

Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria

Celso Luís Nunes Amorim



Texto disponível em www.iea.usp.br/artigos

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

Entre o Desequilíbrio Unipolar e a Multipolaridade: o Conselho de Segurança da ONU no Período Pós-Guerra Fria^{*}

Celso Luís Nunes Amorim**

O conceito de segurança internacional presta-se a diferentes abordagens e definições. Um artigo publicado pelo professor Richard Rosecrance na revista *Foreign Affairs* em princípios de 1992¹ pode ajudar a situar o tema no contexto do período transitório de reajuste nas relações internacionais, que se seguiu ao desmembramento da URSS, e no qual ainda hoje vivemos. Segundo a exposição de Rosecrance, a anarquia – para a qual tenderia naturalmente o relacionamento entre as nações – foi evitada nos últimos duzentos anos com base em esforços passíveis de serem catalogados sob um dos três seguintes esquemas: equilíbrio de poder, ameaça nuclear de destruição recíproca (*nuclear deterrence*), ou concertação entre uma coalizão de países.

O primeiro esquema, que caracterizou a maior parte do século XIX, teria provado sua ineficiência ao desembocar nas duas grandes conflagrações mundiais do presente século. O segundo, que corresponde ao modelo bipolar da Guerra Fria, chegou a introduzir certa previsibilidade no ordenamento internacional, mas não sem manter a humanidade à beira do holocausto nuclear nem sem haver impedido a multiplicação de focos de instabilidade regional. O terceiro esquema – o potencialmente mais estável – se teria materializado por breves períodos e sob diferentes roupagens a partir do Congresso de Viena, passando pela malfadada experiência da Liga das Nações para ressurgir, reformulado em bases ao mesmo tempo universais e supostamente mais realistas, no sistema de segurança coletiva da Carta das Nações Unidas aprovado pela Conferência de São Francisco em 1945.

O agravamento das tensões entre Washington e Moscou, ao final da década de 40, impediu que a coalizão de vencedores da Segunda Guerra Mundial cooperasse harmoniosamente na manutenção da paz e segurança internacionais de acordo com o desenho original da Carta da ONU. Mas o fim da Guerra Fria e a perspectiva de

^{*} Texto do evento realizado no IEA “O Brasil e as Novas Dimensões da Segurança Internacional” realizado no dia 11 de setembro de 1998.

^{**} Diplomata de carreira e embaixador na Missão Permanente do Brasil nos Estados Unidos.

¹ ROSECRANCE, Richard, “A new Concert of Powers”, 1992, in *Foreign Affairs*, vol. 71, n 2.

entendimento entre os membros permanentes do Conselho de Segurança reanimaria no espírito de muitos a idéia de uma ordem mundial instituída pela concertação multilateral.

A julgar pela intensificação da atividade do Conselho de Segurança após 1992 – sobretudo após o consenso que viabilizou a ação armada contra a ocupação do Kuwait pelo Iraque – os principais centros de poder do mundo contemporâneo parecem efetivamente valorizar as possibilidades oferecidas pelo CSNU para a manutenção da segurança internacional. O próprio projeto de reforma do Conselho de Segurança, ressuscitado em 1994 - e em debate desde então pode ser interpretado como demonstração do compromisso dos Estados membros com uma ampliação equitativa na composição do órgão, capaz de dotá-lo da representatividade e legitimidade exigidas para que desempenhe com a devida autoridade seu papel no século vindouro. As diferenças subsistentes sobre qual seria a melhor fórmula para um Conselho expandido não elide este compromisso, de resto, inscrito no próprio título do Grupo de Trabalho criado pela Assembléia Geral para tratar do tema ("Representação Equitativa e Aumento na Composição do Conselho de Segurança").

