



A União Europeia e a Segurança Humana: reflexões conceptuais e desafios de operacionalização

Ana Isabel Xavier

Ana Isabel Xavier, Guest Assistant Professor
Department of International Relations and Public Administration,
University of Minho, Campus de Gualtar, 4710-057 Braga
xavier.anaisabel@gmail.com

RESUMO:

A partir de meados do século XX registou-se uma profunda mudança no modo como a segurança é estudada na literatura académica e como é conceptualizada e projectada pela cultura estratégica e praxis dos Estados. Nesse sentido, tem-se vindo a assumir a necessária interdependência entre a segurança Estatal e a segurança dos indivíduos e comunidades, para uma resposta eficaz perante as novas ameaças transnacionais. Um dos conceitos dos estudos críticos de segurança que se tem vindo a associar a esta abordagem é o de Segurança Humana (SH). A ausência de consenso na sua definição permite apenas identificar alguns elementos complementares centrados no indivíduo e na comunidade, deixando em aberto algumas críticas em relação à sua operacionalidade e inclusão na política externa dos Estados ou acção das Organizações

1. Introdução

Ao longo dos últimos anos, as Relações Internacionais (RI) em geral e os estudos de segurança em particular têm vindo a notar uma **mudança de perspectiva centrada na segurança do Estado para a segurança daqueles que vivem dentro das fronteiras do Estado**.

No entanto, a vasta bibliografia académica sobre o tema denuncia a ausência explícita de um conceito único sobre o que apelidaríamos de Segurança Humana (SH), que possa servir desde logo como matriz para a ação estatal ou intergovernamental. Mesmo assumindo a fragilidade da maturação teórica e visibilidade prática que condiciona a operacionalização do conceito de SH, há alguns elementos que conseguimos identificar (PNUD, 1994; Bajpai, 2000; Alkire, 2004) e que nos levam ao respeito pelos Direitos Humanos, à boa governação, bem como à conciliação entre meios civis e militares e entre atores globais, regionais e locais, governamentais ou não governamentais. Desde logo, o Relatório do Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) de 1994 foi emblemático ao propor uma “abordagem ampla” (MacFlarne e Khong, 2006), centrada na “liberdade em relação à necessidade”, e uma “abordagem restrita”, centrada na “liberdade em relação ao medo”.

No seio da União Europeia (Glasius e Kaldor, 2006), a Segurança Humana não consta em sede de Tratado (Newman et al, 2009), mas encontra ecos na Estratégia Europeia de Segurança (Conselho Europeu 2003, 2008) e no entendimento que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento, bem como nos Relatórios de Barcelona e Madrid. Neste âmbito, o âmago do conceito refere-se a todas as ameaças a que os indivíduos estão constrangidos, às responsabilidades humanitárias dos Estados e à importância de se olhar para os Estados e os indivíduos como atores complementares de produção e garantes de segurança (MacLean et al, 2006; Tadjbakhsh e Chenoy, 2007).

É certo que a União Europeia tem vindo a tender mais para uma abordagem ampla de Segurança Humana, mas a tensão permanente entre as duas abordagens pode dificultar a operacionalização do conceito enquanto ferramenta analítica, auxiliando-nos este artigo a perceber se e como pode a União Europeia ultrapassar esta tensão enquanto ator global de gestão de crises.

2. Da Segurança dos Estados à Segurança Humana: nova agenda e novos referentes numa abordagem “compreensiva”

“A Segurança é como o oxigénio: só damos pela sua falta quando se começa a perder e mal isso acontece não se consegue pensar em mais nada”. A metáfora de Nye Jr. (1995: 91) reporta-nos desde logo para uma evidência: muitos dos nossos pensamentos sobre segurança provêm exatamente da sua antítese, bem como da tentativa da sua definição como forma de a perceber e atingir.

Neste sentido, o conceito de segurança e, conseqüentemente, de insegurança têm vindo a ser paulatinamente transformados. As respostas às perguntas “segurança para quem”, “segurança de que valores”, “segurança de que ameaças” e “segurança por que meios”, têm-se revelado necessariamente diferentes segundo os referentes em foco, os valores em risco e as fontes de ameaça.

De facto, a partir de meados do século XX, mais precisamente nos finais da década de 80, registou-se uma profunda mudança no modo como a segurança deve ser concebida, estudada e praticada na disciplina de RI. Novas “lufadas de ar fresco” (Vasquez, 1995: 118), inauguraram uma era renovada de investigação nas RI, ultrapassando as “insuficiências endémicas e excessos de autocontenção” (*idem*) que as abordagens do realismo clássico não conseguiram evitar.

Para estas teorias, a segurança era orientada primordialmente para o Estado, para a valorização da integridade territorial e contra as ameaças diretas dos outros Estados. Nesta linha argumentativa, a segurança seria exercida através da força (utilizada unilateralmente para a própria segurança estadual) e conseguida pelo equilíbrio de poder, com recurso a capacidades militares, sendo vistas com desconfiança quer a cooperação, quer a interferência de normas e/ou instituições reguladoras, como as Organizações Internacionais.

Ora, com o colapso da confrontação bipolar entre o capitalismo e o comunismo, entre os Estados Unidos da América (EUA) e a então União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), foi a própria conceção tradicional e estática de segurança que foi questionada. Desde logo, a falência das estruturas da guerra-fria trouxe como materialização mais evidente a falta de consenso de quem constitui a partir de então o inimigo tácito. Deste modo, e no que à percepção da segurança diz respeito, ao fim da guerra-fria aliou-se a globalização (também das ameaças) como os dois grandes *leitmotivs* transformadores do último quartel do século XX.

