

O FUTURO POLÍTICO DA EUROPA

Quatro anos nas Nações Unidas: testemunhos, impressões, especulações

Paula Escarameia

Professora Associada – Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa

I. Introdução

De princípios de 1994 a meados de 1998 exerci funções de conselheira jurídica na Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, em Nova York, tendo trabalhado, fundamentalmente, na 6.^a Comissão da Assembleia Geral (Comissão Jurídica)¹. O presente artigo pretende traduzir, de algum modo, a riqueza e perturbação intelectual que tal actividade me causou, aventando a conceptualização de alguns traços dos processos de trabalho das Nações Unidas, alguma especulação sobre os mesmos e o seu eventual desenvolvimento futuro.

Após vários anos de estudo e ensino sobre a onu, que, contudo, se limitaram a aspectos teóricos da dita Organização e a contactos com outros académicos ou diplomatas que tinham participado em alguns dos seus trabalhos, houve aspectos que muito me surpreenderam no funcionamento da mesma². Alguns serão, provavelmente, fruto dos anos de transição específicos abarcados, mas creio que muitos são resultado de causas estruturais mais profundas e mais duradouras. Assim, começarei por expor aquilo que chamei o paradoxo dos nossos dias no funcionamento da onu, para posteriormente aventar possibilidades explicativas de tal paradoxo e especular sobre o futuro da Organização.

II. O paradoxo no actual funcionamento da onu

É interessante verificarmos que, após o fim da guerra fria, e ao contrário do que sucedeu com os anteriores conflitos mundiais do século xx, não se levantam vozes, entre quaisquer dos principais actores da cena mundial, sejam eles Estados, organizações interestatais, organizações não-governamentais, indivíduos com estatuto especial, multinacionais, etc., para a eliminação da Organização das Nações Unidas. Pelo contrário, salvo opiniões mais ou menos marginais, quase que há um consenso sobre a necessidade do reforço do seu papel desde que se reformem certos aspectos da dita Organização. Assim, parece que todos pretendem, não a substituição, mas antes a reforma das Nações Unidas.

Tal reforma, até agora, não foi possível. Foram criados vários Grupos de Reforma, isto é, comités abertos a todos os Estados-membros, com agendas de trabalho sobre reformas específicas de aspectos concretos, a obter por consenso, alguns dos quais se têm reunido desde 1992, sem que nenhum resultado concreto tenha, até agora, sido obtido³. Este estudo voltará a este ponto na última parte, pelo que me limitarei a referir nesta instância que a única emenda da Carta até agora acordada, que entrará em vigor aquando da revisão, que se pretende global, da mesma, proveio, não dos ditos Grupos de Reforma, recentemente constituídos, mas sim do Comité sobre a Carta das Nações Unidas e sobre o Reforço da Organização, que funciona desde 1974⁴ sob a égide da 6.^a Comissão. A

referida revisão refere-se à eliminação das referências a «Estados inimigos» nos artigos 53.º, 77.º e 107.º⁵.

Talvez seja previsível que uma década não seja suficiente para produzir as tão esperadas revisões da Carta, já que os condicionalismos do artigo 108.º são apertados, exigindo-se a aprovação por dois terços dos membros da Assembleia Geral, ratificações de dois terços dos Estados-membros da Organização e, fundamentalmente, a inclusão obrigatória, entre estas, das ratificações dos membros permanentes do Conselho de Segurança⁶. As possibilidades processuais abertas pelo artigo 109.º, que se refere a uma Conferência Geral dos membros das Nações Unidas destinada a rever a Carta, a ser convocada por dois terços dos membros da Assembleia Geral e nove quaisquer membros do Conselho de Segurança, evitando, deste modo, o bloqueio pelo veto (embora, nos termos do n.º 2, o mesmo funcione aquando das ratificações, em que tudo se passa como no artigo 108.º), nunca foram utilizadas. As pressões políticas impediram mesmo o cumprimento do preceituado no n.º 3 do referido artigo, que exige meramente uma maioria simples e o voto de quaisquer sete membros do Conselho de Segurança para a inclusão na agenda da Assembleia Geral da sua convocação, se acaso a mesma se não tivesse realizado até à décima sessão anual da Assembleia.

Apesar de não ter sido ainda possível a aprovação de reformas da Organização, algumas das quais não implicam a revisão da Carta e nem mesmo das Regras Processuais da Assembleia Geral⁷, seria razoável esperar que os aspectos mais criticados, e em relação aos quais mais consenso há para serem objecto de uma urgente reforma, como sejam a desigualdade entre os Estados-membros, a preponderância dos membros permanentes do Conselho de Segurança (chamados correntemente, na gíria das Nações Unidas, P5, de «Permanent 5»), a falta de democraticidade na existência e funcionamento de vários órgãos, mormente o Conselho de Segurança, o aumento do fosso entre os níveis de desenvolvimento dos vários Estados, etc., se estivessem a atenuar nestes tempos que se esperam ser de pré-reforma da Organização. Ora aqui reside o paradoxo de que tenho vindo a falar. É que, ao contrário duma atenuação destes aspectos, considerados quase consensualmente como negativos, o oposto parece estar a passar-se, isto é, uma acentuação dessas tendências que vão contra o caminho que parece ser o escolhido para a reforma.

Da minha experiência, salientarei fundamentalmente quatro aspectos em que o agravar de desigualdades no acesso e concretização do trabalho das Nações Unidas me parece patente, cingindo-me aos processos utilizados na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança.

Conselho de Segurança

1. Manutenção da Paz – Seria talvez de esperar que o Conselho de Segurança, no confronto de competências com a Assembleia Geral, se limitasse às funções de manutenção da paz e segurança internacionais⁸ para ele prescritas no n.º 1 do artigo 24.º, não entrando por campos em que eventualmente poderá haver colisão com a Assembleia Geral, único órgão principal em que os princípios da representatividade e igualdade dos Estados se encontram assegurados, maxime através dos n.os 1 dos artigos 9.º e 18.º⁹. Contudo, a realidade do pós-guerra fria tem sido precisamente a inversa: o Conselho de Segurança tem alargado o âmbito das suas funções, designadamente passando a pronunciar-se, sobretudo através de várias resoluções referentes às forças de manutenção

da paz, sobre aspectos relativos à reconstrução sócio-económica e política do território em causa. Deste modo, não apenas o fim da guerra fria levou ao aumento do número de forças de manutenção da paz (há, presentemente, dezoito a operar¹⁰), o que, em si mesmo, poderá levantar algumas objecções (pelo menos dos mais puristas, já que a própria figura não se encontra consagrada na Carta¹¹ e à mesma se recorreu, adoptando uma proposta do Canadá a que o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld deu forma concreta, a pedido do Conselho de Segurança, em 1960, aquando da guerra do Congo), mas também através da atribuição de funções às mesmas que a Carta não atribui sequer ao Conselho.

2. Sanções – Até 1989, o Conselho não aplicou praticamente sanções, tendo as excepções sido apenas os casos da Rodésia e da África do Sul. As sanções passaram a proliferar posteriormente, havendo presentemente sanções decretadas contra o Iraque, Angola (unita) e a Somália¹². Mais uma vez, não foi apenas o número que aumentou mas, mais significativamente, o conteúdo das mesmas. Estas sanções passaram, em alguns casos, a visar entidades que não são Estados, como é o caso óbvio da unita, e, por vezes, a visar indivíduos enquanto tal, como sejam os dirigentes da unita ou o ex-Presidente do Haiti. Este tipo de prática transforma, de algum modo, o Conselho de Segurança num órgão proferidor e executante de sentenças, o que agrava a sua imagem de parcialidade política e conduz a reacções sobre o modo como entende presentemente o seu papel.

3. Tribunais Internacionais «Ad Hoc» – A criação, pelo Conselho de Segurança, dos Tribunais Internacionais para a ex-Jugoslávia e o Ruanda¹³, representa, provavelmente, o ponto mais arrojado no exercício de funções do pós-guerra fria. Os Tribunais foram criados ao abrigo do Capítulo vi (Solução Pacífica de Controvérsias), como meios, segundo o parecer justificativo do Departamento de Assuntos Jurídicos do Secretariado, dissuasores de situações que levem à quebra da paz e segurança mundiais. No entanto, nenhum artigo prevê expressamente a dita possibilidade, pelo que foi ressentido, a nível de vários órgãos da onu, o exercício destes poderes pelo Conselho, tendo precisamente esta atitude de desagrado impulsionado a criação, pelo trabalho da Assembleia Geral, através de um seu órgão subsidiário, do Tribunal Criminal Internacional, cujo estatuto foi aprovado em Roma, em 17 de Julho de 1998. Para alguns Estados, a criação dos dois tribunais ad hoc foi ilegal, recusando-se o México, ainda hoje, a votar na eleição dos respectivos juízes.

Assembleia Geral

1. Posição dos Membros Permanentes do Conselho de Segurança na Assembleia Geral – Estranhamente, é na própria Assembleia Geral que estas tendências para a desigualdade, anteriormente referidas, são mais visíveis. O caso mais óbvio é o dos P5, que detêm, hoje mais que nunca, um poder imenso na Assembleia Geral e nos seus órgãos subsidiários, ao ponto de se poder mesmo afirmar que presentemente são «permanentes» em praticamente todos os órgãos da Organização. A este respeito, é particularmente elucidativo o excelente documento produzido pela Argentina em que se prova estatisticamente, através da presença destes Estados em praticamente todos os órgãos, grupos de trabalho, etc., o que foi designado por esta delegação como «efeito de cascata»¹⁴. Em sede de outro órgão principal que não a Assembleia, importa referir que os membros permanentes tiveram sempre juízes das suas nacionalidades no Tribunal Internacional de Justiça, à excepção da China, e esta apenas durante o período da revolução cultural, por não ter querido

apresentar candidato. Tirando o Reino Unido, nenhum destes membros aceita hoje, contudo, a jurisdição do dito Tribunal, o que mostra o poder que reside no simples facto de se ser membro permanente do Conselho de Segurança¹⁵.

2. Posição Particular dos Estados Unidos da América – Entre os membros permanentes destacam-se, naturalmente, pela sua actual posição de única superpotência, os Estados Unidos. Seria possível pensar que se seguisse a tónica dominante em praticamente todos os discursos oficiais sobre as Nações Unidas, em que várias autoridades, desde a administração americana ao Senado, têm defendido a necessidade de reforma da onu, pelo menos a do Secretariado, que a sua atitude fosse de cooperação com a Organização e que, em relação aos outros Estados-membros fosse, de algum modo, patronizante. Não é essa, contudo, a posição que os Estados Unidos têm tido, havendo, presentemente, um estranho e quase que total isolamento deste Estado mesmo face aos seus tradicionais aliados e um quase aberto antagonismo em relação à Organização.

