

Obstáculos à segurança humana

Análise dos informes nacionais do *Observatório da Cidadania* 2004¹

Os informes nacionais do *Observatório da Cidadania* oferecem uma série de argumentos e evidências sobre os problemas e as dificuldades que põem em risco a segurança das pessoas nos diferentes países. As possíveis ameaças correspondem a sete dimensões principais: econômica, alimentar, sanitária, pessoal, comunitária, cultural (incluindo a dimensão de gênero) e política. A pobreza, sem dúvida, destaca-se nos informes como um dos obstáculos centrais à segurança humana.

Karina Batthyány²

A segurança é tema de um debate intenso sobre as políticas que podem tornar o mundo e as sociedades mais seguras, uma discussão sobre os fatores que causam incerteza, medo e insegurança nas pessoas e nos Estados. Esse debate é complexo e envolve opiniões antagônicas – uma expressão da diversidade do próprio mundo e um reflexo dos interesses e das posições diferentes que têm os países e seus centros de decisão política. Nesse constante e inevitável repensar global, o conceito de segurança humana pode ajudar a situar o debate num plano mais próximo ao que realmente exige o conjunto da humanidade, e não somente naquele que interessa a uns poucos Estados e seus organismos de segurança.

O conceito de segurança humana surgiu no contexto da pesquisa para a paz na década de 1980, em oposição ao conceito de “segurança nacional”, que predominou durante a Guerra Fria. Porém, sua divulgação ampla em nível internacional só ocorreu em 1994, quando o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (Pnud) centrou seu Relatório de Desenvolvimento Humano nessa idéia.³ Para o

Pnud, a essência da insegurança humana é a vulnerabilidade, e a pergunta que devemos fazer é como proteger as pessoas, insistindo no seu envolvimento direto e no vínculo estreito entre desenvolvimento e segurança.

Como ponto de partida, o Pnud identificava as seguintes dimensões da segurança: econômica, alimentar, sanitária, ambiental, pessoal, de gênero, comunitária e política. Poucos anos depois, governos como os do Japão, da Noruega e do Canadá adotaram um conjunto de idéias subjacentes a esse conceito para elaborar suas políticas exteriores e preparar uma lista de temas concretos, como a proibição das minas antipessoais, o controle de armas leves, o repúdio ao recrutamento de crianças como soldados, a promoção do direito internacional humanitário, o apoio aos novos organismos de direitos humanos criados pela Organização das Nações Unidas (ONU), a assistência às pessoas refugiadas, a participação em operações para a manutenção da paz etc.

Dessa forma, o conceito de segurança humana vem evoluindo, e a discussão que gera é uma excelente oportunidade para repensar os velhos esquemas de segurança centrados nos aspectos militares e para identificar as necessidades do conjunto do planeta em toda sua diversidade, aspectos que praticamente não são considerados nas políticas públicas gerais.

De acordo com a definição da Comissão de Segurança Humana, a expressão significa proteger as liberdades vitais e as pessoas expostas a ameaças e a certas situações, reforçando seus aspectos fortes e suas aspirações, além de criar sistemas (políticos, sociais, ambientais, econômicos,

militares e culturais) que dêem às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de vida.⁴

Para além da defesa do território

O conceito de segurança humana complementa o conceito territorial de segurança do Estado, pois diz respeito mais ao indivíduo e à comunidade do que ao Estado. Portanto, pode ser estabelecida uma diferenciação clara entre as políticas de segurança nacional – centradas na integridade territorial de um Estado e na liberdade de determinar sua forma de governo – e o conceito de segurança humana, que tem como foco as pessoas e as comunidades, especialmente civis que estejam em situação de vulnerabilidade extrema, em consequência de guerras ou por marginalização social e econômica. Os perigos para a segurança das pessoas incluem ameaças e condições que nem sempre eram vistas como tais para a segurança do Estado; e, o que é ainda mais importante, o campo dos atores envolvidos foi ampliado, deixando de ser exclusivamente estatal. O objetivo da segurança humana implica não somente a proteção das pessoas, mas também seu empoderamento^{NR}, para que possam enfrentar as situações por si mesmas.

