



SEGURANÇA COLETIVA E REGIMES DE SEGURANÇA

MARIANA PIMENTA OLIVEIRA BACCARINI

Especialista em Estudos Diplomáticos
pela Faculdade Milton Campos,
Mestranda em Relações Internacionais (PUC Minas)

O presente trabalho foi realizado com o
apoio do Conselho Nacional de Desenvol-
vimento Científico e Tecnológico (CNPq).





RESUMO

Este artigo pretende analisar a evolução do conceito de segurança coletiva e do que é denominado regime de segurança, ilustrando de que forma esses conceitos são reflexos do que foi observado desde sua primeira experiência, o Concerto Europeu, ao que atualmente se encontra na Organização das Nações Unidas, no antes e no pós-guerra fria. Dessa forma, objetiva-se demonstrar que não há um consenso entre os autores do que significa a segurança coletiva, apresentando cada corrente teórica um diferente entendimento sobre o assunto.

Palavras-chave: segurança coletiva, regimes de segurança, Concerto Europeu, Liga das Nações, Organização das Nações Unidas.



ABSTRACT

This paper aims to analyse the evolution of the collective security concept, and of what is named security regimes, illustrating how these concepts are reflections of what is observed since the first experience, the European Concert, to what today we meet in the United Nation Organization, during and in the post-cold war. Then, we aim to demonstrate that there is no consensus between the authors of the significance of Collective Security, presenting, each theoretical approach, a different explanation about the subject.

Keywords: collective security, security regimes, European Concert, League of Nations, United Nations Organization.



1 INTRODUÇÃO

Vários foram os autores e as tentativas de se estabelecer um conceito para segurança coletiva, aproximando-o ora do observado durante o Concerto Europeu, ora da Liga das Nações ou da Organização das Nações Unidas (ONU). A falta de um conceito final, capaz de dar continuidade a uma teoria da segurança coletiva é o foco deste artigo, que pretende fazer uma compilação de alguns conceitos já levantados e ampliar o conhecimento sobre o assunto. Dessa forma, a conexão de cada um desses conceitos com seu momento histórico é relevante ao demonstrar que, apesar do ideal envolvido na segurança coletiva, não só por parte dos Estados como também da população mundial, ainda não conseguimos visualizar um corpo integrado de proposições, ou uma teoria, capaz de cobrir todos os modos de conduta e predizer padrões futuros de comportamento.

2 CONCEITO DE SEGURANÇA COLETIVA

Roland N. Stromberg (1956) afirma que, qualquer que seja o conceito exato de segurança coletiva, esse está ligado a uma crença de que: a) todas as disputas internacionais estão sujeitas a resoluções pacíficas; b) a maioria das nações é inclinada à paz e não à guerra; c) a guerra é resultado da culpabilidade de um lado em tomar uma ação deliberadamente agressiva; d) dessa forma, o agressor deve ser contido logo nas primeiras etapas, para não gerar uma agressão ainda maior com o decorrer do tempo; e) todos os Estados têm interesse em uma guerra, não importa onde ela ocorra, devendo todos ajudar a suprimi-la (STROMBERG, 1956, p. 255).

Assim, acredita-se, com base nesses princípios, na possibilidade de uma ordem mundial final e justa com a existência de um *status quo* estável e razoável que agrade a todos. A guerra, nessa ordem mundial, seria causada por um agressor, apesar de que nem a Liga das Nações, nem a ONU, chegaram a uma definição de agressão, sendo esta sempre condicionada a opiniões morais e subjetivas. Stromberg (1956) critica essa visão afirmando que o conflito é real e constante no mundo, não devendo ser considerado um desvio irracional por ser racionalmente fundamentado em fatos econômicos, etnológicos e culturais, e não há lado certo ou errado.

Para o autor, deve-se abandonar o próprio conceito de segurança coletiva e a crença de que todas as guerras se alimentam e são indivisíveis, pois, mesmo que em algumas situações isso tenha sido observado, como

na Primeira e na Segunda Guerra, a maioria não se constitui dessa forma. Ainda, para o autor, somente em algumas situações excepcionais em que houve o desenvolvimento de uma segurança coletiva para conter um Estado poderoso insaciável, esse conceito pode ser aplicado, como o ocorrido nas Guerras Napoleônicas. Mesmo na ONU, o que guia os Estados a tomarem suas decisões são os interesses nacionais, pautados no nacionalismo, que, coincidentemente, podem ter a mesma direção em uma determinada situação.