Para observadores como Rosecrance, a comunidade internacional se encontra, a partir de 1992, diante de uma janela de oportunidade histórica para a consolidação de um sistema concertado de administração da segurança internacional em bases mais estáveis e duradouras do que em ocasiões passadas. Mas uma breve análise da experiência do Conselho de Segurança em seus esforços para fazer face a uma nova geração de conflitos, desde o fim da Guerra Fria, revela um quadro marcado por contradições e incertezas. Tentativas de dotar as Nações Unidas e o Conselho de Segurança de uma Agenda para a Paz² intrusiva e militarizante, como a que foi originalmente esboçada pelo ex-secretário-geral Boutros-Ghali em atendimento a encomenda da primeira reunião de cúpula na história do CSNU, em 1992, alimentaram expectativas extremamente elevadas que acabariam cruelmente frustradas nos atoleiros da Somália e da Bósnia, pondo fim ao curto período após a crise do Golfo em que a ordem unipolar pós-Guerra Fria pareceu coexistir em harmonia com o multilateralismo.

Hoje pairam dúvidas sobre a possibilidade de compatibilização de um mundo essencialmente unipolar no plano militar-estratégico com o fortalecimento ou mesmo a preservação do multilateralismo conforme concebido pela Carta da ONU. Como se sabe, a persistente hostilidade de certos segmentos do Congresso norte-americano em relação à ONU continua a desafiar os esforços do secretário-geral Kofi Annan para pôr em ordem as

² BOUTROS-GHALI, Boutros, "Uma Agenda para a Paz", documento A/47/ 277 de 17 de junho de 1992.

finanças da organização, além de refletir uma inclinação unilateralista que parece contemplar com naturalidade a aplicação extraterritorial da lei norte-americana e uma adesão seletiva, e caso a caso, à diplomacia parlamentar.

É bem verdade que Washington tem dado demonstrações de interesse em prestigiar o Conselho de Segurança, como denota o fato de o representante permanente dos EUA junto à ONU fazer parte do gabinete ministerial e gozar de inquestionável influência para a formulação da política externa norte-americana. Mas a secretária de Estado Madeleine Albright não se furta a afirmar que o Conselho de Segurança oferece apenas uma entre várias opções para o encaminhamento de crises internacionais – as outras sendo a ação empreendida unilateralmente, ou em conjunto com um grupo de aliados, com ou sem o beneplácito do CSNU.

Não obstante, nem mesmo integrantes do que se convencionou chamar de "Ocidente", como a França, se mostram dispostos a coonestar uma ordem unipolar dominada por Washington, enquanto a Federação Russa, a República Popular da China, e o Movimento Não-Alinhado a questionam com crescente extroversão e desenvoltura.

Esta situação de "desequilíbrio unipolar" – mistura de desequilíbrio de poder e ordenamento unipolar – pode em tese evoluir tanto em direção a um multipolarismo benéfico para a ONU, como degenerar em esquemas mais próximos de padrões de organização internacional remanescentes do equilíbrio de poder ou da chamada *deterrence*.

Enquanto isso, a problemática norte-sul, embora relacionada apenas indiretamente com a esfera da segurança internacional, desempenha um papel não negligenciável no quadro das dificuldades enfrentadas pelo Conselho de Segurança no pós-Guerra Fria. Constata-se que, contrariamente ao que se chegou a antecipar, a disseminação de um paradigma único de desenvolvimento - centrado na economia de mercado – não se está traduzindo em uma cooperação internacional à altura das carências dos menos favorecidos, cuja marginalização, em muitas instâncias, se agrava. Mesmo nos chamados novos países industrializados - alguns dos quais foram rebatizados como "tigres" – o caminho para o desenvolvimento e a superação de desigualdades com o Norte se tem revelado mais tortuoso e sujeito a percalços que o otimismo dos anos 80 e início dos 90 permitia antever. Alguns observadores chegam a notar um desengajamento do Norte em relação ao Sul, sob o manto de uma ênfase maior na assistência humanitária – de impacto positivo mais imediato sobre a opinião pública nos países doadores – do que na promoção de uma verdadeira parceira internacional para a promoção do desenvolvimento econômico e social. O desinteresse estratégico em que caíram certas regiões do mundo em desenvolvimento, ao

invés de se refletir em uma redução nos níveis de tensão regional, parece, ao contrário, favorecer a eclosão de conflitos devastadores em termos humanos e materiais. O caso africano é típico. Finda a Guerra Fria, o valor estratégico da África se viu diminuído para as grandes potências, que passaram a assistir, se não indiferentes, pelo menos abúlicas à sucessão de conflitos internos e internacionais naquele continente. A expectativa de que as mudanças na África Austral pudessem ser o prenúncio de uma era de estabilidade não se materializaram nem mesmo na parte sul do continente africano. Na verdade, libertos dos freios da Guerra Fria, os jovens Estados africanos têm demonstrado que as ambições de hegemonia e as rivalidades de poder não são um fenômeno limitado às áreas mais desenvolvidas do planeta.

