

A Cimeira do Futuro

O Pacto Digital Global- A ONU e a Governança Digital Global
António Eugénio

Desenvolvimento Sustentável: um longo caminho para a cooperação
global
Carlos Coutinho Rodrigues

Governança do Espaço Exterior e o Pacto para o Futuro
Carolina Rêgo Costa

Pacto para o Futuro- Um Roteiro para uma ONU Mais Consequente
Rui Vinhas

DIRETORA

Isabel Ferreira Nunes

COORDENADOR EDITORIAL

Luís Cunha

CENTRO EDITORIAL

António Baranita

PROPRIEDADE, DESIGN GRÁFICO E EDIÇÃO

Instituto da Defesa Nacional

ISSN 2182-5327

Depósito Legal 340906/12

A Cimeira do Futuro

O Pacto Digital Global – A ONU e a Governança Digital Global

António Eugénio

Assessor de Estudos do Instituto da Defesa Nacional

Quando a Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada, em 1945, não havia qualquer computador eletrónico comercial no mercado. Uma das primeiras máquinas com esse objetivo foi o ERA 1101 que só começou a ser comercializado em 1951, quando havia apenas 60 países membros da ONU. Quase oitenta anos depois, o número de dispositivos interligados aproxima-se dos vinte mil milhões, ultrapassando a média de dois aparelhos por habitante do planeta, demonstrativo do crescimento explosivo de um setor crítico para cada vez mais áreas de atividade humana.

A revolução digital trouxe enormes benefícios em termos de crescimento económico, inovação e acesso à informação, mas também exacerbou a desigualdade, facilitou a propagação da desinformação e criou novos desafios para a privacidade e para a segurança. Reconhecendo a centralidade dessa transformação, o secretário-geral da ONU, António Guterres, no seu relatório de 2020 "A Nossa Agenda Comum", apelou a reformas urgentes na governação multilateral dos assuntos digitais, de modo a abordar o crescente fosso digital, as ameaças cibernéticas e a concentração de poder num pequeno grupo de empresas tecnológicas. Um dos compromissos assumidos nesse relatório foi a melhoria da cooperação digital a nível global, através de um roteiro, cuja implementação foi atribuída ao Gabinete do Enviado

para a Tecnologia do Secretário-Geral das Nações Unidas. Nessa altura, foi também lançada a ideia de um Pacto Digital Global (PDG) que iria ser negociada entre os Estados-membros e outras partes interessadas, para resolver questões-chave como a conectividade universal, a inclusão digital, os direitos humanos, a inteligência artificial, e a promoção da confiança e segurança digitais. Esse documento foi recentemente aprovado, durante os trabalhos da Cimeira do Futuro, em conjunto com o Pacto para o Futuro e com a Declaração sobre as Gerações Futuras, e destina-se a orientar e moldar o futuro da cooperação e governação digital a nível global.

Essencialmente, o PDG visa criar um entendimento partilhado entre governos, setor privado, sociedade civil e outras partes interessadas sobre as responsabilidades e oportunidades das tecnologias digitais. Ao abordar questões que vão desde a privacidade de dados até à governança da Internet, o PDG procura garantir que os benefícios da era digital sejam distribuídos de forma equitativa, ao mesmo tempo que pretende mitigar os riscos decorrentes dos rápidos avanços tecnológicos.

Depois de um enquadramento genérico que alinha os esforços anteriores nesta matéria com o direito internacional e com a Agenda 2030 – Objetivos de Desenvolvimento Sus-

Tentável (ODS), declara a ONU como uma plataforma crítica para a cooperação digital global e estabelece cinco objetivos e treze princípios.

O primeiro objetivo pretende reduzir todos os fossos digitais e acelerar os progressos no âmbito dos ODS. O segundo visa aumentar a inclusão na economia digital, de modo que todos possam recolher os respetivos benefícios. O terceiro estabelece a promoção de um espaço digital inclusivo, aberto, seguro e protegido que respeite, proteja e promova os direitos humanos. O quarto centra-se na governação de dados de uma maneira responsável, equitativa e interoperável. O quinto aponta para um reforço da governação internacional da inteligência artificial em benefício da humanidade.

