

Tendências para o Papel da Organização das Nações Unidas e os Impactos ao Nível do Sistema Político Internacional

Joaquim Santana

Este artigo procura identificar as tendências para o papel da ONU e os seus possíveis impactos ao nível do sistema político internacional no mundo globalizado de hoje e face aos desenvolvimentos recentes mais significativos na cena internacional. Apesar do maior enfoque sobre a questão da manutenção da paz e da segurança internacional, procurou-se alargar a análise às outras dimensões da ONU e do sistema das Nações Unidas, com vista a tentar perceber se se verifica a hipótese de as ações neste âmbito alargado seguirem o mesmo padrão de variações e se elas próprias têm também impacto no sistema político internacional.

Tendências para o Papel da Organização das Nações Unidas e os Impactos ao Nível do Sistema Político Internacional

Joaquim Santana

Coronel de Infantaria na situação de reserva e ex-assessor do Instituto da Defesa Nacional. Desempenhou as funções de Chefe do Estado-Maior do Comando Operacional da Madeira entre 8 de janeiro de 2012 e 18 de agosto de 2014. Atualmente desempenha funções de Delegate for Armed Forces and Armed Groups, na Delegação da República Centro-Africana do Comité Internacional da Cruz Vermelha.

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi criada em 26 de junho de 1945 na sequência do fim da Segunda Guerra Mundial, com o objetivo principal de manter a paz e a segurança internacionais e o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, de promover o progresso social, melhores padrões de vida e os Direitos Humanos, e de se constituir como um fórum de discussão entre os Estados-membros destinado à criação de condições para a consecução desses objetivos¹.

Desde a sua criação, esta organização tem sido moldada pelo contexto político global, com resultados diversos na sua ação, sobretudo no âmbito da manutenção da paz e segurança internacional. Por outro lado, as áreas de atuação da ONU e do Sistema das Nações Unidas no seu todo foram sendo expandidas, chegando virtualmente a todo o lado e influenciando de uma ou outra forma a vida da população mundial em geral.

Este artigo procura identificar as tendências para o papel da ONU e os seus possíveis impactos ao nível do sistema político internacional no mundo globalizado de hoje e face aos desenvolvimentos recentes mais significativos na cena internacional. Apesar do maior enfoque sobre a questão da manutenção da paz e da segurança

internacional, procurou-se alargar a análise às outras dimensões da ONU e do Sistema das Nações Unidas, com vista a tentar perceber se se verifica a hipótese de as ações neste âmbito alargado seguirem o mesmo padrão de variações e se elas próprias têm também impacto no sistema político internacional.

O artigo inicia-se com um breve enquadramento retrospectivo da criação da ONU e uma análise da forma como a Carta das Nações Unidas aborda a questão da manutenção da paz e segurança internacional, bem como das diferentes vias que preconiza para a resolução de disputas e conflitos. De seguida, descreve-se de forma sucinta o Sistema das Nações Unidas e as suas áreas de intervenção, passando-se depois à análise das dimensões normativa e do Direito Internacional. No final, procura-se fazer um enquadramento da ONU, em todas as suas dimensões, no Sistema Político Internacional, e uma breve avaliação prospetiva dos mais importantes desafios à paz e à segurança internacional na atualidade, com a finalidade de reforçar os argumentos que comprovam as hipóteses enunciadas.

A Criação da Organização das Nações Unidas

A ONU é a maior e mais complexa organização internacional no mundo contemporâneo – quer no âmbito da sua filiação, quer na diversidade e

alcançe dos seus objetivos e atividades – tendo a sua evolução acompanhado a natureza mutável da política mundial durante o período da sua existência. Criada no final da Segunda Guerra Mundial, a ONU refletia a vontade das potências vencedoras em manter a paz mundial e atacar as condições que pareciam promover a guerra: o colonialismo, a pobreza, as desigualdades e a iliteracia (Kinsella, Russet e Starr, 2013).

Nos termos da Carta das Nações Unidas (DGNPE, 1991), assinada em 26 de junho de 1945 por 51 Estados², o objetivo principal da organização era o de manter a paz e a segurança internacionais e o desenvolvimento de relações amistosas entre as nações, promover o progresso social, melhores padrões de vida e os Direitos Humanos, e de se constituir como um fórum de discussão destinado à criação de condições para a consecução desses objetivos³.

No desenho da arquitetura da Organização, os seus fundadores quiseram evitar a repetição das deficiências estruturais e fragilidades que estiveram na base do insucesso da Liga das Nações, criada no final da Primeira Guerra Mundial e que viria a sucumbir no início da Segunda Guerra Mundial, sobretudo devido à falta de cooperação e de ação coletiva entre os Estados-membros e à sua incapacidade de alterar as crescentes trajetórias nacional-socialista, fascista e imperialista da Alemanha, Itália e Japão, respetivamente.

Por outro lado, os fundadores da ONU procuraram também ultrapassar os principais problemas apontados pelos realistas à concepção da Liga das Nações, através do reconhecimento de que a organização era composta por Estados soberanos, não devendo ela própria ser utilizada como forma de limitação da autonomia desses Estados. Devido ao facto de o sistema internacional não ter uma autoridade central, uma das estratégias para a promoção da cooperação internacional foi a da criação de uma organiza-

ção internacional da qual todos, ou quase todos, os Estados quisessem fazer parte. Por outro lado, o realismo dos fundadores foi “temperado” com uma visão suficientemente idealista de uma estrutura multinacional destinada à promoção de interesses comuns e à gestão de conflitos, mantendo o respeito pela soberania dos Estados-membros (Kinsella, Russet e Starr, 2013).

Assim, pela primeira vez na História, através da assinatura da Carta das Nações Unidas um conjunto de Estados comprometia-se formalmente a resolver as suas disputas por meios pacíficos e a abster-se do recurso à ameaça ou uso da força, contra a integridade territorial ou a independência política de qualquer Estado-membro⁵. Por outro lado, e também sem precedentes, o acordo de segurança coletiva entre Estados-membros era visto como parte de um acordo mais abrangente, em que as garantias de segurança coletiva estavam ligadas a um conjunto de instituições internacionais que visavam também promover e fomentar as condições sociais e económicas necessárias para que a paz pudesse prevalecer (Baylis, Smith e Owens, 2008).

A Carta das Nações Unidas e a Manutenção da Paz e Segurança Internacional

No âmbito da manutenção da paz e segurança internacional, a Carta confere ao Conselho de Segurança a capacidade de determinar a existência de qualquer ameaça à paz, atos de agressão ou quaisquer outros atos que violem a paz, e atribui-lhe a principal responsabilidade na sua salvaguarda, reconhecendo os Estados signatários que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança age em seu nome⁶. Neste contexto, o sistema de segurança coletiva das Nações Unidas baseia-se em três vias de resolução de disputas ou conflitos, seguidas per se ou

de forma complementar: a “Solução pacífica de controvérsias”, descrita no capítulo VI da Carta das Nações Unidas, a “Ação em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão”, conforme o capítulo VII, e ainda os “Acordos regionais”, objeto do capítulo VIII do mesmo documento.