A atitude de isolamento é visível em quase todos os órgãos e em quase todos os temas e chega a atingir proporções inesperadas, como aquando do voto contra o Estatuto no novo Tribunal Criminal Internacional, já referido, em que os Estados Unidos me parece que tiveram apenas como seus parceiros, para além de Israel, a China, o Iraque, a Líbia, o Iémen e o Qatar, Estados estes normalmente não associados com a concepção de direitos humanos defendida pelo mundo ocidental¹⁶.

Mas o isolamento não se limita a instâncias fundamentais como a agora referida, estando presente em todos os momentos: um exemplo ilustrativo pode ser o que se passou aquando da aprovação da resolução sobre as relações com o país anfitrião, na 6.^a Comissão, em 1997. Todos os anos é aprovada, geralmente por consenso, uma resolução relativa a questões decorrentes do facto de a sede da onu ser nos Estados Unidos e, mais particularmente, em Nova York. O ano de 1997 tinha sido muito agitado no âmbito do Comité sobre as Relações com o país anfitrião, não tanto devido às tradicionais limitações a viagens de membros da delegação cubana, mas sobretudo por causa da posição da cidade de Nova York quanto ao estacionamento diplomático¹⁷. A questão tivera uma cobertura mediática muito grande, só igualável pelo Conselho de Segurança em relação a intervenções armadas em algum Estado, e muitas delegações tinham-se manifestado contra o facto de o Comité ser um órgão restrito, composto apenas por quinze membros (o país anfitrião e catorze outros, escolhidos pelo Presidente da Assembleia Geral) quando as deliberações do mesmo interessavam a todos os Estados da Organização. Assim, Cuba propôs que do mandato do ano de 1998 do Comité constasse a questão da sua composição, incluindo o alargamento da mesma. Ora foi precisamente o país anfitrião que, tendo praticamente todos os membros a favor duma adopção por consenso da dita resolução, pede a votação da mesma, tendo a sua posição sido derrotada por larguíssima maioria, já que só contou com cerca de dois ou três votos a seu favor¹⁸.

Se acaso há numerosas instâncias deste isolamento, há também zonas de aberta hostilidade, sobretudo visíveis nas questões orçamentais e na constante recusa dos Estados Unidos em pagarem as suas quotas em dívida. Segundo a escala de pagamentos aprovada pela Organização nos primórdios da sua existência, e hoje objecto de vários trabalhos para a sua revisão, que ainda não produziram os frutos desejados, os Estados Unidos pagam 25 por cento do montante do orçamento regular¹⁹ da onu, que corresponde à prestação máxima. O artigo 19.º da Carta prescreve que, se o montante em dívida à Organização igualar ou exceder a soma das contribuições devidas nos dois anos

anteriores completos, o Estado em causa perde o direito de voto na Assembleia Geral²⁰. Assim, os Estados Unidos têm mantido uma dívida que quase chega ao montante em questão, sem, contudo, o atingir, não perdendo, deste modo, o direito de voto, e têm usado este mecanismo como arma para pressionar a onu, que fica assim privada de recursos financeiros muito significativos.

3. Importância Acrescida dos Estados Poderosos – Como já referido anteriormente, seria de esperar que, pelo menos na Assembleia Geral, órgão representativo por natureza, as tendências para a progressiva democraticidade do sistema fossem mais visíveis. Precisamente o contrário me foi dado observar, pela conjugação de uma série de factores que, em última instância, levam precisamente ao resultado oposto.

O trabalho em praticamente todas as Comissões da Assembleia tem aumentado muito nestes últimos anos, não só devido à necessidade de fazer frente à nova realidade do pós-guerra fria mas também porque o findar desse conflito levou ao redobrar de ânimo em muitos projectos novos, ao retomar de muitos projectos anteriormente abandonados e assim sucessivamente. Esta particular intensidade dos trabalhos da Assembleia conduziu ao multiplicar de instâncias orgânicas constituídas especificamente para levar avante determinado projecto, pelo que o número de comités, subcomités, grupos informais, grupos informais-informais, etc., não pára de aumentar²¹.

Esta intensidade dos trabalhos, que se revela na sua multiplicidade orgânica e temporal, leva a que as grandes delegações controlem efectivamente todas as negociações, já que só elas têm o número suficiente de membros para estarem presentes em várias reuniões simultâneas e para manterem a sua presença durante longas horas ininterruptamente. Devido ao acréscimo de trabalho e à incapacidade que a onu tem, por causa da presente crise financeira, de garantir equipas de intérpretes, muitas das reuniões passam a assumir o papel de encontros informais, em pequenas salas sem tradução, onde o aspecto da transparência dos trabalhos fica seriamente comprometida. Na prática, estas reuniões, chamadas, na gíria da onu, «informais-informais», não são anunciadas previamente de modo oficial, mormente através do Jornal das Nações Unidas, publicado diariamente e contendo a lista e locais das reuniões do dia em questão. Assim, a intensidade dos trabalhos conduz à proliferação de grupos informais e a uma série de reuniões fechadas. As longas horas e a simultaneidade das mesmas torna virtualmente impossível a participação, não apenas das delegações de pequena dimensão, mas mesmo das de dimensão média.

A tudo isto alia-se outro factor determinante para a morosidade das negociações e o reforço do papel dos Estados mais poderosos: o quase que completo abandono, sobretudo a nível de Comissões mais «técnicas», como a 5.^a e a 6.^a, de votações e a sua substituição pelo método do consenso. Tal método não consta da Carta e nem mesmo é mencionado nas Regras Processuais da Assembleia, tendo sido utilizado, pela primeira vez, com relevo, na Conferência das Nações Unidas sobre Direito do Mar de 1982²². Se acaso este método tem aspectos positivos, já que, em princípio, facilitará o futuro cumprimento pelos Estados do preceituado em convenções por eles acordadas, as desvantagens surgem, não só pelo tempo acrescido que demoram as negociações, o que, como anteriormente referido, beneficia as grandes delegações, mas também, e sobretudo, quando se converte quase que na única forma possível de aprovação, fazendo proscrever o método da votação para algo que só poderá ser exigido por «revolucionários». Na realidade, o método do consenso, quando aplicado a temas politicamente controversos,

corresponde, em termos práticos, ao veto das grandes potências: se um pequeno país está relativamente isolado numa posição, não tem a força política para fazer parar um processo de consenso, enquanto tal é relativamente fácil para a China ou para os Estados Unidos, por exemplo, por questões que, para esses Estados, poderão ser de muito menor importância do que o assunto pode ser para o dito país pequeno que não conseguiu fazer valer a sua posição contra os restantes membros.

III. Uma hipótese

Porque se passa tudo isto? Porque será que estamos, hoje em dia, quando se fala mais de reforma que nunca, perante uma Organização em que o poder dos fortes é cada vez maior e o dos fracos cada vez menos visível? Perante uma Organização que dá cada vez maior relevância aos membros permanentes do Conselho de Segurança fazendo-o através de métodos processuais e orgânicos aparentemente inócuos?

Muitas poderiam ser as explicações, nestes tempos de transição paradigmática do Direito Internacional e das relações internacionais²³. A que vou aventar é uma mera possibilidade, ainda mal consolidada pela invasão de informação que recebi nestes últimos anos e a falta de maturação na reflexão sobre a mesma. É provavelmente uma explicação menos óbvia do que a que derivaria do simples reflexo na Organização do jogo de forças políticas no mundo exterior à mesma mas, talvez, por ser mais profunda, esteja mais enraizada e cause mais determinantemente o comportamento em causa.

Na realidade, creio que a Onu é hoje palco duma série de conflitos de forças, algumas das quais lhe são internas e outras externas e o modo como se tem comportado como instituição reflecte a reacção que lhe tem sido possível nestes tempos que correm.

Internamente, talvez que a força mais constantemente sentida pelas grandes potências, que as leva à defesa e reforço dos seus privilégios por métodos sobretudo processuais, seja o confronto de poderes entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança. É longa a história desta tensão, derivada da reacção contra a composição não-democrática do Conselho e o poder de veto, tendo tido momentos mais ou menos altos no decorrer destes quase cinquenta e cinco anos de existência da Onu. Como base jurídica argumentativa para as partes, serviram sempre os artigos 11.º e 12.º da Carta, invocados num ou noutro sentido²⁴. Provavelmente, o ponto mais visível desta tensão surgiu logo nos princípios da vida da instituição, com a aprovação da resolução da Assembleia Geral «Unidos para a Paz» (Res. 377A (v), de 3-11-1950), que, fundamentalmente, permite que este órgão delibere sobre questões de paz e segurança internacionais (incluindo a recomendação sobre o envio de forças das Nações Unidas) mesmo que o Conselho de Segurança se encontre a discutir o assunto, se este não for capaz de se pronunciar sobre a questão, e desde que quaisquer nove membros do Conselho ou a maioria dos membros da Assembleia requeiram uma reunião extraordinária da Assembleia para se debruçar sobre o assunto²⁵. A resolução surgiu no contexto do conflito na Coreia, em consequência dos esforços dos Estados Unidos, que ainda detinham, em 1950, quando a resolução é aprovada, uma maioria significativa de apoiantes na Assembleia, tentando assim contornar o veto da União Soviética no Conselho²⁶.

O que é novo nos tempos presentes não é, assim, a tensão existente entre os dois órgãos, já visível na própria atribuição de funções aquando da redacção da Carta²⁷ e comprovado variadas vezes na prática: o que é diferente agora é que a tradicional «paralisia» do Conselho de Segurança, devido ao uso do veto, e o tradicional «dinamismo» da

Assembleia Geral, resultante da força do bloco predominante, fosse ele constituído pelos aliados do poder ocidental, nos primeiros tempos, ou pelos países do chamado Terceiro Mundo, em tempos mais recentes, parece que quase se inverteram nos dias de hoje. A transferência dessa «paralisia» do Conselho para a Assembleia não é total, já que ainda há situações em que o consenso não tem sido possível no Conselho, mormente nos casos dos bombardeamentos de 1998 ao Iraque ou da recente intervenção da nato no Kosovo, mas o grau de transferência é notável²⁸. Ao mesmo tempo que o Conselho de Segurança adquiriu um dinamismo nunca antes visto, a Assembleia tem-se tornado cada vez mais incapaz para tratar de assuntos politicamente muito controversos. Talvez haja duas razões principais para esta situação: o número de membros da onu tem vindo a aumentar com o fim da guerra fria e o conseqüente desmembramento de vários Estados, o que torna mais difícil a tomada de posições conjuntas e, sobretudo, tem-se assistido à diluição do poder anteriormente predominante dos Não-Alinhados. O Movimento congrega hoje mais membros que nunca, tendo mais que dois terços da maioria na Assembleia, o que lhe permitiria, em princípio, a adopção de quaisquer resoluções²⁹ neste órgão. O que se passa, contudo, é que não há coesão no Movimento, sendo muito díspares as posições sempre que há necessidade de passar da petição de princípios a acções ou posições que exigem maior especificidade. Presentemente, o movimento é controlado pelos tradicionais actores principais do mesmo, como sejam o Egipto, Cuba, a Indonésia ou a Costa Rica que, normalmente, recebem um mandato muito genérico para representarem em reuniões e negociações a posição do Movimento e que, frequentes vezes, face à dinâmica inevitável dos debates e à impossibilidade prática de reuniões frequentes de tão numeroso grupo, têm que o exorbitar, o que leva, em alguns casos, a que o resultado final e o modo como exercem o voto os restantes membros não venha a ser exactamente o mesmo que o porta-voz expressou.