Os princípios visam garantir um futuro digital inclusivo, aberto, sustentável, justo e seguro para todos. É dedicada uma atenção especial aos estados menos desenvolvidos, aos estados interiores e aos pequenos estados-ilhas, assim como à legislação de direitos humanos, à defesa das diferentes minorias e às questões da igualdade de género. Pretende-se, também, resolver as questões da sustentabilidade, das desigualdades e da acessibilidade aos serviços e tecnologias digitais de um modo equitativo e com preocupações de interoperabilidade. É feita uma menção expressa ao impacto que a inteligência artificial poderá ter na aceleração do desenvolvimento e à necessidade de uma aproximação ao ciclo de desenvolvimento tecnológico centrada nas pessoas.

É lançado um apelo à cooperação de um conjunto alargado de partes interessadas como o setor privado, sociedade civil, comunidade técnica e académica, organizações interna-

cionais e regionais, através do reforço de parcerias mutuamente proveitosas que incluam a mobilização dos fundos necessários para a edificação de capacidades.

Para cada um dos cinco objetivos, é então apresentado um conjunto de compromissos e ações a realizar até 2030. Quanto ao primeiro objetivo destacam-se a conectividade, as competências digitais da população, assim como os bens públicos digitais e a infraestrutura. A conectividade e a acessibilidade económica aos serviços digitais são fundamentais para garantir a exploração de todo o potencial que as tecnologias digitais apresentam. Deste modo, assume particular relevo o papel da União Internacional de Telecomunicações na prossecução da conectividade universal de todas as escolas e hospitais, incluindo em áreas remotas. A capacitação digital também é tratada como forma de diminuir as desigualdades e retenção de talento, ao mesmo tempo que permite a criação de conteúdos locais relevantes para a vida social de países menos desenvolvidos. A promoção de bens públicos digitais assentes em software, dados e modelos de inteligência artificial abertos empoderam indivíduos e sociedades no sentido do desenvolvimento e podem facilitar a cooperação digital e o investimento. A infraestrutura pública digital deve ser resiliente, segura, inclusiva e interoperável. Os compromissos relacionados com o segundo objetivo estão focados na inclusão da atividade das Pequenas e Médias Empresas (PME) num ambiente digital que lhes garanta a competitividade, através de quadros legislativos e políticas transparentes, acesso às cadeias logísticas, assim como a partilha de conhecimento tecnológico e de boas práticas. As iniciativas relacionadas com os direi-

tos humanos na esfera digital, a governação da Internet, a confiança e a segurança digital e a integridade da informação estão incluídas no terceiro objetivo. À medida que mais aspetos da vida são objeto de tramitação digital, questões como a liberdade de expressão, o acesso à informação e a proteção contra o assédio tornaram-se cada vez mais importantes. O pacto procura garantir que os direitos humanos são respeitados nos espaços digitais, ao mesmo tempo que aborda os desafios colocados pela propagação de conteúdos nocivos, como o discurso de ódio e a desinformação. Por isso, a Internet, enquanto plataforma crítica global, deve manter-se aberta, interoperável, estável e segura, com uma governação assegurada por múltiplos interessados, incluindo os governos. Neste aspeto, o Fórum de Governação da Internet assume relevo particular, para discussões de alto nível. À medida que as tecnologias digitais se tornam mais difundidas, as preocupações com a privacidade e a proteção de dados aumentaram. Deste modo, as medidas preconizadas sob o quarto objetivo do PDG procuram reforçar a cooperação na governação de dados, garantindo que os indivíduos tenham controle sobre eles e que os governos e as empresas sejam responsabilizados pela forma como coletam, armazenam e usam informações pessoais.

Por fim, os compromissos estabelecidos sob o quinto objetivo dão destaque à governação da inteligência artificial, apelando a uma aproximação multinível ponderada, inclusiva e baseada em riscos, assente na Recomendação sobre Ética da Inteligência Artificial da UNESCO, em que a ONU tem um papel preponderante. Para tal, será estabelecido um painel científico

multidisciplinar internacional, para aprofundar o conhecimento científico da área, e adotado um Diálogo Global sobre Inteligência Artificial, que incluía governos e outras partes interessadas.

A concluir o documento é apresentado um conjunto de disposições que asseguram o seu seguimento e revisão, apelando a um esforço dos governos e restantes partes interessadas para um futuro reforço dos mecanismos sistémicos e propondo a abertura de um gabinete específico para efeitos de coordenação de todas as atividades relacionadas com o Pacto.

Apesar da disputa geopolítica que marca o quadro das relações internacionais na atualidade, a Cimeira do Futuro fez emergir a governação da transformação digital como uma questão premente para a toda a humanidade, a par de outros desafios como a segurança internacional e as alterações climáticas. A ONU afirma-se assim como a única plataforma onde esse debate pode ocorrer à escala global, de uma maneira inclusiva e assente num conjunto de normas e procedimentos multilaterais. Esperemos que tenha sucesso.