Quanto à primeira via, a Carta aponta sobretudo para a busca pelas partes em conflito de “uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha”⁷, privilegiando a negociação e a procura de consensos na resolução das disputas ou conflitos. A segunda começa por considerar a utilização de sanções de natureza vária e o rompimento de relações diplomáticas contra os países infratores⁸, prosseguindo com a possibilidade de recurso à força militar, se as restantes medidas se revelarem inadequadas⁹, com vista a forçar o cumprimento das decisões do Conselho de Segurança e a promover o restabelecimento da paz e da segurança internacional. Por último, a terceira via está direcionada para a abordagem regional da resolução de conflitos, ficando no entanto excluída a autorização do recurso ao uso da força, que o Conselho retém em qualquer circunstância como competência própria exclusiva¹⁰.

“Bons-ofícios” e “Missões Políticas Especiais”

A via negocial decorre diretamente dos princípios da Carta e faz parte da própria essência da ONU. Desde a sua criação, um dos mais importantes papéis do Secretário-Geral tem sido o do uso da sua capacidade de “bons-ofícios”, medidas tomadas em público ou em privado, fazendo valer a sua posição de independência, imparcialidade e integridade, com vista a prevenir o aparecimento, a escalada

ou a disseminação de disputas ou conflitos internacionais (United Nations, s.d. a). A partir de 1990, os esforços diplomáticos e os bons ofícios do Secretário-Geral ou dos seus representantes especiais foram sendo estruturados no que passou a ser conhecido como “missões políticas especiais”¹¹, que podem ser definidas como missões civis das Nações Unidas implantadas por um período limitado, com o objetivo de apoiar os Estados-membros na prevenção de conflitos, e em esforços de implementação (peacemaking) e consolidação da paz (peace-building), das quais algumas são lançadas na sequência de operações de manutenção de paz bem sucedidas (United Nations, 2013). Atualmente estão ativas 11 missões políticas especiais da ONU, sete missões de “bons-ofícios”, e várias missões de investigação e averiguação, geridas pelo Departamento de Assuntos Políticos do Secretariado da ONU (United Nations Department of Political Affairs, s.d.).

Aplicação de Sanções

No âmbito da segunda via, a “ação em caso de ameaça à paz, rutura da paz e ato de agressão”, e no caso da aplicação do Artigo 41.º da Carta, o Conselho de Segurança tem recorrido sobretudo à imposição de sanções económicas dirigidas contra indivíduos, grupos ou Estados. Estas sanções destinam-se a aplicar pressão sobre um Estado ou entidade, sem recurso ao uso da força e em conformidade com os objetivos definidos pelo Conselho, em caso de ameaça à paz e fracasso dos esforços diplomáticos. A gama de sanções inclui sanções económicas e comerciais gerais ou direcionadas a áreas específicas, tais como embargo de armas, proibição de viagens e restrições financeiras ou diplomáticas¹². O Conselho de Segurança adotou resoluções deste tipo, sobretudo depois do fim da Guerra Fria, nomeadamente contra os regimes do

Iraque em 1990 e da ex-Jugoslávia em 1991, seguindo-se na mesma década sanções contra os regimes da Somália, da Libéria, do Haiti, de Angola, do Ruanda, da Serra Leoa e da Sérvia. Embora algumas destas sanções tenham entretanto sido levantadas, muitas ainda se mantêm em efeito e um número considerável de novas sanções foram sendo acrescentadas. Atualmente, a lista consolidada de sanções impostas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas compreende um total de 621 indivíduos e 422 entidades ou outros grupos (United Nations Security Council, 2015). O processo de aplicação de sanções é acompanhado diretamente pelo Conselho de Segurança, através de comissões específicas constituídas para o efeito – United Nations Security Council Sanctions Committees.

Missões de Manutenção e Imposição de Paz

Por outro lado, no âmbito da aplicação do Artigo 42.º e da Carta, o Conselho tem adotado resoluções autorizando operações de manutenção ou de imposição de paz. Inicialmente, estas missões de paz limitavam-se essencialmente à manutenção do cessar-fogo e à estabilização das zonas em conflito, com o objetivo principal de criar condições para o desenvolvimento de esforços de natureza política, com vista à resolução dos conflitos por via pacífica. Consistiam sobretudo em ações de patrulhamento de observadores militares desarmados e de tropas com armamento ligeiro, com a missão de monitorizar e reportar a situação no terreno, e de empreender medidas de reforço de confiança – confidence-building measures (United Nations, s.d. b). Com o fim da Guerra Fria¹³, alterou-se drasticamente o contexto estratégico para a segurança coletiva e a manutenção da paz no âmbito das Nações Unidas. O desbloqueio da ação do Conselho de Segurança permitiu à ONU expandir as operações de paz muito para além das missões

