

**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**CURSO DE PROMOÇÃO A OFICIAL GENERAL**

**2008/2009**



**TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL**

**DOCUMENTO DE TRABALHO**

O TEXTO CORRESPONDE A TRABALHO FEITO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUÍNDO DOUTRINA OFICIAL DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS

**AS NAÇÕES UNIDAS FACE AOS CONFLITOS  
MULTIFACETADOS**

*Sílvia José Pimenta Sampaio  
Coronel Piloto-Aviador*



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**AS NAÇÕES UNIDAS FACE AOS CONFLITOS  
MULTIFACETADOS**

**SÍLVIO JOSÉ PIMENTA SAMPAIO**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Lisboa, 2009



**INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES**

**AS NAÇÕES UNIDAS FACE AOS CONFLITOS  
MULTIFACETADOS**

**SÍLVIO JOSÉ PIMENTA SAMPAIO**

Trabalho de Investigação Individual do CPOG

Orientador: Cor. Palhares

Lisboa, 2009



## ÍNDICE

<b>1. Introdução</b>	1
<b>2. A caracterização dos conflitos</b>	4
a. Os conflitos como fenómeno universal	4
b. A causa dos conflitos	6
c. Tipologia da política internacional e dos conflitos	7
d. Os conflitos multifacetados	11
e. Elementos de síntese	12
<b>3. O direito internacional público</b>	13
a. Ética, moral e direito nos conflitos	13
b. A proibição da guerra	16
c. A limitação da guerra	17
d. Reflexões sobre o direito internacional humanitário	17
e. Elementos de síntese	21
<b>4. As Nações Unidas</b>	22
a. Antecedentes das Nações Unidas	23
b. A Organização das Nações Unidas	23
(1) A Assembleia-Geral	23
(2) O Conselho de Segurança	26
(3) O Secretário-Geral	30
(4) O Tribunal Internacional de Justiça	31
(5) O Conselho Económico e Social	33
c. O Sistema das Nações Unidas	33
d. A actuação das Nações Unidas	34
e. O poder das Nações Unidas	36
f. Elementos de síntese	39
<b>5. Conclusões</b>	39
Bibliografia	42
 <b>Apêndices</b>	
Apêndice 1 - Corpo de Conceitos	1-1
Apêndice 2 – Os antecedentes das Nações Unidas	2-1
Apêndice 3 - Portugal e as Nações Unidas	3-1



## RESUMO

A história dos conflitos será tão vasta como a da própria humanidade. Em paralelo, os conflitos violentos, que no seu expoente máximo designamos por guerras, sempre foram considerados profundamente nefastos e indesejáveis, no mínimo, um mal necessário, pelo que, os homens e as sociedades têm valorizado de forma quase universal, o valor da paz, tanto mais, quanto mais estiverem presentes as consequências nefastas das guerras. No contexto das relações internacionais, os esforços concretos para evitar as guerras ou minorar os seus efeitos, começam a ganhar forma no séc. XIX, mas foi principalmente com o cataclismo das 1ª e 2ª Guerras Mundiais, que a comunidade internacional organizou esforços mais consequentes, no sentido de procurar garantir colectivamente a paz e segurança internacional. As Nações Unidas nascem neste contexto, em 1945.

Este trabalho procura avaliar até que ponto as Nações Unidas atingem os seus propósitos. Para alcançar esse desiderato os conflitos são necessariamente caracterizados, com relevo para os conflitos que resultam do ambiente estratégico do início do séc. XXI, designado por pós-moderno. É dado especial relevo à ética, moral e direito, pelo seu potencial para moldar comportamentos e atitudes. Finalmente, o trabalho analisa as Nações Unidas, na perspectiva do seu relevo para a paz e segurança, capacidades, limitações, real espaço de manobra, ou seja, poder.

O trabalho utiliza o método dedutivo e apoia-se em literatura da especialidade de reputados autores nacionais ou internacionais. São realizadas entrevistas a oficiais que serviram nas Nações Unidas.

A investigação efectuada conclui que, por razões intrínsecas, no ambiente estratégico pós-moderno, as NU têm uma dificuldade acrescida no cumprimento da sua missão. Nos aspectos de ética, moral e direito, confirma que as relações internacionais se fazem, ainda, numa lógica de “lei da força”, finalmente, conclui que as Nações Unidas, são uma organização paradoxal, “ineficaz mas indispensável”, que nunca foi particularmente relevante na prevenção e solução de conflitos.



## **ABSTRACT**

Human conflicts in history are as vast as humanity itself. In parallel, violent conflicts, which in their maximum magnitude we designate by wars, were always considered ominous and undesirable, at least, a necessary bad. This is why the more men and societies realize the consequences of war the more they almost universally praise the value of peace. In the context of international relations, concrete efforts to avoid wars, or minimize their effects, started to gain shape in the XIX century, but it was only with the cataclysms of the 1<sup>st</sup> and 2<sup>nd</sup> World Wars, that the international community organized consequent efforts to insure collective international peace and security. It is in this context that the United Nations were born, in 1945.

The paper seeks to evaluate to which degree the United Nations achieve their objectives. For the purpose, conflicts are characterized, with special relevance to the conflicts which result from the strategic environment of the beginning of the XXI century, classified as post-modern. A special attention is given to ethics, moral and law, due to the potential they have in shaping behaviours and attitudes. Finally, the paper investigates the United Nations contribution to peace and security, having in consideration the organization capacities, limitations and real liberty of movements, in other words, power.

The investigation follows the deductive method and it is supported by published work from national and international reference authors. It is also supported by interviews with personnel that served in the United Nations.

The paper concludes that, for intrinsic reasons, the post-modern strategic environment, gives the United Nations added difficulties in accomplishing its goals. As far as ethics, moral and law are concerned, the paper concludes that international relations are done mainly in a “law of power” logic. Finally, it concludes that the United Nations are a paradox organization, “ineffective but indispensable”, which was never particularly relevant in conflict prevention or solution.



## **PALAVRAS-CHAVE**

Conflitos  
Guerra  
Paz  
Segurança  
Nações Unidas  
Estratégia  
Direito Internacional

## **KEY WORDS**

Conflicts  
War  
Peace  
Security  
United Nations  
Strategy  
International Law



## **LISTA DE ABREVIATURAS**

- AG – Assembleia-Geral das Nações Unidas
- Carta – Carta das Nações Unidas
- CS – Conselho de Segurança das Nações Unidas
- EUA – Estados Unidos da América
- HIK - *Heidelberg Institut Fur Internationale Konfliktforschung*
- NU – Nações Unidas
- ONU – Organização das Nações Unidas
- OTAN – Organização do Tratado do Atlântico Norte
- Pacto – Pacto das Nações
- RU – Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte
- SdN – Sociedade das Nações
- SG – Secretário-Geral das Nações Unidas
- SIPRI - *Stockholm International Peace Research Institute*
- TIJ – Tribunal Internacional de Justiça
- UNESCO - *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*
- URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
- USD – *United States Dollars*



## 1. Introdução

Ao indigitar, em 2005, o então *Under-Secretary for Arms Control and International Security*, John Bolton, para embaixador dos Estados Unidos da América (EUA) nas Nações Unidas (NU), o presidente George W. Bush iniciou um braço de ferro inédito com o Congresso, que não considerou a pessoa em causa adequada para o cargo em vista. Tinha esta postura a ver com o facto de John Bolton ser uma personagem polémica que criticava profunda e reiteradamente as NU, usando afirmações como: “*There is no such thing as the United Nations. There is only the international community, which can only be led by the only remaining superpower, which is the United States*”; ou então: “... *if the UN secretariat building in New York lost ten storeys, it wouldn't make a bit of difference*” (Times, 2005).

John Bolton, uma personagem conectada com a ala mais radical do Partido Republicano, nunca se inibiu de mostrar as suas convicções, persuadido do papel de liderança que no seu entender competia aos EUA, profundamente crítico do papel das NU nas questões de paz e segurança internacional. Não era esta visão uma questão meramente pessoal, nem interessa aqui, a particularidade marcadamente polémica da personagem. Interessa que esta era a visão de toda uma equipa republicana, radicalmente conservadora, que ocupou o governo dos EUA no período 2001-2009. Freitas do Amaral, que em 1995 ocupou o cargo de presidente da Assembleia-Geral das Nações Unidas (AG), já em 2002 classificava esta equipa de “políticos de extrema-direita” para justificar que aquele grupo de pessoas “desprezam em absoluto a ONU, que... só deve ser apoiada e financiada, na medida em que funcionar como um instrumento ao serviço dos objectivos da política externa americana” (Amaral, 2002: 14).

Que distância enorme vai desta visão sobre as NU, dos ideais, esperanças e também utopias da visão de Franklin D. Roosevelt<sup>1</sup>, que esteve subjacente à sua criação, conforme espelhado no preâmbulo da Carta das Nações Unidas (que a partir de agora designaremos só por Carta) acordada em S. Francisco, em 26 de Junho de 1945 (ONU, 1945: 1). A Carta, reflectia a esperança de um mundo melhor, para o presente e para as gerações vindouras. Para alguns, a oportunidade oculta das NU se transformarem numa entidade supranacional mais vincada. Uma espécie de poder ou governo mundial que fosse capaz de evitar a guerra e assegurar a paz perpétua na perspectiva iluminista de Kant.

---

<sup>1</sup> Trigésimo segundo presidente dos EUA, de 1933 a 1945, morreu no seu quarto mandato. Foi o único presidente dos EUA que serviu mais que dois mandatos.



Materializada em 1946, com sede que se fixou em Nova Iorque, as NU foram desenvolvendo ao longo das décadas uma complexidade e importância crescente em inúmeras áreas, com relevo para a área da paz e segurança, autodeterminação dos povos e desenvolvimento económico e social. Neste contexto as NU ocupam, de entre todas as organizações multilaterais existentes, um lugar ímpar e de topo em aspectos tão diversos como sejam o direito internacional; a legitimidade do uso da força e da intervenção externa; o desenvolvimento económico e social; a mediação e coordenação em assuntos específicos; o socorro humanitário em caso de desastres naturais ou conflitos provocados pelo Homem, para enumerar só alguns. Mas o facto é que ao longo de mais de sessenta anos e apesar da existência, acção e importância das NU, como o principal pilar do sistema de segurança internacional, os conflitos e as guerras entre actores internacionais continuaram.

Assim, perceber a expectativa dos diferentes actores internacionais em relação às NU, mas principalmente, perceber as suas capacidades, limitações, fraquezas e real espaço de manobra, ou seja, o seu poder, revela-se um exercício fundamental para podermos visualizar com um mínimo de rigor e realismo a problemática das relações internacionais, do ambiente estratégico e dos conflitos neste início do século XXI.

Com o tema “As NU face aos conflitos multifacetados” procuraremos desenvolver e reflectir sobre a dimensão dos três elementos centrais que surgem literalmente no mesmo: as NU, como elemento incontornável da actual ordem mundial; as disputas e conflitos entre actores internacionais, numa perspectiva de guerra e de paz; os riscos, ameaças e conflitos multifacetados, com uma ênfase particular nas “novas ameaças”. Ao longo da reflexão procuraremos responder à seguinte questão central: **qual o relevo das Nações Unidas face aos conflitos multifacetados?** Para responder a esta questão retiramos as seguintes questões derivadas da questão central e hipóteses de trabalho:

QD1 – Numa perspectiva histórica, qual tem sido a lógica dominante de emprego do poder por parte das nações e actores internacionais? A resposta a esta questão foi investigada de acordo com a seguinte hipótese (H1) de trabalho: “a análise histórica das disputas e conflitos que fustigaram a humanidade permite-nos estabelecer uma tendência de emprego do poder por parte das nações, que tem caminhado da lógica da “lei da força” para a lógica da “força da lei””.

QD2 - Quais são os objectivos fundamentais das relações internacionais e em particular do direito internacional humanitário? A resposta a esta questão foi investigada de acordo com a seguinte hipótese (H2) de trabalho: “a análise e caracterização da legislação



internacional vigente, em matéria de paz e segurança, permite extrair os objectivos fundamentais das relações internacionais modernas e do direito internacional humanitário.”

QD3 - Qual é a missão, a estrutura e os meios ao dispor das NU? A resposta a esta questão foi investigada de acordo com a seguinte hipótese (H3) de trabalho: “a análise e caracterização da Carta e Convenções consideradas pertinentes, assim como a análise dos regulamentos ou práticas correntes nas NU, permitem aferir da missão, estrutura e capacidades das NU.”

QD4 - Qual tem sido o papel das NU face aos conflitos em geral e face às novas ameaças em particular? A resposta a esta questão foi investigada de acordo com a seguinte hipótese (H4) de trabalho: “o papel das NU face aos conflitos é, em geral, muito relevante.”

QD5 - Qual a margem de manobra das NU na mediação de disputas e conflitos? A resposta a esta questão foi investigada de acordo com a seguinte hipótese (H5) de trabalho: “a análise crítica da vontade e capacidades das NU, *vis à vis* a vontade e capacidades dos actores internacionais, permite-nos caracterizar as NU, como uma “autoridade global de poderes limitados” em matéria de paz e segurança.”

Na identificação e explicitação desta problemática foram usados diversos critérios. Houve o cuidado de empreender um estudo útil pela contribuição que eventualmente possa dar para a aquisição de novos conhecimentos, ou perspectivas, pela utilização do método científico dedutivo. No capítulo 1 apresenta-se o problema e o contexto de desenvolvimento do estudo. Depois, explica-se a sua importância e justifica-se a necessidade e a motivação para a realização da investigação. Em seguida, caracteriza o objecto de estudo e procede à sua delimitação. Prossegue com a definição dos objectivos a alcançar, a que se segue a metodologia adoptada na investigação. Termina com a explicitação do processo de desenvolvimento do trabalho de investigação individual, quanto à sua estrutura e conteúdo. No capítulo 2 caracterizam-se os conflitos quanto à sua universalidade, às suas causas e tipologias, procurando vincar a noção de conflito multifacetado. No capítulo 3 fala-se de ética e moral e do caminho que foi seguido até ao actual direito internacional humanitário, seus objectivos fundamentais, finalmente, mostra-se a lógica de poder que prevaleceu nas relações internacionais e na resolução de disputas e conflitos até aos nossos dias. No capítulo 4 trata-se das NU, procurando descrever em traços gerais os seus aspectos organizacionais e capacidades essenciais. Procura-se explorar o aspecto fundamental da margem de manobra das NU face aos conflitos multifacetados. No capítulo 5 apresentam-se as conclusões da investigação, de forma a



salientar as principais ideias vinculadas. Para isso, efectua-se uma retrospectiva das grandes linhas do procedimento que foi seguido e dá-se um parecer quanto ao que poderia ser a reforma do sistema internacional e das NU para se fazer face aos conflitos multifacetados.

## 2. A caracterização dos conflitos

Não será de todo possível falar-se do papel das NU face aos conflitos sem se caracterizar minimamente os conflitos, nem sem dar uma dimensão deste fenómeno na ordem mundial, nas sociedades e na vida dos indivíduos. Não caberá neste trabalho desenvolver a teoria dos conflitos e da paz, mas interessará enquadrar, no geral, os conflitos, na perspectiva em que são eles que justificam a existência e a missão das NU, conforme expresso logo no artigo 1º da Carta, que trata dos propósitos das NU, nomeadamente: (1) **manter a paz e a segurança internacional**, tomando medidas efectivas que previnam ou removam as ameaças à paz, que acabem com actos de agressão e que permitam resolver as disputas internacionais por meios pacíficos de acordo com o direito internacional; (2) **desenvolver relações amigáveis entre nações, dentro do princípio da igualdade de direitos e auto-determinação dos povos**; (3) **obter cooperação internacional em assuntos económicos, sociais, culturais ou humanitários e promover o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais** sem distinção de raça, sexo, língua ou religião; (4) **ser um centro de harmonização** para todas as nações na persecução destes fins.

O artigo 1º da Carta permite-nos deduzir desde já os elementos chave da missão das NU que são a **paz**, a **segurança**, o **direito**, a **amizade**, a **igualdade**, a **auto-determinação**, a **cooperação**, os **direitos humanos**, as **liberdades fundamentais**, finalmente, a **harmonização de esforços**.

### a. Os conflitos como fenómeno universal

A história dos conflitos será tão vasta como a da própria humanidade<sup>2</sup>. Alguns investigadores, nomeadamente Lawrence Keeley (de relevo a obra “*War Before Civilization: The Myth of the Peaceful Savage*”) e Barbara Ehrenreich (de relevo a obra “*Blood Rites: Origins and History of the Passions of War*”), procuram demonstrar que a história dos conflitos e guerras está bem marcada por um contínuo que começa bem antes

---

<sup>2</sup> Listas de conflitos estão disponíveis em: <<http://www.pcr.uu.se/gpdatabase/search.php>>; <[http://en.wikipedia.org/wiki/List\\_of\\_wars](http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_wars)>; <[http://www.indopedia.org/index.php?title=List\\_of\\_wars](http://www.indopedia.org/index.php?title=List_of_wars)>; <[http://www.historyguy.com/War\\_list.html](http://www.historyguy.com/War_list.html)>.



da sedentarização da espécie humana, sob a forma de conflitos e guerras tribais. Com a sedentarização e subsequente desenvolvimento cultural e civilizacional, os conflitos passam a ser entre cidades, nações, estados e impérios. Neste quadro, embora tenham existido sociedades não violentas ao longo da história, foram as mesmas raras, sendo que a regra tem sido a da constância dos conflitos. Segundo Joseph Nye, referindo-se aos conflitos, “determinados aspectos em torno da política internacional mantiveram-se os mesmos ao longo dos tempos” a que acrescenta que “o relato de Tucídides sobre o combate entre Esparta e Atenas na Guerra do Peloponeso, 2500 anos atrás, revela semelhanças misteriosas com o conflito israelo-árabe após 1947”, afirmando ainda que “existe uma determinada lógica de hostilidade, um dilema de segurança que acompanha a política entre Estados. Alianças, equilíbrios de poder e escolhas políticas entre a guerra e o compromisso permanecem semelhantes ao longo de milénios” (Nye, 2002: 2).

As diferentes concepções que os investigadores têm dos conflitos podem reduzir-se a duas categorias: a concepção objectiva, em que o conflito pode ser definido como uma situação de competição em que uma das partes ocupa uma posição incompatível com a outra; a concepção subjectiva, em que o conflito é o resultado de uma percepção errada de uma situação objectiva. O aspecto relevante é que a noção de conflito e de paz não são contraditórias. O contrário da paz é a guerra, quer dizer, a manifestação violenta do conflito, mas os conflitos não têm que se manifestar necessariamente com carácter violento nem degenerar em guerra (Saramago, :1 e 3). Será talvez por isso que o *Heidelberg Institut für Internationale Konfliktforschung (HIK)* estabeleceu cinco níveis distintos de conflitos, que dependem por um lado da regularidade do conflito, mas por outro da sua intensidade, nomeadamente: (1) latentes; (2) manifestos; (3) crise; (4) crise séria; (5) guerra (HIK, 2008: i). Mas também o *Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI)*, na questão da regularidade e intensidade dos conflitos, estabeleceu critérios tendo em vista o estudo sistemático e comparativo dos mesmos, só considerando existir um conflito armado quando o número de vítimas mortais é igual ou superior a vinte e cinco por ano (SIPRI, 2008a: 7).