Dado este pano de fundo, não chega a surpreender que as iniciativas do Conselho de Segurança em matéria de diplomacia preventiva ou suas ações de manutenção e imposição da paz transcorram em um ambiente de improvisação permanente, imprevisível e infenso a sistematizações. Como afirmou o secretário-geral Kofi Annan em seu último relatório à Assembléia Geral sobre as atividades da Organização em setembro de 1997, "as épocas de transição costumam também ser épocas de confusão".³

Ainda assim, é possível identificar tendências e formular reflexões sobre o desempenho recente do Conselho de Segurança. Na realidade, a diplomacia brasileira está particularmente bem posicionada para empreender tal balanço, tendo em vista não somente a razoável consistência de nossa atuação, como o elevado padrão de assiduidade de nossa participação em seus trabalhos nos últimos dez anos -padrão igualado apenas pelo do Japão entre os membros não permanentes do CSNU.

Além de havermos sido eleitos para o biênio que se iniciou em janeiro de 1998, estivemos representados no órgão de 1988 a 1989 e de 1993 a 1994. No primeiro desses três biênios, a delegação brasileira, chefiada pelo embaixador Paulo Nogueira Batista, pôde acompanhar os efeitos iniciais do degelo Leste-Oeste sobre a ação do Conselho, origem da redinamização de suas deliberações e das alterações de ordem processual e substantiva que se aprofundariam após o desmembramento da URSS. No segundo biênio, o embaixador Ronaldo Sardenberg atuou à frente da delegação durante a fase de mais intensa atividade do Conselho desde sua criação, em que vultosos recursos humanos e militares foram mobilizados por um número sem precedentes de operações de paz na América Central, nos Bálcãs, na África e no Oriente Médio (se no biênio 88-89 foram adotadas quarenta

³ ANNAN, Kofi, "Relatório do Secretário-Geral sobre os Trabalhos da Organização", documento A/52/1, página 3.

resoluções, em 93-94 o número de resoluções subiria para 170; em 1988 havia cinco operações de paz envolvendo um total de dez mil soldados da ONU, e em 1994, dezessete operações de paz mobilizavam 75.000 cascos azuis).

Embora o órgão já tivesse sofrido uma retração relativa no seu ritmo de trabalho quando assumi a representação brasileira ante o CSNU, em janeiro do corrente – fruto de algumas experiências malsucedidas e dos problemas financeiros da organização – continua a existir um grande interesse por suas deliberações de parte da imprensa internacional, das organizações não-governamentais, da opinião pública em geral. Não resta dúvida, ademais, que o Conselho de Segurança permanece no centro das atenções dos governos dos Estados membros da ONU e, em particular, dos principais mandatários internacionais. Pode-se afirmar, sem erro, que o único foro universalmente reconhecido para tratar de questões de segurança internacional teve seu prestígio enaltecido a partir do êxito da missão do Secretário-Geral Kofi Annan a Bagdá, em fevereiro último, quando – mandatado pelo CSNU – contornou pela via diplomática a mais séria crise, opondo o Iraque à Comissão Especial instituída para a implementação do regime de sanções aplicado àquele país (UNSCOM), desde o fim da Guerra do Golfo.

Na verdade, parece-me que vivemos um momento de testes decisivos para o futuro do Conselho de Segurança e da própria noção de segurança coletiva concebida como uma responsabilidade de toda a comunidade internacional. O ressurgimento tímido da multipolaridade, ainda que no quadro do desequilíbrio unipolar a que me referi anteriormente, pode tanto ocasionar um distanciamento progressivo entre Washington e o Conselho – caso o órgão se revele excessivamente insensível às preocupações da principal potência mundial – como dar ensejo a manifestações de rebeldia crescente por parte de segmentos importantes da comunidade internacional, caso o Conselho se transforme em um mero braço da política externa norte-americana. Desnecessário frisar que em ambas situações a credibilidade do órgão se veria seriamente afetada.

