

e dos Povos, estabelecida em 1987, com o objectivo de promover a Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos. Contrariamente à Comissão, cujo papel é em grande parte consultivo e educativo, as decisões do Tribunal terão força executiva, pelo menos para os países signatários do Protocolo. Pela primeira vez, a Carta e outros tratados de defesa dos Direitos Humanos são dotados de um mecanismo de aplicação. Segundo o disposto no artigo 5º, parágrafo 1, poderão fazer parte deste órgão o Estado que faça parte da Comissão, as organizações intergovernamentais africanas para as questões da sua competência e também os Estados que ajam enquanto terceiros intervenientes, desde que considerem que os seus interesses estão em causa. O Protocolo fundador confere ainda um direito restrito de participação a pessoas individuais e ONGs de defesa dos Direitos do Homem. A legitimidade e credibilidade desta instituição dependerá de um certo número de condições, nomeadamente a redacção de um regulamento interno em concertação com a sociedade civil; o esclarecimento das ligações entre a Comissão e o Tribunal e o lugar das vítimas perante aquela instituição; um orçamento que permita ao Tribunal um exercício efectivo das suas competências; a vontade dos Estados de se submeterem à sua jurisdição e de apoiar outros mecanismos regionais de defesa dos Direitos do Homem. A experiência do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem poderá ser benéfica para o novo Tribunal, uma vez que as duas instituições apresentam semelhanças.

O modelo de organização institucional da UA é, em grande medida, transposto da estrutura da UE (com excepção do Conselho de Paz e Segurança, inspirado no CS das Nações Unidas). No entanto, não é necessariamente negativo importar modelos institucionais, se existir igualmente uma incorporação das lições que se podem tirar do processo institucional europeu (por exemplo a abordagem sequencial, as relações entre a Comissão e o Conselho, etc.). Actualmente, os maiores desafios institucionais da UA situam-se essencialmente em três níveis: o problema da sustentabilidade financeira de uma organização que tem grande dificuldade em mobilizar os Estados membros para o pagamento das suas quotas; a fraqueza institucional que deriva igualmente da escassez de recursos humanos; e a dificuldade de coordenação, quer entre os diversos órgãos, quer com outros níveis de governação (NEPAD, outras organizações regionais, políticas bilaterais dos Estados membros).

2. Os Novos Desafios da Segurança Internacional

Quais são as principais consequências de acontecimentos internacionais recentes (ataques do 11 de Setembro e 11 de Março, intervenção no Iraque) no relacionamento com os países africanos? Que apoios devem ser dados às reformas no domínio da segurança nos países africanos? O interesse aparentemente renovado dos EUA em África resulta de um envolvimento de contingência, ou de uma estratégia de longo-prazo da administração norte-americana? Que reflexos terão as mudanças nas prioridades internacionais – agora centralizadas nas questões de segurança – na política externa da UE e sua influência? Qual a reacção dos países do Sul face a esta arquitectura e agenda internacionais?

O aumento da complexidade das situações de crise ou conflito na África Subsaariana e o surgimento de novas ameaças à segurança global colocam actualmente as questões de resolução de conflitos no cerne dos processos de integração regional no continente, de mesmo se aplicando aos programas de apoio desenvolvidos, ao nível bilateral e multilateral, pelos principais parceiros externos. Com efeito, desde o fim da Guerra Fria que se verifica uma alteração do tipo predominante de conflitos, com a proliferação de conflitos intraestatais, onde a crise de soberania em muitos Estados africanos conduziu a lealdades mais estreitas e exclusivas – seja em torno da língua, da religião, da etnia, de clivagens regionais ou outros elementos constitutivos da sua identidade. A mudança na natureza dos conflitos, com o surgimento de novas alianças e actores (grupos rebeldes, «senhores da guerra», companhias multinacionais, etc.), tornou impossível a procura de soluções duradouras sem que se equacionem devidamente as suas ramificações, interligações e impacto ao nível regional, bem como a existência de questões transversais ou supranacionais.

Ao nível europeu, a paz é hoje encarada na generalidade das políticas para África como condição necessária à estabilidade político-social e ao desenvolvimento. Os conflitos africanos têm um impacto directo na segurança europeia, quer através dos reflexos nos fluxos migratórios, quer pela ligação do tráfico de armas e de recursos naturais às redes terroristas e de crime organizado ao nível global. A Estratégia Europeia de Segurança identifica cinco grandes ameaças: terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, crime organizado e Estados falhados. No entanto, apesar dos acordos, das declarações conjuntas, da cooperação existente entre Estados membros, é necessário salientar que as divergências bilaterais são particularmente relevantes nas questões africanas, limitando consideravelmente a coerência da actuação política da UE.