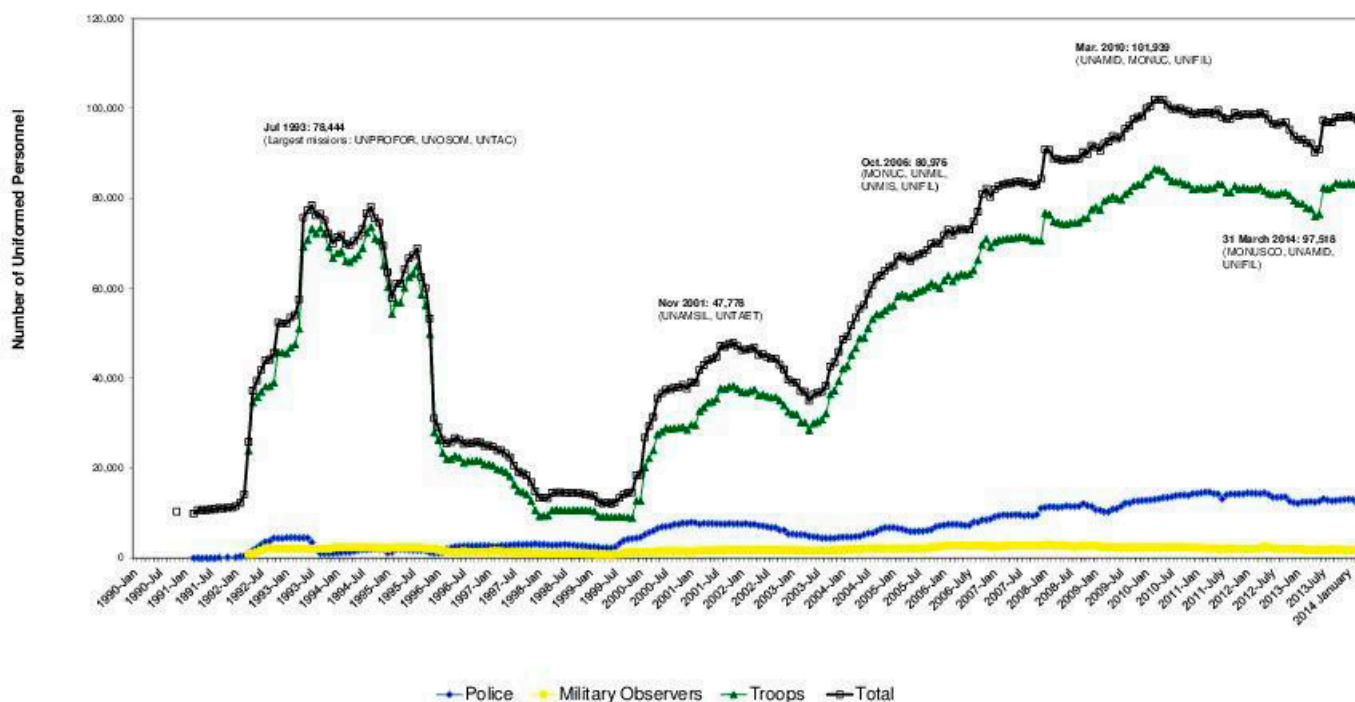
ditas “tradicionais”, que envolviam até então sobretudo tarefas de monitorização levadas a cabo por militares, para complexas missões “multidimensionais”, com diversas componentes civis, para além das componentes militar e de polícia, desenhadas com vista a garantir a criação de condições para a implementação de acordos de paz abrangentes e a contribuir para as bases de uma paz sustentável. As forças e elementos de manutenção de paz da ONU, ou United Nations Peacekeepers¹⁴, foram sendo solicitados a realizar uma crescente variedade e quantidade de complexas tarefas, designadamente na ajuda à construção de instituições sustentáveis de governação, na monitorização dos direitos humanos, na reforma do sector da segurança, e no desarmamento, desmobilização e reintegração dos ex-combatentes. A natureza dos conflitos também mudou ao longo dos anos: originalmente concebidas como forma de lidar com conflitos entre Estados, as operações de manutenção de paz da ONU foram sendo cada vez mais dirigidas a conflitos intraestatais e a guerras civis (United Nations, s.d. b). Esta evolução pode ser facilmente confirmada pela simples contabilização do número de operações de manutenção de paz autorizadas pelo Conselho de Segurança: entre maio de 1948 e julho de 1991, o Conselho autorizou o lançamento de 23 operações de manutenção de paz; desde fevereiro de 1992 até ao presente, o Conselho autorizou um total de 46 operações. Como se pode observar no gráfico seguinte, o número de United Nations Peacekeepers uniformizados (apenas militares e polícias) envolvidos nestas operações ilustra também de forma clara esta progressão: de cerca de uma centena de observadores militares em 1948, passando por alguns picos de algumas dezenas de milhar nas décadas de setenta e oitenta, foi atingido em 1993 um número sem precedentes de aproximadamente

78.000, e que depois de uma nova redução significativa no final da década de noventa e no princípio do século, tem crescido sustentadamente desde 2004, cifrando-se no final de 2014 em cerca de 104.000 (United Nations, 2015a).

de Segurança para o pessoal uniformizado (normalmente incluídos na própria resolução que autoriza a operação), e pela organização proposta pelo Secretariado, minuciosamente escrutinada por comissões especializadas da

acompanhamento das operações de manutenção de paz da ONU passou a ser efetuado no DPKO e DFS¹⁶ de uma forma bastante mais estruturada. No caso da componente militar, por exemplo, a capacidade militar de planeamento, geração

Evolução do Número de United Nations Peacekeepers Uniformizados após o fim da Guerra Fria



Fonte: United Nations (2014)

Guiada pelos princípios básicos do consentimento das partes, imparcialidade e o não uso da força exceto em legítima defesa e/ou no cumprimento do mandato atribuído pelo Conselho de Segurança, a manutenção da paz da ONU tem provado ser uma das ferramentas mais eficazes para ajudar países na difícil transição da situação de conflito para a paz. Estas missões são chefiadas no terreno por um Representante Especial do Secretário-Geral, têm componentes e dimensão variáveis, de acordo com os limites quantitativos impostos pelo Conselho

Assembleia Geral¹⁵, no caso das componentes civis. No âmbito do Secretariado, a responsabilidade do planeamento, estabelecimento, apoio e acompanhamento das operações é da responsabilidade do Departamento de Operações de Manutenção de Paz, Department of Peacekeeping Operations (DPKO), coadjuvado pelo Departamento de Apoio às Operações no Terreno, Department of Field Support (DFS). De referir que, sobretudo após a implementação das recomendações do "Relatório Brahimi" (United Nations, 2000), o planeamento, apoio e

de forças e acompanhamento das operações em curso em Nova Iorque passou de um grupo de peritos constituído por um Oficial-General e cerca de duas dezenas de oficiais de diversos países como "conselheiros militares", antes do relatório "Brahimi", para uma organização militar devidamente estruturada, com um gabinete do Conselheiro Militar (Tenente-General), coadjuvado por um Vice-Conselheiro Militar (Major-General) e apoiado por um Estado-Maior chefiado por um Brigadeiro-General, composto por vários serviços – de planeamento, geração

de forças e operações correntes - e equipas - informações militares, doutrina e administração -, num total de cerca de 120 oficiais oriundos de todo o mundo (United Nations, s.d. c).

Abordagem Regional na Resolução de Conflitos

Por último, nos termos do Artigo 53.^o da Carta das Nações Unidas, a terceira via de resolução de disputas ou conflitos está direcionada para uma abordagem regional autónoma, no respeito dos princípios e normas da Carta, retendo no entanto o Conselho de Segurança a exclusividade da competência para a autorização do recurso ao uso da força. As resoluções adotadas neste âmbito têm autorizado organizações regionais ou sub-regionais a conduzir operações de paz, designadamente a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Africana (UA), a União Europeia (UE), a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), ou mesmo coligações de países, como foi o caso da INTERFET em Timor-Leste, em 1999.

