

SEGURANÇA COLETIVA: DESAFIOS NO ÂMBITO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

JOAQUIM SANTANA

Coronel de Infantaria e Assessor do Instituto da Defesa Nacional. Participou em diversas missões de apoio à paz, designadamente, UNPROFOR, IFOR, SFOR e UNTAET. Entre 2003 e 2007 desempenhou funções de Oficial de Planeamento na Divisão Militar do Departamento de Operações de Manutenção de Paz (DPKO), no Secretariado da Organização das Nações Unidas, em Nova Iorque, período durante o qual teve oportunidade de acompanhar pessoalmente os preparativos e a realização da Cimeira Mundial de 2005, referidos neste artigo. Entre 2009 e 2011, prestou novamente serviço em *secondment* no DPKO, como Oficial de Ligação no *Sudan Integrated Operational Team*, no *Office of Operations*.

INTRODUÇÃO

Embora seja possível encontrar algumas construções teóricas sobre o tema nos séculos XVII e XVIII, o conceito de segurança coletiva ao nível global foi essencialmente desenvolvido e aplicado no final da Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações, e no final da Segunda Guerra Mundial, com a assinatura da Carta das Nações Unidas e a criação da Organização das Nações Unidas (ONU), em 26 de junho de 1945. Este artigo procura responder à questão central sobre se a ONU conseguiu cumprir a sua principal vocação de alcançar a paz e segurança internacionais, através de um sistema de segurança coletiva baseada na resolução de conflitos por via pacífica ou com recurso a operações de manutenção e/ou imposição de paz, sobretudo após o fim da Guerra Fria.

Para tal, o artigo centra-se na análise e reflexão sobre os três principais documentos do processo que culminou na Cimeira Mundial de 2005, considerada como uma oportunidade única numa geração de reformar e fortalecer a ONU e de melhorar a segurança coletiva da comunidade internacional, ao nível nacional, regional e global: o Relatório do Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre Ameaças, Desafios e Mudança, *A More Secure World:*

*Our Shared Responsibility*¹; o Relatório do Secretário-Geral Kofi Annan à Assembleia Geral da ONU, *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All*²; e o documento final da Cimeira Mundial de 2005³.

Inicialmente, é feita uma retrospectiva histórica sobre o conceito de segurança coletiva, passando-se depois a uma observação sobre a Liga das Nações e as razões que estiveram na base do seu insucesso, após o que é efetuada uma análise da Carta das Nações Unidas e do papel da ONU no âmbito da paz e segurança internacional. De seguida, o artigo detém-se sobre uma análise aos documentos referidos no parágrafo anterior, seguindo-se uma avaliação sobre o que foi feito neste âmbito desde 2005 até à atualidade, terminando com uma apreciação sobre a oportunidade histórica da Cimeira de 2005⁴, e com uma breve visão prospetiva sobre a possível evolução da questão da segurança coletiva no âmbito da ONU.

O CONCEITO DE SEGURANÇA COLETIVA

Não existe consenso em torno de uma definição única do conceito de segurança coletiva. Tal como os conceitos de "democracia", "direitos

humanos” e “Estado de Direito”, a expressão “Segurança Coletiva” está associada a um conjunto diverso de conjeturas e ideias, cuja perenidade decorre em boa parte da discussão sobre o próprio conceito (Danchin e Fisher, 2010).

Pode dizer-se que as origens do conceito de segurança coletiva remontam ao final do século XVII, nomeadamente com os ensaios de William Penn e de Abbé de Saint-Pierre (1693 e 1713, respetivamente), que defendiam uma organização de base legal das potências europeias, numa perspetiva de certa forma equivalente àquela que viria a estar na base da criação da Liga das Nações ou das Nações Unidas. Um século mais tarde, no conhecido ensaio “A Paz Perpétua” (1795), Immanuel Kant argumentava também que a paz era um objetivo ao alcance da humanidade, de forma incremental (Danchin e Fisher, 2010).

Com efeito, e embora a ideia de segurança coletiva resulte de uma longa lista de propostas para lidar com a guerra e a paz, a questão central tem-se mantido a mesma: o acordo entre os Estados-membros de uma determinada organização para impedir coletivamente o uso da força por qualquer membro dessa organização com a finalidade de ganhar vantagens face aos outros membros. Baseado nesta premissa, nenhum Estado-membro poderá perturbar a paz ou atacar outro Estado-membro, sob ameaça de retaliação por parte de todos os outros Estados-membros, que considerarão qualquer ataque a esse Estado como um ataque a si próprios. Desta forma, o conceito de legítima defesa, universalmente aceite como direito inalienável dos Estados soberanos, foi expandido para incluir o direito da comunidade internacional para prevenir a guerra (Weiss *et al.*, 2007).

Deste modo, podemos tentar definir segurança coletiva como um sistema universal

ou regional institucionalizado, através do qual os Estados-membros acordam conjuntamente, por via de tratado, reagir a qualquer ato de agressão ou qualquer outra forma ilegal de recurso ao uso da força por parte de um Estado-membro. O conceito de segurança coletiva é assim primariamente dirigido ao uso ilegal da força dentro do próprio grupo de Estados que forma o sistema de segurança coletiva, e não contra uma qualquer ameaça externa (Danchin e Fisher, 2010).

Neste âmbito, importa referir que o conceito de “defesa coletiva”, embora com muitas semelhanças relativamente ao conceito de “segurança coletiva” se distingue deste último sobretudo pelo compromisso entre os Estados-membros da respetiva organização em considerar o ataque contra um ou mais Estados-membros por um Estado ou entidade externa à organização, como um ataque contra todos e, invocando o direito à legítima defesa, individual ou coletiva, se obrigam a prestar mutuamente assistência ao Estado ou Estados-membros da organização que foram atacados, incluindo com recurso à força armada. O conceito de defesa coletiva tem as suas origens nas alianças estabelecidas entre Estados⁵, sendo a sua aplicação atual mais conhecida a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), cujo Artigo V reflete a essência do referido compromisso entre os seus Estados-membros⁶.