De uma forma global, a actuação europeia insere-se, naturalmente, no contexto geral de luta contra o terrorismo, dominante nas agendas mundiais desde os ataques do 11 de Setembro de 2001, nos Estados Unidos, e do 11 de Março de 2004, em Espanha.

As conclusões de várias investigações aos atentados, apontando para a existência de contactos regulares das células terroristas, quer no Norte de África com grupos islâmicos radicais, quer com grupos rebeldes na África Ocidental, vieram recolocar o continente africano no mapa da segurança global. Com efeito, várias investigações conduzidas por jornais norte-americanos – como o *Washington Post* –, por várias organizações não-governamentais – caso da Global Witness –, e por vários analistas – como Douglas Farah¹⁰ – afirmam ter havido uma alteração das estratégias de financiamento por parte da al-Qaida, particularmente após o congelamento de alguns bens da organização na sequência dos atentados às embaixadas no Quênia e na Tanzânia no final da década de 90. A organização terá apostado no comércio de mercadorias de alto valor e facilmente transportáveis, como os diamantes, estabelecendo ligações com os rebeldes da Serra Leoa, quer através do Hezbollah¹¹, quer através de Charles Taylor, na altura presidente da Libéria. No início da presente década, tanto a Serra Leoa como a Libéria estavam em crise profunda e constituíam o paradigma de Estados falhados, com altos níveis de corrupção e de expansão de actividades criminosas, com a estrutura comercial desregulada e com vastas zonas do território, ricas em recursos naturais, sem controlo governamental.

Apesar da resolução aparente – pelo menos a curto-prazo – destes dois conflitos, a persistência de factores de crise estruturantes nas sociedades africanas, passíveis de

2.1. África e o terrorismo: respostas internacionais

10. Correspondente do *Washington Post* e investigador do National Strategy Information Center, escreveu recentemente *Blood for Stones: The Secret Financial Network of Terror*.

11. O Hezbollah utiliza já há mais de uma década elementos da vasta comunidade libanesa na África Ocidental – 120 mil, a maioria dos quais dedicados ao negócio de importação e exportação – para angariar fundos através do tráfico de mercadorias.

gerar espaço para a actuação de grupos terroristas, motivaram, a par com preocupações de ordem económica (relacionadas com o petróleo¹²), a abertura de uma nova frente da campanha norte-americana contra o terrorismo¹³. Esta frente abrange um vasto território que vai desde o Corno de África até à costa atlântica, incluindo diversos países da faixa do Sahel e da África Ocidental. O reconhecimento de alguns dos erros cometidos no Afeganistão e no Iraque, bem como a falta de capacidade, recursos ou interesse dos serviços de informações dos países ocidentais se estenderem a estas zonas, conduziram a uma abordagem que se pretende preventiva, através da mobilização de unidades especiais para fornecer treino e equipamento a forças de segurança locais. A estratégia nacional de segurança da administração Bush, elaborada em Setembro de 2002, coloca um ênfase especial nas questões dos Estados fracos e falhados e foi a base para uma série de novas iniciativas de segurança. É neste contexto que se insere, por exemplo, a existência de *task forces* conjuntas no Djibuti, a *East African Counter Terrorism Initiative*, ou o programa norte-americano *Trans Sahara Counter-Terrorism Initiative* (anteriormente *Pan-Sahel Initiative*), no qual se prevê – caso venha a ser aprovado pelo Congresso – um apoio de mais de 100 milhões de dólares para a criação de unidades de reacção rápida e outros meios para uma melhoria do controlo das fronteiras e do território, em nove países da faixa do Sahel¹⁴.

Embora seja necessário reconhecer que a política norte-americana para África estava já em expansão e mutação durante a administração Clinton – a qual tentou sensibilizar a opinião pública interna e o Congresso para questões como o HIV-Sida –, os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 foram determinantes para alterar a percepção do mundo e do lugar estratégico ocupado pelo continente africano. Deram, nomeadamente, um ímpeto particular ao envolvimento norte-americano no Sudão e reforçaram o crescente interesse energético na costa ocidental de África. Conduziram igualmente a um reconhecimento, ainda embrionário, mas emergente, de que não é eficaz agir sobre determinada área – seja a segurança, a energia, os direitos humanos, os conflitos ou o desenvolvimento – de forma isolada, descurando totalmente outros vectores.

