



3.4 • Integração regional e multilateralismo

Coligações “de vontade” no domínio da segurança

Luís Tomé

HÁ MUITO QUE O ‘MULTILATERALISMO’ na política internacional se expressa também através de coligações *ad hoc*, definidas caso a caso por aqueles que partilham interesses e objectivos comuns. Porém, foi no início dos anos 1990 que mais se começou a debater a possibilidade de um certo tipo de “coligações de vontade”, sobretudo considerando alternativas às complicações inerentes às missões de paz das Nações Unidas e, por outro lado, a propósito de uma possível campanha dos EUA contra a Coreia do Norte. A ideia e o termo seriam posteriormente aplicados à INTERFET em Timor-Leste, força multinacional organizada e liderada pela Austrália de acordo com as Resoluções da ONU para atenuar a crise humanitária e de segurança que atingiu Timor-Leste no período de autodeterminação 1999-2002 até à implementação da missão de *Peacekeeping* da ONU. O exemplo mais claro e também mais controverso viria, contudo, em 2003, quando o presidente W. Bush referiu expressamente uma *joint “coalition of the willing”* liderada pelos EUA para invadir o Iraque de Saddam na ausência de uma autorização expressa do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Este caso provocou uma espécie de tabu no uso da designação “coligações de vontade”, além do mais quase sempre exclusivamente associadas a intervenções militares fora do quadro da ONU e de organizações regionais. A realidade, todavia, é que são muitas e distintas estas coligações também chamadas “flutuantes”, motivadas para missões específicas e que não têm os constrangimentos formais nem as complicações político-diplomáticas associadas às convenções e arquitecturas institucionais, sendo por isso bastante mais flexíveis e corporizando, no fundo, a ideia de que a *missão determina a coligação*. Evidentemente, o juízo sobre coligações “de vontade” ou “flutuantes” concretas varia consoante os respectivos objectivos, a abrangência e o tipo de participantes, a base legal em que assentam e os instrumentos que lhes estão associados. Os exemplos seguintes mostram bem a diversidade das coligações “de vontade” ou “flutuantes” existentes no domínio da segurança internacional, decerto umas mais controversas do que outras.

Proliferation Security Initiative (PSI)

A PSI é uma resposta multinacional suplementar aos desafios e ameaças relacionados com a proliferação de Armas de Destruição Massiva (ADM). O evento considerado “detonador” da PSI ocorreu em Dezembro de 2002, quando um *destroyer* espanhol, depois apoiado por norte-americanos, interceptou um navio suspeito no mar Arábico: o So San navegava sem bandeira, estava registado no Camboja e tinha tripulação norte-coreana, ten-

do partido da Coreia do Norte mas com destino desconhecido no Médio Oriente. Oficialmente, transportava 40.000 sacas de cimento; quando foi interceptado, tinha “carga por declarar”; afinal, levava quinze mísseis Scud, quinze ogivas convencionais e oitenta e cinco caixas de químicos. Assim que o Iémen reclamou o navio e confirmou ser o seu destino, e uma vez que a interceptação e busca ocorreria fora do âmbito de qualquer lei nacional ou Acordo ou Convenção internacional, a que se soma o facto de nem a Coreia do Norte, nem o Iémen, nem o Camboja serem membros do *Missile Control Technology Regime*, o navio e respectiva carga puderam continuar a rota para o seu destino. Este incidente motivou os EUA a conceberem uma “coligação de vontades”: anunciada pelo presidente W. Bush em Maio de 2003, surgiu assim a PSI, fundamentada em legislação internacional relevante (e. g. RCSNU 1540) e em complemento a outros quadros institucionais de contraproliferação. Ou seja, a PSI procura colmatar lacunas institucionais e reforçar parcerias entre Estados participantes que, partilhando as mesmas preocupações e associados numa mesma missão, empregam as suas capacidades nacionais para desenvolver uma ampla gama de instrumentos legais, diplomáticos, económicos, militares e outros a fim de interceptar e apreender transferências ilícitas de ADM via ar, terra ou mar. Actualmente, há 103 Estados participantes na PSI (do Afeganistão ao Vanuatu, Portugal, Rússia, Iémen ou Malásia, esta a mais recente aderente, desde Abril de 2014), baseados numa simples “Declaração de Princípios de Interdição”.