Interessa relevar que nas questões da guerra e da paz, as pesquisas sobre os conflitos são unânimes em assumir que estes são a expressão de ideais opostos e que são uma característica das sociedades ao ponto de serem frequentes e manifestarem-se com intensidades variáveis. Que não seja este aspecto entendido como uma afirmação de que a espécie humana é profundamente violenta. Antes pelo contrário, nesta questão, existe toda uma escola, onde se incluem os antropólogos Donna Hurt e Robert W. Sussman (de relevo



a obra "*Man the Hunted: Primates, Predators and Human Evolution*"), que defende que os humanos, no geral, evoluíram para serem pacíficos, cooperativos e sociais, facto que estaria, aliás, na génese da sua complexidade e evolução crescente, que no seu expoente máximo designamos por civilização. Mas continua a ser facto que os conflitos violentos são, manifestamente, um fenómeno universal, geralmente considerado maléfico, a que as NU procuram dar resposta.

#### **b. A causa dos conflitos**

Na tentativa de compreender-mos a **causa da violência e dos conflitos**, têm sido levantadas as mais diversas teorias nos mais variados âmbitos, nomeadamente: (1) teorias do interesse - defendem que as guerras resultam da percepção duma qualquer vantagem; (2) teorias do comportamento - defendem que a violência é algo de inerente ao ser humano, fenómeno que seria reprimido em sociedade mas que necessitaria, por vezes, duma válvula de escape através da guerra, sendo verdade que o preâmbulo da constituição da *United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* (UNESCO) reforça esta posição quando afirma: “*since wars begin in the minds of men, it is in the minds of men that the defences of peace must be constructed*” (UNESCO, 2004: 7); (3) teorias evolutivas - defendem que os conflitos e a guerra entre grupos e sociedades humanas encaixam na eterna luta pela sobrevivência encontrada na natureza em geral, onde prevalece o princípio do mais apto ou do mais forte, conforme às teorias evolucionistas apoiadas na selecção natural, que tiveram origem com Charles Darwin (1809-1882); (4) teorias sociais – divididas em várias escolas, salientamos a escola que dá primado à política interna dos estados, defendida por Eckart Kehr e Hans-Ulrich Wehler, assim como a escola que dá primado à política externa dos estados, defendida por Carl von Clausewitz e Leopold von Ranke; (5) teorias demográficas - colocam a tónica na pressão sobre recursos que resulta do excesso de população ou superabundância de homens jovens, conforme defendido por Gaston Bouthoul no seu “*Traite de Polemologie*”; (6) teorias racionalistas - assumem que num conflito ambos os lados do mesmo são racionais e procuram o melhor resultado possível com o menor prejuízo possível, sendo que existirão sempre duas decisões - uma de ir para a guerra, uma outra de resistir – e que se por acaso existirem duas decisões de ir para a guerra, então é consenso alargado nestas teorias que um dos lados estará a fazer um erro de cálculo; (7) teorias económicas - defende que a guerra resulta da competição económica; (8) teoria marxista – defende que a guerra é o resultado da luta de classes; (9) teorias das ciências políticas - apoiadas em estatísticas, dão um ênfase novo ao realismo e



desenvolvem aspectos relacionados com o papel da motivação, democracia, desenvolvimento, moral e religiões, autodeterminações, poder, na persecução da paz, etc; (10) teoria objectivista - defende que enquanto prevalecer a noção de sacrifício pelo colectivo e o direito de homens governarem outros homens pela força, não pode ser obtida a paz, nem numa nação nem entre nações. Assim, as teorias para “arrumar” as causas dos conflitos são abundantes. Para quase todas existem defensores e opositores, sendo quase certo que todas têm as suas virtudes, pela simples razão de que cada conflito será um caso em si, que deverá ser analisado no seu contexto próprio pelo seu mérito próprio.

O que será relevante para a nossa investigação é que por força da multiplicidade de causas que se podem encontrar para os conflitos, a missão das NU não fica facilitada. No entanto, **a análise dos propósitos das NU permitem-nos aferir claramente que a tónica dominante das NU para a dissuasão e resolução dos conflitos, passa principalmente pelo primado do diálogo e desenvolvimento (cooperação e harmonização), pelo primado da moral/direito (amizade, igualdade, auto-determinação, direitos humanos, liberdades fundamentais), finalmente, pela acção coerciva, conforme previsto nos artigos 2º, 41º e 42º da Carta.**

### **c. Tipologia da política internacional e dos conflitos**

O mundo de hoje está organizado num sistema de estados independentes, mas não foi sempre assim. De acordo com Joseph Nye existiram três formas básicas de política mundial: (1) o sistema de império mundial, em que um governo é dominante sob a maior parte do mundo com o qual tem contacto; (2) o sistema feudal, em que as lealdades humanas e as obrigações políticas não são fixadas fundamentalmente por limites territoriais; (3) finalmente, o sistema contemporâneo e anárquico de estados, sem governança (Nye, 2002: 3), que aqui desenvolveremos um pouco mais.

De facto, o Prof. Adriano Moreira coloca a questão em perspectiva ao considerar que o estado moderno não será mais do que o “herdeiro de um fenómeno que acompanhou sempre a sedentarização dos grupos sociais” (Moreira, 1997: 291). Foi no entanto Niccolò Machiavelli (1469-1527), na sua obra “Il Principe”, publicada em 1532, a falar pela primeira vez em termos científicos do conceito de estado afirmando que: “Todos os estados, todos os domínios que tiverem e tem império sobre os homens são estados e são ou repúblicas ou principados” (Maquiavel, 2008: 132). Mas foi a partir do séc. XVI, com Jean Bodin (1530-1596)(de relevo a obra de 1576, “*Les six livres de la Republique*”) e Thomas Hobbes (1588-1679)(de relevo a obra de 1651, “*The Leviathan*”) que se



desenvolveu o conceito de soberania moderna, que, com o Tratado de Vestefália de 1648, consagra o estado soberano moderno de estilo europeu (Miranda, 2003: 63). Estes estados soberanos modernos, que de acordo ainda com Adriano Moreira, estruturam-se durante o Renascimento, dando origem ao Ocidente dos Estados, serão entidade dotadas de um poder que não reconhece igual na ordem interna nem superior na ordem externa, poder chamado soberania (Moreira, 1997: 292). Para o nosso trabalho interessa principalmente que “...a soberania [logo o estado] não pode ser examinada como um poder simples, corresponde sim à integração de vários poderes, cada um deles submetido a leis de variação e de extinção” (Moreira, 1991: 43) pelo que poderemos com facilidade deduzir que o poder nacional será “... a soma dos atributos que capacita um Estado para que possa atingir os seus objectivos externos especialmente quando eles se opõem aos objectivos e vontade de outro actor internacional” (Fontoura, 2007: 10).

Para a nossa investigação, interessa principalmente saber até que ponto o poder das NU consegue contrapor-se ao poder dos estados e demais actores internacionais. Mas que tipo de conflitos defronta a humanidade e as NU em particular?

De acordo com Gérard Chaliand, pode-se ensaiar - numa forma que não se pretende rígida - uma tipologia histórica de conflitos, excluindo os conflitos primitivos motivados pela sobrevivência imediata, da seguinte forma: (1) durante muito tempo os conflitos tiveram um carácter ritual. Por vezes os grupos sociais designavam um campeão para os representar (ex.: David e Golias) ou era o próprio líder que lutava com o líder rival, decidindo-se desta forma, ritual e representativa, o conflito em causa. Este método de resolução de conflitos não tinha por objectivo a destruição total, antes pelo contrário, minimizava o número de vítimas, aplicando-se no interior de uma sociedade ou entre sociedades vizinhas, que no geral eram arcaicas ou tradicionais, sem se procurar necessariamente a morte; (2) daqui evoluiu-se para os conflitos ou guerras com objectivos limitados, que já se situam num mundo onde os códigos de comportamento, os valores, o quadro social e institucional são mutuamente respeitados. Por exemplo, os conflitos dinásticos não tinham por objectivo alterar a ordem bem estabelecida dos soberanos, mas apenas mudar os protagonistas dessa ordem; (3) as guerras de conquista clássicas, com objectivos predadores infinitamente mais vastos, procurava subjugar o adversário, sem perspectiva de compromisso antes da vitória final; (4) as guerras de massas, que têm o seu início na revolução francesa e culminam com a 2ª Guerra Mundial, onde para além do combate entre militares toda a sociedade se envolve e sofre com deportações em massa, execuções sumárias e bombardeamentos generalizados; (5) finalmente, as guerras “sem



quartel”, profundamente mortíferas, pois falamos aqui de guerras civis, guerras de opinião, guerras religiosas, guerras de secessão (Chaliand, 1990: XVI).

Mas o que é a guerra? A continuação da política por outros meios? O mundo seria muito mais fácil de perceber se o fosse, e os propósitos das NU seriam, em consequência, muito mais tangíveis. Mas a guerra não será [só] a continuação da política por outros meios. Muito embora esta expressão seja frequentemente atribuída a Clausewitz, conforme resulta das traduções efectuadas para o inglês e outras línguas da sua obra “Vom Kriege”, publicada a título póstumo em 1832, o que ele disse, de facto, foi que a guerra é a continuação da “interacção política” (*des politischen verkehr*) com a “mistura de outros meios” (*mit einmischung anderer mittel*), o que é muito mais subtil e complexo do que normalmente se transmite<sup>3</sup>. Por outro lado, o pensamento de Clausewitz é em si mesmo relativamente incompleto e redutor, porque implica a existência de estados, de interesse nacional e de racionalidade quanto à forma de os atingir. Segundo Louis Delbez o conflito entre estados é desejado ao menos por um deles e empreendido tendo em vista um interesse nacional (Delbez, 1962: 68). Mas a história dos conflitos e das guerras é muito mais ampla e antecede imenso os estados, a diplomacia e a estratégia, tocando no mais fundo do coração humano, lugares onde o ser dissolve o propósito racional, onde o orgulho reina, onde a emoção é essencial e o instinto é rei (Keegan, 1993: 3). **As NU, que foram construídas num paradigma de estados, também vivem esta dicotomia.** Será que se adaptam ao ambiente estratégico? Mas qual é então o ambiente estratégico do início do séc. XXI?

De acordo com Ekaterina Strepanova, investigadora do SIPRI, “em 2007, a fragmentação da violência armada, a diversificação dos actores armados e o diluir das fronteiras entre categorias de violência e actores são as tendências dominantes dos conflitos armados” (SIPRI, 2008b: )<sup>4</sup>. Segundo o SIPRI, só 5% dos conflitos registados desde 1990 foram entre estados e nos últimos anos só teve lugar o conflito Geórgia-Rússia. Já António José Telo, apanha o essencial do ambiente estratégico contemporâneo em treze pontos: (1) cada vez menos conflitos entre estados (2) extraterritorialidade – a esmagadora maioria dos conflitos são internos a um estado, no sentido em que se passam no essencial dentro do território de um estado, embora as partes envolvidas possam ter um leque de

---

<sup>3</sup> Para comparar textos ver <<http://www.clausewitz.com/CWZHOME/CompareFrameSource1.htm>>.

<sup>4</sup> Conclusões semelhantes sobre as tendências dos conflitos modernos podem ser encontradas em documentos de referência estratégicos da ONU, NATO, UE e nacionais e ainda em institutos de estudos estratégicos de referência. Também no *National Intelligence Council's 2025 Project*, disponível em <[http://www.dni.gov/nic/NIC\\_2025\\_project.html](http://www.dni.gov/nic/NIC_2025_project.html)>.



apoios e uma composição com origem em múltiplos estados; (3) intervenções multilaterais - os conflitos actuais tendem a provocar intervenções multilaterais a favor de um ou de ambos os lados; (4) conflitos com muitas partes - os conflitos tendem a ser mais complexos, envolvendo não só dois, mas múltiplos lados, por vezes com dezenas de participantes independentes e com um mínimo de coordenação entre eles; (5) actores não-estaduais - a tendência é para a maior parte dos agentes envolvidos num conflito serem não-estaduais; (6) baixas fundamentalmente civis - a esmagadora maioria das baixas são civis e não militares - é normal as baixas civis representarem 80 a 90% do total; (7) objectivos múltiplos e sobrepostos - a complexidade tem sido crescente e o espectro dos objectivos das partes em confronto tem sido maior. Hoje em dia a manutenção ou aumento de poder tende a ser somente uma parte dos agentes de um conflito. Noutros casos os objectivos podem ser a mera sobrevivência, a manutenção de um nicho de mercado ou negócio (caso típico do narcotráfico ou da emigração ilegal), a defesa de valores universais pelos quais se combate em qualquer parte, a obtenção de vantagens particulares, a defesa do controlo parcial de um território ou de uma população, entre outros; (8) operações infocentradas - as informações e o seu controlo passaram a ser algo vital num conflito e isto num duplo sentido: em termos das operações militares e em termos dos objectivos gerais do conflito; (9) a visibilidade como objectivo central - o objectivo central de muitas das operações passou a ser o de obter um efeito nos órgãos de informação de modo a influenciar a opinião pública; (10) orgânicas em rede - os múltiplos lados que se envolvem nos conflitos actuais tendem a criar uma organização em rede, fluida e sem hierarquias claras, flexível, difusa. Em certos casos as redes tendem para a espontaneidade, ou seja, para a criação de nós independentes sem a intervenção directa de outros nós e sem uma subordinação hierárquica; (11) combates em zonas urbanas - os conflitos travam-se cada vez mais em zonas urbanas, sendo que pela primeira vez a maior parte da humanidade passou a viver em zonas urbanas; (12) novos tipos e níveis de conflitualidade - os conflitos tradicionais tendem a expandir-se a novas formas e níveis que podem ser muito mais perturbadoras que no passado. Um caso típico é a ciberguerra, mas outros riscos e ameaças derivadas de catástrofes (naturais ou não), de crises humanitárias (fomes, epidemias, pandemias e outras), de questões ambientais, podem, eventualmente, estar na génese de “zonas de caos”, onde será muito difícil repor a ordem e a vida organizada; (13) combates “no seio do povo” - o que tem múltiplas consequências, ainda muito insuficiente exploradas pela maior parte das entidades estaduais envolvidas. Uma delas é que mesmo uma unidade militar regular passa a ter um tipo de actuação que é fundamentalmente



político e não fundamentalmente militar; simultaneamente e num compreensível paralelismo, uma unidade civil envolvida num conflito deste tipo não pode operar na maior parte dos casos sem o apoio de uma força armada (seja militar ou civil). Isto significa que a actividade militar entendida num sentido tradicional, se tende a diluir: os núcleos que se consideram a si próprios como unidades militares regulares passam a ter uma actuação principalmente política, dispersa e organizada em rede; ao mesmo tempo os núcleos “não militares” tendem a aumentar em termos relativos e adoptam algum tipo de cobertura armada para assegurar um nível de defesa próprio mesmo numa escala limitada (Telo, 2008: 9).

**Os treze pontos anteriores são uma tentativa de tipificar o “conflito-padrão” que resulta do ambiente estratégico do séc. XXI. Eles já permitem vincar a diferença que vai para a guerra fria e para os conflitos tradicionais clausewitzianos entre estados, para os quais as NU foram criadas.** Se a isto juntarmos que a arma mais mortífera dos últimos anos foi a catana e que a actual crise financeira/económica coloca uma tónica potenciadora de conflitos, quer na perspectiva da expectativa frustrada de bem estar quer na perspectiva da desilusão quanto à política mundial que conduziu à actual situação, então a diferença é total. Isto não significa que os conflitos de tipo tradicional tenham desaparecido. Pelo contrário, o que caracteriza a complexidade do nosso tempo é que eles continuam activos, mas desenvolve-se um novo tipo de conflitualidade paralela muito diferente do passado.

#### **d. Os conflitos multifacetados**

Neste contexto, o pensamento estratégico evoluiu para além das ameaças armadas entre estados e da segurança centrada no estado e garantida com a defesa<sup>5</sup>. Fala-se agora numa segurança alargada, centrada no Homem, normalmente denominada por segurança humana. Kofi Annan, Secretário-Geral das Nações Unidas (SG) no período 1996-2006, falou do ambiente estratégico actual e deste novo conceito em várias ocasiões, dizendo: (1) *“The frequency of inter-state warfare has been declining for some time...The near-doubling in the number of democracies since 1990 has been equally important, because established democratic states, for a variety of reasons, rarely fight each other militarily...Wars since the 1990s have been mainly internal.”* (2) *“In the wake of these conflicts, a new understanding of the concept of security is evolving. Once synonymous*

---

<sup>5</sup> TGen. (Res) Fontes Ramos no painel dirigido ao CPOG, em 29Jan09, subordinada ao tema “Poder Naval, Terrestre e Aéreo”.



*with the defence of territory from external attack, the requirements of security today have come to embrace the protection of communities and individuals from internal violence. The need for a more human-centred approach to security is reinforced by the continuing dangers that weapons of mass destruction, most notably nuclear weapons, pose to humanity: their very name reveals their scope and their intended objective, if they were ever used*” (ONU, 2000a: 31); (3) *“The demands we face also reflect a growing consensus that collective security can no longer be narrowly defined as the absence of armed conflict, be it between or within States. Gross abuses of human rights, the large-scale displacement of civilian populations, international terrorism, the AIDS pandemic, drug and arms trafficking and environmental disasters present a direct threat to human security, forcing us to adopt a much more coordinated approach to a range of issues”*(ONU, 2000c: 4). É este pensamento estratégico, pós-moderno, mais abrangente, mais virado para os “novos” riscos e ameaças - que resultarão, eventualmente, em conflitos - que tem relevo para a nossa investigação. Falamos aqui do terrorismo, proliferação de armas de destruição maciça, crime organizado, narcotráfico, doenças endémicas, desastres naturais, alterações climáticas, cibersegurança, energia, economia, alimentação, desigualdade, exclusão, etc. **A este fenómeno amplo e abrangente de violência, organizada ou não, entre estados ou não, que poderá ter as mais variadas facetas quanto às suas causas, meios e objectivos, chamaremos “conflitos multifacetados”.**

A nossa investigação permitiu-nos concluir que muitas destes riscos e ameaças não tem nada de novo, como nos diz o autor Manuel da Silva que confirma o terrorismo e a guerrilha como métodos de fazer guerras, guerras pequenas, cujas origens remontam à antiguidade e que foram marcando a história até aos dias de hoje (Silva, 2005: 28). Mas o que é realmente novo, é a plenitude da globalização e a colocação destes riscos e ameaças no topo das prioridades políticas, a par ou mesmo à frente da preocupação quanto aos conflitos entre estados. A questão que refutamos de essencial, é encarmos os conflitos na perspectiva pós-moderna do pensamento estratégico, em justaposição aos conflitos armados do pensamento estratégico clássico (exclusivamente entre estados). **No que às NU diz respeito, se a dificuldade de gerir conflitos entre estados já era significativa, neste novo ambiente é ainda maior.**

**e. Elementos de síntese**

(1) A nossa investigação mostra claramente que o fenómeno dos conflitos e da violência acompanha a caminhada civilizacional da humanidade, manifestando-se em todas



as épocas, em todas as regiões, em todas as culturas. Nesta lógica, muito provavelmente os conflitos armados continuarão. (2) O ambiente estratégico pós-moderno colocou no topo da lista um conjunto de riscos e ameaças de natureza não clássica. Aos conflitos que poderão advir no novo ambiente estratégico, chamaremos conflitos multifacetados. (3) As dificuldades de gestão dos mesmos pelas NU são acrescidas.