Os níveis de financiamento para questões relacionadas com África aumentaram consideravelmente com a nova administração. A nova *Millennium Challenge Corporation*, através da *Millennium Challenge Account*, engloba cerca de 15 mil milhões de dólares para cinco anos, sendo que cerca de metade da primeira tranche será atribuída ao continente africano. Da mesma forma, cerca de 70% do Plano de Emergência para o HIV-Sida (*Emergency Plan for Aids Relief*), cujo montante total é de 15 mil milhões, será destinado à África nos próximos cinco anos. Esta é uma questão que granjeou o apoio generalizado do Congresso e foi apresentada, de certa forma, como contrapeso a uma crescente presença militar norte-americana no mundo, tendo o programa sido anunciado no mesmo discurso em que o Presidente defendeu a acção preventiva no Iraque. Isto não significa, porém, que África seja agora um centro vital para os interesses estratégicos dos EUA, mas antes que a agenda da política externa norte-americana se alargou, se tornou mais complexa e urgente. Pelo contrário, o envolvimento na reconstrução pós-conflito do Iraque e do Afeganistão significa que o financiamento de iniciativas africanas deverá enfrentar uma competição crescente e uma selecção mais apertada. Se o Departamento de Defesa está no limite das suas capacidades e, portanto, relutante em envolver-se em crises africanas, já o Comando Europeu se revela mais interessado em intervir nesta área do globo, tendo, porém, de convencer o

primeiro para o poder fazer. Com efeito, o Departamento de Defesa e o Departamento de Estado nem sempre têm a mesma perspectiva das questões africanas: a *Millennium Challenge Account* e a *US Agency for International Development* (USAID) afirmam uma forte intenção de cooperar entre si, mas ainda se encaram como entidades em competição e com desconfiança mútua.

O resultado de tudo isto é uma política africana que não parece assentar numa estratégia de longo-prazo, coesa e integrada, mas antes ser constituída por iniciativas isoladas e autónomas. À medida que a agenda norte-americana em África se expande, o principal desafio será articular esta estratégia nos vários órgãos e agências internas, por forma a equilibrar interesses humanitários e de segurança, de curto e de longo-prazo. Por outro lado, tendo África uma grande diversidade e existindo uma limitação de recursos e de interesse dos EUA, é natural que o envolvimento norte-americano venha a fazer parte integrante de um esforço multilateral concertado e mais abrangente. Neste sentido, o Sudão, sendo ainda uma excepção, constitui já um exemplo de nova forma de actuação externa dos EUA, que têm estimulado acções conjuntas com parceiros europeus e africanos na busca de uma solução duradoura.

No entanto, o Sudão constitui caso único no seio da política norte-americana para África, pelo facto de nele convergirem uma série de particularidades, como a existência de um grupo muito poderoso e activo no seio do EUA, constituído por cristãos conservadores evangélicos aos quais se juntam os interesses negros no Congresso, as vozes anti-escravatura e os defensores dos direitos humanos; o facto de existirem ligações conhecidas entre o Sudão e o terrorismo, tendo Cartum colaborado no diálogo anti-terrorismo após o 11 de Setembro (nomeadamente fornecendo informações sobre Bin Laden); uma atenção dos media muito forte, suscitando um interesse interno sem precedentes desde o *apartheid*. Esta conjugação de factores determinou um envolvimento diplomático sustentado, combinado com acções de assistência humanitária, e com uma actuação multilateral forte – nomeadamente no seio da Nações Unidas.

Existem, em África, vários exemplos em que os EUA beneficiariam de uma abordagem mais robusta, abrangente e multilateral. A Somália é um desses casos, em que houve claramente um interesse crescente após os ataques terroristas, mas sobre o qual o conhecimento é quase nulo, bem como a vontade política de um envolvimento de longo-prazo. Embora se insira no paradigma de Estado falhado, tão caro à nova administração norte-americana, os decisores encaram a Somália como um caso demasiado complexo e irremediável, onde não é útil dispendir muito tempo e recursos. Por outro lado, existem Estados mais ou menos importantes para a política externa – devido a interesses económicos, estratégicos e outros – o que motiva reacções de diferente grau. Daí que a resposta tenha sido tão somente estacionar uma força conjunta no Djibuti, para interceptar movimentos ilícitos especialmente entre a Somália e o Iemen, em vez de apostar na árdua tarefa de procurar uma solução mais abrangente e sustentável. No entanto, a recente declaração conjunta UE-EUA sobre a Somália pode ser um indicador de que existe um reconhecimento da necessidade de mudar a forma de actuação e de conjugar posições, por forma a ter maior impacto em determinada crise.