A LIGA DAS NAÇÕES E A SEGURANÇA COLETIVA

A Liga das Nações, ou Sociedade das Nações, considerada por muitos autores como a primeira forma estruturada de um sistema de segurança coletiva, foi formalmente criada em 28 de junho de 1919, com a assinatura por 44 Estados do Tratado de Versailles, local onde

as potências vencedoras da Primeira Guerra Mundial se reuniram com o objetivo de negociar um acordo de paz para por fim à Primeira Guerra Mundial. A sua criação foi baseada na proposta de paz de 14 pontos do Presidente Woodrow Wilson⁷, apresentada ao Congresso dos Estados Unidos em janeiro de 1918, que enunciava as bases para uma paz sustentável na Europa e a reorganização das relações internacionais, após o final da Primeira Guerra Mundial.

Com sede em Genebra, a Liga das Nações tinha como principais órgãos a Assembleia com todos os seus membros, o Conselho da Liga composto por membros permanentes e não-permanentes, em sistema rotativo, todos com capacidade de veto, o Secretariado, e várias Conferências, Comitês e Comissões especializadas. Como órgãos autónomos, foram também criados o Tribunal Permanente de Justiça Internacional e o Tribunal Internacional do Trabalho. O principal objetivo da Liga das Nações era o de garantir a integridade territorial e a independência política dos seus membros, sendo a Liga autorizada a tomar as ações julgadas necessárias à manutenção da paz (embora o sistema fosse descentralizado, limitando-se a Liga a recomendar aos Estados-membros que usassem a força armada), a estabelecer procedimentos para arbitragem e a criar mecanismos para a aplicação de sanções económicas e militares.

Devido à recusa do Congresso em ratificar o Tratado de Versailles, os Estados Unidos nunca fizeram parte da Liga das Nações, embora a maior parte da política externa americana da época estivesse de uma forma geral alinhada com os seus objetivos principais. Esta ausência é considerada uma das principais fragilidades da Liga, dado o peso dos Estados Unidos na cena internacional da época.

A partir do início dos anos 30, a par de um

crescente número de insucessos na resolução de diversas crises multinacionais mais localizadas, assiste-se ao gradual declínio da Liga das Nações, como reflexo sobretudo da incapacidade da Grã-Bretanha, da França e dos Estados Unidos se oporem com sucesso às crescentes trajetórias nacionalistas, fascistas e imperialistas da Alemanha nazi, Itália e Japão, respetivamente. De certo modo, a falta de cooperação e de ação coletiva, razões que motivaram a criação da Liga das Nações, foram exatamente aquelas que estiveram na origem do seu insucesso, resultante sobretudo da incapacidade em ultrapassar as divergências entre os Estados que dela faziam parte. Em setembro de 1939, com o início da Segunda Guerra Mundial, a Liga das Nações é dissolvida, tendo sido formalmente extinta em abril de 1946, aquando da transferência das suas responsabilidades para a Organização das Nações Unidas.

SEGURANÇA COLETIVA E A CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS

Com o fim da Segunda Guerra Mundial emergiu novamente na comunidade internacional a inequívoca intenção de encontrar formas de “preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade”⁸. A preocupação com a segurança coletiva é desde logo concretizada no preâmbulo da Carta das Nações Unidas, que indica claramente que o primeiro objetivo da ONU é a manutenção da paz e da segurança internacional, através da adoção de medidas coletivas eficazes para prevenir ou dissuadir as ameaças à paz, e reprimir os atos de agressão ou outra qualquer ameaça à paz, procurando resolver os eventuais conflitos entre os seus membros por via pacífica⁹.

De relevar que, pela primeira vez na História, um conjunto de Estados se comprometem formalmente, através da assinatura da Carta, a resolver as suas disputas por meios pacíficos e abster-se de recorrer à ameaça ou uso da força, contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer dos Estados-membros¹⁰.

Para tal, os Estados signatários conferiram ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na sua salvaguarda e concordaram em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança agiria em seu nome¹¹. Neste contexto, o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas baseia-se em três vias, seguidas per se ou de forma complementar: a “Solução pacífica de controvérsias”, descrita no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, a “Ação em caso de ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão”, conforme o capítulo VII, e ainda os “Acordos regionais”, objeto do capítulo VIII da Carta.

Quanto à primeira via, a Carta aponta sobretudo para a busca pelas partes em conflito de “uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha¹², privilegiando a negociação e a procura de consensos na resolução de conflitos. A segunda começa por considerar a utilização de sanções de vária natureza e o rompimento de relações diplomáticas contra países infratores¹³, prossequindo com a possibilidade de recurso à força militar, se as restantes medidas se revelarem inadequadas¹⁴, com vista a forçar o cumprimento das decisões do Conselho de Segurança e promover o restabelecimento da paz e da segurança internacionais. Por último, a terceira via está direcionada para a dimensão regional da resolução de conflitos,

ficando no entanto excluída a autorização das medidas de imposição, que o Conselho retém em qualquer circunstância como competência própria exclusiva¹⁵.