### **3. O Direito Internacional Público**

Num mundo anárquico de estados soberanos, onde o poder interno será absoluto e o externo relativo, balizado pela relações de poder, costume e direito, interessa perceber até que ponto o direito será uma ferramenta de interesse na prevenção e resolução de conflitos. E o interesse advém do facto do direito ser uma forma, em principio mais avançada de resolver conflitos, que procura evitar a violência muitas vezes associada aos mesmos. O direito internacional público é o conjunto de normas que regula as relações externas dos actores internacionais, ou seja dos sujeitos do direito internacional. O sujeito dominante do direito internacional público é o estado soberano, mas, mais recentemente, também as organizações internacionais. O direito internacional público debruça-se sobre as mais variadas matérias, de que destacamos, sem procurarmos ser exaustivos, as seguintes: territoriais; guerra; comerciais; industriais; científicas; espaços não soberanos (mar, ar, espaço); desarmamento. As fontes do direito internacional público são o costume, as convenções internacionais, finalmente, os acórdãos dos tribunais internacionais. O direito internacional público, espelha de alguma forma o quadro ético-moral vigente na comunidade internacional. À guerra, aplica-se o Direito da Guerra, Direito dos Conflitos Armados ou Direito Internacional Humanitário<sup>6</sup> que procura em nome dos princípios da humanidade e da essencial dignidade da pessoa humana proteger aqueles que se encontram numa situação mais fraca devido à violência (Deyra, 2001: 11 e 12).

#### **a. Ética, moral e direito nos conflitos**

O quadro de referências éticas, morais e direito próprios de cada decisor, cultura e civilização, em cada época é extremamente importante para a resolução dos conflitos porque molda os comportamentos. Não será de forma displicente que classificamos pessoas e povos como pacíficos ou violentos.

---

<sup>6</sup> Direito da Guerra, Direito dos Conflitos Armados ou Direito Internacional Humanitário, este último com carácter mais abrangente, são usados em sinonímia visto serem designações diferentes da mesma realidade.



A análise da história universal permite-nos identificar com facilidade valores ético-morais ou mesmo estéticos duradouros. Entre eles encontramos os valores do amor, da paz, da justiça, do bem, do belo e da verdade. Estes valores, tanto quanto é possível observar, são normalmente transversais às sociedades, em qualquer região em qualquer época. Seja no comportamento social, nas tradições, no folclore, na poesia, na literatura, na arte, nas religiões, encontramos constantes referências aos mesmos, num contínuo de valorização que de alguma forma contribuem para o que designamos por humanidade. Não será inocentemente que o parágrafo 4º da Carta, menciona claramente que “...a admissão como membro das NU fica aberta a todos os outros Estados **amantes da paz...**”, o que, no nosso entender, sintetiza de forma inequívoca o contínuo destes valores ao longo da humanidade e claramente o quadro de referências ético-morais das NU. Por outro lado, o sentido tendencialmente pacifista da maior parte das religiões conhecidas, reforça este quadro ético-moral. Daí a extraordinária força da filosofia e movimentos pró-paz, facto que justifica que perante um conflito a primeira prioridade será sempre a de evitar a violência e a guerra a todo o custo.

Mas interessa reflectir que, enquanto que ao nível do poder interno dos impérios ou estados soberanos, estes valores universais têm prevalecido geralmente bem, sob a forma de Lei, já no plano externo - onde os estados soberanos não reconhecem nenhum poder acima do seu - o peso destes valores nas relações internacionais ganha um carácter relativo e voluntário, que tem sido normalmente pouco significativo. De facto, muito embora se possa considerar que já existia uma espécie de direito internacional público desde a Antiguidade, o mesmo era muito rudimentar e a lógica do poder e da força na resolução de conflitos prevalecia. Primeiro, porque o direito internacional existente, carecia de universalidade. A análise sumária das convenções que foram celebradas até meados do séc. XX, permite concluir que salvo algumas honrosas excepções, a maior parte das mesmas, seguindo a tendência da própria diplomacia, são de natureza bilateral. De facto, só nos finais do séc. XIX começam a surgir convenções multilaterais minimamente relevantes, no sentido de resolverem a potencial conflitualidade entre estados, as mais importantes das quais, pela sua abrangência e implicações, as que resultaram da conferência de Berlim de 1885, a propósito da regulação das colónias europeias em África, e da conferência de Haia de 1899, a propósito da resolução de conflitos. Segundo, o âmbito dos contratos entre estados, até ao séc. XIX, reflectiam matérias muito específicas (território, zonas de influência, comércio, compensações de guerra) que se esgotavam nos mesmas, pouco



contribuindo para as questões mais profundas da ética, da moral e do direito internacional, logo, pouco contribuindo para a inibição dos conflitos.

A guerra era vista na Antiguidade sem limites, sem exigência de proporcionalidade. Com as Cruzadas e mais tarde com as Descobertas começou uma tendência, não tanto de limitar a guerra, ou a sua violência, mas mais de a considerar justa ou injusta, legítima ou ilegítima, normalmente ligada à teologia. Existiriam assim guerras que seriam justas, logo abençoadas por Deus, portanto lícitas. Existiriam outras guerras que seriam injustas, logo não abençoadas por Deus, portanto ilícitas. De acordo com Moreira da Silva, “estas novas visões da guerra são particularmente desenvolvidas pela escola espanhola de direito internacional do século XVI [ou escola teológico-jurídica peninsular] em que se destacam três grandes teorizadores: [Francisco de] Vitória [de relevo a obra “*Relectio prior de Indiis recenter inventis*”]; Ayala; e [Luís de] Molina [de relevo a obra “*De Justitia et Jure*”]” a que acrescenta que “...no século XVI a comunidade internacional é fundamentalmente inorgânica e por isso há uma dispersão de sujeitos de direito internacional... Impera ainda a lei do mais forte...” (Silva, 2003: 8). Segundo o mesmo autor, “até meados do século XX o objectivo final da procura da paz não era o fim da guerra, mas apenas o fim da guerra ilícita, enquanto que, desde então, os esforços da comunidade internacional têm vindo a desenvolver-se no sentido da procura da paz obter o fim de toda a guerra” (Silva, 2003: 7).

Assim, a nossa investigação, permite-nos deduzir que, até aos meados do séc. XX, os valores éticos e morais, logo o direito, não tinha um pendente nem poder suficiente para funcionar como elemento dissuasor de conflitos. O que prevaleceu até aí, ao nível dos estados e das relações internacionais, foram valores permissivos à guerra; que em si, não era imoral. A guerra era normalmente conduzida dentro de um protocolo relativamente previsível, de acordo com os costumes da época, que incluíam a “declaração de guerra”, o respeito pelo não envolvimento de civis, acordos quanto ao local e dia da batalha. Quanto aos combatentes, prevaleciam códigos de honra, disciplina, lealdade e coragem, assim como, privilégios e distinções sociais que só recentemente diminuíram.

A partir de meados do séc. XX a situação é de facto completamente diferente. A comunidade internacional marcada pelos enormes progressos da ciência, tecnologia, filosofia, sociologia, religião, artes, dos séculos anteriores, mas também profundamente marcada pelas sucessivas guerras que tiveram lugar no mundo e na Europa em particular, na primeira metade do séc. XX<sup>7</sup>, começou a sentir necessidade de valorar um quadro ético-

---

<sup>7</sup> Destacamos a guerra dos Balcãs (1912-1913), a 1ª Guerra Mundial (1914-1918), a guerra civil espanhola (1936-1939), finalmente, a 2ª Guerra Mundial (1939-1945).



moral humanístico, mais em consonância com o seu avanço civilizacional, que acabou por se reflectir nas relações internacionais e nas alianças, sob a forma de direito internacional, no sentido de dissuadirem, evitarem ou resolverem os conflitos internacionais, numa lógica que designaremos de “força da lei”.

Aquilo que a nossa investigação observou, para estas últimas décadas, foi uma democratização e globalização das relações internacionais, com um enorme reforço da diplomacia, bilateral e multilateral. Este reforço fez-se com recurso a reuniões, convenções e organizações, nas mais variadas áreas, como nunca se tinha visto anteriormente. O direito internacional público fortaleceu-se e passou no geral a reflectir os valores duradouros do amor, paz, justiça, verdade, a que se juntaram os valores relacionados com o Homem, a tolerância, o uso da força como último recurso, a proporcionalidade do uso da força, etc, que em termos de substância ou abrangência não tem paralelo na história da humanidade.

#### **b. A proibição da guerra**

O relacionamento do direito com os conflitos evoluiu de um certo vazio para a questão da legitimidade, daqui, para uma posição de proibição de princípio (Dupont, 2001: 57). A regulamentação da guerra é tentada pela primeira vez nas convenções de Haia de 1899, mas é nas Convenções de Haia de 1907, que a proibição da guerra surge de forma explícita, a propósito da cobrança de dívidas entre estados. De notar que pouco depois, em 1919, a convenção que cria a Sociedade das Nações (SdN) não incluí qualquer cláusula de proibição do emprego da força, retrocedendo-se às questões da guerra lícita/ilícita, sendo os termos sinónimos de justa/injusta. É necessário avançar até à Convenção de Paris de 1928, mais conhecida por Pacto Briand-Kellog, para se voltar a encontrar uma proibição clara da guerra, que até ao eclodir da 2ª Guerra Mundial, em 1939, foi subscrita pela maioria dos 63 estados então existentes. Mais tarde, **quer no preâmbulo, quer no artigo 2º da Carta, o uso da força volta a ser claramente proibido.** De facto, a orientação geral do direito internacional actual apoia-se no princípio de que a guerra não é aceitável, logo está proibida. No entanto, o direito internacional, com base principalmente no costume, sempre reconheceu excepções, ou seja, guerras legais, que à luz da Carta serão aquelas autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS) ou aquelas conduzidas no exercício da legítima defesa. A questão da legítima defesa, nos dias de hoje, levanta alguma polémica pois coloca normalmente a tónica na guerra repressiva na sequência de uma agressão. Ora, com os armamentos modernos, nomeadamente com as armas nucleares, poderá dar-se o caso da defesa já não ser possível, por destruição total do



atacado, pelo que o direito discute também a legitimidade da guerra antecipatória, preventiva ou preentiva, na perspectiva destas guerras serem também um acto de defesa, eventualmente, o único acto de defesa possível, matéria que é objecto de grande discussão na academia.

**c. A limitação da guerra**

Sabe-se que a proibição da guerra é uma medida, no mínimo controversa e seguramente de eficácia duvidosa. Neste particular interessa a posição realista do suíço Henry Dunant (1828-1910), o fundador da Cruz Vermelha Internacional e impulsor do moderno Direito Internacional Humanitário, que, reconhecendo a guerra como um fenómeno incontornável, procura humanizá-la. É neste pressuposto que se desenvolvem as várias Convenções de Haia e Genebra<sup>8</sup> relativas à guerra e aos prisioneiros de guerra e também, mais tarde, um grande número de Convenções que procuram limitar as armas ou o seu emprego, como é o caso do *Non-Proliferation Treaty*, *Conventional Forces in Europe Treaty*, *Chemical Weapons Convention*, *Biological and Toxin Weapons Convention*, Convenção de Otava sobre a proibição do uso de minas anti-pessoais, etc. Esta evolução do direito internacional humanitário cria dois dos maiores paradoxos ético-morais e práticos das guerras contemporâneas: o primeiro, tem a ver com a tentativa de regular juridicamente a guerra, na tentativa de a humanizar, sabendo-se que a guerra é, por natureza, refractária ao direito; o segundo, tem a ver com a dificuldade de implementar no terreno o quadro de exigências ético-morais e legais, que, tendencialmente, aponta para guerras justas, proporcionais, económicas, sem baixas e sem danos colaterais. Assim, no sentido de limitar a guerra e as suas consequências, procurando torná-las mais aceitáveis ou humanas, desde cedo se procurou fazer vingar o princípio da proporcionalidade no uso da força, que acabou por encontrar consistência legal nas Convenções de Genebra de 1949.

**d. Reflexões sobre o direito internacional humanitário**

A codificação dos aspectos mencionados anteriormente são o pilar do direito internacional humanitário, sendo que, a jurisprudência constante dos tribunais nacionais e

---

<sup>8</sup> As convenções em causa são as seguintes: Convenção de Genebra de 1864 "*for the Amelioration of the Condition of the Wounded and Sick in Armed Forces in the Field*"; Convenções de Haia de 1899 e 1907 "*for the Pacific Settlement of International Disputes*"; Convenção de Genebra de 1906 "*for the Amelioration of the Condition of Wounded, Sick and Shipwrecked Members of Armed Forces at Sea*"; Convenção de Genebra de 1929 "*relative to the Treatment of Prisoners of War*"; Convenção de Genebra de 1949 "*relative to the Protection of Civilian Persons in Time of War*" (baseada em partes das Convenções de Haia de 1907). As Convenções de Genebra foram revistas e ampliadas substancialmente em 1946 e posteriormente em 1977.



internacionais e, apesar de tudo, a prática dos estados, foram notoriamente no sentido da afirmação deste direito, importância essa que resulta da evolução civilizacional da humanidade. Muito embora Clausewitz, se refira ao direito internacional e aos costumes da guerra, como aquelas imperceptíveis e auto-impostas limitações à violência bélica dificilmente dignas de menção (Clausewitz, 1976: 29), esta posição evoluiu imensamente ao ponto de Jeffrey Sprokeels afirmar que o direito internacional humanitário é “uma das questões de política militar mais actuais, uma vez que se tornou um factor incontornável da tomada de decisão em todos os escalões de comando militar” (Sprokeels, 1999: 8). A confirmar esta posição, o General Colin Powell, em 1992, no seu relatório ao Congresso sobre a condução da guerra do Golfo Pérsico, analisando o papel do direito da guerra na Operação *Desert Storm*, afirmou: “*decisions were impacted by legal considerations at every level, lawyers proved valuable in the decision-making process*”; e Hays Parks, *Special Assistant for Law of War Matters* no gabinete do *Judge Advocate General of the Army*, reforça: “*I have heard General Schwarzkopf, General Powell and just about any other general officer who I run into say that they consider the lawyer to be absolutely indispensable to military operations*” (Keeva, 1991: 52).

O uso da força conforme ao direito é assim uma questão central nas questões de guerra, tanto mais difícil quanto as fronteiras entre paz, crise e guerra não só não estão definidas como sofrem flutuações no caso concreto à medida que a situação no terreno vai evoluindo, obrigando à permanente avaliação se o quadro legal aplicável é o direito da guerra ou o direito da paz. Para o nosso estudo interessa no entanto reflectir na questão essencial dos limites da própria lei. Interessa ter presente que os pilares do direito internacional humanitário, nomeadamente as Convenções de Haia, Genebra, Carta e o conjunto alargado de Convenções na área de desarmamento e controlo de armamentos, são acordados pelos estados, que no essencial procuram preservar a sua soberania, ou seja, o seu poder. Assim, a par das preocupações da guerra os estados também desenvolveram o princípio do “domínio reservado do estado”, espaço no qual as disposições internacionais não são aplicáveis. Este princípio está perfeitamente em vigor e é internacionalmente reconhecido (talvez com menos importância que no passado) acompanhando a própria evolução da noção de soberania, que hoje será muito mais partilhada. Recebeu expressa consagração no Pacto das Nações (que a partir de agora designaremos só por Pacto), em 1919, no artigo 15º, nº8, e hoje, consta da Carta, no artigo 2º, nº7, facto que impõe um importante limite ao direito internacional e aos actores internacionais. A questão importante é definir onde acaba o direito internacional e começa o domínio reservado do

---



estado, ou vice-versa. A Carta não ajuda muito, pois no artigo 2º, nº7, faz apelo a dois conceitos, nomeadamente, de “intervenção” e de “essencialidade” que se prestam a várias interpretações.

O conceito de “intervenção” está bipolarizado por dois autores clássicos, Hans Kelsen (de relevo a obra “*Pure Teory of Law*”) e Hersch Lauterpacht (de relevo a obra “*The Development of International Law by the International Court*”). Kelsen entende que “intervenção” deverá ser entendido como algo não jurídico, não técnico, sim político. Lauterpacht defende o oposto, ou seja, só existiria intervenção no momento em que um órgão das NU emitisse uma cominação ao estado em causa para alterar a sua conduta. O conceito de “essencialidade” é da maior relevância para definir o que é ou não da jurisdição interna dos estados, e sobre ele foram desenvolvidos dois grandes critérios, um de natureza jurídica e um de natureza política. De facto, o Pacto no seu artigo 15º, nº8, fazia uma referência expressa ao direito internacional, que a Carta agora não faz. Ou seja, do anterior, a doutrina retirava que seria da jurisdição interna dos estados todos aqueles assuntos que ainda não tivessem sido trazidos para o direito internacional através de qualquer acto de direito internacional. Esta posição foi útil para resolver, em 1923, as questões de nacionalidade dos habitantes da Tunísia e Marrocos, para resolver, já ao abrigo da Carta, em 1950, a interpretação dos Tratados de Paz da Hungria, Bulgária e Roménia, e mais tarde, nos anos 1960, relativamente à África do Sul, na questão do *apartheid*. O critério político começou a ganhar peso nos anos 1960 e defende que o importante será não tanto a questão de existir direito internacional aplicável mas antes verificar-se se existe uma afectação das relações internacionais, ou seja da paz e segurança internacional, critério esse que vai ao encontro dos fins fundamentais da Carta conforme expressos no artigo 1º. Foi com base neste critério que Portugal, que sempre defendeu ser a questão ultramarina um assunto interno, logo do seu domínio reservado, viu as suas posições serem sucessivamente derrotadas nas NU. É também com base neste critério que se desenvolve o direito de ingerência humanitária conforme o conhecemos hoje. A questão que aqui não fica resolvida, é a da competência para invocar a excepção do domínio reservado do estado. De acordo com Moreira da Silva “podemos dizer que o costume internacional está a ser fixado no sentido de aceitar a competência de os órgãos da NU decidirem o que é internacional e o que não é...”...pois ao irmos por um caminho em que nem há sequer invocação da excepção por parte dos Estados, como acontecia nos anos 60 e 70, parece haver uma prática reiterada neste novo caminho” (Silva, 2003: 39).



Por outro lado, de interesse para as relações internacionais e para o direito, foram dois grandes desenvolvimentos. Um que deriva da autoridade das NU como elemento central na produção de princípios universais, veja-se o caso da Declaração Universal dos Direitos Humanos, ou de jurisprudência internacional, através do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ). Um outro, que deriva da enorme proliferação de organizações internacionais, de natureza multilateral, nomeadamente tribunais, principalmente a partir de meados do século XX, facto que muito contribuiu para o diálogo, desanuviamento e confiança entre estados e povos, criando condições efectivas para a resolução de problemas.

E o resultado deste movimento é que estados e pessoas passaram a ser “*accountables*” pelos seus actos, dentro do novo quadro ético-moral, consubstanciado através do direito internacional. Ao nível dos estados, alguns conflitos passaram a ser mediados ou resolvidos em tribunal. E ao nível das pessoas, líderes despóticos como Augusto Pinochet (Chile), Slobodan Milosevic (Sérvia), Sadam Husseim (Iraque), Charles Taylor (Libéria), Omar al-Bashir (Sudão) ou mais recentemente Alberto Fujimori (Peru), seja pelo direito doméstico seja pelo direito internacional, foram acusados e/ou condenados, pelos seus crimes, inclusive por crimes contra a humanidade. Mas também se constata que a aplicação do novo quadro ético-moral, ou seja do direito internacional, ainda está numa fase embrionária e poderá mesmo não ser muito relevante no ambiente estratégico pós-moderno.