Internacionais. Ora, uma das dimensões que este artigo pretende questionar é se o paradigma da Segurança Humana pode ser orientado para o desenvolvimento de uma cultura estratégica da União Europeia (UE) no domínio das missões de gestão de crises. Por outras palavras, esta reflexão questiona se a UE pode reforçar o seu estatuto de actor de gestão de crises internacionais, baseado num novo tipo de cultura estratégica alicerçada na SH. Deste modo, o objectivo geral desta reflexão é contribuir para uma discussão mais ampla com algumas visões críticas sobre a forma como a UE, enquanto actor global de paz, pode ou não desenvolver uma cultura estratégica baseada em capacidades civis e militares, de acordo com os principais valores e princípios do conceito de Segurança Humana.

PALAVRAS-CHAVE:
União Europeia,
Segurança Humana,
Gestão de crises, cultura
estratégica

Emergiram, assim, novos desafios conceptuais e operacionais, mesmo que a problemática de génese seja a mesma que a dos estudos de segurança clássicos: as causas da guerra/insegurança e as condições de paz/segurança, mas explorando a «possibilidade, mais do que a impossibilidade, a abertura mais do que o fecho, a inclusão mais do que a exclusão, a humanidade comum mais do que a soberania tribal, a não necessidade mais do que as falsas necessidades e a emancipação mais do que o poder» (Krause e Williams, 1997: 111).

Ora, por outras palavras, novos temas, novas ameaças, novos atores e referentes desafiaram as perspetivas do realismo clássico, questionando o seu estatuto moral de reivindicação do melhor dos mundos, em que os Estados soberanos se assumem como os próprios guardiães exclusivos da segurança dos indivíduos. De facto, como as novas ameaças e os novos inimigos dizem respeito diretamente aos indivíduos, a segurança começa a ser interpretada como uma condição que os cidadãos têm direito a usufruir como membros da sociedade em que se inserem e, em última instância, como membros da própria Humanidade.

Para as abordagens críticas do paradigma realista (Vasquez, 1995; Krause e Williams, 1997; Booth, 1997; Buzan et al, 1999), a segurança e a sobrevivência das pessoas é o objetivo último da legitimação do indivíduo como referente superior ao Estado (Brandão, 2003) e emergem, assim, na cena internacional como conceitos a explorar só na última década do século XX. O que impera como pressuposto fundamental é a necessidade de assegurar medidas especiais para defender não só os Estados e a sua integridade territorial contra ameaças externas, mas que contemplem principalmente as pessoas das ameaças à sua segurança, mesmo se e quando tal for contra a vontade das entidades políticas governantes.

Deste modo, a defesa da pessoa humana deixa de ser encarada como uma prerrogativa natural do Estado-nação soberano para se assumir potencialmente como uma responsabilidade da comunidade internacional no seu todo. Em sùmula, o argumento subjacente é a legitimação da assunção do indivíduo como referente superior ao Estado em termos de segurança atual.

No entanto, a expressão “Segurança Humana” tem revelado um caminho pouco consensual de maturação teórica e de reconhecimento da sua visibilidade prática. Prova disso é, desde logo, a recusa de muitos teóricos em reconhecerem a SH como algo mais que uma expressão ou conceito, mais dificilmente ainda como uma teoria, pois parece agregar demasiados conceitos que já existem e, por isso, dispensam novos rótulos.

Des Gasper (2004: 1) vai ao encontro desta ideia, afirmando que «o conceito de Segurança Humana é provavelmente a garrafa, o recipiente para o discurso». Mas, para este autor, o discurso sempre esteve lá e, por isso, «a linguagem da SH reaviva com efeito uma noção básica de necessidade, sob um novo rótulo» (*ibidem*: 2).

Neste sentido, «se a característica essencial do conceito de Segurança Humana é priorizar no “reino” do desenvolvimento humano, isto não é simplesmente o bom vinho velho das necessidades humanas básicas, reengarrafado e rerrotulado para uma nova geração?» (*ibidem*: 6). E remata concluindo: «um vinho velho é uma nova garrafa inútil» (*ibidem*: 11).

Outra dimensão crítica do conceito reduz a Segurança Humana ao universo da filosofia das ideias, fadando-o a um discurso retórico que alimenta o mundo académico, sem margem de operacionalização prática. Neste sentido, ainda para Des Gasper, a SH, mais do que um conceito, é um discurso holístico e subjetivo, porque a perceção de segurança/insegurança é ela própria subjetiva (*idem*) e, por isso, este discurso mantém-se vago e assemelha-se mais a uma “manta de retalhos” ou *patchwork* mental agregador de vários conceitos.

Outra manifestação das críticas ao estatuto da Segurança Humana é a incapacidade generalizada de se conseguir definir o que é Segurança Humana. Mais: como chegar a um consenso sobre uma definição comumente aceite por todos os teóricos e práticos de Segurança Humana? Aparentemente, a incapacidade para tal não se prende com o que suporíamos ser a dificuldade em dar um fim (do latim *definire*) a um conceito tão aberto, amplo e em constante evolução e adaptabilidade, mas sim com a panóplia de perspetivas de partida que fizeram adotar o conceito à sua maneira.