Destes conjuntos de medidas, no caso da aplicação do Artigo 41.º da Carta, o Conselho de Segurança tem recorrido sobretudo à imposição de sanções económicas dirigidas contra indivíduos, grupos ou Estados. Por outro lado, no âmbito da aplicação do Artigo 42.º e 53.º da Carta, o Conselho tem adotado resoluções autorizando operações de manutenção de paz ou de imposição de paz, comandadas pela ONU e com forças cedidas por Estados-membros (“capacetes azuis”) ou, respetivamente, de autorizações bem definidas, concedidas a organizações regionais ou sub-regionais para conduzir essas operações, como por exemplo à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), à União Africana (UA), à União Europeia (UE) ou à Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO).

No entanto, durante o período da Guerra Fria (1947-1991), a rivalidade entre as duas grandes potências, os Estados Unidos e a União Soviética, provocou uma quase paralisia do Conselho de Segurança, através do veto ou da ameaça de veto de cada uma dessas potências a quaisquer resoluções que pudessem de alguma forma por em causa os respetivos interesses, direta ou indiretamente, na maior parte das vezes antagónicas e em direta competição entre si. De 1945 a 1990, o veto foi utilizado 193 vezes em questões substantivas por um ou mais membros permanentes do Conselho de Segurança, enquanto de 1991 a 2007 o poder de veto foi invocado apenas 19 vezes (Baylis *et al.*, 2008).

Durante este período, apenas algumas resoluções sobre sanções foram adotadas pelo Conselho de Segurança, sendo as mais

conhecidas as impostas contra o regime de apartheid na África do Sul em 1963 e contra a autoproclamada Rodésia do Sul em 1965. Por outro lado, as missões de paz da ONU limitaram-se essencialmente à manutenção do cessar-fogo e à estabilização das zonas em conflito, tentando assim criar condições para o desenvolvimento de esforços de natureza política, com vista à resolução dos conflitos por via pacífica. Essas operações consistiam sobretudo em ações de patrulhamento de observadores militares desarmados e de tropas com armamento ligeiro, com a missão de monitorizar e informar sobre a situação no terreno e de empreender medidas de reforço de confiança (*confidence-building measures*)¹⁶.

A “NOVA” SEGURANÇA COLETIVA

Com o fim da Guerra Fria¹⁷, alterou-se drasticamente o contexto estratégico para a segurança coletiva e a manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas. O desbloqueio da ação do Conselho de Segurança permitiu à ONU expandir as suas operações muito para além das missões ditas “tradicionais”, que envolviam até então sobretudo tarefas de monitorização levadas a cabo por militares, para complexas missões “multidimensionais”, com diversas componentes civis, para além das forças militares e de polícia, desenhadas com vista a garantir a criação de condições para a implementação de acordos de paz abrangentes e a contribuir para as bases de uma paz sustentável. As forças e elementos de manutenção de paz da ONU, ou *UN peacekeepers*¹⁸, foram sendo solicitados a realizar uma crescente variedade e quantidade de tarefas complexas, designadamente ajudar a construir instituições sustentáveis de governação, monitorização dos direitos humanos, reforma do sector da segurança, desarmamento, desmobilização e

reintegração dos ex-combatentes. A natureza dos conflitos também mudou ao longo dos anos: originalmente concebidas como forma de lidar com conflitos entre Estados, as operações de manutenção de paz da ONU foram sendo cada vez mais dirigidas a conflitos intraestatais e a guerras civis¹⁹.

Esta evolução pode ser facilmente confirmada pela simples contabilização do número de operações de manutenção de paz autorizadas pelo Conselho de Segurança: entre maio de 1948 e julho de 1991, o Conselho autorizou o lançamento de 23 operações de manutenção de paz; desde fevereiro de 1992 até ao presente, o Conselho autorizou um total de 46 operações. O número de *peacekeepers* (civis, militares e polícia) envolvidos nestas operações ilustra também de forma clara esta evolução: de cerca de uma centena de observadores militares em 1948, passando por alguns picos de algumas dezenas de milhares nas décadas de setenta e oitenta, foi atingido em 1993 um número sem precedentes de aproximadamente 78.000, e que depois de uma nova redução significativa no final da década de noventa e no princípio do século, tem crescido sustentadamente desde 2004, cifrando-se atualmente em cerca de 104.000 *peacekeepers*²⁰.

Na mesma linha, o processo de aplicação de sanções foi igualmente desbloqueado. No início da década de mil novecentos e noventa, o Conselho de Segurança adotou resoluções deste tipo contra os regimes do Iraque em 1990, e da ex-Jugoslávia em 1991. Seguiram-se na mesma década sanções contra os regimes da Somália, da Libéria, do Haiti, de Angola, do Ruanda, da Serra Leoa e da Sérvia. Embora algumas destas sanções tenham sido entretanto levantadas, outras ainda se mantêm em efeito e um número considerável de novas sanções foram sendo acrescentadas. Atualmente, a

lista consolidada de sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas compreende um total de 617 indivíduos e 422 entidades ou outros grupos²¹.

Por outro lado, a partir de 1990 os esforços diplomáticos e os bons ofícios do Secretário-Geral das Nações Unidas foram sendo estruturados no que ficou conhecido como “missões políticas especiais” (*special political missions*)²² que podem ser definidas como missões civis das Nações Unidas implantadas por um período limitado, com o objetivo de apoiar os Estados-membros na prevenção de conflitos, e em esforços de implementação (*peacemaking*) e consolidação (*peacebuilding*) da paz, algumas das quais foram lançadas na sequência de operações de manutenção de paz bem sucedidas²³. Atualmente estão ativas 11 missões políticas especiais da ONU, sete missões de “bons-ofícios”, e várias missões de investigação e averiguação²⁴.

No entanto, os acontecimentos mais marcantes na área da segurança na década de 90, designadamente as guerras na ex-Jugoslávia a partir de 1991, o genocídio no Ruanda em 1994 e a guerra no Kosovo em 1998-1999, e sobretudo os atentados terroristas em Nova Iorque em 11 de setembro de 2001 e a invasão do Iraque em março de 2003, vieram alterar o paradigma da segurança coletiva, não apenas no âmbito da ONU, mas de uma forma geral na cena internacional.

