

**O IMPERATIVO DA “SEGURANÇA
COMUM” NUM SISTEMA
DE SEGURANÇA COMPETITIVO**

Luis Tomé

O IMPERATIVO DA “SEGURANÇA COMUM” NUM SISTEMA DE SEGURANÇA COMPETITIVO

Luis Tomé

«A nossa responsabilidade é a de melhorarmos incessantemente a capacidade de observação da realidade, dotando-nos de instrumentos intelectuais tanto teóricos como empíricos, para melhor compreendermos os processos colectivos e, sempre que possível, neles intervirmos num sentido humanizante.»

Luis Moita¹

O conteúdo desta citação é facilmente reconhecível por todos quantos tiveram a felicidade de conhecer o Professor Luís Moita e aprender com a sua obra e o seu exemplo, sintetizando bem a forma como ele assumia o conhecimento científico ao serviço da comunidade e de um mundo sempre possível de melhorar. A frase é retirada da intervenção de Abertura do II Congresso Internacional do OBSERVARE, um dos muitos, muitos projetos que Luís Moita idealizou e concretizou. Outro desses projetos foi a revista científica *JANUS.NET, e-journal of International relations*, para cuja primeira edição, em 2010, me desafiou a submeter um artigo onde, por um lado, apresentasse um conceito moderno e atualizado de “segurança” e, por outro, discutisse os vários “sistemas de segurança internacional”, caracterizando o quadro de segurança na altura. Desse estímulo resultou um artigo², mas o mais importante foi que nessa reflexão e no debate intelectual que travámos acabei por ser seduzido pela ideia de “segurança comum” que Luís Moita cultivava há décadas. Sou, portanto, uma “vítima feliz” dessa invulgar e impressionante capacidade de Luís Moita nos atrair independentemente dos nossos pontos de partida e das nossas perspetivas, e de nos levar não só a procurar compreender melhor a realidade internacional, por natureza complexa e diversa, mas também a intervir nela no tal sentido humanizante.

À semelhança de muitas outras ideias e conceções ao longo dos anos, fomos discutindo ciclicamente a noção de segurança comum e a sua adequação à evolução da realidade internacional. Foi o que aconteceu no final de 2022 e início de 2023, nos últimos meses da preenchida vida do Professor Luís Moita, inspi-

¹ Moita, Luis (2014). Intervenção de Abertura do II Congresso Internacional do OBSERVARE. Fundação Calouste Gulbenkian, 2 de julho de 2014. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/interveno%20de%20abertura%20do%20congresso.pdf>.

² Tomé, Luis (2010). "Segurança e Complexo de Segurança: Conceitos Operacionais" in *JANUS.NET, e-journal of international relations*, vol. 1, n° 1, Outono 2010. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/seguranca-e-complexo-de-seguranca-conceitos-operacionais/>.

rando então duas intervenções minhas que estão na base do texto seguinte: o artigo “The imperative of Common Security in a competitive international security system” publicado na Newsletter n° 12 (Março 2023) da Friedrich Ebert Stiftung's Latin American Network for Inclusive Security³; e a conferência “The imperative of common security in a context of geopolitical competition and confrontation” proferida online para a *VII International Scientific-Practical Conference «International and National Security: Theoretical and Applied Aspects»* da Dnipropetrovsk State University of Internal Affairs – Ucrânia, em 17 de março de 2023.

Depois de progressos significativos no complexo de segurança internacional após o fim da "dupla Guerra Fria" (Estados Unidos vs. URSS e União Soviética vs. RPChina), as tensões geopolíticas aumentam e a confrontação marca os comportamentos e as interações dos principais atores internacionais, designadamente, entre os EUA e a RPChina e entre a Rússia e a NATO. Num sistema de segurança internacional competitivo, é urgente e crucial reafirmar o imperativo da "segurança comum" – ou seja, que a segurança de uns deve ser alcançada com, e não contra, o "outro", num compromisso comum e partilhado para garantir a segurança e a sobrevivência de todos e de cada um.