Desenvolvimento Sustentável: um longo caminho para a cooperação global

Carlos Manuel Coutinho Rodrigues
Assessor de Estudos do Instituto da Defesa
Nacional

As lideranças dos Estados-membros das Nações Unidas adotaram, na Cimeira do Futuro, três acordos fundamentais para salvaguardar um futuro para a humanidade e, fundamentalmente, para as gerações vindouras: o Pacto para o Futuro¹, o

Pacto Digital Global e a Declaração sobre as Gerações Futuras, que procuram preencher lacunas críticas na ação coletiva. Estes documentos traduzem uma solução imperfeita e difícil de concertar, mas fundamental e decisiva para um problema que, como em qualquer crise maior, é em primeiro lugar político. O caminho é também o de soluções baseadas numa cooperação reforçada num mundo em crise, polarizado, fraturado e conflituoso. Aliás, como deve ser requerido para qualquer problema essencial de sobrevivência onde importam as decisões, as escolhas e o aproveitamento das oportunidades. A cooperação global através da plataforma das Nações Unidas é, para já, uma escolha que possibilita ao sistema internacional, num momento de transição profunda, pensar, planear e agir política e estrategicamente nos diferentes domínios vitais.

O Secretário-Geral das Nações Unidas, António Guterres, referiu na abertura da Cimeira: “(...) estamos aqui para tirar o multilateralismo da beira do precipício”. De facto, o sistema internacional carece de uma maior racionalidade e eficácia perante as tendências futuras de acentuação de uma ordem global complexa, cujas linhas de força são visíveis nas últimas décadas pela sucessão de crises sistémicas produtoras de efeitos em cascata, sobretudo ao nível político, económico e social. As fraturas e polaridades geopolíticas e geoeconómicas acentuam-se num mundo em transformação rápida, alterando e complexificando a distribuição do poder e as relações de aproximação, divergência e antagonismo. Qual é, então, o espaço reservado

para o multilateralismo, a que, por princípio, os Estados recorrem para enfrentar desafios globais, definir quadros jurídicos e resolver litígios? Como acomodar a tendência para uma maior multipolaridade, que confere primazia às grandes potências e assenta em blocos agregadores que competem por poder e influência crescentes? Como equilibrar e gerir a tensão política e estratégica resultante de redes difusas de atores, nas quais o poder é partilhado entre uma grande diversidade de atores estatais e não estatais, que transacionam recursos muito significativos e que também contemplam grupos do crime organizado e tráfico?

Desenvolvimento Sustentável

Os três pilares das Nações Unidas – desenvolvimento sustentável, paz e segurança e direitos humanos – são importantes na medida em que sejam colocados no mesmo plano, estejam interligados e se reforcem mutuamente. O desenvolvimento sustentável constitui um objetivo central e a sua concretização “sem deixar ninguém para trás” depende da capacidade do multilateralismo se estruturar, planear e implementar os projetos que contemplam o desenvolvimento sustentável e justo.

A Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável e os 17 Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) dependem de medidas políticas concretas e da mobilização de financiamento adicional significativo, sobretudo direcionadas para os mais vulneráveis e fragilizados e para a criação de oportunidades para as novas gerações. A pobreza, em todas as suas

formas e dimensões, incluindo a pobreza extrema, continua a ser o maior desafio global, e sua erradicação é um requisito. Esta visão tem associado o longo prazo, sabendo-se que as decisões (ou indecisões) de hoje serão avaliadas nos seus impactos nos próximos dez anos.

A revisão do financiamento deveria estar num primeiro plano, sabendo-se que os ODS têm uma lacuna de financiamento de USD 4 trilhões, quando os dados apontam para o aumento das necessidades humanitárias e a transição energética, com a redução da dependência dos combustíveis fósseis, e a mitigação e adaptação associadas aos impactos das mudanças climáticas irão exigir enormes investimentos públicos e privados. O Pacto do Futuro coloca questões críticas no domínio do financiamento e coloca pressão para a criação de uma arquitetura financeira internacional mais adequada e para que o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional aumentem a representatividade dos países em desenvolvimento. Para já, o objetivo consiste na criação de uma nova dinâmica de debate para um sistema financeiro mundial mais equitativo e sustentável.