Assim, actualmente, a Assembleia tem uma atitude de «alergia» e mesmo de quase hostilidade em relação ao Conselho de Segurança, como reacção ao engrandecimento daquele e correspondente enfraquecimento de si própria. Por seu turno, o Conselho, ou, melhor dizendo, as grandes potências, que, ou estão presentes no mesmo ou são aliadas de algum dos membros com veto, sentem que o caminho se encontra aberto para a aplicação dos seus pontos de vista, devido à incapacidade que a Assembleia tem de lhes fazer frente.

Contudo, esta posição de «engrandecimento dos grandes», pode ser resultado de causas mais profundas e que têm origem em movimentos externos à Organização. Certamente que muitos factores poderiam ser invocados, mas vou apenas sublinhar quatro de entre eles, limitando-me a categorias de novos actores internacionais e ao modo como interactivam com a onu. Destacarei aqui quatro desses novos agentes, que, apenas pela sua simples existência e, ainda mais, pela importância que têm vindo a adquirir nas relações internacionais, ameaçam de algum modo a ortodoxia de uma Organização baseada e fundamentada na ideia de que os Estados são, se não exclusivamente, pelo menos quanto ao núcleo duro das relações internacionais, o fundamento último em que assenta a lógica da estruturação mundial. Os actores em questão são, por ordem cronológica do seu aparecimento como peças relevantes nas relações internacionais, os indivíduos, os movimentos com base territorial, as empresas multinacionais e as organizações não-governamentais.

a) Os indivíduos – Certamente desde há muito que lhes é reconhecido algum peso nas relações entre Estados, pelo menos no que respeita à protecção internacional dos direitos humanos, tanto na própria Carta, designadamente nos artigos 1.º, n.º 3, e 55.º³⁰, como com aprovação do marco histórico que é a Declaração Universal dos Direitos Humanos, de 1948 e a entrada em vigor e ampla ratificação da Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, também de 1948, e dos Pactos Internacionais de Direitos Cívicos e Políticos e de Direitos Económicos, Sociais e Culturais, de 1966³¹. É inevitável que a protecção dos direitos humanos vá sempre, de algum modo, contra a ideia de soberania de um Estado, já que são impostas regras sobre tratamento dos seus cidadãos, e, se acaso a maior parte das vezes estas regras são aceites pelo mesmo voluntariamente, mormente através da ratificação de tratados, muitas vezes elas são-lhe efectivamente impostas, através da criação do costume internacional que, neste campo, muitas vezes assume a força de jus cogens. Assim, por exemplo, seria impensável que Portugal pudesse argumentar, até alguns meses atrás, com a falta de adesão à Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio para, impunemente, cometer tal crime³².

Para além desta já felizmente tradicional protecção, que, cada vez se torna menos teórica³³, há indivíduos que, pelo desempenho das suas funções, assumem papéis relevantes na cena internacional. Claro que é imediato pensar-se em chefes de Estado e outros membros do aparelho estatal. Raras vezes nos referimos, contudo, a indivíduos que integram delegações a conferências ou, simplesmente, a representantes nas várias Comissões da Assembleia Geral. Neste campo, a experiência que tive nas Nações Unidas convenceu-me da importância fundamental que tem o delegado ou delegada em questão, sobretudo em Comissões de carácter mais técnico (em que as opções políticas estão sempre presentes, mas nem sempre imediatamente visíveis porque encobertas por uma série de conhecimentos que envolvem um vocabulário próprio, conhecimentos estruturais de base, etc.), sobretudo se o país que representa tem a flexibilidade própria dos Estados de dimensão média ou pequena. O facto é de tal modo conhecido na 6.ª Comissão que se afirma que, por vezes, quando um novo delegado substitui o antigo, é como se o país tivesse mudado e não apenas o representante.

Há, contudo, pessoas que não são representantes estatais mas cuja influência, enquanto indivíduos, é muito grande, como sejam os juizes dos tribunais internacionais, mormente do Tribunal Internacional de Justiça, e, claro, os altos funcionários do Secretariado, encimados, naturalmente, pelo Secretário-Geral.

Quanto aos juizes do Tribunal Internacional de Justiça, a consciência de que a sua actividade seria decisiva para o desenvolvimento do direito internacional vem de muito longe e já se aplicara aos seus antecessores do Tribunal Permanente de Justiça Internacional. Fundamentalmente, os receios dos Estados, maxime dos Estados fortes, em relação à imposição de limites à sua actuação reflectiu-se em dois aspectos: o facto de a jurisdição de ambos os tribunais não ser obrigatória, apesar dos esforços de, há pelo menos, um século³⁴, e o facto de se ter estabelecido um complexo processo de eleição dos juizes, com um papel decisivo do órgão político por excelência, hoje o Conselho de Segurança. Na realidade, o processo de eleição provém já do sistema adoptado para o Tribunal Permanente de Arbitragem Internacional, criado pelas Conferências da Paz da Haia de 1899 e 1907, e desenvolvido no seguimento de proposta pelo Comité Root-Phillimore, nomeado para o efeito pelo Conselho da Sociedade das Nações³⁵.

Actualmente, encontra-se consagrado, fundamentalmente, nos artigos 4.º a 12.º do Estatuto do Tribunal, começando pela nomeação pelos grupos nacionais, passando pela votação simultânea no Conselho de Segurança (onde não opera o veto) e pela Assembleia Geral e por um complicado sistema para preenchimento de vagas caso não seja possível uma coincidência de escolhas entre a Assembleia e o Conselho³⁶. Contudo, e apesar da intervenção do Conselho de Segurança, houve uma tentativa de manter ao máximo a independência dos juizes, não só pelos tradicionais requisitos pessoais para a sua candidatura³⁷, pela origem da propositura da mesma nos grupos nacionais³⁸ e não nos governos de cada Estado-membro e pela ausência de veto nas votações no Conselho. Seria de pensar que, no período que se pretende reforma, tais traços fossem sublinhados e exigidos com reforçado empenho. Entretanto, o que pude observar foi, mais uma vez, precisamente o contrário: o papel dos juizes é visto como uma ameaça e, como resultado, as eleições para o órgão judicial tornaram-se, com a excepção das eleições para os membros não-permanentes do Conselho de Segurança, as mais politizadas de todas, no sentido de que o envolvimento dos aparelhos estatais em todo o processo é verdadeiramente pronunciado, conduzindo, cada vez mais, a que os candidatos sejam pessoas da confiança do regime dos países de que são nacionais.

Contudo, é, talvez, na eleição do Secretário-Geral que mais visível é a reacção dos Estados que mais têm a ganhar com a manutenção da presente ordem a esta nova força que seria o papel reforçado dos indivíduos, enquanto tais, na cena mundial. Nunca foi clara a inserção das funções de um indivíduo numa estrutura em que o monopólio, pelo menos teórico, pertence a entidades estatais e interestatais. Foram muitos os debates na Conferência de São Francisco sobre os poderes do Secretário-Geral e foi apenas por pressão dos Estados que não haviam participado nas negociações anteriores que surge o artigo 99.º, que permite ao Secretário-Geral chamar a atenção do Conselho de Segurança para assuntos referentes à paz e segurança mundiais, poder este antes nunca conferido a um indivíduo, na sua capacidade pessoal e não como representante de um Estado³⁹. Ora, tais poderes e a figura crescentemente mediática e emblemática do Secretário-Geral em tempos de transição entre ordens têm sido vistos, por vezes, como uma ameaça pelos Estados que detêm mais poder actualmente, levando a situações como a não renovação do mandato de Boutros-Ghali e aos extremos cuidados na eleição de Kofi Annan, um burocrata com larga experiência na Organização (isto é, um indivíduo que garantiria mais facilmente a resistência contra as «ameaças do exterior» a que já fiz referência⁴⁰).

b) Os movimentos – Nunca foi confortável a inserção da ideia de autodeterminação numa estrutura estatal, não só porque, conceptualmente, tem potencial para acabar por colidir com o tão acarinhado princípio da integridade territorial, mas também porque o sujeito do próprio direito não se integra na rigidez duma estrutura estatal, já que se trata de um movimento, normalmente com uma base territorial⁴¹. A própria Carta, baseada, estruturalmente, na divisão estatal do mundo e no respeito pelas fronteiras territoriais, maxime através da proibição do uso da força, deu-lhe apenas um papel menor, sendo que o conceito é apenas referido nos artigos 1.º, n.º 2, e 55.º, sem que nunca sejam indicados quais os sujeitos desse direito, as formas que poderia revestir ou a sua compatibilização com a proibição do uso da força⁴².

O conceito continua de tal modo controverso que foi o ponto mais difícil de negociar na morosa elaboração da Declaração por Ocasião do 50.º Aniversário das Nações Unidas, que veio a ser aprovada em 24 de Outubro de 1995 na sessão especial da Assembleia

Geral que reuniu Chefes de Estado e de Governo. A Declaração demorou quase dois anos a negociar, tendo sido controverso quase tudo a seu respeito, começando pela sua estrutura, dimensão, aspectos a cobrir, ordem dos mesmos, etc., para além, naturalmente, do que substantivamente é dito sobre cada um dos temas. Acabou por ter uma parte geral introdutória seguida de partes específicas sob as epígrafes da «Paz», «Desenvolvimento», «Igualdade», «Justiça» e «Organização das Nações Unidas»⁴³. A questão da autodeterminação, após muitos debates, acabou por ser inserida na parte referente à paz (ponto 1 da Declaração) e o seu texto é de tal modo circular e conturbado que valerá a pena citá-lo: «1. Para fazer face a estes desafios, e tendo presente que a acção para assegurar a paz, segurança e estabilidade mundiais será fútil se não forem satisfeitas as necessidades económicas e sociais dos indivíduos... Continuamos a reafirmar o direito de autodeterminação de todos os povos, considerando a situação particular dos povos sob domínio colonial ou estrangeiro ou sob ocupação estrangeira, e a reconhecer o direito dos povos à acção legítima, de acordo com a Carta das Nações Unidas, para efectivarem o seu direito inalienável de autodeterminação. Tal não será interpretado no sentido de autorizar ou encorajar qualquer acção que leve ao desmembramento ou que prejudique, total ou parcialmente, a integridade territorial ou a unidade política de Estados soberanos e independentes que actuem em cumprimento do princípio de direitos iguais e autodeterminação dos povos e, conseqüentemente, tenham um Governo que represente todo o povo que pertença a um território sem distinção de qualquer espécie».