Já Ernest B. Haas (1955), em seu artigo *Types of collective security: an examination of operational concepts*, aponta para dois possíveis entendimentos acerca do conceito de segurança coletiva: as “obrigações morais universais” e o concerto entre as grandes potências. O primeiro seria característico da Liga das Nações, o segundo referente à ONU.

Nas “obrigações morais universais” governaria a regra da unanimidade da tomada de decisão, ou um consenso global a respeito da democracia e da autodeterminação nacional, ou ao menos a preferência pela paz e estabilidade em detrimento da guerra e anarquia.

Já no concerto entre as grandes potências, a tomada de decisão deveria ser feita por intermédio do Conselho de Segurança, em que atualmente, se faz necessária a unanimidade entre os membros permanentes (grandes potências) e o voto afirmativo de quatro membros não permanentes (antes dois). Além disso, o poder de veto das grandes potências garante que nenhuma decisão será tomada em oposição a seus interesses, ou seja, o concerto funciona para questões que não estejam em disputa entre as grandes potências, pressupondo uma identidade política geral ou expectativa de que diferenças entre elas possam ser resolvidas privadamente.

A esses dois conceitos, dois novos são apresentados pelo autor, ainda na guerra fria, pois seriam mais capazes de explicar a operacionalização da segurança coletiva. O primeiro seria o *permissive enforcement*, conectado à política e aos valores anticomunistas norte-americanos. O segundo conceito seria o de balanceamento, representando a tensão entre os membros da ONU.

O *permissive enforcement*, diferentemente do concerto entre as potências pode ser direcionada contra uma das garantidoras da segurança coletiva, supondo uma mobilização dos membros da ONU contra estratégias expansivas de qualquer membro da organização, mesmo que este seja um membro permanente do Conselho de Segurança. Dessa forma, em caso de paralisação do Conselho, a Assembleia-Geral será a responsável por administrar a segurança coletiva, recomendando medidas coletivas contra um agressor em casos de atos de agressão, amea-

ças à paz ou ruptura da paz, por meio do *Uniting for Peace Resolution*, de 1950. Essa resolução constituía numa ação norte-americana para tornar o *permissive enforcement* o conceito dominante de segurança coletiva, levando um novo papel para a Assembleia-Geral das Nações Unidas. Por não ter caráter obrigatório, e sim recomendatório, o *enforcement* é considerado permissivo. Muito utilizado pelos Estados Unidos durante a guerra fria, o *permissive enforcement* é considerado por Haas um conceito que incita a luta e não a negociação. Assim, uma grande potência, como os Estados Unidos, poderia justificar medidas econômicas e militares contra um suposto agressor, justificando uma política nacional em termos de símbolos globais por deter, mesmo ambigualmente, o aval da ONU. No entanto, o conceito necessita de um sentimento de urgência ou emergência, uma identidade global com os interesse anticomunistas norte-americanos, o que não foi acatado por muitas nações importantes, como Estados árabes e asiáticos e mesmo alguns dissidentes da OTAN. O *permissive enforcement* teve então como maior função acalorar o debate e o surgimento do conceito de balanceamento.

O balanceamento, por sua vez, pressupõe a utilização da ONU como uma agência de conciliação e mediação para amenizar a guerra fria e induzir as superpotências a aceitarem soluções de comprometimento. A balança de influência e de poder entre as superpotências leva em consideração o bloco não comprometido com nenhum dos lados para não se indispor com os aliados ou ofender algum Estado neutro importante. A mediação e a conciliação seriam conduzidas pelo bloco árabe-asiático, consistente com a política indiana de neutralismo dinâmico. Membros dissidentes da OTAN também poderiam realizar esse papel de balanceador, de alguma forma se opondo à liderança norte-americana. Além disso, era esperado um comportamento de retenção por parte das superpotências, os Estados Unidos não querendo ser taxado de unilateralista, e a ex-União Soviética não querendo ser considerada uma agressora. Dessa maneira, o conceito permite uma maior negociação entre os opositores do que o oferecido pelo *permissive enforcement*.