O *Relatório dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável 2024*¹, da Organização das Nações Unidas conclui, de forma preocupante, que apenas 17% das metas avaliáveis¹ dos ODS estão a ser completamente implementadas, quase metade das metas apresentam um progresso mínimo ou moderado e a implementação estagnou ou regrediu em mais de um terço das metas, o que impedirá o alcance das metas propostas em 2030. Os impactos da pandemia COVID-19, a escalada da conflitu-

idade regional, as tensões geopolíticas e o crescente impacto das alterações climáticas e dos fenómenos naturais extremos estão a afetar fortemente os progressos anteriormente alcançados e a implementação dos ODS. O impacto cumulativo de múltiplas crises ambientais está a ameaçar os ecossistemas do planeta. O ano de 2023 foi assinalado como o ano mais quente desde que existem registos de temperaturas à superfície da Terra, estando as temperaturas globais perigosamente próximas do limite inferior de 1,5°C do Acordo de Paris. A emissão global de gases com efeito de estufa e as concentrações atmosféricas de dióxido de carbono atingiram novos recordes em 2022, sem sinais de desaceleração em 2023. Em comparação com os dados de 2019, verificou-se que em 2023 mais 23 milhões de pessoas caíram na situação de pobreza extrema e mais 100 milhões na situação de fome. Estes aspetos e impactos sentem-se particularmente nos países em desenvolvimento, mais vulneráveis a insuficiências e desigualdades sistémicas decorrentes do sistema económico e financeiro global. Estes países apenas recebem uma fração reduzida das necessidades avaliadas como necessárias para objeto de apoio internacional.

O aumento dos efeitos da crise climática, a perda acelerada de biodiversidade, a desigualdade na condição e oportunidades entre homens e mulheres, os conflitos e guerras na Ucrânia, Médio Oriente, Sudão e outros países e regiões afetados por conflitos recorrentes, aumentaram o número de pessoas obrigadas a deslocarem-se das suas comunidades e países para 120 mi-

lhões e de refugiados para 37.4 milhões de pessoas, números sem precedentes de acordo com os dados das Nações Unidas. As vítimas civis em conflitos armados aumentaram 72% entre 2022 e 2023, o maior aumento desde a adoção da Agenda 2030 para o Desenvolvimento Sustentável em 2015. Em 2023, 4 em cada 10 civis mortos em conflitos eram mulheres e 3 em cada 10 eram crianças. Prevê-se ainda o agravamento da situação, com os países em desenvolvimento, no seu conjunto, a enfrentarem as piores perspetivas económicas no médio prazo, numa geração. O crescimento *per capita* do Produto Interno Bruto (PIB) em metade dos países mais vulneráveis do mundo é agora mais lento do que nas economias avançadas, o que acontece pela primeira vez neste século e constitui uma ameaça de reversão da tendência de longo prazo para a diminuição da desigualdade entre os países. Além disso, após uma década de rápida acumulação de dívida, o volume da dívida externa nos países de baixo e médio rendimento permanece em níveis elevados e sem precedentes. Esses problemas são exacerbados pelo facto de os países em desenvolvimento estarem normalmente sub-representados na tomada de decisões económicas globais, com um direito a voto em instituições financeiras internacionais aquém da sua importância. A Cimeira e o Pacto para o Futuro constituíram-se como o momento decisivo e a derradeira esperança para uma recuperação e estímulo na rota de implantação futura dos ODS. A educação¹, basilar para o desenvolvimento sustentável, está ameaçada nas suas metas, dado que muitos países estão em declínio nos dados sobre as competências dos alunos em matemática e línguas

(leitura e escrita), o que coloca em risco as competências essenciais que irão determinar o desenvolvimento sustentável e justo futuro.

Apesar da pandemia COVID-19 ter revertido quase 10 anos de progresso na esperança média de vida, existem sinais de esperança que decorrem dos bons resultados alcançados na redução da mortalidade infantil, da doença infecciosa por HIV – o acesso ao tratamento evitou 20.8 milhões de mortes avaliadas nas últimas três décadas –, do aumento de apoios e melhorias no acesso à água potável, saneamento, energia e banda larga móvel – dois terços da população mundial (5.4 mil milhões de pessoas) têm acesso à Internet e a oportunidades de trabalho em profunda transformação, decorrentes das inovações tecnológicas (IA). O Relatório dos ODS 2024 aponta também para a necessidade de novos impulsos para um progresso acelerado e transformador, só possíveis através de ações políticas e estratégicas mais ousadas, nos diferentes domínios, dependentes da mitigação e resolução dos conflitos e do combate à criminalidade organizada e tráfico. Aceção esta que assenta no diálogo, na diplomacia e, também, na prevenção abrangente de conflitos, através da prossecução e defesa dos princípios e valores da Carta das Nações Unidas.