“**Coligações também chamadas flutuantes bastante mais flexíveis e corporizando, no fundo, a ideia de que a missão determina a coligação.**”

Global Initiative to Combat Nuclear Terrorism (GICNT)

Já a Iniciativa Global para combater o terrorismo nuclear foi lançada conjuntamente pelos presidentes W. Bush, dos EUA e V. Putin, da Federação Russa, em Julho de 2006, estabelecendo uma parceria internacional voluntária entre participantes comprometidos em fortalecer a capacidade da comunidade internacional de prevenir, detectar e responder à ameaça do terrorismo nuclear. A GICNT contribui para este objectivo realizando

actividades multilaterais que reforçam os planos, as políticas, os procedimentos e a interoperabilidade. Todos os Estados participantes aderem voluntariamente à sua “Declaração de Princípios” e respeitam as obrigações decorrentes dos quadros legais internacionais. Presentemente, a GICNT conta com 85 países participantes e 4 observadores oficiais, tendo os EUA e a Rússia como *Co-Chairs*, enquanto a Coreia do Sul lidera o chamado *Implementation and Assessment Group*.

Conversações a Seis

Lançadas em Agosto de 2003, as *Six Parties Talks* (6PT) visam uma solução político-diplomática para o programa nuclear norte-coreano através de negociações envolvendo os EUA, a Coreia do Norte, a China, a Coreia do Sul, o Japão e a Rússia. Naquele ano, a Coreia do Norte retirou-se unilateralmente do Tratado de Não Proliferação nuclear (TNP), reiniciou o seu programa de enriquecimento de plutónio e expulsou os inspectores da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA). Para gerir esta nova crise e em complemento a quadros institucionais e convenções internacionais, a China promoveu, em Abril de 2003, um encontro trilateral com a Coreia do Norte e os EUA, prelúdio daquela que seria logo depois a primeira ronda do novo mecanismo das “6PT”, já alargadas aos vizinhos regionais Rússia, Japão e Coreia do Sul. Das 6PT resultariam Acordos estabelecidos em 2005 e em 2007 (no essencial, Pyongyang aceitava abdicar do seu programa nuclear, regressar ao TNP e permitir a reentrada dos inspectores da AIEA em troca do fim de sanções e de assistência alimentar e energética), mas o facto é que não só esses acordos não foram respeitados, como as 6PT não impediram a Coreia do Norte de fazer três testes atómicos em 2006, 2009 e 2013 e vários lançamentos de mísseis balísticos, desafiando as sucessivas resoluções do CSNU. Embora oficialmente subsistam, a Coreia do Norte suspendeu a sua participação oficial nas 6PT desde 2009.

P5+1 sobre o programa nuclear iraniano

À semelhança das 6PT, também o mecanismo *P5+1* agrega, desde 2006, um grupo de seis potências que procura uma solução diplomática para o programa nuclear do Irão – que, todavia, ao contrário da Coreia do Norte, não se retirou do TNP e não dispõe da arma atómica. A nomenclatura “P5+1” refere os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança da ONU (EUA, China, Rússia, Reino Unido e França) mais a Alemanha em virtude dos seus laços comerciais com o Irão, grupo também conhecido por “E3+3” já que às negociações conduzidas inicialmente pelos três grandes europeus (Alemanha, França



Estadística de mortalidade em conflitos activos (2008-2014).

Fonte: Armed Conflict Survey 2015 Press Statement, International Institute for Strategic Studies (May 2015), (disponível em <https://www.iiss.org/en/about%20us/press%20room/press%20releases/press%20releases/archive/2015-4fe9/may-6219/armed-conflict-survey-2015-press-statement-a0be>).

e Reino Unido) se juntaram depois os EUA, a China e a Rússia para conversações mais abrangentes com Teerão – frequentemente, na companhia adicional do alto representante para os Negócios Estrangeiros da UE e também de representantes da AIEA. Depois de longas e complexas negociações, o P5+1 e o Irão assinaram, em Abril de 2015, um Acordo de Princípio e, finalmente, em 14 de Julho de 2015, um *Joint Comprehensive Plan of Action*. No fundamental, ao longo da próxima década, Teerão compromete-se a não desenvolver um programa militar nuclear (reduzindo o número de centrifugadoras e limitando o enriquecimento de urânio e a produção de plutónio) e a submeter as suas instalações à verificação internacional obtendo, em contrapartida, o levantamento das sanções da UE e dos EUA e também das resultantes das seis resoluções aprovadas pelo CSNU contra o Irão desde 2006 (embora se mantenham as sanções relativas aos mísseis balísticos e a interdição de importação de certos materiais e de armas pesadas ofensivas).

