

Segurança e Estudos sobre a Paz*

Abel Cabral Couto

Professor Universitário convidado do ISCSP

* Intervenção proferida no âmbito do Colóquio “Prevenção de Conflitos e Cultura da Paz”, Instituto da Defesa Nacional, Lisboa, Julho 2000.

INTRODUÇÃO

Nesta sessão, dedicada essencialmente à Paz e que não foi precedida de qualquer coordenação ou divisão de assuntos entre os intervenientes, certamente para uma maior liberdade de acção nas abordagens, assumo que me caberá a tarefa, menos sedutora, de fazer o discurso da Guerra, embora, evidentemente, não apologético. De facto, tal como não se poderá tratar a problemática da Saúde sem encarar as doenças que a podem perturbar, assim o discurso da Paz exige uma reflexão sobre a Guerra. E embora a Paz não seja apenas a não-Guerra, é iniludível que a Guerra é a negação da Paz. Por outro lado, a guerra não é um fim em si mesma. A expressão famosa de Clausewitz de que a guerra não é senão a continuação da Política por outros meios, mostra a subordinação da guerra à política como de um instrumento a um fim: classicamente, a guerra é um acto político, surge de uma situação política e visa um objectivo político, isto é, destina-se a resolver um problema político. Este traduz, pelo menos para uma das partes, a visão de uma Paz futura preferível à existente. A guerra é, assim, travada tendo em vista uma outra paz, desejável, e que se pretende alcançar. Justificada a opção de partida, começarei por abordar, sinteticamente, as principais teorias sobre a origem da guerra; passarei a uma referência crítica a duas perspectivas clássicas sobre a forma de se obstar à guerra e de se garantir a segurança e a paz internacionais; seguidamente, tentarei assinalar algumas novas facetas da segurança e da violência organizada, a partir das características do actual sistema internacional, e terminarei com duas reflexões críticas a propósito de alguns discursos sobre a Paz.

AS ORIGENS DA GUERRA

As várias concepções sobre as origens da guerra podem agrupar-se em três grandes categorias: as de natureza filo-providencialista ou teleológica; as bio-sociológicas; e as evolucionistas.

Nas **concepções teleológicas**, a guerra faria parte das forças que trabalham para um fim último fixado por Deus, ou pela Providência ou pela própria História, devendo ser interpretada à luz do movimento para esse fim último. Quer a explicação seja religiosa – um colectivo sacrifício de sangue inerente a várias religiões, um ordálio ou uma forma de expiação

pela qual Deus pune e corrige os homens; quer seja metafísica – forma extrema de superação de conflitos e de progressivas integrações de povos e de culturas com vista à unificação da Humanidade e a uma Paz Universal ou, segundo Hegel, forma de “impedir a estagnação inerte dos povos, tal como a agitação dos ventos evita que o mar passe a um estado de calmaria e de podridão” – a guerra, divina na sua essência ou indispensável pelos seus efeitos, seria inevitável e encarável como uma “fatalidade superior”. A Paz seria, então, algo de temporário e contingente.

As concepções de natureza **bio-sociológica** radicam a guerra na estrutura biológica do homem ou assentam numa visão organicista das sociedades humanas. Para uns, integra-se no quadro de um darwinismo social, dominado pela luta pela conservação da vida e sobrevivência do mais forte; para outros, é o resultado do instinto de conservação, mas também da vontade de domínio e ambição de poder, da agressividade, da violência intraespecífica; ou das pulsões fundamentais e opostas da vida e da morte, isto é, de Eros e Thanatos; ou da concepção que sociedades e civilizações estariam submetidas ao mesmo ciclo dos indivíduos – nascimento, desenvolvimento, pujança, decadência e morte; ou grande parte de sangue e poderoso instrumento morfogenético, do qual emerge o que é novo e criativo, ao mesmo tempo que é aniquilado o que é velho e desajustado, etc., etc. Assim, segundo estas concepções, a guerra é também um fenómeno inevitável, constituindo o que poderemos chamar uma “fatalidade inferior”. E a Paz perpétua seria, também segundo estas concepções, uma utopia.

As **teorias evolucionistas** afastam toda a explicação de natureza teológica, metafísica ou biológica e encaram o fenómeno da guerra, na sua realidade e evolução, como um produto de factores materiais e espirituais das sociedades humanas, também evolutivos e susceptíveis de orientação e controlo. Na óptica destas teorias, a Paz Perpétua seria possível, pelo menos a longo prazo. As principais explicações evolucionistas radicam o fenómeno da guerra:

- (1) Nas características do Sistema Internacional, colocando a ênfase: ou nas diferenças de Poder entre os vários actores; ou na existência de sociedades politicamente não realizadas; ou no próprio sistema de Estados, isto é, na diversidade e pluralidade; ou nas insuficiências do Direito Internacional; ou nas suspeções, preconceitos, opacidades e

carências de comunicação existentes no seio do sistema; ou na insipiente e insuficiência das Organizações Internacionais.