De facto, a alimentar a complexificação do conceito, das diferentes definições e perspetivas que poderíamos aqui individualizar, duas tendências têm dominado nos últimos anos, colocando em oposição uma “abordagem ampla”, centrada na “liberdade em relação à necessidade” e uma “abordagem restrita”, centrada na “liberdade em relação ao medo”.

Estas duas liberdades foram pela primeira vez definidas como componentes de Segurança Humana em 1994, no Relatório do PNUD, distinguindo entre esta última liberdade que significa «proteger das súbitas e maléficas ruturas nos padrões do quotidiano quer seja nos lares, nos empregos ou nas comunidades» e a primeira liberdade que significa «a segurança contra as ameaças da fome, da doença e da repressão» (PNUD, 1994: 23).

De facto, é através do Relatório do Desenvolvimento Humano que o indivíduo emerge, em definitivo, como o núcleo de análise, reflexão e ação académica e política numa ótica de segurança e não exclusivamente numa ótica de desenvolvimento. Este indivíduo, com ou sem interferência maior do Estado, sofre inseguranças de índole vária, produzidas pelos próprios Estados, pela comunidade internacional ou pelos seus próprios processos de sub-desenvolvimento. E é este indivíduo que importa proteger e capacitar.

O Relatório de Desenvolvimento Humano do PNUD de 1994 é um marco importante na nossa reflexão, porque entende a SH como um conceito promissor no que concerne à maturação da interpretação tradicional de segurança. No entanto, cedo o significado de SH no seio das Nações Unidas caiu em controvérsia, entre os defensores de uma interpretação mais restrita (de divórcio entre desenvolvimento e segurança) e mais alargada (com a segurança das sociedades a ser medida em termos de indicadores de desenvolvimento humano).

Já o avançámos anteriormente que, no seio da academia, a interpretação ampla da Segurança Humana tem sido criticada por sua imprecisão e pelo facto de não existir quase nada que o conceito deixe fora do seu âmbito, incluindo tudo o que ameaça os seres humanos, individualmente ou como parte das comunidades em que se inserem. Assim, para os teóricos que procurem clareza analítica nos conceitos com que lidam, o valor acrescentado da SH, em relação a outros conceitos congéneres do desenvolvimento humano, parece frágil. O facto do próprio documento fundador definir o conceito pela negativa poderá ilustrar desde logo o que seria uma das maiores fragilidades do conceito: não é visível; não é mensurável; não é noticiável; não abarca nada e abarca tudo; não se fixa nada em concreto que prove a sua eficiência ou eficácia, porque não sabemos se existe, se sentimos a sua falta.

Por sua vez, a interpretação abrangente do conceito tem sido defendida por aqueles que insistem que é muito difícil “estretar” a agenda da SH, porque há demasiadas questões envolvidas na tentativa de determinar o que deve ou não contar como “segurança”. Por outras palavras, para esta “corrente”, a SH parece ser demasiado abrangente para ser útil analiticamente, mas não pode ser reduzida por causa das implicações políticas de tais tentativas e porque, se um indivíduo é considerado como o objeto referente da segurança, então tudo que ameaça o indivíduo deve ser incluído no conceito. Tadjbakhsh chama a atenção para este facto, afirmando que os «críticos lamentam que priorizar tudo é equivalente a não priorizar nada e,

portanto, conduz à inação. Argumentam que a definição de Segurança Humana, que inclui tantas componentes, que vão desde o físico ao psicológico, sem uma hierarquia claramente definida, apresenta dificuldades para os decisores políticos forçados a escolher entre objetivos concorrentes e concentrar os seus recursos em soluções específicas para problemas imediatos (2005: 8).

O relatório do PNUD é ele próprio paradigmático da preferência pela tendência de encarar a SH como a garantia das necessidades básicas da população (abordagem ampla de liberdade em relação às necessidades). Este entendimento reflete em grande medida o conceito abrangente da escola de Copenhaga e, por outro, a preocupação com a emancipação do indivíduo das teorias de Frankfurt. De facto, o conceito de *emancipação*, entendido também como *capacitação* é deveras essencial. Ele levar-nos-á a toda a filosofia de base subjacente à SH e deriva, em larga medida, de uma linha de pensamento que encontra a sua origem no projeto do iluminismo. Desde logo, expressa uma conceção negativa de liberdade que consiste na libertação das pessoas como indivíduos ou parte de grupos de todo o tipo de constrangimentos, sejam eles sociais, físicos ou políticos, que os impeçam de agirem livremente. Neste sentido, subjaz a proteção das pessoas expostas às ameaças ou situações críticas, concertando normas, procedimentos e Instituições no ultrapassar da insegurança, para alcançar a liberdade de viverem sem necessidades nem medos. Assim, emancipação é um “projeto”, associado com a rutura com as formas passadas de injustiça para alcançar as condições necessárias para atingir a liberdade universal e que implica também autonomia para alcançar a liberdade de agir em prol dos interesses e aspirações pessoais, participando plenamente na tomada de decisões e na criação de sistemas que proporcionam às pessoas os elementos básicos de sobrevivência, dignidade e meios de subsistência.