De facto, o grande problema do direito internacional público construído até agora, é que, no contexto do sistema anárquico de estados soberanos, continua a ser em boa medida “voluntário” e conseqüentemente pouco universal. Por outro lado, quando aplicada, é-o por vezes, mesmo no quadro das NU, com dois pesos e duas medidas, facto que consideramos de particular gravidade. Mas o mais preocupante da conflitualidade do ambiente estratégico pós-moderno é que os actores relacionados com a mesma são de todo refractários ao direito. Por exemplo, não será de esperar que o fanatismo religioso, terrorismo, crime organizado ou movimentos humanos motivados pela sobrevivência pura, seja conforme ao direito. A este propósito será interessante trazer aqui as palavras do primeiro-ministro do Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte (RU), Tony Blair, que fecham um artigo intitulado “*A Battle for Global Values*” que discute o tema geral do fundamentalismo religioso muçulmano e da sua recusa em aceitar o desenvolvimento e progresso: “*Our values are our guide. They represent humanity’s progress throughout the ages. At each point we had have to fight for them and defend them. As a new age beckons, it is time to fight for them again.*” (Blair, 2007: 90). Ao longo do seu artigo Blair toca na



questão da necessidade dum sistema de valores comum para um mundo global, assente na tolerância. Um valor que se encontra bem alicerçado na Carta, um elemento importante da moral contemporânea.

A questão aqui é saber se o direito internacional, ou seja, a lógica da “força da lei” prevalece sob a lógica antiga da “lei da força”? A nossa resposta é claramente que não. Mau grado a evolução extraordinária que o direito internacional teve nas últimas décadas, sem esquecer o sucesso que teve na resolução de alguns conflitos, no actual nível de desenvolvimento do sistema internacional o direito internacional ainda têm imensas dificuldades em se impor para resolver pacificamente as disputas e conflitos existentes ou emergentes. Para fundamentar esta convicção veja-se, a título meramente ilustrativo, os recentes conflitos que foram ou são refractários ao direito: israelo-árabe/palestiniano (desde 1948); indo-paquistanês (desde 1948); Colômbia (desde 1964); Chipre (desde 1974); Ruanda (1994-1995); Balcãs (desde 1991); Etiópia-Somália (desde 1996); Guerra do Golfo (2003); Rússia-Geórgia (2008); ataques terroristas da Al-Qaeda e de sua inspiração (desde 2001). Estes exemplos, a que poderíamos juntar muitos outros, mostram claramente a dificuldade do direito internacional em se afirmar, *per si*, como elemento de prevenção, dissuasão ou mediação de conflitos. À semelhança da ordem interna, a ordem internacional necessita de direito e tribunais mas também de polícias (coerção), prisões (castigos) e autoridade soberana.

**e. Elementos de síntese**

(1) O direito internacional público apoia-se em valores universais, costumes e tradições finalmente revertidos para direito através de convenções internacionais, ganhando força a partir de meados do século XX. (2) As NU têm sido uma grande fonte de direito internacional público. (3) A tendência actual do direito internacional humanitário é a da proibição da guerra. Neste particular são relevantes as Convenções de Haia, a Carta e jurisprudência associada. (4) Uma outra tendência do direito internacional é a da minoração dos efeitos das guerras procurando humanizá-las. Neste particular são relevantes as Convenções de Genebra e os inúmeros acordos sobre desarmamento e controlo de armamento e seu emprego. (5) Existem excepções à proibição geral da guerra, previstas na Carta, nomeadamente: quando o uso da força resulta de uma decisão do CS; ou quando um estado actua em legítima defesa. (6) O direito internacional público não se aplica no chamado “domínio reservado do estado”, tendo cabido às NU a definição da fronteira deste domínio. (7) O direito internacional público, como elemento capaz de



prevenir ou resolver conflitos, tem ainda um caminho a percorrer, pelo que para qualquer fim prático, nas relações internacionais, a lógica de “lei da força” é mais relevante que a lógica da “força da lei”. (8) Face aos resultados da nossa investigação não confirmamos a H1. Assim, a nossa resposta à QD1 é a seguinte: “a lógica dominante de emprego do poder por parte dos estados e outros actores internacionais tem sido e continua a ser de “lei da força””. (9) Confirmamos a H2 e a nossa resposta à QD2 é a seguinte: “os objectivos fundamentais das relações internacionais modernas e em particular do direito internacional humanitário são a proibição das guerras ou a minoração dos seus efeitos”.

#### **4. As Nações Unidas<sup>9</sup>**

As NU são uma entidade abrangente que integra a Organização das Nações Unidas (ONU), que se rege nos seus aspectos fundamentais pela Carta, e por um conjunto de outras organizações ou órgãos de natureza multilateral. A ONU é a única organização internacional onde têm assento 192 estados, ou seja praticamente todos os estados existentes. Ficam de fora a Santa Sé (considerada uma “entidade soberana”) que detém o estatuto de observador, a Autoridade Palestiniana (considerada um proto-estado), que detém também o estatuto de observador, assim como vários países, territórios ou povos que por razões de vária ordem não pretendem ter ou não conseguem obter, reconhecimento formal, como é o caso de Taiwan, Tibete, Sara Ocidental, República Turca do Norte de Chipre, Chechénia, Kosovo, Ossétia do Sul e Abcácia.

As NU integram dezanove agências/organizações especializadas e mantém relações com quarenta e sete organizações intergovernamentais e quatro outras organizações/entidades. Ou seja, as NU são o maior fórum de diálogo, nas mais variadas áreas, jamais criado pela humanidade.

Interessa sublinhar que as NU não são um governo mundial, não têm forças armadas, não lançam taxas, não se sobrepõem aos estados, excepto em questões de paz e segurança. De facto, os estados, ao aceitarem os termos precisos de adesão contidos na Carta, delegam nas NU a responsabilidade final pela manutenção da paz e segurança internacional, ou seja, delegam soberania nesse aspecto particular, sendo por isso pertinente afirmar-se que a ONU não é uma simples organização intergovernamental mas sim uma organização supranacional.

---

<sup>9</sup> Todos os dados históricos ou factuais relativos às NU, excepto quando expressamente indicado, são retirados de várias fontes abertas e/ou da página oficial das NU, disponível em <<http://www.un.org/english/>>.



**a. Antecedentes das Nações Unidas**

As NU culminam um longo processo de desenvolvimento das relações e das organizações internacionais, que remonta ao “Concerto da Europa” (1814-1913) e passa pela SdN (1919-1939), que muito embora no plano político tenha constituído um fracasso, como experiência, foi extremamente importante. As NU começam a ganhar forma durante o decorrer da 2ª Guerra Mundial, com a declaração de St. James Palace, em 1941, que contém os elementos chave da paz duradoura mais tarde encontrados na Carta. A partir daí seguiram-se um conjunto de encontros políticos que culminam com a Conferência de S. Francisco, em 1945, onde a Carta é assinada. Os aspectos mais específicos sobre os antecedentes das NU constam do Apêndice 2. A ONU foi estabelecida no ano seguinte, em 1946, tendo vários dos seus órgãos reunido em locais provisórios quer em Londres quer em Nova Iorque, para se estabelecer, em 1950, na sua sede definitiva em Nova Iorque. O que consideramos relevante quanto aos antecedentes das NU, é que todos os trabalhos conducentes à sua criação tiveram lugar durante a 2ª Guerra Mundial, facto que marca inexoravelmente os seus princípios, estrutura e equilíbrios de poder.

**b. A Organização das Nações Unidas**

A Carta é um documento muito vasto. Contém um preâmbulo e cento e onze artigos, divididos por dezanove capítulos, além do Estatuto do TIJ. Resulta da mesma a ONU. Os órgãos principais da ONU estão previstos no artigo 7º da Carta. São eles a AG, o CS, o Secretariado, o CES, o Conselho da Tutela e o TIJ. Abordaremos estes órgãos de seguida, excepto o Conselho da Tutela (por estar desactivado desde 1994), na perspectiva que nos interessa.

**(1) A Assembleia-Geral**

A AG é o órgão central da ONU. É um órgão de natureza intergovernamental, onde estão representados todos os membros da organização. A AG faz lembrar uma câmara parlamentar, não só no seu aspecto físico, mas também pelo seu funcionamento e pela vivacidade dos debates. Começou com 51 membros e neste momento tem 192. O último país a entrar para a organização foi o Montenegro, em 28 de Junho de 2006. Constituí um fórum multilateral único para discussão do conjunto de matérias constantes na Carta. É o único fórum onde todos podem falar com todos. Os seus poderes em relação aos estados são, do ponto de vista do direito internacional, “*non-binding recommendations*”, mas é facto que tem iniciado acções – políticas, económicas,



humanitárias, sociais e legais – que acabam por afectar os estados e as vidas de milhões de pessoas em todo o mundo. A aprovação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 10 de Dezembro de 1948, considerado o documento mais traduzido de sempre, será um exemplo do que acabamos de afirmar, pois está na génese de várias convenções na área do direito humanitário. Os oito objectivos do milénio para 2015, adoptados em 2000, são um outro exemplo do que afirmamos.

A AG pode discutir questões de paz e segurança e fazer recomendações quanto às mesmas, excepto quando as matérias em causa estiverem a ser consideradas pelo CS, estabelecendo-se neste particular o primado do CS em questões de paz e segurança (artigo 12º da Carta). De entre as suas vastas funções destacamos: a nomeação do SG, a aprovação do orçamento das NU<sup>10</sup>; a aprovação de novos membros e do seu contributo financeiro para a organização; a eleição dos membros dos conselhos e órgãos das NU, incluindo os dez membros não permanentes do CS. Tem um regimento próprio, por si aprovado nos termos do artigo 21º da Carta. A AG pode reunir em sessões ordinárias ou extraordinárias, sendo estas últimas raras. A direcção dos trabalhos cabe ao presidente da AG. Cada membro da AG tem um voto. A maior parte das matérias em discussão são aprovadas por maioria simples. No entanto, questões importantes, como aquelas que estão relacionadas com a paz e segurança ou a eleição dos membros não permanentes do CS, requerem aprovação por dois terços dos membros. No sentido de se aumentar a credibilidade e o apoio às decisões da AG, tem sido feito, nos últimos anos, um esforço particular no sentido das decisões serem tomadas por consenso, em vez de por voto formal. Esta questão, foi aliás central na ONU, já que a Carta é omissa quanto ao conceito de “consenso” e do carácter vinculativo que resultaria para os estados, nomeadamente se deveria ser interpretado como votação unânime. Discutido o assunto em comité especial<sup>11</sup>, em 1980, o debate foi inconclusivo, resultando apenas o reconhecimento de que as resoluções adoptadas por consenso ficavam dotadas de um peso moral e político acrescido, mas que não se podiam considerar obrigatórias.

A grande questão que se prende com a AG é a sua produtividade. De facto, de acordo com Almeida Ribeiro, a produtividade da AG, materialmente avaliada, tem

---

<sup>10</sup> O orçamento das NU é bienal. O orçamento aprovado pela AG, em 24Dez08, para o biénio 2008-2009 foi de 4.87 mil milhões USD, um aumento de 17%, em relação ao biénio anterior.

<sup>11</sup> A questão do consenso foi debatida pelo “Comité Especial da Carta das Nações Unidas e da Reafirmação do Papel das Nações Unidas” e os resultados desta discussão constam no seu relatório de 21Set80. É interessante notar que no contexto de outras organizações multilaterais o conceito de aprovação por consenso poderá ser diferente. Por exemplo, na OTAN, onde todas as decisões são adoptadas por consenso (excepto no *Defence Planning Committee* onde se utiliza o sistema de consenso -1), a expressão significa que nenhum membro se opôs à proposta em votação.



diminuído na razão inversa do aumento do número de membros (Ribeiro, 1998: 64). Por outro lado, a sua divisão em grupos também marcou profundamente o seu funcionamento. No início a AG era um órgão claramente ocidental. Na primeira década das NU, a inoperância do CS por força da intensa utilização do veto por parte da URSS<sup>12</sup>, motivou mesmo uma tentativa de transferência dos assuntos de paz e segurança para a AG, numa primeira tentativa em 1947, renovada em 1948, através da criação da chamada “pequena assembleia”, que nunca veio a ter grande sucesso, mais tarde, com a resolução 377(V)1950, conhecida pelo nome “unidos para a paz”, através da qual a AG se mostrava disposta a examinar qualquer situação que fosse considerada uma ameaça para a paz e segurança internacional e recomendar a utilização dos meios tendentes à cessação da ameaça, nomeadamente o uso da força, ou seja, mostrava-se disponível para ocupar o lugar e as funções do CS. Estas iniciativas ilustram como o centro do debate político tinha passado claramente para a AG. No entanto, quer porque se desviavam profundamente da letra e do espírito da Carta, quer porque a admissão de novos membros viria a alterar profundamente a dominância ocidental na AG, nunca foram iniciativas consequentes tendo interesse apenas no plano retórico para se compreender o jogo de poder dentro da própria ONU. Com a admissão de novos membros, que resultaram principalmente da independência de antigas colónias, o domínio ocidental na AG deixou de se verificar para gradualmente se definirem outros grupos majoritários. Em 1983 os grupos de estados inequivocamente estabelecidos eram os seguintes: africanos (50); asiáticos (39); leste (10); latino-americanos (30); ocidentais (22); não alinhados (123). Mas o fenómeno dos grupos não se esgota por aqui pois depois existem subgrupos regionais ou culturais, como sejam os subgrupos constituídos pelos estados Árabes, estados da União Europeia, países anglófonos, países francófonos, países da NATO, países escandinavos, países de expressão portuguesa.

Mas para a questão da produtividade e protagonismo da AG também concorrem razões de ordem política, burocrática e corporativa, como sejam a mais valia das grandes comissões de si dependentes, o agendamento das matérias mais díspares - quer em termos de substância quer em termos de importância - o conteúdo previsível e estéril de algumas posições nacionais, apresentadas muitas vezes sob a forma de longos discursos monocórdicos, tudo conduziu, com o tempo, a um acumular do descrédito da AG, que

---

<sup>12</sup> Molotov, na altura Ministro dos Negócios Estrangeiros da URSS, usou o veto de tal forma no CS, durante os primeiros anos da organização, que ficou conhecido por “Mr. Veto”.



ficou conotada, com alguma injustiça, a uma imagem de diplomacia inoperante, de que se procura hoje recuperar.

Em resumo, o contributo da AG para a prevenção e resolução de conflitos coloca-se ao nível do diálogo, da coordenação, finalmente, do contributo para o direito internacional, aspectos que sendo importantes no plano conceptual são manifestamente inoperante no plano prático, principalmente no contexto dos conflitos multifacetados que podem surgir no ambiente estratégico pós-moderno.

## **(2) O Conselho de Segurança**

O CS compete com a AG em termos de protagonismo e competências. São ambos órgãos intergovernamentais soberanos, no entanto, ao passo que a AG é o órgão central da organização, com poderes amplos mas muito limitados, pois as suas decisões não se sobrepõem aos estados, o CS é, de facto, o órgão mais poderoso das NU, a partir do qual emana o verdadeiro poder nas questões cruciais, ou seja, nas questões de paz e segurança e na legitimidade do uso da força. O seu poder pode sobrepor-se ao domínio reservado dos estados. De facto, de acordo com o art. 24º da Carta, os estados membros das NU conferem ao CS a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais, ou seja, transferem soberania. Este será sem dúvida o seu elemento essencial de poder.

O CS é composto por 15 membros (5 permanentes mais 10 não permanentes) que são responsáveis pelas grandes questões de paz e segurança. Conforme já acontecia no Concerto da Europa ou na SdN, o CS materializa um princípio aristocrático na sociedade internacional (Moreira, 1983: 169), segundo o qual, as grandes potências mantêm um direito especial, a que corresponderá também uma responsabilidade especial, nas questões de paz e segurança internacionais. Esta constatação, significa o reconhecimento, feito de experiência, de que as grandes questões da paz e segurança não podem ser resolvidas, apenas, por mecanismos jurídicos, mas também significa o reconhecimento, por outro lado, de que as grandes potências, tem um papel preponderante e incontornável nas questões de paz e segurança internacional (Ribeiro, 1998: 73).

Neste particular será importante contextualizar que, enquanto que o Pacto (1919) tinha sido um documento profundamente anglo-americano, a Carta (1945) foi um documento principalmente americano, que corresponde ao mínimo denominador comum das potências que saíram vitoriosas da 2ª Guerra Mundial, principalmente dos EUA e URSS. Acresce que a ideia das NU, pouco interessava aos soviéticos, que estavam



primordialmente preocupados com a questão da defesa da mãe pátria. Quanto aos ingleses, pretendiam, principalmente, evitar o cenário de 1919, quando os EUA se desinteressaram da SdN (Armstrong, 1982: 50). As posições da França e da China eram relativamente marginais. Foi este o espírito que prevaleceu em *Dunbartan Oaks* quando se desenharam as NU, pela mão dos presentes, principalmente dos EUA, que reservaram para si o poder, logo, os lugares permanentes do CS. As discussões de S. Francisco tiveram impacto apenas em questões laterais ou de detalhe. O que as médias e pequenas nações conseguiram nas discussões de S. Francisco não foi mais do que dar peso às questões económicas e sociais, através do Conselho Económico e Social. No que ao sistema de votação diz respeito, que foi decidido em Yalta, em 1945, entre Roosevelt, Estaline e Churchill, afirmou este último nas suas memórias: “Após muitos esforços e explicações, conseguimos persuadi-lo [Estaline] a aceitar um esquema norte-americano em cujos termos o CS seria praticamente impotente, a menos que houvesse unanimidade entre os “quatro grandes”. Se os EUA, a URSS, a Grã-Bretanha ou a China<sup>13</sup> discordassem quanto a qualquer tema fundamental, qualquer um poderia recusar o seu assentimento e impedir o CS de fazer o que quer que fosse. Ali estava o veto. A posteridade haverá de julgar os seus resultados” (Churchill, 1957: 1038). Sem surpresa, o artigo 27º da Carta reflecte exactamente este princípio. Cada membro tem um voto. Em questões processuais as decisões serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros. Ou seja, não há veto. Em todas as outras questões as decisões serão tomadas com o voto afirmativo de nove membros, inclusive os votos afirmativos de todos os membros permanentes. O interessante deste artigo é verificar que o mesmo não contempla a figura da abstenção para os membros permanentes. No entanto, esta figura foi usada pela primeira vez, pela União Soviética, na resolução nº 4(1946) do CS, a propósito da “questão espanhola”, com o argumento de que o seu voto contra o projecto de resolução tornaria a sua aprovação impossível. É facto que, desde então, decisões importantes do CS, tem sido tomadas na ausência ou com abstenções de membros permanentes, nomeadamente, entre muitas outras, no contexto da Guerra da Coreia<sup>14</sup> ou mais recentemente, da primeira Guerra do Golfo<sup>15</sup>, procedimento que passou a constituir um verdadeiro costume modificativo da Carta.

Quanto à natureza do CS, não definindo a Carta os critérios segundo os quais o CS deverá tomar as suas decisões, nomeadamente conferindo poder discricionário

---

<sup>13</sup> À data, ainda não estava decidida a entrada da França para o CS.

<sup>14</sup> As resoluções nº 82, 83, 84 e 85(1950) do CS, foram aprovadas sem a presença da URSS.