Decisão adotada pela cúpula da Organização para a Unidade Africana em junho último, que ameaçou com uma dissociação unilateral de seus membros em relação ao regime de sanções imposto pelo CSNU à Líbia, representa um questionamento direto à autoridade do Conselho por 53 Estados membros. Caso manifestações de desobediência coletiva se reproduzam no futuro – e não se pode excluir a hipótese de que isto venha a ocorrer até mesmo em relação ao regime de sanções contra o Iraque – a credibilidade do Conselho poderia ficar irremediavelmente abalada. A crise de legitimidade, pela qual –

segundo muitos – já passa o Conselho transformar-se-ia em uma crise ainda maior de efetividade, numa perigosa espiral.

As explosões nucleares da Índia e do Paquistão também podem ser interpretadas como desafios individuais à autoridade do órgão, que se auto-instituiu, a partir da Declaração da cúpula de janeiro de 1992, em um guardião do regime internacional de não proliferação.

Por outro lado, com a ampliação da Aliança do Atlântico Norte e a criação de canal de comunicação direto entre a OTAN e Moscou, quatro dos cinco membros permanentes do Conselho - e um número variável de membros não permanentes - poderão, doravante, coordenar-se sobre questões de segurança européia, ou mesmo de outras regiões, sem acionarem necessariamente o Conselho de Segurança. Segundo declarações recentes do secretário-geral da OTAN, Javier Solana, a aliança se está transformando em uma "organização política" e sua "crescente autoconfiança" lhe permite contemplar a idéia de passar a atuar em lugares "onde nem sequer os anjos ousavam se aventurar".⁴

Para um país como o Brasil, membro fundador das Nações Unidas, cujo passado reflete um compromisso sustentado ao longo de mais de um século com a solução pacífica de controvérsias, a proteção da credibilidade do Conselho de Segurança pode ser vista como um verdadeiro objetivo nacional. Um enfraquecimento do CSNU, além de comportar riscos óbvios para a estabilidade internacional, se daria em benefício de instâncias de concertação nas quais teríamos escassa influência e em detrimento das conquistas dos últimos cinquenta anos no plano da consolidação do direito internacional no âmbito multilateral da Organização das Nações Unidas. Não desejamos nem um multipolarismo sem lastro no direito internacional, nem o multilateralismo colocado a serviço da unipolaridade. A rigor, o que se almeja é uma crescente multipolaridade com o sustentáculo jurídico-parlamentar do multilateralismo. Em outras palavras, preservar o arcabouço onusiano, adaptando-o, sem desfigurá-lo, às exigências da realidade contemporânea.

Tendo em mente estas considerações, é possível apresentar a atuação brasileira no Conselho de Segurança a partir de uma preocupação central com a administração diplomaticamente responsável dos instrumentos coercitivos contemplados pela Carta em seu Capítulo VII. Partimos do princípio de que nada expõe mais as decisões do Conselho de Segurança ao descrédito do que o recurso injustificado à coerção.

⁴ Citado in FITCHETT, Joseph, "A NATO no longer just for Defense - Secretary-General Foresees a growing activist role in crises", julho de 1998, International Herald Tribune.

A Carta da ONU atribui ao Conselho de Segurança o monopólio sobre a autorização da coerção militar (e, segundo muitos interpretes, não militar) – excetuado o direito individual ou coletivo à autodefesa. As decisões inspiradas nos dispositivos do Capítulo VII – que podem ir do embargo de armas, passando por sanções abrangentes para chegar à autorização de intervenção armada – constituem as únicas manifestações verdadeiramente impositivas da autoridade do Conselho de Segurança, na medida em que dispensam o consentimento das partes. Garantir que a imposição da ordem internacional pelo Conselho de Segurança seja fundada na justiça – e não apenas no poder – exige, antes de mais nada, que a autorização da coerção seja disciplinada por uma agenda multilateral, capaz de refletir interesses políticos coletivos e coerentes com os dispositivos da Carta da ONU. O recurso a medidas de Capítulo VII não pode nem ser posto a serviço de agendas individuais, nem ser arbitrário ou excessivamente liberal, sob pena de uma desvalorização do critério da ameaça à paz e segurança internacionais como gatilho acionador da coerção, e sob risco de uma intervenção indevida e indiscriminada em assuntos internos (como se sabe o Artigo 2.7 da Carta proíbe a ingerência em assuntos internos salvo em situações colocadas sob a égide do Capítulo VII).