Esta abordagem pós-modernista, na qual os estudos críticos de segurança de inserem (Bilgin e tal, 1998), representa mais um reforço do fim da segurança tradicional em que o Estado deve deixar de ser encarado como o principal referente de segurança. De facto, «o Estado pode ser o maior agente de segurança, mas tal não requer necessariamente que a sua própria segurança possa ser a prioridade do analista (a mãe é o principal agente de segurança para o seu bebé mas tal não significa que ela seja o referente primário na relação: ela garante a segurança para a sua criança)» (Idem: 150). Assim, o Estado existe para garantir a segurança aos seus cidadãos, mas não é o único agente a desempenhar essa função, já que a sociedade civil ou as Organizações Internacionais, se assumem como múltiplos

agentes de segurança. Deste modo, as abordagens críticas de segurança não só pretendem desafiar os modos como a segurança é concebida em termos tradicionais, os seus objetivos e prioridades, como alargam e aprofundam o conceito.

Em suma, podemos ensaiar uma sistematização pessoal de algumas ideias que as diferentes leituras nos foram sugerindo, podendo encarar a SH como uma proposta de leitura do mundo e da segurança que põe em relevo as pessoas como sujeitos de direitos, pressupondo a garantia de condições políticas e económicas, sociais e culturais para exercer esses direitos e combater as suas vulnerabilidades. De igual modo, podemos perspetivar uma nova conceção de segurança que se distancia dos conceitos de segurança puramente centrados no Estado e militaristas, entendendo a segurança como a construção de uma paz alargada, estabilidade internacional e proteção dos indivíduos e comunidades, respondendo assim a ameaças muito distintas e à complexidade dos problemas mundiais (fim do confronto bipolar da guerra-fria, novas relações de poder, impacto da globalização, novos atores internacionais, novas ameaças, aumento de conflitos intranacionais). Das leituras que fomos percorrendo, também não nos foi indiferente reconhecer estarmos perante uma narrativa inclusiva, integrada, multidisciplinar e holística, que serve de “chapéu de chuva” e de ponte assegurando que, na prática, estão assegurados o respeito pelo Direitos Humanos, a Boa Governação ou o desenvolvimento. Por fim, a Segurança Humana, em muito pelo debate do nexa entre Segurança e desenvolvimento, devolve-nos uma perspetiva “securitizadora”, porque nos parece que securitiza a agenda do desenvolvimento e dos Direitos Humanos, ao incluí-los na agenda da Segurança *tout court*.

3. A União Europeia e a Segurança Humana: a Estratégia Europeia de Segurança e os Relatórios de Barcelona e Madrid

Proclamada e aprovada pela Conclusão 83 do Conselho Europeu de Bruxelas de 12 e 13 de dezembro de 2003, a Estratégia Europeia de Segurança (EES) de Javier Solana (então Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum), assume a UE enquanto ator global, clarificando o seu contributo e potencial como comunidade produtora e promotora de normas e valores. Mais ativa, mais coerente e mais capaz, Solana acreditaria que, deste modo, a União «teria um forte impacto à escala mundial, contribuindo assim para um efetivo sistema multilateral conducente a um mundo mais justo, mais seguro e mais unido» (Conselho Europeu, 2003: 14).

Para tal, a EES define três grandes objetivos estratégicos para a defesa e segurança da promoção dos valores europeus: enfrentar as velhas e novas ameaças (o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, conflitos regionais, Estados falhados e criminalidade organizada); promover estabilidade, boa governação e segurança na vizinhança; e contribuir para uma ordem internacional baseada num multilateralismo efetivo (Conselho Europeu, 2003: 6-9).

O documento de Solana acabou por não conhecer um *follow up* muito significativo por parte dos Estados-Membros. Partirá dele próprio um *amendment*, aprovado no Conselho Europeu de 11 de dezembro de 2008, intitulado “Relatório sobre a execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em mudança” e que faz o balanço dos cinco anos da vigência da Estratégia.

Se é bem verdade que o documento de 2003 não fala explicitamente de Segurança Humana (embora se refira à segurança das pessoas e das comunidades), ele pode ser lido como um documento chave sobre a conceptualização de novo discurso estratégico sobre segurança na União. Para além disso, despoletou duas reflexões académicas relevantes sobre SH (Relatórios de Barcelona e Madrid, a que faremos entretanto referência) e o seu relatório de execução de 2008 cita expressamente o conceito de SH em duas passagens.

Numa primeira passagem do documento, afirma-se: «Temos contribuído para criar a *Segurança Humana*, reduzindo os níveis de pobreza e as desigualdades, promovendo a boa governação e os Direitos Humanos, prestando ajuda ao desenvolvimento e atacando as causas profundas dos conflitos e da insegurança» (Conselho Europeu, 2008: 2).

Num segundo momento, reforça-se o desígnio: «Devemos continuar a integrar as questões de Direitos Humanos em todas as atividades nesta área, incluindo as missões da PESD [Política Europeia de Segurança e Defesa], adotando uma abordagem baseada nas pessoas e coerente com o conceito de *Segurança Humana*» (*ibidem*: 10).

Estas duas referências constituem a primeira incorporação do conceito num documento oficial da União Europeia, mas quer na EES de 2003, quer no seu relatório de execução de 2008, parece claro que o sinal mais significativo da incorporação do conceito de SH é o entendimento que a segurança é uma pré-condição para o desenvolvimento, porque é frequentemente a pobreza, a doença e a ignorância que causam insegurança (Conselho Europeu, 2003: 2; *Ibidem*, 2008: 8).

No entanto, não obstante a tónica numa abordagem ampla do conceito de segurança, a prevenção e a importância do multilateralismo, a EES deixava em aberto, em 2003, o modo como a União e as instituições comunitárias podiam implementar a Estratégia no sentido de explorar todas as possibilidades da SH para a política europeia. Assim, em 2004, são conhecidas as reflexões resultantes do desafio de Javier Solana a treze investigadores representantes da mais fina nata da *expertise* europeia sobre questões de segurança e defesa.

