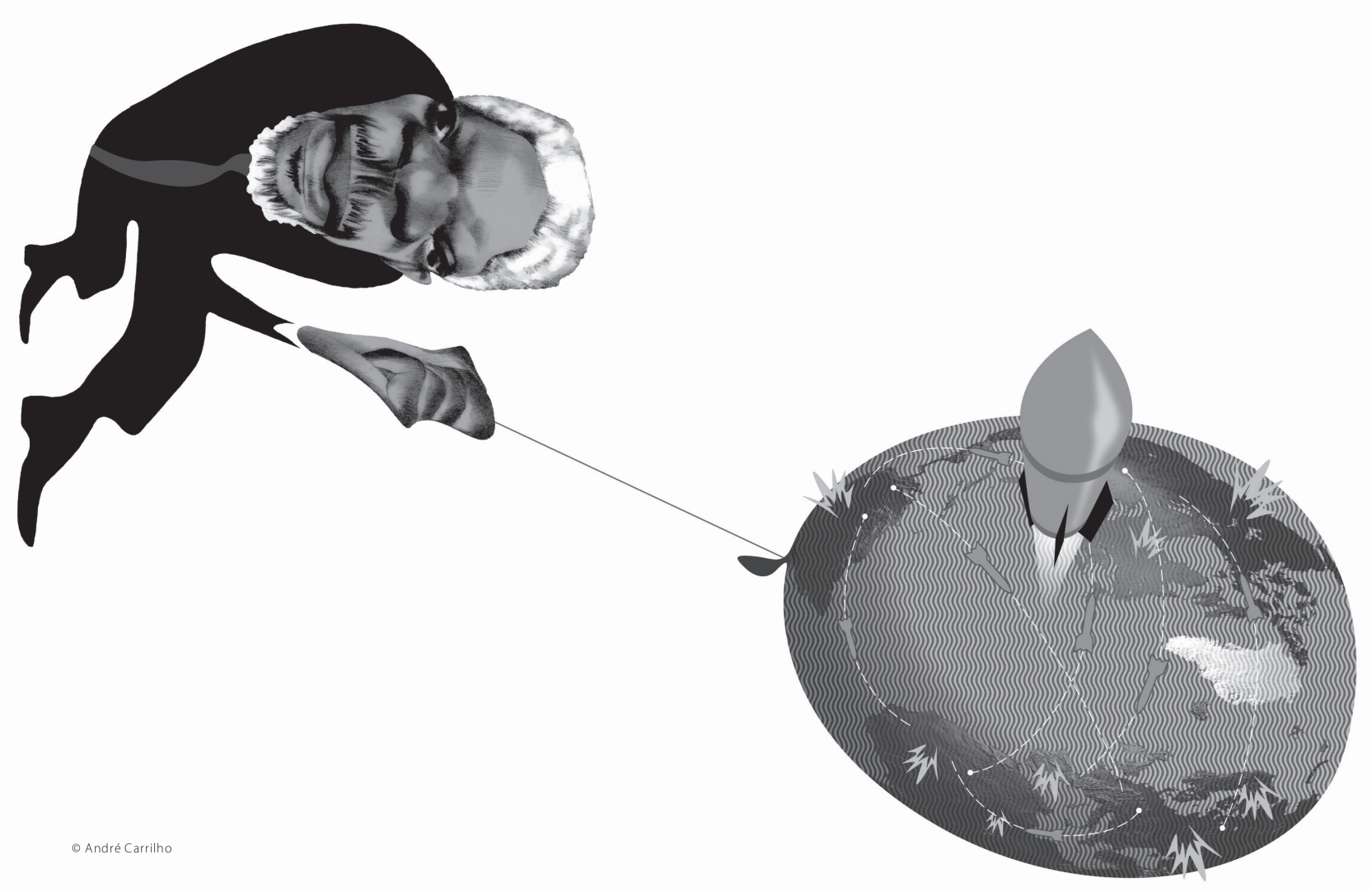


© André Carrilho

As Nações Unidas e as ameaças à paz: a resposta possível

Maria Francisca Saraiva
Assistente no ISCSP/UTL

Não restam dúvidas de que a construção central do novo discurso internacional em torno da paz, da guerra e da violência se operacionaliza em volta do conceito de *ameaças à paz*. Se se tivesse de fazer um balanço, dir-se-ia que, ressalvando eventualmente o episódio de Lockerbie e algumas decisões tomadas no âmbito da luta contra o terrorismo, o caminho percorrido até aqui é satisfatório.

Introdução

Na história recente do mundo a assinatura da Carta de São Francisco, em 1945, é um marco de assinalável importância.

Desde a queda do muro de Berlim, o Conselho de Segurança das Nações Unidas, a quem a Carta reconhece a «principal responsabilidade» nos assuntos relacionados com a manutenção da paz e segurança internacionais,[1] tem estado envolvido numa hiperactividade sem precedentes na sua história.