- (2) Na existência de armas ou nos interesses do chamado “complexo militar-industrial”.
- (3) No subdesenvolvimento económico e social.
- (4) Na existência de classes sociais ou no imperialismo, como subprodutos do capitalismo.
- (5) Nas pressões demográficas, figurando a guerra como um dos 4 Cavaleiros do Apocalipse.
- (6) No subdesenvolvimento educacional ou na errada orientação do seu sistema.
- (7) Na busca da Paz, como forma racional, entre outras, de resolução de um conflito.

OS MODELOS DA SEGURANÇA E DA PAZ INTERNACIONAIS

A fim de se evitar a guerra e de se garantir a paz e a segurança internacional, várias vias têm sido apontadas, de acordo com as diferentes perspectivas, acabadas de referir, sobre a origem da guerra. Aos teóricos das Relações Internacionais e da Estratégia são caros três sistemas: o do equilíbrio estratégico ou balança de poder; o da segurança colectiva; e o do Governo Mundial.

Abordaremos apenas os dois primeiros, já que os próprios defensores do terceiro modelo reconhecem que só será viável a muito longo prazo.

A concepção da segurança e da paz pelo **equilíbrio estratégico**, defendida pelos adeptos da chamada “escola realista”, assenta na ideia central de que a paz resultará do facto de o Poder, especialmente o militar, se encontrar distribuído e organizado de forma que nenhum Estado seja suficientemente forte para poder dominar os outros. Se um Estado, ou Aliança, adquire poder bastante para ameaçar e se impor a outros, tal impelirá os Estados que se sentem ameaçados a aliarem-se e a contrabalançarem o Poder ameaçante. A busca, tal como na ordem interna, de um prudente equilíbrio de Poderes, a ideia de que poder equilibrado é poder neutralizado para ameaçar estão, pois, na base da concepção. A teoria inclui também a ideia de que “o poder tem horror ao vazio”, pelo que as situações de grande fraqueza convidariam à agressão ou expansão de outros. Por conseguinte, cada actor deve

gerar ou organizar-se em contrapoderes que dissuadam a expansão ou agressão de outros.

O esquema da balança de poder, caracterizou o ambiente da política internacional durante largos períodos de tempo, desde a paz de Westfália até à 2ª Guerra Mundial, funcionando em regra a Inglaterra como “fiel da balança”, dominou o longo período da “guerra-fria”, através duma doutrina de dissuasão assente no “equilíbrio do terror”, e deu origem a duas grandes alianças militares; manifestou-se sob novas formas na teoria e prática do controlo de armamentos, e está, no fundo, subjacente às correntes que aspiram a uma União Europeia com as capacidades de uma superpotência, de forma a contrabalançar e anular a actual hegemonia dos EUA.

O segundo modelo – o da **segurança colectiva** – defendido pela chamada “escola idealista” ou “liberal”, assenta no princípio de que uma agressão a qualquer Estado membro do sistema deve ser encarada como um ataque a todos os restantes. É a aplicação do lema “um por todos, todos por um” que implica:

- a criação de uma Organização Internacional que identifique os actos de agressão e organize uma resposta contra os mesmos;
- a capacidade de retaliar contra qualquer agressão e de a neutralizar;
- o envolvimento de todos os membros do sistema.

Em rigor, os conceitos de autodefesa e de neutralidade contrariam este modelo. Com vocação universal, a teoria teve expressão prática na Liga das Nações; desacreditou-se com uma série de episódios militares que precederam e culminaram na 2ª Guerra Mundial; e foi retomada em novos moldes, em princípio mais eficazes, com a criação da ONU:

Regista-se que os dois modelos não se afirmaram, na prática, como alternativos e conviveram desde o fim da 1ª Guerra Mundial até ao da “guerra-fria”.

Em que medida estes modelos permitiram atingir os fins propostos? É evidente que ambos podem ser creditados com sucesso e desacreditados com insucessos, pelo que não faltam argumentos aos partidários de uma das escolas contra os da outra.

Quanto ao sistema do “equilíbrio estratégico”, salientarei apenas, por razões de economia desta exposição, que:

- a teoria visa, essencialmente, o jogo das Grandes Potências, pelo que não cobre as guerras entre Estados menores, em áreas estratégica-

- mente marginais, ou pequenos ajustamentos no poder de uma Grande Potência, que não afectem o equilíbrio global;
- o sistema pressupõe o reconhecimento, pelo menos tácito, da existência de zonas de influência e de segurança de cada Grande Potência e a não intromissão das restantes zonas;
 - o sistema não evitou várias guerras importantes, incluindo, nos tempos mais recentes, a guerra franco-prussiana e, sobretudo, a 1^a e 2^a Guerras Mundiais;
 - não vigora desde o fim da “guerra-fria”, com a situação de hegemonia alcançada pelos EUA.