<sup>15</sup> O “uso da força” contra o Iraque foi autorizado pela resolução nº 678(1990) do CS aprovada com 12 votos a favor, 2 contra (Cuba e Yemen) e 1 abstenção (China).



quanto ao que constitui uma ameaça à paz e segurança internacional e a partir daí, quanto ao que é, ou não é, o domínio reservado dos estados, compreende-se facilmente que o CS é um órgão profundamente político e não jurídico. Por isso mesmo, durante a Guerra Fria, o CS foi absolutamente inoperativo, por força do uso constante do veto pela URSS<sup>16</sup> e pelos EUA, enquanto as guerras de proximidade entre os dois blocos iam decorrendo, facto que desviou claramente, conforme já mencionamos, o eixo do debate político do CS para a AG (Ribeiro, 1998: 81). Mais recentemente, na segunda Guerra do Golfo, os principais protagonistas da mesma, os EUA e o RU, avançaram com a guerra sem qualquer resolução deste órgão<sup>17</sup>. Mais do que um órgão político o CS é um órgão politizado, sujeito aos interesses e à manipulação, principalmente, das potências com assento permanente.

O extraordinário poder do CS também resulta do facto de controlar e manter sobre a AG um ascendente em tudo aquilo que possa alterar os equilíbrios internos da organização. Neste particular o CS controla a admissão, suspensão e expulsão de membros (artigos 4º, 5º e 6º da Carta, respectivamente), a nomeação do SG (artigo 97º da Carta) e a nomeação dos membros do TIJ (artigo 4º do Estatuto do TIJ), matérias que muito embora sejam decididas em última instância pela AG, o são mediante proposta favorável do CS. A título de exemplo, a hostilidade dos EUA em relação ao regime comunista da República Popular da China (Pequim) resultou no bloqueio deste país às NU, em benefício da China Nacionalista (Taipé), situação que só foi resolvida em 1971, quando finalmente Pequim substituiu Taipé como resultado de votação da AG e contra a vontade dos EUA. Pelo seu lado a China Nacionalista bloqueou através do veto a entrada da Mongólia para as NU, assunto que só foi resolvido em 1971, quando foi expulsa. Mais na actualidade, não se vislumbra que as auto proclamadas independências do Kosovo, a que se opõe a Rússia, ou da Ossétia do Sul, a que se opõe os EUA, o RU e a França, venham a ter um desfecho favorável no CS. O futuro o dirá.

Mas as realidades mudaram muito e de acordo com Rui Macieira “a reforma das NU é hoje uma necessidade cada vez mais premente tanto por razões externas à

---

<sup>16</sup> Até 31Dez08 a URSS/Rússia vetou 123 propostas de resolução, os EUA 82, o RU 32, a França 18, a China 6. Só nos primeiros 10 anos da ONU a URSS vetou 79 propostas. Os EUA utilizaram o veto pela primeira vez em 1972, mas a partir daí tem vetado muitas propostas, quase todas relacionadas com Israel.

<sup>17</sup> Um dia depois da Cimeira dos Açores, que teve lugar em 16Mar03, os EUA e o RU desistiram de apresentar uma proposta de resolução ao CS que procurava autorização para o uso da força no Iraque. Os 9 votos necessários não estavam garantidos. Eram certos os votos favoráveis da Bulgária, EUA, Espanha, México e RU. Os votos da Alemanha, Angola, Camarões, Chile, China, Guiné, Paquistão e Rússia não estavam garantidos e a França ameaçava com o veto. A guerra começou a 20Mar03. Disponível em <<http://www.nationmaster.com/encyclopedia/The-UN-Security-Council-and-the-proposed-Iraq-war>>. Consultado em 31Mar09.



organização como por razões internas. Nas razões externas são de salientar as alterações no poder relativo entre estados e a alteração [das ameaças] à paz e segurança internacionais nos últimos 60 anos. Nas razões internas, a desadequação de alguns princípios de base, métodos de trabalho e de parte da estrutura institucional da organização, assim como a desadequação dos seus procedimentos de gestão e administração à realidade presente” (Branco, 2005: 351). Esta ideia aplica-se particularmente ao CS, que vive marcado por uma certa percepção geral de falta de legitimidade, não no aspecto formal, mas no aspecto da moral. O caso do Iraque, em 2003, demonstrou algumas das contradições das NU: “tornou aparente a importância vital do seu “core business” – i.e. a guerra e a paz; realçou o facto de ser o fórum universal em que todos os países se podem fazer ouvir; iniciou de forma promissora o tratamento da questão iraquiana; mas, perante a incapacidade das diferentes visões políticas em confronto chegarem a acordo, acabou por não conseguir tomar uma decisão efectiva...” (Branco, 2005: 352).

De facto, enquanto que os membros não permanentes do CS satisfazem critérios de nomeação razoáveis, nomeadamente geográficos, demográficos e de equilíbrio de poder, impostos pela própria Carta, e viram os seus lugares serem aumentados em 1966<sup>18</sup>, já os actuais membros permanentes do CS dificilmente espelham a dinâmica da comunidade internacional actual, nem, muito provavelmente, as necessidades e desafios do actual e previsível ambiente estratégico. Os candidatos naturais a membros permanentes dum CS reformado seriam a Alemanha, Brasil, Índia e Japão mas a questão da reforma do CS, choca, objectiva ou subjectivamente, com as boas razões de diferentes interesses nacionais envolvidos, que assim permitem a manutenção do *status quo*.

Não se vislumbra assim que seja possível obter um CS mais adequado aos tempos modernos, mais representativo e equitativo, mais respeitado por todos, mais legítimo, mais ético, desejavelmente mais operacional, sem uma reforma que naturalmente implicará o aumento do número de membros do mesmo, fazendo eco, de alguma forma, do incrível aumento de membros que as NU tiveram desde a sua criação. Como conseguir isto, mantendo ao mesmo tempo o seu carácter aristocrático e senatorial, que se reconhece ser necessário para o equilíbrio do sistema internacional é o grande desafio. Em resumo, **o CS necessita de reforma, mas convém sublinhar que no contexto das NU esta não deve ser um fim em si.**

---

<sup>18</sup> A AG decidiu, em 17Dez63, alterar os artigos 23º e 27º da Carta de forma a aumentar os membros do CS de 11 para 15 e respectivo sistema de votação de 7 para 9 votos afirmativos, o que teve efeito em 1966.



### **(3) O Secretário-Geral**

O SG inclui-se no Secretariado, que é o órgão administrativo responsável, em termos gerais, pelo suporte logístico e administrativo da ONU. O SG é nomeado por uma maioria de dois terços da AG, sob proposta do CS. O seu mandato é de cinco anos. Mas para além de ser um administrador, o SG tem a função política que resulta do artigo 99º da Carta, ou seja, pode chamar a atenção do CS para situações que possam pôr em perigo a paz e segurança internacionais, função essa que no entanto tem sido, historicamente, muito mais política e relevante do que aquilo que a Carta deixaria antever. De acordo com Almeida Ribeiro, a razão da importância acrescida do SG resultará da necessidade das NU terem perante os estados e a comunidade internacional um interlocutor e uma figura concreta identificável (Ribeiro, 1998: 83). Assim, a eterna discussão à volta do SG é a do pendor exacto das suas funções – administrador ou político – que as potências vão esgrimindo à medida das suas necessidades e interesses. Tem sido ambos. Mas o seu espaço de manobra no campo político está bastante balizado, principalmente pelos membros permanentes do CS. De facto a prática tem demonstrado que é muito difícil o exercício do cargo de SG com a oposição de algum ou alguns dos membros permanentes do CS. Foi o que aconteceu com o primeiro SG, Trygve Lie (Noruega) que foi contestado pela URSS, por causa da questão da Coreia, tendo-se demitido em 10 de Novembro de 1952, no seu segundo mandato. O segundo SG, Dag Hammarsköld (Suécia), também foi contestado pela URSS, no seu segundo mandato, a partir de 1959, a propósito do Congo Belga, até que faleceu em serviço, em acidente de aviação, justamente no Congo, em 17 de Setembro de 1961. O terceiro SG foi U Thant (Birmânia/Myamar), seguido por Kurt Waldheim (Áustria) por sua vez seguido por Perez de Cuellar (Peru), tendo todos feito dois mandatos. Já Boutros Boutros-Ghali (Egipto) que iniciou o seu mandato em 1991, numa fase de viragem da ordem mundial, desagradou aos EUA, que vetou a sua reeleição em 1996, sendo substituído por Kofi Annan (Gana), que fez dois mandatos, dando lugar a Ban Ki-moon (Coreia do Sul), em 2006, que vai no seu primeiro mandato.

Mas apesar dos constrangimentos e das tentativas de fidelização que as potências realizam junto do SG, ele tem também um espaço de manobra próprio que é de alguma forma ditado pela sua capacidade e iniciativa, nomeadamente para gerar consensos. Neste particular a acção de Boutros Boutros-Ghali, pese muito o facto de só ter feito um mandato, apanha bem o momento histórico do fim da guerra fria e desenvolve um conjunto de iniciativas notáveis, como sejam a “Agenda para a Paz” e a “Agenda para o



Desenvolvimento”, documentos estruturantes na questão da paz e segurança duradoura através do desenvolvimento económico e social. Por outro lado, Kofi Annan e a ONU, receberam, em 2001, o prémio Nobel da Paz, pelo seu trabalho em prol de um mundo mais organizado e mais pacífico, figura em relação à qual Rui Macedo se refere nos seguintes termos: “em Setembro de 2003, na altura ainda com uma posição de autoridade e prestígio que talvez nenhum outro SG da organização tenha antes conhecido (Branco, 2005: 352).

Assim, pese muito o facto do SG não ter do ponto de vista formal um poder identificável, o seu prestígio e o eventual reconhecimento da sua iniciativa e capacidade de intervenção pela comunidade internacional constituem elementos de valoração da sua acção que podem ser significativos na determinação do papel das NU face aos conflitos em geral. Mas é consensual que os estados aristocráticos das NU não pretendem partilhar poder, pelo que, como parece ficar comprovado com a prestação do actual SG, a sua escolha e actuação é criteriosa no sentido de não ter um protagonismo excessivo.

#### **(4) O Tribunal Internacional de Justiça**

O TIJ materializa um progresso civilizacional notável na tentativa da resolução pacífica das disputas e conflitos. Muito embora este processo de resolver conflitos tivesse raízes históricas mais profundas, pois a arbitragem, como forma de resolver conflitos, foi comum ao longo da história, a sua institucionalização formal e universal encontra as suas raízes na Conferência de Haia (1897) e nas convenções que dela resultaram. As Convenções de Haia previam uma série de passos processuais a seguir na resolução de conflitos, que passavam pela elaboração dum relatório não vinculativo e culminavam numa lista de árbitros, tendo em vista a produção de decisões vinculativas. Essa lista de árbitros foi designada por “Tribunal Permanente de Arbitragem”. Apesar das reservas de alguns estadistas, o entusiasmo geral a propósito deste tribunal foi, à época, imenso, pelo que, “até 1914 foram celebrados 120 acordos internacionais com referências às disposições da Convenção e, entre 1902 e 1914, foram constituídos 14 tribunais arbitrais e duas comissões de inquérito nos termos previstos na Convenção... Vieram ainda a ser realizadas nos seus termos dez arbitragens desde 1914, das quais duas após 1945.” (Ribeiro, 1998: 97). A SdN também teve, a partir de 1922, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional (TPJI). “Entre 1922 e 1939, o seu último ano de actividade efectiva, o TPJI proferiu 83 decisões... Apesar do número moderado de casos que resolveu, o tribunal adquiriu um considerável prestígio do ponto de vista técnico e algumas das suas decisões constituíram-se em importantes fontes de direito internacional” (Ribeiro, 1998: 98), muito



embora, trinta e uma tenham sido sobre a sua própria competência. Excepto em questões de detalhe, o TIJ, conforme previsto na Carta, é de facto uma continuidade do TPIJ. Funciona no Palácio da Paz, em Haia, desde 1947, no mesmo local onde estivera instalado o TPJI. É o único órgão principal da ONU que não se localiza em Nova Iorque. De acordo com o artigo 92º da Carta o seu Estatuto é parte integrante da mesma. Pode funcionar como tribunal arbitral, ou seja, por acordo entre dois estados na procura de uma resolução pacífica para uma disputa, ou pode funcionar de forma compulsória, em relação àqueles estados que declararam aceitar a jurisdição do TIJ (artigo 94º da Carta e 34º e seguintes do Estatuto do TIJ). Funciona também como órgão de assessoria jurídica para os órgãos e agências das NU. É composto por quinze juízes nomeados, pela AG sob parecer do CS, por nove anos, sendo que os estados com assento permanente no CS têm direito a um juiz cada. À semelhança do que aconteceu com o TPJI, também o TIJ tem uma produtividade bastante baixa, ou seja, de 1947 a 2008 produziu cento e dezassete decisões contenciosas, em média, menos de duas decisões por ano. No final de 2008 tinha quinze casos pendentes. De acordo com Paula Escarameia, alguns casos “tiveram influência profunda no desenvolvimento do Direito, como o caso da Reparação por Danos ao Serviço da ONU (1949), quanto à afirmação da personalidade jurídica desta Organização, o caso do “Sara Ocidental (1975), quanto à prevalência do direito de autodeterminação dos povos no destino dos territórios, o caso da Legalidade do Uso de Armas Nucleares (1996), quanto às limitações às mesmas ou o da Legalidade da Construção do Muro da Palestina (2004), quanto aos direitos dos povos ocupados e à aplicação do Direito humanitário” (Branco, 2005: 341).

O grande problema do TIJ é que só cerca de um terço dos estados membros das NU aceitam a sua jurisdição e dos membros permanentes do CS só o RU. Por outro lado, mesmo a minoria dos estados que aceitam a jurisdição do TIJ, podem retirar-se do mesmo, embora não com processo pendente, se esse for o seu desejo<sup>19</sup>. Acresce que o TIJ não tem forma de impor as suas decisões, dependendo para o efeito da vontade graciosa do CS, a que se junta a complexidade da criação de novas jurisdições internacionais como sejam o Tribunal Penal Internacional, o Tribunal Internacional do Mar, o sistema de resolução de disputas da Organização Mundial do Comércio, entre muitas outras, das mais variadas naturezas.

---

<sup>19</sup> Foi o caso da França que após o TIJ ter julgado, em 20Dez74, o caso dos *Testes Nucleares* proposto pela Austrália e Nova Zelândia se retirou da jurisdição do TIJ.



No nosso entender os três maiores problemas que se prendem com o TIJ são os seguintes: (1) dos membros permanentes do CS, só o RU aceita a sua jurisdição; (2) na sua composição 5 dos 15 juízes são necessariamente de países membros permanentes do CS; finalmente, o tribunal tende a retardar ou evitar decisões polémicas e a usar “dois pesos e duas medidas”, conforme o jogo político do momento.

#### **(5) O Conselho Económico e Social**

O Conselho Económico e Social (CES) é o órgão da ONU responsável pela cooperação económica, social e cultural. Ao CES estão ligadas fundos e programas como o *United Nations Children’s Fund* (UNICEF), *United Nations Development Programme* (UNDP), *United Nations Population Fund* (UNPF), *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees* (UNHCR), *World Food Programme* (WFP), *United Nations Environment Programme* (UNEP). É ainda responsável pela ligação às mais de 1500 organizações não governamentais com quem a ONU se relaciona. Historicamente, este será um dos órgãos que apresenta maiores dificuldades de funcionamento e o seu contributo para a paz e segurança internacional só pode ser considerado numa perspectiva de longo prazo, através do combate às suas causas, nomeadamente através do combate à pobreza, desigualdade e exclusão.

#### **c. O Sistema das Nações Unidas**

O Sistema das Nações Unidas ultrapassa em muito a dimensão específica da ONU. De facto, a criação de organizações intergovernamentais, sob a égide das NU, atingiu muito maiores proporções do que tinha acontecido na SdN, por razões evolutivas próprias, mas principalmente pela noção de “direito ao desenvolvimento” que se tornou num ponto de convergência ideológica na segunda metade do século XX. A maior parte desses órgãos são extremamente flexíveis e estão num notável equilíbrio entre a sua independência e a necessária coordenação para assegurar a coerência interna das NU (Ribeiro, 1998: 53). A nossa forma de viver não seria possível sem uma boa parte destes órgãos, que abrangem as mais variadas facetas das necessidades da comunidade internacional, num total de catorze fundos ou programas (destacamos o *United Nations Children’s Fund*, *United Nations Development Programme*, *Office of the United Nations High Commissioner for Refugees*), nove institutos de investigação ou ensino, finalmente, dezanove organizações relacionadas ou agências especializadas (destacamos a *World Trade Organization*, *International Atomic*



*Energy Agency, World Bank, Monetary International Fund, International Maritime Organization, International Civil Aviation Organization e a World Health Organization).*

Para o efeito da nossa investigação interessa que o sistema das NU, tem uma influência directa no desenvolvimento e progresso, aspecto que ganha foros de particular relevância no mundo de globalização plena de hoje. Para aqueles que acreditam que o desenvolvimento e progresso são a melhor forma de combater as causas dos conflitos, então, a coordenação, a codificação das mais diferentes actividades e situações, também, a promoção do desenvolvimento e progresso, podem constituir-se como um elemento útil, a prazo, na resolução de conflitos, nomeadamente dos conflitos multifacetados que podem resultar do ambiente estratégico pós-moderno.

#### **d. A actuação das Nações Unidas**

A actuação das NU pode ser analisada em vários planos. Na área da **paz e segurança** Freitas de Amaral realça que “mais de 170 acordos de paz tenham sido assinados com a assistência da ONU...” embora reconheça que “...nem sempre a Organização conseguiu evitar o eclodir de alguns conflitos regionais ou expeditamente pôr cobro a outros” (Branco, 2005: 11). Será de lembrar que “a Ordem dos Pactos Militares – NATO e Pacto de Varsóvia – caracterizada pela expressão *guerra fria*” (Moreira, 2006: 17), marca profundamente a actuação das NU até 1989, pois todos os mecanismos de garante à paz e segurança partiam do pressuposto da concórdia entre os membros permanentes do CS. Assim, na primeira década das NU, malgrado a dominância ocidental<sup>20</sup>, o seu funcionamento foi inoperante, por força do bloqueio soviético através do veto ou da não participação nos trabalhos. A acessão de muitos países esteve fortemente condicionada. O impasse criado levou à transferência do debate político para a AG, sem grande resultado, acrescentando que este procedimento inverteu completamente a lógica de funcionamento prevista na Carta e os equilíbrios entre potências, com o risco de exclusão da URSS, que aliás esteve eminente em 1950, quando a URSS suspendeu a participação nas NU por seis meses. A actuação das NU neste período é algo errática e os sucessos e insucessos que foram obtidos tiveram mais a ver com as especificidades de cada caso do que com os méritos do sistema. Os casos do Azerbaijão, da Síria vs. Líbia, da Grécia, da Indonésia, da Palestina, da Coreia e da crise de Berlim, marcam de forma indelével este sentimento. No geral, as questões em discussão eram de três géneros: as “directamente

---

<sup>20</sup> Até 1959, os países ocidentais controlavam 4 lugares permanentes e 5 lugares não permanentes dos 5+6 lugares possíveis no CS. Quanto à AG, dos 51 estados membros apenas 5 eram comunistas.



emergentes da guerra fria...; as questões coloniais, que se iniciaram com a questão da Indonésia, e que viriam a dominar as décadas seguintes; e o Médio-Oriente, onde a criação do Estado de Israel se tornará um foco de tensão, que perdura até aos dias de hoje” (Ribeiro, 1998: 178).