O fenómeno é confirmado, desde logo, pela profusão de resoluções aprovadas nos anos mais recentes, o que contrasta vivamente com a experiência de relativo imobilismo que caracterizou as primeiras décadas do seu funcionamento. Entre os anos de 1990 e 1995, 389 propostas de resolução conseguiram passar no Conselho, o que mostra bem o ritmo acelerado de aprovação: 78 documentos por ano. Nos anos seguintes, o relativo desencanto com a política internacional não quebrou substancialmente o ritmo anteriormente alcançado: foram aprovados 248 textos, a que corresponde uma média anual de 62 resoluções.[2]

De facto, ao longo destes últimos 15 anos, algumas coisas mudaram. Grandes alterações geopolíticas, económicas e sociais tiveram reflexos profundos na vida das Nações Unidas, de maneira que o Conselho de Segurança e, crescentemente, o Secretário-Geral foram chamados a acompanhar guerras em todos os continentes, a maioria delas civis. Assim, parece que Conselho de Segurança, Secretário-Geral e *ameaças à paz* são realidades indissociáveis. Importa, pois, conhecer os contornos das suas interacções.

O Conselho de Segurança e *as ameaças à paz*

A Carta das Nações Unidas acolhe no Capítulo VII (acção relativa a ameaças à paz, quebras da paz e acto de agressão) a opção de reconhecer ao Conselho de Segurança o monopólio do uso da força (legítima) na vida internacional que decorre da regra geral de proibição do uso da força, tal como se declara no Artigo 2, nº 4. O capítulo abre com o Artigo 39 que, na essência, confirma a «principal responsabilidade» do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais, podendo para o efeito determinar a existência de ameaças à paz, quebras da paz ou actos de agressão.

Parece razoável dizer que os termos do Artigo 39 da Carta impõem ao Conselho a obrigação de proceder à qualificação dos acontecimentos que chegam ao seu conhecimento e que envolvam uma séria preocupação da sociedade internacional em consolidação. Esta responsabilidade, entendida como preambular, cria as condições ideais para poder agir em nome do bem comum internacional.[3]

Se se quiser proceder a uma ordenação dos textos aprovados no Conselho

Ameaças à Paz: evolução no Conselho de Segurança

Quadro1

Assunto	Ano	Área de conflito	Resolução do Conselho de Segurança
A) CRISES INTER-ESTATAIS			
· Hostilidades entre Estados	1948	Israel/Países Árabes (Palestina)	54
	1964/67	Grécia/Turquia (Chipre)	186/353
	1971	Índia/Paquistão (Bangladesh)	303/307 [resol. da AG 2793]
	1982	Irão/Iraque	514
	1985	África do Sul/Namíbia	566
	1993	Arménia/Azerbeijão (Nagorno-Karabakh)	822
	1999	Eritreia/Etiópia	1227
· Violações de cessar-fogo entre Estados	1993	Jugoslávia/Croácia (Croácia)	807
· Ataques preemptivos entre Estados		Israel/Iraque (reactor nuclear)	487
B) CRISES LIGADAS À DESCOLONIZAÇÃO			
· Acção de guerrilha	1963	Territórios portugueses	180
· Declaração de independência	1964/66	Rodésia do Sul	217/221
· Anexação de território sob tutela das Nações Unidas	1999	Timor-Leste	1264
C) CRISES REGIONAIS			
· Políticas raciais hostis em relação a Estados vizinhos	1985	África do Sul	566
· Apoio de rebeldes na vizinhança	1999	Libéria	1270
D) DESAFIO À AUTORIDADE DO CONSELHO DE SEGURANÇA			
· Suspeita de acção "terrorista": não cumprimento da resolução	1992	Líbia	748
	1996	Sudão	1070
	1999/01	Afeganistão	1267/1386
· Suspeita de armas de destruição massiva/mísseis; não cumprimento de resolução	2002	Iraque	1441
E) CRISES INTERNAS			
· Repressão de movimento secessionista	1991/92	Jugoslávia (Bósnia-Herzegovina)	713/757
	1993	Geórgia (Abcásia)	858
	1998	Kosovo	1199
· Políticas racistas	1963 /72/76/79	África do Sul	181/311/392/447
· "Failed state"	1992	Somália	733
· Guerra civil/desordem	1961	Congo	161
	1992	Libéria	788
	1997	Albânia	1101
	1997	República Centro Africana	1125
	2000	República Democrática do Congo	1291
	2001	Ex-república jugoslava da Macedónia	[PRST 2001/7]
	2003	Costa do Marfim	1464
· Restauração de governo legítimo	1994	Haiti	841
	1997	Serra Leoa	1132
· "Mortes muito numerosas"	1994	Ruanda	918
· Magnitude da crise humanitária	1996	Zaire	1078
F) TERRORISMO INTERNACIONAL			
· Terrorismo	2001	[no Afeganistão]	1373
	2002	[na Indonésia]	1438
	2002	[na Rússia]	1440
	2002	[no Quénia]	1450
	2003	[na Colômbia]	1465
	2003	[na Turquia]	1516
G) AMEAÇAS GENÉRICAS			
· Proliferação de armas de destruição massiva	1992	Global	S/23500 [Declaração]
· Terrorismo internacional	2001	Global	1377 [Declaração]
	2003	Global	1456 [Declaração]
· Armas de pequeno porte	2003	[África Ocidental]	1467

Fonte: *United Nations University (Comparative Regional Integration Studies), Regional Security and Global Governance (discussion paper)*, Bruges, Setembro de 2004, pp.18-9.

no âmbito desta competência tão essencial, encontra-se: resoluções que envolvem qualificações de *ameaça à paz*, resoluções que encontraram *quebras da paz* e, finalmente, a hipótese de ocorrer a determinação de um *acto de agressão*. O quadro que se segue mostra a importância das *ameaças à paz* na prática decisória do Conselho, já que as *quebras da paz* e os *actos de agressão* são fenómenos, como se verá adiante, muito residuais no universo onusiano. Eis uma primeira tentativa de aproximação à sua complexidade conceptual.[4]

Uma breve consulta ao quadro de resoluções acima reproduzido permite concluir que, embora não se esperasse que permanecesse estático, o núcleo conceptual a partir do qual se tem desenvolvido o trabalho no Conselho de Segurança, a *ameaça à paz*, tem mostrado uma tendência para um significativo alargamento das suas fronteiras teóricas, afastando-se da concepção original dos primeiros de anos (reportando-se a conflitos entre Estados).