Coligação internacional contra o “Estado Islâmico”

Em virtude da extensão territorial do grupo terrorista e jihadista ISIS na Síria e no Iraque, autoproclamado “califado” Estado Islâmico (EI) no final de Junho de 2014, os EUA conceberam e lideraram uma coligação internacional tendo em vista «*congregar esforços internacionais para conter o autoproclamado Estado Islâmico, ajudar os povos do Iraque e da Síria, e mitigar as consequências humanitárias do conflito no Iraque e na Síria*». Esta coligação vem-se alargando e congrega actualmente sessenta e quatro participantes declarados, embora apenas uma parte deles participe em operações militares directas ou forneça apoio aéreo e equipamento militar: EUA, Iraque, Jordânia, Bahrein, Arábia Saudita, Egipto, Emiratos Árabes Unidos, França, Reino Unido, Alemanha, Canadá, Reino Unido, Austrália, Itália, República Checa, Albânia, Holanda, Estónia, Hungria, Turquia, Bélgica, Dinamarca e Líbano. Alguns “coligados” têm fornecido essencialmente apoio político e “auxílio humanitário” (incluindo a Liga Árabe e a União Europeia, bem como Suécia, Kuwait, Suíça, Japão, Áustria, Nova Zelândia, Coreia do Sul, Irlanda, Espanha, Eslo-

váquia, Noruega, Luxemburgo, Qatar), enquanto de outros apenas se conhece a declaração de apoio e adesão a esta coligação e se presume a partilha de informações (Andorra, Bósnia-Herzegovina, Bulgária, Croácia, Eslovénia, Finlândia, Geórgia, Grécia, Israel, Kosovo, Lituânia, Macedónia, Malta, Marrocos, México, Moldova, Omã, Polónia, Portugal, Roménia, Sérvia, Singapura, Taiwan, Tunísia e Ucrânia).

Coligação africana contra o Boko Haram

Outra “coligação de vontades” montada especificamente para combater um grupo jihadista é a *Multinational Joint Task Force* (MNJTF) contra o Boko Haram, autorizada pela União Africana (UA) no final de Janeiro de 2015. Depois de seis anos de conflito na Nigéria entre forças governamentais e os radicais islâmicos do Boko Haram, provocando mais de 13.000 mortos, quatro Estados membros da Comissão da Bacia do Lago Chade (CBLT ou LCBC) – Camarões, Chade, Níger e Nigéria – e também o Benim, solicitaram à UA autorização para reactivar a MNJTF (outrora *Multinational Joint Security Force*) a fim de repelir aquele grupo jihadista que controlava um vasto território no Nordeste da Nigéria e está também presente nos países vizinhos. Foi então montada uma autêntica “coligação de vontades” africana, activando uma força multinacional (Nigéria, Chade, Níger, Camarões e Benin) apoiada e financiada por americanos e europeus e mandatada pela UA que desencadeou uma ofensiva militar contra o Boko Haram.

Coligação árabe contra huthis xiitas no Iémen

Na sequência da degradação da situação no Iémen e do progresso das milícias xiitas, a Arábia Saudita montou e lidera uma “coligação de vontades”, fundamentalmente composta por países árabes e que, em Março de 2015, começou a intervir militarmente no Iémen em apoio do presidente Abdrabbuh Mansour Hadi e contra os rebeldes xiitas huthis e outras forças leais ao antigo presidente Abdullah Saleh (deposto em 2011 no decorrer dos protestos associados à “primavera Árabe”) que, por seu lado, terão o apoio do Irão. Numa situação típica de *proxy war*, a Arábia Saudita lançou aqui a arriscada campanha “Tempestade Decisiva”

com o contributo militar dos Emiratos Árabes Unidos, do Qatar, do Sudão, do Egipto e do Kuwait e contando ainda com o apoio expresso de Jordânia, Marrocos, Paquistão e Somália, além do alegado auxílio logístico dos EUA e alguns países europeus a fim de «*proteger a população e o Governo legítimo do Iémen e salvaguardar a legalidade internacional*».

International Coalition for the Responsibility to Protect (ICRtoP)

Substancialmente diferente das anteriores pela natureza dos participantes, embora coligando vontades para uma missão específica, é a Coligação Internacional para a Responsabilidade de Proteger. Esta agrega organizações não-governamentais (ONGs) de todo o mundo para fortalecer o consenso normativo e a operacionalização do princípio “Responsabilidade de Proteger” consagrado pela Assembleia Geral da ONU, em 2005. Visa, portanto, reforçar as capacidades de prevenir e impedir práticas de genocídio, crimes de guerra, limpezas étnicas e religiosas e outros crimes de guerra e contra a humanidade, mobilizando ONGs e persuadindo governos nacionais e instituições internacionais a salvarem vidas em situações concretas que caíam no âmbito da “responsabilidade de proteger”. A ICRtoP foi fundada em Janeiro de 2009 por representantes de oito ONGs, alargando-se rapidamente e contando actualmente com mais de oitenta ONGs participantes de todas as regiões do mundo, da *Act for Peace* (Sidney, Austrália) à *Campaign for Good Governance* (Freetown, Serra Leoa), *Genocide Alert* (Köln, Alemanha), *Human Rights Watch* (NY, EUA), *Instituto Igarapé* (Rio de Janeiro, Brasil), Observatório da Segurança Humana (OSH, Portugal), ou *World Federation of United Nations Associations* (NY e Genebra). ■