De facto, Ulrich Albrecht, Christine Chinkin, Kemal Dervis, Renata Dwan, Anthony Giddens, Nicole Gnesotto, Sonja Licht, Jan Pronk, Klaus Reinhardt, Geneviève Schméder, Pavel Seifter e Narcís Serra, coordenados por Mary Kaldor, apresentaram a Javier Solana, a 15 de setembro de 2004, o Relatório de Barcelona intitulado “Uma Doutrina de Segurança Humana para a Europa”. A doutrina que este grupo de trabalho desenvolveu e apresentou, menos de um ano depois da Estratégia da qual brota, nunca foi oficialmente adotada, nem pelas Instituições comunitárias, nem pelos Estados-Membros. No entanto, tal não diminui o facto de este Relatório apresentar um estudo aprofundado sobre as capacidades reais da segurança europeia, concluindo pela necessidade da Europa se dotar de forças militares configuradas em novos moldes e adaptadas para novos cenários, de modo a UE se assumir como o ator global que Solana preconizava.

Adotando um conceito amplo de SH orientado para a libertação dos indivíduos em relação às inseguranças básicas originadas pelas violações dos Direitos Humanos, este Relatório propõe que uma Doutrina de Segurança Humana se desenvolva por três níveis interdependentes e conexos. Um primeiro nível repercute-se num conjunto de sete princípios-guia que não só identificam os objetivos que devem reger a implementação de uma política de SH, como delineiam as capacidades humanas, culturais, tecnológicas, legais e organizacionais requeridas para a prossecução desses princípios. Assim sendo, para estes autores, um conjunto de sete princípios para a Segurança Humana incluiria: a defesa e a primazia dos Direitos Humanos, no respeito pelo *ius ad bellum*; o estabelecimento de uma autoridade política legítima e clara no comando e controlo das missões de Segurança Humana, capaz de promover soluções políticas de consentimento/conciliação e apoio da força, o que pode passar pela diplomacia, sanções, ajuda humanitária ou consultas com a sociedade civil; um multilateralismo comprometido com a cooperação com as Organizações Internacionais e regionais e de coordenação de políticas entre atores e instituições; uma perspetiva “a partir de baixo” (*bottom-up*) que tem em conta as necessidades básicas identificadas pelas pessoas diretamente

mais afetadas pela violência e insegurança e que sugere um processo contínuo de comunicação, consulta, diálogo e parceria com a população; um enfoque regional, que tenha em conta a realidade específica sem exportar modelos pré-definidos de governação; a aplicação de instrumentos legais, com o Direito Internacional no cerne da condução das missões; e a utilização legítima e apropriada do uso da força, enquadrada pelos capítulos VI e VII da Carta das Nações Unidas, de modo a proteger os civis e minimizar os efeitos colaterais.

Para além destes princípios e segundo os autores, para implementar uma política de Segurança Humana, a União necessita de se dotar de um segundo e terceiro níveis de ação. O segundo refere-se à proposta de se abrir caminho a uma “Força de Resposta de Segurança Humana” (FRSH), composta por 15000 membros, um terço dos quais civis. Sob a coordenação de um eventual Ministro dos Negócios Estrangeiros da UE, o carácter *sui generis* desta força reside na sua natureza civil e militar, reunindo especialistas do género masculino e feminino na área da polícia, humanitária e de desenvolvimento, teóricos e práticos dos Direitos Humanos, académicos e voluntários vários. Num terceiro nível, os autores do Relatório preconizaram ainda a definição de um enquadramento jurídico que regule as decisões da intervenção e coordene as operações no terreno. Assim, com o enquadramento legal devido, quer em termos do Direito Internacional Humanitário e do Direito Penal Internacional, quer a nível decisório e operacional, os autores retomam a ideia de Solana de projetar a União enquanto ator promotor de normas.

De modo a reforçar a argumentação do texto de 2004 e fazer um balanço das propostas então feitas, a 8 de novembro de 2007, é apresentado o Relatório de Madrid do grupo de estudo de Segurança Humana, constituído por uma proposta e relatório de fundo intitulado “Um modo Europeu de Segurança”. Este Relatório de Madrid propõe uma Declaração ou Protocolo para promover a Segurança Humana no âmbito das missões PESC/PESD, reforçando que a Segurança Humana é a estratégia de segurança mais apropriada para a União Europeia.

Os sete princípios de Segurança Humana sustentados no Relatório de Barcelona são reduzidos no Relatório de Madrid para seis, mas a principal inovação deste Relatório vai num duplo sentido: primeiro, responder a algumas das críticas que foram feitas à utilidade do conceito de SH; segundo, refletir sobre as lições das missões PESC/PESD que a UE tem vindo a conduzir desde 2003. Neste sentido, o Relatório de Madrid ajuda-nos a lançar dois desafios. O primeiro, reduzirmos o conceito de Segurança Humana a uma definição mais operacionalizável em termos de criação de uma agenda própria de Segurança Humana para a União Europeia.