Esta situação levanta alguns problemas uma vez que, quanto à tipificação de *ameaça à paz*, *quebra* (ou ruptura) *da paz* e *acto de agressão* a Carta é intencionalmente silenciosa.

Do ponto de vista da doutrina jurídica a definição operacional dos três conceitos não é homogénea, parecendo apenas bastante claro que, em termos de magnitude do problema, a ameaça à paz é o acontecimento menos grave e o acto de agressão o fenómeno de maiores repercussões.[5] Apesar das evidentes dificuldades, tem sido tentada a clarificação de significado de *ameaça à paz* e de *quebra da paz*.

Neste sentido, o conceito de *quebra da paz* merece ser aqui registado em primeiro lugar. Tipicamente, na prática do Conselho de Segurança a *quebra da paz* caracteriza-se por hostilidades travadas entre unidades armadas de dois Estados. Para os membros do Conselho esta designação genérica evita o ónus político de imputar responsabilidades a uma das partes na questão. Por esta razão, não deixa de surpreender que o Conselho tenha apenas reunido consenso para declarar esta ocorrência em quatro ocasiões, a saber: em Junho de 1950, em relação à Guerra na Coreia; em Abril de 1982, na questão das Malvinas que opôs a Argentina ao Reino Unido; em Julho de 1987, na Guerra Irão-Iraque e, mais recentemente, na invasão do Kuwait pelo Iraque, ocorrida em Agosto de 1990.

Quanto às *ameaças à paz e segurança internacionais* não restam dúvidas que são uma das temáticas mais complexas no trabalho deliberativo do Conselho, fundamentalmente por duas ordens de razões: por um lado, como atrás se pôde observar, pelo número relativamente elevado de situações a que se vêm aplicando, a que se soma a elasticidade que o conceito parece revelar.

Diferentemente, é de notar que o *acto de agressão*, expressão que alcançou algum consenso jurídico na doutrina, se tem revelado uma opção política

difícil para o Conselho: o termo tem sido evitado mesmo nas circunstâncias onde poderia facilmente ser utilizado. Sublinhe-se que a própria Assembleia Geral optou, ao longo das décadas, por seguir um caminho de grande prudência quanto a esta qualificação.[6]

Nas deliberações do Conselho registou-se um único caso de *acto de agressão*, em Junho de 1985, no texto de uma resolução aprovada a propósito da intervenção da África do Sul em Angola. Do ponto de vista jurídico, é indiscutível que quando se aborda a agressão está a falar-se da aplicação, directa ou indirecta,[7] da força podendo, por isso mesmo, concluir-se que uma agressão constitui, ela própria, uma *quebra da paz*, embora certamente nem todas as quebras da paz se enquadrem na ideia de agressão.[8] De realçar que o texto da resolução em apreço refere, contudo, que a paz e a segurança internacionais foram neste caso apenas «colocadas em perigo».[9]

É certo que o Conselho nem sempre considera útil (ou reúne consenso para) invocar expressamente o artigo da Carta em que funda a sua acção ou mesmo o modo como qualifica a situação em apreço. Também é verdade que, noutros casos, o Conselho de Segurança opta por não indicar o Capítulo da Carta que serve de base à tomada de decisão. Com efeito, as intensas negociações a que são invariavelmente sujeitas as propostas de resolução tornam a ambiguidade dos textos uma inevitabilidade.[10] Na prática, abrem-se várias hipóteses de interpretação nos textos aprovados, o que só vem agudizar as dificuldades conceptuais a que já se aludiu.

Finalmente, o peso das determinações do Conselho baseadas na ideia de *ameaça à paz* sugere que o retomar da concentração novamente no tratamento deste complexo fenómeno.

Embora o assunto não esteja totalmente encerrado do ponto de vista teórico, tende-se a aceitar que a qualificação de *ameaça à paz* assenta em critérios essencialmente políticos. Ainda que para muitos seja óbvio que o factor político está mais presente na qualificação de *ameaça à paz* que nas outras opções indicadas no Artigo 39,[11] sabe-se que em qualquer tomada de posição o Conselho deve contar, como lembra Gomes Canotilho, com os inevitáveis efeitos jurídicos das suas decisões.[12]

Assim, o recurso, frequente, do Conselho à ideia de *ameaça à paz e segurança internacionais* é, para muitos, uma ideia dissolvente no sentido em que, como é uso dizer, a ameaça parece ser tudo aquilo que o Conselho de Segurança diz ser ameaça. Diferentemente, os delegados convocados à conferência de São Francisco introduziram deliberadamente este termo ambíguo com o fito de dilatar o espaço de manobra dos membros do Conselho.