1 Neste volume, encontram-se os informes dos seguintes países: Angola, Argentina, Canadá, Coreia do Sul, Holanda, Índia, Iraque, México, Nigéria, Palestina, Peru e Uganda. A edição completa, com todos os países, está disponível no CD-ROM que acompanha esta publicação.

2 Socióloga, pesquisadora em Ciências Sociais no secretariado internacional do *Social Watch*.

3 PNUD. *New dimensions of human security*. Nova York: Oxford University Press, 1994.

4 Ver o relatório final da Comissão de Segurança Humana. Disponível em: <www.humansecurity-chs.org/finalreport/outline_spanish.html>. Acesso em: 22 set. 2004.

^{NR} Na língua inglesa, o verbo *empower* significa “dar poder”, “capacitar”, “habilitar”. Não há correspondência exata em português. Organizações da sociedade civil vêm usando o verbo “empoderar”, apesar de ainda não estar dicionarizado.

Pessoas da academia com renome internacional, como o ganhador do Prêmio Nobel de Economia, Amartya Sen, insistem, há vários anos, na necessidade de ser adotada essa nova perspectiva da segurança humana, como um instrumento para repensar o futuro e o próprio desenvolvimento, que não se reduz ao crescimento da renda *per capita*, mas inclui a expansão das liberdades e da dignidade das pessoas. Sen defende a redefinição das antigas instituições internacionais, criadas na década de 1940, e a elaboração de uma agenda para as mudanças necessárias, onde estão incluídos acordos comerciais, leis de patentes, iniciativas de saúde global, educação universal, disseminação tecnológica, políticas ambientais, dívida externa, gestão de conflitos, desarmamento etc. Em suma, uma agenda para viabilizar a segurança humana.

Os objetivos da segurança humana coincidem também com o Programa de Ação para uma Cultura de Paz e com a Declaração do Milênio, aprovados pela Assembleia Geral da ONU em 1999 e 2000, respectivamente. Embora o conceito e o trabalho inicial tenham partido de círculos e governos predominantemente ocidentais, desde o primeiro momento foi aberto o debate internacional para integrar todos os matizes e as posições divergentes, próprios da diversidade política e cultural do mundo. Portanto, existe um debate acadêmico e político interessante que questiona se a segurança humana deve estar centrada nos direitos políticos de primeira geração ou se deve incluir, também, os direitos de segunda e terceira geração, até mesmo o direito ao desenvolvimento e à alimentação.

Segurança humana é um conceito inclusivo. Surge na sociedade civil, como uma tentativa de proteger as pessoas e suas comunidades, para além da preocupação com a defesa do território e o poder militar. Está baseada na noção de segurança da pessoa, com a compreensão de que tanto o Estado como os atores não-estatais e a sociedade são responsáveis pelo desenvolvimento e devem estar envolvidos na

promoção de políticas e ações que fortaleçam a segurança e o desenvolvimento dos seres humanos.

A segurança humana é multidimensional e tenta definir as esferas políticas, econômicas, sociais, culturais e ambientais que afetam a segurança das pessoas, além de identificar ameaças tradicionais e não-tradicionais à segurança. A segurança humana enfatiza a associação e o esforço conjunto, ou seja, o multilateralismo e a cooperação. O contexto internacional e os resultados da globalização modificaram a escala dos problemas, antes vistos exclusivamente numa perspectiva nacional. Agora estamos confrontados com uma nova ordem internacional, na qual somente a capacidade de interação pode fazer com que os Estados recuperem sua capacidade de trabalhar com outros atores e gerem um sistema capaz de atender às demandas nas instâncias nacional, regional e internacional.