Notas

¹Disponível em

https://www.un.org/sites/un2.un.org/files/sotf-pact_for_the_future_adopted.pdf

²Disponível em

<https://unstats.un.org/sdgs/report/2024/The-Sustainable-Development-Goals-Report-2024.pdf>

³Fonte: *Development Goals Report 2024*, United Nations. Das 169 metas, 135 estão em condições de ser avaliadas recorrendo a dados de tendências globais disponíveis desde a base de 2015 até ao ano mais recente, juntamente com as análises de diferentes agências; 34 metas carecem de dados de tendências ou análises complementares.

⁴Em todas as regiões do mundo as raparigas alcançaram a paridade e até superaram os rapazes na conclusão da escolaridade em todos os níveis.

Governança do Espaço e o Pacto para o Futuro

Carolina Rêgo Costa

Assessora Jurídica, Agência Espacial Portuguesa

A governança do espaço exterior assentou, durante muitos anos, nos tratados internacionais negociados e redigidos durante a Guerra Fria e na corrida ao Espaço e à Lua, dominada pelos Estados Unidos da América (EUA) e pela União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). Essa concorrência histórica, na qual a Rússia hoje assume o lugar da extinta URSS, tem vindo a alargar-se a muitos outros países, dando origem a uma nova ordem espacial internacional. A China, a Índia e o Japão já aterraram na Lua. A Índia anunciou que também vai desenvolver, lançar e operar uma estação espacial própria. Existem mais de 10.000 empresas privadas de tecnologia espacial e 5.000 investidores (cfr. *Space Tech 2021 Report*), com os empresários a ousarem ir, muitas vezes, além das visões governamentais. As agências espaciais nacionais são já mais de setenta. Os benefícios associados à democratização do espaço – tornado

acessível a uma sociedade civil, económica e, mesmo, de lazer mais vasta – são evidentes e assentam num negócio que deverá valer 1.8 biliões de dólares até 2035, contra 630 mil milhões de dólares em 2023 (MacKinsey & Com Space Report). Atualmente, há mais de 13.000 satélites em órbita. Esta utilização crescente do espaço tem vindo a ser associada a uma certa ideia de nova corrida espacial – em particular, em relação ao regresso à Lua e à ida a Marte –, sobretudo no que concerne aos recursos espaciais que podem estar presentes nos corpos celestes e que tanto podem ser utilizados a partir do próprio espaço, como na Terra.

Este aumento tem também associado o problema de congestionamento progressivo das órbitas, dos vários detritos que são deixados no espaço (por enquanto só tecnológicos), e de como gerir todo este tráfego em permanente crescimento. É cada vez mais premente a preocupação da comunidade internacional com a segurança e a sustentabilidade do espaço.

Não obstante, a nova ordem espacial internacional ainda é acentuadamente bipolar, marcada pela competição entre os Estados Unidos e a China. Os líderes das duas estações espaciais hoje em órbita disputam poderio, comercial e militar, inovação industrial e tecnológica, de dupla utilização, e, naturalmente, a influência na interpretação das regras atuais de Direito Espacial Internacional e no estabelecimento dos futuros quadros normativos. Aliás, o tecnocratismo presente em algumas políticas industriais nacionais tem vindo a lançar o debate sobre a 'techno-security space innovation' no desenvolvimento do sector espacial. Verifica-se, também, uma tendência clara para a utilização de armas, evidente, por exemplo, nos testes destrutivos anti-satélite efetuados

pela China, Estados Unidos, Índia e Rússia. A possibilidade da existência de satélites com armas nucleares é também alarmante, seja por poder conduzir ao abandono do Tratado do Espaço Exterior, de 1967, considerado a “Constituição” do Direito Espacial e que proíbe a utilização de tais armas no espaço, seja pela hipótese recentemente aventada de a Rússia poder dispor já de semelhantes equipamentos e o impacto que esta circunstância poderia ter, desde logo, no resultado da guerra com a Ucrânia e, potencialmente, na ameaça que passaria a impender sobre todos os sistemas de comunicações mundiais, apenas para enumerar duas das várias catástrofes daí potencialmente advenientes. Blocos políticos tradicionalmente pacíficos e orientados para a liberdade de circulação e comércio, como a União Europeia, confrontada com um conflito junto às suas fronteiras, já não dispõem uma Estratégia Espacial para a Segurança e Defesa.