Em muitos casos, as autorizações concedidas a estas organizações têm configurado uma intervenção do tipo "imposição da paz", lançada enquanto o conflito entre as partes ainda está ativo, mas cuja ação com recurso ao uso da força é considerada necessária e inadiável pelo Conselho de Segurança. Normalmente, na sequência das operações de imposição de paz são substituídas por operações de manutenção de paz, sob comando da própria ONU. Nestas circunstâncias, normalmente determinadas pela evolução favorável da situação no terreno ou pela incapacidade da organização regional ou coligação em lidar com a situação, acontece frequentemente que uma boa parte da força militares e de polícia já presentes no terreno efetuam o que se designa por *re-hatting*¹⁸,

ou seja, transitam da organização regional ou coligação para a ONU.

O Sistema das Nações Unidas¹⁹

Para além da questão central que esteve na base da criação da ONU - a manutenção da paz e da segurança internacional -, pela qual é talvez mais conhecida e que podemos descrever como a "ponta visível do icebergue", o trabalho da organização e do seu sistema de agências especializadas, fundos e programas chega virtualmente a todo o lado e influencia de uma ou outra forma a vida da população mundial em geral. Desde o desenvolvimento sustentável, a proteção de refugiados e a ajuda humanitária, a proteção do meio ambiente, a luta contra o terrorismo, o desarmamento e não-proliferação de armamento nuclear, à promoção da democracia, dos direitos humanos, da igualdade de género e do papel da mulher, à governação, ao desenvolvimento económico e social, à saúde internacional²⁰, à desminagem e à produção de alimentos, a ação e influência da ONU tem um impacto global numa vasta gama de áreas fundamentais do mundo em que vivemos, no sentido de alcançar os objetivos estabelecidos pela Carta e de coordenar esforços para a construção de um mundo melhor e mais seguro para a geração atual e para as gerações futuras (United Nations, s.d. f).

Com efeito, se por um lado os resultados da ação da ONU quanto à questão da manutenção da paz e da segurança internacional têm sido variáveis ao longo da sua história, o papel e a importância da organização em muitas das áreas de intervenção ou influência referidas no parágrafo anterior tem vindo a crescer a um ritmo impressionante ao longo da história da ONU. De forma resumida e segundo dados da

própria organização, atualmente a ONU: fornece comida a cerca de 90 milhões de pessoas em 80 países; vacina 58 por cento das crianças em todo o mundo, salvando um número estimado de três milhões de vidas por ano; presta assistência a mais de 38,7 milhões de refugiados e pessoas que fogem da guerra, da fome ou perseguição; trabalha em conjunto com os seus 193 Estados-membros para combater as alterações climáticas e tornar o desenvolvimento sustentável; mantém a paz em 16 operações e 4 continentes, com cerca de 120.000 United Nations Peacekeepers; combate a pobreza, contribuindo para melhorar a saúde e bem-estar de cerca de 420 milhões de pessoas em regiões rurais pobres; protege e promove os direitos humanos localmente e através de cerca de 80 tratados e/ou declarações oficiais; mobiliza anualmente cerca de 22 mil milhões de USD em ajuda humanitária em benefício das pessoas afetadas por situações de emergência; usa a diplomacia para evitar conflitos e apoia cerca de 60 países por ano na realização de eleições; e promove a saúde materna, salvando a vida a um número estimado de 30 milhões de mulheres por ano (United Nations, s.d. f).

Por outro lado, decorrente da sua natureza de organização internacional global, a ONU afirmou-se como o principal fórum para tratar de questões que transcendem as fronteiras nacionais e não podem ser resolvidos por nenhum país agindo sozinho (United Nations, s.d. d). Anualmente são realizados milhares de reuniões nas instalações da ONU em todo o mundo, com natural destaque para a sede em Nova Iorque e para a sessão plenária da Assembleia Geral, que todos os anos em setembro reúne um número muito significativo de líderes mundiais²¹. Através destes fóruns, cumpre-se a função

multilateral da organização e um dos objetivos definidos pela própria Carta das Nações Unidas, o de “ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução dos objetivos comuns” dos membros da organização²².

A Dimensão Normativa da ONU

Para além do debate e das ações concretas no “terreno”, importa também referir a dimensão normativa da ONU. A grande maioria das organizações no âmbito do sistema das Nações Unidas, incluindo os fundos, programas, agências especializadas e organizações afiliadas, estão envolvidos de alguma forma em trabalho normativo e, para muitas destas entidades, o trabalho normativo está no centro do respetivo mandato. Agências especializadas, tais como a Organização Mundial da Saúde (WHO), a Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e a Cultura (UNESCO), a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO), a Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura (FAO) e a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (WIPO), colaboram com outras entidades das Nações Unidas e Estados-membros no desenvolvimento de convenções internacionais, normas técnicas e de aplicação prática no apoio à respetiva implementação. A Organização Internacional do Trabalho (ILO), por exemplo, trabalha com os Estados-membros na adoção de normas internacionais de trabalho, elaboradas e propostas pelos representantes das partes envolvidas (governos, empregadores e trabalhadores). Outros ainda, como o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF) e o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (UNDP), cooperam com os Estados-membros para alcançar os padrões internacionais em matéria

de direitos das crianças, redução da pobreza, Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (MDG), a melhores padrões de governação democrática e a resposta a situações de crise (UNEG, 2013).

O Direito Internacional

Finalmente, e não menos importante, é obrigatória uma referência à dimensão do Direito Internacional na ONU, que constitui também um dos principais objetivos enunciados pela Carta das Nações Unidas, que no seu preâmbulo define como objetivo o “estabelecer condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações decorrentes de tratados e de outras fontes do direito internacional”. O Direito Internacional define as responsabilidades legais dos Estados na sua conduta com os outros Estados, e o tratamento de indivíduos dentro das respetivas fronteiras. Abrange uma vasta gama de questões do maior interesse internacional, tais como os direitos humanos, o desarmamento, a criminalidade internacional, os refugiados, as migrações, o reconhecimento de nacionalidade, o tratamento de prisioneiros, o uso da força, e a condução da guerra, entre outras. Regula também os bens comuns considerados globais, tais como o meio ambiente, o desenvolvimento sustentável, as águas internacionais, o espaço, as comunicações globais e o comércio mundial. Até hoje, foram depositados junto do Secretário-Geral da ONU mais de 500 tratados multilaterais, para além do conjunto de outros tratados depositados junto de governos ou de outras entidades. Muitos dos tratados multilaterais são adotados no âmbito da Assembleia Geral, na sua qualidade de principal órgão deliberativo da ONU, sendo posteriormente enviados para assinatura e ratificação pelos Estados-membros. Anualmente, a ONU organiza um evento