Paradigmas da segurança humana

Ao definir a segurança humana, o secretário-geral da ONU, Kofi Annan, afirmou que esta noção,

em seu sentido mais amplo, envolve muito mais do que a ausência de conflitos. Incorpora os temas: direitos humanos, boa governança, acesso à educação e à saúde, além de assegurar que cada indivíduo tenha as oportunidades e a capacidade de escolha necessárias para desenvolver todo o seu potencial. Cada passo nessa direção é também um passo em direção à redução da pobreza, ao crescimento econômico e à prevenção de conflitos. A liberdade de não ter de enfrentar privações e medo e a liberdade de as gerações futuras herdarem um ambiente natural e saudável são as dimensões que, de forma inter-relacionada, compõem a segurança humana e, portanto, a segurança nacional.⁵

O paradigma do desenvolvimento humano vincula a segurança humana à equidade, à sustentabilidade, ao crescimento e à participação, ao possibilitar a verificação do nível de segurança de vida alcançado pelas pessoas numa sociedade e também ao interpretar as possibilidades e os desafios que essa sociedade tem de superar para se aproximar de um desenvolvimento humano pleno e sustentável.

Nessa perspectiva, o que importa, em termos de segurança, não é tanto que o Estado e a sociedade se preocupem em garantir condições para a paz, em função de ameaças externas, porém que garantam as condições mínimas para que as pessoas se sintam seguras em suas sociedades.

A segurança humana tem duas dimensões fundamentais: a primeira é a proteção diante de ameaças crônicas, como a fome, as doenças e a repressão; a segunda é a proteção diante de alterações súbitas e prejudiciais na vida cotidiana, seja em casa, no trabalho ou na comunidade. Tais ameaças podem ter impacto negativo em todos os níveis de renda e de desenvolvimento em âmbito nacional.

O respeito aos direitos humanos constitui o núcleo de proteção da segurança humana. A promoção dos princípios democráticos é um passo para a consecução da segurança humana e do desenvolvimento, pois permite que as pessoas participem das estruturas de governança e sejam escutadas. Para isso, é necessário criar instituições sólidas, que estabeleçam o Estado de direito e dêem poder às pessoas.

A segurança humana só é possível quando está baseada no desenvolvimento sustentável. Isso pressupõe segurança em níveis diferentes para toda a sociedade: contra os riscos e ameaças físicas, de renda, educativa, habitacional, de saúde e ambiental.

A visão dos informes nacionais

Os informes nacionais do *Observatório da Cidadania* oferecem uma série de argumentos e evidências sobre os problemas e as dificuldades que põem em risco a segurança das pessoas nos diferentes países. As possíveis

⁵ Disponível em: <www.un.org/News/Press/docs/2000/20000508.sgsm7382.doc.html>. Acesso em: 22 set. 2004.

ameaças ou obstáculos correspondem a sete dimensões principais: econômica, alimentar, sanitária, pessoal, comunitária, cultural (incluindo a dimensão de gênero) e política – todas elas claramente aparentes nos diferentes informes nacionais. Em vários países, são observados os impactos da pobreza, da exclusão econômica, das desigualdades sociais e da insegurança alimentar como os maiores e mais comuns obstáculos à segurança humana.

Embora não se pretenda realizar uma análise regional no sentido estrito, podem-se identificar claramente problemáticas distintas de acordo com as diferentes regiões ou com as diferentes posições dos países no contexto internacional. Fica claro, por exemplo, que nos países industrializados o principal obstáculo à segurança humana está associado à dimensão econômica, em virtude da ausência de parâmetros equitativos na distribuição dos benefícios sociais e na provisão de acesso aos serviços básicos para todos setores da sociedade. Os elementos principais mencionados são: recessão, pouco crescimento, crise econômica e deterioração da qualidade e das condições de vida da população.

