

OBSERVARE 1st International Conference

16 - 17 - 18 November, 2011

I Congresso Internacional do OBSERVARE

16 - 17 - 18 Novembro, 2011

INTERNATIONAL TRENDS and Portugal's Position



AS TENDÊNCIAS INTERNACIONAIS e a posição de Portugal

Actas

Universidade Autónoma de Lisboa | Fundação Calouste Gulbenkian

<http://observare.ual.pt/conference>

Privatização da segurança e a idéia de ordem liberal

Reginaldo Mattar Nasser

Pontifícia Universidade Católica de São Paulo

Palavras chave: privatização, segurança, violência, ordem

Há uma série de crescentes desafios teóricos e empíricos às concepções tradicionais sobre o significado da “anarquia” no sistema internacional. O aparecimento de novas formas de governança, sem a presença formal do Estado ou de quaisquer outras instituições estatais, passou a ganhar destaque nos anos 90. Os regimes internacionais, as convenções, as normas e a convergência dos valores revelaram uma nova face da política internacional. Os limites entre o doméstico e o internacional igualmente começaram a se desfazer ao mesmo tempo em que um número crescente de atores não-estatais assumem tarefas e funções típicas de um Estado no sistema internacional, inclusive com alguma forma da autoridade legítima. Mudanças de governos centralizados para uma governança “difusa” ou “ungovernance” com a redução de efetivos das forças armadas regulares dos Estados, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, são algumas das causas do rápido crescimento da privatização da violência. A globalização da economia com ascensão da privatização da violência em que os atores não-estatais e estatais tendem a disputar cada o controle de espaços e seus recursos (petróleo, gás, diamantes, madeira e metais preciosos) inserindo-os no mercado mundial. Além disso, vendem direitos de extração de recursos, em zonas sob seu controle, dedicam-se ao tráfico de drogas e de pessoas, ou conseguem dinheiro mediante extorsão em troca de proteção. Dada a proliferação de formas de interação entre as funções de polícia e as instituições privadas, pode-se prever uma continuidade de articulações que vão desde as mais coercitivas até às menos coercitivas. Estamos em um momento em que os diversos atores do sistema internacional estão demarcando territórios provendo a fusão entre o mercado, desenvolvimento e segurança proporcionando uma governança liberal com uma visão expansionista que tem permitido a criação de novas redes ilícitas. Esta é a “estrutura racional” por trás da qual estão envolvidos os interesses privados de muitos atores (os senhores da guerra, os paramilitares, os cartéis da droga, empresas privadas militares de segurança) conferindo um novo sentido de ordem àquilo que, aparentemente, se apresenta como caos.

Reginaldo Mattar Nasser – Mestre em Ciência Política pela UNICAMP e doutor em Ciências Sociais pela PUC (SP). Prof do departamento de política da PUC(SP) desde 1989. A avaliador dos cursos de Relações Internacionais (MEC 2002-2006), coordenador do curso de Relações Internacionais da PUC (SP) 1999-2009, professor do Programa de Pós Graduação em Relações Internacionais (Unesp, Unicamp e PUC). Parecerista da Revista Brasileira de Política Internacional, Revista Brasileira de Ciências Sociais e Contexto Internacional. Membro da Direção da ABRI - Associação Brasileira de Relações Internacionais (2007-2009). Pesquisador responsável do Instituto Nacional de Estudos Sobre os EUA (INEU). Bolsista Erasmus (Universidade do Porto - 2010). Desenvolve pesquisa na área de Política Internacional com ênfase em Conflitos Internacionais, Segurança Internacional, terrorismo, Oriente Médio, África e política externa dos Estados Unidos.

Privatização da violência e Ordem Liberal*

Reginaldo Mattar Nasser*

As respostas dos Estados Unidos aos atentados do dia 11 de setembro ocorreram em torno de três eixos de ação por meio de campanhas simultâneas e interdependentes: 1) Uma guerra de coalizão contra o regime do Talebã no Afeganistão; 2) Uma ação global contra o terrorismo; 3) Medidas de proteção do território norte-americano. A ação global tomou como ponto de partida as resoluções assinadas pelo presidente Clinton em 1995 (PDD-39), que autorizou “as forças policiais e militares dos Estados Unidos a usarem a força para capturar suspeitos de atos terroristas no território de quaisquer países considerados não-cooperativos na luta contra o terrorismo” (Cepik, 2002). Na verdade, após os atentados do dia 11 de setembro, os Estados Unidos e seus aliados passaram a fazer uso da força militar limitada para capturar ou destruir grupos terroristas não apenas nos Estados considerados suspeitos, mas em todo e qualquer Estado e, sobretudo, naqueles considerados falidos ou fragilizados, ou de acordo com a terminologia da Secretaria de Defesa norte-americana, nas áreas sem governo (*ungoverned areas*). Ao contrário das operações militares no Afeganistão, que combinavam caça aos terroristas com ocupação e mudança de regime, as operações contra grupos terroristas escondidos nessas áreas apresentam usos da força que se assemelham às operações policiais. Em março de 2002, comandos armados dos Estados Unidos capturaram um suspeito de pertencer ao Al-Qaeda, em Mogadishu (Somália), levando-o para fora do país para ser julgado. A decisão dos Estados Unidos de agir unilateralmente, sem o auxílio de qualquer autoridade governamental local, estava influenciada pelo fato de que, desde 1992, a Somália é vista como um Estado falido, sem um governo central capaz de proporcionar segurança dentro de suas fronteiras. Invasões como essa na Somália já alertava uma reportagem do *New York Times*, em 2002, poderão tornar-se comuns na nova guerra contra terror conduzida pelos Estados Unidos. Em setembro de 2002, os Estados Unidos enviaram cerca de 800 agentes das Forças Especiais a Djibuti para estabelecimento de um campo de base para operações antiterroristas em todo o Oriente Médio e chifre da África, como parte de um plano elaborado pelo Pentágono que prevê unidades de operações especiais dentro de países onde os Estados Unidos não estão em guerra e que, na maioria das vezes, o governo local não é sequer informado de sua presença (Shanker; Risen, 2002).