Com efeito, se até então as principais ameaças à paz e segurança internacionais tinham tido origem em conflitos entre Estados, ou entre fações ou partes rivais dentro do mesmo Estado, após o 11 de setembro de 2001 esta realidade foi profundamente alterada, quando a única superpotência, os Estados Unidos, foi atacada no interior do seu próprio território por um grupo terrorista com ligações a nível global, a Al-Qaeda. No dia seguinte

ao dos ataques, o Conselho de Segurança adotou uma resolução condenando os ataques e considerando-os uma ameaça à paz e segurança internacionais, nos termos da Carta das Nações Unidas²⁵, cuja interpretação generalizada foi o do reconhecimento ao direito à legítima defesa individual e coletiva. Nesse mesmo dia, os Estados Unidos invocaram pela primeira vez o Artigo V do Tratado do Atlântico Norte²⁶, apelando à defesa coletiva e à solidariedade e colaboração dos outros Estados-membros da Aliança.

No final do mês de setembro de 2001, o Conselho de Segurança, ao abrigo do Capítulo VII da Carta das Nações Unidas, adotou unanimemente uma resolução contra o terrorismo e todas as suas formas de financiamento, assim como contra os Estados-Membros que apoiassem, fornecessem abrigo ou armas, financiassem, recrutassem ou ajudassem de qualquer forma terroristas²⁷.

Em 20 de setembro de 2001, o Presidente George W. Bush declara que os Estados Unidos estão em “guerra” contra o terror. A partir dessa data, são lançadas pela OTAN e/ou pelos Estados Unidos e seus aliados várias operações militares de combate com o objetivo de eliminar a Al-Qaeda, incluindo operações contra alegadas bases de terroristas no interior de países soberanos, independentemente da autorização destes, o que esteve na origem da guerra do Afeganistão em outubro de 2001. A guerra contra o terror anunciada pelo Presidente Bush culminou com a invasão do Iraque em março de 2003 por uma coligação liderada pelos Estados Unidos, à margem de qualquer resolução do Conselho de Segurança, com base na alegação de posse de substâncias radioativas proibidas e desenvolvimento de capacidade nuclear bélica por parte das autoridades iraquianas. Tal nunca veio a ser confirmado pelos inspetores da ONU ou por

outra entidade independente, e tal alegação, mesmo que provasse ser verdadeira, não constituiria uma base legal para o uso da força, dado não ser considerada uma razão válida para a legítima defesa.

O RELATÓRIO DO PAINEL DE ALTO NÍVEL DAS NAÇÕES UNIDAS SOBRE AMEAÇAS, DESAFIOS E MUDANÇA, *A MORE SECURE WORLD: OUR SHARED RESPONSIBILITY*²⁸

Na sequência destes eventos, o Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan, no seu discurso perante a Assembleia-Geral em setembro de 2003²⁹, advertiu os Estados-membros que as Nações Unidas se encontravam perante um dilema crucial: a organização poderia elevar-se à altura dos desafios colocados pelas novas ameaças, ou arriscar sofrer uma erosão em face da crescente discórdia entre Estados-membros sobre a forma como lidar com estes desafios, designadamente através de ações unilaterais lançadas nesse âmbito por alguns Estados-membros.

Na opinião do Secretário-Geral, as Nações Unidas estavam assim num momento decisivo da sua existência, nomeadamente quanto à visão na Carta sobre segurança coletiva para os seus Estados-membros. Com vista a uma reflexão mais profunda e abrangente sobre esta questão, Kofi Annan anunciou a criação do Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre Ameaças, Desafios e Mudança, composto por 16 eminentes personalidades provenientes de diferentes partes do mundo, com o objetivo de analisar as ameaças existentes à paz e segurança internacionais, avaliar a forma como as políticas e estruturas da ONU tinham respondido a essas ameaças, e fazer recomendações para o fortalecimento da própria ONU, de modo a que a organização pudesse contribuir melhor para a segurança coletiva dos Estados-membros no século XXI.

No seu relatório final, apresentado em dezembro de 2004, o Painel de Alto Nível das Nações Unidas sobre Ameaças, Desafios e Mudanças³⁰, preconizou que o principal desafio para o século XXI seria o de formar um entendimento mais amplo sobre o conceito de “segurança coletiva”, salientando a interligação entre o desenvolvimento económico, a segurança e os direitos humanos, e o imperativo da ação coletiva e da cooperação entre os Estados para alcançar esses objetivos (Danchin e Fisher, 2010). A questão da segurança coletiva é de tal modo central neste relatório que, ao longo das suas 99 páginas, a expressão *collective security* pode ser encontrada um total de 85 vezes.