Para Haas, esses conceitos se mantêm ligados a condições específicas mundiais, não podendo ser generalizados a ponto de ser considerados uma teoria de segurança coletiva. No entanto, o autor aponta a relevância do conceito de balanceamento por transcender o conflito entre realismo e idealismo, sendo capaz de transformar a ONU em um local para mediação por um balanceador neutro, favorecendo a conciliação, tréguas e plebiscito, que podem ser tornar práticas padronizadas. Então, a ONU se transformaria no próprio balanceador.

3 REGIMES DE SEGURANÇA

Andrew Bennett e Joseph Leggold (1993) apresentam uma nova visão baseada na teoria de regimes. Para os autores, o conceito de segurança coletiva pode se fundamentar em duas formulações distintas: uma que considera a segurança coletiva um regime, elaborado para sustentar um determinado *status quo*; outra que busca garantir que as mudanças ocorram de forma pacífica e a força seja utilizada para autodefesa.

O primeiro conceito se aproxima do de Stromberg (1956) e do apresentado por Haas de “obrigação moral universal”, em que qualquer agressor pode ser confrontado pelas sanções coletivas, o que requer uma definição comum de agressão e a disposição de agir onde quer que a agressão ocorra.

No segundo conceito, não existe uma declaração explícita do que seja agressão, mas é ele amparado pela evolução da “Carta das Nações Unidas”, por suas provisões e pelo seu uso na Guerra do Golfo. Nessa interpretação, a Carta não limita a autoridade do Conselho de Segurança a atos específicos de agressão; o Conselho age quando julga necessário preservar a paz.

No entanto, esses conceitos são diferentemente considerados pelas várias correntes teóricas. Para os realistas, por exemplo, a questão da autoajuda e o número de grandes potências afetariam ou impediriam a segurança coletiva. Assim, seria necessário um concerto entre as potências para derrotar um aspirante à hegemonia, se dissolvendo quando interesses entrassem em conflito. Os autores retomam a teoria dos jogos e dos jogos iterativos, comparando-os com os concertos, pois há uma alteração de preferências dos Estados pela mútua cooperação em detrimento da mútua defecção. Desse modo, a cooperação seria possível, principalmente se o sistema se tornasse multipolar, visto que diminuiria o medo de exploração por parte de uma grande potência na existência de instituições confiáveis. Contudo, essa cooperação ocorreria até que os *pay offs* retornassem a seus valores usuais.

Outras variáveis seriam importantes para a ocorrência da cooperação. A “sombra do futuro” deve ser bastante longa, para que as interações futuras sejam consideradas mais valorosas do que as atuais, e deve haver disponibilidade de informação sobre a ação dos outros. No campo militar, um desarmamento parcial seria necessário, a fim de que os custos de barrar um agressor não sejam muito altos. Além disso, uma distinção entre armas ofensivas e defensivas deveria ser feita, pois a tecnologia pode tornar mais difícil ou mais fácil tomar e manter um território.

Os liberais, por sua vez, apontam duas condições para a segurança coletiva. Primeiramente, as afinidades e antagonismos ideológicos, étnicos e culturais entre os Estados não devem evitar a cooperação ou o *enforcement* entre eles. Por fim, o relacionamento entre segurança internacional e governança interna deve ser acordado entre os Estados, havendo um comprometimento com um tipo de regime político, ou seja, a democracia.

Na visão institucionalista, o impacto de definições compartilhadas de problemas no comportamento dos Estados, as expectativas convergentes e os constrangimentos e ferramentas institucionais são aspectos relevantes. O comportamento orientado por regras pode tornar-se uma variável interveniente. A questão que é levantada então é se os ganhos absolutos podem ser adquiridos por meio da segurança coletiva em detrimento do foco nos ganhos relativos. Os institucionalistas acreditam que a segurança coletiva poderá ser “[...] consistente com os pressupostos egoístas sobre os interesses dos Estados, se o valor da manutenção do regime for maior do que o da defecção em um dado caso.” (BENNET; LEFGOLD, 1993. p. 221, tradução livre).