sobre tratados, como forma de incentivar os Estados-membros a assinar, ratificar ou no mínimo apoiar os tratados cuja total aprovação se encontra pendente (United Nations, s.d. d). No âmbito da aplicação da justiça internacional, os Estados podem submeter as suas disputas legais ao Tribunal Internacional de Justiça, o principal órgão judicial da ONU, que dá também pareceres consultivos sobre questões jurídicas submetidas pelos órgãos e agências internacionais autorizadas a fazê-lo. Como resposta à aspiração da comunidade internacional de criar um tribunal internacional permanente para julgar os crimes internacionais graves, foi possível no âmbito da ONU chegar a um consenso sobre as definições de genocídio, crimes contra a humanidade e crimes de guerra. A realização dos julgamentos de Nuremberga e de Tóquio dirigidos contra os crimes de guerra, crimes contra a paz e crimes contra a humanidade cometidos durante a Segunda Guerra Mundial apenas foi possível devido a esse consenso. Na década de 1990, após o fim da Guerra Fria, foram criados os Tribunais Penais Internacionais para a ex-Jugoslávia (ICTY) e para o Ruanda (ICTR), com o objetivo de combater a impunidade de crimes cometidos durante os períodos específicos de conflito nestes países. Em 2010, o Conselho de Segurança da ONU criou o Mecanismo de Tribunais Penais Internacionais (MICT), para a realização um conjunto de funções essenciais destes tribunais *ad hoc*, após a conclusão de respetivos mandatos. Em 1998, a comunidade internacional atingiu um marco histórico, quando 120 Estados adotaram o Estatuto de Roma, a base jurídica para a criação do Tribunal Penal Internacional permanente (ICC). O ICC é uma organização internacional independente, com sede

em Haia, na Holanda, e não faz parte do sistema das Nações Unidas (United Nations, s.d. d).

O Sistema Político Internacional

Segundo Nye (2002: 38), “Os sistemas políticos internacionais são menos centralizados e menos tangíveis (...). O sistema internacional não abrange apenas os Estados. O sistema político internacional é o padrão de relacionamentos entre os Estados”. Neste sentido, parece claro que o padrão global de relacionamento entre os Estados continua a ser guiado pela Carta das Nações Unidas e pelo Direito Internacional subsequente, e que, apesar da multiplicidade de associações regionais de Estados e dos efeitos da globalização, a todos os níveis, a ONU se mantém como o único fórum universal do sistema político internacional, conseguindo trazer alguma ordem a um sistema tendencialmente anárquico composto por Estados soberanos. Desde a sua criação, a ONU tem sido moldada pelo contexto político global, o que naturalmente se traduziu em resultados diversos na sua ação, em particular no âmbito da manutenção da paz e segurança internacional. Durante o período da Guerra Fria (1947-1991), a rivalidade entre as duas grandes potências, os Estados Unidos e a União Soviética, provocou uma quase paralisia do Conselho de Segurança, através do veto ou da ameaça de veto de cada uma dessas potências a quaisquer resoluções que pudessem de alguma forma por em causa os respetivos interesses, direta ou indiretamente, na maior parte das vezes antagónicas e em direta competição entre si. Se no período que se seguiu ao fim da Guerra Fria pareceu ser possível encontrar com relativa facilidade entendimentos entre os Membros Permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que conduziram à adoção de importantes

resoluções no âmbito da imposição de sanções, ao lançamento na década de 1990 de operações de manutenção de paz e mesmo de operações de imposição de paz numa escala sem precedentes, o resultado de algumas dessas operações, e sobretudo a intervenção unilateral da coligação liderada pelos Estados Unidos no Iraque em 2003 sem o consentimento do Conselho de Segurança, pese embora a unanimidade em torno da condenação dos ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 em Nova Iorque, foram provocando um crescente afastamento das posições entre os Membros Permanentes do Conselho.

A Cimeira Mundial de 2005, realizada entre 14 a 16 de setembro na sede da ONU em Nova Iorque na sessão plenária da Assembleia Geral, e que reuniu mais de 170 chefes de Estado e de Governo, foi considerada uma oportunidade única numa geração para tomar decisões nas áreas de desenvolvimento, segurança, direitos humanos e sobre a reforma da própria ONU. Contudo, apesar da profunda reflexão, da visão e do pragmatismo apresentados no relatório do Painel de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança (United Nations, 2004) e do Secretário-Geral das Nações Unidas (United Nations, 2005b), as decisões tomadas pelos Estados-membros através do documento final da Cimeira de 2005 (United Nations, 2005c) ficaram muito aquém das expectativas, designadamente quanto à questão central da segurança coletiva e da reforma da própria organização, em particular do Conselho de Segurança, com vista a que a respetiva composição e funcionamento pudessem refletir melhor os equilíbrios de poder no mundo contemporâneo e uma representatividade geográfica mais equitativa.

Atualidade e Perspetivas Futuras

Desde então, a questão da segurança coletiva não voltou a ser discutida ao mais alto nível pela comunidade internacional. Embora um número de estudos relativamente recentes apontem para uma diminuição da violência no mundo²³, quer numa perspetiva histórica mais ampla, quer nos anos mais recentes, muitos autores, responsáveis políticos e chefias militares e de organismos de defesa e de segurança em todo o mundo têm defendido o contrário²⁴, argumentando a favor da perceção que o mundo atual está mais perigoso do que nunca. Com efeito, para além de todos os conflitos em curso do antecedente, as guerras civis na Síria, no Iraque, na Líbia e no Sudão do Sul, os conflitos armados na República Centro-Africana, no Níger e no Mali, e as ameaças terroristas da Al-Qaeda, do Boko Haram, e do auto intitulado “Estado Islâmico”, e mesmo dos recentes atos terroristas em Paris, não indicam uma diminuição da conflitualidade e da violência armada, nem parecem indicar, num futuro próximo, uma tendência favorável à paz e à segurança, ao nível nacional, regional e global. A crise na Ucrânia, com a anexação da Crimeia pela Rússia, que vê numa potencial adesão da Ucrânia à OTAN uma séria ameaça à sua soberania nacional, alegadamente pela vontade da população russófila daquela região, e a guerra civil na Ucrânia Oriental envolvendo os separatistas pró-russos, parecem ter reaberto a cisão entre os países ocidentais por um lado, e a Rússia e os seus atuais Estados aliados – anteriormente pertencentes à União Soviética – por outro, anulando uma parte significativa dos progressos conseguidos nas últimas décadas na aproximação entre os países dos dois blocos. Por outro lado, os efeitos das sanções económicas impostas pela União Europeia contra a Rússia e a queda abrupta