As arquiteturas de alianças estão a estender-se da Terra à Lua. Por exemplo, os Acordos Artemis, liderados pelos EUA, e com 44 signatários, estabelecem princípios para a exploração civil da Lua e mais além, incluindo na futura Gateway, pequena estação espacial vital nas missões Artemis, sendo que o estabelecimento da Estação Internacional de Investigação Lunar é um projeto liderado pela China e conta com a participação da Rússia, já formalizada através de um memorando de entendimento.

Assim, não é de estranhar que o Pacto para o Futuro tenha aludido ao espaço exterior. Ali é reafirmada a importância fundamental da adesão ao Tratado do Espaço Exterior e a necessidade de serem desenvolvidos novos quadros de ação no que diz

respeito a recursos, tráfego e detritos espaciais. Foi decidido convidar o sector privado, a sociedade civil e outras partes interessadas relevantes a contribuir para os processos intergovernamentais relacionados com o aumento da segurança e sustentabilidade do espaço exterior, “sempre que adequado e aplicável”. Esta redação, ainda que tímida e com reservas expressas, parece começar a traduzir o pluralismo do sector espacial, tentando o equilíbrio possível entre a primazia estatal (e as preocupações de segurança e responsabilidade internacional dos Estados daí resultantes) e a participação civil e comercial. Note-se que o envolvimento das partes interessadas não deve substituir o papel executivo ou decisório dos Estados, mas complementá-lo e fornecer-lhes informações, conhecimento e compreensão dos sistemas, mecanismos, problemas e soluções, facilitando a formulação de políticas ajustadas, em mecanismos de governação (nacional e internacional) evolutiva e adaptável tendo em conta o progresso científico, a inovação tecnológica e a lealdade na concorrência e na cooperação internacional no espaço, que não pode deixar de ter fins pacíficos como seu objetivo último. O Comité das Nações Unidas para o Espaço Exterior (COPUOS) continua a ser reconhecido como o fórum para debater todas estas questões a nível internacional, ainda que o seu sistema de deliberação por consenso possa colocar alguns condicionalismos ou desafios.

Com a Conferência sobre Gestão e Sustentabilidade do Espaço Exterior, na qual foi aprovada a *Lisbon Declaration on Outer Space*, Portugal desempenhou um papel fundamental na preparação deste ponto do Pacto para o Futuro. A conferência, organizada pelo Gabinete das Nações Unidas para os Assuntos do Espaço Exterior (UNOOOSA) e pela

Agência Espacial Portuguesa em maio deste ano, afirmou já esta nova perspetiva ao juntar na mesma sala, no mesmo debate e ao mesmo nível, “sempre que adequado e aplicável”, representantes oficiais dos Estados e representantes da sociedade, da indústria e da academia em torno das três áreas temáticas que vieram a ser vertidas no Pacto e que, como tal, vão ser debatidas e reguladas nos próximos anos. Espera-se que a discussão aberta que então teve lugar, reportada formalmente ao COPUOS¹, possa ter sido a primeira de muitas!

Notas

¹ “The Lisbon Declaration on Outer Space, Conference room paper by Portugal, co-sponsored by Australia, Austria, Belgium, Czechia, Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, France, Germany, Ghana, Greece, Italy, Morocco, Philippines, Republic of Korea, Romania, Slovenia, Spain, Switzerland, United States of America and Uruguay”, disponível em [AC105_C2_2024_CRP25Rev01E.pdf](https://unoosa.org/AC105_C2_2024_CRP25Rev01E.pdf) (unoosa.org) e “Report on the United Nations/Portugal Conference on the Management and Sustainability of Outer Space Activities”, em [v2403640.pdf](https://un.org/v2403640.pdf) (un.org).

Pacto para o Futuro – Um Roteiro para uma ONU Mais Consequente

Rui Vinhas

Embaixador

Representante Permanente de Portugal junto da ONU em Nova Iorque

“Podes dizer-me, por favor, que caminho devo seguir para sair daqui? Isso depende muito de para onde queres ir – responde o gato. Não sei, preocupa-me pouco aonde ir – respondeu Alice. Sendo assim, pouco importa o caminho que sigas, qualquer um serve – replicou o gato.”