Nesse contexto foi ganhando força o argumento de que a luta contra o terrorismo internacional exige novas medidas, pois se acreditava que as disposições da carta da ONU e demais convenções internacionais estão obsoletas e que o novo conflito ocorre sobre fundamentos diferentes. Para enfrentar esse novo terrorismo já não seriam úteis os marcos jurídicos de referência nacional e internacional, como a proibição do uso da tortura e da guerra preventiva, medidas supostamente necessárias para prevenir as ações terroristas. Os Estados Unidos modificaram, até mesmo, sua postura em relação à aplicação das disposições das Convenções de Genebra, e têm gerado um forte debate sobre a legalidade e legitimidade dessa nova prática, sobre suas justificativas a respeito do uso da força bem como sua compatibilidade com as obrigações internacionais em relação aos Direitos Humanos. Outro argumento importante presente nos memorandos – e que pretendemos fundamentar em nosso artigo – era que o Afeganistão – um Estado em colapso – não poderia fazer parte de quaisquer tratados porque seu governo não exercia controle total sobre o território e sua população e, portanto, não era capaz de cumprir suas obrigações internacionais.

Pode-se perceber que, desde o final da Guerra Fria, ganha força a construção de uma nova tipologia dos Estados no sistema internacional (*rogue states, failed states, collapsed states, states of*

* 2ª versão (ampliada) do texto Direitos Humanos e a privatização da violência. In: Reginaldo Mattar Nasser. (Org.). Novas perspectivas sobre os conflitos internacionais. 1a ed. São Paulo: FUNDAÇÃO EDITORA DA UNESP, 2010

* Professor de Relações Internacionais da PUC/SP e Programa de Pós-Graduação San Tiago Dantas (Unesp, Unicamp e PUC/SP). Pesquisador do Instituto Nacional de Ciência e Tecnologia para Estudos sobre os Estados Unidos (INEU).

concern). Os Estados já não se sustentariam numa posição preeminente no campo do Direito Internacional sob quaisquer condições, seu lugar deveria ser determinado, em grande medida, em relação a sua capacidade de situar-se no cenário internacional como infratores ou como guardiões da ordem mundial (*rogue states*), ou aqueles que são incapazes de promover ordem em seu território (*failed states*). Essa avaliação é essencial uma vez que determinará a legitimidade do uso da força de que a comunidade internacional poderá dispor contra esses Estados. A ausência ou fragilidade estatal converteria alguns territórios em terreno fértil para intervenções de todo tipo (econômicas, políticas ou militares) e a legitimidade da intervenção adviria da perda da soberania, de direito ou de fato, desses Estados.

Há um pressuposto, geralmente aceito, de que a capacidade do Estado tem necessariamente um impacto positivo sobre as condições de exercício dos Direitos Humanos. Isto é, supõe-se que Estados mais fortes (*stateness*) teriam sempre um melhor desempenho em medidas de proteção aos Direitos Humanos, porque eles são mais eficazes no controle das ações dos agentes de segurança (públicos e privados) e na manutenção da ordem jurídica na sociedade. Porque, se pretendemos desenvolver uma efetiva teoria de proteção dos Direitos Humanos, devemos-se realizar uma apreciação da importância das fronteiras estabelecidas entre doméstico e o internacional, bem como entre as correspondentes esferas pública e privada. Assim, consideramos imprescindível compreender esse novo contexto internacional em que se constata a limitada ou inexistente responsabilidade desses atores não-estatais em casos de violações dos Direitos Humanos (Clapham, 2006). Devemos enfatizar que a ausência de um conjunto comum de normas, características de Estados em situação de “colapso”, não significa, necessariamente, uma completa anarquia, mas sim que há conflitos de interesses entre os diversos atores, nacionais e internacionais, na tentativa de estabelecimento de uma nova ordem em substituição ao “contrato social” que unia os cidadãos com o Estado (Raeymaekers, 2005).