A esse respeito, os informes de Portugal, Suíça, Holanda e Alemanha são bem ilustrativos. O informe de Portugal apresenta a deterioração das condições de vida da população por causa da crise econômica, assim como um sentimento crescente de insegurança pessoal. O informe da Suíça esclarece o crescimento medíocre de sua economia desde o início da década de 1990 e os impactos dos cortes de impostos, que dificultam cada vez mais a implementação de melhorias sociais. Isso significa que a desigualdade social continuará a crescer na Suíça. O informe da Holanda explica como os problemas econômicos estão afetando a seguridade social e em que medida também afetam a tolerância e a hospitalidade em relação a imigrantes. O informe da Alemanha também se refere a essa problemática e destaca os obstáculos criados por problemas fiscais e pelos cortes dos gastos destinados ao bem-estar social.⁶

Pobreza e iniquidade econômica

Lamentavelmente, o tema da pobreza e de seus impactos sobre a deterioração das condições de vida de milhões de pessoas é recorrente nos informes dos países em desenvolvimento. Sem dúvida, a pobreza se destaca como um dos obstáculos centrais à segurança humana. A gravidade desse problema aparece de forma eloqüente nos informes de países como: Argélia, Bangladesh, Bolívia, Colômbia, El Salvador, Guatemala, Quênia, Nepal, Nigéria, Panamá, Uganda, entre outros.

A pobreza está relacionada estreitamente a outros obstáculos. O informe da Argélia cita a pobreza disseminada e crescente, os atentados terroristas frequentes e os desastres naturais. No Quênia, a pobreza e o crime organizado são os obstáculos centrais. No Panamá, a pobreza afeta 40% da população, o que torna a luta contra essa situação – na tentativa de assegurar que a população receba os serviços mínimos necessários – o maior desafio à segurança humana, especialmente na zona rural. Na Colômbia, não será possível garantir o gozo de uma segurança humana plena enquanto a guerra, a pobreza e a desigualdade continuarem aumentando.

Condições associadas à pobreza, como problemas de desemprego e iniquidade econômica, são também obstáculos citados, como no caso da Bolívia e de El Salvador. O funcionamento adequado dos mercados e o estabelecimento de instituições fora destes são aspectos cruciais na erradicação da pobreza. Vários informes consideram essenciais a distribuição justa da riqueza e o crescimento econômico que beneficie as pessoas vivendo em situação de pobreza extrema.

Além da pobreza crônica, os obstáculos à segurança humana se manifestam em condições econômicas desfavoráveis, impactos sociais das crises econômicas e desastres naturais. Para garantir a segurança das pessoas afetadas pela crise, ou para possibilitar que saiam da pobreza, são ne-

cessárias políticas sociais que satisfaçam suas necessidades básicas e garantam níveis econômicos e sociais mínimos. Três quartos da população do mundo não desfrutam da proteção da seguridade social ou não têm trabalho garantido.

Outro aspecto são os diferentes obstáculos que têm suas raízes no gênero. É de importância vital a possibilidade de as mulheres terem acesso à posse e/ou propriedade da terra, crédito, educação e habitação, especialmente as que vivem na pobreza.

A distribuição equitativa dos recursos é percebida como fundamental para garantir os meios de vida, assim como as medidas de proteção social e as redes de segurança podem contribuir para estabelecer níveis sociais e econômicos mínimos entre setores mais vulneráveis.

Segurança na saúde

Outro tema que aparece com destaque especial é a segurança na saúde, ou seja, a saúde como elemento da segurança humana. Apesar dos avanços alcançados no atendimento à saúde, mais de 20 milhões de pessoas morreram no último ano em virtude de enfermidades que poderiam ter sido evitadas. A saúde é um componente essencial porque a base da segurança é proteger a vida humana, e a boa saúde é uma condição prévia para a estabilidade social.

Nos informes, foram identificados três grandes problemas de saúde vinculados estreitamente à segurança humana: as doenças infecciosas, as ameaças sanitárias relacionadas à pobreza e os riscos à saúde gerados pela violência, em virtude de conflitos e guerras.