A preocupação com a reputação que, se perdida em um determinado regime, pode afetar outros, o aumento de transparência e a diminuição dos custos de transação fazem com que as instituições afetem a disposição dos Estados para cooperar em longo prazo. Assim, caso acreditem que medidas coletivas não os colocarão em uma posição competitiva pior, tendem a não tomar medidas preventivas. Por fim,

[...] se os ganhos conjuntos podem ser realizados através de um concerto em base global, a previsibilidade que isto gera pode fazer com que o comportamento cooperativo se torne mais crível. (BENNET; LEFGOLD, 1993. p. 222., tradução livre).

Isso ocorreria, principalmente, se as instituições facilitassem ações coletivas que de outra forma seriam impossíveis.

Robert Jervis (1962), por sua vez, levanta a dificuldade em se vencer o dilema do prisioneiro, por causa do dilema de segurança, em que o aumento da segurança de um Estado automaticamente diminui a segurança do outro. Por isso, para o autor, os regimes de segurança seriam valiosos e difíceis de serem alcançados. Seriam valiosos, porque ações individualistas podem ser custosas, perigosas e difíceis, pois o medo da violação dos entendimentos comuns é um grande incentivo para que os atores abandonem o regime, mesmo querendo que este prospere. A diferença entre questões de segurança e outras, como econômicas, por exem-

plo, se devem à maior competição entre os atores nessa área; à indiferença de comportamento entre motivos de segurança ofensivos ou defensivos; à segurança ser o objetivo mais valioso para o Estado, podendo, mesmo em caso de pequenos erros, gerar grandes consequências; à dificuldade de detectar o que os outros estão fazendo ou medir sua própria segurança (incerteza). Dessa forma, os regimes de segurança, que clamam por limitações e restrições mútuas, raramente atraem os Estados.

Assim, Jervis (1956) aponta algumas condições para a formação de um regime de segurança: a) as grandes potências desejam estabelecê-lo, ou seja, o interesse por um ambiente mais regulamentado, o que pressupõe uma satisfação razoável com o *status quo*; b) os atores acreditam que os outros valorizam da mesma forma a cooperação e a segurança mútua; c) nenhum ator acredita que sua segurança é mais bem garantida a partir de expansão; d) a guerra e a busca individualista pela segurança devem ser vistas como custosas; e) em relação às armas e políticas ofensivas e defensivas, a condição mais propícia para a formação de um regime se refere a casos em que estas são distinguíveis, mas as ofensivas são mais baratas e efetivas que as defensivas, ou quando elas não são distinguíveis ou quando seja mais fácil defender do que atacar.

4 CONCERTO EUROPEU

Para Jervis (1982), o Concerto Europeu prevaleceu fortemente de 1815 a 1823 e, de forma atenuada, até a Guerra da Crimeia, tendo os atores moderado suas demandas e comportamento, levando em consideração os interesses uns dos outros. A guerra e o conflito não foram banidos, mas regulados. No entanto, não se pode negar que os Estados continuavam colocando em primeiro lugar sua segurança e seu bem-estar, porém o autointeresse (*self-interest*) teve seu sentido alargado. Assim, os Estados acreditavam que estariam mais seguros, se os outros também estivessem. A menos que houvesse fortes razões contrárias, seus interesses seriam respeitados.

O concerto foi apoiado pelos Estados, em função da vontade de se evitar a guerra, da série destrutiva de guerras enfrentadas para combater Napoleão e da necessidade de se controlar a instabilidade interna. Conservadores temiam que as guerras levassem à revolução, liberais às associavam com a autocracia, e todos temiam por sua segurança. A Revolução Francesa tinha ensinado que evoluções se espalham e causam guerras. Havia o risco da caída de um país levar à caída dos outros. No entanto,

[...] para que este sistema funcionasse, cada estado deveria acreditar que os sacrifícios atuais trariam benefícios de longo prazo, e que os outros não iriam renegar seus comprometimentos implícitos quando se encontrassem em posições tentadoras. Isto implica em uma crença de que os conflitos de interesses poderiam ser limitados e contidos por interesses comuns, inclusive o interesse em manter o regime. (JERVIS, 1982, p. 364, tradução livre).

