguns estudiosos, a população civil responderia por mais de 75% das vítimas dos conflitos armados das últimas décadas.

Essa situação motivou a ONU a iniciar reflexão sobre a necessidade de aperfeiçoar mecanismos de prevenção de conflitos e se solicitou ao secretário-geral Kofi Annan que elaborasse um relatório com recomendações concretas sobre a matéria. O importante a

ressaltar desse processo é a existência de uma ampla experiência passada que poderá ser utilizada de forma mais planejada no futuro. Sabe-se, por exemplo, que o deslocamento preventivo de tropas e de policiais com autorização do Conselho de Segurança pode evitar o agravamento de tensões e estabilizar a situação de segurança em determinados casos.⁵ Do mesmo modo, a ONU tem observado o impacto positivo de Comissões de Verdade e Reconciliação ou dos tribunais para crimes de guerra na superação de traumas e na criação de bases seguras para que conflitos passados não ressurjam.

As lições do passado terão de ser combinadas com novas idéias com vista à criação de um estoque de iniciativas multidisciplinares com o envolvimento não apenas do Conselho de Segurança, mas também dos outros órgãos da ONU e das ONGs. Afinal, prevenir conflitos significa criar bases econômicas, sociais, políticas e culturais para que a tolerância prevaleça e as diferenças possam ser canalizadas institucionalmente, inclusive, se necessário, por meio do Poder Judiciário. Iniciativas como diplomacia preventiva (identificar tensões e oferecer mediação), desarmamento preventivo (quando há grande acumulação de armamento nas mãos de facções rivais), sistemas de alerta precoce e deslocamento preventivo de tropas devem ser complementadas, entre outras iniciativas, pelo fortalecimento do Estado de Direito democrático, educação para os direitos humanos e mais cooperação internacional para o desenvolvimento.

Um estudo relativamente recente sobre prevenção de conflito levantou uma hipótese que para muitos pode parecer óbvia, mas que vale a pena mencionar por sintetizar de forma didática a importância de ter presente o caráter multifacetado dos conflitos e das respectivas soluções e estratégias preventivas:

Conflict, and its prevention or resolution, are multidimensional and multi-level in their causal structure, incorporating structural, cultural, and institutional dimensions, as well as social, elite, and international levels. An adequate explanation of conflict (or its resolution) must account for this multidimensionality as expressed in each particular context. Single-factor theories are misleading explanations for conflict escalation and unreliable guides for preventive policy.⁶

A prevenção certamente não se aplica apenas aos que nunca passaram por conflitos. Na verdade, talvez ela seja ainda mais crucial naquelas sociedades que se esforçam em cicatrizar feridas abertas por longa história de violência. Uma estratégia de solução para o conflito em Angola, por exemplo, deve ter presente desde o início a preocupação com a prevenção. Uma vez superado o conflito, a chamada “construção da paz pós-conflito”, para usar o jargão da ONU, deverá lidar com tensões localizadas que podem levar à retomada da luta armada. No caso de Angola, a assistência de emergência para a situação humanitária desesperadora — a mais grave do continente africano — deverá se fazer acompanhar de medidas para garantir o desenvolvimento sustentado, eliminando assim a

possibilidade de que a falta de perspectivas de um futuro melhor para a população gere ambiente propício para novo ciclo de violência.

A pobreza tem sido apontada pelos especialistas como uma das causas estruturais que contribuem para a eclosão de conflitos. Mais do que a pobreza, contudo, o que gera ressentimento e conflito é a desigualdade e a exclusão dos benefícios gerados pela economia. Quase todos os conflitos contemporâneos possuem o ingrediente da desigualdade, muitas vezes associado à exploração ilegal de recursos naturais (como diamantes em Angola e Serra Leoa) e à “política” da etnicidade, ou seja, a manipulação demagógica das diferenças étnicas para a obtenção de vantagens políticas e econômicas. Todos esses fatores são conhecidos, mas falta atacá-los simultaneamente de forma planejada e sistemática, com a dose certa e realista de incentivos positivos (recompensas) e negativos (punições) de acordo com a especificidade de cada situação concreta.