Já assumimos, através da reflexão sobre a EES e dos Relatórios de Barcelona e Madrid, que a Segurança Humana é uma proposta para lidar com a fragilidade, alargando os conceitos tradicionais de segurança e desenvolvimento. No entanto, precisamos de indicadores mensuráveis para poder definir o conceito e aplicá-lo na prática da União Europeia. Consciente dos dilemas na proteção de Segurança Humana e a necessidade de desenvolver o contexto de Segurança Humana através dos estudos de caso da UE, como podemos então operacionalizar o conceito? É possível e desejável entendermos a Segurança Humana no âmbito de um quadro de resolução de conflitos em geral e da missão de gestão de crises da União Europeia em particular? Aparentemente, «a Segurança Humana pode ser operacionalizada utilizando as ferramentas conceptuais das necessidades humanas. Ao aplicar um quadro estratégico de Segurança Humana às operações de paz, a efetividade das intervenções das partes terceiras pode ser reforçada. De modo a ser efetiva, a hierarquia de Segurança Humana deve ser enquadrada num quadro de resolução de conflito.» (Hasegawa, 2004: 6,7).

O segundo desafio que Madrid nos coloca, intimamente relacionado com o primeiro, é o de encontrar respostas sobre a SH em missões de gestão de crises, iniciadas ou reformuladas após a apresentação da Estratégia, que afirmem distintamente a UE como um ator global de paz com indicadores bem definidos para desenvolver uma lógica de lições aprendidas para as missões posteriores. Neste sentido e mais uma vez, «[...] uma hierarquia de Segurança Humana deve ser estabelecida e as garantias para minimizar a insegurança Humana devem ser identificadas [...]» (*ibidem*: 3). Assim, podemos ensaiar neste artigo a proposta de que a Segurança Humana, em matéria de gestão de crises, pode incluir de forma generalizada os seguintes cinco elementos.

O primeiro elemento pode entender-se como a adoção de uma perspetiva em rede, simultaneamente “a partir de cima” e “a partir de baixo”. Tal significa aceitarmos a existência de uma rede de compromissos a todos os níveis entre Ministérios, Gabinetes e organizações locais, privilegiando um desenvolvimento das populações locais centrado na sua capacitação e autonomia e tendo em conta as suas realidades e condições particulares. Esta perspetiva em rede permite, assim, que as populações locais sejam encaradas como agentes da sua própria mudança (identificando as causas e as soluções para os seus próprios problemas), e não recipientes passivos da segurança.

O segundo elemento prende-se com a luta contra as raízes da violência estrutural. Neste elemento, o pressuposto é que se devem compreender os conflitos, as suas

causas, as suas dinâmicas, motivações e impactos e analisar os conflitos desde a prevenção à construção, da prevenção atempada ao pós-conflito.

Um terceiro elemento vai levar-nos à preferência pelo multilateralismo e coordenação local/regional. De facto, este elemento leva-nos à aceitação de dois pressupostos: o primeiro, a de um multilateralismo efetivo que legitima a intervenção da comunidade internacional; o segundo, a de necessidade de coordenação com os atores regionais e locais, porque as ameaças globais são melhor combatidas a nível local (desde logo pelo papel dos atores não estatais locais) e porque os conflitos atuais são sobretudo internos, com um efeito dominó, pelo que a coordenação local-regional-global é essencial para a resolução efetiva de um dado problema.

Por sua vez, é igualmente essencial pensarmos na construção e reforço de um Estado produtor de Segurança Humana, ou seja, um Estado que não produza insegurança, que não viole os Direitos Humanos fundamentais, ou que não obstete a uma boa governação e à construção de um Estado de Direito, reforçando mecanismos de fortalecimento do Estado e do seu aparelho governativo.

O quinto e último elemento que gostaríamos de realçar é o da coordenação estratégica entre meios de ação civis e militares, exigindo-se uma coerência e eficácia conceptuais de uma ação conjunta em que o objetivo deve ser o de proteger os civis e não o de derrotar o inimigo, não se focalizando apenas na vitória militar, em ganhar a Guerra a todo o custo, mas sim em ganhar a paz e evitar danos colaterais.

Elencadas estas cinco propostas, e embora possam permanecer ainda muitas dúvidas sobre a implementação prática desta doutrina, o que nos parece importante salientar é que a adoção de uma leitura baseada na SH que nos é avançada pelos Relatórios de Barcelona e Madrid apresenta-nos algumas vantagens importantes para esta reflexão. A primeira é a do reforço dos princípios do respeito pelos Direitos Humanos e a promoção da Democracia, desde logo através da criação de Instituições multilaterais regionais ou globais que permitem o acesso direto à justiça por parte dos indivíduos (e.g. Tribunal Europeu dos Direitos do Homem do Conselho da Europa).

Do mesmo modo, desta leitura podem sair também fortalecidas normas e procedimentos para proteger os civis em situações de crise ou conflito violento, associando todos os aspetos políticos, militares, humanitários e de desenvolvimento na mesma ótica. Para além disso, presta-se especial atenção aos cenários de pós-conflito, em que os acordos de paz e de cessar-fogo não representam necessariamente o advento da paz e, conseqüentemente, da Segurança Humana.

De um ângulo de análise mais global do que é a Segurança enquanto tal, a leitura dos Relatórios de Barcelona e Madrid podem reforçar ainda a ideia de um guia prático para a ação de libertação do indivíduo de todas as necessidades. Para além disso, dá prioridade a um multilateralismo cooperativo assente nas garantias do Direito Internacional e, ao mesmo tempo, propõe ainda uma abordagem securitária integrada na análise das causas profundas da violência, da instabilidade política e económica e dos conflitos no seio dos Estados. Para tal, tenta desenvolver uma resposta mais firme e integrada das políticas e Instituições no seu conjunto, tornando mais visíveis novos e variados atores que devem desempenhar um papel de coordenação de respostas multifacetadas de diplomacia preventiva e *soft power*.