Da mesma forma, a *East African Counter Terrorism Initiative* (EACTI), para poder ter alguns resultados de longo-prazo, necessita de uma abordagem mais abrangente e integrada na região. O exemplo do Quênia, em 2002, ilustra a necessidade de combinar as preocupações de segurança com acções nas áreas da democracia e dos

12. A África Subsaariana representa actualmente 15-18% das importações norte-americanas de petróleo, prevendo-se que essa percentagem suba para 20-25% em 2015.

13. A actuação e prioridades da política externa norte-americana para África foram referidas na conferência principalmente por Jennifer Cooke.

14. São eles a Argélia, o Chade, o Mali, a Mauritânia, Marrocos, o Níger, a Nigéria, a Tunísia e o Senegal. Para mais informações, ver *Briefing: The US in Africa*, *Janes Defense Review*, 12 Janeiro 2005 (jdw.janes.com).

direitos humanos. O país era encarado como um potencial centro de treino ou de passagem para operacionais ligados à al-Qaida, percepção essa que foi reforçada com os ataques a um avião israelita em Mombassa. A resposta norte-americana foi atribuir grande parte dos montantes da EACTI ao Quênia, com o objectivo de aumentar o controlo nas fronteiras, reforçar as capacidades de investigação e interrogar suspeitos de actividades terroristas. Simultaneamente, foi imposta uma interdição aérea, que teve efeitos bastante negativos no turismo e no comércio, e criada nova legislação, encarada no seio da sociedade civil e particularmente da comunidade muçulmana como uma limitação de direitos humanos recentemente conquistados. Quando o país atravessava um período de transição democrática, estas medidas pareciam penalizar, mais do que premiar, os avanços democráticos. Em certos sectores da sociedade queniana, exprimiu-se na altura o receio de que os Estados Unidos tivessem regressado a uma lógica de actuação muito comum durante a Guerra Fria, na qual os interesses de segurança eram prosseguidos sem qualquer preocupação pelas questões da democratização, dos direitos humanos, ou das posições da sociedade civil.

Esta é uma preocupação expressa também na faixa do Sahel, onde os EUA têm um menor envolvimento diplomático, menor contacto com a sociedade civil e menor conhecimento das tendências religiosas e políticas. Apesar de o Comando Europeu estar bastante activo no alerta sobre possíveis ligações entre o terrorismo e movimentos islâmicos do Sahel, existe uma tendência para abordar as questões de forma superficial, tomando a parte pelo todo. Neste contexto, uma resposta estritamente focalizada na segurança poderá ser contraproducente e criar ressentimentos onde inicialmente eles não existem. Parece ser, pois, necessário um conhecimento mais profundo e individualizado das dinâmicas dos diversos países, um envolvimento que vá para além dos governos centrais e que não se limite à segurança, mas antes se baseie num pacote de apoio mais abrangente, por forma a equacionar as causas fundamentais de descontentamento social (incluindo a pobreza, o desemprego e outras)¹⁵.

É também provável que os Estados Unidos aumentem a sua presença diplomática em áreas com interesse estratégico e económico importante – caso da Nigéria –, podendo associar-se a várias iniciativas multilaterais, nomeadamente aos esforços que a administração Blair e a sociedade civil britânica têm conduzido na promoção de reformas e da transparência nos países africanos produtores de petróleo. O surgimento de outros actores importantes, como a China, que apresenta níveis de investimento e de ajuda crescentes em África, aponta para uma estratégia de diálogo e de inclusão de todos nos esforços multilaterais.

2.2. As Nações Unidas e a segurança colectiva

Ao nível internacional, um dos principais desafios consiste em interligar de forma eficaz as questões do desenvolvimento, da segurança e dos Direitos Humanos. Isto é particularmente relevante em países em desenvolvimento, onde as situações de pobreza, de exclusão de certos grupos sociais e de ausência de alternativas económicas cria espaço para a expansão de fenómenos de radicalismo e para a proliferação de organizações fundamentalistas e/ou terroristas. O recente relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, *In Larger Freedom: Towards Development, Security and Human*

*Rights for All*¹⁶, avança propostas de resposta aos desafios nestas três áreas, numa perspectiva multilateralista. Referindo que estas reformas são realizáveis, Kofi Annan apela os líderes mundiais para chegarem a um acordo e as adoptarem. Para isso, é necessário que exista vontade política, fundamentada no imperativo de uma acção colectiva dos Estados, que são os *building-blocks* do sistema internacional. A cooperação que pode conduzir a esta acção colectiva só será possível, porém, se as políticas de cada país tiverem em consideração não apenas as necessidades dos próprios cidadãos, mas igualmente as dos outros, reconhecendo a nossa «humanidade comum».