As decisões sob o Capítulo VII proliferaram durante a presente década. A Agenda para a Paz de Boutros-Ghali terá sido o reflexo conceitual mais claro dessa tendência, ao haver insinuado que as operações de paz, tradicionalmente situadas sob os três preceitos básicos do consentimento das partes, da imparcialidade e do uso da força em autodefesa apenas, passassem a "impor" a paz de forma coercitiva também.⁵ As tentativas de implementação desta filosofia na Somália e na Bósnia demonstraram as limitações claras de uma tal política.

Por outro lado, a inação inicial do Conselho de Segurança diante do genocídio em Ruanda e a posterior autorização de uma intervenção (a chamada "operação turquesa" comandada pela França) sob o Capítulo VII - cujos objetivos alegadamente humanitários encobriam mal dissimuladas finalidades políticas - acumulariam embaraços adicionais para o Conselho.

O enquadramento da crise haitiana no contexto do Capítulo VII para efeitos da autorização de uma intervenção militar que se propunha solucionar uma problemática de natureza obviamente interna sem impacto internacional claramente discernível despertaria nova controvérsia, particularmente no âmbito latino-americano. Como se sabe, o Brasil

⁵ BOUTROS-GHALI, Boutros, "Uma Agenda para a Paz", documento A/47/ 277 de 17 de junho de 1992, p.6.

absteve-se de apoiar, no CSNU, o envio de força multinacional ao Haiti, posição que foi compartilhada pela República Popular da China.

Como observa o relatório intitulado "Words to Deeds" divulgado em dezembro de 1997 pela força tarefa organizada por Lord Carrington, de que tive a honra de participar,⁶ o esmaecimento da fronteira entre o chamado *peacekeeping* das operações de paz e o *enforcement* das ações coercitivas sob o Capítulo VII "não pode ser considerado um desenvolvimento fortuito para a teoria ou para a prática do CSNU".

Não dispondo a ONU de uma força própria, a coerção militar – quando autorizada pelo Conselho – continuará a ser delegada a exércitos nacionais ou a coalizões de Estados membros (as chamadas "coalitions of the willing"). Assim sucedeu na Coréia, na crise do Golfo e, mais recentemente, na força de intervenção para restabelecer a ordem na Albânia, para citar três exemplos díspares. Segundo algumas indicações, a OTAN pareceria estar interessada em assumir responsabilidades adicionais nesta esfera, fora da área estabelecida pelo Tratado do Atlântico Norte – o que exigiria, em princípio, que ela alterasse sua identidade para deixar de ser uma aliança defensiva. De qualquer forma, o importante, nestes casos, além da própria autorização, é garantir que o CSNU seja mantido suficientemente informado sobre as ações militares exercidas com seu beneplácito, para que possa desempenhar satisfatoriamente suas prerrogativas na legitimação do uso da força, não somente ao determinar o início da coerção armada como ao velar pela sua proporcionalidade e pelo fim do recurso à força no momento apropriado.

A experiência recente do Conselho milita contra a utilização das operações de manutenção da paz para a imposição de soluções pela força, como vimos acima. Ao mesmo tempo, diversos observadores (e o próprio relatório "Words to Deeds") chamam atenção para o fato de que uma geração nova de conflitos na antiga URSS e adjacências e em regiões institucionalmente frágeis do mundo em desenvolvimento – e no continente africano em particular – estariam a exigir soluções inovadoras e não necessariamente comprometidas com as distinções doutrinárias consagradas pela prática da ONU em matéria de manutenção da paz. A figura da operação de paz "robusta", situada sob o Capítulo VII – autorizada a usar a força tanto em autodefesa como no cumprimento de seu mandato – e que conta com o consentimento das partes, foi experimentada na região croata da Eslavônia Oriental, com o *placet* de Zagreb e Belgrado, e teria representado uma