Quanto à ONU, como sistema de segurança colectiva, salientarei, sem referir outras razões, que a fractura ideológica e estratégica, que transformou aliados da 2^a Guerra Mundial em adversários, levando à criação de dois grandes blocos opostos, bem como a não concretização, por essa mesma razão, de alguns dispositivos militares constantes da Carta, acabaram por paralisar substantivamente o sistema previsto na Carta para a salvaguarda da paz e da segurança internacionais. Em consequência, pode dizer-se que, no período da “guerra-fria”, os grandes conflitos que dominaram a cena internacional foram travados e solucionados à margem da ONU, excepto, um tanto accidentalmente, no caso da Guerra da Coreia; as resoluções da ONU respeitaram a conflitos marginais para as Super Potências ou a situações em que se verificaram convergências pontuais nos interesses destas; e que com frequência, a ONU não dispôs dos recursos adequados para levar a efeito as suas resoluções. É certo que nos tempos mais recentes tem sido mais vasta e eficaz a acção desenvolvida no campo das chamadas operações de paz e humanitárias. Mas uma autoridade tão insuspeita como o Prof. Freitas do Amaral refere, em escrito recente:

“Os grandes países passaram a imiscuir-se nos assuntos internos dos outros, sobretudo dos pequenos; passou a praticar-se o princípio da desigualdade dos Estados soberanos; as operações militares feitas em nome da Comunidade Internacional deixaram de ser confiadas aos capacetes azuis da ONU, passando a ser executadas pelos exércitos regulares de algumas grandes potências; e as competências legais do Conselho de Segurança passaram a ser ignoradas ou desrespeitadas, com manifesta subalternização da ONU”.

Estes sistemas foram concebidos e concretizaram-se – na Carta e em Alianças – num dado ambiente estratégico e civilizacional. Em que medida se ajustam às realidades actuais e previsíveis, de forma a poderem responder aos seus desafios? Creio que a busca de uma resposta implica uma análise, ainda que breve, de dois grandes referenciais em mudança: as actuais características do Sistema Internacional e as novas dimensões da segurança.

NOVO SISTEMA INTERNACIONAL

No passado, o Sistema Internacional era, essencialmente, um sistema de Estados. Daí o seu nome e o problema da segurança que era o da segurança entre Estados.

Mas, hoje em dia, verifica-se uma mudança de ordem e de natureza, pela influência conjugada de factores políticos, estratégicos, tecnológicos e civilizacionais. Assim, regista-se:

- (1) Que o espaço de interacção dos Estados se estendeu às dimensões do Globo e que, em consequência dos alcances, potência e rapidez de intervenção dos meios militares, o espaço estratégico se encontra unificado e mundializado, com desprezo das fronteiras.
- (2) Uma proliferação e um papel crescente das Organizações Internacionais, de vocação universal ou regional e de natureza e objectivos variados, ainda que frequentemente os seus poderes ou capacidades efectivas não correspondam à influência apre-goadada.
- (3) Uma ainda mais intensa proliferação de ONG, que invocam direitos de ingerência não apenas intra-estatais mas também a nível internacional, em nome de razões humanitárias, ecológicas, sociais, culturais, etc...
- (4) A presença de empresas multinacionais (industriais, energéticas, financeiras, de “mass media”, de telecomunicações, etc.) com capacidade económica-financeira superior à da maior parte dos Estados do Mundo e cujo controlo escapa, em maior ou menor grau, ao poder político dos Estados onde actuam.
- (5) Movimentos de fragmentação do Poder (independentistas, irredentistas, regionalistas, etc., por razões étnicas, culturais, económicas, etc., e que recorrem à violência física para a consecução dos

seus objectivos, fazendo com que a maior parte das guerras actuais sejam internas e não entre Estados.

- (6) Mercados financeiros de dimensão mundial, ligados electronicamente e funcionando sem interrupções, no qual circulam diariamente fluxos financeiros superiores ao PNB de grande parte dos países, mercados esses de reduzida transparência e sem eficazes mecanismos de regulação e de controlo, com o risco de se transformarem num grande “Casino Mundial”.
- (7) Variadas Igrejas, confissões religiosas e seitas, de vocação missionária e frequentemente universal e de afirmação fundamentalista, e detentoras de enorme capacidade de mobilização de almas e de recursos.
- (8) A proliferação de perturbadores erráticos das ordens estabelecidas, tais como grupos terroristas, organizações de narcotráfico ou de outras formas de crime organizado, com relevo para as de tráfico de armas e as de branqueamento de capitais, que controlam recursos financeiros por vezes estimados na ordem de 30% dos da economia não subterrânea e que dominam ou impulsionam formas de violência organizada.
- (9) A existência de uma única Superpotência, com superiores capacidades nos domínios militar, económico, tecnológico e cultural.
- (10) E, talvez, a emergência de um estado de espírito generalizadamente hedonista, sensível a todos os medos e vazio de grandes ideologias.