Nessa área, os problemas mais sérios são a mortalidade infantil e o HIV/Aids. A mortalidade infantil está estreitamente relacionada à pobreza e é derivada da desnutrição, da carência de água potável e saneamento adequado, de infecções, má qualidade da alimentação e falta de atendimento médico. O aumento da população infectada com o HIV/Aids é outra das principais vulnerabilidades na área de saúde. Isto fica claro nos países da África Subsaariana.

6 Alguns desses informes não estão disponíveis na seção "Panorama Mundial", mas todos integram o CD-ROM que acompanha este volume.

Corrupção e violência

À abordagem da segurança humana a partir das dimensões econômica e sanitária, somam-se outras vulnerabilidades que afetam a segurança das pessoas na esfera política e social. São exemplos as debilidades em matéria de governança democrática e a instabilidade dos sistemas políticos. Essas vulnerabilidades podem levar a situações de violência, como se observa em vários países, tais como: Colômbia, Nepal, Nigéria e Uganda.

Os planos de segurança nacional que vários governos desenvolveram no marco da luta global contra o terrorismo não têm ajudado a aliviar a situação de segurança política dos países. Os informes nacionais dão ênfase especial à necessidade de condições democráticas, boa governança e segurança política, como requisitos para a segurança humana.

Corrupção, discriminação em função de raça, sexo, etnia, religião ou filiação política, juntamente com insegurança política e ausência de possibilidades democráticas, põem em risco a segurança humana em muitos países.

Outro grupo de obstáculos relacionados a fatos violentos de diferentes tipos é citado em muitos informes, principalmente

dos países africanos e latino-americanos: violência urbana, homicídios, crime organizado, conflitos armados e atentados terroristas.

Observa-se um aumento das redes de criminalidade que agravam a violência urbana, especialmente nos países da América Latina. No Brasil, destaca-se a violência urbana, especialmente contra jovens pobres, como um dos obstáculos centrais à segurança humana. Nesse setor da população, o índice de homicídios é quase dez vezes superior ao da população em geral.

Cada vez mais, é reconhecido que as mulheres e as crianças são as principais vítimas, as mais afetadas pelas consequências da violência. De acordo com os informes, a violência relacionada ao gênero está aumentando.

Desigualdades sociais entre os gêneros

Finalmente, deve-se dar atenção especial aos problemas de gênero em diversos países. Em geral, o panorama da segurança humana entre as mulheres é adverso, e uma de suas expressões é o não-reconhecimento de direitos específicos das mulheres, principalmente na esfera trabalhista e reprodutiva, assim como a violência contra as mulheres em diferentes esferas.

Embora o tema seja abordado em vários informes de países industrializados, nos países em desenvolvimento há uma preo-

cupação especial e interesse em proporcionar opções e oportunidades às pessoas que nunca as tiveram: educação para as meninas, proteção das mulheres contra a violência doméstica e no local de trabalho, assim como acesso ao poder político e econômico real para todas as mulheres. A ênfase dada a essas dimensões que afetam a equidade entre os gêneros é determinada pela realidade de cada país, e isso está refletido claramente nos informes que tratam desse problema.

Três obstáculos

Para resumir, os três obstáculos mais destacados contra a segurança humana foram: a preocupação pela segurança dos indivíduos e suas comunidades, especialmente nos setores mais vulneráveis; conflitos, ameaças e violências de diferentes tipos (conflitos entre Estados, colapso de Estados, violações de direitos humanos, terrorismo, crime organizado etc.); a pobreza e as situações de exclusão econômica.

Os informes nacionais oferecem uma visão da segurança humana que implicaria permitir a todos os seres humanos viverem em condições de justiça, equidade, liberdade, tolerância e boa saúde, e terem acesso a alimentação adequada, educação e um meio ambiente saudável. Em outras palavras, condições que nos permitam viver com dignidade. ■