Segundo o autor, mais importante ainda é notar que, após as condições iniciais se atenuarem, o regime se perpetuou por influenciar no comportamento dos Estados. Para Jervis, foram quatro as razões: a) as expectativas da continuação do regime ajudaram a mantê-lo por meio de dinâmicas familiares, fazendo com que os atores investissem no regime pela perspectiva da manutenção da paz; b) o concerto desencorajava movimentos expansionistas por exercer grande oposição à mudança do *status quo*, garantindo a um Estado que, ao atuar em coalizão para impedir o revés de um outro Estado, teria mais chance de ser apoiado, se virasse alvo de predação; c) pela norma de reciprocidade que codificava os relacionamentos de cooperação, os Estados poderiam cooperar mesmo em situações em que não o fariam na ausência da norma, podendo fazer concessões sem medo de serem vistos como fracos ou alimentarem expectativas de novas concessões, o que valorizava ainda mais o concerto, ou seja, havia uma diminuição dos custos do comportamento cooperativo; d) o regime se tornou um fator independente ao ter ao menos um grau limitado de institucionalização.

A partir de 1823, o regime começou a decair por causa do esquecimento da devastação ocasionada nas Guerras Napoleônicas, por diminuição do medo do desassossego doméstico e seu contágio, conectado às guerras, e por desavenças entre os Estados. O controle das revoluções se tornou ponto de discussão entre França e Grã-Bretanha de um lado, por permitirem maior liberdade doméstica, e Prússia, Áustria e Rússia de outro. Além disso, surgiram suspeitas de que o concerto estava sendo usado para interesses nacionais competitivos. Cada Estado pensava estar pagando mais e recebendo menos do que os outros pela manutenção do regime que, por não ser totalmente institucionalizado e não ter desenvolvido lealdades supranacionais, começou a ruir. O mundo já não parecia tão perigoso, e o regime não tinha mais motivos para se desenvolver. Por fim, a busca por ganhos individuais diminuiu a expectativa da duração da moderação e da reciprocidade, dando ainda mais incentivos para uma perspectiva de curto-prazo.

5 LIGA DAS NAÇÕES

Para Andrew Bennet e Joseph Leppgold (1993), em oposição ao Concerto Europeu, à Liga das Nações faltava um consenso entre as grandes potências, pois Japão, Alemanha e Itália se opunham ao *status quo*. O Tratado de Versalhes fora altamente punitivo, não permitindo um concerto de interesses.

Ronald N. Stromberg (1956), por sua vez, acreditava que a própria ideia de segurança coletiva era um “símbolo místico”, idealizado por jornalistas, moralistas, políticos populistas e pela própria população, principalmente anglo-saxônica. No entanto, a Primeira Guerra havia aumentado o nacionalismo, apesar de apelos à possibilidade da segurança coletiva transformar a guerra em obsoleta. Para o autor, a ideia remetia às comunidades na ausência de um sistema organizacional de direito e policial, assim, os próprios cidadãos saíam em busca do criminoso. Além disso, havia a ideia da mediação compulsória, em que uma maioria, amante da paz, exerceu coerção sobre uma minoria amante da guerra. Dessa forma, a comunidade internacional definiu a existência de um ato de agressão e seus membros se uniram para suprimir este ato.

No entanto, a Liga das Nações falhou em prevenir a deterioração e a guerra. Os Estados Unidos se mantiveram fora da organização, e a Grã-Bretanha se uniu, porém com grandes reservas. Esses Estados não se comprometeriam a ir à guerra onde quer que esta ocorresse. A França era a maior entusiasta, mas por medo de uma recuperação alemã. Para o autor, na frase a seguir, de Arnold Toynbee, podemos substituir “a Liga” por “a política externa dos Estados Unidos e Grã-Bretanha, e “a Convenção” por “sua oposição à Alemanha e ao Japão”:

*The reason why the League failed (to prevent World War II) was that the enforcement of the Covenant had been backed by insufficient armed power and insufficient resolution to use such power as was available.*¹ (STROMBERG, 1956, p. 253).

¹ Survey of International Affairs. In: **The World in March 1939** (1952) apud STROMBERG, 1956, p. 253.

