

Dossier

A propósito do Iraque: o poder das Nações Unidas

Gonçalo de Santa Clara Gomes

Por mais tentador que seja, para algumas correntes do pensamento estratégico americano influentes na Administração Bush, pensar que os EUA têm capacidade suficiente para intervirem sozinhos contra o Iraque, a verdade é que nenhum país pode ignorar o imenso reforço de poder que traz a chancela das Nações Unidas, em nome da comunidade internacional.

No seu recente livro, *Bush at War*, Bob Woodward conta como, em Agosto do ano findo, no avião que o trazia de regresso duma viagem, o secretário de Estado Colin Powell, preocupado com a evolução do pensamento estratégico americano quanto ao Iraque, encheu algumas páginas com notas sobre as suas inquietações. De regresso a Washington, e apoiando-se nessas notas, Powell falou ao Presidente do que via como consequências nefastas duma intervenção unilateral americana no Iraque: o mundo árabe poderia ficar desestabilizado, com riscos para os regimes de vários países; a guerra contra o terrorismo e outras actividades de política externa em curso poderiam ser afectadas; as consequências económicas, nomeadamente quanto ao preço e ao abastecimento do petróleo poderiam ser imensas; o custo da ocupação do Iraque depois duma vitória seria elevado; os prejuízos para a imagem internacional dos Estados Unidos poderiam ser gigantescos. “É agradável pensar que o podemos fazer unilateralmente”, teria acrescentado o secretário de Estado, “só que não podemos”: os Estados Unidos precisariam, em todo o caso, de bases e facilidades na região, de direitos de sobrevoo, em resumo, de aliados. A litania de Powell sobre as possíveis consequências nefastas não terminava aqui.

Dias depois, George W. Bush decidia confrontar as Nações Unidas com o não cumprimento das resoluções anteriores do Conselho de Segurança sobre o desarmamento do Iraque. Fê-lo no discurso de 12 de Setembro em que assegurou à Assembleia Geral de que “trabalharemos com as Nações Unidas nas resoluções necessárias”. No dia seguinte, o Iraque anunciou que voltaria a admitir os inspectores das Nações Unidas. Em 8 de Novembro foi aprovada pelo Conselho de Segurança a resolução 1441/2002. Uma das

simplificações mais frequentes na opinião pública europeia tem que ver com a identificação da actual política externa dos EUA com a corrente unilateralista do pensamento estratégico americano. A realidade é mais complexa e se é verdade que na Administração americana existem personalidades para quem o potencial de que o país dispõe é, só por si, suficiente para assegurar a protecção dos interesses nacionais, e deve ser usada sem restrições impostas por outros, existem também – e sempre existiram – outras tradições e correntes na reflexão americana sobre política internacional que tornam o debate interno extremamente vivo e interessante. Este debate entre tradições opostas tem sido, segundo Walter Russell Mead, uma das razões do sucesso indiscutível da política externa dos EUA nos mais de dois séculos da sua existência. Em todos os momentos fulcrais de decisão na história americana encontramos um forte choque de correntes e opiniões; não admira que hoje também isto se verifique. Mas este debate enriquece o pensamento estratégico fazendo os defensores de uma e outra estratégia desenvolver e precisar as suas ideias.

No caso concreto, o raciocínio que, no relato credível de Woodward, Powell apresentou ao presidente, baseia-se numa constatação sobre os limites do poder americano, que revelam, *a contrario*, alguns aspectos do poder das Nações Unidas. O cerne da questão, como em múltiplos dilemas nas relações internacionais, reside no entendimento do que é o poder: muitos identificam ainda poder com a disponibilidade de capacidades materiais militares, económicas ou outras; mas o poder é mais – é a possibilidade de, em situações concretas, conseguir os resultados que correspondem aos nossos interesses. Nesta última acepção, as capacidades possibilitam ou facilitam a obtenção dos resultados desejados; mas as capacidades de outros tipo (entre elas o *soft power* em que Joseph Nye insiste), e também o modo como utilizamos a potência de que dispomos (a política ou estratégia nacional), são peças fundamentais do poder de que dispomos para conseguir os nossos objectivos.