Por último, onexo entre segurança e desenvolvimento é abordado de forma expressiva em ambos os relatórios, apontando para uma agenda para o desenvolvimento baseada na distribuição equitativa dos recursos, de modo a que os indivíduos se assumam como os verdadeiros protagonistas da erradicação da pobreza crónica ou na minimização do impacto social, das crises económicas ou das catástrofes naturais.

O Tratado de Lisboa, que entrou em vigor a 1 de dezembro de 2009, não dá um eco especialmente significativo às reflexões de Segurança Humana que Solana tentou imprimir com a sua Estratégia e balanço de execução ou com os Relatórios de Barcelona e Madrid. No entanto, faz sentido salientar o n.º 5 do Art. 214.º, do Tratado sobre o funcionamento da UE, onde se abre caminho à formalização de um Corpo Europeu de Voluntários para a Ajuda Humanitária da União, fazendo lembrar, em certos sentidos, a proposta da Força de Resposta de Segurança Humana avançada por Barcelona.

4. Conclusão

Ao longo desta reflexão, assumimos que a Segurança Humana pode ser entendida como um guia prático para a ação de libertar o indivíduo de todos os medos e necessidades, dando prioridade a um multilateralismo cooperativo e colaborativo. Para além disso e não obstante os diferentes ângulos de análise que uma agenda ampla ou restrita de Segurança Humana nos possam sugerir, o conceito parece convergir sobretudo para «uma atitude, um modo de ser, um modo de ver o mundo, de ver as relações internacionais, de ver a interação entre a economia e a política, entre a política e a cultura, entre a cultura e a sociedade, e por aí adiante. É uma tomada de posição» (Badie, 2000: 23). Concluiríamos ainda que,

«se a segurança é em última análise um sentimento, então a Segurança Humana deve ser uma experiência sentida» (Tadjbakhsh, 2005: 7).

Numa linha mais crítica do conceito e quase aproximando-se a uma questão de fé, o discurso da Segurança Humana tende a afigurar-se como um apanágio para todas as utopias, aspirações e ameaças dos indivíduos e das comunidades: promete libertação da insegurança para viver melhor e capacitação para ter aspirações maiores e melhores. O conceito de Segurança Humana (na forma de filosofia ou de código de conduta moral) não foi ainda *mainstreamed* e, por isso, alguns cétricos encaram-na como um *wishful thinking*. E como todas as narrativas “sedutoras”, inspiradas pela filosofia das ideias, também a SH pode ser instrumentalizada para justificar novos protetorados ou intervenções internacionais sob a alçada da “responsabilidade de proteger”.

Na sua maior parte, os esforços desenvolvidos pelos decisores políticos para fazer bom uso do conceito de Segurança Humana foram integrados, ou seja, os decisores políticos têm considerado a SH como um conceito abrangente, estreitamente ligado ao desenvolvimento, que importa ter em conta na condução das suas políticas externas. No fundo, reconhecem que o conceito de SH foi introduzido com o objetivo de transformar a compreensão ortodoxa do desenvolvimento, mas também conseguiu tocar no problema emergente dos conflitos internos, no impacto da globalização sobre a sociedade, salientou a importância dos Direitos Humanos, da ajuda humanitária e dos problemas relacionados com a soberania do Estado na era pós guerra-fria. Por isso, é uma ferramenta analítica útil.

Pelo que fomos refletindo ao longo deste artigo, a União Europeia parece inclinar-se para uma versão modificada da interpretação ampla da Segurança Humana, ou seja, aquele que envolve tanto aspetos de desenvolvimento como de gestão de crises, o que reforça o debate do nexo entre segurança e desenvolvimento a que estas páginas foram modestas no desenvolvimento merecido da questão. Mas será a União Europeia capaz de desenvolver uma cultura estratégica baseada no conceito de Segurança Humana, um conceito chave da investigação académica a que associámos com os estudos críticos de segurança? Por outras palavras, estará a União Europeia capacitada para se assumir como um ator estratégico baseado num novo tipo de cultura estratégica em que o uso de força é secundarizado, senão mesmo limitado, por uma perspetiva *people to people*?

Numa fase estrutural da vida da União Europeia em que o “gigante económico” está a ver diminuída a sua primazia, «[...] os riscos que o espaço comunitário

enfrenta, por um lado, e o papel internacional que a UE deve desempenhar, por outro, exigem a definição da finalidade política do processo de integração e a implementação de uma política de segurança global centrada na pessoa humana», sem a qual «a União corre o risco de ter as notas musicais, mas nunca a melodia» (Brandão, 2003: 186).

Para que o anão político não veja a sua pequenez comprometida pela atual crise económica, a União Europeia tem insistido na lógica de *pooling and sharing*, encorajando os Estados-membros a reverem as suas capacidades militares nacionais e explorarem as possibilidades de cooperação em termos de capacidades e operacionalidade, ao mesmo tempo que equacionam a especialização de funções. A Organização do Tratado do Atlântico Norte, desde a última revisão do seu conceito estratégico de defesa em novembro de 2010, tem também reforçado o debate com o termo *smart power* que, na mesma linha de entendimento europeu, pretende assegurar uma maior e melhor segurança, com menos custos e mais flexibilidade. Neste âmbito, é perfeitamente exequível e desejável que as plataformas comuns de entendimento entre os Estados, em matéria de segurança e defesa, incluam uma preocupação real pelos indivíduos, numa lógica atempada e preventiva de garante das condições mínimas de vida para todas as populações no “satélite” de intervenção dos atores de gestão de crises. Tal poderia constituir então o afirmar definitivo da UE como ator global no xadrez político internacional e almejaria à tão ansiada definição académica do “objeto político não identificado” que a UE parece ser ainda hoje, mas que pode evitar continuar irremediavelmente a ser, com preceitos mais ou menos federalistas, sempre no seu processo em ação.