Para justificar este argumento, é útil começar por explicar que "sistema de segurança internacional" refere o padrão proeminente de comportamentos, políticas, estratégias, discursos e interações de e entre atores internacionais com implicações no domínio da segurança. E das muitas e diversas caracterizações desse sistema, podemos identificar quatro considerados básicos ou "puros", assim descritos sumariamente:

- sistema de *segurança competitiva*: com base no pressuposto de que a “segurança nacional” constitui a prioridade, os Estados, a começar pelas grandes potências, assumem que a autodefesa e a autosegurança se garantem pelo reforço das capacidades militares e da celebração de alianças ou adesão a organizações de defesa coletiva contra Estados e coligações considerados hostis. As principais potências estão envolvidas numa corrida aos armamentos, disputam aliados e parceiros, e confrontam-se direta e indiretamente, em múltiplos domínios e de diversas formas, inclusive em conflitos violentos internacionais e intraestatais por procuração. No essencial, a segurança de uns é construída contra e à custa de outros;

³ Tomé, Luis (2023), “The imperative of Common Security in a competitive international security system” in Newsletter n° 12, March 2023, Friedrich Ebert Stiftung's Latin American Network for Inclusive Security. Versão inglesa disponível em: <https://colombia.fes.de/detail/the-imperative-of-common-security-in-a-competitive-international-security-system>; versão espanhola disponível em: <https://colombia.fes.de/detail/el-imperativo-de-la-seguridad-comun-en-un-sistema-de-seguridad-internacional-competitivo>.

- sistema de *segurança cooperativa*: enfatizando a cooperação com base na premissa de que a autosssegurança é, por vezes, melhor servida com outros, incluindo rivais; e que certos riscos e desafios são melhor geridos através da cooperação com parceiros e também com rivais, procurando soluções comuns para problemas concretos comuns que afetam a segurança de ambos e/ou das várias partes;
- sistema de *segurança coletiva*: centra-se em questões de guerra e paz, mas também numa noção muito ampla de referências, dimensões e instrumentos de segurança a regular através de um conjunto de instituições e de regras e procedimentos formais de carácter e aceitação universal. A “segurança coletiva” é, portanto, muito distinta da “defesa coletiva” (esta associada ao sistema de segurança competitiva) e é, em larga medida, o corolário da ideia de *segurança de todos, por todos e em nome de todos*, representando a generalidade da “sociedade internacional” e mobilizando uma ampla e legítima forma de ação coletiva;
- *comunidade de segurança*: implica um grau profundo de compromisso, socialização e institucionalismo, pelo que a adesão ou *membership* é mais restrita e altamente regulamentada. Uma comunidade de segurança requer uma grande comunhão de princípios, valores e ideais entre os seus membros, bem como a perceção partilhada sobre riscos e ameaças e de soluções para enfrentá-los, vitais para alcançar e sustentar solidariedade mútua e reciprocidade a longo prazo.

Os sistemas internacionais de segurança coletiva, segurança cooperativa e comunidade de segurança têm inerentemente associada a ideia de “segurança comum”. Mas a segurança comum também pode e deve ser cultivada e operacionalizada num sistema de segurança competitiva. Vale a pena recordar que a segurança comum ganhou expressão durante a Guerra Fria, favorecendo regimes de controlo de armamentos e de não proliferação, conferências de segurança entre superpotências/blocos adversários e outras medidas de confiança mútua e de desanuviamento. O conceito de segurança comum seria, entretanto, desenvolvido pela Comissão Independente sobre Desarmamento e Questões de Segurança liderada pelo Primeiro-Ministro sueco Olof Palme, e vertido no seu relatório “Segurança Comum: Um Programa para o Desarmamento” publicado em 1982. Diante da ameaça de guerra entre as superpotências e seus blocos, esse relatório concentrou-se no desarmamento nuclear e no teatro europeu, prestando pouca atenção a outras questões e outras regiões.

Desde então, todavia, ocorreram profundas transformações em matéria de segurança:

- a referência de segurança ou o que deve ser seguro evoluiu quase exclusivamente do Estado também para comunidades/grupos intraestatais e transnacionais, a dignidade humana, a Humanidade e o Planeta;

- aumento significativo da relevância dos atores não-estatais e do seu impacto na segurança, seja como perturbadores seja como promotores de segurança;
- expansão e diversificação de riscos e ameaças, com múltiplas interconexões entre si e efeitos em cascata;
- desenvolvimento de novos instrumentos de segurança;
- a erosão da tradicional dicotomia entre as dimensões interna e externa da segurança; e
- aprofundamento das interligações e influências mútuas entre segurança, desenvolvimento, direitos humanos, avanço tecnológico e emergência climática.