As cautelas extremas de que é rodeado este direito e as contradições em que o seu rocambolesco enunciado inevitavelmente cai, são bem o exemplo, não só das dificuldades teórico-conceptuais da sua inserção na presente estrutura, mas também dos perigos reais para o poder estabelecido que a sua efectivação acarreta. Praticamente todos os Estados envolvidos nas negociações tinham posições muito determinadas quanto ao tema porque, ou tinham territórios sob sua jurisdição noutros continentes, ou tinham movimentos secessionistas ou pré-secessionistas nos seus territórios continentais, ou consideravam que parte dos seus territórios estavam ocupados por estrangeiros, ou eram aliados de povos dominados que só através deles tinham voz nas Nações Unidas ou tinham disputas antigas quanto a fronteiras, ou ainda por uma série de outras razões.

O que parece importante referir nesta instância é que a autodeterminação foi sempre sentida como uma ameaça ao status quo pelos detentores do poder, não sendo, por isso, de estranhar que os maiores opositores à referência e desenvolvimento do tema na Declaração tenham sido os «guardiões» da actual ordem, mormente os membros permanentes do Conselho de Segurança e que o tenham feito com muito maior força que aquando da produção da verdadeira «revolução» no conceito, obtida através das resoluções da Assembleia Geral 1514 (xv) e 1541 (xv), de 1960.

c) As Organizações Não-Governamentais – Como é patente a qualquer um nos dias de hoje, as ongs desenvolvem uma actividade intensa na cena internacional, cobrindo praticamente todos os sectores e aparecendo ora para colmatar, em campo, sobretudo em situações de crise, as falhas dos actores tradicionais, mormente os Estados, ora para informar a opinião pública mundial de factos que cada vez mais os indivíduos duvidam os Estados possam fornecer de modo objectivo e atempadamente. As ongs têm vindo a adquirir um peso crescente na estrutura das Nações Unidas, tendo partido apenas da tímida redacção do artigo 71.º, que permite ao Conselho Económico e Social «entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não-governamentais...»⁴⁴.

Hoje em dia as ongs estão fortemente representadas e contribuem activamente sobretudo para os trabalhos das 2.^a e 3.^a Comissões da Assembleia Geral (assuntos económicos e financeiros e assuntos sociais, humanitários e culturais), tendo começado a participar também nos trabalhos da 6.^a Comissão. O seu contributo para a elaboração do Estatuto do Tribunal Criminal Internacional, por exemplo, foi decisivo. Os estudos apresentados pelas principais ongs neste processo, designadamente a Amnistia Internacional, a Human Rights Watch, o Lawyers' Committee são, muitas vezes, notáveis, e representam um esforço que muito poucas representações governamentais seriam capazes de efectuar por não terem conhecimentos ou meios necessários para os empreender.

Contudo, as ongs têm, nas Nações Unidas, sobretudo uma actividade de lobby dos delegados governamentais, já que, evidentemente, não participam das reuniões informais onde as decisões são realmente tomadas nem têm qualquer poder de voto⁴⁵. A sua presença é, contudo, muito sentida e, por vezes, muito hostilizada por várias delegações estatais. Para além do sentimento de que, devido ao desconhecimento de como as negociações decorrem na realidade, as suas propostas são por vezes irrealistas, há uma objecção de fundo, às vezes ouvida, de que as ongs não têm qualquer legitimidade democrática, já que os seus representantes não tiveram como base de apoio uma população que os tenha eleito para o cargo que agora desempenham. Claro que esta objecção não contorna a questão de que muitos dos representantes dos Estados-membros da Organização também não foram eleitos por processos democráticos, mas o certo é que a lógica da Carta assenta numa divisão estatal (Estado este nuclearmente referido a um território) do mundo, conferindo assim uma legitimidade formal a quem quer que represente um Estado. Vivemos, pois, numa época em que é crescentemente incómodo o monopólio dos Estados mas em que não há ainda um modelo mais moderno, que os substitua por outras entidades, como associações de indivíduos que partilhem interesses ou características específicas comuns. Assim, como em todas as épocas de transição, tenta-se a coabitação de vários elementos, alguns do sistema vigente, outros de sistemas que talvez um dia venham a vigorar. Esta convivência aparece, de algum modo, traduzida no último parágrafo da Declaração na Ocasão do 50.^o Aniversário das Nações Unidas, na secção referente à própria Organização: «17. Reconhecemos que o nosso esforço comum será mais bem sucedido se for apoiado por todos os actores interessados da comunidade internacional, incluindo as organizações não-governamentais, as instituições financeiras multilaterais, as organizações regionais e todos os actores da sociedade civil. Consideraremos bem-vindo e facilitaremos tal apoio, de modo apropriado».

d) As multinacionais – Num mundo em que a economia e a finança adquirem cada vez maior importância e em que as grandes empresas multinacionais influenciam de modo determinante, não só políticas internas mas também situações internacionais, parece-me surpreendentemente limitado o debate, na onu, sobre o seu papel. O assunto é praticamente um tabu, por levantar intermináveis debates entre Estados em vias de desenvolvimento e países da nacionalidade das multinacionais, não tendo sido possível, até agora, regulamentar a sua actividade ou criar um órgão dessa função encarregue. Um reflexo dessa incapacidade reside no parágrafo 17 da Declaração do 50.^o Aniversário, agora mesmo transcrito, em que, após longas discussões sobre a sua inclusão como actores internacionais que a onu apoiaria, as multinacionais foram eufemisticamente nomeadas como «instituições financeiras multilaterais», dando impressão, ao leitor mais apressado, que nos referíamos a entidades como o Banco Mundial ou o fmi, quando, na

realidade, estas são instituições especializadas do sistema da onu e não organizações exteriores ao mesmo, que são o objecto do referido artigo⁴⁶. Assim, há a percepção clara de que as multinacionais desempenham um papel determinante nas relações internacionais contemporâneas mas, ao mesmo tempo, há uma tentativa de mediar o conflito com o facto de que a construção teórica é baseada na estrutura estatal mundial, através da visão de que estas organizações pertencem a certos Estados e que estes têm poder de controlo sobre as mesmas, o que nem sempre corresponde à realidade.

Assim, entre muitos outros, como particulares que fazem tráfico de armas ou de narcóticos, a onu sente a pressão da importância que os actores acima enunciados têm vindo a adquirir e a sua reacção é a da resistência possível aos esforços destes para ocuparem as funções anteriormente desempenhadas pelos Estados, através de uma retórica que os torna coadjuvantes destes e de uma estrutura orgânica que lhes dá, por vezes, algum papel, mas um papel subordinado de dependência. Estas pressões são, naturalmente, mais sentidas pelos Estados com maior poder na onu, aqueles que mais perderiam com a sua profunda alteração, pelo que são precisamente estes que visam reforçar o seu desempenho na Organização e controlar mais apertadamente os seus destinos.

IV. Progresso nos trabalhos da onu

Não gostaria, no entanto, que a breve análise agora feita fosse de algum modo tomada como de desalento face ao trabalho presente da onu pois tal não corresponderia, de todo, à impressão que colhi durante os anos em que junto dela exerci funções. Pelo contrário, são normalmente os momentos de transição aqueles em que mais se produz e a onu não é excepção, sendo a actividade que eclodiu após o fim da guerra fria impressionante pela sua riqueza. Relativamente à própria reforma, e apesar da mesma se ter iniciado institucionalmente em 1992, com a criação do Grupo Informal sobre uma Agenda para a Paz, a que outros se seguiram, se acaso ainda se não produziram frutos, também é correcto que a vontade de reforma se não extinguiu, já que presentemente continuam a existir, pelo menos oficialmente, cinco Grupos de Trabalho sobre a Reforma (Grupo «Ad Hoc» sobre uma Agenda para o Desenvolvimento⁴⁷, Grupo de Alto Nível sobre a Situação Financeira das Nações Unidas⁴⁸, Grupo «Ad Hoc» sobre uma Agenda para a Paz⁴⁹ – subdividido nos grupos referentes à Diplomacia Preventiva e Construção da Paz, Questões sobre Sanções Impostas pelas Nações Unidas, Reconstrução da Paz após Conflitos e Coordenação –, Grupo de Trabalho de Alto Nível sobre o Reforço do Sistema das Nações Unidas⁵⁰ e Grupo de Trabalho sobre a Questão sobre Representação Equitativa e Aumento de Membros do Conselho de Segurança⁵¹), não se prevendo a sua extinção enquanto não forem produzidos resultados concretos. Há, contudo, que acrescentar, que a maioria destes Grupos se encontra inactiva, pois, à excepção do Grupo sobre o Conselho de Segurança, os restantes não se reúnem há cerca de dois anos, sendo que a única resolução que a presente sessão da Assembleia Geral conseguiu aprovar relativamente aos mesmos foi a Res. 53/30, de 23 de Novembro de 1998, que, no seu parágrafo único, reafirma, conservadoramente, a necessidade de qualquer alteração à composição do Conselho de Segurança ou qualquer outro assunto sobre representação equitativa no dito órgão ser aprovada por voto afirmativo de, pelo menos, dois terços dos membros da Assembleia Geral.

Noutros campos, contudo, a intensidade dos trabalhos tem conduzido a resultados muito concretos. Assim, no que respeita aos temas jurídicos, a produção de convenções tem sido muito grande: só desde 1995 até 1998, participei na elaboração de duas convenções sobre o terrorismo (sobre ataques bombistas e sobre atentados terroristas nucleares), sobre regulamentação de rios internacionais, sobre variados aspectos relativos ao Direito do Mar e à instituição do Tribunal de Hamburgo e da Comissão de Limites da Plataforma Continental, sobre o Tribunal Criminal Internacional, sobre o aumento do número de juizes dos Tribunais da ex-Jugoslávia e do Ruanda, para além de estudos preliminares e comentários aos trabalhos da Comissão de Direito Internacional sobre futuras convenções na área da responsabilidade internacional dos Estados, da regulamentação da sucessão de Estados quanto à nacionalidade dos indivíduos, sobre reservas a tratados, sobre jurisdição sobre Estados, etc.

Cabe aqui, naturalmente, uma menção especial para o Tribunal Criminal Internacional, agora referido, cujo estatuto foi um projecto tão absorvente que seria suficiente para justificar o trabalho de quatro anos⁵². Na realidade, foi um esforço quase homérico conseguir, em quatro anos, o acordo de cerca de cento e oitenta Estados sobre um Estatuto que é, ao mesmo tempo, um Código Penal Internacional, um Código de Processo Penal, uma Lei Orgânica de um Tribunal e até, em alguns aspectos, um Regulamento do mesmo.

