

A Paz Segundo o Conselho de Segurança das Nações Unidas

Mateus Kowalski

Doutorando em Política Internacional e Resolução de Conflitos na Universidade de Coimbra, Mestre em Direito Internacional pela Universidade de Lisboa e Licenciado em Direito pela Universidade de Coimbra. Conselheiro Jurídico no domínio do Direito Internacional Público no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Docente convidado na Universidade Autónoma de Lisboa e na Universidade Aberta. O artigo reflete unicamente a visão pessoal do autor. O autor pode ser contactado em mateus.kowalski@gmail.com.

Resumo

O Conselho de Segurança das Nações Unidas detém, nos termos da Carta das Nações Unidas, a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais. A “paz” é um conceito operativo que despoleta e fundamenta grande parte da atividade do Conselho de Segurança. É argumento deste estudo que não existe uma coerência na concetualização da paz pelo Conselho de Segurança. Antes, o conceito de paz é mobilizado de forma algo discricionária para preencher um discurso de legitimação. Consequentemente é a própria ação do Conselho de Segurança que fica fragilizada com prejuízo para a sua capacidade de decisão e para a eficácia das medidas adotadas.

Abstract

Peace According to the United Nations Security Council

The United Nations Security Council holds the primary responsibility for maintaining international peace and security under the UN Charter. ‘Peace’ is an operating concept that triggers and validates much of the Security Council’s action. This paper argues that there is no coherence in the conceptualization of peace by the Security Council. Rather, the concept of peace is brought into play in a discretionary manner, to fulfil the need for a legitimizing discourse. As a result, the action of the Security Council loses legitimacy, damaging its decision-making capacity and the effectiveness of the measures taken.

Introdução

A 31 de janeiro de 1992, o Conselho de Segurança das Nações Unidas reuniu-se ao nível de chefes de Estado e de Governo sobre o tema da “responsabilidade do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacional”. No final desta reunião histórica, foi emitida uma declaração em que reconheciam que “a comunidade internacional enfrenta novos desafios na procura pela paz” (United Nations, 1992a: 3). Esta declaração solene simboliza a revitalização do Conselho de Segurança após o final da Guerra Fria: as grandes potências, antes antagonistas, comprometem-se a partir de então com a ação coletiva para a paz no âmbito do Conselho de Segurança.

A questão tem relevância a pelo menos dois níveis: o da construção teórica da paz e o da ação do Conselho de Segurança. Assim, em primeiro lugar, ao nível da construção teórica da paz, trata-se de saber como é que o órgão com a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais concetualiza a paz. Em segundo lugar, ao nível da ação do Conselho de Segurança, importa saber o que é a “paz”, cuja ameaça ou rutura justifica a decisão de medidas militares e não-militares ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Tudo o que implica, igualmente, a atribuição de uma responsabilidade de enorme importância ao Conselho de Segurança: desenvolver um discurso sobre a paz.

Neste contexto, o presente artigo pretende ilustrar o mapeamento do discurso sobre a paz do Conselho de Segurança com relevância para a sua ação no âmbito do capítulo VII da Carta. Procurar-se-á, assim, responder à seguinte questão: o que é a “paz” para o Conselho de Segurança? O argumento subjacente é o de que a abordagem do Conselho de Segurança ao conceito “paz” não é coerente nem com a sua estrutura e poderes nem com uma narrativa teórica da paz.

Com este propósito, procurar-se-á, primeiro, analisar o discurso sobre a paz produzido por este órgão das Nações Unidas. Em segundo lugar, aquele discurso será enquadrado institucionalmente na estrutura orgânica e funcional do Conselho de Segurança. Finalmente procurar-se-á situar o seu discurso numa abordagem teórica à paz.

Procurando a “Paz” no Conselho de Segurança

Abordagem ao Discurso do Conselho de Segurança

No caso em que o Conselho de Segurança determine nos termos do artigo 39.º da Carta a existência de uma ameaça à paz, rutura da paz ou ato de agressão, pode mobilizar os poderes que lhe são conferidos pelo capítulo VII e “recomendar ou

decidir” medidas coercivas que permitam a manutenção ou o restabelecimento da paz. São elas medidas não-militares ou medidas militares.¹

O mapeamento do discurso do Conselho de Segurança sobre a paz implica uma análise do reportório do Conselho de Segurança, em particular das resoluções adotadas ao abrigo do capítulo VII da Carta e das declarações da presidência do Conselho de Segurança. As resoluções adotadas ao abrigo do capítulo VII implicam uma determinação prévia de elementos da “paz” para depois qualificar a existência de uma “ameaça” ou “rutura” da paz. Por outro lado, por constituir a justificação para a adoção de medidas coercivas, a discussão do que é a paz é feita com maior cautela. Importa referir que o conceito de “ameaça à paz” é o que sofre de maior indeterminação, e o que se presta a interpretações mais generosas (Bothe, 1993). Porventura por isso mesmo, a “ameaça à paz” é um dos conceitos mais frequentemente utilizados pelo Conselho de Segurança para justificar a sua ação (Dupuy, 1997).

A presente análise reporta-se ao período entre 3 de novembro de 1989 e 31 de julho de 2012. Em primeiro lugar, porque a revitalização do Conselho de Segurança tem como momento simbólico a carta conjunta de altos funcionários da União Soviética e dos Estados Unidos da América ao Secretário-Geral das Nações Unidas, de 3 de novembro de 1989, solicitando a inclusão na agenda da Assembleia Geral do tema relativo ao melhoramento da cooperação no âmbito da paz e segurança internacionais (United Nations, 1989). Este “regresso ao Conselho de Segurança” reflete-se na sua atividade a dois níveis: no aumento substancial do número de resoluções adotadas no período em consideração (1450) por comparação com o período anterior desde 1945 (643), mesmo se o lapso de tempo é duas vezes superior neste último; e na expansão do âmbito material de apreciação, anteriormente centrado na determinação de existência ou não de conflitos armados interestaduais. Assim, da análise das 1450 resoluções e das 852 declarações presidenciais foram considerados relevantes para o mapeamento da narrativa da paz do Conselho de Segurança 350 resoluções e 91 declarações presidenciais. Por constrangimento de