Há pelo menos um grande obstáculo no caminho da prevenção de conflitos. É muito difícil avaliar a eficiência das iniciativas preventivas.⁷ Por definição, a prevenção será tanto mais bem-sucedida quanto menos chamar a atenção, pois o resultado é a ausência de um conflito que não chegou a ser constatado, já que abortado nos seus primórdios. Em outras palavras, o resultado não é palpável, diz respeito a um conflito que poderia ter existido mas não chegou a se materializar. Por essa razão, é infinitamente mais fácil mobilizar recursos e a atenção da opinião pública quando as tensões degeneram em violência aberta e as imagens da tragédia invadem nossas casas pelas antenas de TV. Como ficar indiferente diante do sofrimento e da destruição, que atingem principalmente mulheres e crianças, ainda que as imagens venham de um ponto distante do globo?

Talvez a chave para superar esse obstáculo resida em lembrar que continuaremos assistindo imponentes à repetição de tragédias humanitárias enquanto não se investir na prevenção dos conflitos. Vale a pena insistir na prevenção como oportunidade para integrar os esforços da ONU em um esquema coerente de criação de uma paz duradoura e sustentável. Para tanto, o Brasil, na condição de país em desenvolvimento, pacífico e democrático, está certamente credenciado para contribuir ativamente.⁸ Devemos continuar batendo na tecla das vantagens de uma estratégia audaciosa de prevenção, que leve em conta a necessidade de criar capacidade local para resolver as diferenças pacificamente sob uma atmosfera favorável ao desenvolvimento econômico e à consolidação da democracia e do respeito aos direitos humanos.

A diplomacia e a agenda social da ONU

Guardadas as especificidades indiscutíveis das esferas distintas de atuação da ONU, a verdade é que os problemas contemporâneos cada vez mais se interpenetram. Torna-se,

assim, extremamente difícil resolver uma questão sem tocar em outras que aparentemente pertencem a domínios diferentes e separados. Os mecanismos que porventura sejam instituídos na área da paz e segurança para prevenir conflitos, por exemplo, serão pouco eficazes se as condições econômicas e sociais continuarem inalteradas. A conexão entre a prevenção do conflito e a agenda social da ONU é, portanto, evidente. Não apenas a exclusão social gera tensões e conflitos, como a continuidade de conflitos impede a retomada do desenvolvimento e a melhora das condições de vida da população. Trata-se aqui de um círculo vicioso em que um problema é ao mesmo tempo causa e consequência do outro, o que exige coordenação estreita dos diferentes órgãos da ONU para atacá-los de forma consistente.

A história da “modernização” dos temas sociais na ONU é bem conhecida. Começa nos anos 90, com a série de conferências globais (infância, meio ambiente, direitos humanos, população, direitos das mulheres, desenvolvimento social, assentamentos humanos), e culmina com as metas ambiciosas propostas na Cúpula do Milênio, realizada em setembro de 2000. As conferências geraram, como melhor resultado, novos padrões de legitimidade, chamando a atenção para o tema da erradicação da pobreza, da inclusão dos marginalizados e, de uma maneira ainda difícil de avaliar, influenciando, se não as políticas, ao menos a linguagem das instituições de Bretton Woods, especialmente o Banco Mundial. O entusiasmo com os avanços conceituais refletiu o otimismo da primeira metade da década de 1990, quando se acreditava que o fim da Guerra Fria teria removido de uma vez por todas os obstáculos para a cooperação internacional e para a convergência de objetivos em escala mundial.

Passados alguns anos da realização daquelas conferências globais, observam-se dois fenômenos paralelos. O primeiro é uma certa frustração pela modéstia dos resultados alcançados, a indicar que o poder de mobilização que as conferências demonstraram foi insuficiente para gerar respostas na extensão desejada. Além disso, os recentes exercícios de revisão das conferências propiciaram, em alguns casos, oportunidade para reabrir questões justamente na dimensão em que se parecia ter avançado mais — a da legitimidade de determinados valores. As tentativas de reabrir o consenso alcançado em aspectos da situação da mulher, como os ligados ao tema da saúde sexual e reprodutiva, constituem exemplo da fugacidade de consensos que envolvem valores. Talvez por essa razão, os chefes de estado e governo reunidos na Cúpula do Milênio não concentraram demasiada energia na discussão de princípios abstratos sujeitos à contestação, preferiram ressaltar objetivos até certo ponto mensuráveis que pudessem reunir mais facilmente o consenso.

De fato, diante da frustração em matéria de resultados concretos e da fragilidade dos avanços conceituais, a Cúpula do Milênio, que com todas as dificuldades é uma perfeita expressão do mais alto consenso possível na comunidade internacional, optou pela solução das “metas”. Os resultados concretos encontram um marco futuro (promover, até 2015, a redução à metade das pessoas que vivem na pobreza; a redução, em dois terços, da