Apesar de tudo o que foi dito, e não obstante alguns obstáculos, a ideia de uma definição operativa de *ameaça à paz* pode e deve ser tentada.

A observação, por um instante, da declaração produzida na primeira cimeira dos Chefes de Governo reunidos no Conselho de Segurança. Neste documento, de 1992, escrevia-se: «a ausência de guerra e de conflitos militares entre Estados não garante em si a paz e a segurança internacionais. As fontes não militares de instabilidade nos aspectos económico, social, humanitário e ecológico tornaram-se numa ameaça à paz e segurança internacionais».[13] Esta primeira abordagem da época após a queda do Muro de Berlim foi confirmada mais recentemente: em 2001 o Conselho de Segurança reafirmou que as causas dos conflitos incluem dimensões económicas e sociais, não excluindo o problema da erradicação da pobreza, a promoção da democracia e o desenvolvimento sustentado.

Um exame mais atento mostra que, apesar das resoluções que identificam *ameaças à paz* parecerem cada vez mais indistintas, é possível descrever muito sumariamente as áreas em que se dividem.

Recordando o quadro das *ameaças* apresentado tem-se, primeiro, aqueles problemas que chegaram ao conhecimento do Conselho de Segurança dentro da visão tradicional das *ameaças*. Como se viu apenas quatro conflitos inter-estatais foram considerados pelos membros do Conselho *quebras da paz* (conflito que opôs as Coreias, a questão das Malvinas, a Guerra Irão-Iraque e a invasão do Kuwait por parte do Iraque). Na categoria mais abrangente de *ameaça à paz* foi apenas possível incluir dois grandes conflitos: o que opõe Israel aos Estados Árabes e o conflito entre a Índia e o Paquistão. Desde modo há manifestamente um número elevado de conflitos que ficaram de fora das opções oferecidas pela Carta para a qualificação de acontecimentos perturbadores da paz internacional (só para nomear algumas, a intervenção franco-britânica em Israel, a intervenção soviética no Afeganistão ou a intervenção norte-americana no Vietname).

Em segundo lugar, surgem as ameaças à paz «modernas». Pode dizer-se que estas surgem fundamentalmente associadas a crises internas, muito frequentes nos anos 90, que envolveram problemáticas diversas, incluindo com frequência situações de genocídio, desastres humanitários de grandes proporções, repressão de movimentos secessionistas, racismo, intervenções em Estados falhados, guerras civis, a violação de direitos humanos, as violações das regras do direito internacional humanitário (envolvendo crianças nos conflitos armados, por exemplo), a exploração legal e/ou ilegal de recursos naturais para financiar o conflito (diamantes) e ainda a problemática decisão de restaurar governos eleitos democraticamente (caso do Haiti, por exemplo).[14]

Para além destas tipologias, tem interesse assinalar as *ameaças à paz* conhecidas como «pós-modernas». Pelo que se tem visto há certas condições globais, de natureza genérica, que têm vindo a ser identificadas pelo Conselho

como «ameaças à paz e segurança internacionais». Em lugar de destaque não poderia deixar de figurar a proliferação de armas de destruição maciça (que tem sido um assunto tratado em várias resoluções e sob vários pontos de vista). Em terreno próximo, surgem os actos de terrorismo internacional (após os ataques terroristas a Nairobi e Dar-es-Salaam, em Agosto de 1998, os actos de terrorismo internacional foram colocados num item separado da agenda do Conselho) e a problemática da proliferação das armas de pequeno porte. Finalmente, a actividade mercenária na África Ocidental foi igualmente objecto da atenção do Conselho neste contexto.[15]

De facto, não obstante a tradicional concepção de *ameaça à paz* se referir a conflitos armados iminentes entre Estados, ou seja, ao perigo iminente de ocorrer uma *quebra* ou *acto de agressão*, são as novas tipologias, que se manifestam durante conflitos que estão em marcha (entre a Etiópia e a Eritreia, por exemplo), ou mesmo em conflitos já terminados (Bósnia, Kosovo, Timor Leste) que estão na base de um considerável número de deliberações no Conselho.[16]

Por outro lado, a prática desenvolvida pelo Conselho relativamente a estes fenómenos tem ainda outros pontos de interesse. Em primeiro lugar, há a registar casos de oposição às acções decididas pelo Conselho: por exemplo, a obstrução à chegada da missão de paz ou a recusa do Estado ou da população local em colaborar com ela tem sido de sustentação à determinação de *ameaça à paz*. Há ainda situações de não aceitação de um acordo de paz ou a recusa de o assinar, o que tem sido entendido pelo Conselho como uma situação não resolvida, sendo analisada como uma ameaça contínua. Da mesma forma, a não implementação de acordos de paz e até a recusa de implementação de resoluções do Conselho de Segurança tiveram uma leitura semelhante. Poder-se-ia dizer que em muitos sentidos a *ameaça à paz* interfere com o dia a dia do Conselho.

Finalmente, parece poder afirmar-se, como ficou provado na primeira sessão especial do Conselho de Segurança dedicada ao assunto, que a SIDA tem preocupado o Conselho, uma vez que se entende que o fenómeno, se não for convenientemente controlado, pode «colocar riscos à estabilidade e segurança».[17] Todavia, o nível de preocupação com a pandemia é ainda baixo pelo que o interesse na utilização de expressões que se podem entender como muito próximas dos fenómenos qualificados com recurso às hipóteses previstas no Capítulo VII é, justamente, evitar que sejam incluídas no dispositivo do Artigo 39.