Em resultado destas transformações, o tradicional conceito de *segurança do Estado, pelo Estado e em nome do Estado através do instrumento militar e contra ameaças provenientes de outros Estados de natureza essencialmente militar* deu lugar a novas abordagens como “segurança mundial/global”, “segurança humana” e “segurança abrangente/completa”, englobando outras referências de segurança para além do Estado e baseadas em conceções de segurança multidimensionais e multi-instrumentais. Por outro lado, essas transformações implicam que a segurança comum se estenda muito para lá do tipo de preocupações centrais que nortearam a “Comissão Palme”.

O imperativo da segurança comum impõe-se num momento em que o sistema internacional enfrenta graves desafios e se tornou perigosamente confrontacional. Na Ucrânia decorre uma guerra de agressão devastadora com múltiplos impactos globais, e muitos outros conflitos continuam a atormentar milhões de pessoas em diferentes locais do mundo. Há uma crise global marcada pela incapacidade em travar as alterações climáticas, por persistentes desigualdades económicas e no acesso à saúde e à educação, e por uma longa lista de conflitos em que a comunidade internacional falha em dar resposta. Mesmo antes do início da pandemia COVID-19, mais de seis em cada sete pessoas em todo o mundo sentiam-se inseguras, de acordo com o Relatório de 2021 do Secretário-Geral da ONU “Nossa Agenda Comum”⁴.

O sistema internacional entrou numa nova era de competição e confronto estratégico. A inviolabilidade das fronteiras e o respeito pela soberania e integridade territorial dos Estados são minados e desrespeitados. A invasão russa da Ucrânia é apenas um de vários exemplos de violação flagrante da Carta das Nações Unidas em que assenta o multilateralismo e a segurança coletiva, representando uma quebra catastrófica da segurança comum. Subsiste a noção de necessidade de uma ordem internacional baseada em regras, mas esta está a ser destruída com regras universais a serem frontal-

⁴ United Nations (2021). *Our Common Agenda. Report of the Secretary-General*. New York-USA, 2021. Disponível em <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.

mente contestadas, ignoradas e violadas. Há uma militarização em curso no mundo, com aumentos súbitos e significativos dos orçamentos de defesa, em vários casos acompanhados de ameaças de uso de armas nucleares. E como é evidente, o reforço das capacidades militares, a exibição de novos meios e a promoção de alianças e “parcerias estratégicas” numa lógica de uns contra outros tanto resulta como contribuiu para um clima de insegurança, desconfiança, competição e confronto, num ciclo vicioso que se autoalimenta em perigosa escalada.

Paralelamente, conflitos locais e regionais estão a ser ligados a disputas a nível global. Neste contexto, a diplomacia e canais de diálogo direto entre potências rivais são vitais – como demonstram as crescentes tensões entre os EUA e a China ou a NATO e a Rússia. Taiwan e o Mar do Sul da China são pontos críticos para a confrontação entre Washington e Pequim, onde um acidente entre navios e/ou aeronaves de guerra pode ter consequências terríveis. De igual modo, a Ucrânia tornou-se no epicentro do confronto entre a Rússia e a NATO, com riscos de escalada para lá do território ucraniano e das capacidades militares empregues.

Por outro lado, os confrontos geopolíticos atuais estão a ser travados em múltiplas frentes e das mais diversas formas. A “guerra híbrida” abrange meios militares e também economia, comércio, energia, alimentos, filosofia política, princípios democráticos, tecnologia e diplomacia, ao mesmo tempo que o uso de desinformação, *proxies* e ataques cibernéticos diluem a distinção entre combatentes e civis e gera desconfiança entre povos e Estados.

Além dos conflitos e da competição global, o mundo enfrenta uma nova ameaça existencial na forma de crise climática. Os riscos relacionados com a degradação ambiental têm implicações de longo alcance para a saúde da humanidade e do planeta. Se não for resolutamente abordada, a mudança climática colocará em causa a existência da Humanidade, além de potenciar outros grandes desafios que lhe estão associados: alterações na biodiversidade, a perda de habitat, a subida do nível do mar, o aquecimento global, catástrofes naturais e o empobrecimento e/ou necessidade de sair dos locais de origem de milhões de pessoas são apenas alguns dos exemplos. E à medida que o clima se degrada e a biosfera muda, teremos também provavelmente pandemias mais frequentes e graves.