1 As medidas não-militares são enumeradas de uma forma não taxativa no artigo 41.º: para além da referência a sanções económicas, à interrupção dos meios de transporte e das comunicações, ou do rompimento das relações diplomáticas, utilizando a expressão “ou de qualquer outra espécie”, o artigo dispõe que o Conselho de Segurança pode decidir qualquer tipo de medida que, sem envolver o emprego das forças armadas, entenda ser adequada à resolução da situação. Atualmente, estas medidas traduzem-se nos assim designados “regimes de sanções” que incluem medidas restritivas muito vastas dirigidas a indivíduos e a entidades, nomeadamente o congelamento de fundos, a restrição à circulação de pessoas ou o embargo de armas. As medidas militares, a que se refere o artigo 42.º da Carta, podem ser qualquer tipo de operação que envolva o emprego de forças armadas, quer seja uma mera demonstração de força bélica ou um ataque armado.

espaço serão aqui apenas indicados alguns exemplos representativos do discurso da paz neste período.

Elementos da Paz no Discurso do Conselho de Segurança

O âmbito espacial da situação que determina a “ameaça” ou “rutura” da paz e, logo, uma possível ação do Conselho de Segurança, é muito variável. O âmbito de situações inclui conflitos interestaduais, como foi o caso da invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990², e também conflitos internos com uma dimensão regional ou sub-regional, como foi o caso em que foi determinado em 1999 que a situação na Libéria constituía uma ameaça à paz internacional e em particular à “África Ocidental como um todo”³. Também incluem situações menos evidentes: em 1997, o Conselho de Segurança determinou que a falha da UNITA em cumprir com os Acordos de Paz constituía uma ameaça à paz na região⁴; em 2008, referiu-se à grave ameaça à estabilidade e segurança no Iraque, a que correspondia uma ameaça à paz e segurança internacionais⁵; ou em 2009, declarou de forma genérica que os golpes de Estado em África podem constituir uma ameaça à paz no continente (United Nations, 2009).

No que respeita à dimensão substantiva do discurso do Conselho de Segurança, para efeitos analíticos, a concetualização da paz por aquele órgão pode ser dividida em duas grandes vertentes: por um lado, a da paz negativa, traduzindo a ausência de violência direta – sob esta dimensão são considerados os atos e os instrumentos de uso da força; por outro lado, os da paz positiva, no sentido de ausência das formas estruturais de violência indireta que impedem o bem-estar – estão aqui incluídos aspetos económicos, sociais, humanitários e ecológicos.

No que respeita à concetualização da paz negativa, esta desenvolveu-se por referência não apenas aos conflitos tradicionais interestaduais mas também, e cada vez mais, à nova tipologia dos conflitos não-interestaduais. No que respeita aos primeiros, o Conselho de Segurança pronunciou-se diversas vezes quer sobre os atos de violência armada quer sobre os seus instrumentos. Foi esse o caso quando condenou a invasão e ocupação do Kuwait pelo Iraque⁶, quando determinou como

2 United Nations Security Council Resolution S/RES/660 (1990) of 2 August 1990, on the situation of Iraq-Kuwait.

3 United Nations Security Council Resolution S/RES/788 (1992) of 19 November 1992, on the situation in Liberia.

4 United Nations Security Council Resolution S/RES/1135 (1997) of 29 October 1997, on the situation in Angola.

5 United Nations Security Council Resolution S/RES/1859 (2008) of 22 December 2008, on the situation in Iraq.

6 United Nations Security Council Resolution S/RES/674 (1990) of 29 October 1990, on the situation in Iraq-Kuwait.

ameaças à paz a proliferação de armas nucleares, químicas e biológicas, incluindo os meios do seu uso⁷, ou, sobre a situação na Coreia do Norte, o teste de armas nucleares⁸. Relativamente à nova tipologia de conflitos, o Conselho de Segurança tem vindo crescentemente a se lhes referir, aos seus atores e aos meios de combate como constituindo uma ameaça à paz, dos quais os seguintes exemplos são elucidativos: atos de terrorismo internacional⁹; a proliferação de armas e de atores não-estaduais armados, incluindo mercenários¹⁰; ou às armas ligeiras e de pequeno calibre¹¹. É igualmente interessante notar que os acordos de paz, relativos quer a conflitos interestaduais quer a conflitos internos, são entendidos pelo Conselho como elementos importantes de paz. É o caso quando, por exemplo, qualificou como ameaça à paz a violação de acordos de cessar-fogo na ex-Jugoslávia¹², ou, por outro lado, quando determinou como essencial para a implementação da paz o cumprimento dos acordos de paz entre a Eritreia e a Etiópia¹³, ou entre o Governo do Nepal e o Partido Comunista do Nepal¹⁴.

O Conselho de Segurança tem também construído a sua narrativa em torno da conceção de paz positiva, com elementos que podem ser analisados em várias categorias. Um primeiro aspeto a sublinhar respeita à importância conferida pelo Conselho ao indivíduo ao lado do Estado, nomeadamente no que respeita à proteção de pessoas. Por exemplo, o Conselho determinou que as seguintes situações constituíam uma ameaça à paz: a perda massiva de vidas humanas e os danos materiais generalizados¹⁵; o alvejamento deliberado de civis, incluindo crianças¹⁶;

7 United Nations Security Council Resolution S/RES/1695 (2006) of 15 July 2006, on the situation in the Democratic People's Republic of Korea.

8 United Nations Security Council Resolution S/RES/1718 (2006) of 14 October 2006, on the situation in the Democratic People's Republic of Korea.

9 United Nations Security Council Resolution S/RES/1337 (2001) of 30 January 2001, on terrorism.

10 United Nations Security Council Resolution S/RES/1521 (2003) of 22 December 2003, on the situation in Liberia.

11 United Nations Security Council Resolution S/RES/1894 (2009) of 11 November 2009, on the protection of civilians in armed conflicts.