De qualquer modo, os problemas levantados pela progressiva permeabilização da fronteira teórica entre as acções desenvolvidas em ambiente de Capítulo VI e as tomadas no âmbito do Capítulo VII decorrem do texto da

própria Carta, que refere a ocorrência de ameaças à paz nos dois contextos (*conflito que venha a constituir uma ameaça à paz*, no caso da resolução pacífica de conflitos, e a *existência de ameaça à paz* no Capítulo VII). Aliás, a proibição de recurso à *ameaça do uso da força* é precisada logo no início do texto da Carta, nos seus Princípios, como resulta da leitura do nº 4 do Artigo 2.

As dúvidas quanto à legalidade de certas actuações do Conselho poderiam ser clarificadas pelo Tribunal Internacional de Justiça, através da revisão judicial dos actos do Conselho de Segurança. No entanto, pode concluir-se que existe uma tensão entre a circunstância do Conselho de Segurança ser, no essencial, juiz de si próprio e a hipótese de um revisão judicial das suas decisões através da análise pelo Tribunal Internacional de Justiça. Nunca é demais recordar que os amplos poderes conferidos ao Conselho no âmbito do Capítulo VII da Carta são uma reacção à experiência negativa da Sociedade das Nações, compreendendo-se assim a razão do afastamento da hipótese de inserir no texto da Carta tal possibilidade.[18] Em conclusão, apesar do problema já não se colocar num plano meramente teórico,[19] esta via tem encontrado muitos opositores. A opção mais pragmática ao problema parece ser a abordagem política. Neste contexto, é mais do que natural falar no Secretário-Geral.

O papel do Secretário-Geral das Nações Unidas na promoção da paz

Como observou Michel Virally, é evidente a responsabilidade da Assembleia Geral e do Conselho de Segurança «no exercício das suas competências, fazer a interpretação autorizada do Artigo 2, Parágrafo 4».[20] No entanto, pode sempre argumentar-se que a inserção do Artigo 99 na Carta envolve a figura do Secretário-Geral na condução dos assuntos relacionados com a paz e a segurança internacionais o que triangula a relação já referida.[21]

É já antiga a prática do Secretário-Geral aconselhar o Conselho de Segurança. O Artigo 99 dá ao Secretário-Geral a capacidade de antecipar e prevenir crises (reais ou potenciais) levando-as à consideração do Conselho para análise.[22] Os seus relatórios, que pretendem dar conta das circunstâncias que rodeiam as crises em apreço, sugerem soluções que têm peso nas decisões do Conselho que posteriormente são tomadas. No âmbito destas competências, o Secretário-Geral pode fazer declarações, elaborar propostas e propor projectos de resoluções.

Neste momento estão em curso 16 operações de paz autorizadas pelo Conselho de Segurança. Ora, nestas matérias, o desempenho do Secretário-Geral (e do próprio Secretariado) é também uma peça central para o sucesso. Nesta linha, em relatório recente, conhecido como Relatório Brahimi,[23] um painel de personalidades de reconhecido mérito defenderam que o Departamento de Operações de Manutenção da Paz do Secretariado da

ONU (DPKO), que normalmente aconselha o Conselho de Segurança nestas temáticas, deve dizer «o que ele precisa de saber e não o que ele quer ouvir».[24] O Relatório Brahimi acentuou a necessidade de uma análise da informação e de planeamento estratégico centralizados no Secretariado, com o objectivo de levar ao Conselho os possíveis cenários de evolução da crise, incluindo os mais desfavoráveis. Embora a questão ainda não seja consensual – alguns países em desenvolvimento reagiram com reserva à criação dessa capacidade e alguns países do Movimento dos Não Alinhados opuseram-se declaradamente –, o Secretariado melhorou as suas capacidades nesta matéria.

No âmbito da delegação de poderes em ambiente de Capítulo VII, as dificuldades na execução dos mandatos das operações de paz, decididas em regra pelo Conselho de Segurança, levaram a que o Secretário-Geral assumisse a administração das missões no teatro de operações, normalmente através de um Enviado Especial por si indicado. Por outro lado, a elaboração de relatórios periódicos de acompanhamento das missões, que são entregues ao Conselho de Segurança com alguma regularidade, estão igualmente sob sua responsabilidade.

A necessidade de aperfeiçoar os mecanismos de selecção de contingentes militares para as operações de paz, outra missão fundamentalmente a cargo do Secretariado e que é um problema conexo com o anterior, é também um ponto aflorado no Relatório Brahimi. O fenómeno da ‹asiatização› das operações de paz,[25] nota o Relatório Brahimi, exige uma filtragem dos contingentes que revelem uma manifesta falta de preparação e de equipamentos adaptados à missão que lhes foi confiada.[26] Neste capítulo, os resultados estão longe de ser satisfatórios, mas conhece-se o grande empenhamento do Secretariado nesta matéria.