Podemos talvez dizer, que nos encontramos perante um Sistema **unipolar, complexo, heterogéneo e heteromorfo**, ao qual já se não ajusta a designação convencional, pelo que alguns autores lhe chamam, à falta de melhor, de “Post-Internacional”.

Neste Sistema, os diferentes tipos de actores prosseguem objectivos muito diversificados, adoptam grelhas de leitura da realidade variadas, obedecem a lógicas ou racionais e a éticas diferenciadas e adoptam instrumentos e códigos operacionais também multifacetados. Neste quadro, sem se excluir a violência entre Estados a que corresponde a concepção clausewitzeana da guerra, a violência organizada assume outras dimensões e facetas, que exigem novos e adequados sistemas de resposta. Assim, não é de admirar que vários analistas considerem que estamos perante o fecho do sistema westfaliano e que, paradoxalmente e sem que tal se possa confundir com uma regressão civilizacional, a post-moder-

nidade se assemelhará à pré-modernidade, no que respeita à violência e segurança.

AS NOVAS DIMENSÕES DA SEGURANÇA

Por outro lado, é crescente o entendimento de que, face ás características do mundo actual, a problemática da segurança, nacional ou internacional, não se deve circunscrever à dimensão militar e ao risco de guerra, mas deve alargar-se a todas as grandes ameaças à sobrevivência humana, à afirmação das personalidades colectivas e à protecção da sua dignidade. A defesa contra uma agressão militar permanece, naturalmente, uma componente vital da segurança; mas, e apenas a título de exemplos, esta não deve ignorar a problemática das chuvas ácidas ou do “efeito de estufa”, as grandes catástrofes naturais, o risco de grandes acidentes radioactivos ou no domínio da poluição marítima, as crises económicas de consequências mundiais e mesmo o sofrimento de grandes massas humanas. Para muitos autores, só uma abordagem do problema da segurança desta perspectiva multifacetada permitirá desenvolver as estratégias e os instrumentos necessários à promoção da estabilidade e da paz global. Refira-se, ainda, que é também crescente uma percepção holística da segurança, que associa, relaciona e integra os níveis da segurança individual, local, nacional, regional e mundial.

Por conseguinte, em relação a um passado relativamente próximo, a problemática da paz, da segurança e da violência organizada ou da guerra exige novas abordagens e uma reformulação das respostas do passado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Retomando o símile da saúde, esta é um estado, contingente, que pode ser afectado por agressões variadas. Não pode ser preservada ou recuperada sem o estudo das doenças, do controlo destas e, sobretudo, da sua profilaxia. O mesmo se deverá passar com o problema da paz e da segurança. Uma cultura da paz exige o estudo do conflito e da violência, em geral, e da guerra, em especial, não evidentemente para a travar, mas para se poderem antecipar as medidas de profilaxia adequadas ou, no mínimo, para a controlar em intensidade e extensão. Ora em Portugal,

apesar de se contarem por centenas as licenciaturas existentes, a Universidade tem-se mantido olimpicamente indiferente a esta problemática, à parte pequenas ilhas no mar geral da indiferença e que constituem a excepção que confirma a regra. E, naturalmente, não existem também centros de investigação, dignos desse nome, em qualquer das vertentes a considerar: polemologia, resolução do conflito ou investigação para a paz (*Peace Research*). Fica-se assim, em regra, pelo nível do apologético ou piedoso.

O discurso da paz é, frequentemente, o dos que estão satisfeitos com a Ordem existente e com a forma como estão repartidos bens, estatutos e benesses. Mas a guerra e a violência surgem para se alterar a divisão de territórios, pelo controlo de recursos, por reconstituições étnicas ou culturais, por reivindicações de estatutos, pelo acesso a bens materiais ou pelo reconhecimento ou afirmação de uma dignidade colectiva. Fixando-nos apenas num aspecto do problema, e assumindo a demagogia conveniente para dar mais força à imagem, se olharmos as mesas a que a Humanidade se senta e a distribuição das vitualhas, será que os biliões que traduzem os 2/3 dos sôfregos e marginalizados se conformarão, sempre, com a esperança de que deles será o Reino dos Céus? A guerra é, evidentemente, um terrível mal. Mas situações há em que surge como um mal menor.