⁶ International Task Force on the Enforcement of U. N. Security Council Resolutions - CARRINGTON, QURESHI, AMORIM, BRUNDTLAND, COT, KAKIZAWA, LAVROV, OTUNNU, RAMAPHOSA, SCOWCROFT, "Words to Deeds: Strengthening the U. N.'s enforcement capabilities", 1997.

resposta aparentemente bem-sucedida a uma situação particular. A própria implementação dos Acordos de Dayton por uma força da OTAN autorizada sob o Capítulo VII, na Bósnia Herzegóvina, constitui uma experiência inédita de subcontratação da "imposição" da paz com o consentimento das partes (a parte bósnio-sérvia havendo expressado seu "consentimento" por intermédio do líder iugoslavo Slobodan Milosevic). Enquanto o caso da Eslavônia Oriental representou exemplo de atribuição, consentida, de mandato coercitivo a uma operação de paz da ONU, na Bósnia as atividades das forças militares situadas sob a alçada da OTAN - subcontratada para impor a paz sob o Capítulo VII - se desenvolvem, até certo ponto, como uma operação de paz da ONU não coercitiva. Não está claro se estes modelos seriam aplicáveis a outras situações, ou em que medida sua disseminação é viável ou mesmo desejável. Pode-se afirmar, contudo, que a demanda pela participação da ONU no apaziguamento de tensões localizadas não está em queda e que a complexidade de alguns dos novos desafios à segurança internacional requereriam um esforço mais sistemático de reflexão, do que tem sido o caso, para que cada situação diagnosticada como ameaça potencial à paz e segurança internacionais seja tratada com remédios adequados e eficientes.

O pós-Guerra Fria também levou a uma multiplicação na imposição de regimes de sanções, que acarretou, por sua vez, diversas experiências inovadoras tanto em termos dos alvos das sanções (não só países propriamente ditos como partes dentro de um Estado, como a UNITA ou os bósnios sérvios), ou mesmo das proibições específicas (sanções centradas no setor aeronáutico no caso da Líbia, por exemplo). O regime abrangente e intrusivo aplicado ao Iraque pela resolução 687 permanece, neste particular, um caso à parte e sua administração pela Comissão Especial encarregada de implementá-lo continua a representar um dos mais complexos capítulos das atividades correntes do Conselho - cujo tratamento extravasaria o alcance deste ensaio. Mas não parece impróprio dizer que hoje, oito anos após sua imposição, existem sérias dúvidas sobre a eficácia e, sobretudo, a relação custo-benefício da manutenção de sanções abrangentes sobre Bagdá - "custo", no caso, medido em termos de doenças, desnutrição, mortalidade infantil e "benefício" avaliado em função do nível de certeza adicional que se deseja ter sobre se o Iraque efetivamente cumpriu com sua obrigação de eliminar as armas de destruição em massa que possuía e não voltou a tentar produzi-las. Em um plano mais geral, é possível afirmar, que começa a emergir um consenso entre Os Estados membros a favor de uma limitação do alcance das sanções a alvos precisos, de modo a minimizar seus possíveis impactos humanitários e seus efeitos sobre terceiros. O próprio Boutros-Ghali, no "suplemento" à

Agenda para a Paz de 1995⁷ incorpora essa preocupação. Considera-se, por exemplo, que as sanções impostas contra o Haiti penalizaram desnecessariamente uma população já condenada a níveis extremamente baixos de subsistência e só passaram a surtir o efeito político desejado quando foram modificadas para limitar a liberdade de trânsito internacional dos integrantes do regime ilícito de Raul Cédras ou para congelar seus ativos financeiros no exterior.

Sob coordenação brasileira, a Assembléia Geral adotou uma série de recomendações sobre a questão das sanções que apontam precisamente nesse sentido e permanecem um importante ponto de referência para os membros do Conselho de Segurança.⁸ Mais controvertida, contudo, permanece a problemática da duração das sanções, não obstante um número crescente de países - inclusive membros permanentes como China, Federação da Rússia e França - revelarem insatisfação com o chamado *reverse veto*, que permite a um único membro permanente impedir que um regime de sanções seja levantado, com base em interpretação essencialmente unilateral do que constitui cumprimento satisfatório das exigências para tal. Desnecessário frisar que a postura dos EUA e do Reino Unido em relação ao Iraque (e, até há pouco, em relação à Líbia) é freqüentemente citada como exemplo deste fenômeno.