Neste relatório, o Painel de Alto Nível recorda que a ONU foi criada em 1945, com o objetivo principal de preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra e garantir que os horrores das duas guerras mundiais não mais fossem repetidos. Seis décadas depois, as maiores ameaças à paz e à segurança iam muito para além de guerras entre Estados: estendiam-se à pobreza; às doenças infecciosas e à degradação ambiental; às guerras e violência dentro dos próprios Estados; à propagação e possível utilização de armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; ao terrorismo; e ao crime organizado transnacional. As ameaças passaram a ter origem em atores estatais e não-estatais que, para além atentarem de contra a segurança do Estado, visavam também por em causa a própria segurança humana. Definindo ameaça para a segurança internacional como “qualquer evento ou processo que possa conduzir à morte de pessoas ou diminuição da sua expectativa de vida, em larga escala, e prejudicar os Estados, entendidos como a unidade básica do sistema internacional”, o Painel de Alto Nível identificou seis tipos de ameaças com que o mundo se

deveria preocupar: (1) ameaças econômicas e sociais, incluindo a pobreza, doenças infecciosas e degradação ambiental; (2) conflitos entre Estados; (3) conflitos internos, incluindo a guerra civil, genocídio e outras atrocidades em larga escala; (4) armas nucleares, radiológicas, químicas e biológicas; (5) terrorismo; e (6) crime transnacional organizado. Assim, considerou o Painel de Alto Nível que no mundo atual a ameaça para um Estado-membro é uma ameaça para todos, sendo indispensáveis as estratégias coletivas, as instituições coletivas e um coletivo sentido de responsabilidade. O argumento para a segurança coletiva assentava assim em três pilares básicos: as ameaças não conhecem fronteiras nacionais, estão interligadas e devem ser tratadas ao nível global e regional, bem como a nível nacional. Nenhum Estado, forte ou fraco poderia, sozinho e/ou pelos seus próprios meios, fazer face às ameaças. E não se podia presumir que todos os Estados serão sempre capazes, ou têm a vontade, de cumprir a sua responsabilidade de proteger as suas próprias populações e de não por em causa a segurança dos seus vizinhos.

O RELATÓRIO DO SECRETÁRIO-GERAL KOFI ANNAN À ASSEMBLEIA GERAL DA ONU, *IN LARGER FREEDOM: TOWARDS SECURITY, DEVELOPMENT AND HUMAN RIGHTS FOR ALL*³¹

Em março de 2005, o Secretário-Geral Kofi Annan submeteu à Assembleia-Geral para apreciação pelos Estados-membros antes da Cimeira prevista para setembro desse ano, no início da 60.ª sessão da Assembleia-Geral das Nações Unidas, naquela que considerou ser uma oportunidade histórica, única durante uma geração, um relatório inspirado na reflexão abrangente sobre os dois principais desafios

globais colocados perante a ONU: o reforço do sistema de segurança coletiva e o alcançar dos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio (ODM)³².

Baseado no relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança, *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All* e nos ODM, o relatório do Secretário-Geral reagrupou os diferentes tópicos em três temas principais: erradicação da pobreza (*freedom from want*), viver sem medo (*freedom from fear*), e liberdade para viver com dignidade (*freedom to live in dignity*), acrescentando um capítulo sobre o reforço da estrutura e os órgãos da própria organização (*strengthening the United Nations*).

Sobre a questão da segurança coletiva, e apesar de ter incorporado recomendações do relatório do Painel de Alto Nível, o enfoque e a estrutura deste relatório foram substancialmente diferentes daquele, o que pode desde logo ser avaliado por uma questão meramente estatística: enquanto, como foi referido, o relatório do Painel de Alto Nível contém 85 referências à expressão "segurança coletiva", o relatório do Secretário-Geral menciona essa expressão apenas oito vezes.

Mantendo o ênfase na estreita relação e interdependência entre o desenvolvimento, a segurança e os direitos humanos e reiterando que nenhum Estado se pode proteger agindo sozinho e que os Estados-membros necessitam de um sistema de segurança coletiva equitativa, eficiente e eficaz, o Secretário-Geral sublinhou a interligação entre ameaças num mundo globalizado, salientando a necessidade de estabelecer um novo compromisso sobre a definição e aplicação de estratégias globais destinadas a enfrentar a gama atual de ameaças: de guerras entre Estados às armas de destruição maciça, ao terrorismo, ao colapso do Estado e conflitos internos, a

doenças infecciosas mortais, à pobreza extrema e à destruição do meio ambiente.

O relatório prossegue apresentando uma nova visão de segurança coletiva, baseada essencialmente na descrição das ameaças, na sua interdependência e na necessidade de encontrar consensos entre os Estados para lhes fazer face propondo medidas concretas para: (1) a prevenção do terrorismo designado "catastrófico", nomeadamente através da adoção de uma estratégia comum de combate ao terrorismo transnacional e da realização de uma convenção internacional para a supressão de atos de terrorismo nuclear; (2) o controlo das armas nucleares, biológicas e químicas, com o apelo ao cumprimento dos tratados de não-proliferação de armas nucleares e das convenções sobre armas biológicas e químicas; (3) a redução do risco e prevalência de conflitos, salientando que a prevenção de conflitos deveria estar no centro de todos os esforços da ONU, através da mediação e dos bons ofícios, aplicação de sanções pelo Conselho de Segurança, das operações de manutenção da paz (*peacekeeping*) e de consolidação da paz (*peacebuilding*), e de medidas de controlo dos fluxos ilegais de armas ligeiras e minas; e (4) o uso da força, designadamente a questão do uso preventivo da força para a defesa contra ameaças iminentes ou latentes, e da obrigação de proteção de civis contra genocídio e crimes comparáveis (*responsibility to protect*).

Em conclusão, Kofi Annan considera que em nenhum outro momento da história da humanidade os destinos de cada mulher, homem ou criança estiveram tão entrelaçados em todo o globo. Unidos por imperativos morais e por interesses objetivos, era possível construir um mundo numa liberdade mais ampla (*in larger freedom*), mas para fazê-lo seria necessário encontrar plataformas de entendimento e privilegiar e manter a ação coletiva.