Do raciocínio de Colin Powell resulta que, para assegurar os objectivos americanos quanto ao Iraque, os Estados Unidos necessitariam, para além de apoios e aliados, da intervenção de um outro factor – neste caso as Nações Unidas – que minorasse os efeitos negativos duma acção unilateral e melhorasse a probabilidade de o resultado final da política resultar na obtenção dos objectivos que se propunha: o desarmamento do Iraque, a estabilização regional, o reforço da ordem internacional, a prevenção de casos semelhantes, entre outros. Na verdade, a força militar é extremamente eficaz na conquista,

na subjugação, na punição ou na destruição, mas é muito mais aleatória nos seus efeitos de reposição da ordem, e de reforço do direito internacional. Para isto exigem-se outras formas de poder. O poder das Nações Unidas está, precisamente, em ser indispensável para a obtenção de efeitos “positivos”, ou seja, de reafirmação e de reforço da ordem e da legitimidade internacionais e para evitar ou minorar os custos inevitavelmente associados a intervenções, quando estas sejam consideradas necessárias. Com base na Carta das Nações Unidas, no Direito Internacional e em décadas de prática internacional, as Nações Unidas têm um poder inigualado para conferir legitimidade a intervenções armadas, quaisquer que sejam os seus propugnadores. Os efeitos desta legitimação são profundos e variados. A aprovação do Conselho de Segurança das Nações Unidas produz maior aceitação pelas opiniões públicas; garante maior acatamento de qualquer tipo de acção que seja decidido; enfraquece e isola as reacções de países hostis; permite, em vários casos, dispensar o uso da força; facilita a concessão de apoios a uma eventual intervenção; favorece a formação de coligações para os objectivos internacionalmente aceites; reduz os custos de intervenções, caso inevitáveis. Mas os efeitos da legitimação dum política pelas Nações Unidas estendem-se também a mais longo prazo: reforçam a legalidade internacional e a ordem internacionais; favorecem a formação dum consciência ética internacional; desencorajam comportamentos agressivos e aventureiros; contribuem para o prestígio e autoridade dos países que se colocam do lado da legalidade.

Foi todo este conjunto de benefícios que Colin Powell tinha em mente na conversa com o presidente que comecei por referir e foram considerações destas que determinaram a decisão americana de apresentar o caso do Iraque às Nações Unidas. É frequentemente citada, quando se fala de autoridade moral, a pergunta de Estaline sobre quantas divisões tem o papa. Mas aqui vai-se mais longe – sai-se do problema do poder moral para o do poder jurídico e de legitimação.

Mas seria errado ver neste poder das Nações Unidas apenas o seu aspecto jurídico, de afirmação e aplicação da lei internacional. Para além deste componente importantíssimo, uma decisão do Conselho de Segurança traz um outro elemento de legitimação: exprime a vontade da comunidade internacional, em termos políticos, uma vontade de agir em comum em função dum interesse que já não é a soma dos interesses nacionais envolvidos, mas sim um verdadeiro interesse internacional. Daí a imensa importância que é dada à clareza da maioria que apoia uma resolução: enquanto que, caso o envolvimento do Conselho de Segurança apenas trouxesse a validação jurídica a um curso de acção, a

margem de votos favoráveis pouco importaria, já para obter os efeitos políticos da decisão a unanimidade, como foi o caso da resolução sobre o Iraque, ou a quase unanimidade, têm vantagens inegáveis. E nenhum país pode ignorar o imenso reforço de poder que traz a chancela das Nações Unidas, em nome da comunidade internacional.

Esta percepção existiu, como se viu, no Governo americano e este tem, até agora, actuado no quadro das Nações Unidas. São muitas as vozes que descrevem de que este caminho continuará a ser feito em conjunto, e o eterno diálogo estratégico americano, que é feito em público, não cessou. Mas qualquer que seja o evoluir deste caso, o reconhecimento da força das Nações Unidas foi feito e a autoridade destas é e será invocada. Este reconhecimento do poder da comunidade internacional vai fundo: uma intervenção armada no Iraque, se decidida pelas Nações Unidas, tem o apoio largamente maioritário da opinião pública americana; se as Nações Unidas não estiverem envolvidas, apenas uma minoria favorece o uso da força.