Mas o que tem levado a esta produção jurídica tão notável da onu quando a Organização se debate com problemas de renovação e até de legitimação tão sérios como os que foram referidos? Houve sempre características do trabalho da Organização que me surpreenderam e fascinaram e, muito particularmente no trabalho de criação do Direito Internacional na 6.^a Comissão, os métodos subtis que levaram à aprovação de grande número de textos. Entre eles, sem dúvida que o que mais me impressionou foi o modo como as negociações sobre textos revestem a forma de quase discussões literárias, no sentido de que se procura encontrar um termo que a todos possa satisfazer⁵³. Passam-se muitas horas em torno da construção de frases e da escolha de palavras satisfatórias e o progresso é conseguido através de vocábulos sem substância, espécie de «camaleões linguísticos», verdadeiros campeões de adaptabilidade. Em tempos critiquei muito esta tendência da onu⁵⁴ de aparentar progresso através da produção de documentos sem efectividade prática, como forma de justificação da sua existência e de manutenção da mesma à custa de técnicas de auto-sobrevivência. Sem dúvida que esta tendência existe e é muito perniciosa em muitos casos, sobretudo quando os documentos se banalizam pela sua repetição anual, através de resoluções da Assembleia Geral, desconhecidas da população mundial e sem qualquer efeito nas suas vidas reais. No entanto, como já de seguida referirei, estou hoje convencida de que, por vezes, encerra pontos muito profícuos.

Contudo, o que verdadeiramente me surpreendeu na elaboração negociada dos textos jurídicos internacionais não foi tanto o facto de haver um trabalho linguístico intenso em vez da persuasão de ideias, mas sim o de haver, nos delegados negociadores, a plena consciência de que o seu papel consistia na escolha exacta de palavras, na procura daquilo a que se chama, na gíria das Nações Unidas, a «ambiguidade construtiva». O adjectivo «construtiva» pode, estou hoje convencida disso, não significar aqui apenas o fundamento para a manutenção duma Organização que não consegue produzir substância, mas, ao contrário, e sobretudo depois do findar da guerra fria, com a criação de um

aparelho institucional significativo de apoio às várias convenções (vejam-se os casos da complexa orgânica no âmbito da Convenção de 1982 sobre o Direito do Mar, as Comissões de Direitos Humanos, os mecanismos convencionais de resolução de conflitos e, sobretudo, a criação dos Tribunais para a ex-Jugoslávia e o Ruanda e a aprovação do Estatuto do Tribunal Criminal Internacional), o embrião de situações que virão a ser interpretadas por esses órgãos e praticadas pelos Estados, originando uma aplicação concreta dos ditos documentos e contribuindo decisivamente para um direito internacional com efectividade reforçada nas nossas vidas⁵⁵.

V. Conclusão

Este pequeno estudo é, fundamentalmente, como o nome reflecte, um testemunho dos quatro anos de negociações jurídicas no âmbito da onu. Dos mesmos parece-me poder concluir pela importância dos métodos processuais para obtenção do resultado substantivo desejado e, daí, para a necessidade crucial de conhecimento dos mesmos e para a capacidade de propositura de novas regras de procedimento que, parecendo inócuas, trazem profundas implicações na resolução concreta das questões; pela energia subjacente, hoje mais rica que no passado recente, que permite a criação de muito do novo direito internacional e, com ela associada, a adopção de técnicas linguísticas, como a «ambiguidade construtiva», que permitem o progresso das negociações e deixam as controvérsias concretas para um plano de aplicação e execução do direito em vez de impedirem sequer o seu nascimento; finalmente, pela importância na manutenção da onu, aliás bem sentida, sobretudo pelos Estados que nela detêm mais poder e pela inevitabilidade da sua reforma, que é pressionada não apenas por outros Estados-membros da Organização mas por inúmeras forças exteriores à mesma, sendo que uma eventual incapacidade de renovação seria decisiva para conduzir à sua extinção, mais ou menos rápida. Assim, o paradoxo que é referido no início deste estudo terá, de algum modo, que se ir desvanecendo, no sentido, pelo menos a nível institucional, de critérios de maior igualdade de representação e equidade na resolução de problemas reais.

Muito difícil é, contudo, fazer previsões sobre o futuro, em termos globais, da Organização. Se acaso é certo que terá sempre que haver uma estrutura orgânica de grande envergadura que conduza e coordene o notável trabalho na área social, económica e humana bem como, de algum modo, que centralize a produção de direito internacional, ou, pelo menos, que funcione como organizadora da mesma, a sua necessidade poderá não ser já tão óbvia noutros sectores, mormente naquele que constituiu a sua raiz basilar, a manutenção da paz e segurança colectivas. Torna-se difícil de imaginar um mundo controlado por uma superpotência que utilize a onu para legitimar, em nome de todo o planeta, as suas acções. Inevitavelmente, este tipo de atitude conduzirá a um divórcio entre as duas entidades, já visível, e, a longo prazo, ao enfraquecimento de ambas. Como a mudança da realidade político-estratégica mundial é coincidente com o começo de uma alteração de paradigmas jusinternacionalistas e no campo das relações internacionais, designadamente através do relevo de novos actores, anteriormente referidos, o sentido dessa mudança é difícil de prever, sendo provável que, no médio prazo, ela continue num emaranhado de sentidos e tendências sem bases estruturais que possam previamente conduzir à garantia de determinado resultado.

Sem dúvida, contudo, que tudo o que as Nações Unidas possam fazer para demonstrar que estão alertas a todas estas alterações, e que as pretendem acompanhar, só pode

reflectir-se bem na sua imagem de representantes de povos do mundo que, em última instância, foram os outorgantes da Carta, como esta refere desde a primeira linha do seu Preâmbulo: «Nós, os povos das Nações Unidas, decididos: A preservar as gerações futuras do flagelo da guerra...; A reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem...; A estabelecer as condições necessárias à manutenção da justiça...; A promover o progresso social...; ...resolvemos conjugar os nossos esforços para a consecução desses objectivos. Em vista disso, os nossos respectivos governos... adoptaram a presente Carta das Nações Unidas e estabelecem, por meio dela, uma organização internacional que será conhecida pelo nome de Nações Unidas». Parece, por isso, que o fio condutor predominante que deverá fazer a transição paradigmática sem quebras é, precisamente, o seu fio legitimador, isto é, a vontade dos povos do nosso mundo, que deverá ser respeitada, sendo o desafio que se nos depara presentemente aquele de saber qual a melhor interpretação dessa vontade e qual a melhor forma de a fazer cumprir.

Notas

¹ O tom pessoal, quase biográfico, que é utilizado neste artigo, é intencional, visando reflectir a convicção da autora de que as impressões agora descritas são necessariamente subjectivas, sendo provável que outro indivíduo, imerso no mesmo mundo de experiências agora referidas, as tivesse percebido e interpretado de modo distinto. Intenção semelhante explica a razão por que se optou por dar preferência a referências documentais sobre bibliografia doutrinária: assim, os poucos autores citados são-no apenas em pontos em que as suas obras são fundamentais para a visão exposta, que se baseou em experiências vividas, algumas das quais exaradas em fontes primárias, como sejam os documentos da onu, várias vezes referidos.

² Continua a existir uma grande separação entre o mundo académico e o da prática diplomática no âmbito do Direito Internacional. Podem contar-se pelos dedos das mãos os professores que estão envolvidos, de um modo sistemático, nas negociações dos instrumentos de Direito Internacional, como membros das delegações dos seus respectivos países. O facto de os agentes envolvidos na produção jurídica da ONU não poderem, devido à grande intensidade do trabalho, ler e meditar sobre a produção doutrinária jusinternacionalista, por um lado, e o facto de alguns dos aspectos mais interessantes das negociações nunca virem a público por não haver actas ou qualquer outro registo de reuniões informais, onde os assuntos mais importantes são, efectivamente, discutidos e decididos, aliado a que os diplomatas têm normalmente o dever de confidencialidade, por outro, contribui ainda mais para esta separação entre os dois mundos referidos.

³ Desde a sua entrada em vigor, a Carta das Nações Unidas foi revista três vezes, tendo as revisões sido aprovadas, respectivamente, em 1963, 1965 e 1971 e entrado em vigor em 1965, 1968 e 1973. A primeira das revisões incidiu sobre os artigos 23.º (alargando o número de membros do Conselho de Segurança de onze para os actuais quinze, acrescentando quatro membros não-permanentes), 27.º (consequência do referido alargamento, passando a maioria para efeitos de votação no Conselho de Segurança de sete para nove) e 61.º (alargando de dezoito para vinte e sete o número de membros do

Conselho Económico e Social). A revisão de 1965 é também consequência do alargamento do número de membros do Conselho de Segurança mas centra-se apenas no n.º 1 do artigo 109.º, referente à Conferência de revisão, fazendo passar o número de membros necessários para aprovação pelo Conselho de sete para nove, mantendo, contudo, o número inalterado no n.º 3. Finalmente, a revisão de 1971 incidiu novamente sobre o número de membros do ecosoc, constante do artigo 61.º, tendo este sido elevado de vinte e sete para cinquenta e quatro. Ver, entre outros, a «Nota Introdutória» da tradução conjunta oficial da Carta para língua portuguesa in Portugal Diário da República, I Série-A, n.º 117, 22-5-1991, p. 2771.

⁴ O dito Comité foi criado pelas resoluções da Assembleia Geral n.os 3349 (XXIX), de 17 de Dezembro de 1974, e 3499 (XXX), de 15 de Dezembro de 1975, tendo então uma composição restrita, situação esta que se veio a alterar apenas em 1995, pela aprovação do n.º 5 da Res. 50/52, que o abriu a todos os membros das Nações Unidas. Portugal, que se bateu pela aprovação desta resolução, passou então de observador a membro efectivo. O Comité tem um mandato muito geral, podendo ocupar-se de todos os assuntos que respeitem à reforma das Nações Unidas e ao reforço do seu papel, pelo que tem discutido e aprovado propostas em áreas tão diversas como a paz e segurança mundiais, o papel do Conselho de Tutela, a regulamentação de forças da ONU de manutenção da paz, a questão das sanções, procedimentos da Assembleia Geral, etc.

⁵ Resolução da Assembleia Geral n.º 50/52, já referida nota supra, n.º 3.

⁶ Prescreve o artigo 108.º da Carta: «As emendas à presente Carta entrarão em vigor, para todos os membros das Nações Unidas, quando forem adoptadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificadas, de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais, por dois terços dos membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança» – tradução oficial conjunta para língua portuguesa, referida supra. Para uma análise em pormenor do prescrito no artigo 108.º, ver Bruno Simma editor e outros, *The Charter of the United Nations – a Commentary*. Munique, Nova York: C. H. Beck, Oxford University Press, 1994, pp. 1163-1178.

⁷ Doc. A/502/Rev.16. A última revisão das Regras Processuais da Assembleia foi proposta por Portugal, através da autora do presente artigo, na sessão de 1997 do Comité sobre a Carta das Nações Unidas e o Reforço da Organização e incidiu sobre a Regra 103: foi aprovado que o número de Vice-Presidentes das Comissões Principais da Assembleia passasse de dois para três, para que estes assegurassem a representação de todos os grupos regionais na Mesa de cada Comissão (presidente, vice-presidentes e relator, que passaram a ser cinco), para fazer face ao trabalho acrescido de algumas Comissões, como a 5.a, sobre assuntos administrativos e orçamentais, e a 6.a, sobre assuntos jurídicos, e para estabelecer uma paridade com os vários comités subsidiários que, já de há muito, tinham mesas compostas por cinco elementos. A proposta de Portugal foi aprovada por consenso pela Assembleia Geral e consta da Res. n.º 52/163, de 15 de Dezembro de 1997, UN General Assembly Official Records – 52d session. A morosidade e dificuldade na reforma da ONU está patente no facto de que as meras

Regras Processuais da Assembleia tinham sido pela última vez emendadas treze anos antes, em 1984.