No contexto do final da Guerra Fria aparecem as denominadas intervenções humanitárias que eram justificadas como um direito de intervir da sociedade internacional em Estados em que ocorrem, de alguma forma, violações dos direitos mais elementares da população com a anuência do próprio Estado. Na origem imediata dessa tendência, encontra-se a reação americana aos atentados terroristas do dia 11 de setembro, – a “guerra ao terror”, que, ao reivindicar a excepcionalidade da situação, deflagrou dois processos simultâneos e indissociáveis. No âmbito “interno”, a proteção da lei internacional de guerra e dos direitos humanos perde validade para os cidadãos não-americanos: persiste a negação do recurso de *habeas corpus* aos detidos em Guantanamo com a tentativa de “legalização” da detenção indefinida; formam-se comissões militares para julgar e condenar supostos “combatentes ilegais”, sem as devidas garantias do direito processual, e se reconhecem provas obtidas por meio da tortura e maus tratos. (Gómez, 2009, p.87)

Para que se realmente compreenda essas mudanças na ordem jurídica é preciso avaliar as consequências decorrentes da instrumentalização da ideia de “*ungoverned areas*” por parte do governo dos Estados Unidos para a política dos Direitos Humanos no contexto da guerra global contra o terrorismo. A questão da falência estatal cria um problema central para o Direito e para a Política Internacional. Como fundamento do Direito Internacional, a ausência de um Estado obstaculiza a possibilidade de que um território ou população possa fazer tratados ou participar das relações diplomáticas. Por uma questão de política internacional, o colapso do governo significa que as nações não podem participar de relações recíprocas e mutuamente benéficas com esse território e população, ou impedir e obrigar qualquer ação governamental. É possível detectar, nos memorandos dos *policymakers* citados, a ressonância dos propósitos daquilo que alguns denominam de “imperialismo liberal” sob a alegação de que a violação das normas dos Direitos Humanos, o desrespeito ao império da lei e a incapacidade dos governos em proverem ordem e justiça justificaria a necessidade de uma nova ordem tutelada pelas grandes potências (Duffield, 2001). A preocupação dos *policymakers* com os Estados Falidos enquanto foco de ameaça pode ser sintetizada em três pontos principais: em primeiro lugar, por falta de capacidade, por intenção, ou ambas as coisas, constata-se que alguns Estados permitem que organizações terroristas realizem atividades em seu território sem medo de captura ou punição.

Essa atitude permite, por sua vez, o acesso de organizações terroristas a recursos, dinheiro e recrutamento de militantes incrementando suas operações; e, por fim, esses governos oferecem aos terroristas a cobertura da soberania do Estado, ao passo que os terroristas se refugiam dentro das fronteiras de um estado que evita sua captura por outros Estados, cujos governos podem estar relutantes em cruzar fronteiras internacionais. Ao mesmo tempo, os terroristas acreditam que outros Estados envolvidos têm pouca esperança de cooperar com governos considerados ineptos em operações antiterroristas (Rotberg, 2002).

Entendemos que essas questões envolvendo reformulações do Direito Internacional em situações de conflitos armados com a presença de atores não-estatais precisam ser inseridas num contexto mais geral, naquilo que se convencionou chamar privatização da autoridade. Durante as últimas décadas do século XX, tornou-se cada vez mais evidente que havia um número crescente de desafios teóricos e empíricos às concepções tradicionais da anarquia no sistema internacional. Há um reconhecimento crescente dos diversos graus de ordem e de interação institucionalizada dentro do sistema internacional; o aparecimento de formas de governança, sem a presença formal do Estado ou de quaisquer outras instituições estatais, passou a ganhar destaque no âmbito internacional. Os regimes internacionais, as convenções, as normas e a convergência dos valores revelaram a nova face da ordem. Os limites entre o doméstico e o internacional igualmente começaram a se desfazer, as questões ambientais e os Direitos Humanos foram influenciados e afetam cada vez mais a política e o Direito Internacional. Nota-se, ao mesmo tempo, um número crescente de atores não-estatais que, em princípio, assumem tarefas e funções típicas do Estado no sistema internacional. Há situações, ainda, em que estes, mesmo não confiando exclusivamente nas ações ou na sustentação explícita dos Estados no âmbito internacional, são reconhecidos como alguma forma da autoridade legítima. Isto é, desempenham o papel da autoridade e são legitimamente reconhecidos por uma coletividade maior (que inclui frequentemente os próprios Estados) ao passo que formuladores de ações políticas garantem contratos, proporcionam ordem e segurança e fazem muitas coisas relacionadas exclusivamente, com as atribuições estatais, atuando simultaneamente nos âmbitos doméstico e internacional. (Hall; Biersteker, 2002, p.3-4)