Chegados aqui, é necessário fazer uma distinção entre a actividade do Secretário-Geral associada ao processo de decisão em crises e conflitos geopolíticos concretos, que se acabou de se enunciar, e a dimensão dos relatórios que prepara sobre questões genéricas e conceptuais, por exemplo a pedido do Presidente do Conselho de Segurança,[27] ou da Assembleia Geral,[28] que podem ajudar a fixar o significado de *ameaça à paz*. É evidente que, também neste campo, se pode referir o relatório anual que apresenta à Assembleia Geral, uma obrigação estatuída desde logo na Carta. É sempre difícil avaliar o peso político reconhecido pelos Estados-membros ao relatório, mas o que não podem restar dúvidas é que este documento não se limita a uma mera exposição descritiva das actividades da organização mostrando, pelo menos implicitamente, as opções preconizadas pelo Secretário-Geral.[29]

É importante ressaltar que os bons ofícios do Secretário-Geral, tão bem conhecidos no âmbito dos esforços diplomáticos desenvolvidos pelas Nações

Unidas, não são referidos no articulado do Articulado 33 da Carta (sobre métodos de resolução pacífica de conflitos). Esta actividade, tantas vezes discreta, tem-se revelado fundamental em determinados processos de paz. Constata-se assim que o Conselho de Segurança, a Assembleia Geral, ou ainda as partes, por mútuo acordo, procuram a sua intervenção em diversos processos conflituais, muitas vezes no intuito de tentar fazer cumprir resoluções adoptadas mas não executadas. Por outro lado, merecem referência aqui as iniciativas autónomas nesta matéria, uma solução que passa pelo oferecimento dos seus serviços directamente às partes desavindas.

Em suma, como pôde ser visto, o poder político do Secretário-Geral pode desempenhar um papel relevante em conflitos desgastantes e intrincados, onde se sabe que a ONU presta serviço. Mas, no sistema onusiano, é sempre difícil lidar com a distribuição de competências pelos diversos actores envolvidos. No tempo presente, a questão é particularmente evidente na relação entre o Conselho de Segurança e o Secretário-Geral.

O futuro da relação entre o Conselho de Segurança e o Secretário-Geral

A prática mais recente do Conselho, como ficou dito atrás, qualifica quase exclusivamente os assuntos trazidos à sua análise como *ameaças à paz*. As conclusões do relatório *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. A More Secure World – Our Shared Responsability*,[30] apresentado a 2 de Dezembro de 2004 nas Nações Unidas, permite confirmar que esta tendência se manterá. De acordo com a definição de *ameaça à paz internacional* nele apresentado, «qualquer acontecimento ou processo que leva à morte em larga escala ou à diminuição das possibilidades de vida e que enfraqueça os Estados como a unidade básica do sistema internacional», pode esperar-se um envolvimento cada vez mais empenhado do Conselho de Segurança nas «ameaças distantes», para que estas não se tornem «iminentes», bem como nos esforços de que as «ameaças iminentes» não caminhem para a situação de serem «destrutivas».[31]

Ainda não se conhecem as reacções do sistema onusiano às propostas apresentadas no documento. O certo é que, na arquitectura desenhada pela Carta, o Secretário-Geral tende a reforçar o seu papel, já bastante central, no acompanhamento das crises. O relatório vem confirmar isso mesmo ao propor a criação de um segundo posto de Vice-Secretário-Geral na estrutura do Secretariado,[32] desta vez para a área da paz e da segurança, com o objectivo de coordenar a acção colectiva das Nações Unidas neste domínio.[33] A conclusão é óbvia: desta forma a ONU passaria a ter uma verdadeira capacidade de análise estratégica, planeamento e coordenação que o Secretário-Geral colocaria à disposição de todo os intervenientes do sistema.

Repare-se que a originalidade da acção do Secretário-Geral tem uma dupla natureza: por um lado é actor independente, podendo promover uma agenda global e, por outro lado, mantém uma relação muito próxima com o trabalho do Conselho de Segurança e da Assembleia Geral, a quem se associa com regularidade. Quase todos os Secretários-Gerais tiveram dificuldades em lidar com os membros permanentes, especialmente quando se afastam das suas directrizes. Convirá no entanto não exagerar a extensão destes desentendimentos. Há situações em que o Secretário-Geral pode seguir um caminho diferente do Conselho de Segurança, com resultados positivos, contando para tal com a relativa anuência dos seus membros permanentes.

É importante ressaltar que o Conselho tem procurado clarificar os contornos da sua actuação na conjuntura que se vive: as resoluções que de forma abstracta tentam identificar princípios orientadores sobre embargos de armas, as operações de paz, o regime de sanções, a necessidade de protecção de civis, entre outros assuntos, são disso exemplo.

Na mesma linha as numerosas declarações do Presidente do Conselho de Segurança, bem como as suas declarações à imprensa, mostram uma relativa abertura do Conselho de Segurança ao exterior. Neste sentido, deve-se evidenciar a nova metodologia dos debates temáticos, sessões públicas, abertas à participação dos Estados não membros do Conselho de Segurança sobre temas tradicionalmente na alçada de outros órgãos da estrutura onusiana.[34] Os direitos humanos e o controlo de armamentos, por exemplo, tradicionalmente discutidos na Assembleia Geral, têm sido tratados neste formato.

O Conselho tem tentado articular-se com Estados, outros órgãos das Nações Unidas e agências especializadas no sentido de os ouvir sobre potenciais conflitos. Em relação a actores externos, a fórmula Arria permite a académicos, meios de comunicação social e ONG uma oportunidade de se pronunciarem sobre soluções políticas para as crises.[35] Resumindo, os esforços do Conselho são bem conhecidos. Os relatórios do Secretário-Geral são frequentemente completados com informação adicional, conseguida a partir das mais variadas fontes. A recolha de informação útil tem-se revelado essencial.