12 United Nations Security Council Resolution S/RES/721 (1991) of 27 November 1991, on the situation in Yugoslavia.

13 United Nations Security Council Resolution S/RES/1798 (2008) of 30 January 2008, on the situation in Eritrea-Ethiopia.

14 United Nations Security Council Resolution S/RES/1879 (2009) of 23 July 2009, on the situation in Nepal.

15 United Nations Security Council Resolution S/RES/733 (1992) of 23 January 1992, on the situation in Somalia.

16 United Nations Security Council Resolution S/RES/1314 (2000) of 11 August 2000, on children in armed conflict.

a deslocação em massa de populações¹⁷; a propagação do VIH/SIDA¹⁸; ou o potencial fluxo em massa de pessoas para outro Estado numa dada sub-região¹⁹. Mas os indivíduos podem igualmente ser percebidos como uma ameaça à paz. São, por exemplo, os casos da presença continuada de Charles Taylor em Freetown para julgamento²⁰, ou quando sublinhou a ameaça continuada à paz e segurança internacionais pela *Al-Qaida*, Osama bin Laden, e os talibãs, ou outros indivíduos e grupos associados²¹.

Igualmente no âmbito da paz positiva, o Conselho de Segurança inclui no seu discurso de paz referências ao Estado de Direito, à justiça e ao crime organizado. Assim qualificou como ameaças à paz a violação generalizada do Direito Internacional²², o não cumprimento de decisões para julgar os responsáveis pela tentativa de assassinato do Presidente da Etiópia²³, ou a criminalidade organizada, incluindo o tráfico de droga (United Nations, 2010a). Na mesma linha declarou a relevância para a paz dos tribunais penais internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda (United Nations, 2008a), da promoção da justiça e do respeito pelos Direitos Humanos (United Nations, 2008b), do cumprimento com as obrigações associadas ao fim da impunidade (United Nations, 2010b), ao mesmo tempo que declarava solenemente que não pode haver paz sem justiça, referindo-se à situação no Sudão²⁴.

Ainda no âmbito da conceção da paz positiva, o Conselho de Segurança tem, particularmente na última década, reforçado constantemente o institucionalismo internacional, incluindo o *peacebuilding* e o *statebuilding* como formas de construir e garantir a paz, nomeadamente implementando um ambiente político democrático (United Nations, 2008c; United Nations, 2010c; United Nations, 2010d). Em certas situações qualificou como ameaça à paz o ataque a pessoal das Nações Unidas ou a

17 United Nations Security Council Resolution S/RES/841 (1993) of 16 June 1993, on the situation in Haiti.

18 United Nations Security Council Resolution S/RES/1308 (2000) of 17 July 2000, on HIV/AIDS.

19 United Nations Security Council Resolution S/RES/1529 (2004) of 29 February 2004, on the situation in Haiti.

20 United Nations Security Council Resolution S/RES/1688 (2006) of 16 June 2006, on the situation in Sierra Leone.

21 United Nations Security Council Resolution S/RES/1822 (2008) of 30 June 2008, on terrorist acts.

22 United Nations Security Council Resolution S/RES/814 (1993) of 26 March 1993, on the situation in Somalia.

23 United Nations Security Council Resolution S/RES/1054 (1996) of 26 April 1996, on the situation in Ethiopia-Sudan.

24 United Nations Security Council Resolution S/RES/2003 (2011) of 29 July 2011, on the situation in Sudan.

restrição dos seus movimentos²⁵. Num conjunto de outras situações, o Conselho de Segurança determinou como constituindo ameaças à paz a exploração ilegal de recursos naturais²⁶, o efeito adverso das alterações climáticas (United Nations, 2011), as dívidas do antigo regime iraquiano²⁷ ou até o que qualificou enigmaticamente como “fatores de instabilidade”²⁸.

Os Poderes Discursivos do Conselho de Segurança

A Exclusividade na Manutenção da Paz e Segurança Internacionais

A Carta das Nações Unidas consagra uma verdadeira transferência de poderes para as Nações Unidas ao nível da manutenção da paz e da segurança internacionais enquanto um Estado for membro da organização – poder que é exercido pelo Conselho de Segurança. Existe, assim, uma transferência de poderes por parte dos Estados Membros para as Nações Unidas em matéria de paz e segurança internacionais (Delbrück, 2002), o que configura a introdução de um elemento supranacional no sistema de poder das Nações Unidas (Dupuy, 1998). Aos Estados Membros resta apenas, essencialmente, a titularidade do direito à legítima defesa e em certa medida a ação no âmbito das organizações regionais. O poder do Conselho de Segurança goza de natureza supranacional. Uma afirmação que deve ser lida com alguma cautela na medida em que, tal como refere Doyle, “a ‘Constituição das Nações Unidas’ de 1945 ainda autoriza mais do que os membros estão preparados para ceder” (2009: 132). Mas é um facto que o Conselho de Segurança centralizou tantas competências a este nível que se poderá até questionar se alguma vez acontecerá uma atuação *ultra vires* (Schwöbel, 2012).

Mesmo sem os mecanismos de imposição das medidas previstas no capítulo VII²⁹, o Conselho de Segurança continua a deter, evidentemente, o poder de decidir a aplicação de medidas coercivas. A aplicação de uma daquelas medidas, como se referiu, pressupõe que num momento prévio o Conselho de Segurança determine a existência de uma situação de ameaça à paz, de rutura da paz, ou de ato de agres-

25 United Nations Security Council Resolution S/RES/814 (1993) of 26 April 1993, on the situation in Somalia. United Nations Security Council Resolution S/RES/1842 (2008) of 29 October 2008, on the situation in Côte d’Ivoire.

26 United Nations Security Council Resolution S/RES/1807 (2008) of 31 March 2008, on the situation in the Democratic Republic of the Congo.