Nos casos de falência estatal, a comunidade internacional organizada, ou aqueles que falam em seu nome, consideram que a invocação dos Direitos Humanos e do direito à autodeterminação autoriza a intervir em matéria de assuntos internos com o objetivo de restaurar a autoridade do Estado, condição *sine qua non* para o bom funcionamento do Direito Internacional. O ponto de partida dessa prática foi a Resolução 794 (de 3 de dezembro de 1992) em que o Conselho de Segurança decidiu que “a magnitude da tragédia humana causada pelo conflito” na Somália constituiu uma ameaça para a paz. Em consonância com as mais recentes práticas do Conselho de Segurança pode ser tomado como dado o fato de que violações graves e sistemáticas dos Direitos Humanos ou violação do princípio da democracia interna é suficiente para permitir a intervenção nos assuntos internos de um Estado – pelo menos no caso de um Estado em que a autoridade do governo é inoperante. Por exemplo, nos casos da Bósnia-Herzegovina, Ruanda e Haiti, não estávamos diante de um Estado agressor (real ou potencial) que deveria ser coagido a se comportar de determinada forma por meio de sanções. Com o objetivo de restaurar a ordem interna, o Conselho de Segurança se valeu do Capítulo VII da Carta, reivindicou a prerrogativa de autorizar, se necessário, o uso da força militar quando considerar que a situação está em seu limite para ameaçar a paz nos termos do Artigo 39. Em tal eventualidade, o Conselho de Segurança entendeu que não é obrigado a obter o consentimento do Estado interessado, uma vez que tal consentimento não poderia ser concedido por se tratar de um “Estado falido”, mas tal ação poderia ser justificada a partir do maior interesse da população de tal área. Nesse sentido, em suas ações mais recentes, o Conselho de Segurança tem interpretado o seu mandato de forma ampla, julgando ser competente, para tomar medidas de grande alcance que vão desde a desmobilização das Forças Armadas, proteção de instalações de infraestrutura, até medidas administrativas complexas que envolvem a construção da paz. São precedentes que poderão permitir no futuro ações previstas no Capítulo VI da Carta da ONU referente às relações interestatais que possam ser utilizadas no plano interno desses Estados também (Thürer, 1999).

em decorrência do colapso da autoridade do governo, o conflito assume um caráter “anárquico” que, muito provavelmente, não será conduzido de uma forma sustentada e concertada por grupos organizados sob o comando responsável de uma parte do território do Estado sob o seu controle

Em outubro de 2001, quando, na ONU, o embaixador dos Estados Unidos leu um relatório no Conselho de Segurança acerca do início da ação militar no Afeganistão, rotulando os atos terroristas como “ataques armados realizados contra os Estados Unidos”, a alegação era que o apoio do governo talebã à Al-Qaeda significava que o Afeganistão lançou um ataque armado contra os Estados Unidos, o que justificaria uma resposta nos termos do Artigo 51. O embaixador afirmou ainda que os atentados de 11 de setembro de 2001 eram uma ameaça permanente aos Estados Unidos, já que a organização Al-Qaeda utilizava o território do Afeganistão como base de operação graças à proteção dos talebãs. Nem o Conselho de Segurança nem a Assembleia Geral aprovaram qualquer resolução condenando o lançamento de operações militares contra o Afeganistão, o que sugere a aprovação tácita à ação dos Estados Unidos e, portanto, uma nova interpretação para ataque armado. O Artigo 51 pode ter justificado o uso da força no Afeganistão, tendo como pressuposto a existência de um forte elo entre os ataques do dia 11 de setembro, os terroristas da Al-Qaeda e seus patrocinadores (talebãs). Cabe indagar se, ao contrário dos chamados Estados patrocinadores do terrorismo, muitos Estados, considerados falidos, poderiam ser responsabilizados pelas ações dos terroristas dentro de suas fronteiras por causa de sua incapacidade de controlar o seu território? Assim, torna-se difícil encontrar um consenso na comunidade internacional a respeito da justificativa de uma intervenção militar nos Estados como autodefesa com o objetivo de capturar ou matar terroristas (Glennon, 2002).

A proposta de se utilizar o Iraque como ponto de partida para re-configurar o Oriente Médio, a fim de torná-lo mais compatível com as metas políticas do Ocidente, se baseou na crença de que a mudança de regime para uma democracia estável começaria a gerar ordem e paz tão necessárias ao Oriente Médio. Embora relatórios divulgados Pentágono não descartassem a possibilidade de atacar Damasco, se a Síria não atendesse às exigências dos EUA, havia uma forte crença de que a contundência da ação militar no Iraque geraria um efeito moral extensivo a outros Estados “suspeitos” alterando pêndulo do equilíbrio regional em prol de Israel. “Por que deveríamos entrar imediatamente em negociação com todos os envolvidos no conflito entre Israel e palestinos, em especial com os europeus e as Nações Unidas, antes de a Síria, o Hezbollah (no Líbano), e o Irã terem tempo para absorver totalmente o significado real da nossa vitória?”, indagava um ex-alto funcionário do Pentágono. (op. Cit. Lobe, 2003). Referindo-se à decisão da Líbia de abandonar seus programas de armas não convencionais e de admitir as inspeções internacionais, o colunista do The New York Times William Safire, concluía que, “estas novidades [guerras do Afeganistão e Iraque] demonstram que o que temos fazendo é estrategicamente sólido, além de moralmente correto” (Safire, 2004).