Novos desenvolvimentos tecnológicos – como nos campos do ciberespaço, inteligência artificial ou drones – levantam sérias questões legais e morais. Certos sistemas de armas autónomos para identificar alvos representam um novo grave perigo para a segurança internacional: como confiar em algoritmos e inteligência artificial para decidir sobre alvos “legítimos” e respeitar o direito humanitário internacional e o direito da guerra? A execução de

seres humanos por decisão de computadores, para simplificar, sem controle humano, vai contra os princípios mais elementares do direito e da moralidade. Além disso, o tempo de decisão com sistemas cada vez mais autônomos e digitalizados é reduzido, e um alerta ou alarme falso pode não ser identificado a tempo de evitar o impacto da arma. Outras ameaças tecnológicas incluem ataques cibernéticos a sistemas nucleares de comando, controle e comunicação e a produção de mísseis hipersônicos com maiores velocidade, capacidade de manobra, ambiguidade de alvos e capacidade de reduzir o rastreamento de radar. Ao mesmo tempo, o espaço sideral está a ser cada vez mais disputado e militarizado, onde a colocação de sistemas de vigilância, controle, comunicação e de armas o torna num novo domínio de conflito.

Significa isto que mesmo num sistema de segurança competitiva os atores devem competir com responsabilidade e estabelecer limites para a confrontação, percebendo que a sua própria segurança pode e deve ser também alcançada com, e nem sempre contra, outros, incluindo rivais. E isso é uma evidência igualmente perante uma ampla gama de ameaças e riscos comuns: de certas crises, conflitos e *hotspots* ao terrorismo e à criminalidade organizada transnacional, subdesenvolvimento e pobreza extrema, violações massivas dos direitos humanos, interrupções nas cadeias de abastecimento de bens e energia, Estados frágeis e falhados, pirataria marítima, proliferação de armas de destruição massiva e respetivos vetores de lançamento/utilização, uso malicioso de novas tecnologias, escassez de recursos vitais, degradação ambiental e mudança climática, epidemias e pandemias... Ao tentar abordar adequadamente esses e outros riscos e desafios comuns, a segurança não pode ser imposta ou alcançada por uns contra os outros, sob pena de piorar a sua própria segurança em vez de a melhorar.

De igual modo, a reconstrução e/ou desenvolvimento de novos instrumentos de segurança – desde tratados e acordos internacionais à ajuda ao desenvolvimento, outras formas de multilateralismo, tribunais internacionais, mecanismos de mediação e arbitragem, gestão de crises e conflitos, regimes de controlo de armas e de certos materiais, cooperação policial internacional, novas regras para combater o financiamento do terrorismo e atividades criminosas, sistemas de partilha de informação ou combate às mudanças climáticas e mitigação de seus efeitos –, bem como uma ordem internacional baseada em regras que todos considerem legítimas, só pode ser alcançada numa base de segurança comum.

Tendo em conta o atual risco de confronto global e a ameaça de guerra total, particularmente na Ásia/Indo-Pacífico entre os EUA e a China e na Europa após a agressão russa contra a Ucrânia, os pressupostos do "Relatório

Palme" de 1982 permanecem válidos. Por outro lado, os pressupostos subjacentes à segurança comum também servem outras questões e outras regiões, em particular no "Sul Global" onde os riscos, ameaças e desafios prioritários são de natureza diferente – como o crime organizado e gangues armados na América Latina, Estados frágeis e terrorismo jihadista na região do Sahel ou aquecimento global e aumento do nível do mar que ameaçam a existência de ilhas nos Oceanos Pacífico e Índico. É precisamente isto que surge refletido no relatório *Common Security 2022* publicado 40 anos depois do "Relatório Palme".⁵

Os desafios críticos que o mundo enfrenta exigem um compromisso renovado de busca de soluções comuns, implicando regras, instituições, mecanismos de cooperação e ação coletiva. Muitos dos sistemas e estruturas existentes – necessários para promover segurança, combater a pobreza e prevenir o sofrimento humano – são inadequados ou precisam de revisão. Se falharmos em consertar, reabilitar e criar novos sistemas e estruturas comuns, também falharemos na resolução da crise climática, dos conflitos em curso ou das futuras pandemias. O sistema de segurança internacional está no limite, e a aproximação ao precipício deve servir de alerta.