O relatório aborda especificamente os temas de segurança no capítulo intitulado *Freedom from Fear*, o qual preconiza uma nova visão da segurança colectiva decorrente das conclusões do Painel de Personalidades Eminentes, publicadas em 2004 no relatório *A More Secure World: Our Shared Responsibility*¹⁷. O título alerta desde logo para o facto de o medo não dever inspirar a actuação dos indivíduos ou dos povos.

O texto inclui como ameaças à paz e à segurança, no actual século, uma série de questões relacionadas com os conflitos inter-estatais, a violência civil, o crime organizado, o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça e o tráfico ilícito de armas ligeiras, bem como as questões relativas com a pobreza, as pandemias que assolam o planeta e a degradação ambiental. Isto porque as ameaças estão actualmente interligadas e têm um carácter global, uma vez que a globalização das economias e das sociedades impõe uma interdependência entre Estados em que os países mais ricos, ou considerados mais fortes, não estão imunes a nenhum tipo de ameaça. Um ataque terrorista nuclear nos Estados Unidos ou na Europa teria efeitos devastadores em todo o planeta, assim como o aparecimento num país pobre de uma nova doença virulenta, sem cura eficaz a nível mundial. Porque a natureza dos problemas discutidos no relatório é global, impõem-se soluções igualmente globais, embora o relatório faça uma especial chamada de atenção para o continente africano, desproporcionalmente afectado por estes problemas. Neste contexto, a comunidade internacional é instada a apoiar, sustentada e concretamente, os países africanos e as suas organizações regionais e sub-regionais, num espírito de parceria e solidariedade, tendo como fim último o reforço da capacidade dos Estados africanos para garantirem a segurança dos seus próprios cidadãos e responderem assim às suas reais necessidades.

Os desafios actuais da segurança internacional, tendo sofrido alterações importantes nos últimos anos, exigem respostas eficazes, formuladas tanto ao nível dos Estados como em instâncias internacionais que disponham de capacidade de actuação concreta. No entanto, essas respostas não têm de ser necessariamente novas; pelo contrário, devem ser baseadas em princípios de senso comum existentes há séculos, como o diálogo e o conhecimento, os quais permitem, em última análise, ultrapassar as desconfianças.

Relativamente a medidas concretas, torna-se imperativa a transformação da ONU num instrumento mais efectivo de segurança colectiva. Em primeiro lugar, é necessário que os Estados cumpram estritamente os tratados sobre segurança que assinaram e que os países renitentes a assiná-los sejam convencidos a fazê-lo, estabelecendo-se sistemas de fiscalização mais consistentes e de aplicação mais eficaz. Em segundo lugar, há que proceder com mais firmeza à sua execução concreta, coercivamente se for caso disso, uma vez que só assim todos os Estados e cidadãos poderão confiar nos mecanismos multilaterais e recorrer a eles para evitar conflitos ou para lhes pôr cobro. Em terceiro lugar, há que investir mais em prevenção, na manutenção e na construção da paz,

¹⁵. Para mais informações sobre o envolvimento norte-americano no Sahel, ver o relatório do International Crisis Group (2005): *Islamist Terrorism in the Sahel: Fact or Fiction?* Africa Report 92, Março. <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3347&l=1>

¹⁶. Consultar o relatório em www.un.org/largerfreedom/contents.htm. As propostas do relatório relativamente à área da segurança foram abordadas particularmente pelo Embaixador António Monteiro.

¹⁷. Relatório disponível em www.un.org/secureworld/

o que permitirá salvar milhões de vidas. O incumprimento de numerosos acordos de paz celebrados na década de 90 em vários conflitos africanos – nomeadamente em Angola (Bicesse e Lusaka) ou no Ruanda (Arusha) – são exemplos negativos referidos no relatório, que demonstram a importância de aprender com os erros do passado e de apostar em acções concertadas nesta área. Em especial, é feito um alerta para o facto de a pressão internacional para a assinatura de acordos, que sigam as orientações a agenda internacional mas não resultem da vontade genuína das partes, poder, na verdade, ser contraproducente para a evolução de uma situação de conflito. As negociações para uma paz duradoura são processos de longo-prazo, com avanços e recuos, que exigem um envolvimento sustentado e prolongado da comunidade internacional.