De uma forma geral os objetivos dos EUA não correspondem com aquilo que se requer para a elaboração de uma “Grande Estratégia”, imerso em contradições doutrinárias o pensamento neoconservador fracassou em perseguir objetivos liberais com meios realistas que se manifestou não apenas na perspectiva de difundir a democracia com métodos militares, mas também em vislumbrar uma estratégia eficiente de combate ao terrorismo. Apesar das freqüentes menções que o governo Bush e os neoconservadores fazem a respeito do caráter inédito das ameaças advindas de atores não-estatais, justificando inclusive a necessidade da adoção de novos conceitos, as decisões de atacar o Afeganistão e o Iraque evidenciaram a manutenção de percepções “estatocêntricas” sobre as relações internacionais, não dando a devida importância à existência de verdadeiros grupos de insurgentes que em grande medida não dependem do apoio estatal. Mesmo quando se volta especificamente para a avaliação do comportamento estatal a doutrina incorre em incompatibilidade manifesta entre duas proposições. Como vimos anteriormente a justificativa principal do governo Bush para se recorrer ao preemptive attack era que os inimigos se comportavam de modo irracional (undeterrable), mas ao mesmo tempo acreditou que invasão do Iraque propagaria uma medida dissuasória, desestimularia outros

estados a apoiarem terroristas. Ou seja, aposta na eficácia do bandwagoning admite implicitamente que esses mesmos Estados adotariam um tipo de ação racional, decorrente do medo de ser aniquilado.

Em nenhum momento aqueles que adotam a premissa da irracionalidade de certo atores, se perguntam por qual motivo os Estados fariam isso, mesmo enfrentando uma situação de risco de mais isolamento econômico, ou ainda, de se ver impedido de até desenvolver tecnologias nucleares relacionadas com uso pacífico? É verdade que a falta de transparência desses governos tem o poder de alimentar as acusações, mas ainda assim, provavelmente, mais importante do que a incerteza da maioria dos observadores, todos os especialistas concordam que o desejo do Irã de enriquecer urânio para produzir combustível nuclear faz pouco sentido econômico ou de uma perspectiva energética, pois são caros e ineficientes. Tudo isso faz com que a política nuclear do Irã pareça absurda, à primeira vista, a não ser que o propósito seja realmente produzir armas nucleares. As versões de que havia laboratórios biológicos móveis no Iraque levaram ao excesso de confiança da administração Bush na culpa do Iraque, pois correr o risco de entrar em guerra com os EUA só faria sentido se estivesse realmente abrigando armas de destruição em massa. Na realidade, Saddam, provavelmente entendeu que deveria manter a aparência da posse dessas armas como única forma de garantir sua sobrevivência, o que é perfeitamente compreensível quando visto sob perspectiva iraquiana. A experiência dos EUA em avaliar os motivos subjacentes ao comportamento do Iraque sob o regime de sanções deve ser repensada; pois apesar de certas ações como as adotadas pelo Iraque e outros Estados, considerados Parias, terem uma racionalidade irreconhecível às percepções ocidentais revelam no fundo uma estratégia de sobrevivência, ainda que por vezes se mostrem equivocadas.

Relativizando o peso das idéias na determinação da estratégia dos EUA, Jervis (Jervis, 2003), alerta que é preciso levar em consideração a existência de certos fatores culturais, estruturais e institucionais que predis põem o país a seguir em busca da supremacia, independentemente das eventuais alterações das metas governamentais. Além disso, mesmo admitindo que os EUA continuem com plena capacidade econômica e militar, o seu poder ainda é objeto de limitações domésticas o que nos leva a perguntar se o sistema político americano poderia sustentar os fundamentos doutrinários da doutrina Bush por muito tempo? O regime político dos EUA dificilmente poderá apoiar uma política exterior tão ambiciosa, se esta política não traz os resultados esperados, pois poucos americanos se sentem portadores de uma missão imperial que de algum modo coloca em questão a permanência dos valores liberais.

A doutrina da contenção e da dissuasão foram os conceitos chave que deram clareza e propósito, por varias décadas, à política exterior norte-americana e justificou, durante todo o período da guerra fria, a constituição de várias agências governamentais, civis e militares. A divisão bipolar do mundo, as armas nucleares cada vez mais sofisticadas, e o constante choque das ideologias em expansão, foram circunstâncias que deram vida e reforçaram os fundamentos dessas doutrinas, mas é preciso sublinhar, de acordo com Ikenberry, (Ikenberry, 2008) que elas se encontravam imersas no conjunto dos ideais políticos da ordem liberal. Portanto, embora a agenda democrática liberal não aparecesse explicitamente nos documentos de Segurança e Defesa, e apesar de serem consideradas secundárias na promoção da segurança dos EUA, as políticas e as instituições que sustentavam o princípio do livre comercio, e a abertura econômica entre as sociedades industriais avançadas, desempenharam um importante na realização da Grande Estratégia norte-americana. De fato, apesar de as grandes doutrinas da guerra fria obscurecerem as idéias que respaldavam a ordem democrática liberal, estas estavam profundamente arraigadas na experiência da política externa americana. Preconizavam a substituição das regiões autárquicas, que contribuíam para a ocorrência das crises econômicas mundiais e dividiam o mundo em blocos, por um sistema econômico mundial aberto e não discriminatório. Nesse entendimento, a paz e a segurança eram impossíveis em um mundo de regiões econômicas fechadas e exclusivas. Portanto, pode-se concluir que nem todos os fundamentos da ordem liberal estiveram sob ataque no governo Bush, as estratégias de governança multilateral e as alianças estiveram em risco, mas as dimensões econômicas continuaram em funcionamento. Bush apareceu como um neo-wilsoniano que elegeu a promoção da democracia – um dos

componentes do projeto liberal internacionalista – como seu propósito. Num novo ambiente internacional mais ameaçador, a tarefa de construção de uma nova ordem internacional liberal é muito maior e mais complexa do que se poderia imaginar à primeira vista e, portanto as perspectivas de sobrevivência do internacionalismo são muito grandes, ainda que aplicado unilateralmente. (Ikenberry 2006)