O DOCUMENTO FINAL DA CIMEIRA MUNDIAL DE 2005³³

A Cimeira Mundial de 2005, realizada entre 14 a 16 de setembro desse ano na sede da ONU em Nova Iorque, reuniu mais de 170 chefes de Estado e de Governo, e foi considerada uma oportunidade única numa geração para tomar decisões nas áreas de desenvolvimento, segurança, direitos humanos e sobre a reforma da própria ONU. A agenda da Cimeira foi baseada nas propostas que tinham sido apresentadas em março desse ano pelo Secretário-Geral Kofi Annan, através do seu relatório *In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All* e nos Objetivos de Desenvolvimento do Milênio. Reafirmando a sua fé na ONU e o compromisso com os propósitos e princípios da Carta das Nações Unidas e do Direito Internacional, os líderes mundiais declararam a sua convicção de que, mais do que nunca, se vivia num mundo globalizado e interdependente, onde nenhum Estado poderia sobreviver ou agir sozinho. O documento final, adotado por aclamação no encerramento da Cimeira, proclamou a intenção de criar um mundo mais pacífico, próspero e democrático, procurando transmitir uma posição concertada da comunidade internacional sobre um conjunto de questões cruciais, com vista a encontrar e implementar soluções multilaterais nas áreas do desenvolvimento, da paz e segurança coletiva, dos direitos humanos e do Estado de Direito, e do fortalecimento da própria ONU.

No documento ficou expresso o forte e inequívoco compromisso de alcançar os ODM até 2015, a condenação sem reservas de todas as formas de terrorismo e a necessidade de ação coletiva atempada e decisiva por parte do Conselho de Segurança, quando as autoridades nacionais forem manifestamente incapazes de proteger as populações contra o genocídio,

crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade. Esta formulação deu origem à adoção política do conceito de responsabilidade de proteger, desenvolvido pelo Secretário-Geral no seu relatório com o mesmo título³⁴, tendo as resoluções do Conselho de Segurança desde então incluído medidas concretas neste sentido, quando aplicável.

Sobre questão da segurança coletiva³⁵, os líderes mundiais reconheceram que vivemos num mundo interdependente e global e que muitas das atuais ameaças não conhecem fronteiras nacionais, estão interligadas e devem ser resolvidos nos níveis global, regional e nacional, em conformidade com a Carta e com o Direito Internacional. Acrescentando que o desenvolvimento, a paz, a segurança e os direitos humanos se reforçam mutuamente, que nenhum Estado se pode proteger atuando sozinho e que todos os Estados-membros necessitavam de um sistema de segurança coletiva eficaz e eficiente de acordo com os propósitos e princípios da Carta, reafirmaram o compromisso de trabalhar para um consenso de segurança baseado no reconhecimento da interligação entre as ameaças.

O documento incorpora e adota muitas das recomendações do relatório do Secretário-Geral *In Larger Freedom*³⁶, mas apresenta uma ordenação e arranjo diferentes dos diversos tópicos, que agrupa em: solução pacífica de disputas; uso da força nos termos da Carta das Nações Unidas; terrorismo; manutenção de paz; consolidação da paz; sanções (impostas pelo Conselho de Segurança); crime transnacional; as mulheres na prevenção e resolução de conflitos; proteção das crianças em situações de conflito armado.

O documento final termina com um capítulo dedicado ao reforço da própria ONU, com destaque para a criação de um Conselho de

Direitos Humanos reforçado, e da Comissão de Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*). De realçar que, para além de uma breve referência sobre a necessidade de continuação dos esforços com vista a tornar o Conselho de Segurança mais representativo, eficiente e transparente, as propostas de reforma do Conselho incluídas no relatório do Painel de Alto Nível e subscritas pelo relatório do Secretário-Geral, foram completamente ignoradas pela Cimeira.

Importa também referir que a maior parte das recomendações propostas pelo Painel de Alto Nível foram substancialmente “diluídas” através do processo de discussão e negociação intergovernamental, ou não chegaram sequer a ser incorporadas no documento final da Cimeira. Para além da questão crucial da reforma do Conselho de Segurança, referida no parágrafo anterior, o maior desapontamento resultante das decisões da Cimeira foi talvez a ausência de acordo quanto ao desarmamento e não-proliferação de armas de destruição maciça, apesar das inequívocas recomendações nesse sentido apresentadas pelo Painel de Alto Nível e pelo Secretário-Geral, que apelaram aos Estados-membros com capacidade nuclear para honrarem os compromissos assumidos à luz do Tratado de Não-Proliferação. A Cimeira também não conseguiu estabelecer uma definição de terrorismo, embora tenha repetidamente apelado à realização de uma convenção sobre esse tema (Danchin e Fisher, 2010).

DA CIMEIRA MUNDIAL DE 2005 À ATUALIDADE

Desde a Cimeira Mundial de 2005, a questão da segurança coletiva não voltou a ser discutida ao mais alto nível pela comunidade internacional. Embora um número de estudos

relativamente recentes apontem para uma diminuição da violência no mundo³⁷, quer numa perspetiva histórica mais ampla, quer no passado recente, muitos autores, responsáveis políticos e chefias militares e de organismos de segurança em todo o mundo têm afirmado o contrário, argumentando que o mundo atual está mais perigoso de que nunca.

Com efeito, desde 2005, e para além de todos os conflitos já em curso do antecedente, a crise na Ucrânia, com a anexação da Crimeia pela Rússia e a guerra civil na Ucrânia Oriental contra os separatistas pró-Rússia, as guerras civis na Síria, no Iraque e no Sudão do Sul, os conflitos armados na República Centro-Africana, no Níger e no Mali, e as ameaças terroristas da Al-Qaeda, do Boko Haram, e do auto intitulado "Estado Islâmico", e mesmo dos recentes atos terroristas em Paris, não indicam uma diminuição da conflitualidade e da violência armada, nem parecem indicar, num futuro próximo, uma tendência favorável à paz e à segurança, ao nível nacional, regional e global.