A segunda década das NU seria marcada pelas **descolonizações**, ao abrigo do artigo 1º da Carta, que reconhece o direito à autodeterminação dos povos, mau grado a polémica jurídica levantada quanto ao papel das NU neste particular – questão de paz e segurança internacional ou questão interna? - ou quanto à definição de povo. Já em 1960, dos então 119 membros 50 tinham tido um passado colonial recente. O movimento dos não alinhados começa a tomar forma e rapidamente o domínio ocidental desapareceu da AG. A ONU passou a ser uma instituição verdadeiramente universal, mas tornou-se claro que a capacidade de intervir nas questões leste-oeste era limitada e que a dotação da ONU com forças permanentes seria uma impossibilidade. A questão de Goa, entre todas as que foram apreciadas, foi aquela que do ponto de vista do direito internacional e dos princípios éticos terá constituído a omissão mais grave das NU, mostrando claramente uma tendência, que ainda prevalece nas NU, para uma prática de dois pesos e duas medidas. No Apêndice 3 desenvolvemos esta questão um pouco mais em profundidade. Começam neste período as missões de paz, como forma de evitar a beligerância entre partes em conflito, que aliás, como forma de actuação, não estavam previstas na Carta. As regras básicas de actuação destas forças foram então criadas: consentimento das autoridades do território; não intervenção em assunto internos; abstenção de acções que possam alterar os equilíbrios de forças existentes; não inclusão de forças dos membros permanentes do CS; mandato claro<sup>21</sup>. Iniciaram-se neste período, também, as missões de observadores. A partir de meados da década de sessenta as NU começam a encerrar o capítulo da descolonização, que de facto só terminou com as descolonizações portuguesas de 1975. Com o fim da guerra fria, os blocos dentro das NU diluíram-se, o princípio do consenso passou a ser a norma de facto, no lugar de votações, as sanções que até à época tinham sido pouco usadas – só em relação à Rodésia e África do Sul na questão do *apartheid* - passaram a ser comuns contra os estados prevaricadores. No que diz respeito às missões de paz o protagonismo aumentou. Foram desenvolvidas parcerias com organizações regionais,

---

<sup>21</sup> Desde 1948 as NU desenvolveram 63 missões de manutenção da paz. Á data de 31Dez08 as NU mantinham 20 missões com um total de 91712 militares/policias/observadores de 120 países. As cinco maiores missões eram a MONUCongo (18422), UNAMIDarfur (15136), UNIFILibanon (12465), UNMILiberia (11853) e UNMISudan (10025). Os cinco maiores contribuintes eram o Paquistão (11135), Bangladesh (9567), Índia (9693), Nigéria (5908) e Nepal (3920).



nomeadamente com a NATO, União Europeia e União Africana. As NU passaram a estar presentes nos mais variados teatros como sejam o Sara Ocidental, Haiti, Médio Oriente, Jugoslávia e Timor-Leste passando a “multidimensionais” por incluírem elementos de “rule of law”, desarmamento, “country building”, finalmente, a administração do território. Neste particular aspecto foi notável o impacto do relatório Brahimi, de 2000, que “ao longo de 73 páginas... dissecou de uma forma exaustiva os assuntos de natureza estratégica, política e operacional que afectam as operações de paz da ONU, recomendando 57 medidas, organizadas em vinte tópicos” (Branco, 2005: 116), que vêm dar uma visão abrangente e holística às questões de segurança, abandonando definitivamente as aproximações *ad hoc* empregues no passado. Um novo alto-comissário para os Direitos Humanos foi, após mais de quarenta anos de debate, estabelecido. Por outro lado, o protagonismo das NU nas áreas de **desenvolvimento económico e social** ou de segurança alargada, passou a estar bem patente, em iniciativas como a “agenda para o desenvolvimento”, “agenda para a paz”, “objectivos do milénio” ou “alterações climáticas”, matérias que dão uma consciência colectiva diferente aos problemas da actualidade. Mas será importante notar que, quando o SG Boutros-Ghali, na década de noventa, chamou para as NU e para si mais protagonismo em várias matérias, foi mal visto pela administração Clinton que preferiu não o reconduzir, um sinal claro de que os membros permanentes não estão dispostos a perder protagonismo e poder, o que fica também bem ilustrado pelo novo protagonismo que o CS desenvolveu, mais recentemente, em vários domínios que só tem a ver com paz e segurança numa visão pós-moderna do ambiente estratégico. Neste contexto as questões da luta contra o terrorismo, não-proliferação e contra-proliferação passaram a estar na agenda das NU e principalmente do CS. Mas não podemos deixar de notar que, por opção dos países aristocráticos, as grandes questões mundiais continuam a ser tratadas à margem das NU, em orgânicas atípicas, como se viu recentemente a propósito da actual recessão financeira/económica mundial, as reuniões do G20, que parece tomar o lugar do anterior G7/G8.

#### **e. O poder das Nações Unidas**

As NU foram criadas como uma organização de estados para estados, de acordo com um princípio geral de igualdade entre os mesmos, mas contraditório dentro da própria orgânica das NU, que prevê o CS. No entanto, será fundamental ter presente, quando se pensa no poder das NU, ou para o efeito de qualquer outra organização multilateral, que o seu poder é exactamente aquele que sobra do poder que os estados, principalmente os



grandes estados aristocráticos, no caso os membros permanentes do CS, reservam para si. Existe portanto um permanente choque de poder e uma fronteira bem delineada entre a vocação ética e universalista das NU e o interesse das grandes potências. Este será sempre o elemento central da organização, que muito marca não só a sua margem de manobra, mas também o seu prestígio e actuação, quer no plano interno (organização e ocupação de lugares) quer externo (posições políticas e actuação). Por outro lado, tendo as NU sido pensadas numa lógica internacional baseada em estados, compartimentados em fronteiras num mundo ainda pouco globalizado, o seu poder nos dias de hoje encontra dificuldades de aplicação por a realidade do actual ambiente estratégico já não corresponder fielmente a esse modelo. De facto, num ambiente estratégico globalizado, sem fronteiras em vários domínios, em que os actores internacionais tradicionais partilham poder, cada vez mais, com as grandes multinacionais, as praças financeiras “*off-shore*”, as organizações não-governamentais, o crime organizado, o terrorismo internacional e a sociedade de informação, a actuação das NU fica, no mínimo, muito condicionada. Por outro lado, a conflitualidade do século XXI está profundamente marcada por uma diminuição de conflitos entre estados - onde poderá ainda prevalecer alguma racionalidade e uma lógica de força/direito – mas também por um aumento da conflitualidade baseada no “*ser*” e na “*afirmação*”, onde a capacidade de actuação das NU está fortemente condicionado.

Interessa salientar que as fontes de poder das NU são totalmente diversas das fontes de poder dos estados ou grupos sociais, por sua vez, diferentes hoje do que eram antigamente. Por exemplo, enquanto que o poder dos estados modernos e de muitos actores não estatais, se projecta nas relações internacionais pelo seu território, população, riqueza, conhecimento, ideologia, tecnologia, diplomacia, forças armadas, prestígio, determinação, método de actuação, etc., que será normalmente usado na prossecução dos seus interesses, por outro lado, o poder das organizações multilaterais, nomeadamente das NU no cumprimento da sua missão - promoção da paz, segurança e desenvolvimento – ou seja, o poder para a resolução de conflitos, armados ou não, é de natureza totalmente diferente. Michell Virally identifica três categorias genéricas de poder para as organizações internacionais, nomeadamente para as NU: o poder de debater; o poder de decidir; o poder de agir (Virally, 1972: 157).

O poder de debater, não parecendo, é uma arma poderosa. Promove a informação mútua, a universalidade, o auscultar de posições, a reflexão, o amadurecimento de ideias, a diplomacia multilateral, a mediação, finalmente, o consenso. O poder de debater inerente às NU actua geralmente de forma eficaz sobre os estados, no que diz respeito ao



balizamento dos seus interesses, perspectiva de resultado final e principalmente do estabelecimento do quadro ético-moral dominante.

O poder de decidir, mostra-se também uma arma poderosa. Principalmente porque a decisão, tomada por consenso, poderá significar o prelúdio da acção. Nas NU as decisões assumem, normalmente, o formato de recomendação, pedido, convite ou proibição, que no entanto deverão ser vistas no contexto muito próprio do direito internacional público. São decisões que arrastam muito peso, principalmente porque o eventual prevaricador arrisca algo que, no sistema internacional, não se pode ocultar ou substituir, ou seja, a sua reputação ou prestígio que tendencialmente todos querem preservar. Pelo seu lado, as decisões do CS e da AG, que são órgãos políticos, não estão relacionadas necessariamente com o direito. Têm um valor operacional acrescido, mas por serem políticas, estão por vezes inquinadas por interesses não universais, logo carregam uma desconfiança ética e moral. Por isso mesmo, nos últimos anos, a tendência é de só levar a votação matérias onde o consenso está assegurado, garantindo-se assim a universalidade e aplicabilidade da decisão.

O poder de agir, usado frequentemente pelo CS, onde já não se trata de discutir ou decidir, mas sim de dispor de vontade e capacidades, para agir sobre os estados ou sobre as coisas. Não tendo as NU território, população, economia, nem forças próprias, nem colocando os estados forças à disposição de forma permanente, a capacidade de agir da organização é limitada, mas existe. Pela acção diplomática, primeiro, pelo inquérito, pela acção coerciva, pela pacificação através das missões de paz, pela assistência, pela administração, no limite, pela guerra. O poder de agir é vasto e actua sobre os actores internacionais tendo em vista vergar o seu comportamento.

Mas tão importante como reconhecer o poder das NU é perceber onde estão os seus “não-poderes” que mais cedo ou mais tarde motivarão, a tão falada, mas sempre adiada, reforma efectiva das NU. O primeiro será a representatividade do CS, ou de muitos outros órgãos das NU, totalmente dominados pelos estados aristocráticos das NU. A correcção deste aspecto será absolutamente essencial para a valoração do maior capital das NU, a sua legitimidade ético-moral. O segundo será a não existência de uma força orgânica, ou seja, dum corpo militar efectivo e permanente para missões que não apenas de interposição. Mesmo agora que se passa por um período de abundância relativa em termos de efectivos, com quase cem mil militares colocados à disposição das NU, este número é manifestamente insuficientes para a tarefa em vista. O terceiro será a falta de um sistema internacional estratificado por regiões, conforme defendido por Churchill, em vez do actual



sistema em que uma qualquer situação menor é de imediato levada ao CS, independentemente da sua gravidade ou dimensão, esgotando o órgão. Finalmente, a pulverização da AG com micro-estados, levanta questões de funcionamento, que seria útil, em nome da justiça, resolver.

#### **f. Elementos de síntese**

(1) As NU são o único fórum de discussão e coordenação global. Nessa área o sucesso das NU é grande, em especial no que diz respeito ao papel e produto das diferentes agências especializadas, programas e fundos. O mundo como nós o conhecemos não seria possível sem as NU. (2) Na área da paz e segurança, o seu *core business*, as NU ficam muito aquém do que seria desejável, sendo o que os países membros, principalmente os países com assento permanente no CS, deixam que elas sejam. (3) As NU são uma organização essencial na criação de um quadro ético moral pró paz, que foi capaz de resolver muitos conflitos entre estados médios e pequenos, mas manifestamente incapaz de prevenir ou resolver conflitos de maiores dimensões. (4) O CS esteve bloqueado durante toda a guerra fria e têm sérias dificuldades em resolver os conflitos que derivam do novo ambiente estratégico, onde predominam actores não estaduais. (5) A nossa investigação permitiu-nos caracterizar a Carta e as práticas correntes em vigor na mesma (H3) e daí aferir a missão, a estrutura e os meios e capacidades ao dispor das NU (QD3). (6) Não confirmamos a H4 e respondemos à QD4 da seguinte forma: “a relevância das NU está condicionada à agenda política dos estados aristocráticos”. (7) Confirmamos a H5 e respondemos à QD5 da seguinte forma: “a margem de manobra das NU na mediação de disputas e conflitos está limitada pela vontade dos estados com assento permanente no CS, mas também por alguma inadaptação das NU ao ambiente estratégico pós-moderno, enquadramento que tem limitado uma correspondência efectiva entre a dinâmica condicionada da AG e sua relação com o CS”.

### **5. Conclusões**

Qualquer debate a propósito das NU encontra sempre uma dimensão ideológica ou de crença, que não poucas vezes conduz a uma postura paradoxal de amor-ódio: tão depressa se podem encontrar argumentos que justificam e reclamam um maior protagonismo para as NU, como o contrário; tão depressa podemos elogiar as NU por esta ou aquela intervenção, como criticá-las por omissões ou insucessos; tão depressa se pode concluir que as NU são despesistas, como chegar à conclusão que os orçamentos são



insuficientes; tão depressa se pode criticar o papel dominante dos estados aristocráticos, como chegar à conclusão que a sua intervenção não é suficiente; tão depressa se podem elevar os princípios éticos, morais e o direito praticado nas NU, como criticar os mesmos com base, por exemplo, na sua origem ocidental; tão depressa se pode falar do protagonismo pioneiro dos EUA na criação das NU, como criticar o ostracismo a que votou a organização mais recentemente; tão depressa se podem encontrar argumentos para considerar que as NU não resolveram as grandes questões de paz e segurança, como considerá-las valiosas na resolução de muitos outros conflitos de média ou pequena dimensão, etc, etc. Talvez por isso, já em 1962, Herbert Nicholas falava das NU como um paradoxo, ao considerá-las “*ineffective but indispensable*”, o que, no nosso entender, se tem mantido como constante ao longo da história e caracteriza bem as NU.

O que resulta da nossa investigação é que as NU são efectivamente uma autoridade global que no entanto tem poderes limitados, pela vontade dos estados membros e pela natureza da actual conflitualidade. Interessa aqui sublinhar que **as NU, nomeadamente o CS, não são um governo mundial, nem a AG um parlamento global**. As NU são uma organização multilateral de estados soberanos, onde se disputam os poderes e interesses nacionais. Este aspecto é, no nosso entender, de reter, pois no mundo interdependente e globalizado de hoje, a necessidade de governança global ganhou um valor adicional.

Na nossa investigação caracterizamos os conflitos, tornando clara a distinção entre os conflitos que emergiam no ambiente estratégico clássico ou mesmo moderno, onde o estado aparecia necessariamente como actor, para os conflitos que resultam do ambiente estratégico pós-moderno, do início do séc. XXI, onde a violência poderá surgir de forma organizada ou não, e o estado estar presente ou não. Neste aspecto concluímos que, por razões intrínsecas, as NU têm uma dificuldade acrescida no cumprimento da sua missão.

Investigamos também as questões da ética, moral e direito, onde prevalecem os objectivos, no nosso entender utópicos, da proibição de todas as guerras ou da humanização das mesmas, para verificar-mos que estes elementos estão, no geral, relativamente arredados da política internacional contemporânea. Por um lado, a lógica do poder e da “lei da força” continua a ser dominante nas relações internacionais, por outro lado, na conflitualidade pós-moderna, muitos actores são refractários ao direito.

Finalmente, investigamos os aspectos considerados relevantes da actuação das NU na demanda da paz e segurança internacional, autodeterminação dos povos e desenvolvimento económico e social; tudo isto, tendo em vista responder à nossa questão central: **qual o relevo das NU face aos conflitos multifacetados?** Em cada um dos



capítulos desenvolvemos sínteses onde se apresentam os resultados obtidos em relação às nossas hipóteses de partida e respondem às nossas questões derivadas. Estas sínteses são fundamentais para enquadrarmos a resposta à questão central, pois ela, não é necessariamente simples, não pode ser vista descontextualizada, nem pode ser encarada como uma verdade absoluta. A nossa resposta à questão central terá que ser vista em perspectiva. Assim, face à investigação que efectuamos e face aos resultados que fomos obtendo para as nossas questões derivadas e respectivas hipóteses, consideramos que **“as NU não foram nem são eficientes na prevenção e/ou resolução dos conflitos multifacetados que emergiram ou podem emergir no ambiente estratégico pós-moderno, mas são indispensáveis para o funcionamento do sistema internacional, tendo como pano de fundo o enorme potencial de governança que resulta da crise ética e moral do actual sistema anárquico de estados soberanos, em fase de interdependência plena”**.

É nosso parecer, quanto ao que poderia ser um sistema internacional mais funcional, capaz de lidar com uma conflitualidade multifacetada, quanto às causas, meios, fins, local e tempo de materialização, que urge reforçar três níveis de autoridade: estadual, regional e global. Um reforço de autoridade que, sem esquecer o lado coercivo, deverá ter como centro de gravidade a ética, a moral e o direito. No concreto, consideramos que seria útil a concretização dos seguintes aspectos: (1) maximização do papel das NU e minimização de formas atípicas de fazer política internacional (G8/G20 ou coligações); (2) minimização dos vazios de poder (ex.: estados falhados, narco-estados, praças financeiras “*off-shore*”, micro-estados, etc) através do reforço da soberania efectiva do estado de direito; (3) reforço do papel das organizações regionais de segurança criando-se um sistema internacional por níveis; (4) reforço da ética, moral e direito, em prejuízo da política circunstancial de poder, o que implicaria que o universo de jurisdição do TIJ e demais tribunais patrocinados pelas NU fosse alargado; (5) reforma do CS, no sentido de ser mais representativo do ambiente estratégico contemporâneo; (6) dotação das NU com uma capacidade coerciva efectiva e autónoma.



## BIBLIOGRAFIA

- AMARAL, Diogo Freitas do (2003). *Do 11 de Setembro à crise do Iraque*. Lisboa: Livraria Bertrand.
- ANDERSON, Peter J. (1996). *Política global do poder, justiça e morte: uma introdução às relações internacionais*. Lisboa: Instituto Piaget.
- ARMSTRONG, David (1982). *The rise of the international organisation: a short history*. New York: Macmillan Education Ltd.
- BLAIR, Tony (2007). *A Battle for Global Values*. Foreign Affairs, January/February 2007, volume 86, number 1.
- BOUTROS-GHALI, Boutros (1992). *Agenda para a paz : diplomacia preventiva, restabelecimento e manutenção da paz*.
- BOUTROS-GHALI, Boutros (1994). *Agenda para o desenvolvimento*.
- BOUTROS-GHALI, Boutros (1994b). *Consolidação da paz e desenvolvimento: relatório anual sobre o trabalho da organização*.
- BRANCO, Carlos, GARCIA Francisco (2005). *Os Portugueses nas Nações Unidas*. Lisboa: Prefácio – Edições de Livros e Revistas Lda.
- CHALIAND, Gérard (1990). *Anthologie Mondiale de la Stratégie: des origines au nucléaire*. Paris: Éditions Robert Laffont.
- CHURCHILL, Winston (1929). *The World Crisis vol. 5: the aftermath (1919-1923)*. London: Butterworth.
- CHURCHILL, Winston (1957). *Memórias da Segunda Guerra Mundial*. Lisboa: Nova Fronteira.
- CLAUSEWITZ, Carl Von (1976). *Da Guerra, Cap. 1, nº 2, Coleção Livros de Bolso*. Lisboa: Publicações Europa-América.
- COUTO, Abel Cabral (1988). *Elementos de Estratégia*. Vol. I. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- DELBEZ, Louis (1962). *Les Principes Généraux du Contentieux International*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.
- DELIVANIS, Jean (1971). *La légitime défense en droit international public moderne (le droit international face à ses limites)*. Paris: Librairie Générale de Droit et de Jurisprudence.