27 United Nations Security Council Resolution S/RES/1859 (2008) of 22 December 2008, on the situation in Iraq.

28 United Nations Security Council Resolution S/RES/1650 (2005) of 21 December 2005, on the situation in Burundi.

29 Nomeadamente os acordos de concessão de forças (artigo 43.º da Carta) que ficariam sob direcção estratégica da Comissão de Estado-Maior (artigo 47.º da Carta).

são. O artigo 39.º é, pois, a chave para o despoletar do instrumento mais poderoso da ação das Nações Unidas (Frowein e Krisch, 2002). Ora, os conceitos “ameaça à paz”, “rutura da paz” e “ato de agressão” são conceitos indeterminados, o que confere ao Conselho de Segurança uma grande latitude na decisão de agir. Ressalvado o caso em que o uso da força aconteça ao abrigo do direito à legítima defesa consagrado no artigo 51.º da Carta, o Conselho de Segurança possui um poder discricionário amplo para determinar que uma situação é fundamento para aplicação de medidas coercivas (Ulfstein, 2009).

No plano da concretização das atribuições das Nações Unidas, o Conselho de Segurança intervém como órgão executivo da organização, assumindo a principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais³⁰. No exercício dessa sua principal competência, a Carta confere ao Conselho de Segurança essencialmente duas ordens de poderes: o de dirigir recomendações aos Estados em litígio para a solução pacífica de conflitos no âmbito do capítulo VI da Carta; e o de, em caso de ameaça à paz, rutura da paz ou agressão, emitir recomendações ou decidir medidas que poderão ou não incluir o emprego da força armada, nos termos do capítulo VII da Carta.

A Participação Permanentemente e o Poder de Impedir uma Decisão

Na estruturação das Nações Unidas foi conferida ao Conselho de Segurança a legitimidade exclusiva para decidir sobre a paz e a segurança internacionais. Logo em 1943, por ocasião da reunião de Moscovo, as quatro grandes potências que saíam vencedoras da Guerra, às quais se veio juntar a França, concordaram que deveriam ser elas a liderar o processo de estabelecimento da nova organização mundial, tendo permanentemente um papel dominante nas futuras Nações Unidas e na ordem mundial que surgiria no pós-Guerra. Entenderam que a paz e a segurança internacionais só seriam garantidas com a sua permanente vigilância e ação conjunta, liderando o sistema de segurança coletiva. Só com a participação permanente daquelas cinco potências³¹ é que se concebia a manutenção da paz e da segurança internacionais (Kowalski, 2005). Assim, através de prerrogativas especiais, estabeleceram para si uma posição privilegiada no seio da Organização. Este privilégio não é isento de controvérsia. Ao contrário do que acontecia com o Pacto da Sociedade das Nações,³² o aumento dos membros permanentes só é possível através de uma emenda à Carta, emenda essa que se encontra na dependência da vontade dos membros permanentes do Conselho de Segurança. Por outro lado,

30 Vide o artigo 24, n.º 1 da Carta das Nações Unidas.

31 O Conselho de Segurança é um órgão de composição restrita – atualmente com cinco membros permanentes e dez não permanentes.

32 Artigo 4.º, n.º 2 do Pacto da Sociedade das Nações.

o privilégio do estatuto de membro permanente no órgão executivo das Nações Unidas não só constitui uma derrogação ao princípio da igualdade soberana dos Estados consagrada no artigo 2.º, n.º 1 da Carta, e ao da representatividade, como também confere aos “cinco grandes” um poder único na ação governativa das Nações Unidas, que é o veto.

Para a tomada de uma decisão são necessários os votos afirmativos de nove membros. No entanto, para as decisões sobre quaisquer assuntos que não sejam de procedimento, a Carta exige que os nove votos afirmativos incluam os votos dos membros permanentes.³³ Nesta medida, os membros permanentes gozam do chamado “poder de veto”. Ficava assim estabelecido que o Conselho de Segurança não poderia tomar uma decisão importante contra a vontade de um dos membros permanentes. O poder de veto é um reflexo da hierarquização nas relações internacionais desenvolvidas e maturadas durante a Guerra, tendo as grandes potências compreendido que a cooperação que existira durante a Guerra acabaria com o final do conflito. Acima de tudo, a consagração do direito de veto pretendia garantir o equilíbrio e a igualdade entre as grandes potências. O que equivale a dizer que os mecanismos das Nações Unidas nunca poderiam servir de instrumento para aquilo que seria um conflito de enormes proporções e que, precisamente, a Organização pretendia evitar. De uma forma geral, o Conselho de Segurança nunca pode agir contra a vontade de um dos seus membros permanentes. Ou seja, a Carta prefere a inércia das Nações Unidas e o não-cumprimento das suas atribuições, à ação suscetível de colocar a Organização em conflito com um dos “cinco grandes” (Virally, 1972).

As grandes potências tiveram, igualmente, o cuidado de estenderem o poder de veto à modificação da Carta³⁴. Asseguraram, assim, até ao limite da sua vontade, os privilégios para si consagrados na Carta. Os pequenos Estados opuseram-se ao poder de veto com receio de verem a sua soberania posta em causa face às aspirações das grandes potências. Receberam apenas a promessa de que aquele poder seria reconsiderado num futuro próximo.

A Inexistência de Controlo Político ou Judicial

A organização de um sistema de poder pressupõe que os poderes se encontrem distribuídos e limitados entre si. Para ser efetiva, a operacionalidade do poder limitado deverá estar sujeita a mecanismos de controlo. No caso das Nações Unidas, o Conselho de Segurança não pode ser tido como infalível, o que, aliás, a história já se encarregou de demonstrar, mesmo se a possibilidade de controlar quer a de-

³³ Artigo 27.º, n.ºs 2 e 3 da Carta.

³⁴ Artigo 108.º da Carta.

terminação de uma situação nos termos do artigo 39.º, quer a decisão de medidas possa parecer contrária à necessidade do Conselho de Segurança agir de forma “pronta e eficaz”, conforme pretende o artigo 24.º, n.º 1 da Carta. O que não se pode é pretender agir a qualquer custo, independentemente dos fundamentos e do mérito da decisão.

Esta tensão existe, e não pode ser resolvida pelo simples reconhecimento ao Conselho de Segurança da capacidade absoluta para determinar a sua competência. De igual modo, parece claro que também não pode ser reconhecida aos Estados a faculdade de unilateralmente não cumprirem com as decisões com as quais não concordam (Schweigman, 2001).