⁸ Afirma o n.º 1 do artigo 24.º: «A fim de assegurar uma acção pronta e eficaz por parte das Nações Unidas, os seus membros conferem ao Conselho de Segurança a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais e concordam em que, no cumprimento dos deveres impostos por essa responsabilidade, o Conselho de Segurança aja em nome deles».

⁹ O n.º 1 do artigo 9.º prescreve que «A Assembleia Geral será constituída por todos os membros das Nações Unidas» e o n.º 1 do artigo 18.º afirma que «Cada membro da Assembleia Geral terá um voto». A competência genérica da Assembleia consta do artigo 10.º, que reza: «A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com os poderes e funções de qualquer dos órgãos nela previstos, e, com excepção do estipulado no artigo 12.º, poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles, conjuntamente, com a referência a quaisquer daquelas questões ou assuntos».

¹⁰ Ver, entre outros, UN, UN Peacekeeping – 50 Years. Nova York: UN Publications, 1998, pp. 16 e 17, actualizada com a recente força no Kosovo.

¹¹ É corrente dizer-se que as forças de manutenção da paz constituem o capítulo 6,5 da Carta, pois, embora as suas funções divirjam consoante a missão específica em causa, parecem estar, de algum modo, colocadas entre o capítulo VI, «Solução Pacífica de Controvérsias» (artigos 33.º a 38.º) e o capítulo VII, «Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão» (artigos 39.º a 51.º). De algum modo, a criação desta figura tornou-se quase inevitável após a impossibilidade, ainda hoje não ultrapassada, de aplicar o artigo 43.º, referente às forças armadas das Nações Unidas, e às situações, que foram surgindo, em que houve consenso, pelo menos numa fase inicial, da necessidade de intervenção de forças da onu, não se podendo permanecer na indefinição incómoda causada pela intervenção da ONU na Coreia, de 1950 a 1953. Ver, entre muitos outros, para uma perspectiva histórica da criação das ditas forças, Evan Luard, *A History of the United Nations*, vol. 1, *The Years of Western Domination 1945-1955*. Londres: The Macmillan Press Ltd., 1989.

¹² As sanções contra o Iraque foram decretadas pela resolução do Conselho de Segurança n.º 661 (1990) e completadas pelas Res. 687 (1991) e 986 (1995), as contra a Somália foram impostas pela Res. 733 (1992) e completadas pela Res. 751 (1992) e as contra a unita pela Res. 864 (1993). Recentemente foram levantadas as sanções anteriormente impostas à Líbia pelas Res. 748 (1992) e 883 (1993), aguardando-se o julgamento dos suspeitos do atentado de Lockerbie. Quanto à Jugoslávia, as sanções impostas pelas Res. 724 (1991), 787 (1992) e 942 (1994) foram suspensas indefinidamente pela Res. 1022 (1995). Ver Nova Zelândia, Ministry of Foreign Affairs and Trade, *United Nations Handbook*. Wellington, 1999 (publicado e actualizado anualmente desde 1961).

¹³ O Tribunal Internacional para a Prosssecução de Pessoas Responsáveis por Violações Graves do Direito Internacional Humanitário cometidas no Território da ex-Jugoslávia desde 1991 foi criado pela Res. 808 (1993) do Conselho de Segurança e o seu Estatuto foi aprovado pela Res. 827 (1993); o Tribunal Internacional para a Prosssecução de Pessoas que Cometeram Genocídio e outros Crimes contra a Humanidade no Território do Ruanda e nos Territórios Vizinhos no ano de 1994 foi criado pela resolução do Conselho de Segurança n.º 955 (1994), que também aprovou o seu Estatuto. Note-se que o primeiro destes tribunais tem um mandato temporal virtualmente ilimitado, pelo que tem jurisdição sobre os recentes crimes cometidos no Kosovo.

¹⁴ Documento das Nações Unidas A/49/965, de 15-9-95, que inclui a proposta da Argentina, originariamente apresentada no documento A/AC.247/a, no Capítulo V, página 51 (versão inglesa; pág. 46, versão espanhola).

¹⁵ A jurisdição do Tribunal só é obrigatória para os Estados que a aceitem, designadamente através da declaração referida no n.º 2 do artigo 36.º do Estatuto do Tribunal. Preceitua a dita norma: «Os Estados partes do presente Estatuto poderão, em qualquer momento, declarar que reconhecem como obrigatória ipso facto e sem acordo especial, em relação a qualquer outro Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição do Tribunal em todas as controvérsias jurídicas que tenham por objecto:

- a) A interpretação de um tratado;
- b) Qualquer questão de direito internacional;
- c) A existência de facto que, se verificado, constituiria violação de um compromisso internacional;
- d) A natureza ou a extensão da reparação devida pela ruptura de um compromisso internacional».

Tanto a França como os Estados Unidos da América tinham aceite a jurisdição do Tribunal através de declarações do artigo 36.º, mas ambos retiraram o seu consentimento, respectivamente, após o «Caso das Experiências Nucleares», em 1974 e o «Caso Nicarágua», em 1986. Para leitura destes acórdãos ver os respectivos anuários do Tribunal Internacional de Justiça, UN, ICJ Yearbook. Haia.

¹⁶ O voto não foi registado e efectivou-se apenas por «braço no ar», pelo que há certeza apenas quanto ao número de votos contra e não quanto aos Estados que especificamente votaram desse modo, pelo que me baseei em informações colhidas verbalmente.

¹⁷ Este Comité foi constituído pela resolução da Assembleia Geral n.º 2819 (XXVI) (1971) e substituiu o anterior Comité Informal Conjunto sobre Relações com o País Anfitrião, criado, dois anos antes, pela Res. n.º 2618 (XXIV). Era até ao ano passado composto por três Estados do Grupo Africano (Costa do Marfim, Mali e Senegal), três do Grupo Asiático (China, Chipre, que detém a presidência, e Iraque), dois Estados do Grupo da Europa de Leste (Bulgária e Federação Russa), dois Estados do Grupo da América Latina e Caraíbas, normalmente designado GRULAC (Costa Rica e Honduras) e cinco Estados da Europa Ocidental e Outros, correntemente designado WEOG (Canadá, França, Espanha, Reino Unido e, naturalmente, os Estados Unidos da América). A Res. 53/104, de 8 de Dezembro de 1998, alargou o número de membros para dezanove, sendo

os quatro adicionais pertencentes a cada um dos grupos regionais à excepção do Grupo da Europa Ocidental e Outros, mais representado que os restantes.

O Comité tem como funções principais a análise de questões relacionadas com a segurança das missões junto das Nações Unidas e do seu pessoal, questões relativas a dívidas de missões e seu pessoal e todos os assuntos decorrentes do Acordo de Sede entre as Nações Unidas e os Estados Unidos da América (em que a questão do estacionamento e das multas a diplomatas se inseria).

¹⁸ É difícil precisar números neste tipo de votações em que a delegação pede que os votos não fiquem registados (non recorded vote, nos termos das Regras n.ºs 87 b), para o plenário da Assembleia Geral, e 127 b), para as Comissões, das Regras Processuais da Assembleia Geral).

¹⁹ Existem presentemente dois tipos de orçamentos na ONU: o orçamento regular, de que agora nos ocupamos, e o orçamento especial para operações de paz, que foi necessário criar com a multiplicação e funções acrescidas das mesmas nos últimos anos. Para dados sobre o orçamento da onu e repartição dos encargos pelos Estados-membros, ver Basic Facts..., op. cit., pp. 305-306 e 287-291.

²⁰ Prescreve o artigo 19.º: «O membro das Nações Unidas em atraso no pagamento da sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembleia Geral, se o total das suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembleia Geral poderá, entretanto, permitir que o referido membro vote, se ficar provado que a falta de pagamento é devida a circunstâncias alheias à sua vontade». É evidente que esta excepção se não pode aplicar aos Estados Unidos. Presentemente, como praticamente todas as votações não secretas são feitas por meios electrónicos, a ligação é ligação é automaticamente cortada quando o referido montante é atingido, evitando-se, assim, delicadas situações políticas para outros Estados-membros ou para a Mesa de terem que impedir o voto dos Estados em dívida que insistissem no mesmo.

Informaram-me os meus colegas da 5.ª Comissão (Assuntos Administrativos e Orçamentais), que a dívida dos Estados Unidos, de facto, chega a ser de quase três anos, devido ao método orçamental da ONU, que apenas contabiliza as receitas e despesas no fim de cada ano civil.

²¹ Só no âmbito da 6.ª Comissão, e apenas no período em que fui delegada, funcionaram, para além da sessão anual ordinária de quatro meses, os seguintes comités, criados por resolução da Assembleia Geral: o Comité «Ad Hoc» para a Criação de um Tribunal Criminal Internacional, depois substituído pelo Comité Preparatório para a Criação de um Tribunal Criminal Internacional, o Comité para Elaboração da Convenção sobre Proibição de Atentados Terroristas à Bomba, o Comité para a Elaboração da Convenção sobre Proibição de Terrorismo Nuclear (ambos os Comités foram criados pela Res. n.º 51/210, de 17 de Dezembro de 1996, «Medidas para Eliminar o Terrorismo Internacional», que prevê ainda uma convenção geral sobre terrorismo, no seu n.º 9), o Comité para Elaboração de Convenção sobre Usos Não-Navegacionais de Cursos de Água Internacionais, o Comité Especial sobre a Carta das Nações Unidas e sobre o Reforço da Organização, o Comité sobre as Relações com o País Anfitrião, Comité

Preparatório do 50.º Aniversário das Nações Unidas e o Comité Consultivo sobre o Programa das Nações Unidas de Assistência no Ensino, Estudo, Disseminação e Apreciação Alargada do Direito Internacional. A quantidade de grupos de trabalho no âmbito de cada um deles e a série imensa de reuniões informais para negociação de resoluções ou de meras redacções de pontos particulares é, simplesmente, incontável.

²² A dita Conferência arrastou-se por nove anos, de 1973 a 1982, e serviu de lição a evitar em futuras negociações. O seu «fantasma» esteve sempre presente nas negociações sobre o Estatuto do Tribunal Criminal Internacional, que, felizmente, levou apenas três anos a negociar. Na Conferência sobre o Direito do Mar foi acordado que o método de aprovação da Convenção seria o consenso (a não objecção por nenhuma delegação) e que todo o documento (bastante volumoso), seria aprovado na sua globalidade, como um «package-deal». A Convenção entrou finalmente em vigor em 16 de Novembro de 1994, após novo acordo sobre a Parte XI, referente aos fundos marinhos. Portugal só se tornou parte da mesma em 3 de Dezembro de 1997. Para uma apreciação geral sobre a Convenção, ver, entre muitos outros, R. R. Churchill e A. V. Lowe, *The Law of the Sea*. Manchester: Manchester University Press, 1991.