Mead faz uma observação extremamente pertinente sobre a abrangência do conceito de soft power formulado por Nye, qualificando o poder econômico como um sticky power que não se baseia nem na coação militar (hard power), nem na identificação de valores (soft power). Trata-se de um conjunto de instituições e práticas econômicas que têm a capacidade de atrair outros Estados para a órbita de influência norte-americana. Historicamente foi constituído sobre dois fundamentos – sistema monetário internacional e livre comércio – que, durante o período da guerra fria, propiciaram aos países construir instituições que deram confiança aos investidores estrangeiros, em concorrência com as propostas de planificação e investimentos estatais, para o desenvolvimento de suas economias. Subjacente às essas atividades encontrava-se a determinação dos EUA em abrir seus mercados às exportações, como parte da estratégia global de contenção do comunismo. O déficit comercial dos EUA, por exemplo, estimulou a produção e o consumo no resto do mundo, aumentando seu interesse por participar na economia global liderada pelos EUA. Criando incentivos de acesso aos capitais e aos mercados globais, os EUA, se vale de uma poderosa força que protege os fundamentos do liberalismo americano de uma erosão ainda maior. (MEAD, 2004).

A legitimidade das ações norte-americanas provém do fato que os EUA, ao assumirem a responsabilidade e, por vezes, a missão, de manutenção da Ordem Mundial demonstre capacidade de promover a justiça e o bem estar da comunidade internacional. É avaliado positivamente quando coincidem seus ideais e interesses, porém os EUA são uma grande potência com interesses que, por vezes, nada têm em comum com os bens públicos globais. Embora os presidentes dos EUA tenham a clara compreensão do dever de guiar suas ações em prol do interesse nacional, há certa margem de manobra para justificar sua implementação, que varia de administração para administração. As mudanças não dependem apenas das variáveis internacionais, mas pautam-se também em função das percepções dos cidadãos norte-americanos sobre o bom funcionamento da política e da economia e das convicções sobre o que constitui uma justa distribuição de custos e benefícios na sociedade. Tais flutuações, todavia, são dimensionadas em cada governo pelo *feeling* presidencial em conduzir a nação em suas ações externas diante de situações nas quais tem de ser realizados severos *trade-offs* entre segurança, liberdade e bem-estar material. Portanto, em certo sentido, a linha de continuidade da política externa entre os sucessivos governos será traçada mais em função da capacidade e da legitimidade do presidente em sustentar os propósitos da grande estratégia do que propriamente de ações exclusivamente militares (Brown, 1994).

As guerras atuais estão cada vez mais distantes dos postulados das chamadas “velhas” guerras no que se refere a quem são os atores, como empreendem a luta e como se obtém o financiamento. Torna-se muito difícil fazer uma diferenciação entre a repressão, entendida como os ataques no interior de um Estado e a agressão (ataques a partir do exterior). As mudanças de governos centralizados para uma governança “difusa” ou “*ungovernance*” com a redução de efetivos das forças armadas regulares dos Estados, tanto em países desenvolvidos como em desenvolvimento, são algumas das causas do rápido crescimento da privatização da violência. A globalização da economia com ascensão da privatização da violência, em territórios sob jurisdição de Estados considerados falidos, os atores não-estatais, como grupos paramilitares e guerrilhas, tendem a disputar cada vez mais os recursos naturais. De outro lado, atores estrangeiros (Estados e empresas transnacionais) buscam se apropriar e controlar a economia desses países inserindo seus recursos (petróleo, gás, diamantes, madeira e metais preciosos) no mercado mundial. Muitos desses investidores possuem recursos significativos para prover sua própria proteção e, portanto, deverá contar com os seus próprios sistemas de segurança.

Assim é que alguns autores (Münkler, 2004) têm chamado a atenção para o fato de que o intitulado modelo clássico de guerra entre os Estados não nos ajuda mais a compreender os casos

em que os Estados têm abdicado, ou não demonstram capacidade, de exercerem o monopólio dos meios da violência e em seu lugar apresentam-se, cada vez mais, os atores não-estatais, – desde os chamados senhores da guerra e grupos de insurgentes, empresas de segurança militar até as redes de terror internacionais. Muitos desses novos atores podem ser classificados como empresários da guerra, e conduzem os conflitos bélicos por conta própria, conseguem os recursos financeiros de pessoas privadas e de outros Estados, vendem direitos de extração de recursos em zonas sob seu controle, dedicam-se ao tráfico de drogas e de pessoas, ou conseguem dinheiro mediante extorsão em troca de proteção.

Pode-se, portanto, falar da “governança da segurança” para referir-se a um conjunto de instituições, formais ou informais, governamentais ou privadas que proporciona certos meios para o controle social e para a resolução de conflitos, e que tentam promover a paz frente às ameaças que surgem da vida coletiva. Dada a proliferação de formas de interação entre as funções de polícia e as instituições privadas, pode-se prever uma continuidade de articulações que vão desde as mais até as menos coercitivas.