dos preços do petróleo estão a ter um efeito devastador sobre a economia russa, agravando o ressentimento da Rússia contra o Ocidente. A combinação de todos estes fatores pode voltar a agravar, de forma drástica, o afastamento entre o Ocidente e a Rússia, com um potencial efeito negativo no funcionamento e nas decisões tomadas, ou que ficarem por tomar, pelo Conselho de Segurança e os restantes organismos da ONU, que para além do seu impacto ao nível global, são extremamente relevantes para as populações que delas beneficiam e/ou dependem, designadamente nas áreas do apoio ao desenvolvimento, dos Direitos Humanos e do Direito Internacional, e absolutamente vitais para todos aqueles de quem as próprias vidas dependem, no âmbito da ajuda humanitária e da manutenção da paz e segurança internacional. Por outro lado, as divergências e tensões entre o “bloco ocidental” dos Membros Permanentes do Conselho de Segurança, composto pelos Estados Unidos, Grã-Bretanha e França, por um lado, a Rússia e a sua clara determinação em recuperar o poder e influência no sistema internacional perdidas com o colapso da União Soviética, por outro, e ainda por outro lado, a China, com o seu forte empenho na defesa do princípio da não-ingerência nos assuntos internos de outros países, parecem ter vindo a desgastar e a provocar uma gradual erosão no entusiasmo multilateralista que o mundo conheceu após o final da Guerra Fria. De referir ainda que o papel do Ocidente parece estar a mudar. Embora essa mudança possa ser temporária, as suas potenciais consequências no equilíbrio geopolítico são significativas, designadamente através do grande aumento da influência dos países emergentes, especialmente na Ásia, constatando-se uma

substituição gradual da influência ocidental em diversas regiões, nos mercados e mesmo na política internacional regional. Por sua vez, o declínio geral da influência ocidental no sistema internacional provoca insegurança sobre a direção futura dessas mudanças geopolíticas. Como resultado, a ordem global enfrenta não necessariamente uma diminuição de estabilidade, mas uma crescente insegurança estratégica (Watanabe *et al.*, 2014).

Conclusão

Este trabalho procurou responder à questão central sobre as futuras tendências para o papel da ONU e os seus possíveis impactos ao nível do sistema político internacional, no mundo globalizado de hoje e face aos desenvolvimentos recentes mais significativos na cena internacional. O papel da ONU irá ser reforçado, manter-se-á, ou irá desvanecer-se ao longo do tempo? A principal característica da ONU é talvez a de ser a única organização internacional à escala global com uma legitimidade sem paralelo. Embora tal legitimidade possa por vezes ser questionada pontualmente e mesmo entendida de forma diversa em diferentes partes do mundo, não existe substituto para a sua autoridade moral e o seu poder de conseguir reunir à mesma mesa Estados ou partes de uma disputa ou de um conflito.

Como afirmam Weiss, Forsythe, Coate e Pease (2007), a ONU tem andado numa espécie de montanha-russa desde o fim da Guerra Fria, especialmente na área da paz e segurança. Em alguns casos, os Estados chamam a Organização para o desempenho de um papel central, especialmente no âmbito da manutenção da paz, mas noutros casos os Estados contornam a ONU e recorrem à sua própria versão de imposição

de paz – que outros Estados chamam agressão ou violação da paz (Weiss, Forsythe, Coate e Pease, 2007: xxvii). Nessa lógica, o papel e a capacidade de ação e/ou de influência da ONU, especialmente na área da manutenção da paz e da segurança internacional, dependerá sempre das políticas e da postura dos seus membros mais influentes, designadamente os membros permanentes do Conselho de Segurança. Pelo seu turno, ficou claro no decurso deste texto que a própria ONU exerce uma enorme influência no sistema político internacional, quer pela dinâmica de concertação dos Estados-membros e da aplicação do conceito de segurança coletiva, quer pela importância crucial da sua ação no âmbito dos Direitos Humanos e apoio ao desenvolvimento e à ajuda humanitária, quer ainda pela dimensão e abrangência dos seus aspetos normativos e da codificação do Direito Internacional, posteriormente incorporado nas diversas legislações nacionais dos Estados-membros. É talvez esta a sua maior vantagem: embora não havendo uma relação de comando e controlo propriamente dita, o Sistema das Nações Unidas interliga, de muitas formas, os principais órgãos da ONU e as diversas Agências, Fundos e Programas, que de alguma forma acabam por estar envolvidas em praticamente todas as áreas mais importantes do mundo de hoje. O facto é que apenas a ONU consegue concomitantemente mediar um conflito, lançar uma operação de manutenção de paz, angariar fundos e prestar assistência humanitária, e liderar um processo de reconstrução e desenvolvimento a longo prazo. Por outro lado, como tem acontecido ao longo da sua história, a própria ONU está também em constante mudança. No âmbito da manutenção da paz e segurança internacional, por exemplo,

foi esse o caso com o “Relatório Brahimi”, em 2000, com a reorganização do DPKO e DFS, em 2007 e, no final de 2014, com a iniciativa do Secretário-Geral de, uma vez mais, iniciar um processo de revisão e reforma das operações de paz da ONU. Afirmando que “o mundo está em mudança e que as operações de paz da ONU devem mudar com ele, para que possam continuar a ser uma ferramenta indispensável e eficaz na promoção da paz e da segurança internacionais” (United Nations, s.d. e), Ban Ki-moon reitera uma das características fundamentais da ONU: a firme vontade e a capacidade de adaptação da organização em fazer face às ameaças, riscos e desafios com que a humanidade se depara. Assim, acreditamos que, se por um lado, no âmbito da manutenção da paz e da segurança internacional, o impacto da ONU no sistema político internacional poderá continuar a ter “altos e baixos”, em função das políticas internas dos seus Estados-membros mais influentes, por outro, o papel e a solidez da organização continuará a ser reforçado, sobretudo através da amplitude e diversidade da ação e influência global do Sistema das Nações Unidas que, como vimos, é absolutamente insubstituível num conjunto de áreas essenciais às populações, às sociedades e ao sistema internacional, e para as quais simplesmente não existem alternativas, nem parece credível que possam vir a ser criadas.

Dag Hammarskjöld²⁵, numa das suas frases mais conhecidas como Secretário-Geral da ONU, disse que “as Nações Unidas não foram criadas para levar a espécie humana ao paraíso, mas para salvar a humanidade do inferno”²⁶. Podem apontar-se muitas deficiências à ação da ONU, mas a sua existência foi – e tudo indica continuará a ser – determinante para a manutenção da paz e da segurança internacional. Mas a ação da ONU foi – e continuará a ir – mui-

to para além disso. Como afirmou Kofi Annan²⁷, “Mais do que nunca na nossa História, partilhámos um destino comum. Apenas o poderemos controlar se o fizermos juntos. E é por isso, meus amigos, que temos as Nações Unidas”²⁸.

Notas

¹ Artigo 1.º da Carta das Nações Unidas. Sobre este documento consultar DGNPE (1991).

² Embora não estivesse representada na conferência de São Francisco, aquando da assinatura, por razões de natureza interna, a Polónia veio a assiná-la mais tarde, tornando-se assim um dos 51 membros fundadores.

³ Artigo 1.º da Carta das Nações Unidas.