CONCLUSÃO

Para além das construções teóricas de Penn, Saint-Pierre e Kant nos séculos XVII e XVIII, o conceito de segurança coletiva ao nível global foi essencialmente desenvolvido e implementado no final da Primeira Guerra Mundial, com a criação da Liga das Nações, e no final da Segunda Guerra Mundial, com a assinatura da Carta das Nações Unidas e a criação da ONU, em 26 de junho de 1945.

Com o fim da Guerra Fria, que manteve durante mais de quatro décadas uma quase paralisia do Conselho de Segurança em questões de paz e segurança internacional, a ONU pode finalmente cumprir a sua principal vocação multilateral de proporcionar

segurança coletiva aos seus Estados-membros, através da resolução de conflitos por via pacífica ou de operações de manutenção e/ou imposição de paz, comandadas pela ONU ou "comissionadas" a organizações regionais ou sub-regionais.

Na sequência de alguns insucessos de operações da ONU na década de 1990, dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, e sobretudo da invasão do Iraque pela coligação liderada pelos Estados Unidos em março de 2003, o Secretário-Geral das Nações Unidas Kofi Annan lançou uma forte campanha com o objetivo de analisar as ameaças à paz e segurança internacional e as melhores formas de as combater no seio da ONU e da comunidade internacional em geral, e de encontrar um consenso alargado sobre uma nova definição do conceito de segurança coletiva, a serem adotados durante a Cimeira Mundial de 2005, a ter lugar durante a abertura da sexagésima sessão da Assembleia das Nações Unidas, em setembro desse ano. Apesar da profunda reflexão, da visão e do pragmatismo apresentados nos relatórios do Painel de Alto Nível e do Secretário-Geral das Nações Unidas, em dezembro de 2004 e março de 2005, respetivamente, as decisões tomadas pelos Estados-Membros durante a Cimeira Mundial de 2005 ficaram muito aquém das expectativas, designadamente quanto à questão central da segurança coletiva e da reforma da própria organização. Várias questões essenciais ficaram por decidir e/ou clarificar, designadamente: a reforma do Conselho de Segurança, que continua paralisada; o emprego da força por coligações ou organizações no âmbito da responsabilidade de proteger, sem autorização prévia do Conselho de Segurança; e a questão do uso da força contra um ataque armado iminente, entre outras.

Como afirmam Danchin e Fisher, talvez o momento não fosse adequado a reformas do sistema internacional, que acontecem normalmente na sequência dos grandes conflitos internacionais, como foi o caso da Primeira e Segunda Guerras Mundiais. O que agora parece evidente é que, ao invés de acontecer na sequência de uma catástrofe de gravidade suficiente para abrir espaço político para uma reforma normativa e institucional, este ciclo de reforma foi impulsionado por uma lado pelas preocupações sobre o papel da única superpotência na ONU e, por outro, pelas preocupações dos EUA quanto à melhor forma de proteger e projetar os seus interesses estratégicos e políticos (Danchin e Fisher, 2010).

Na perspetiva do autor e da maior parte daqueles que acompanharam mais de perto os preparativos e a própria Cimeira Mundial de 2005, esta foi uma oportunidade em boa parte perdida – daquelas que acontecem apenas uma vez em cada geração – de reformar e fortalecer a ONU e de dar passos decisivos em direção a um mundo melhor, mais solidário, e mais seguro.

Por outro lado, a dimensão e grau de violência e letalidade dos conflitos intraestatais e interestatais armados, efetivos ou latentes, conjugados com o terrorismo transnacional e as tensões interétnicas e inter-religiosas a que temos assistido nos últimos anos, não parecem indicar, num futuro próximo, uma tendência favorável à paz e à segurança mundial. Os desafios à segurança coletiva parecem assim estar em crescendo, e caberá à ONU e a todos os atores da comunidade internacional encontrar soluções para, coletivamente, contrariar e reverter essa tendência, em prol da nossa humanidade comum.

NOTAS

¹De 2 de dezembro de 2004, disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf, data de acesso 11 de janeiro de 2015.

²De 21 de março de 2005, disponível em <http://www.un-ngls.org/orf/UN-report-largerfreedom.pdf>, data de acesso 11 de março de 2015.

³De 24 de outubro de 2005, disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>, data de acesso 11 de março de 2015.

⁴O autor do artigo teve o privilégio de acompanhar pessoalmente estes acontecimentos, na sede da Organização das Nações Unidas em Nova Iorque, onde prestou serviço entre novembro de 2003 e fevereiro de 2007 na Divisão Militar do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas (DPKO/MD). Entre julho de 2009 e junho de 2011, esteve novamente ao serviço do DPKO, no Office of Operations. Participou em missões de paz no âmbito da ONU (UNPROFOR, ex-Jugoslávia, entre agosto de 1992 e agosto de 1994; UNTAET, em Timor-Leste, entre janeiro e agosto de 2000), e também da OTAN (IFOR, entre março e agosto de 1996; SFOR, entre abril de 1997 e abril de 1998, ambas na Bósnia-Herzegovina).

⁵A aliança mais antiga ainda em vigor foi estabelecida entre Portugal e a Inglaterra, em 1373.

⁶Tratado do Atlântico Norte, texto oficial em língua portuguesa, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

⁷Transcrição dos 14 pontos incluídos no discurso do Presidente Woodrow Wilson,

disponível em <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=62&page=transcript>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

⁸Preâmbulo da Carta das Nações Unidas, texto em língua portuguesa disponível em <https://dre.pt/application/file/643860>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

⁹N.º 1 do Artigo 1.º da Carta das Nações Unidas.

¹⁰N.º 2 e 3 do Artigo 2.º da Carta das Nações Unidas.