Podem ser consideradas, pois, duas formas de controlo: o controlo político pela Assembleia Geral e o controlo judicial pelo Tribunal Internacional de Justiça. A existir um controlo político do exercício do poder pelo Conselho de Segurança, a sede desse controlo deveria situar-se na Assembleia Geral, órgão plenário soberano, com competência política genérica. Como lembrou o Tribunal no parecer *Certas Despesas*, “a Assembleia Geral deve também ocupar-se com a paz e a segurança internacionais” (ICJ, 1962: 163). A questão ganhou ainda mais atualidade com o fim da Guerra Fria que fez deslocar o poder ativo para o agora operante Conselho de Segurança. Uma leitura da Carta permite enumerar quatro interligações entre a Assembleia Geral e o Conselho de Segurança que permitam vislumbrar uma forma de controlo político: o poder de discussão e de recomendação³⁵; o poder de examinar os relatórios obrigatórios do Conselho de Segurança³⁶; o poder de apreciar e aprovar o orçamento³⁷; e o poder de nomear os membros não-permanentes do Conselho de Segurança³⁸. Apesar destas interações, a Assembleia Geral vê-se sem poderes adequados para exercer o necessário controlo político do Conselho de Segurança (Kowalski, 2010a). É neste sentido que Bedjaoui observa que “o controlo político do Conselho de Segurança pela Assembleia Geral (...) é medíocre, senão mesmo inexistente” (Bedjaoui, 1994: 145).

O Conselho de Segurança, como de resto não poderia deixar de ser, está vinculado à Carta enquanto estatuto estruturante e fundamento do poder das Nações Unidas. Logo, é também a Carta, o tratado constitutivo das Nações Unidas, o padrão para a verificação das resoluções do Conselho (Franck, 1992). Mesmo se se entender que as resoluções do Conselho de Segurança gozam de uma “presunção de validade” (ICJ, 1971), o facto das decisões do Conselho de Segurança tomadas ao abrigo do capítulo VII terem uma natureza eminentemente política, não

35 Artigos 10.º e 11.º da Carta.

36 Artigos 15.º e 24.º, n.º 3 da Carta.

37 Artigo 17.º da Carta.

38 Artigo 23.º da Carta.

exclui, pois, a possibilidade de serem controladas judicialmente (Martenczuk, 1999). Neste sentido, é de perguntar pelo papel do Tribunal, o principal órgão judicial das Nações Unidas³⁹, também ele um órgão soberano devoto ao objetivo da manutenção da paz e da segurança internacionais (Kowalski, 2010b), no controle do poder do Conselho de Segurança. Contudo, o Tribunal só tem competência para apreciar questões que lhe sejam submetidas por Estados e quando as partes na causa sejam apenas Estados. Um Estado nunca poderia, pois, solicitar ao Tribunal que, a título principal, apreciasse a conformidade de uma resolução do Conselho de Segurança com a Carta. Por outro lado, os restantes órgãos principais e as organizações especializadas das Nações Unidas apenas podem solicitar ao Tribunal pareceres consultivos, portanto sem força vinculativa. Neste sentido, o Tribunal não tem um poder de fiscalização judicial das resoluções do Conselho de Segurança (Reisman, 1993).

Um Discurso entre Narrativas Teóricas da Paz

Uma Narrativa Híbrida sobre a Paz

A diversidade material da narrativa da paz do Conselho de Segurança parece acolher uma abordagem estruturada da paz – incluindo, pois, elementos tanto de uma paz negativa como de uma paz positiva – que no fundo comunga da noção ampla de paz que corre nas veias das Nações Unidas: a paz liberal (Richmond, 2008). A narrativa da paz liberal é a construção teórica da paz atualmente dominante e com maior implementação, quer ao nível doutrinal quer em termos de programa político (Richmond, 2005). Com inspiração no pensamento kantiano, a construção da paz liberal radica na crença da possibilidade em se reunirem condições políticas e sociais que permitam a paz. Para tanto é necessário que os Estados e as organizações internacionais consigam organizar a ordem pública internacional de forma eficaz para garantir a ausência de violência física e estrutural, num misto de liberdade e coação. A injeção nas Nações Unidas deste pensamento da paz foi influenciada pela corrente dos *Estudos para a Paz*, cujo fundador, Galtung, havia proposto já em 1969 a distinção entre os conceitos de paz negativa e de paz positiva, enquanto variáveis de uma paz estruturada e de âmbito amplo (Galtung, 1969). Com o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas recuperaram a ambição de um papel mais ativo na paz internacional e encontraram nos *Estudos para a Paz* a base académica que precisavam para sustentar uma estratégia própria para a paz. A “Agenda para a Paz” (United Nations, 1992b), que serve como um primeiro documento estratégico que passou a marcar esta nova abordagem das Nações Unidas, é no

39 Artigo 92.º da Carta.

fundo uma transposição do pensamento dos *Estudos para a Paz* para a doutrina das Nações Unidas. Aliás, uma leitura atualizada da Carta contextualizada nesta nova abordagem à paz, traduz uma noção de paz multidimensional abarcando diversos elementos de ação necessários para a manutenção da sua condição intrínseca (Wolfrum, 2002), tais como a coexistência pacífica, a solução pacífica de controvérsias, a autodeterminação, o desenvolvimento, a promoção e respeito pelos direitos humanos, a ação coletiva ou o respeito pelas soberanias.

Posto isto, e no que respeita em concreto ao Conselho de Segurança, o problema que se coloca é que este órgão coopta os elementos da agenda da paz liberal vigente nas Nações Unidas utilizando-os para concetualizar e legitimar a sua ação para a paz. Sendo um órgão das Nações Unidas, tal parece, num primeiro olhar, não menos do que natural. Contudo, uma tal apreciação não tem em conta a sua situação orgânica e funcional deveras especial no contexto da Organização, conforme o exposto acima.