6 ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

6.1 PÓS-SEGUNDA GUERRA E GUERRA FRIA

Já a Organização das Nações Unidas, para Stromberg (1956), aceitou o fato de que a segurança coletiva não funciona em relação às grandes potências. Com a instituição do poder de veto, tornou-se necessário, em oposição à Liga das Nações, a aquiescências dos membros permanentes do Conselho de Segurança, considerados grandes potências, na crença de que, o consenso entre elas inibiria uma grande guerra. Para Ernest B. Haas (1955), ao contrário da Liga das Nações Unidas, que se baseava nas “obrigações morais universais”, a ONU, com seu Conselho de Segurança, era uma nova forma de concerto entre potências que só funcionaria quando, por razões quaisquer, as grandes potências, membros permanentes do Conselho de Segurança, se posicionassem no mesmo lado de um determinado conflito. Caso isso não ocorresse, principalmente em decorrência da guerra fria e da bipolarização, o que se observava era a paralisação do Conselho de Segurança por meio do poder de veto. Esse conceito de segurança coletiva com base no concerto de poder entre as grandes potências

[...] permanece analiticamente relevante em situações que não envolvem diretamente os interesses das superpotências e relacionadas com áreas não comprometidas com a guerra fria ou não afetadas por esta. (HAAS, 1955, p. 47).

Em outras situações, segundo o autor, o observado era situações de *permissive enforcement*, como, por exemplo, com a decisão pela intervenção na Coreia, em 27/6/1950, e as primeiras fases da intervenção nesse país e na União pela Resolução de Paz. Com a decadência do *permissive enforcement* por causa de pressões sofridas pelos Estados Unidos pela Índia, pelo bloco árabe-asiático e por dissidentes da OTAN, observou-se a prevalência do conceito de balanceamento, ilustrado já na busca pela trégua do conflito na Coreia desde 1951.

Robert Jervis (1982) argumenta que a questão sobre se o regime de segurança regulamenta as relações entre as superpotências, durante a época em que escreve, é tão complexa que fica difícil saber se os interesses imediatos, autocentrados foram removidos para a construção de um regime. Para o autor, o fato de que houve uma cooperação para manutenção da paz entre Estados Unidos e ex-União Soviética não significa a emergência de um regime, pois as restrições a seus comportamentos

foram resultados de autointeresses estreitos e de curto prazo por medo de confrontação direta e destruição própria. O respeito às esferas de influência não significa expectativas de reciprocidade ou desenvolvimento de interesse em relação à segurança do outro,

[...] significa meramente que cada um é capaz de proteger o que considera mais valioso e que cada um pode ver que ameaçar as maiores preocupações do outro envolve custos maiores do que os ganhos esperados. (JERVIS, 1982, p. 371, tradução livre).

Além disso, não há uma explicitação de quais atividades são permitidas, e os Estados mudam e rompem a regra de acordo com mudanças em seus interesses. Uma das condições necessárias para a emergência de um regime é que as potências prefiram o *status quo* e suas possibilidades de alteração por forças políticas não coercitivas, à busca individualista por ganhos e possíveis perdas – condição não observada durante a guerra fria. Para Robert Jervis (1982, p. 374, tradução livre), “[...] se a Rússia se sente segura somente na medida em que os Estados Unidos estão fracos e inseguros, as perspectivas para um regime de segurança são ofuscadas.” Mesmo que os dois polos tivessem concepções parecidas de interesses de segurança, as doutrinas militares e tecnológicas se constituiriam em impedimentos para a formação do regime. A doutrina de que a segurança provém da “capacidade do segundo ataque”, com a certeza da destruição mútua, escapa da lógica do regime de segurança, pois está será garantida mesmo que as potências não considerem os requerimentos de segurança do outro, se preocupem com o longo prazo ou desenvolvam regras e expectativas de restrição. Não se faz necessário o desenvolvimento de entendimentos cooperativos.

No entanto, segundo o autor, os norte-americanos nunca seguiram a *Mutual Assured Destruction* (MAD), sendo mais ofensivos, assim como as políticas declaratórias e a postura militar russas pareceram negar a lógica do MAD, apresentando como contrapartida a crença de que sua segurança requeria a insegurança do outro. Para Jervis, os russos estavam mais próximos de fazer com que os norte-americanos adotassem suas ideias do que o oposto. Assim, apesar de passarem a ter a mesma doutrina, não haveria espaço para políticas coordenadas. Outra possibilidade seria a observância pelos russos de sua incapacidade de competir com os Estados Unidos, levando-os a buscar acordos mais atraídos do que as políticas individualistas irrestritas.