Seria natural que em relação à tomada de decisão o Conselho também aligeirasse os procedimentos. Todavia, as convicções do Conselho nesta matéria são bem diferentes. Em vez das sessões formais, no passado local de acaloradas discussões entre delegações, o Conselho reúne agora frequentemente em consultas informais numa pequena sala anexa ao Conselho construída nos anos 70.Nada se sabe sobre as deliberações que aí são tomadas, pois não é elaborada qualquer acta ou súmula dos trabalhos. A decisão neste órgão colegial é, neste momento, pouco transparente embora provavelmente mais agilizada que no passado, o que faz supor que esta é uma tendência de longo prazo.

Conclusão

Os especialistas convergem na ideia de que a ONU, como qualquer outra instituição vocacionada para a gestão dos assuntos da guerra e da paz, atravessa um momento único.

De facto, o activismo extremo do Conselho de Segurança após a queda do Muro de Berlim afectou profundamente o sistema internacional, incluindo as expectativas das personalidades que desde então assumiram o mais elevado cargo na estrutura do Secretariado das Nações Unidas.

O verdadeiro ponto de intersecção da actividade do Conselho de Segurança com as funções do Secretário-Geral tem vindo a ser construído em torno das *ameaças* que teimam em desestabilizar o frágil equilíbrio internacional. Pode dizer-se que estas *ameaças*, difusas, matizadas e concepualizadas em sentido amplo, corroboram a necessidade de promover uma *paz positiva*, dentro dos pressupostos estabelecidos pela Carta das Nações Unidas. Esta estratégia geral, bastante ambiciosa nas condições presentes, não pode esquecer a dificuldade do desafio: Conselho de Segurança e Secretário-Geral são unidades de acção política tão importantes que não devem actuar isoladas no sistema onusiano.

Nesta breve reflexão, procurou-se explicitar algumas das sinergias entre Conselho de Segurança e Secretário-Geral no capítulo dos conflitos internacionais.

Notas

1 Conforme disposto no Artigo 24, nº 1.

2 Entre 1946 e 1975 o Conselho de Segurança adoptou um total de 384 resoluções, o que perfaz uma média de 13 resoluções aprovadas por ano. O ritmo de aprovação acelerou ligeiramente nos anos seguintes pois, num total de 262 resoluções, negociadas entre 1976 e 1989, foram aprovadas em média 19 por ano. Ver David Schweigman, *The Authority of the Security Council under Chapter VII of the Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice* (The Hague: Kluwer Law international, 2001), p. 151.

3 Respectivamente através dos mecanismos não militares previstos no Artigo 41 e pela utilização das capacidades militares (Artigo 42).

4 United Nations University [UNU], «Regional Security and Global Governance» (Discussion Paper, Bruges, Setembro de 2004), pp. 18–9.

5 Anthony Clark Arend e Robert J. Beck, *International Law and the Use of Force: Beyond the United Nations Charter Paradigm* (Londres: Routledge, 1993), p. 48.

6 De referir que a própria Assembleia Geral aprovou uma resolução, ao abrigo da *Resolução Unidos para a Paz*, a resolução 498, de 1 de Fevereiro de 1951 onde referia um «acto de agressão». Estava em causa o comportamento da República Popular da China na Coreia.

7 No Caso *Nicarágua*, o Tribunal pronunciou-se favorável à possibilidade de ataques indirectos constituírem agressões, desde que fossem preenchidas determinadas condições.

8 Esta é a posição defendida por Jochen A. Frowein e Nico Krisch, «Article 39», *in* Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 1995), p. 722.

9 Consultar Resolução 567 do Conselho de Segurança da ONU (20 de Junho de 1985).

10 Sobre esta questão, é útil consultar a análise de Schweigman, *The Authority of the Security Council under the Chapter VII of the Charter*, p. 157 e seguintes.

11 Sobre esta posição ver *Caso Tadic* (Appeals Chamber), onde se afirma que «a ameaça à paz é mais um conceito político», embora nos pareça que tem que se manter dentro dos limites dos fins e princípios da Carta.

12 Ver José Gomes Canotilho, «Nova ordem mundial e ingerência humanitária: claros-escuros de um novo paradigma internacional» (*Colecção Defesa Nacional*, I Série, nº 10, 1996), pp. 20–1. Recorde-se que a qualificação feita ao abrigo do Artigo 39 pode recair sobre ocorrências que não violam, nem potencialmente, o direito internacional.

13 United Nations Security Council [UNSC], «Note by the President of the Security Council» (S/23500, 31 de Janeiro de 1992).

14 Para o estudo detalhado das novas tendências deve ler-se Karel Wellens, «The United Nations Security Council and the New Threats to the Peace: Back to the Future» (*Journal of Conflict and Security Law*, Vol. 8, nº 1, Abril de 2003), pp. 15–70.

15 UNU, «Regional Security and Global Governance», p. 14.

16 Frowein e Krisch, «Article 39», p. 722.

17 UNSC, «Resolution 1308 (2000)» (S/RES/1308, 17 de Julho de 2000).

18 Frowein e Krisch, «Article 39», p. 703.

19 Nomeadamente no caso *Questions of Interpretation and Application of the*

1971 *Montreal Convention Arising from the Serial Incident at Lockerbie* (Líbia versus Estados Unidos e Reino Unido) e no caso *Concerning Application of the Convention on the Prevention and Punishment of the Crime of Genocide (Bosnia and Herzgovina v. Jugoslavia* (Sérvia e Montenegro).