Em primeiro lugar, do ponto de vista orgânico, o Conselho é um órgão executivo que goza de primazia funcional, dominado pelos cinco membros permanentes e que é destituído de efetivos mecanismos jurisdicionais ou políticos de controlo do seu poder. Neste sentido é uma manifestação clara da tradição realista. Em segundo lugar, do ponto de vista funcional, a concetualização da paz ao abrigo do capítulo VII estaria confinada à ausência de violência armada, isto é, de conflitos armados. Como notam Frowein e Krisch “uma extensão [do conceito de paz] correria não apenas o risco de manchar os contornos do conceito, mas colocaria igualmente em questão a distribuição de competências entre os vários órgãos das Nações Unidas” (2002: 720). Existem igualmente perspetivas mais mitigadas que sustentam que o Conselho de Segurança pode intervir em qualquer situação de sofrimento humano em larga escala provocado pelo ser humano (Fassbender, 2000). Em qualquer caso, como observa Martenczuk, o artigo 39.º da Carta – que despoleta os mecanismos previstos no capítulo VII – “apenas se refere à ausência de violência armada nas relações internacionais” (1999: 543-544).

Seguindo aquele critério, a paz (ou a sua ausência), nos termos do capítulo VII da Carta, deverá ter uma ligação demonstrável entre o uso da força no âmbito das relações internacionais. O que significa por sua vez que, do ponto de vista funcional e de acordo com a Carta, o Conselho de Segurança prossegue, em última análise, uma paz negativa. Estas duas dimensões do Conselho de Segurança, a orgânica e a funcional, levam a que a narrativa da paz do Conselho se situe mais próxima do referente realista do que do liberal. Indo mesmo um pouco mais longe na discussão, será possível afirmar que o discurso da paz do Conselho de Segurança não tem um referente claro numa construção teórica da paz, o que lhe confere potencial para amplo uso da discricionariedade fruto das próprias contradições e desequilíbrios da estrutura de poder das Nações Unidas: desde logo porque se trata de um meca-

nismo da paz liberal (Richmond, 2008) dotado de um órgão de inspiração maquiavélica (Moreira, 2002); por outro lado, porque a paz estrutural (negativa e positiva) das Nações Unidas convive dentro da mesma Organização com a paz estrutural contida no discurso do Conselho e orientada apenas para os conflitos armados.

Poder-se-á mesmo dizer que a narrativa do Conselho de Segurança é uma narrativa híbrida, sem um referente numa construção teórica da paz, de conteúdo muito amplo desenvolvida pelo Conselho para lhe permitir “preencher” o necessário discurso legitimador para a sua ação, incluindo a que envolva a aplicação de medidas coercivas, militares e não-militares. Tal não deve contudo constituir surpresa uma vez que era essa mesma a intenção aquando da elaboração da Carta (Frowein e Krisch, 2002). Tal reflete uma abordagem política à Carta, relegando a abordagem jurídica para segundo plano, mesmo se a Carta já se encontra por si juridicamente enviesada, em que enfatiza os aspetos processuais e não os substantivos (Kelsen, 1951).

A narrativa da paz híbrida do Conselho de Segurança possibilita-lhe, assim, grande margem de ação em que o seu poder discricionário se vê ainda mais aumentado relativamente ao papel que se lhe pretendeu atribuir em 1945 (conflitos armados interestaduais). Na prática, o Conselho de Segurança pode determinar relativamente a praticamente qualquer situação a aplicação de medidas, incluindo militares, que passam a obrigar todos os Estados, assim pelo menos nove dos seus membros queiram, e nenhum membro permanente tenha exercido o seu poder de veto. Uma vez que o Conselho não é obrigado a pronunciar-se sobre uma situação concreta – pronunciar-se ou não depende exclusivamente de um critério político –, a discricionariedade com que pode decidir usar o seu poder é ainda maior.

Tudo isto demonstra que apesar do liberalismo e do realismo se apresentarem como abordagens opostas às Relações Internacionais, podem de facto fazer parte da mesma dinâmica. Associado ao seu défice democrático, o Conselho de Segurança, enquanto Grande Leviatã hobbesiano, poderá mesmo significar uma indesejável validação da negação de uma paz ambiciosa (Richmond, 2008).

Limites ao Discurso Legitimador

Apesar de não haver espaço neste artigo para aprofundar a discussão sobre as implicações desta narrativa híbrida nas relações sociais internacionais ou mesmo sobre a bondade da motivação do Conselho de Segurança, haverá contudo uma questão relativamente a esta análise que será importante ainda fazer: quais os limites da criatividade do discurso do Conselho de Segurança?

Em primeiro lugar, deve ser encontrado um critério claro para a ação do Conselho de Segurança em nome da paz, em especial no que respeita ao capítulo VII, dando coerência ao seu discurso legitimador. O horizonte deve ser sempre o de um conflito armado. Em particular, a decisão de medidas coercivas, militares ou não-

militares, deve estar restringida às situações de perigo grave e iminente de início de um conflito armado ou da existência de um conflito armado. Para tal, o conceito de paz que serve de referente à ação do Conselho de Segurança deve ter por base o conceito realista de “ausência de violência armada” não permitindo, assim, que a abordagem liberal à paz possa ser apropriada por um modo realista. No fundo “manter a ação do órgão realista dentro do âmbito do realismo”. A “ameaça” à paz consubstanciará, assim, uma situação de perigo grave e iminente de início de um conflito armado ou da existência de um conflito armado. Seguindo este critério estrito, muitas das situações que o Conselho qualificou como “ameaça à paz” não constituem de facto fundamento suficiente para a ação ao abrigo do capítulo VII da Carta. No máximo, podem ser lidas no contexto do capítulo VI de prevenção de situações que, se continuadas, podem redundar mais tarde numa situação de “ameaça à paz”. Mas nunca como justificação para uma ação ao abrigo do capítulo VII. Em segundo lugar, apesar de a Carta atribuir ao Conselho de Segurança competência principal para a manutenção da paz e segurança internacionais⁴⁰, as medidas coercivas do capítulo VII só podem ser adotadas após determinação de uma ameaça ou rutura da “paz” ou de um ato de agressão entendido como uso da força armada entre Estados. Note-se que apesar de a Carta atribuir ao Conselho de Segurança a competência principal para a manutenção da paz e segurança internacionais, as medidas coercivas do capítulo VII só podem ser adotadas após determinação de uma ameaça ou rutura da “paz” ou de um ato de agressão entendido como uso efetivo da força armada entre Estados⁴¹. A “segurança” não é pois um conceito operativo para legitimar a ação ao abrigo do capítulo VII (apesar de ser um objetivo dessa ação). Apenas o são a “paz” e o “uso da força armada entre Estados”. Em terceiro lugar, a ação do Conselho está, conforme anteriormente referido, condicionada à “paz internacional”. Um conflito interno pode constituir uma “ameaça à paz” apenas se tem uma dimensão considerável constituindo uma situação de perigo grave e iminente de início de um conflito armado diferenciado ou corresponda à existência de um conflito armado diferenciado, nomeadamente noutro território e envolvendo outros atores.