A segurança comum não acaba com a competição, mas atenua os seus efeitos e permite que a segurança coletiva e a segurança cooperativa subsistam e progridam, favorecendo a segurança e a sobrevivência de todos os povos, comunidades, países e regiões do mundo – incluindo tanto os Estados Unidos / Ocidente como o eixo China-Rússia, tanto “democracias” como “autocracias”, e tanto o "mundo desenvolvido" como o "mundo em desenvolvimento".

É, por isso, imperativo renovar os princípios de segurança comum. A cooperação global e em cada uma das regiões, o multilateralismo e o respeito pelas regras elementares da convivência internacional são cruciais para enfrentar os riscos e desafios comuns. O diálogo e as medidas de construção da confiança devem substituir a agressão e a ameaça militar como meio de resolução de disputas. Melhor regulamentação, direito internacional e governação responsável também precisam de ser alargados para abranger os desafios ambientais e as novas tecnologias. Os riscos da sociedade global interdependente exigem colaboração e parceria, não confrontação e agressão.

A segurança comum diz respeito aos seres humanos e às comunidades, não apenas aos Estados; e é sobre *todos* nós, não apenas *alguns* de nós. Por conseguinte, a segurança comum requer ação não só dos governos, mas também da socie-

⁵ Olof Palme International Center, International Peace Bureau, and International Trade Union Confederation (2022), *Common Security 2022. For Our Shared Future*. Stockholm. Disponível em <https://commonsecurity.org/common-security-2022-report/>

dade civil – incluindo ONGs, empresas, associações cívicas, think tanks, universidades e centros de investigação. Há uma necessidade urgente de ideias, de mecanismos e de processos que atraiam e envolvam os cidadãos para discussões transnacionais na construção da confiança entre povos e Estados e na expansão da ideia de segurança comum. A sociedade civil pode e deve agir como guardiã, força motivadora e contrapeso, pois a consciência e a atitude coletivas podem promover mudanças.

Conforme sublinha o referido Relatório Palme, “a Segurança Internacional deve basear-se num compromisso de sobrevivência comum em vez da ameaça de destruição mútua”. Pelo que num sistema internacional competitivo como que aquele em que voltámos a cair, a segurança comum pode guiar a nossa intervenção no sentido de ajudar a evitar o precipício. Como diria o Professor Luís Moita, ainda há tempo para ser inovador e ambicioso na construção de um mundo melhor e mais seguro.

Referências

- MOITA, Luís (2014). Intervenção de Abertura do II Congresso Internacional do OBSERVARE. Fundação Calouste Gulbenkian, 2 de julho de 2014. Disponível em <https://luismoita.com/images/Textos/interveno%20de%20abertura%20do%20congresso.pdf>.
- TOMÉ, Luis (2010). "Segurança e Complexo de Segurança: Conceitos Operacionais" in *JANUS.NET, e-journal of international relations*, vol. 1, n° 1, Outono 2010. Disponível em <https://observare.autonoma.pt/janus-net/janusnet/seguranca-e-complexo-de-seguranca-conceitos-operacionais/>.
- TOMÉ, Luis (2023), “The imperative of Common Security in a competitive international security system” in Newsletter n° 12, March 2023, Friedrich Ebert Stiftung's Latin American Network for Inclusive Security. Versão inglesa disponível em: <https://colombia.fes.de/detail/the-imperative-of-common-security-in-a-competitive-international-security-system>.
- UNITED Nations (2021), *Our Common Agenda. Report of the Secretary-General*. New York-USA, 2021. Disponível em <https://www.un.org/en/content/common-agenda-report/>.
- OLOF Palme International Center, International Peace Bureau, and International Trade Union Confederation (2022), *Common Security 2022. For Our Shared Future*. Stockholm, 2022. Disponível em <https://commonsecurity.org/common-security-2022-report/>.