Referências Bibliográficas

- Alkire, Sabina. 2004. “Concepts of Human Security”, in Chen, Lincoln C., Fukuda, Sakiko e Seidensticker, Ellen (eds.). *Human Insecurity in a Global World*. Cambridge: Harvard University Press.
- Badie, Bertrand. 2000. *What agenda for Human Security in the twenty-first century – proceedings – first international meeting of directors of peace research and training institutions*. Paris: UNESCO
- Bajpai, Kanti. 2000. *Human security: concept and measurement*. Kroc Institute.
- Beebe, Shannon D.; Kaldor, Mary. 2010. *The Ultimate Weapon is No Weapon: Human Security and the New Rules of War and Peace*. New York: Public Affairs
- Bilgin, Pinar; Booth, Ken; Wyn-Jones, Richard. 1998. “Security Studies: the next stage” *Nação e Defesa*. 84. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional.

- Booth, Ken. 1995. "Dare not to know: International Relations theory versus the future", in Booth, Ken; Smith, Steve (eds.), *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press.
- Brandão, Ana Paula. 2003. "Para uma política de segurança global da UE" *Europa: Novas fronteiras*. 13-14. Centro de Informação Europeia Jacques Delors. São João do Estoril: Principia
- Buzan, Barry et al. 1999. *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder: Lynne Rienner Publishers
- Commission on Human Security (CHS). 2003. *Human Security Now*. New York.
- Conselho Europeu. 2003. *Estratégia Europeia de Segurança*
- Conselho Europeu. 2008. *Relatório Solana sobre a avaliação da implementação da Estratégia Europeia de Segurança*
- Des Gasper. 2004. "Securing humanity – situating the 'Human security' discourse". Draft paper for the 4th conference on the Capability Approach. University of Pavia.
- Duffield, Mark. 2010. "The Liberal Way of Development and the Development–Security Impasse: Exploring the Global Life-Chance Divide", *Security Dialogue*, 41(1): 53–76.
- Glasius, Marlies; Mary Kaldor (eds.). 2006. *A human security doctrine for Europe: project, principles, practicalities*. London: Routledge.
- Hasegawa, Yuka. 2004. "The UN peace operation and protection of Human Security: the case of Afghanistan" *Yuka Human Security perspectives*. I (2)
- Human Security Centre (HSC). 2006. *Human Security Brief 2006*. Vancouver: Liu Institute for Global Issues, University of British Columbia e Human Security Centre.
- Human Security Report Project (HSRP). 2009. "Shrinking Costs of War", Part II in the *Human Security Report 2009*. Vancouver: HSRP
- International Commission on Intervention and State Sovereignty (ICISS). 2001. *The Responsibility to Protect: Report of the International Commission on Intervention and State Sovereignty*. Ottawa: International Development Research Centre.
- Krause, Keith; Williams, Michael C. 1997. *Critical security studies: concepts and cases*. Minneapolis: University of Minnesota Press
- MacFarlane e Khong. 2006. *Human security and the UN: a critical history*. Neil Bloomington: Indiana University
- Maclean, Sandra J., David R. Black, Timothy M. Shaw (eds). 2006. *A decade of human security: global governance and new multilateralisms*. Hampshire: Ashgate
- Newman, Edward, Oliver P. Richmond, Martin, Mary e Kaldor, Mary. 2009. *The European Union and Human Security: European External Interventions and Missions*, London: T&Francis
- Nye, Joseph. 2004. *Soft power: the means to success in world politics*. New York: Public Affairs

- Nye Jr. Joseph S. 2006., "In mideast, the goal is smart power". Boston Globe.
(http://www.boston.com/news/globe/editorial_opinion/oped/articles/2006/08/19/in_mideast_the_goal_is_smart_power/ – última visualização a 01/10/2011).
- Nye Jr., Joseph S. 1995. "East Asian Security: The Case for Deep Engagement". *Foreign Affairs*, July/August 1995. (abstract disponível em <http://www.foreignaffairs.com/articles/51210/joseph-s-nye-jr/east-asian-security-the-case-for-deep-engagement> – última visualização a 01/11/2011).
- Ogata, Sadako. 2005. Human Security: theory and practice, STAIR 1, N.º 2.
- PNUD. 1994. Relatório do Desenvolvimento Humano. Queluz: Mensagem – serviço de recursos editoriais Lda.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou e Chenoy, Anuradha M. 2007. Human Security: concepts and implications. New York: Routledge.
- Tadjbakhsh, Shahrbanou. 2005. "Human Security: concepts and implications with an application to post-intervention challenges in Afghanistan", *Les etudes du CERI (centre d'études et de recherches internationales)*. 117-118.
- Vasquez, John A. 1995. "The post-positivist debate: reconstructing scientific enquiry and international relations theory after enlightenment's fall", in Booth, Ken & Smith, Steve (Orgs.), *International Relations Theory Today*. Cambridge: Polity Press.