- DEYRA, Michel (2001). *Direito Internacional Humanitário*. Lisboa: Ed. da Procuradoria-Geral da República, Gabinete de Documentação e Direito Comparado.
- DIAMAND, Jared (1999). *Guns, Germs, and Steel: the fates of human societies*. New York: W.W. Norton & Company, Inc.
- DRAKIDIS, Philippe (1995). *The Atlantic and United Nations Charters: common law prevailing for world peace and security*. CRIPES.
- DRAKIDIS, Philippe (1995b). *La Charte de l'Atlantique 1941, la Déclaration des Nations Unies 1942 sauvegardées para la Charte de l'ONU, arsenal prioritaire de paix et de sécurité mondiales*. CRIPES.
- DUPONT, Pascal (2001). *La guerre et le droit: quel espoir pour le XXIe siècle?*. Paris: Defense Nationale, n.º 1, Jan. 2001, p. 57.
- EHRENREICH, Barbara (1997). *Blood Rites: Origins and History of the Passions of War*. New York: Owl/Holt
- FELGAS, Hélio (1963). *A África independente e a ONU*. Lisboa: Delegação Bracarense da Sociedade Histórica da Independência de Portugal.
- FONTOURA, Luís, MATHIAS, Leonardo (2007). *O Poder na Relação Externa do Estado*, in *Cadernos Navais*, nº 21 - Abril-Junho 2007. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- GREY, Viscount (1925). *Twenty Five Years, 1892-1916, vol I*. New York: Frederick A. Stokes Company.
- HART, Donna, SUSSMAN, Robert (2007). *Man the Hunted: Primates, Predators, and Human Evolution*. Boulder: Westview Press.
- HENRIQUES, José António Zeferino (2006). *As grandes linhas estratégicas da guerra e da paz*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- HIIK (2008). *Conflict Barometer 2008: Crises – Wars – Coups d'État – Negotiations – Mediations – Peace Settlements: 17<sup>th</sup> Annual Conflict Analysis*. Heidelberg: HIIK. Disponível em <[http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer\\_2008.pdf](http://hiik.de/en/konfliktbarometer/pdf/ConflictBarometer_2008.pdf)>. Consultado em 31Mar09.
- KANT, Immanuel (1795). *Perpetual Peace: A Philosophical Essay, translated with introduction and notes by M. Campbell Smith, with a Preface by L. Latta*. London: George Allen and Unwin, ed. 1917.
- KEEGAN, John (1993). *A History of Warfare*. New York: Published by Alfred A. Knopf, Inc.



- KEELEY, Lawrence (1997). *War Before Civilization: The Myth of the Peaceful Savage*. New York: Oxford University Press.
- KEEVA, Steven (1991). *Lawyers in the War Room*. ABA Journal, Vol. 77.
- KISSINGER, Henry (1994). *Diplomacy*. New York: Simon & Schuster.
- LANDES, David (2001). *A riqueza e a pobreza das nações*. Lisboa: Gradiva Publicações Lda.
- LEANDRO, Francisco da Silva. *As armas das vítimas: um novo paradigma sobre o direito internacional humanitário*. Lisboa: Edições Cosmos.
- LUTTWAK, Edward (1987). *Strategy: The Logic of War and Peace*. London: The Belknap Press of Harvard University Press.
- MACEDO, Jorge Borges de (2006). *História Diplomática Portuguesa – Constantes e Linhas de Força. Estudo de Geopolítica*. Lisboa: Tribuna da História – Edição de Livros e Revistas Lda.
- MAGALHÃES, José Calvet de (1996). *Portugal e as Nações Unidas: a questão colonial (1955-1974)*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- MAQUIAVEL (2008). *O Príncipe (tradução do italiano, introdução e notas de Diogo Pires Aurélio)*. Lisboa: Círculo de Leitores e Temas e Debates. Disponível em: <<http://www.constitution.org/mac/prince.pdf>>. Consultado em 31Mar09.
- MARTINS, Margarida Salema D'Oliveira e Martins, Afonso Oliveira (1996). *Direito das organizações internacionais – 2ª ed., rev.* Lisboa: AAFDL.
- MIRANDA, Jorge (2003). *Manual de Direito Constitucional, Tomo 1, 7ª ed.* Coimbra: Coimbra Editora.
- MOREIRA, Adriano (1958). *A jurisdição interna e o problema do voto na ONU*. Lisboa: Centro de Estudos Políticos e Sociais.
- MOREIRA, Adriano (1983). *Direito Internacional Público*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- MOREIRA, Adriano (1991). *O poder e a soberania*. Nação e Defesa, ano XVI - nº 57 - Janeiro-Março de 1991. Instituto de Defesa Nacional.
- MOREIRA, Adriano (1997). *Teoria das relações internacionais, 2ª edição*. Coimbra: Almedina.
- MOREIRA, Adriano (2006). *As Guerras do século XX*. Revista Portuguesa de História, Tomo XXXVIII. Coimbra: Faculdade de Letras.



- NICHOLSON, Michael (1992). *Rationality and the Analysis of International Conflict*. London: CSIR.
- NOGUEIRA, Franco (2000). *Salazar. IV – “O Ataque” (1945-1958), 4ª ed.*. Porto: Livraria Civilização Editora.
- NOGUEIRA, Franco (2000b). *Salazar. V – “A Resistência” (1958-1964), 4ª ed.*. Porto: Livraria Civilização Editora.
- NYE, Joseph (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais: Uma Introdução à Teoria e à História, 3ª ed.*. Lisboa: Gradiva.
- ONU (1945). *Charter of the United Nations*. Nova Iorque. Disponível em: <<http://www.un.org/aboutun/charter>>. Consultado em 31Mar09.
- ONU (1948). *Universal Declaration of Humans Rights*. Nova Iorque: ONU. Disponível em: <<http://www.un.org/Overview/rights.html>>. Consultado em 31Mar09.
- ONU (2000a). *A/54/2000 - We the peoples: the role of the United Nations in the twenty-first century, Report of the Secretary-General, 27 March 2000*. Nova Iorque. Disp.em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=a%2F54%2F2000&Submit=Search&Lang=E](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=a%2F54%2F2000&Submit=Search&Lang=E)>. Consultado em 31Mar09.
- ONU (2000b). *A/55/305/-S/2000/809 – Report of the Panel on United Nations Peace Operations, 21 August 2000 [Brahimi report]*. Nova Iorque. Disponível em: <<http://daccessdds.un.org/doc/UNDOC/GEN/N00/594/70/PDF/N0059470.pdf?OpenElement>>. Consultado em 31Mar09.
- ONU (2000c). *A/55/1 - Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 30 August 2000*. Nova Iorque. Disponível em: <[http://www.un.org/ga/search/view\\_doc.asp?symbol=A%2F55%2F1&Submit=Search&Lang](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A%2F55%2F1&Submit=Search&Lang)>. Consultado em 31Mar09.
- ONU (2005). *Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento - Relatório do desenvolvimento humano 2005*. Lisboa: Trinova.
- RIBEIRO, António Silva (2007). *Elaboração da Estratégia de Defesa Militar: Contributos para um Novo Modelo*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.
- RIBEIRO, Manuel de Almeida (1998). *A Organização das Nações Unidas*. Lisboa: Livraria Almedina.
- SACCHETTI, António Emílio (1986). *Temas de Política e Estratégia*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.



- SANTOS, José Loureiro dos (1983). *Incursões no Domínio da Estratégia*. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian.
- SANTOS, José Loureiro dos (1992). *Protagonismo da ONU na segurança mundial (os êxitos e fracassos. O papel das grandes e pequenas potências (e) o braço armado da ONU, que soluções?* Lisboa: IDN.
- SANTOS, José Loureiro dos (2000). *Reflexões sobre estratégia : temas de segurança e defesa*. Mem Martins: Publicações Europa-América.
- SARAIVA, Maria Francisca (2007). *A definição de agressão da Assembleia-Geral das Nações Unidas : história de uma negociação*. Lisboa: Edições Culturais da Marinha.
- SARAMAGO, Mara (c.2000). *Introdução à Teoria dos Conflitos e da Paz. A Guerra como Fenómeno Social e Político*. Instituto Superior Naval de Guerra.
- SEARA, Fernando Reboredo (1989). *Direito internacional público : documentos fundamentais*. Lisboa: Universidade Lusíada.
- SILVA, José Luís Moreira da (2003). *Direito Internacional Público e Direito do Mar – Direito dos Conflitos Internacionais*. Lisboa: Associação Académica da Faculdade de Direito de Lisboa.
- SILVA, Manuel da (2005). *Terrorismo e guerrilha – das origens à Al-Qaeda*. Lisboa: Edições Sílabo, Lda.
- SIPRI (2008a). *SIPRI Yearbook 2008: armaments, disarmaments and international security*. Stockholm: SIPRI. Disponível em <<http://yearbook2008.sipri.org/02>>. Consultado em 31Mar09.
- SIPRI (2008b). *SIPRI Yearbook 2008: armaments, disarmaments and international security (summary)*. Stockholm: SIPRI. Disponível em: <<http://yearbook2008.sipri.org/files/SIPRIYB08summary.pdf>>. Consult. em 31Mar09.
- SPROKEELS, Jeffrey (1999). *Law of Armed Conflicts*. Symposium Brussels.
- TELO, António José (2008). *Conflitos e Transformação da Defesa. A Sempre Instável Equação*. Lisboa: Cadernos do IDN, II Série Nº1, Dezembro 2008. Disponível em: <<http://www.idn.gov.pt/publicacoes/cadernos/CadernoIDN1.pdf>>. Cons. em 31Mar09.
- TIMES, The (2005). *Bush deploys hawk as new UN envoy, from Roland Watson in Whashington, 8 March 2005*. London: Times Newspapers Ltd. Disponível em: <[http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us\\_and\\_americas/article421888.ece](http://www.timesonline.co.uk/tol/news/world/us_and_americas/article421888.ece)>. Consultado em 31Mar09.



- UNESCO (2004). *Constitution of the United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization*. Paris: UNESCO. Disponível em: <<http://unesdoc.unesco.org/images/0013/001337/133729e.pdf#page=7>>. Co. 31Mar09.
- VIRALLY, Michel (1972). *L' Organisation Mondiale*. Paris. Armand Colin.
- WEISSINGER-BAYLON, Roger (2002). *Preparing for new threats: how international security organizations can work together*. Menlo Park: Strategic Decisions Press.



## **APÊNDICES**



## APÊNDICE 1

### CORPO DE CONCEITOS

#### **Ameaça**

- “(1) *a declaration of an intention or determination to inflict punishment, injury, etc., in retaliation for, or conditionally upon, some action or course; (2) an indication or warning of probable trouble; (3) a person or thing that threatens*”. Disponível em <<http://dictionary.reference.com/browse/threat>>. Consultado em 31Mar09.

- “(1) *An expression of an intention to inflict pain, injury, evil, or punishment; (2) An indication of impending danger or harm; (3) One that is regarded as a possible danger; (4) a menace*”. Disponível em: <<http://www.answers.com/topic/threat>>. Consultado em 31Mar09.

- “Circunstância ou evento cuja verificação ou concretização se traduz num conjunto de impactos negativos sobre um sistema ou recurso que apresenta uma ou mais vulnerabilidades passíveis de serem exploradas pela ameaça em questão”. Disponível em: <<http://www.sinfic.pt/SinficNewsletter/sinfic/Newsletter115/Dossier1.html>>. Consultado em 31Mar09.

#### **Coacção**

- “Forma de relação de poder resultante da exploração da força mental ou material” (Ribeiro, 2007: 168).

- “(1) *use of force or intimidation to obtain compliance; (2) force or the power to use force in gaining compliance, as by a government or police force*”. Disponível em: <<http://dictionary.reference.com/browse/coercion>>. Consultado em 31Mar09.

**Estratégia** – “Ciência e arte de edificar, dispor e empregar meios de coacção num dado meio e tempo, para se materializarem objectivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambientes de desacordo” (Ribeiro, 2007: 1).

**Conflito** – existe um conflito quando “... *two people wish to carry out acts which are mutually inconsistent. They may both want to do the same thing, such as eat the same apple, or they may want to do different things where the different things are mutually incompatible, such as when they both want to stay together but one wants to go to the cinema and the other to stay at home. A conflict is resolved when some mutually compatible set of actions is worked out. The definition of conflict can be extended from*



*individuals to groups (such as states or nations), and more than two parties can be involved in the conflict. The principles remain the same.*“ (Nicholson, 1992: 11).

**Conflito armado** – *“an armed struggle or clash between organized groups within a nation or between nations in order to achieve limited political or military objectives. Although regular forces are often involved, irregular forces frequently predominate. Conflict often is protracted, confined to a restricted geographic area, and constrained in weaponry and level of violence. Within this state, military power in response to threats may be exercised in an indirect manner while supportive of other instruments of national power. Limited objectives may be achieved by the short, focused, and direct application of force”.*

Departamento de Defesa dos EUA. Disponível em <<http://www.dtic.mil/doctrine/jel/doddict/data/c/01189.html>>. Consultado em 31Mar09.

**Conflito internacional** – conflito que envolve pelo menos um actor internacional ou que tem potencial para afectar a ordem internacional.

**Conflito multifacetado** – Conceito abrangente que procura englobar a violência, organizada ou não, entre estados ou não, que poderá ter as mais variadas facetas quanto às suas causas, meios, objectivos, local e tempo de materialização.

**Disputa** - *“(1) to engage in argument or debate; (2) to argue vehemently; wrangle or quarrel”.* Disponível em: <<http://dictionary.reference.com/browse/dispute>>. Consultado em 31Mar09.

**Estado** – usado como sinónimo de estado moderno de estilo europeu, que engloba três elementos fundamentais: estes elementos fundamentais constam da primeira frase da obra “O Príncipe”, de Maquiavel, que transcrevemos de seguida, sendo o sublinhado dentro de parênteses rectos da responsabilidade do autor: “Todos os estados, os domínios [território] que tiverem e tem império [governo] sobre os homens [povo] são estados e são ou repúblicas ou principados” (Maquiavel, 2008: 113).

**Nações Unidas** - Conceito abrangente que designa o conjunto de órgãos principais previstos na Carta e que constituem a ONU mas também as demais agências, organizações, departamentos, fundos e programas dependentes ou relacionadas com a ONU. Ao longo do trabalho de investigação o conceito de NU poderá ser utilizado de forma intermutável com ONU ou Sistema das Nações Unidas, excepto onde explicitamente indicado.

**Poder** – capacidade de um actor internacional para agir, atingir os seus objectivos ou influenciar o comportamento e a vontade de outros actores internacionais.

**Relações internacionais** – relações entre actores internacionais.



**Risco** – “*exposure to the chance of injury or loss; a hazard or dangerous chance*”.

Disponível em: <<http://dictionary.reference.com/browse/risk>>. Consultado em 31Mar09.

**Soberania** – “poder absoluto e perpétuo dentro do estado” (Jean Bodin); “... um elemento fundamental da ideologia do Ocidente dos Estados, com um especial peso social quando entendida como sendo uma componente do ideal nacional” sendo que “... a soberania não pode ser examinada como um poder simples, corresponde sim à integração de vários poderes, cada um destes submetidos a leis de variação e extinção “ (Moreira, 1991: 37 e 43);

**Violência** – “*is the exertion of force so as to injure or abuse. The word is used broadly to describe the destructive action of natural phenomena like storms and earthquakes. More frequently the word describes forceful and intentional injury to people, and verbal and emotional abuse towards others. Warfare is large-scale organized violence carried out by one state against another, although states attempt to control violent crime by the rule of law*”. Disponível em: <<http://www.reference.com/browse/violence>>. Consultado em 31Mar09.



## APÊNDICE 2

### ANTECEDENTES DAS NAÇÕES UNIDAS

Com o notável desenvolvimento económico que teve lugar na Europa durante o século XIX, a necessidade de alguma organização internacional principalmente nas áreas do comércio, comunicações (correio), standardização (sistemas de medidas), protecção da propriedade intelectual (patentes) e saúde (controlo de epidemias) tornou-se evidente. Não será pois com total surpresa que esse século vê os primeiros esforços de organização internacional nas áreas mencionadas, através inicialmente de uniões ou comissões, como foi o caso do *Conseil Supérieur de Santé* (Constantinopla, 1838) ou da *General Postal Union* (1875). Na área da paz e segurança, na sequência do estabelecimento de uma ordem europeia pós-napoleónica, a Áustria, a Prússia, o RU e a Rússia estabeleceram, em 1814, um mecanismo informal de consulta e gestão de crises designado “Concerto da Europa”. A França integrou o grupo mais tarde. O formato deste mecanismo era a realização, de tempos em tempos, de conferências internacionais (ou congressos como eram chamados) para discutir e eventualmente resolver, por consenso, problemas identificados. O funcionamento do “Concerto da Europa” assentava no princípio de que as grandes potências deviam manter um equilíbrio de poder e tinham responsabilidades especiais na gestão dos conflitos e da ordem internacional. O mecanismo não era particularmente eficaz, pois o seu limite de actuação estava fortemente balizado pelo interesse das potências em causa. Mesmo assim resultou na resolução de inúmeras questões com relevo para as independências Grega (1830) e Belga (1831), tendo-se transformando mesmo numa espécie de governo internacional com amplos poderes de intervenção no domínio reservado dos estados, ou seja, nas suas questões domésticas (Armstrong, 1982: 5). A partir de meados do século XIX a sua relevância diminuiu significativamente, no contexto de sucessivas guerras entre participantes<sup>22</sup>, ganhando algum protagonismo, principalmente a partir do Congresso de Berlim de 1878, na “Questão Oriental”, ou seja, nos “espaços” deixados pelo império otomano em retracção, até ser absolutamente impotente para resolver a questão albanesa, em 1913. Daquela que veio a ser a sua última reunião, nesse mesmo ano, extraímos as palavras de Sir Edward Grey, o representante britânico<sup>23</sup>: “we

---

<sup>22</sup> Nomeadamente a guerra da Crimeia (1854-1856), a guerra da Independência Italiana (1859), a guerra Austro-Prussiana (1866) e a guerra Franco-Prussiana (1870-71)

<sup>23</sup> Sir Edward Grey (1862-1933), também conhecido por 1st Viscount Grey of Fallodon, era à época ministro dos negócios estrangeiros do RU.



*had not settled anything, ...but we had served a useful purpose. ...we had been a means of keeping all the six powers in direct and friendly contact. The mere fact that we were in existence and that we should have to be broken up before peace was broken, was in itself an appreciable barrier against war”* (Grey, 1925: 256). Estas palavras expressam bem a mais valia das organizações internacionais, no fomento do diálogo, confiança, cooperação internacional, mediação, consenso, eventualmente, na resolução de conflitos e contributo para a paz.

Mas o acontecimento mais extraordinário na área das organizações internacionais seria a criação da SdN, em 1919. Não só porque nunca tinha existido nada do género, como ainda, nada no sistema de relações internacionais ou na história da diplomacia, o fazia prever. A Liga das Nações era por um lado o culminar dum processo evolucionário, mas por outro uma ideia revolucionária que descolava de todas as práticas até então conhecidas. Vários factores contribuíram para este desenvolvimento, nomeadamente: a 1ª Guerra Mundial (1914-1918) que a par de ter criado um enorme descontentamento quanto ao sistema de relações internacionais vigente, criou também a expectativa dum novo sistema que ilegalizasse as guerras; mas também a revolução bolchevique de 1917 foi um factor determinante; assim como o fim da ilusão quando aos méritos da política de equilíbrio entre potências; finalmente, o factor mais determinante de todos foi a elevação dos EUA ao estatuto de potência mundial e o apoio público do presidente norte-americano, Woodron Wilson, em Maio de 1916, a uma reforma profunda do sistema de relações internacionais. Estes factores, em conjunto, levaram à Paz de Versalhes<sup>24</sup>, cujas bases concretas se encontravam condensadas nos “catorze pontos de Wilson”<sup>25</sup>, de que destacamos pelo seu relevo para a nossa investigação: a criação da SdN; a criação da Organização Internacional do Trabalho; as garantias para a redução de armamentos; a supressão de barreiras económicas ou obstáculos à navegação.