⁴ A extinção formal da Liga das Nações ocorreu apenas em abril de 1956, aquando da transferência das suas responsabilidades para a ONU.

⁵ Carta das Nações Unidas, n.ºs 2 e 3 do Artigo 2.º.

⁶ Idem, n.º 1 do Artigo 24.º.

⁷ Idem, Artigo 33.º.

⁸ Idem, Artigo 41.º.

⁹ Idem, Artigo 42.º.

¹⁰ Idem, Artigo 53.º.

¹¹ De referir, no entanto, que estas iniciativas diplomáticas do Secretário-Geral e da ONU remontam praticamente à data da criação da organização, sendo conhecidas na altura por Special Missions ou United Nations Presences.

¹² Mais informação acerca de comissões de sanções consultar United Nations Security Council (s.d.).

¹³ Formalmente considerado como a dissolução da União Soviética, em 26 de dezembro de 1991.

¹⁴ O conceito United Nations Peacekeepers engloba de uma forma geral todos os participantes em operações de manutenção de paz da ONU, incluindo civis, militares e polícia, em forças constituídas ou elementos individuais.

¹⁵ Designadamente o conhecido Advisory Committee on Administrative and Budgetary Questions (ACABQ).

¹⁶ Até 2007, com a reestruturação do DPKO e criação do DFS, as capacidades deste último estavam incluídas no DPKO, no designado Office of Mission Support (OMS). Ver United Nations (2007).

¹⁷ Desde 2000 designada por Military Division, e após a reestruturação do DPKO e DFS, em 2007, subindo de nível e passando a designar-se por Office of Military Affairs ao nível de Assistant Secretary-General.

¹⁸ O elemento mais visível desta mudança é normalmente a troca de capacete ou cobertura de cabeça das cores militares habituais, para a cor azul da ONU, daí o processo ser conhecido pela designação re-hatting.

¹⁹ Sobre este assunto consultar United Nations (s.d. f) e anexo a este artigo.

²⁰ Por exemplo, como a ação no caso recente da epidemia do vírus Ébola.

²¹ A Cimeira Mundial de 2005, que teve lugar durante a reunião plenária de alto nível da 60.ª sessão da Assembleia Geral, entre 14 e 16 de setembro de 2005 em Nova Iorque, reuniu mais de 170 líderes mundiais. Ver United Nations (2005a).

²² Carta das Nações Unidas, N.º 4 do Artigo 1.º. Um dos mais conhecidos é o livro publicado em 2011 por Steven Pinker, *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*.

²³Como, por exemplo, o Chairman of the Joint Chiefs of Staff dos EUA, General Martin Dempsey, que declarou em fevereiro de 2012 que “não posso enfatizar mais, na minha avaliação militar pessoal, formada ao longo de 38 anos, que considero que vivemos no período mais perigoso, durante toda a minha vida”. Tradução livre do original de Preble (2014).

²⁵Segundo Secretário-Geral da ONU (1953-1961) e o único a morrer durante o exercício do seu mandato, num acidente aéreo durante uma missão de paz no Congo, em 18 de setembro de 1961.

²⁶Tradução livre do autor. No original: “The United Nations was not created to take mankind to heaven, but to save humanity from hell”. Frase inscrita numa parede do 3.º piso do edifício da Assembleia-Geral das Nações Unidas, em Nova Iorque, atribuída a Dag Hammarskjöld.

²⁷Kofi Annan, sétimo Secretário-Geral da ONU (1997-2006).

²⁸Tradução livre do autor. No original: “More than ever before in human history, we share a common destiny. We can master it only if we face it together. And that, my friends, is why we have the United Nations”. Citação disponível em United Nations (s.d. f).

Referências Bibliográficas

Baylis, John; Smith, Steve e Owens, Patricia (2008). *The Globalization of World Politics: An Introduction to International Relations*, 4th edition. Oxford: Oxford University Press.

DGNPE (1991). Carta das Nações Unidas, *Diário da República*, I Série-A, n.º 117/91, Aviso n.º 66/91, 22.05.1991, Direcção-Geral dos Negócios Político-Económicos (DGNPE). Disponível em <https://dre.pt/application/file/643860>. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

Kinsella, David; Russett, Bruce e Starr, Harvey (2013). *World Politics: The Menu for Choice*, 10th edition. Boston: Wadsworth.

Nye, Joseph S. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais*. Lisboa: Gradiva.

Pinker, Steven (2011). *The Better Angels of Our Nature: Why Violence Has Declined*. New York: Viking.

Preble, Christopher A. (2014). “The Most Dangerous World Ever?”, *CATO Policy Report* [online], September/October, CATO Institute. Disponível em <http://www.cato.org/policy-report/september-october-2014/most-dangerous-world-ever>.

UNEG (2013). *UNEG Handbook for Conducting Evaluations of Normative Work in the UN System*. United Nations Evaluation Group (UNEG) [online], New York, pp. 69. Disponível em <http://www.un.org/Depts/oa/ied/e-lib/UNEG.%202013c.pdf>. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (2015a). “Peacekeeping Fact Sheet”, *United Nations* [online], Peacekeeping. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/resources/statistics/factsheet.shtml>. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (2015b). “The United Nations System”. United Nations Department of Public Information. [online] Disponível em http://www.un.org/en/aboutun/structure/pdfs/UN_System_Chart_30June2015.pdf.

United Nations (2014). “Surge in Uniformed UN Peacekeeping Personnel from 1991-Present”, *United Nations* [online], Peacekeeping, April 2014. Peace and Security Section of DPI/Office of Military Affairs of DPKO. Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/documents/Surge%20Chart_April14_Eng.pdf. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (2013). “Overall policy matters pertaining to special political missions. Report of the Secretary-General”, A/68/223, *United Nations* [online], General Assembly. Disponível em <https://documents-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N13/413/59/PDF/N1341359.pdf?OpenElement>. Acedido em 10 de janeiro de 2015.