²³ Cabe aqui uma nota especial para o extraordinário trabalho de Richard Falk, o primeiro dos jusinternacionalistas a clarificar e racionalizar a mudança de paradigmas nos nossos dias. Entre as suas numerosas obras, destacarei, pela relevância da análise para o que é referido no presente artigo, a excelente obra de 1989 *Revitalizing International Law*. Iowa: Iowa State University Press. Neste contexto, mas no âmbito de uma escola de pensamento diversa, merecem referência especial os trabalhos de Martii Koskeniemi, sobretudo o seu já clássico *From Apology to Utopia. The Structure of International Legal Argument*. Helsínquia: Lakimiesliiton Kustannus, 1989, que analisa, com uma profundidade notável, os modos de argumentação estatal (ascendente, da realidade do comportamento para a norma e descendente, das ideias normativas para os factos) para justificação legal das posições assumidas. Para uma análise muito interessante e única entre nós da mudança de paradigmas no Direito Internacional, ver José Manuel Pureza, «Eternalizing Westphalia? International Law in a Period of Turbulence», *Nação e Defesa*, 87, 1998, pp. 31-48.

²⁴ Refere o artigo 11.º: «1 – A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação de armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança, ou a estes e àqueles conjuntamente.

2 – A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que lhe forem submetidas por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, de acordo com o artigo 35.º, n.º 2, e, com excepção do que fica estipulado no artigo 12.º, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles. Qualquer destas questões, para cuja solução seja necessária uma acção, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da

discussão» (foram omitidos os n.os 3 e 4 do artigo por não serem relevantes para o aspecto agora focado).

Por sua vez, o n.º 1 do artigo 12.º prescreve: «Enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança o solicite».

É do jogo entre estes dois artigos que nasce a resolução «Unidos para a Paz» que, na sua aplicação prática, levou a verdadeiras «acções», contrariamente ao disposto no n.º 2 do artigo 11.º, sobretudo em relação à guerra da Coreia e, posteriormente, à guerra do Congo, em que as forças das Nações Unidas se envolveram em combates de larga escala.

²⁵ Para o texto completo da resolução consultar Paula Escarameia, *Colectânea de Leis de Direito Internacional*, 2.a ed. Lisboa: ISCSP, 1998.

²⁶ Para pormenores sobre a elaboração da dita resolução, ver, entre outros, Evan Luard, *op. cit.*, pp. 229-274, e para comentários aos artigos 11.º e 12.º ver Bruno Simma, *op. cit.*, pp. 242-264.

²⁷ É já em São Francisco que, por pressão dos participantes na Conferência que não tinham intervindo nas negociações anteriores, que a competência da Assembleia para tratar de questões da paz e segurança mundiais é incluída. Ver Evan Luard, *op. cit.* e Bruno Simma, *op. cit.*

²⁸ A intervenção no Kosovo foi profundamente sentida na ONU e discutida acaloradamente em muitas instâncias, desde o Conselho de Segurança à 6.a Comissão. As consequências a nível institucional e de alinhamento de forças ainda não se podem analisar claramente, já que se encontram em desenvolvimento no momento presente. Contudo, parece ser de sublinhar que, se por um lado a intervenção gerou um sentimento «marginalização» do Conselho de Segurança em relação a acções para manutenção da paz mundial (o que já tinha acontecido anteriormente com a Crise dos Mísseis de Cuba em 1962, em que os Estados Unidos tiveram uma conduta processual muito semelhante à que foi usada no Kosovo, servindo então a Organização dos Estados Americanos propósito similar, pelo menos do ponto jurídico-institucional, ao da NATO agora) também é certo que foi o primeiro caso pós-guerra fria em que houve uma cisão nítida dos membros do mesmo, levando a que outros Estados, mormente mais fracos, se apercebessem da importância do Conselho de Segurança como órgão de controlo de políticas nacionais ou regionais. Ainda é muito cedo para saber se essa cisão inaugurará um período de futura paralisia do Conselho ou se, o que talvez seja mais provável, se constituirá em episódio isolado.

²⁹ Os n.os 2 e 3 do artigo 18.º prescrevem: «2 – As decisões da Assembleia Geral sobre questões importantes serão tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Estas questões compreenderão: as recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, a eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, a eleição dos membros do Conselho Económico e Social, a eleição dos

membros do Conselho de Tutela de acordo com o n.º 1, alínea c), do artigo 86.º, a admissão de novos membros das Nações Unidas, a suspensão dos direitos e privilégios de membros, a expulsão de membros, as questões referentes ao funcionamento do regime de tutela e questões orçamentais.

3 – As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categorias adicionais de assuntos a serem debatidos por maioria de dois terços, serão tomadas por maioria dos membros presentes e votantes».

³⁰ Afirma o n.º 3 do artigo 1.º: «Os objectivos das Nações Unidas são:

3 – Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião».

O artigo 55.º prescreve: «Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão: a) A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento económico e social; b) A solução dos problemas internacionais económicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de carácter cultural e educacional; c) O respeito universal e efectivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião».

³¹ A Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio, que entrou em vigor em 12 de Janeiro de 1951, tem actualmente cento e vinte e nove Estados-Partes, sendo Portugal um deles apenas desde o ano corrente; o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos, que entrou em vigor em 23 de Março de 1976, tem cento e quarenta e quatro partes e foi ratificado por Portugal em 15 de Junho de 1978; o seu Protocolo Opcional, de 1966, que entrou em vigor em 23 de Março de 1976, tem noventa e cinco partes e foi ratificado por Portugal em 3 de Maio de 1983; o Segundo Protocolo Opcional, de 1989, que entrou em vigor em 11 de Julho de 1991, e tem trinta e sete partes, foi ratificado por Portugal em 17 de Outubro de 1990; o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais, que entrou em vigor em 3 de Janeiro de 1976, tem cento e quarenta e uma partes e foi ratificado por Portugal em 31 de Julho de 1978. Ver UN, Multilateral Treaties deposited with the Secretary General, ST/LES/SER. E/17, Nova York, 1998. Para informação actualizada sobre a situação dos tratados depositados junto do Secretário-Geral, consultar <http://www.un.org/Depts/Treaty>. Os números de partes referidos são de 16 de Junho de 1999.

Foram apenas exemplificados poucos da longa lista de tratados sobre direitos humanos de que a ONU é depositária. Esta inclui, entre outros, a Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial, de 1966, a Convenção sobre Supressão e Punição do Crime de Apartheid, de 1973, a Convenção sobre Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, de 1979, a Convenção contra a Tortura e Outros Tratamentos e Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes, de 1984 e a Convenção sobre os Direitos da Criança, de 1989.

O Direito Humanitário, sobretudo codificado nas Convenções de Genebra de 1949 e nos Protocolos Adicionais de 1977, constitui uma das mais antigas protecções de direitos humanos, neste caso em circunstâncias de guerra.

³² Situações há em que o confronto entre soberania e protecção dos direitos humanos é particularmente agudo, como são, normalmente, os casos de crimes graves cometidos por indivíduos enquanto detentores do poder. É neste contexto que se inserem as condenações por crimes contra a paz, de guerra e contra a humanidade dos Tribunais de Nuremberga e Tóquio e, mais actualmente, os acórdãos dos Tribunais para a ex-Jugoslávia e o Ruanda e o pedido de extradição do general Pinochet, que envolve ainda a questão da instância judicial adequada para o julgamento, com a argumentação, por parte do Chile, de que constitui uma ofensa à sua soberania o julgamento por tribunais estrangeiros. Quanto ao último ponto, ver o acórdão da Câmara dos Lordes de 25 de Novembro de 1998, «Regina v. Bartle and Evans (Ex Parte Pinochet)», in www.parliament.the-station9899/ /ldjudgmt/jd981125/pino09.htm.

³³ A criação de numerosas instâncias internacionais tem tornado esta protecção mais efectiva: não só a nível regional há vários tribunais com jurisdição sobre direitos humanos, mormente, a nível europeu, o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos no âmbito da Convenção Europeia sobre Direitos Humanos, de 1959, mas a nível internacional contamos com os já referidos dois tribunais penais, ainda que «ad hoc», para os casos da ex-Jugoslávia e do Ruanda, de jurisdição obrigatória, e, em breve, com a constituição efectiva do Tribunal Criminal Internacional. Ver, entre nós, para o Tribunal da ex-Jugoslávia, o estudo de João Mota Campos, «A Justiça Criminal Internacional – Novas Perspectivas», Revista Portuguesa de Instituições Internacionais e Comunitárias, 2, 1996.

Face às repetidas críticas de que o Direito Internacional não seria um «verdadeiro» Direito, maxime por lhe faltarem mecanismos de sanção efectivos, pode hoje contrapor-se um forte aparelho institucional, do qual se salientam as instâncias judiciais. Para uma reflexão sobre a posição positivista-realista de que o Direito Internacional não seria verdadeiramente «jurídico», ver o excelente artigo sobre os fundamentos gnoseológicos das disciplinas do Direito e das Relações Internacionais de José Manuel Pureza, «O Lugar do Direito num Horizonte Pós-Positivista», Política Internacional, 18:2, 1998.

³⁴ Muitos foram os juristas que propugnaram pela jurisdição obrigatória de um tribunal internacional. É interessante ler, como curiosidade, as palavras de Oppenheim, nos princípios do século que agora finda, relativas à nova organização mundial a estabelecer após a I Grande Guerra, em que a jurisdição compulsiva do tribunal aparece como um dos pilares básicos de qualquer ordem que visasse prevenir novos conflitos mundiais, *The League of Nations and Its Problems – Three Lectures*. Londres: Longmans, Green and Co, 1919. As tentativas de tornar obrigatória a jurisdição do Tribunal Internacional de Justiça falharam aquando da redacção da Carta e, apesar dos esforços que se têm vindo a realizar no âmbito do Comité Especial sobre a Carta das Nações Unidas e sobre o Reforço da Organização, designadamente através de propostas muito menos ambiciosas, como as da Guatemala e Costa Rica, para alargar a jurisdição a organizações não especializadas, não tem havido resultados concretos (as ditas propostas foram retiradas na

reunião do Comité de Abril do ano corrente). Os membros permanentes temem, para além da aplicação do Direito às suas políticas nacionais, que o Tribunal venha a exercer uma «revisão jurídica» das deliberações do Conselho de Segurança. Portugal tem sempre defendido o alargamento da jurisdição do Tribunal a organizações e órgãos presentemente por ela não cobertos, o alargamento da competência consultiva (que, na prática, não abarca o Secretariado, representado pelo Secretário-Geral, apesar do teor do n.º 2 do artigo 96.º, que lhe permite solicitar um parecer desde de que autorizado pela Assembleia Geral) e, finalmente, a obrigatoriedade de jurisdição contenciosa do Tribunal em relação aos Estados. Também o Prof. Freitas do Amaral, aquando da sua presidência da Assembleia Geral, em 1995/96 (50.a sessão da Assembleia), fez deste último ponto uma das tónicas mais constantes das suas intervenções.