Acontece que quando o Tratado de Versalhes foi levado ao Senado americano, em 1919, o mesmo não se mostrou disponível para o ratificar sem reservas, principalmente na questão da SdN, nem o presidente admitiu reservas. Tendo Woodron Wilson perdido as eleições de 1920 para Warren Harding, um crítico do Tratado de Versalhes e

---

<sup>24</sup> O Armistício de 11Nov18 põe fim ao confronto armado da 1ª Guerra Mundial. No entanto, é necessário esperar por seis meses de negociações e pela assinatura do Tratado de Versalhes, em 28Jun19, para o fim formal da mesma.

<sup>25</sup> As bases concretas da paz que se seguiria ao termo da 1ª Guerra Mundial, foram anunciadas pela primeira vez perante o Congresso Americano, em 8Jan18, condensadas em catorze princípios que viriam a ser conhecidos como “catorze pontos de Wilson”.



principalmente do Pacto nele incluído, os EUA - que tinham sido o grande promotor da ideia da SdN – acabaram por nunca aderir à mesma.

Este facto, associado à forma pouco adequada como o Pacto foi negociado, criou um grande desequilíbrio na organização. A propósito das negociações que tiveram lugar na Conferência de Paz de Paris, que leva ao Tratado de Versalhes, Winston Churchill comentou: *“Decisions were taken not as the result of systematised study and discussion but only when some individual topic reached a condition of crisis. Throughout there was no considered order of priority, no thought-out plan of descending from the general to the particular”* (Churchil, 1929:142). Nestas condições não seria de esperar que o comité encarregue de elaborar o Pacto fosse diferente.

Durante a sua existência a SdN teve sempre dificuldades em questões fundamentais como sejam na definição dos seus poderes em questões de paz e segurança. Sem os EUA a tendência era de despromover os aspectos essenciais de segurança colectiva previstos nos artigos 10º e 16º do Pacto. É também verdade que, com os anos, verificou-se uma tendência das nações para levarem os seus problemas e disputas, nas questões de paz e segurança, à SdN (Armstrong, 1982: 26). No entanto esta tendência não seria suficiente para alterar o insucesso da SdN, insucesso que ficou bem vincado com a total impotência de prevenir a 2ª Guerra Mundial. Um insucesso que no entanto tem que se colocar no seu contexto próprio e considerar relativo, pois como experiência, a SdN foi bastante útil. De facto, o Pacto, era em si um documento muito sintético, de vinte e seis artigos, que lançava os traços essenciais do funcionamento da SdN, nomeadamente: o compromisso dos estados respeitarem o direito internacional e de regularem os seus diferendos por meios jurídicos, com base na arbitragem (o apelo ao legalismo e diálogo); o compromisso dos estados agirem conjuntamente contra os violadores do direito internacional (a segurança colectiva); a limitação dos armamentos (o direito humanitário) (Ribeiro, 1998: 35). Por outro lado, no que diz respeito à organização interna a SdN tinha dois órgãos fundamentais: o CS, com cinco membros permanentes - os EUA (que nunca ocuparam o lugar), o RU, a Itália, o Japão e a França - e quatro não permanentes; e a AG, composta por todos os membros. Este modelo consagra o papel fundamental das potências nas relações internacionais e na manutenção da paz e segurança. Em resumo, os traços essenciais de funcionamento da SdN e o seu arranjo organizacional foi mais tarde adoptado para as NU. Aspecto de relevo, também, a SdN inspirou, no período que se seguiu à sua criação, a constituição de outras organizações internacionais, com fins mais específicos ou de âmbito mais regional.



As NU começaram a ser equacionadas bem cedo na 2ª Guerra Mundial. Primeiro com a **declaração de St. James Palace** (12Jun41), assinada em Londres pelos representantes do RU, Canadá, Austrália, Nova Zelândia, União Sul-Africana, pelos governos exilados da Bélgica, Checoslováquia, Grécia, Luxemburgo, Holanda, Noruega, Polónia, Jugoslávia e pelo General de Gaulle (França), que contém as ideias chave sobre a paz duradoura, mais tarde utilizadas na Carta. Depois, com a **Carta Atlântica** (14Ago41), uma declaração conjunta do Presidente Roosevelt (EUA) e do Primeiro-ministro Churchill (RU), que reunidos algures no Atlântico, estabelece oito princípios dos quais dois tem a ver com a paz duradoura para todas as nações e com o estabelecimento dum sistema de segurança mundial. De seguida, com a **Declaração das NU** (1Jan42), documento assinado em Washington D.C. entre o Presidente Roosevelt (EUA), Primeiro-ministro Churchill (RU), embaixador Maxim Litvinov (URSS) e Tse-Ven Soong (China) e no dia seguinte por representantes de vinte e duas outras nações, apelando ao máximo esforço de guerra e comprometendo-se a não fazerem uma paz separada. A primeira cláusula desta declaração afirmava que os signatários subscreviam os propósitos e princípios da Carta Atlântica (para a Conferência de S. Francisco só foram convidados os estados que subscreveram a Declaração das NU até Março de 1945). De seguida, com a reunião **de Moscovo** (30Out43), entre os ministros dos negócios estrangeiros do RU, EUA e URSS, que estabelece as bases de uma organização mundial. Ainda, com a **reunião de Teerão** (30Dez43), entre Roosevelt, Stalin e Churchill, cuja declaração final contém um parágrafo sobre a paz que menciona as NU. Finalmente, com os trabalhos de **Dumbarton Oaks** (7Out44), uma mansão em Washington D.C., que serviu para os representantes dos EUA, RU, URSS e China<sup>26</sup> elaborarem o primeiro projecto da Carta, deixando em aberto a questão do sistema de votação no CS, que seria resolvida mais tarde em **Yalta** (11Fev45). Foi assim que se chegou à **Conferência de S. Francisco**, formalmente a *United Nations Conference on International Organization*, que iniciou os seus trabalhos em 25 de Abril de 1945, com o objectivo de finalizar a Carta. Os trabalhos decorreram com base no projecto saído de Dumbarton Oaks (entretanto comentado por muitas nações) e nas decisões de Yalta, relativas ao sistema de votação do CS. A Carta foi assinada, em 26 de Junho de 1945, pelos representantes dos 50 países presentes e entrou em força em 24 de Outubro de 1945. A Polónia, que não estava presente na reunião, assinou a Carta mais tarde e integrou os estados fundadores das NU.

---

<sup>26</sup> Os trabalhos decorreram no período 21Ago-7Out44. Por razões da neutralidade Soviética no conflito asiático, a China só participa nos trabalhos a partir de 29Set44, após a saída da URSS.



### **APÊNDICE 3**

#### **PORTUGAL E AS NAÇÕES UNIDAS**

De acordo com Franco Nogueira, em 1946, “a admissão de Portugal nas Nações Unidas é para Salazar problema secundário: não lhe merece crédito a organização, nem se lhe afigura que venha a ser eficaz ou benéfica; mas é o governo de Washington, sequioso de preponderar no organismo, que pretende a entrada, e nesse propósito insta em Lisboa para que seja apresentado o pedido português” (Nogueira, 2000: 47). De acordo com Carlos Pereira, “o Governo [português] tenta protelar o mais possível a apresentação da candidatura, mas a decisão é incontornável, e Salazar dispensa-se mesmo de consultar a Assembleia [Nacional] – ao contrário do que fizeram os restantes candidatos, que consultaram os respectivos Parlamentos antes de avançarem com os pedidos de adesão à ONU. A 1 de Agosto de 1946, na véspera do prazo limite para a apresentação de candidaturas, o Governo português confia ao embaixador de Portugal em Washington, João de Bianchi, a missão de proceder às *démarches* necessárias junto do Secretário-geral das Nações Unidas para a formalização da candidatura portuguesa. A nota é acompanhada da recomendação expressa de o fazer nos termos “mais sóbrios e absolutamente indispensáveis”” (Branco, 2005: 149). A candidatura portuguesa é votada no CS, em 29 de Agosto de 1946, conjuntamente com as candidaturas da Albânia, Mongólia, Afeganistão, Jordânia, Irlanda, Islândia, Síria e Suécia. Só são admitidos o Afeganistão, a Islândia e a Suécia<sup>27</sup>. De acordo ainda com Carlos Pereira, “Salazar não se apressa a assumir a derrota da candidatura de Lisboa e durante largos dias mantém o silêncio sobre a questão. Só a 4 de Setembro, praticamente uma semana depois do chumbo, o governo emite uma nota oficiosa em que denuncia o recurso ao veto por parte da URSS... (Branco, 2005: 151).

Em relação aos anos seguintes, pode-se afirmar que “Salazar está sem pressa na admissão de Portugal: minuciosamente ao corrente dos debates na Quarta Comissão e na Assembleia-Geral, sabe que aquela significa o desencadear do ataque ao ultramar: e a União Indiana, que em Nova Iorque se multiplica em propaganda antiportuguesa, não deixaria de suscitar a questão de Goa em ambiente favorável para Nova Deli” (Nogueira, 2000: 330). É neste contexto que, em 1954, o conflito sobre Goa se internacionaliza. Nehru torna o seu discurso mais violento e Salazar procura sensibilizar países amigos e aliados

---

<sup>27</sup> Resolução 8(1946), 29Ago46, do CS.



para as posições portuguesas. Em 24 de Julho de 1954, as autoridades indianas cortam os acessos terrestres aos enclaves portugueses de Dadrá e Nagar-Aveli, que ficam isolados. A disputa indo-portuguesa aumenta a partir daí.

Portugal acaba por ser admitido como membro das NU, na 555<sup>a</sup> sessão plenária da AG realizada a 14 de Dezembro de 1955 (resolução 995(X)), no âmbito de um acordo entre os EUA e a URSS que permitiu a entrada de 16 estados nesse dia. A declaração de aceitação por Portugal das obrigações constantes da Carta foi depositada junto do SG, a 21 de Fevereiro de 1956 (registo n.º 3155), estando publicada na *United Nations Treaty Series*, vol. 229, página 3, de 1958.

A entrada de Portugal para as NU parece assim algo extemporânea, sabendo-se que um dos pilares inequívocos da Carta era, e ainda é, o direito consagrado dos povos à autodeterminação (artigo 1º da Carta). Acresce que a política de autodeterminação e descolonização estava, nessa década, a ser seguida de forma efectiva pelas potências coloniais, nomeadamente pelo RU e França, membros permanentes do CS. É certo que Portugal se preparou para o problema, em 1951, através de uma revisão constitucional, que revogou o Acto Colonial de 1930 da Constituição de 1933, integrando na estrutura do estado os territórios ultramarinos. Foi o "Portugal do Minho a Timor", sendo que os territórios ultramarinos seriam províncias tal como o Alentejo ou as Beiras, e Portugal seria um estado unitário, multicontinental e pluriracial, suposto representar uma única nação, para além da descontinuidade geográfica, heterogeneidade étnica e cultural, ou da diferenciação dos estatutos de cidadania (Branco, 2006: 152). A ideia subjacente a esta revisão era claramente fugir ao artigo 73º da Carta, que obrigava os estados coloniais a informar o SG sobre a forma como preparavam a autodeterminação dos povos colonizados. Ou seja, com esta revisão, Portugal não se considerava abrangido pela Carta na questão da substância. Mas para além deste argumento Portugal também defendia que a questão das províncias ultramarinas caíam na área do seu domínio reservado, pelo que não deviam ser sequer discutidas nas NU. De acordo com Adriano Moreira na conferência que proferiu no IESM, em 11 de Março de 2009, Salazar acreditava profundamente na força do direito interno dos estados e nunca considerou a possibilidade de tal força ser colocada em causa.

Logo no dia seguinte à sua entrada Portugal iniciou diligências no sentido de levar a questão de Goa ao TIJ, entregando, em 19 de Dezembro de 1955, junto do SG uma declaração formal reconhecendo a jurisdição do TIJ e fazendo seguir para Haia uma delegação que, em 22 de Dezembro de 1955, entrega uma petição sobre o direito de



passagem em território indiano<sup>28</sup>. O governo indiano “apressadamente, procura recusar a jurisdição do Tribunal; mas este esclarece que uma recusa não pode aplicar-se a feitos já objecto de petição e sob justiça” (Nogueira, 2000: 401). Na questão de Goa releva que o assunto em questão nada tinha a ver com autodeterminação, mas sim com a pretensão de uma potência (Índia) sobre o território de outra potência (Portugal) sem qualquer lugar a autodeterminação, situação em tudo semelhante ao que aconteceu anos mais tarde, em 1975, com Timor-Leste. A causa acabou por ser ganha no TIJ em 12 de Abril de 1960<sup>29</sup>, mas mais importante do que ganhar o direito de passagem de Damão para os enclaves era o reconhecimento explícito da soberania de Portugal sobre os territórios, o que mostrava um bom indício para toda a causa de Goa e eventualmente ultramarina.

Mas independentemente desta vitória no plano jurídico, a situação na frente das NU complicar-se-ia bastante com as resoluções 1514(XV) e 1542(XV) da AG, respectivamente de 14 e 15 de Dezembro de 1960, que condenavam e ilegalizavam, interpretando o artigo 73º da Carta, toda a prática colonial portuguesa. Portugal não concorda com as resoluções e continua a esgrimir o mesmo conjunto de argumentos que, de todo, não colhem aceitação. Em 1961, com o início da guerra em Angola, o CS pronuncia-se nesta matéria resultando daí a resolução 163(1961) de 9 de Junho de 1961, condenando Portugal. Neste contexto, as relações luso-americanas degradaram-se ao ponto de entrarem em crise, durante todo esse ano. Contribuíram para essa crise vários factores. Por um lado a subida ao poder, no início de 1961, da nova administração presidida por John F. Kennedy, que reformulou a política externa norte-americana face ao continente africano, adoptando uma postura marcadamente anti-colonialista, pró autodeterminações e independências. Ou seja, os EUA iriam deixar de ter uma atitude “tolerante” ou de “neutralidade benevolente” em relação ao colonialismo português, tendo Salazar sido informado do facto. Por outro lado, no caso do assalto ao navio Santa Maria, em 22 de Janeiro de 1961, liderado por Henrique Galvão e membros do Directório Revolucionário Ibérico de Libertação em coordenação com o General Humberto Delgado, os EUA e RU não corresponderam ao governo de Portugal. Também, a tentativa de golpe de estado anti salazarista conduzido pelo ministro da defesa general Júlio Botelho Moniz, na tarde de 13 de Abril de 1961, mais conhecida pela “abrilada”, que de acordo com os responsáveis políticos portugueses da época continha sinais evidentes de envolvimento dos EUA. Em acréscimo, a posição americana

---

<sup>28</sup> Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/32/9107.pdf>>. Consultado em 31Mar09.

<sup>29</sup> Disponível em: <<http://www.icj-cij.org/docket/files/32/4521.pdf>>. Consultado em 31Mar09.



quer em relação à venda de armamento quer em relação à possível invasão do Estado Português da Índia não ia ao encontro das expectativas portuguesas.

Foi assim que sem grande surpresa e com inegável sentimento de impunidade, em 18 de Dezembro de 1961, a União Indiana desencadeia um ataque contra Goa, Damão e Diu, “...conduzido por forças do exército, aviação e marinha. Perfazem cerca de cinquenta mil homens os efectivos postos em acção por Nova Deli. Ao largo de Goa apresenta-se uma poderosa esquadra indiana: compõe-na o cruzador *Mysore*, navio-almirante, o porta-aviões *Vikrant*, e os cruzadores *Rajput*, *Beas*, *Rana*, ainda outros vasos de guerra” (Nogueira, 2000b: 374).

As posições americanas ganhariam alguma flexibilidade nos anos seguintes, graças principalmente ao trunfo português da Base das Lajes, Açores, e mesmo a alguns aliados na Europa como foi o caso da França do Gen. de Gaulle, mas é facto que no quadro das NU a tensão com a comunidade internacional foi permanente, o que provocou uma significativa degradação da imagem portuguesa na organização, e transformou Portugal num país atacado pelos inimigos e abandonado pelos amigos, em função da intransigência face aos territórios coloniais. Em 18 de Fevereiro de 1965, Salazar profere a célebre expressão “orgulhosamente sós” que caracteriza de forma notável a orientação da política externa portuguesa do final do Estado Novo, sendo que a AG através da resolução 2270 (XXII), de 17 de Novembro de 1967, aprovada por maioria com apenas sete votos contra e vinte e sete abstenções, considerou que “... *the colonial war... constitutes a crime against humanity and a grave threat to international peace and security.*”

Só a partir da revolução de 25 de Abril de 1974 é que as relações entre Portugal e as NU se normalizam. A descolonização tem lugar em 1975 e Portugal passou a ser membro activo nas actividades da organização, nomeadamente com a presidência da AG, em 1995, o lugar de membro não permanente do CS, de 1999 a 2001, a participação nas operações de paz, principalmente em Angola, Moçambique e Timor-Leste, e ainda algumas participações de relevo em agências especializadas na ONU como a FAO. Portugal procura aproveitar, dentro da sua dimensão, as oportunidades com que se depara para ganhar prestígio a nível internacional; a questão dos direitos humanos é hoje a grande bandeira portuguesa nas NU, e neste quadro se explica o empenho português nas operações de paz no âmbito da ONU. Mas também é verdade que a questão dos direitos humanos serve em grande medida como suporte para a defesa da questão de Timor, que Portugal tem defendido ao longo destes últimos anos, com algumas vitórias.



No entanto, mais recentemente, Portugal colocou-se por duas vezes em posição não coincidente com as NU: primeiro, em 1999, ao apoiar os ataques aéreos da OTAN à Sérvia; segundo, em 2003, ao apoiar politicamente, de forma quase incondicional, a intervenção dos EUA e do RU no Iraque.

Em síntese, o relacionamento de Portugal é bem ilustrativo do jogo de poder a que a organização está sujeita por todas as nações. Portugal não foi excepção, ao pretender das NU só as partes que são relevantes para o seu interesse nacional, conforme vai sendo definido em cada época. A nossa investigação permite concluir que de 1955 até 1961, Portugal consegue manter Goa pela via jurídica, recorrendo ao TIJ, mas essa vitória é finalmente ultrapassada pela lógica do “poder da força” da União Indiana. De 1961 até 1974, Portugal não consegue fazer valer os seus pontos de vista na organização e mantém uma postura de não acatamento do consenso geral em matéria de descolonização, facto que conduziu aos ostracismo político do país pela comunidade internacional. A partir de 1974, cumprido o destino histórico da descolonização, Portugal normalizou as suas relações com as NU, onde, sem grandes interesses a defender, tem privilegiado a defesa dos direitos humanos, principalmente no contexto da questão de Timor-Leste. No entanto, quer em 1999, quer em 2003, desvia-se da lógica “legalista” normalmente associada aos estados médios e pequenos, para se colar às posições da OTAN ou dos EUA.

Em matéria de relações internacionais e sistemas de alianças os traços fundamentais da postura nacional estão bem expressos nos parágrafos 7 do Conceito Estratégico de Defesa Nacional<sup>30</sup>, ou seja, apoia-se nos pilares NU, OTAN, União Europeia, relações transatlânticas, Comunidade dos Países de Língua Portuguesa e Organização de Segurança e Cooperação Europeia (por esta ordem).

---

<sup>30</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, de 20Dez02, publicada no Diário da República - I SÉRIE-B, n.º 16, de 20Jan03.