O relatório do Secretário-Geral explicita com algum detalhe algumas propostas para fazer face às principais ameaças globais.

a) Terrorismo. A estratégia global de prevenção do terrorismo transnacional deverá basear-se em 5 pilares, visando: dissuadir as pessoas de recorrer ou apoiar actos terroristas; negar aos terroristas acesso a fundos financeiros e a materiais perigosos; impedir Estados de apoiarem o terrorismo; desenvolver a capacidade dos países derrotarem o terrorismo; e, finalmente, defender os Direitos Humanos. Para uma execução eficaz desta estratégia, é necessário:

- que todos os Estados assinem ou ratifiquem as 12 (agora 13) convenções internacionais contra o terrorismo já existentes e concluam, sem demora, uma convenção internacional para a supressão do terrorismo nuclear, bem como, antes do fim da sexagésima sessão da Assembleia Geral, uma convenção global sobre terrorismo;
- que se chegue a um acordo quanto a uma definição de terrorismo que, para além das acções já proibidas nas convenções existentes, condene claramente qualquer acção visando causar a morte ou lesões graves de civis e não-combatentes, com o fim de intimidar populações ou de impedir Governos ou organizações internacionais de actuarem;
- que se abandone em definitivo a discussão sobre «terrorismo de Estado», uma vez que o recurso à força já está regulado pelo direito internacional; que se reconheça que o «direito de resistência à ocupação» não pode abranger a morte ou ferimento deliberado de civis.

O Secretário-Geral da ONU faz igualmente uma distinção entre terrorismo biológico e nuclear, concluindo, quanto ao primeiro, que a melhor defesa é multiplicar os esforços no sector do serviço público e apelando aos Estados membros para que proporcionem os recursos necessários à Organização Mundial de Saúde (OMS). Por último, recomenda aos Estados membros a nomeação de um redactor especial que reporte à Comissão dos Direitos Humanos sobre a compatibilidade das medidas de contra-terrorismo com as normas internacionais em vigor.

b) Crime organizado. Sublinhando a interligação com o terrorismo, o relatório apela aos Estados para que ratifiquem e ponham em execução todas as convenções internacionais neste âmbito e se concentrem com vista ao reforço do respectivo sistema criminal e de Estado de Direito. Advoga ainda recursos adicionais para o UN Office on Drugs and Crime.

c) Armas Nucleares, Biológicas e Químicas. O relatório salienta ser essencial o progresso simultâneo em matéria de desarmamento e de não-proliferação, não devendo qualquer deles ficar refém do outro. Insiste ainda no cumprimento pelos Estados do Tratado sobre a não-proliferação das armas nucleares, da Convenção sobre as armas biológicas

e tóxicas e da Convenção sobre as armas químicas, reforçando o enquadramento multilateral nestas matérias. Chama a atenção para pontos importantes, como a existência de medidas de prevenção para evitar que entidades não-estatais tenham acesso a armas, tecnologia ou materiais proibidos; o controlo do desenvolvimento de mísseis balísticos de grande alcance e da proliferação de mísseis individuais que possam ser utilizados por terroristas; uma melhor informação ao Conselho de Segurança sobre estas matérias, nomeadamente através da audição mais frequente dos directores-gerais da Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA) e da Organização para a Prevenção de Armas Químicas.

d) Redução dos riscos de guerra e conflito. A prevenção assume-se como elemento central de todos os esforços nesta matéria, incluindo nessa dimensão o combate à pobreza e a promoção do desenvolvimento sustentável. Reiterando o papel fundamental da ONU tanto na prevenção como na resolução de conflitos, o relatório aborda neste ponto os temas da mediação, das sanções, da manutenção e construção da paz, assim como das armas ligeiras e de pequeno calibre e das minas terrestres. Se quanto à mediação o relatório apela a recursos adicionais para que o SG desempenhe as suas funções de «bons ofícios», no que respeita a sanções reafirma a sua validade como «instrumento útil» à disposição do Conselho de Segurança para lidar preventivamente com ameaças à paz e segurança internacionais («elas constituem o meio termo necessário entre a guerra e as palavras»). Recomenda ainda que as sanções sejam mais eficazmente aplicadas e fiscalizadas, chamando a atenção para a necessidade de se mitigarem eventuais consequências humanitárias danosas, nomeadamente para as populações civis e terceiros países injustamente afectados. Considerando o facto de a ONU manter actualmente um número de operações de paz sem precedente na sua História, o relatório sugere o reforço das capacidades da Organização nesse campo, designadamente através da criação de reservas estratégicas que possam ser destacadas rapidamente para o terreno, numa lógica de cooperação e complementaridade com organizações como a União Africana e outros parceiros relevantes. É ainda proposta a criação de uma Comissão de *Peacebuilding*, ideia que Portugal vem promovendo há vários anos como elemento indispensável do programa de reformas da Organização e tendo como base o exemplo de Timor-Leste¹⁸. O objectivo principal é o de permitir a todo o sistema das Nações Unidas uma maior coordenação e uma ajuda mais eficaz a países fracos ou em situação de pós-conflito, agregando as questões da segurança, do reforço institucional e do desenvolvimento. A comissão deverá reportar sequencialmente ao Conselho de Segurança e ao ECOSOC, em conformidade com a evolução do período transitório, envolvendo sempre a participação de instituições financeiras internacionais.