¹¹N.º 1 do Artigo 24.º da Carta das Nações Unidas.

¹²Artigo 33.º da Carta das Nações Unidas.

¹³Artigo 41.º da Carta das Nações Unidas.

¹⁴Artigo 42.º da Carta das Nações Unidas.

¹⁵Artigo 53.º da Carta das Nações Unidas.

¹⁶*History of Peacekeeping*, disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

¹⁷Formalmente considerado como a dissolução da União Soviética, em 26 de dezembro de 1991.

¹⁸O conceito *UN peacekeepers* engloba de uma forma geral todos os participantes em operações de manutenção de paz da ONU, incluindo civis, militares e polícia (em forças constituídas ou elementos individuais).

¹⁹*History of peacekeeping*, disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

²⁰Informação estatística sobre operações de manutenção de paz da ONU, disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, data de

acesso 11 de janeiro de 2015.

²¹Lista consolidada de sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, disponível em <http://www.un.org/sc/committees/consolidated.pdf>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

²²De referir, no entanto, que estas iniciativas diplomáticas do Secretário-Geral e da ONU remontam praticamente à data da criação da organização, sendo conhecidas na altura por special missions ou United Nations presences.

²³Relatório do Secretário-Geral sobre missões políticas da ONU, de 29 de julho de 2013 (A/68/223), disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/413/59/PDF/N1341359.pdf?OpenElement>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

²⁴Informação sobre missões políticas especiais e de bons ofícios da ONU, disponível em <http://www.un.org/undpa/>, data de acesso 10 de janeiro de 2005.

²⁵Resolução do Conselho de Segurança 1368, 12 de setembro de 2001 (S/RES/1368), disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/533/82/PDF/N0153382.pdf?OpenElement>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

²⁶Texto do Tratado do Atlântico Norte em língua portuguesa, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

²⁷Resolução do Conselho de Segurança 1373, 28 de setembro de 2001 (S/RES/1373), disponível em <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N01/557/43/PDF/N0155743.pdf?OpenElement>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

²⁸O ponto seguinte é baseado na análise e

reflexão sobre este relatório, de 2 de dezembro de 2004, *A More Secure World: our Shared Responsibility*, disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

²⁹Discurso do Secretário-Geral à Assembleia-Geral das Nações Unidas em 23 de setembro de 2003, disponível em <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

³⁰Doravante designado por “Painel de Alto Nível”.

³¹O ponto seguinte é baseado na análise e reflexão sobre este relatório, de 21 de março de 2005 (A/59/2005), disponível em <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/59/2005>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

³²*Millenium Development Goals*, informação disponível em <http://www.un.org/millennium-goals/>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

³³O ponto seguinte é baseado na análise e reflexão sobre o documento, *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005*, (60/1) 2005 World Summit Outcome, disponível em <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

³⁴Relatório do Secretário-Geral, *Implementing the Responsibility to Protect*, disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/63/677, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

³⁵Que o documento associa à paz, com a designação *Peace and Collective Security*.

³⁶Mas passa a conter apenas cinco referências à expressão *collective security*. O relatório do Painel de Alto Nível continha 85 referências

a essa expressão, enquanto o relatório do Secretário-Geral já só fazia referência apenas oito vezes.

³⁷Sendo um dos mais conhecidos, o livro publicado em 2011 por Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Baylis, John; Smith, Steve; Owens, Patricia (2008). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*. Oxford: Oxford University Press.

Carta das Nações Unidas (1991). Texto em língua portuguesa, publicada no *Diário da República*, I Série A, n.º 117/91, Aviso n.º 66/91, de 22 de Maio de 1991; disponível em <https://dre.pt/application/file/643860>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

Danchin, Peter G. e Fisher, Horst (2010). *United Nations Reform and the New Collective Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

Pinker, Steven (2011). *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. New York: Viking.

Tratado do Atlântico Norte, texto em língua portuguesa, disponível em: http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

Transcrição dos 14 pontos incluídos no discurso do Presidente Woodrow Wilson ao Congresso dos Estados Unidos em janeiro de 1918, disponível em: <http://www.ourdocuments.gov/doc.php?flash=true&doc=62&page=transcript>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

Weiss, Thomas G.; Forsythe, David P.; Coate, Roger A.; Pease, Kelley-Kate (2010). *The United Nations and World Changing Politics*. Boulder: Westview Press

Fontes eletrônicas da Organização das Nações Unidas:

Discurso do Secretário-Geral à Assembleia-Geral da ONU em 23 de setembro de 2003, disponível em: <http://www.un.org/webcast/ga/58/statements/sg2eng030923>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

Documento Final da Cimeira Mundial de 2005, *Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005*, disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N05/487/60/PDF/N0548760.pdf?OpenElement>, data de acesso 11 de março de 2015.

Informação estatística sobre Operações de Manutenção de Paz da ONU, *Peacekeeping Fact Sheet*, Fact Sheet as of 30 April 2015, disponível em: <http://www.un.org/en/peace-keeping/resources/statistics/factsheet.shtml>, data de acesso 11 de janeiro de 2015.

Informação sobre a História das Operações de Manutenção de Paz, *History of peacekeeping*, disponível em <http://www.un.org/en/peace-keeping/operations/history.shtml>, data de acesso 10 de janeiro de 2015.

Informação sobre Missões Políticas Especiais e de Bons Ofícios da ONU, United Nations, Department of Political Affairs, disponível em: <http://www.un.org/undpa/>, data de acesso 10 de janeiro de 2005.

Lista Consolidada de Sanções Impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, *Consolidated United Nations Security Council Sanctions List*, disponível em: http://www.un.org/sc/committees/consolidated_list.shtml, data de acesso 10 de janeiro de 2015.