É por vezes difícil de entender, e dá margem a confusões e posições extremas, a relação complexa que, em cada momento e em cada caso, se estabelece entre o poder material dos Estados (económico, financeiro e militar) e o equilíbrio entre potências, por um lado, e, por outro, a ordem jurídica e os valores dominantes no sistema intencional. Estes dois componentes são parte integrante do sistema internacional e cada um contribui à sua maneira para a criação da ordem no sistema internacional. Mas são elementos que podem ser vistos como opostos e entre eles, frequentemente, pode existir tensão. No caso do Iraque, certos sectores da opinião americana receiam que uma intervenção das Nações Unidas paralise ou enfraqueça excessivamente os esforços para obter um objectivo que é americano mas que deve ser visto como de toda a comunidade internacional – a eliminação de armas de destruição maciça – e daí que propugnem uma acção unilateral. Do lado oposto estão os que denunciam o que vêem como intenção americana de intervir pela força para solucionar o problema, não respeitando os condicionamentos jurídicos internacionais e o papel que cabe às Nações Unidas.

Esta tensão entre realidades diferentes e interesses por vezes opostos é inevitável no sistema internacional actual. Vivemos num sistema que se pode ainda descrever como anárquico mas onde, sobretudo nas últimas décadas, têm ganho lugar elementos de ordem jurídica e moral e a consciência de que existe uma “comunidade” internacional em que há direitos e deveres, e limites à concorrência e à defesa egoísta dos interesses nacionais. Aqueles que lamentam que os equilíbrios (ou desequilíbrios) de poder tenham ainda tanta

relevância não devem esquecer-se de que a presença duma cultura de convivência sob regras e instituições internacionais é ainda um desenvolvimento recente, a consolidar – em certo sentido trata-se duma superestrutura ainda pouco sólida embora com um poder já inegável. Tal como as coisas estão, entre as duas realidades que compõem o sistema mundial actual não pode deixar de surgir, em muitos casos, tensão. Esta tensão resolve-se por sínteses ou compromissos variáveis, com predomínio para uma ou outra das dimensões da sociedade internacional. Mas cada compromisso deixa, inevitavelmente, alguns descontentes.

É interessante verificar, todavia, o carácter criativo, estabilizador e fator da ordem desta tensão entre opostos. Na verdade, a comunidade internacional não tem um governo e as instituições que existem no campo da segurança colectiva não dispõem de mecanismos de decisão com a eficiência que só poderia resultar da presença dum governo legítimo efectivo. Disto podem resultar situações de inércia perigosa e de injustiça: o processo de decisão é lento, inseguro e a inacção é a solução fácil. Uma liderança que desencadeie a acção das instituições internacionais e coordene as forças de vários países numa acção é necessária. Do outro lado, os poderes de facto, por mais bem intencionados que sejam (e que a si próprios se considerem), não têm autoridade e legitimidade, nem necessariamente uma visão indisputada do bem comum mundial, que ponham do seu lado as opiniões públicas e os governos em todas as questões. Daqui resulta que esta tensão pode ser vista como positiva, como contribuindo para sínteses que traduzam uma incipiente boa governação mundial.

No caso concreto do Iraque, o resultado desta tensão pode ser visto. Os EUA, preocupados com o arrastar duma situação de incumprimento de resoluções do Conselho de Segurança, espicaçam as Nações Unidas a impôr o respeito pelas suas decisões, a bem da paz e da segurança internacionais. É este impulso americano que leva o Conselho a voltar a agir e desencadeia o recomeço das inspecções. Por outro lado, o próprio facto de as Nações Unidas tomarem a seu cargo o problema estabelece balizas a uma possível intervenção e constitui um factor condicionante das possíveis intervenções internacionais.

Esta dialéctica continuará a agir e, dado que estamos a lidar com o jogo recíproco de duas realidades poderosas, não é fácil prever o desenlace – mas, qualquer que ele seja, terá em conta as pressões dos dois lados e até a tentativa de cada um afirmar a sua supremacia sobre o outro: os detentores da potência, procurarão que ela sirva de esteio a uma sua liderança mundial, que julgam mais eficaz e mais apropriada a assegurar a paz e a

estabilidade mundiais; os defensores duma institucionalização crescente da sociedade internacional, com base no princípio da igualdade dos Estados, procurarão que todos e que qualquer acção internacional se conformem às regras e aos mecanismos da Carta. As boas intenções, há que crê-lo, abundam dum lado e doutro; mas impõe-se que os membros activos da comunidade internacional procurem aproveitar e conduzir esta tensão inevitável para a consecução dos resultados que melhor assegurem, no longo prazo, a paz, a ordem e a justiça no mundo.