A privatização do conflito não é um fenômeno novo, sendo amplamente praticada até 1800. Como reis e príncipes tentavam estender seu controle sobre novas extensões de terra, o sistema feudal do serviço militar os impediu de obter os exércitos maiores. Esta restrição levou-os a empregar mercenários. Embora o uso de mercenários e outros meios de violência privatizada fosse bem sucedida, o preço para sucesso era uma luta contínua do Estado para regular o seu comportamento e desempenho. Este conflito, em última análise, era sobre a autoridade e a legitimidade do Estado contra o poder real desses meios privatizados para fazer a guerra. Mas o que é novo é o desenvolvimento de fornecedores internacionais de segurança privada, cujo tamanho e especialização são equivalentes, e por vezes superiores, aos dos fornecedores de segurança do Estado (Singer, 2001). O que é novo é o número de contratados que trabalham para os estados. Nos Estados Unidos, por exemplo, a relação dos contratantes para o pessoal da ativa, durante a primeira Guerra do Golfo, foi de 1 a 50; na Operação Iraqi Freedom, que foi de 1 a 10. Empreiteiros de segurança privada (Private Security Companies) agora fornecem cada vez mais tipos de serviços militares, incluindo alguns que foram considerados essenciais na era moderna. Isto permite aproximar essas novas empresas traz do campo de batalha. Na Operação Iraqi Freedom, empreiteiros forneceram apoio operacional para sistemas como o JSTARS e Patriot, e foram fortemente envolvidos na reconstrução pós-conflito, incluindo em criar e treinar o exército iraquiano e as forças policiais. Um pequeno número de empresas forneceu ainda o pessoal armado que operam com as tropas no campo de batalha. Muito mais comum, entretanto, são empresas que fornecem logística, aconselhamento e treinamento e serviços de policiamento para os estados e atores não-estatais.

A utilização de empresas de segurança privadas no Iraque e os graves abusos no exercício das suas operações chamaram a atenção para a necessidade para se avaliar seus impactos sobre a Ordem Internacional num novo quadro jurídico internacional. O governo dos Estados Unidos contratou a empresa DynCorp para restabelecer o sistema policial no Iraque após a queda de Saddam e, desde então, vários de seus funcionários têm sido acusados de comportamento desumano, compra de armas ilegais, tráfico de mulheres, falsificação de passaportes e outros atos ilegítimos, mas no entanto nenhum desses funcionários foram processados criminalmente até o momento (Singer, 2004).

Com o final da Guerra Fria, as Companhias Militares Privadas passaram a converter-se em soluções do mercado frente às novas tendências à privatização de várias funções governamentais, além disso, há que se considerar a diminuição significativa do patrocínio político-militar das grandes potências de que muitos países do terceiro mundo beneficiavam-se, a progressiva deterioração do perfil de segurança desses estados, a redução dos exércitos, as carências das missões de paz; fatores que se confluem para a consolidação de um verdadeiro mercado para a presença das forças privadas (Singer, 2001/2002). Estima-se que o mercado dessas atividades inclui várias centenas de empresas, geram receita anual global de mais de 100 bilhões de dólares e são frequentemente utilizadas pelos mais diferentes atores em conflitos: ditadores, exércitos rebeldes, cartéis de drogas e até mesmo as missões de paz.

Outra novidade é a natureza transnacional do mercado. Segurança privada é um fenômeno global. Na década de 1990 todas as operações de paz multilateral conduzida pela ONU foram realizadas com a presença das empresas militares de segurança. Os Estados que as contrataram para serviços militares variou de Estados considerados altamente capazes como os Estados Unidos como também Estados como Serra Leoa. Diversas Corporações globais contrataram as empresas para sua segurança local e organizações não-governamentais que trabalham em zonas de conflito ou territórios instáveis na Europa Oriental, Oriente Médio, África, Ásia e América Latina fez o mesmo.

O problema principal é que as questões legais e regulamentares em torno da privatização da nova indústria militar não são claras. Segundo a lei internacional, as pessoas que vendem esses serviços são conhecidas como mercenários, mas as várias definições que o Direito Internacional usa para identificar os mercenários incluem uma série de requisitos, de tal forma que é quase impossível encontrar qualquer pessoa em qualquer lugar que cumpra todos os critérios, e muito menos uma empresa do setor. Diferentemente dos mercenários, as empresas privadas militares de segurança são entidades privadas transnacionais que vendem serviços militares legalmente registrados por meio de contratos com governos, organizações intergovernamentais e não-governamentais. Os empregados que trabalham para essas empresas de segurança privadas, protegendo as corporações multinacionais extrativas encontram-se frequentemente envolvidos em conflitos com as populações locais, mas a existência de um vácuo jurídico dentro deste domínio crítico permanece como um dos maiores desafios à crença na eficácia de normas legais que regulamentariam a proteção dos Direitos Humanos na arena internacional (ver Singer, 2001).