Uma postura diplomática como a brasileira, que tende a considerar as medidas coercitivas como opções de última instância, se expressa também por uma atitude pró-ativa de preferência pelo diálogo e pela negociação, com base em todos os meios previstos pela Carta para a solução pacífica de controvérsias. Nossa intensa participação tanto nas articulações políticas que viabilizariam a viagem de Kofi Annan a Bagdá em fevereiro último, como, sobretudo, na posterior homologação pelo Conselho de Segurança do Memorandum de Entendimento firmado entre o CSNU e o governo iraquiano, pode ser citada como ilustração desta postura. O fato de os resultados da missão do secretário-geral haverem preservado a voz do Conselho, oferecendo ao mesmo tempo uma solução não militar satisfatória para um impasse incômodo para Washington, demonstra que o multilateralismo pode afirmar-se em compasso com os interesses do principal centro de poder mundial, moderando seus impulsos iniciais, mesmo se a intransigência iraquiana - e, por vezes, o zelo detalhista da UNSCOM não com o presente e o futuro, mas também em

⁷ BOUTROS-CHALI, Boutros, "Suplemento a uma Agenda para a Paz", documento A/50/60 de 25 de janeiro de 1995.

⁸ Resolução 51/242 de setembro de 1997, em anexo.

relação ao passado - impedem que os entendimentos alcançados possam ser tomados como definitivos.

Em um sentido amplo temos sustentado que a noção de "diplomacia preventiva", além de englobar toda ação mediadora não coercitiva, começa com a promoção dos princípios e propósitos da Carta da ONU e deveria incluir - em um mundo marcado por desigualdades gritantes nos planos econômico e social - a intensificação da cooperação internacional para o desenvolvimento. Boutros-Ghali, movido talvez pelo sentimento de que o fim da Guerra Fria abria possibilidades inesgotáveis para a exploração de fórmulas novas de estabilização de áreas sujeitas a conflitos, promoveu o posicionamento militar preventivo como exemplo de diplomacia preventiva. Não há por que pôr em dúvida o êxito da força de paz preventiva UNPREDEP, que terá contribuído para evitar que a ex-República Iugoslava da Macedônia fosse contaminada pela violência que se alastrou por outras partes dos Bálcãs. Mas sem desmerecer as modalidades eficazes de manutenção da paz pela via militar, nem o trabalho heróico dos soldados e dos observadores militares da ONU, é necessário ter presente que a vantagem comparativa das Nações Unidas, como foro privilegiado para a concertação diplomática multilateral, se situa no campo do entendimento e da negociação. O monitoramento de cessar fogo, as missões de paz desarmadas ou mesmo as "robustas" são apenas meios para a promoção de diálogo e entendimento em situações onde a desconfiança mútua impede que se instaure a paz. Em um contexto ainda marcado pelo viés militarizante da Agenda para a Paz valorizar a diplomacia como tal, representa, no atual Conselho de Segurança, uma postura até certo ponto original, por estranho que isto possa parecer à luz dos dispositivos da Carta. Trata-se, não obstante, de uma atitude que corresponde à vocação natural do Brasil.

A credibilidade resultante de uma longa tradição de respeito à Carta da ONU – inclusive nas numerosas vezes que participamos como membro não permanente do Conselho de Segurança – à qual se acrescentam hoje um desempenho econômico sólido e o aprofundamento de nossas raízes democráticas contribui para que a voz do Brasil seja ouvida com atenção e respeito crescentes no tocante a toda a gama de questões trazidas ao CSNU. Ao mesmo tempo, é necessário que estejamos atentos, por nossa parte, a todas as manifestações de instabilidade mundial e às reações das lideranças internacionais a essas crises e conflitos, para que nos possamos posicionar de modo a conciliar nossos interesses nacionais específicos com o objetivo mais genérico, que é o de velar para que o Conselho de Segurança seja capaz de sobreviver às contradições da ordem internacional em que

vivemos e, se possível, emergir mais representativo e dotado de maior legitimidade, em um futuro próximo.