20 Virally, «Article 2: Paragraphe 4», p. 117.

21 O Artigo 99 tem a seguinte reacção: «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».

22 Formalmente invocado por Dag Hammarskjöld, na crise do Congo, em 1960, e por Kurt Waldheim, por causa dos reféns na Embaixada norte-americana em Teerão, em 1979. Ver Friedler, «Article 99», *in* Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: A Commentary* (Oxford: Oxford University Press, 2001), pp. 1217–30.

23 UNSC/UNGA, *Report of the Panel on United Nations Operations: The Brahimi Report* (S/2000/809 – A/55/305, 21 de Agosto de 2000).

24 UNSC/UNGA, *Report of the Panel on United Nations Operations*, Parágrafo 64d.

25 Sobre o assunto pode ler-se Maria Francisca Saraiva, *Governance: um Caminho para a Segurança Colectiva* (Lisboa: ISCSP/UTL, 2001), pp. 244–5.

26 Informação detalhada sobre estes desenvolvimentos pode encontrar-se em William Durch, Victoria K. Holt e Moira K. Shanahan, «The Brahimi Report at Thirty (Months): Reviewing the UN's Record of Implementation» (*International Peacekeeping: The Yearbook of International Peace Operations*, Vol. 8, 2004), p. 47 e seguintes.

27 O Secretário-Geral já elaborou relatórios sobre vários temas. Destacamos, pelo interesse, os relatórios sobre a participação das crianças nos conflitos armados (S/2004/431, 28 de Maio de 2004).

28 United Nations Secretary-General [UNSG], *Report of the Secretary General pursuant to General Assembly Resolution* 53/35, *The Fall of Srebrenica*, (A/54/549, 15 de Novembro de 1999).

29 UNSG, *Report of the Secretary General on the Work of the Organization*, (A/59/1, 20 de Agosto de 2004).

30 UNSG, *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change. A More Secure World – Our Shared Responsibility* (A/59/565, Dezembro de 2004).

31 UNSG, *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, p. 12.

32 Recorde-se que em 1996 decidiu-se criar a figura de Vice-Secretário-Geral, que ficou a cargo de Louise Frechette, para coordenação dos aspectos económicos, sociais e de desenvolvimento no Secretariado.

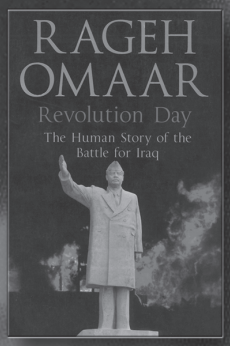
33 UNSG, *High-Level Panel on Threats, Challenges and Change*, pp. 75–6.

34 Para mais pormenores, consulte-se João Madureira, «A evolução recente do Conselho de Segurança das Nações Unidas e a sua influência no direito internacional» (*Nação e Defesa*, nº 104, Primavera de 2003), pp. 65–80.

35 Wellens, «The United Nations Security Council and the New Threats to the Peace», p. 22.

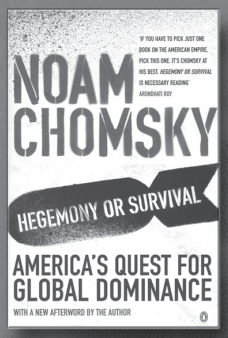
Politica Internacional na Fnac

Uma vasta selecção de títulos ao seu dispor em todas as lojas Fnac.



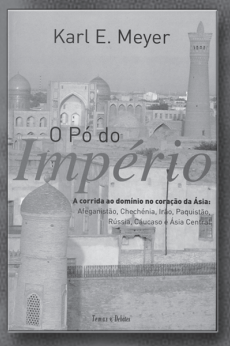
REVOLUTION DAY
THE HUMAN STORY
OF THE BATTLE FOR IRAQ
Autor: RAGEH OMAAR
Editora: PENGUIN
Formato: GRANDE FORMATO
Idioma: INGLÊS

PREÇO CAPA: 17.48 €
PREÇO FNAC: 15.89 €



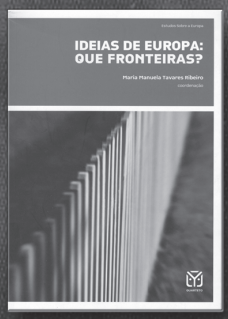
HEGEMONY OR SURVIVAL
Autor: NOAM CHOMSKY
Editora: PENGUIN
Formato: NORMAL
Idioma: INGLÊS

PREÇO CAPA: 12.23 €
PREÇO FNAC: 11.12 €



O PÓ DO IMPERIO
Autor: KARL MEYER
Editora: TEMAS E DEBATES
Formato: NORMAL
Idioma: PORTUGUÊS

PREÇO CAPA: 19.76 €
PREÇO FNAC: 17.96 €



IDEIAS DE EUROPA: QUE FRONTEIRAS
Autor: MARIA MANUELA TAVARES RIBEIRO
Colecção: ESTUDOS SOBRE A EUROPA
Editora: QUARTETO
Formato: NORMAL
Idioma: PORTUGUÊS

PREÇO CAPA: 21.78 €
PREÇO FNAC: 19.80 €

fnac
www.fnac.pt