Alice no País das Maravilhas, Lewis Carroll

Sobre o seu Significado Político

Policrise é a palavra que define o mundo de hoje. Crises que se sucedem no tempo, que interagem umas com as outras, potenciando o seu efeito, e que não conhecem solução, perdurando indefinidamente. Este mundo dividido, fluído, turbulento e em crescente multipolarização, colocou sob enorme stress o sistema multilateral criado no pós Segunda Guerra Mundial, cuja expressão concreta é o sistema das Nações Unidas. As Nações Unidas (NU) foram criadas para reforçar a cooperação internacional, para dar respostas coletivas aos problemas globais, preservar a paz e prevenir a guerra, não para gerir guerras e impor a paz, sobretudo quando grandes potências, direta ou indiretamente, estão envolvidas nos conflitos, como atualmente. A sua maquinaria para a paz, assente num Conselho de Segurança funcional e eficaz, convive mal com o atual contexto do sistema de relações internacionais, somando-se a isso acentuados e crescentes sintomas de défice de representativi-

dade do órgão aristocrático das NU. É neste quadro que, aliás, traz à memória a velha frase de Gramsci – “O velho mundo está a morrer, o novo ainda luta para nascer, esta é a hora dos monstros” – que surgiu a iniciativa de um Pacto para o Futuro. Convirá também lembrar que, desde 2015, considerado um ano dourado do multilateralismo, pela adoção da Agenda 2030 (Objetivos de Desenvolvimento Sustentável/ODS), do Plano de Ação de Adis e do Acordo Climático de Paris, pouco ou nada de politicamente significativo resultou do sistema multilateral.

São estas as razões que tornam a adoção do Pacto para o Futuro, a 22 de setembro de 2024, um momento quase existencial para a ONU. Aprovado por consenso, o Pacto representa uma ambiciosa tentativa de modernizar e revitalizar o sistema multilateral. Para António Guterres, o Pacto culmina um processo lançado há quase cinco anos com o objetivo de atualizar e adaptar as instituições globais ao século XXI. O Secretário-Geral da ONU (SGNU) não poupou esforços para que o Pacto fosse aprovado e saiu claramente reforçado deste processo. Não escondeu, aliás, a sua satisfação ao descrevê-lo como uma oportunidade de “resgatar o multilateralismo de volta do precipício onde se encontrava”. O Pacto é, de facto, um grande triunfo para o SGNU, uma vez que lança as bases e traça um roteiro para as reformas do sistema financeiro internacional e da arquitetura de paz e segurança, para um processo de governança do digital e da IA, garantindo, ao mesmo tempo, um mundo mais sustentável e maior inclusão das gerações futuras no processo decisório global. Num momento em que o multilateralismo se debate com crises como a guerra na Ucrânia e em Gaza

e mais de cinquenta conflitos ativos, em paralelo com a emergência climática, o Pacto não só reafirma o papel das NU como plataforma central da governação global, como procura responder às críticas de ineficácia dos últimos anos. Tem um alcance triplo – é um pacto entre os 193 Estados membros, é um pacto entre gerações, porque lança as bases da governação global para o futuro, e é um pacto que serve de bússola e guião ao multilateralismo e à ONU numa fase difícil da sua existência e onde, tal como na célebre parábola do gato e da Alice de Lewis Carroll, não havia sentido de direção.

Sobre o Processo Negocial

O caminho até à adoção do Pacto não foi, no entanto, fácil. As negociações foram intensas e prolongadas, com altos e baixos e picos de tensão entre os Estados membros. Os dias que antecederam a Cimeira foram especialmente frenéticos, com um cenário de colapso das negociações sempre iminente. De facto, só a firmeza e habilidade diplomática do Presidente da Assembleia Geral, o camaronês Philémon Yang, e posterior apresentação de uma moção de não ação pelo Grupo Africano evitaram o pior cenário. Com efeito, esgotados os esforços dos cofacilitadores (Alemanha e Namíbia), nos dias 20 e 21 de setembro, um pequeno grupo de sete Estados introduziu um vasto conjunto de emendas de última hora, que implicavam reabrir a negociação, impedindo, na prática, a adoção do documento na Cimeira que iniciar-se-ia na manhã do dia 22. Uma moção de não ação pelo Grupo Africano foi o instrumento encontrado para bloquear essa iniciativa liderada pela Rússia e assegurar que o Pacto fosse adotado por consenso, sem recurso

ao voto.