Essas novas modalidades têm substituído, em certa medida, a utilização de mercenários tradicionais, preenchendo o vazio deixado em sobretudo três tipos de situações de instabilidade em que seus empregados são contratados como civis armados e, diferentemente dos militares, operam em “zonas cinzentas”, como combatentes ilegais sem supervisão ou responsabilidade: (1) zonas de conflito armado de baixa intensidade (as novas guerras assimétricas) onde os exércitos não são totalmente implantados ou em situações pós-conflito com um alto nível de insegurança; (2) em conflitos armados, onde não há a presença de organizações internacionais; e (3) nas áreas de conflitos por recursos naturais onde os Estados são frágeis e há presença marcante das corporações transnacionais (Thompson, 1994).

De acordo com Saskia Sassen argumenta a globalização contemporânea deve ser compreendida como um processo de rearticulação das estruturas global e nacional em que ocorre é a desmontagem parcial dos estados nacionais e o desenvolvimento correspondentes de novas “global assemblages”. Olhando dessa perspectiva, privatização e globalização não são simplesmente forças de erosão do Estado que têm participado ativamente de sua própria parcial “desmontagem”. O problema é que quando usamos os termos como liberalização financeira, comercial e privatização para descrever que as transformações da autoridade política na economia só registram o retraimento do Estado em sua capacidade de regulação. Mas não registrar todas as maneiras em que o Estado participa na criação de os novos marcos por meio dos quais a globalização é promovida, nem muito menos captam as transformações decorrentes desse impacto no interior do estado. (Sassen, 2006:234).

Assim, essa noção de um duplo processo de desmontagem do Estado remontagem global permite explorar novos caminhos e possibilidades a serem aprofundadas para analisar a privatização da segurança, e capturar suas implicações para a governança de segurança contemporânea. Ao situar o surgimento de *assemblages* de segurança global dentro destas transformações interrelacionadas na governação, a privatização da segurança apareça como parte de uma ampla reestruturação e reconfiguração das relações público-privado e global-local. (Abrahamsen & Williams, 2009)

Estamos igualmente em um momento em que os diversos atores do sistema internacional estão intentando demarcar territórios e, nesse sentido, Duffield (2001) argumenta, apropriadamente, que a fusão entre o desenvolvimento e segurança tem proporcionado ao mundo uma governança liberal com uma visão expansionista que tem permitido a criação de novas redes ilícitas por meio

das quais dinheiro, armas e drogas são traficadas por atores públicos, privados, militares e civis. Esta é a “estrutura racional” por trás da qual estão envolvidos os interesses privados de muitos atores (os senhores da guerra, os paramilitares, os cartéis da droga, empresas privadas militares de segurança). O que poderia aparecer num primeiro momento como uma situação caótica é, na realidade, a expressão dos interesses privados em associação com alguns Estados, que não querem que esses conflitos armados de baixa intensidade terminem. As novas guerras seriam “complexos políticos emergentes”, constituídos em áreas marginais do sistema liberal global em substituição à regulamentação convencional.

Sabemos o quão intrincadas e problemáticas são as relações entre direito e poder nas conexões cada vez mais frequentes entre a chamada ordem interna e o âmbito das relações internacionais. Alguns supõem que o Direito Internacional é uma farsa que apenas encobre interesses e usos do poder, outros pensam que é uma força com suficiente poder para permitir que um conjunto de juristas com boa vontade possa elaborar um código compreensível para as nações e os homens, possibilitando assim uma vida de paz e harmonia com o mundo. É difícil determinar quem é mais nocivo a esse problema, o cínico ou o ingênuo, pois ambos supõem que o Direito Internacional é um tema a respeito do qual cada um pode intuitivamente formar uma opinião (doxa) sem levar em consideração as consequências que sua proposição acarreta e quais os princípios sociológicos que regem a complexa estrutura da sociedade internacional.

Bibliografia

Abrahamsen, Rita and Williams, Michael C.. Security Beyond the State: Global Security Assemblages in International Politics. *International Political Sociology* (2009) 3, 1–17

CEPIK, M. A. C. Terrorismo e contraterrorismo: respostas norte-americanas e suas implicações para o Brasil. 7-10 ago. Brasília, 2002.

DUFFIELD, Mark "Governança Global e as novas guerras", Zed Books, Londres , 2001)

HALL, R. B.; BIERSTEKER, T. J. The Emergence of Private Authority in Global Governance. Cambridge: Cambridge University Press, 2002.

IKENHEKKY, John An Agenda for Liberal International Renewal in Michèle A. Flournoy and Shawn Brimley Finding Our Way: *Debating American Grand Strategy* Center for a New American Security 2008.

Ikenberry, John. Liberal International Theory in the Wake of 911 and American Unipolarity 2006

LOBE, Jim. After the Conquest of Iraq: Road Map or Road to Damascus? *Foreign Policy In Focus*. April 14, 2003

MEAD, Walter Russell. Sticky Power. *Foreign Policy* March/April 2004

MÜNKLER, Herfried .Viejas y nuevas guerras Asimetría y privatización de la violencia, Siglo XXI Editores, Madrid, España, 2005

SHANKER, T.; RISEN, J. The New York Times. 12 ago. 2002.

SASSEN, Saskia. Territory, Authority, Rights: From Medieval to Global Assemblages. Princeton University Press, 2nd ed. 2008

SINGER, P. War, Profits, and the Vacuum of Law: Privatized Military Firms and International Law. *Columbia Journal of Transnational Law*, n.42, 2004.