³⁵ Para pormenores sobre o processo que conduziu ao actual sistema ver, entre outros, D. W. Bowett, *The Law of International Institutions*. Londres: Stevens & Sons, 1988, pp. 260 e segs.

³⁶ Devido ao grande número de artigos em causa, salientam-se apenas o n.º 1 do artigo 4.º, o artigo 8.º e os n.os 1 e 2 do artigo 10.º. Prescrevem os referidos artigos, respectivamente: «Os membros do Tribunal serão eleitos pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança de uma lista de pessoas apresentadas pelos grupos nacionais do Tribunal Permanente de Arbitragem, em conformidade com as disposições seguintes» (n.º 1, artigo 4.º); «A Assembleia Geral e o Conselho de Segurança procederão, independentemente um do outro, à eleição dos membros do Tribunal» (artigo 8.º); «1 – Os candidatos que obtiverem maioria absoluta de votos na Assembleia Geral e no Conselho de Segurança serão considerados eleitos. 2 – Nas votações no Conselho de Segurança, quer para a eleição dos juizes, quer para a nomeação da comissão prevista no artigo 12.º [comissão mista composta por três membros eleitos do Conselho e três da Assembleia, para escolha de nomes para vagas ainda existentes] não haverá qualquer distinção entre membros permanentes e não permanentes do Conselho de Segurança» (artigo 10.º).

³⁷ Afirma o artigo 2.º do Estatuto: «O Tribunal será composto por um corpo de juizes independentes eleitos sem ter em conta a sua nacionalidade, de entre pessoas que gozem de alta consideração moral e possuam as condições exigidas nos seus respectivos países para o desempenho das mais altas funções judiciais, ou que sejam jurisconsultos de reconhecida competência em direito internacional». Acrescenta o n.º 1 do artigo 3.º que «O Tribunal será composto por quinze membros, não podendo haver entre eles mais de um nacional do mesmo Estado» e afirma o artigo 9.º que «Em cada eleição, os eleitores devem ter presente não só que as pessoas a serem eleitas possuam individualmente as condições exigidas, mas também que, no seu conjunto, seja assegurada a representação das grandes formas de civilização e dos principais sistemas jurídicos do mundo».

³⁸ Os «grupos nacionais» nada mais são que órgãos constituídos por indivíduos nomeados pelos governos, na sua capacidade pessoal, por serem peritos na matéria, pelo que é corrente que sejam compostos por jusinternacionalistas, normalmente académicos ou

investigadores, sendo, por vezes, também integrados por juízes de tribunais nacionais superiores.

³⁹ Afirma o artigo 99.º: «O Secretário-Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais». A par deste artigo, vários outros reforçam a figura de um indivíduo com amplos poderes na cena internacional, como seja a elaboração do relatório sobre a Organização que anualmente apresenta à Assembleia e do qual constam, não só as suas perspectivas sobre os assuntos mais importantes e a descrição do desenrolar dos trabalhos sobre eles, mas também chamadas de atenção para pontos particulares e, sobretudo, numerosas sugestões sobre a substância do mesmos e o curso que entende que devem seguir. Assim, por exemplo, em relação a assuntos da 6.ª Comissão, o Secretário-Geral pronunciou-se, em 1996, entre outros, sobre o futuro do Conselho de Tutela, em que, fundamentalmente, apoiou a proposta de Malta para o transformar num órgão de protecção de bens que constituam o património comum da Humanidade, mormente o ambiente, e manifestou-se sobre a posição de terceiros Estados afectados pela imposição de sanções (artigo 50.º), com a constituição de um grupo de peritos para dar parecer sobre a situação.

⁴⁰ A situação reproduz um pouco o que se passou com Trygve Lie (o antigo ministro dos Negócios Estrangeiros norueguês que foi o primeiro Secretário-Geral) e Dag Hammarskjold, que tinha um passado ligado à burocracia sueca, mormente ao Banco Central. Lie tinha hostilizado vários dos membros permanentes, devido à sua posição aquando da invasão pela Coreia do Norte da Coreia do Sul e por causa da questão da representação da China. Hammarskjold, ao contrário do esperado pelos seus apoiantes, veio a revelar-se um Secretário-Geral que entendeu as suas funções como tendo uma vertente política muito forte e não apenas um carácter de chefe de uma administração internacional. Veio a pagar a sua espantosa actividade com a própria vida, em Setembro de 1961, quando se dirigia, de avião, para o Katanga, para negociar a paz no Congo.

⁴¹ Para uma análise conceptual da autodeterminação ver Paula Escarameia, *Formation of Concepts in International Law: Subsumption under Self-Determination in the Case of East Timor*. Lisboa: Fundação Oriente, 1991, e «O que é a Autodeterminação?», *Política Internacional*, 1:7/8, 1993; ver ainda os artigos recentes de Azeredo Soares, «Autodeterminação dos Povos, Uso da Força e Responsabilidade Internacional – Algumas Questões e Poucas Respostas», *Juris et de Jure*, 1998, e Patrícia Galvão Teles, «Estatuto Jurídico de Timor – Case-Study sobre as Relações entre os Conceitos de Autodeterminação e Soberania», *Política Internacional*, 15/16, 1997.

⁴² O n.º 2 do artigo 1.º prescreve: «Os objectivos das Nações Unidas são: 2) Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal». O artigo 55.º, por seu turno, refere: «Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio de igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão: a) A elevação dos níveis de

vida...; b) A solução dos problemas internacionais económicos, sociais...; c) O respeito universal e efectivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais...». O conceito veio, nas décadas de 60 e 70, a ser equiparado, na prática das Nações Unidas, ao direito à descolonização do colonizador europeu, sobretudo através da aprovação das Res. 1514 (XV), de 15 de Dezembro e 1541 (XV), de 16 de Dezembro, ambas de 1960. Assumiu, depois, contudo, um conteúdo diferente com a reunificação das Alemanhas, os desmembramentos da União Soviética e da Jugoslávia e a partição da Checoslováquia. Houve sempre situações que não se enquadraram na mera ideia de descolonização em território extra-europeu do colonizador europeu ocidental, como sejam os casos da Palestina, do Tibete, dos Curdos, do Sara Ocidental e de Timor Leste, para referir apenas alguns.

⁴³ A Declaração é um dos documentos mais fascinantes recentemente produzidos pela Organização, não tanto sob o ponto de vista substantivo do que é afirmado sobre cada tema, em que não haverá grandes novidades, mas pelo que lhe está subjacente, isto é, a organização das matérias, a inserção dos temas em cada parte, o relevo que é dado à necessidade de reforma na consagração da última parte a esse aspecto, e na sua extensão, muito superior à da Declaração aquando do 25.º Aniversário.

O Presidente do Comité de Redacção, em que representei Portugal, era o Embaixador australiano Richard Butler, que ficou mais conhecido pela sua posterior intervenção na questão do Iraque, como chefe da comissão de inspectores da onu. As negociações foram muito difíceis e a questão da autodeterminação, aliada à questão do terrorismo, quase que fez abortar o trabalho de dois anos, tendo sido resolvida na véspera da aprovação pela cimeira de chefes de Estado e Governo, quando já parecia que qualquer compromisso estaria seriamente comprometido.

⁴⁴ O referido artigo prescreve: «O Conselho Económico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efectuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso». Actualmente há mais de mil e quinhentos ongs com estatuto consultivo junto do ecosoc, estando divididas em três categorias: I, as que se ocupam da maioria das actividades do ecosoc; II, as que têm uma competência especializada em certas áreas; as da Lista, que podem ocasionalmente contribuir para o Conselho. As ongs podem ter observadores nas reuniões do ecosoc e seus órgãos subsidiários e apresentar intervenções escritas, para além de terem contactos com o Secretariado.

⁴⁵ As ongs não são um corpo uniforme quanto às suas actividades na onu, designadamente quanto aos métodos de lobbying que usam. As mais consagradas têm normalmente pessoal altamente qualificado e utilizam métodos muito sofisticados, acompanhados pelos seus conhecimentos técnicos, sendo muito mais eficazes, por isso, junto de delegações governamentais.

⁴⁶ Um dos argumentos utilizados pelo presidente do Comité de Redacção da Declaração para persuadir algumas delegações de ideologia mais anti-capitalista da necessidade de

incluir a referência às multinacionais foi o de que tinham sido estas, face à crise financeira da onu, que tinham suportado quase todos os custos das celebrações do 50.º Aniversário da Organização.

⁴⁷ Grupo criado pela resolução da Assembleia Geral 49/126 (1994), in A/49/49 (Vol. I).

⁴⁸ Criado pela resolução da Assembleia Geral 49/143 (1994), *ibid.*

⁴⁹ Criado no seguimento do relatório de Junho de 1992 do Secretário-Geral Brutos-Ghali, «Uma Agenda para a Paz» (doc. A/47/277; S/24111) e do «Suplemento a uma Agenda para a Paz» (A/50/60; S/1995/1), de Janeiro de 1995.

⁵⁰ Criado pela resolução da Assembleia Geral 49/252 (1995).

⁵¹ Criado pela resolução da Assembleia Geral 48/26 (1993).

⁵² Para alguns pormenores sobre a negociação, ver o artigo da autora sobre o Tribunal, a publicar brevemente pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros, no âmbito das 1.ªs Jornadas de Direito Internacional, realizadas em 14 e 15 de Janeiro do ano corrente. Para uma análise pormenorizada do processo negocial, ver, entre muitos outros, Cherif Bassiouni, editor, *The International Criminal Court. Observations and Issues before the 1997-1998 Preparatory Committee; And Administrative and Financial Implications*. Nova York: éres, 1997, e *Observations on the Consolidated ICC text before the Final session of the Preparatory Committee*. Nova York: éres, 1998, bem como a secção «Developments in International Criminal Law» do *American Journal of International Law*, 93:1, Janeiro de 1999.

⁵³ Devido a esta característica, é essencial que o nível de inglês dos delegados seja excelente, já que é nesta língua que todas as negociações informais são exclusivamente conduzidas. Infelizmente, a maioria dos serviços no nosso país não está devidamente alertada para este facto.

⁵⁴ Ver, sobretudo, *Formation of Concepts...*, já referido.

⁵⁵ Numerosos exemplos poderiam ser dados para demonstrar como expressões genéricas e ambíguas acabam por adquirir um sentido mais preciso pelas práticas estatal e organizacional e, até, pela percepção que delas tem a opinião pública. Um exemplo, já antigo, poderia ser o da autodeterminação, que, pela prática do Comité dos 24, veio a centrar-se num sentido relativamente preciso e cheio de potencial para retirada de conclusões concretas. Outros exemplos poderão ser as garantias dos direitos das mulheres e das crianças, através do trabalho de objecções a reservas aos respectivos tratados, feitas por Estados ou comités instituídos para receberem relatórios sobre a prática desses Estados.