United Nations (2007). “Comprehensive report on strengthening the capacity of the United Nations to manage and sustain peace operations. Report of the Secretary-General”, A/61/858, *United Nations* [online] General Assembly, 13 April 2007, pp. 66. Disponível em <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/61/858>. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (2005a). “The 2005 World Summit. High-Level Plenary Meeting of the 60th session of the UN General Assembly (14-16 September 2005, UN Headquarters, New York)”, *United Nations* [online], Conferences, Meetings and Events. Disponível em http://www.un.org/en/events/pastevents/worldsummit_2005.shtml. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (2005b). “In Larger Freedom: Towards Security, Development and Human Rights for All. Report of the Secretary-General”, A/59/2005, *United Nations* [online], General Assembly, 21 March. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/59/2005. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (2005c). “2005 World Summit Outcome. Resolution adopted by the General Assembly on 16 September 2005”, A/RES/60/1. [online] Disponível em <http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (2004). *A More Secure World: Our Shared Responsibility*. United Nations Department of Public Information, pp. 154. [online] Disponível em http://www.un.org/en/peacebuilding/pdf/historical/hlp_more_secure_world.pdf. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (2000). "Comprehensive review of the whole question of peacekeeping operations in all their aspects", A/55/305-S/2000/809, *United Nations* [online], General Assembly, Security Council, 21 August 2000, pp. 74. Disponível em http://www.un.org/en/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/55/305. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (s.d. a). "The Role of the Secretary-General. Secretary-General Ban Ki-moon", *United Nations* [online]. Disponível em http://www.un.org/sg/sg_role.shtml. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (s.d. b). "History of Peacekeeping", *United Nations* [online], Peacekeeping. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/history.shtml>. Acedido em 18 de janeiro de 2015.

United Nations (s.d. c). "Office of Military Affairs", *United Nations* [online], Peacekeeping. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/oma.shtml>.

United Nations (s.d. d). "International Law", *United Nations* [online], Global Issues. Disponível em <http://www.un.org/en/globalissues/internationallaw/>. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations (s.d. e). "Reform of Peacekeeping", *United Nations* [online], Peacekeeping. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/about/dpko/oma.shtml>.

United Nations (s.d. f). "UN Quotable", *United Nations* [online]. Disponível em <http://www.un.org.ua/en/information-centre/un-quotable>.

United Nations (s.d. g). "About the UN", *United Nations* [online]. Disponível em <http://www.un.org/en/about-un/index.html>.

United Nations Department of Political Affairs (s.d.). "Field Missions and good offices of the United Nations Department of Political Affairs around the world", *United Nations Department of Political Affairs* [online]. Disponível em http://www.un.org/wcm/content/site/undpa/main/about/field_operations. Acedido em 17 de janeiro de 2015.

United Nations Security Council (2015). "Consolidated United Nations Security Council Sanctions List", *United Nations Security Council* [online], Actions in 2014. Disponível em http://www.un.org/sc/committees/consolidated_list.shtml. Acedido em 27 de janeiro de 2015.

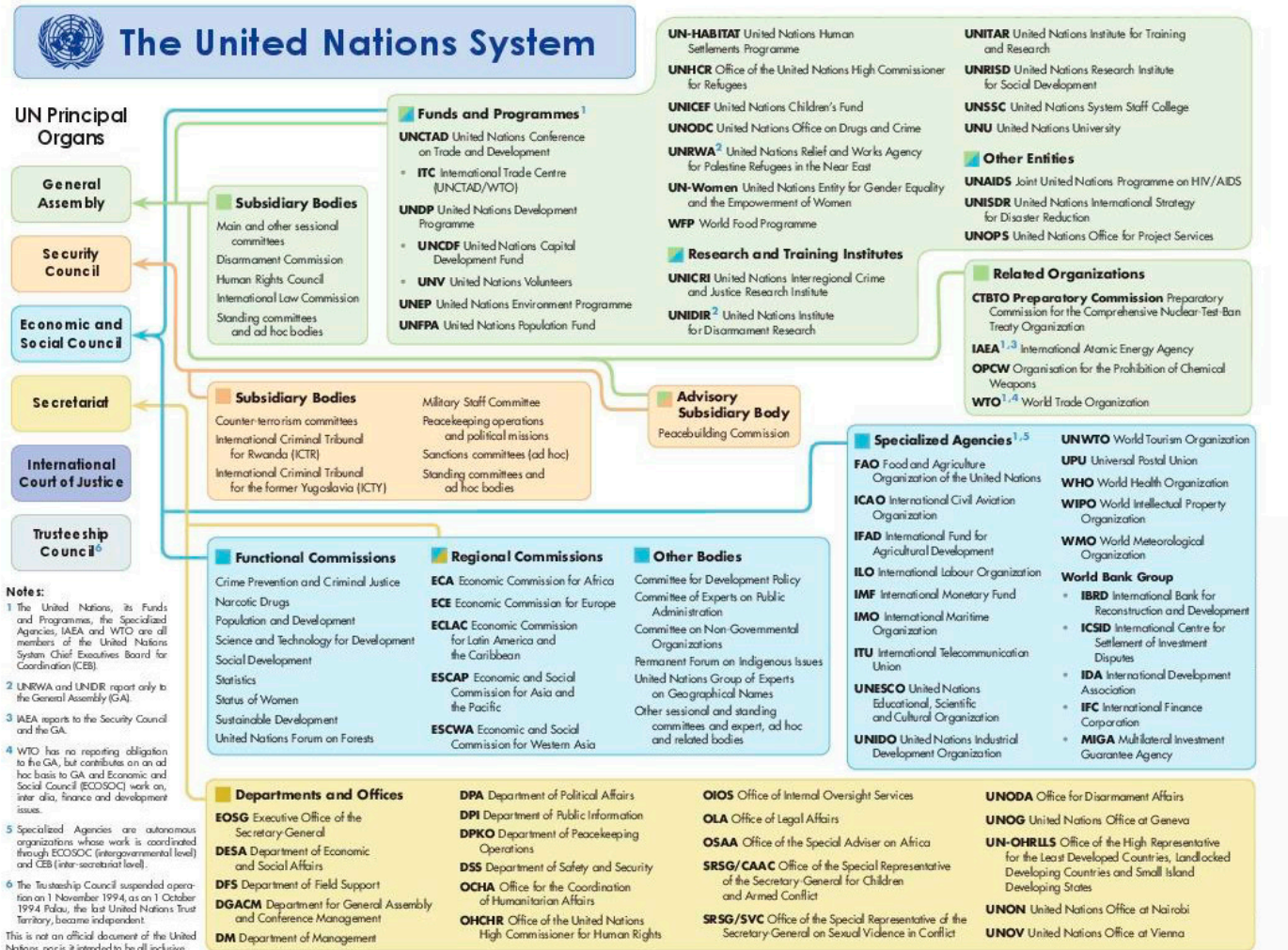
United Nations Security Council (s.d.). "Security Council Subsidiary Bodies: An Overview", *United Nations Security Council* [online], Subsidiary Organs. Disponível em <http://www.un.org/sc/committees/index.shtml>. Acedido em 27 de janeiro de 2015.

Watanabe, Lisa *et al.* (2014). *Strategic Trends 2014: Key Developments in Global Affairs*. Zurich: Center for Security Studies.

Weiss, Thomas G.; Forsythe, David P.; Coate, Roger A. e Pease, Kelley-Kate (2007). *The United Nations and World Changing Politics*, 5th edition. Boulder: Westview Press.

Anexo

O Sistema das Nações Unidas



Fonte: United Nations (2015b)