Em quarto lugar, o Conselho de Segurança deveria introduzir uma leitura mais normativa (nomeadamente jurídica-normativa) e menos político-casuística no discurso legitimador de interpretação da Carta. A Carta das Nações Unidas, como Tratado que é, deve ser interpretada de acordo com as regras de interpretação jurídica previstas no artigo 33.º da Convenção de Viena sobre o Direito dos Tratados. Tal permitiria que o Conselho trabalhasse com conceitos precisos e inequívocos,

40 Artigo 24.º da Carta das Nações Unidas.

41 Sobre a definição de agressão vide United Nations General Assembly Resolution A/RES/3314 (XXIX) of 14 December 1974.

conferindo assim coerência ao seu discurso legitimador e, logo, maior legitimidade à sua ação. Existem no âmbito orgânico e funcional do Conselho de Segurança pressupostos mínimos para uma interação discursiva que permita um discurso legitimador no qual o Direito Internacional possa operar (Johnstone, 2003). Esta interação discursiva deve ser impulsionada.

Conclusão

O Conselho de Segurança é construído sobre diversos paradoxos: se as Nações Unidas são um produto da narrativa idealista/liberal, já o Conselho de Segurança é uma manifestação da tradição realista; se o Conselho de segurança exerce uma hegemonia consentida, notam-se contudo laivos contra-hegemônicos e emancipatórios de membros que não os cinco permanentes; ou, se a Carta anuncia uma paz estruturada, ampla e indivisível, são antes os vencedores da Segunda Grande Guerra que velam pela manutenção da paz. O desequilíbrio acentua-se com a constatação de que o Conselho de Segurança – que assume a primazia funcional no seio da Organização, nomeadamente no que respeita à ação para a paz – é dominado por cinco Estados que têm prerrogativas especiais, como a participação permanente e o poder de veto. Tudo o que leva a reconhecer a cada um dos cinco membros permanentes caráter primaz no sistema de poder das Nações Unidas. Uma hegemonia de dupla dimensão: orgânica e estadual. Além do mais, a limitação dos poderes dos órgãos que compõem a Organização e a possibilidade do controlo do seu exercício é precária, não existindo mecanismos rigorosos de *checks and balances*. Conforme assinala Krisch (2008: 153), “o Conselho ajuda as grandes potências a estabelecerem um ‘governo mundial’”.

Deste modo, elaborar um discurso sobre uma matéria tão relevante e sensível como a “paz” – condicionadora neste caso da ação do Conselho de Segurança, nomeadamente no que respeita à autorização de medidas coercivas não-militares e militares – naquelas condições orgânicas e funcionais significa o exercício de amplos poderes sem que estejam reunidos os necessários requisitos democráticos de legitimidade. O discurso híbrido sobre a paz do Conselho de Segurança não tem um referente claro numa construção teórica da paz, o que lhe confere potencial para amplo uso da discricionariedade fruto das próprias contradições e desequilíbrios da estrutura de poder. É um órgão de inspiração realista com um léxico e uma caixa de ferramentas do liberalismo.

Esta contradição, potencialmente nefasta, pode ser parcialmente resolvida através da criação de critérios para que a narrativa híbrida da paz do Conselho de Segurança possa funcionar como um discurso legitimador da ação deste órgão em nome da “paz internacional”. Assim, e em primeiro lugar, a decisão de medidas coercivas, militares ou não-militares, deve estar restringida às situações de perigo grave e iminente de início de um conflito armado ou da existência de um conflito

armado. Depois, importa ter presente que apenas a “paz” e o “uso da força armada entre Estados” são conceitos legitimadores para a ação do Conselho de Segurança ao abrigo do capítulo VII – a “segurança” apenas o é indiretamente e quando considerada no âmbito de um daqueles dois conceitos. Um conflito interno apenas constitui uma “ameaça à paz” quando criar efetivamente uma situação de perigo grave e iminente de início de um outro conflito armado ou da existência de um outro conflito armado. Ainda, deveria ser adotada uma leitura de pendor jurídico-normativo mais acentuado no discurso legitimador de interpretação e aplicação da Carta. Estas são medidas que não requerem a modificação da Carta das Nações Unidas, mas devem ser entendidas sem prejuízo das reformas do Conselho de Segurança que exigem a modificação (embora estas sejam de difícil concretização). O Conselho de Segurança deve ter a preocupação de elaborar um discurso geral e abstrato e de integrá-lo nas resoluções de forma a legitimar de forma evidente a sua ação por referência à paz de acordo com critérios uniformes, incluindo os acima referidos. Neste sentido, é interessante notar que ajustar o discurso do Conselho de Segurança a uma abordagem do realismo à paz é provavelmente a melhor forma de limitar o poder daquele órgão. Um tal caminho pode ser encarado como um paradoxo. Contudo, tal apenas demonstra que apesar do liberalismo e do realismo serem apresetados como abordagens opostas às Relações Internacionais e ao Direito Internacional, podem, de facto, ser parte de uma mesma dinâmica. As Nações Unidas são um exemplo acabado disso mesmo.