A moção de não ação foi apoiada por 143 Estados membros, com apenas sete votos contra e 15 abstenções, evidenciando a forte unidade da “membership” e o amplo apoio político ao documento. Foi uma derrota significativa para aqueles que procuraram fazer fracassar o Pacto e o consequente enfraquecimento do papel da ONU.

Sobre o Conteúdo do Pacto

O Pacto do Futuro estrutura-se em cinco áreas temáticas, procurando responder àqueles que são os maiores desafios globais.

Manter a **paz e a segurança** é a primeira razão de ser das Nações Unidas e aquela em que as maiores dificuldades, constrangimentos e frustrações se fazem sentir no presente. Foi, por isso, a primeira dimensão a ser negociada e aprovada. Reconhecendo que os conflitos contemporâneos são mais complexos, fluídos e com enorme multiplicidade de atores, o Pacto coloca ênfase na dimensão da prevenção dos conflitos e na reforma das estruturas existentes. Propõe uma abordagem que se afasta das respostas militares tradicionais e se foca na diplomacia preventiva, no apoio humanitário e na construção da paz a longo prazo. Propõe a reforma do Conselho de Segurança, com destaque para o alargamento da sua composição, bem como restrições ao uso do veto e um maior papel da Assembleia Geral na paz e segurança. A reforma, modernização e financiamento das missões de paz e das missões políticas especiais são também uma área onde a ambição do documento é clara.

O **desenvolvimento sustentável e o seu financiamento**. É um dos principais *deliverables* do Pacto, pela

sua ambição, por ser condição para o cumprimento dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável, cuja taxa de execução, a seis anos de 2030, ronda apenas 17%, pela atenção que merecerá do sistema, em particular do Sul Global. A atenção dada à problemática da dívida e à mobilização de recursos financeiros é evidente, nomeadamente no financiamento da transição climática, com recurso a novos fundos financiados pelos Estados, mas também por privados e instituições financeiras internacionais.

A **reforma do sistema de Governança Global** é outro dos *clusters* do Pacto, reconhecendo que decorridos quase 80 anos desde 1945, a sua arquitetura precisa de reformas urgentes para assegurar mais agilidade, eficácia, democracia, representatividade e inclusividade. Neste contexto, a reforma das instituições financeiras internacionais, como o FMI e o Banco Mundial, é definida como prioritária, elencando-se um conjunto de medidas inovadoras, no plano institucional, bem como na concessão de crédito, dívida e ajuda ao desenvolvimento.

O **cluster tecnológico** responde ao reconhecimento de que as novas tecnologias digitais e a IA trazem benefícios significativos, sendo motores fundamentais para o desenvolvimento sustentável, mas colocam também desafios e até ameaças. Defende a necessidade de uma governação global que permita estabelecer parâmetros gerais para o uso adequado, respostas coordenadas, mitigue a fragmentação das regulamentações do digital e da IA, impeça a ampliação das desigualdades digitais e proteja os direitos humanos.

Por último, o capítulo dedicado às **Gerações Futuras e Juventude**, que

inovadoramente trata a proteção dos direitos e interesses das gerações futuras, sublinhando a nossa responsabilidade na garantia de um futuro sustentável. A *Declaração sobre as Gerações Futuras* é, historicamente, o primeiro documento a comprometer os Estados quanto aos impactos de longo prazo das suas decisões, não fugindo a abordar o papel e voz das gerações mais jovens na liderança e na gestão das mudanças globais.

Sobre o Futuro Próximo do Pacto do Futuro

A adoção do Pacto foi apenas o início de um processo que exigirá a atenção do sistema multilateral nos próximos anos com vista à sua efetiva implementação, sendo necessário o compromisso contínuo por parte dos Estados e instituições multilaterais, autoridades locais, academia, juventude, setor privado e sociedade civil. Um dos desafios imediatos será a mobilização de recursos para que as 56 ações propostas, especialmente no que toca ao financiamento do desenvolvimento, sejam realmente concretizadas. Sublinhe-se aqui a importância da Quarta Conferência Internacional sobre o Financiamento do Desenvolvimento, a realizar-se em Espanha em 2025 e cujo processo negocial é copresidido por Portugal. Em suma, o Pacto para o Futuro representa uma vitória significativa para o multilateralismo, mas o seu sucesso dependerá da capacidade de os Estados traduzirem os compromissos politicamente assumidos em ações concretas. Para a ONU e o seu Secretário-Geral, o desafio será agora manter o ímpeto e garantir que o sistema multilateral se fortaleça com base na real concretização do Pacto nos próximos anos.