Para Jervis (1982, p. 378, tradução livre),

[...] é duvidoso que haja fortes pressões políticas em favor de um regime a menos que haja uma dramática evidência de que as políticas de segurança individualistas estão levando a um desastre.

6.2 NO PÓS-GUERRA FRIA

Os rearranjos da distribuição internacional de poder e a queda da ex-União Soviética possibilitaram a emergência de um concerto liberal que inclui as potências da Eurásia e os Estados Unidos. A proliferação das tecnologias nuclear e balística torna ainda mais difícil a estruturação da segurança coletiva a custos aceitáveis, assim como os conflitos pré-anunciados (BENNETT; LEPGOLD, 1993).

Segundo esses autores, haveria então três interpretações: a realista, a liberal e a institucionalista. Para a corrente realista, a difusão de poder entre as potências e a grande diferença entre eles tornam mais difíceis um consenso entre as grandes potências. Os autores apresentam opiniões divergentes sobre se a mudança da bipolaridade para a multipolaridade leva a mais ou menos conflitos. Para Waltz (BENNETT; LEPGOLD, 1993) a bipolaridade seria mais estável que a multipolaridade e menos propensa ao conflito, enquanto para Gilpin (BENNETT; LEPGOLD, 1993) por exemplo, a multipolaridade induz a um comportamento de balanceamento mais fluido, e as incertezas quanto ao comprometimento das alianças ajuda a deter o uso da força.

Em relação à balança ofensiva-defensiva, os realistas são otimistas, mas acreditam que

[...] o esforço coletivo será mais difícil se as forças ofensivas locais favorecerem os agressores regionais mas as forças defensivas locais dominarem contra as grandes potências distantes. (BENNETT; LEPGOLD, 1993, p. 225, tradução livre).

No entanto, global ou localmente, pela tecnologia, pela diferença de terreno e pelo tamanho dos atores, as armas ofensivas ou defensivas podem ser mais potentes em relação uma a outra.

Por fim, para os realistas, apesar do fim da guerra fria, existe uma falta de incentivo normativo para mudanças no *status quo*, utilizando-se a força, norma, aliás, que vem sendo reforçada. Para Andrew Nennett e Joseph Legpold, a renovação dos antagonismos étnicos pode promover o conflito e essa norma. Apesar de não impedir a desintegração de Estados, é capaz de conter os efeitos externos dessas implosões e legitimar o esforço coletivo do Terceiro Mundo. No entanto, “[...] as perspectivas de um concerto de interesses entre as grandes potências é melhor agora do

que em qualquer momento desde 1945.” (BENNETT; LEFGOLD, 1993, p. 227, tradução livre), e Estados Unidos e Rússia podem pressionar ainda mais forte por seus interesses comuns, como o desencorajamento da proliferação nuclear, já que não mais disputam por aliados do Terceiro Mundo.

Para os liberais, a OTAN, “vencendo” a guerra fria, facilitou a continuação da cooperação ao perdurar os efeitos da desintegração soviética e da unificação alemã. Contudo, a democratização soviética proporcionou uma dinâmica diferente, pautada não pelo medo, mas pela segurança compartilhada, interesses políticos e econômicos que incluíam o antigo hegemonia. Assim, os incentivos do mercado, a aproximação dos interesses e o fim da autarquia reverteram os antigos métodos da política externa, aumentando os ganhos da mútua cooperação e os custos da defecção mútua.