Referências

- Bedjaoui, Mohammed (1994). *Nouvel Ordre Mondiale et Contrôle de la Légalité des Actes du Conseil de Sécurité*. Bruxelles: Bruylant.
- Bothe, Michael (1993). “Les limites des Pouvoirs du Conseil de Sécurité” em René-Jean Dupuy, (ed), *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 67-81.
- Delbrück, Jost (2002). “Article 24” em Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: a Commentary* (vol. I). Oxford: Oxford University Press, pp. 442-452.
- Doyle, Michael (2009). “The UN Charter: A Global Constitution?” em Jeffrey Dunoff e Joel Trachtman (eds), *Ruling the World? Constitutionalism, International Law, and Global Governance*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 113-132.
- Dupuy, Pierre-Marie (1997). “The Constitutional Dimension of the Charter of the United Nations Revisited” em Armin von Bogdandy e Rüdiger Wolfrum (eds), *Max Planck Yearbook of United Nations Law*. Leiden: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 1-33.

- Dupuy, René-Jean (1998). "État et Organisation International" em René-Jean Dupuy (ed), *Manuel sur les Organisations Internationales*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 13-30.
- Fassbender, Bardo (2000). "Quis Judicabi? The Security Council, its Powers and its Legal Control". *European Journal of International Law* 11 (1), pp. 219-232.
- Franck, Thomas (1992). "The 'Powers of Appreciation': Who is the Ultimate Guardian of UN Legality?". *American Journal of International Law* n.º 86, pp. 519-523.
- Frowein, Jochen e Nico Krisch (2002). "Article 39" em Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: a Commentary* (vol. I). Oxford: Oxford University Press, pp. 717-729.
- Galtung, Johan (1969). "Violence, Peace and Peace Research". *Journal of Peace Research* 6 (3), pp. 167-191.
- ICJ: International Court of Justice (1962). *Certain Expenses of the United Nations (Article 17, Paragraph 2, of the Charter) – Advisory Opinion of 20 July 1962*. International Court of Justice Reports, pp. 151-181.
- ICJ: International Court of Justice (1971). *Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) Notwithstanding Security Council Resolution 276 (1970) – Advisory Opinion of 21 June 1971*. International Court of Justice Reports, pp. 16-58.
- Johnstone, Ian (2003). "Security Council Deliberations: The Power of a Better Argument". *European Journal of International Law* 14 (3), pp. 437-480.
- Kelsen, Hans (1951). *The Law of the United Nations: A Critical Analysis of its Fundamental Problems*. London: Stevens & Sons.
- Kowalski, Mateus (2005). "ONU: A Reforma para a Paz". *Revista da Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa* 46 (1), pp. 121-167.
- Kowalski, Mateus (2010a). "O Conselho de Segurança das Nações Unidas: o Grande Leviatã?". *Negócios Estrangeiros* n.º 18, pp. 159-184.
- Kowalski, Mateus (2010b). "A Paz na Jurisprudência do Tribunal Internacional de Justiça". *Universitas: Relações Internacionais* 8 (2), pp. 209-224.
- Krisch, Nico (2008). "The Security Council and the Great Powers" em Vaughan Lowe et al. (eds), *The United Nations Security Council and War: The Evolution of Thought and Practice since 1945*. Oxford: Oxford University Press, pp. 133-153.
- Martenczuk, Bernd (1999). "The Security Council, the International Court and judicial review". *European Journal of International Law* 3 (10), pp. 517-547.
- Moreira, Adriano (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Coimbra: Almedina.
- Reisman, William (1993). "The Constitutional Crisis in the United Nations" em *Le Développement du Rôle du Conseil de Sécurité, Académie de Droit International de La Haye, Colloque – La Haye, 21-23 Juillet 1992*. Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers, pp. 399-423.

Richmond, Oliver (2005). *The Transformation of Peace*. New York: Palgrave.

Richmond, Oliver (2008). *Peace in International Relations*. Abingdon: Routledge.

Schweigman, David (2001). *The Authority of the Security Council under the Chapter VII of the UN Charter: Legal Limits and the Role of the International Court of Justice*. The Hague: Kluwer Law International.

Schwöbel, Christine (2012). "The Appeal of the Project of Global Constitutionalism to Public International Lawyers". *German Law Journal* 13 (1), pp. 1-22.

Ulfstein, Geir (2009). "Institutions and Competences" em Jan Klabbbers *et al.* (eds) *The Constitutionalization of International Law*. Oxford: Oxford University Press, pp. 45-80.

United Nations (1989). "Enhancing International Peace, Security and International Co-Operation in all its Aspects in Accordance with the Charter of the United Nations" Letter Addressed to the United Nations Secretary-General. *United Nations General Assembly document A/44/245*, of 3 November 1989.

United Nations (1992a). "The Responsibility of the Security Council in the Maintenance of International Peace and Security", Presidential Statement. *Security Council document S/23500*, of 31 January 1992.

United Nations (1992b). "An Agenda for Peace: Preventing Diplomacy, Peacemaking and Peace-keeping" Report of the Secretary-General. *Resolution A/47/277* of 17 June 1992.

United Nations (2008a). "The International Criminal Tribunals for the Former Yugoslavia and for Rwanda", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2008/47* of 19 December 2008.

United Nations (2008b). "The Situation in the Great Lakes Region", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2008/48* of 22 December 2008.

United Nations (2008c). "Post-Conflict Peacebuilding", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2008/16* of 20 May 2008.

United Nations (2009). "Peace and Security in Africa", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2009/11*, of 5 May 2009.

United Nations (2010a). "The Situation in Guinea-Bissau", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2010/15*, of 22 July 2010.

United Nations (2010b). "Promotion and Strengthening of the Rule of Law in the Maintenance of International Peace and Security", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2010/11*, of 29 June 2010.

United Nations (2010c). "Post-Conflict Peacebuilding", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2010/7*, of 16 April 2010.

United Nations (2010d). "Maintenance of International Peace and Security", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2010/18*, of 23 September 2010.

United Nations (2011). "Maintenance of International Peace and Security", Presidential Statement. *Security Council document S/PRST/2011/15*, of 20 July 2011.

Virally, Michel (1972). *L'Organisation Mondiale*. Paris: Armand Colin.

Wolfrum, Rüdiger (2002). "Article 1" em Bruno Simma (ed), *The Charter of the United Nations: a Commentary* (vol. I). Oxford: Oxford University Press, pp. 39-47.