e) Uso da força. O relatório defende a necessidade de chegar a um consenso na Cimeira de Abertura da próxima Assembleia-Geral relativamente a quando e como utilizar a força na defesa da paz e segurança internacionais, questão que tanto tem dividido os Estados membros. O artigo 51 da Carta das Nações Unidas autoriza o uso de força em legítima defesa contra ataques em curso ou iminentes, o que implica a possibilidade de actuação preventiva. Coloca-se a questão da legitimidade do recurso à força em caso de genocídio, de limpeza étnica e, em geral, de crimes contra a humanidade. Assim, salientando que o objectivo em vista não é o de «encontrar alternativa ao Conselho de Segurança como fonte de autoridade, mas de o fazer

¹⁸ A proposta de criação de uma Comissão para a Paz e o Desenvolvimento foi reiterada pelo governo português no quadro da 59ª Assembleia Geral da ONU, tendo sido retomada no relatório do Painel de Personalidades Eminentíssimas e pelo actual relatório do Secretário-Geral que será levado à próxima Cimeira do Milénio «Mais 5» em Setembro de 2005, sob a forma de «Peacebuilding Commission».

trabalhar melhor», é proposta a adopção pelo próprio Conselho de uma resolução que estabeleça os princípios que devem presidir às decisões que autorizem ou concedam mandatos para o uso da força.

2.3. Dinâmicas do Sul

As dinâmicas de segurança e a nova agenda internacional terão de ter em conta os processos de diálogo, integração e realinhamento de posições em curso no Sul.¹⁹ Durante a Guerra Fria, o tema do desenvolvimento dos países do «Terceiro Mundo» ficou em segundo plano, uma vez que a agenda internacional era dominada pelo embate ideológico travado entre as duas grandes potências. Com a queda do Muro de Berlim, e a derrocada do socialismo, ocorreu uma mudança no cenário internacional e o tema do desenvolvimento ressurgiu em novos moldes, permitindo lógicas de cooperação muito mais apelativas e originais.

A busca por espaços no sistema internacional levou as nações, principalmente as do Sul, a unirem-se em blocos regionais. A raiz histórica desse conjunto de transformações no cenário internacional, materializadas no que se designou de «nova ordem internacional» pode ser encontrada na Conferência de Bandung, na Indonésia (nação símbolo pela sua luta anticolonial contra os Países Baixos), realizada em 1955, onde se originaram dois movimentos organizativos dos países em desenvolvimento: o Movimento de Países Não-Alinhados e o G-77. Iniciando-se essencialmente entre países asiáticos e africanos, o movimento tornou-se posteriormente tri-continental, com a participação de países da América Latina.

O Sul, apesar da sua diversidade em tamanho, níveis de desenvolvimento e graus de periferização, é parte de um mundo cuja interdependência está constantemente em evolução e aprofundamento. Caracterizada por diversos matizes, a visão do Sul talvez possa ser descrita, genericamente, como associada ao mito do desenvolvimento com equidade, participativo e sustentável. Após a criação da UNCTAD, que preconizou na pessoa do seu Secretário Geral uma visão do Terceiro Mundo e do Desenvolvimento, o G-77 surge como movimento de agregação de diversas tendências, contando hoje com cerca de 150 países (incluindo a China). Apesar de pouco definido nos seus objectivos e contornos, este foi utilizado como plataforma de negociação multilateral ao nível formal. Funciona através dos embaixadores desses países em Nova Iorque e Genebra, que aí se reúnem e concertam posições, para influenciar o processo de negociação intergovernamental nas Nações Unidas. No entanto, ao nível político, a figuração do Sul reflecte uma crise de identidade, decorrente da substituição do primado das ideologias pelo primado da economia.