Para institucionalistas, a possibilidade de ganhos mútuos e a possibilidade de adaptação das normas das Nações Unidas como veículo da segurança coletiva se somariam às condições apresentadas por realistas e liberais. Na opinião desses autores, as instituições ajudam a regularizar os interesses dos Estados se envolvendo no início da disputa e minimizando os incentivos para o escalonamento de ambições ou do medo. Por isso, os acordos pacíficos das disputas e o *enforcement* estão relacionados e quanto mais confiança os Estados têm de que as decisões do Conselho de Segurança serão impostas é mais provável que essas sejam estabelecidas pacificamente. Todavia, para os institucionalistas, o aumento no número de atores complica a cooperação entre o grupo das grandes potências; por outro lado, se dois atores que preferem a mútua defecção nunca cooperaram, em um número grande com interesses harmoniosos haverá cooperação. Por fim, regimes podem monitorar e compartilhar informações “[...] de forma não vista antes de 1945 e não inaceitável durante a guerra fria.” (BENNETT; LEFGOLD, 1993, p. 229, tradução livre).

Em resumo,

[...] realistas enfatizam que a segurança coletiva deve se basear em um concerto entre as grandes potências, que estes Estados devem concordar entre si sobre o que é necessário para preservar a paz e a ordem em casos específicos, que estes devem preferir a cooperação mútua a mútua defecção, e que interajam repetidamente. Liberais salientam a falta de ligações no nível nacional fortes o suficiente para impedir o *enforcement* e a potência entre democracias de mercado para uma comunidade de segurança pluralista. Institucionalistas enfatizam a capacidade do regime de minimizar os custos para Estados de cooperação não requerida. (BENNETT; LEFGOLD, 1993, p. 233, tradução livre).

Assim, as perspectivas de uma segurança coletiva são mais promissoras hoje do que nunca. Para os autores emergem então cinco temas para orientar a literatura: a) os novos links entre *peacekeeping*, *enforcement* e prevenção de conflitos; b) a inclusão ou não de novos membros no Conselho de Segurança e, dessa forma, nas decisões referentes à segurança coletiva; c) a diluição do poder de veto; d) o atrelamento entre eficácia e legitimidade da segurança coletiva e a não-imposição do forte sobre o fraco de soluções, destacando-se o papel das organizações regionais; e) a definição de condições para limitar às jurisdições nacionais.

7 CONCLUSÃO

Não há uma conceitualização exata do que se pode denominar segurança coletiva acordada entre os diversos teóricos de RI. Alguns a consideram enquanto concerto entre potências, como “obrigações morais universais” e um balanceamento entre os principais atores. Mas o que se observa é uma relativização do conceito, dependendo do momento histórico e político em que é aplicado. Assim, os diversos conceitos são modelados e alterados, caso se refiram ao Concerto Europeu, à Liga das Nações e à ONU, como no pós-Segunda Guerra, durante a guerra fria e no pós-guerra fria.

Essa maleabilidade dificulta o estabelecimento e o desenvolvimento de uma teoria capaz de prever e mesmo descrever o que, em diversos momentos, vem recebendo o nome de segurança coletiva. Dessa maneira, as principais correntes teóricas de Relações Internacionais apresentam seu entendimento a respeito do que seria a segurança coletiva, sua função, condições e implicações, tornando-a dependente de pressupostos teóricos já estabelecidos pelas teorias.

Apesar dos apelos da população mundial e dos interesses dos povos em manter e assegurar a paz e a segurança internacionais, a forma com que isso é feito não pode ser definida pelo que se denomina segurança coletiva, visto que o próprio conceito é indefinido. Isso posto, faz-se necessário um esforço teórico para atingir ao menos um mínimo denominador comum, facilitando o próprio entendimento entre os teóricos, a fim de desenvolver não só o conceito, mas também as próprias bases para uma teoria de segurança coletiva. Caso contrário, deparar-nos-emos com uma miscelânea teórica que tende mais a confundir do que a esclarecer a relação entre os Estados.

REFERÊNCIAS

BENNETT, Andrew; LEGPOLD, Joseph. Reiventing collective security after the cold war and gulf conflict. In: **Political Science Quarterly**, v. 108, Issue 2, p. 213-237, 1993.

HAAS, Ernst B. Types of collective security. **The American Political Science Review**, v. 49, Issue 1, p. 40-62, March 1955.

JERVIS, Robert. Security regimes. **International Organization**, v. 36, Issue 2, p. 357- 378, Spring 1982. International Regimes.

STROMBERG, Roland N. The idea of collective security. In: **Journal of History of Ideas**, v. 17, Issue 2, p. 250-263, April 1956.

Recebido em: junho de 2009.
Aprovado em: julho de 2009.