A actual etapa de globalização económica constitui um processo desigual, com o aumento do comércio e investimento focalizado em alguns – poucos – países. No entanto, apesar da concentração dos benefícios, todos os países são afectados por este processo. O volume comercializado pelos países, a liberalização económica e as movimentações financeiras cresceram consideravelmente nos últimos anos e a tendência é para que este crescimento continue. Entre 1990 e 2000, os países desenvolvidos representavam a maior parte do crescimento das exportações mundiais. Em 1990, 70% das exportações tinham origem em países desenvolvidos, incluindo o comércio intra-UE, e somente 25% nos países em desenvolvimento. Como contraste, a retoma do comércio mundial em 2002 e 2003 foi liderada especialmente pelos

¹⁹. Este tema foi focado por Carlos Lopes.

países em desenvolvimento do Sul. Talvez por isso o comércio seja a única área onde existe uma tentativa concreta de concertação de posições e definições de estratégias, particularmente nos últimos três anos.

O movimento contra-hegemónico conta, actualmente, com quatro tendências principais. Uma de origem religiosa, baseada na propagação de uma corrente fundamentalista islâmica. Outra ligada à sociedade civil, englobando várias iniciativas e formas de expressão – como o Fórum Social Mundial –, que, embora tenha uma natureza fragmentada, está a ganhar alguma força na contestação do processo de globalização e dos fenómenos de marginalização que este origina. Um aspecto interessante desta corrente reporta à intersecção das manifestações da sociedade civil e das correntes migratórias. Um terceira tendência é relativa à desagregação política, ou seja, ao facto de os modelos formais e tradicionais de poder estarem em crise. É hoje uma incógnita qual o modelo que substituirá o baseado no Estado Nação, na concepção de soberania e em princípios formais que se desestruturaram, permanecendo por averiguar quais as estruturas e formas futuras de sobrevivência dos Estados. A última tendência é a liderança estruturada do Sul, ainda muito incipiente, mas já com alguns reflexos concretos no realinhamento de posições ao nível internacional. Esta liderança decorre da tentativa de protagonismo político de alguns países na sua região e continente respectivos, existindo para tal uma aliança estratégica entre a África do Sul, o Brasil e a Índia (G-3). Esta aliança está ligada à reforma do Conselho de Segurança da ONU, onde cada membro será eleito não pelos seus pares no continente, mas pelo conjunto dos países. Com efeito, se a África do Sul enfrenta, a nível continental, a competição da Nigéria e do Egipto, ela é uma escolha natural para os votos da América Latina ou da Ásia. Da mesma forma, não haverá competição no voto externo entre a Índia e o Paquistão, pois em princípio todos votarão no primeiro. Esta aliança estratégica, para além da região, revela uma nova forma de liderança, um pouco mais sofisticada, por parte de alguns países do Sul.

Em matéria de conflitos e segurança, podemos dizer que existe um problema de legitimação das vozes do Sul e que estas acabam por conseguir apresentar posições comuns por arrastamento, i.e. como resposta ao que a comunidade internacional decide fazer, ou em função do que os principais protagonistas pretendem. O facto de os conflitos em África terem mudado de natureza (sendo principalmente gerados no interior dos países e protagonizados por africanos) e o evidente desinteresse dos países mais ricos em se envolverem directamente na resolução desses conflitos, aponta para a necessidade de uma maior intervenção e concertação dos países do Sul. Ao nível internacional, os conflitos africanos não têm origem em nenhuma propensão neo-colonial ou de interesses obscuros que manipulam os contendores, mas radicam antes numa inércia generalizada, muitas vezes como resposta à pressão exercida pelas opiniões públicas dos países desenvolvidos. Isto motiva a emergência de capacidades novas no Sul, nomeadamente por via das organizações sub-regionais e continentais em África. Existe, portanto, uma aliança de interesses, em que é financeiramente mais favorável para os países do Norte intervirem indirectamente através de tropas africanas, para além do custo político ser consideravelmente inferior.

A cooperação Sul-Sul pode, a longo prazo, mudar a geografia política e económica mundial, na condição de existirem forças centrífugas que permitam uma união de interesses estratégicos. Mas uma ordem mundial mais justa e equitativa requer um Sul mais coordenado, organizado e capaz de resolver as suas principais contradições internas.