
GUERRA E PAZ NA PERSPECTIVA DO ACTUAL SISTEMA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

Conferência incluída no Programa do Curso de Defesa Nacional (CDN96), proferida pelo autor no Instituto da Defesa Nacional, no Porto e em Lisboa, respectivamente, em 20 de Outubro e 7 de Novembro de 1995.

Resumo:

O artigo começa por definir *interesses e conflitos de interesses*, tanto nos aspectos conceptuais como em termos práticos e actuais, a que se segue uma reflexão sobre a *natureza dos conflitos*; depois de uma breve abordagem sobre a *legitimidade das intervenções* em defesa dos valores humanos ou dos interesses das partes, são desenvolvidas as noções de *Guerra e Paz* na nova era ou Nova Ordem Internacional, tomando por referência a Carta das Nações Unidas e as acções conduzidas pela Organização no sentido da antecipação, prevenção e resolução dos conflitos.

António Ferraz Sacchetti

GUERRA E PAZ NA PERSPECTIVA DO ACTUAL SISTEMA DE RELAÇÕES INTERNACIONAIS

1. INTRODUÇÃO

O tema que me foi proposto é muito vasto e não me parece útil tentar repetir exaustivamente a enumeração dos factores de mudança ou das causas de conflito nesta nova era, que teria começado com a queda do *Muro de Berlim* e o fim da bipolarização política mundial.

Vou referir apenas quatro aspectos que me parecem importantes, procurando justificar as minhas opiniões e contribuir com algumas ideias para o debate que se seguirá.

O primeiro está relacionado com os interesses e o conflito de interesses; o segundo, com a natureza dos conflitos actuais; o terceiro, com a legitimidade das intervenções e o último, com a ONU e a procura da paz.

2. CONFLITOS DE INTERESSES, ONTEM E HOJE

INTERESSES INDIVIDUAIS E INTERESSE NACIONAL

Na tipologia clássica dos interesses podem distinguir-se os *interesses individuais*, os *interesses de grupos sociais* e os *interesses nacionais*.

No que se refere à definição dos interesses nacionais está a verificar-se uma alteração pouco evidente, não anunciada, mas importante.

Os interesses nacionais centram-se em valores fundamentais quase sempre expressos numa fórmula triarticulada.

Há já muito tempo que o enunciado nascido da Revolução Francesa, *Liberdade, Igualdade e Fraternidade* foi substituído pela tríade que se mantém até hoje, *Segurança, Bem-estar e Justiça* (ou *Justiça Social*). Na mudança, certamente se admitiu que alguns valores como a *Fraternidade e a Liberdade* estavam adquiridos e fazem já parte do património cultural da Civilização Ocidental, herdeira da Cristandade, nome este que caiu em desuso

porque se tornou inaceitável para o espírito amadurecido durante o *Século das Luzes*. Convém, no entanto, ter presente o que disse Vaclav Havel, actual Presidente da República Checa, país que também pertenceu à Cristandade e que perdeu a Liberdade, durante 41 anos: *Quem viveu em Liberdade desde que nasceu tem-na como certa, mas, nos países que recentemente se desfizeram de governos comunistas, a experiência da liberdade é como a «overdose» de uma droga* ⁽¹⁾.

Aquele enunciado de valores é tão genérico que tem uma ampla aceitação e não tem sido posto em causa por nenhuma força política, devendo considerar-se como um pilar da nossa cultura.

Mas deverá meditar-se hoje nesta matéria, porque ela é fundamental, e avaliar se a prática política estará a introduzir, ainda que de forma não deliberada, algo de novo que poderá ser fonte de conflitos.

No Japão tem sido divulgada a ideia de que são interesses do Estado, aliás já atingidos, tornar o país *Pacífico, Próspero e Seguro* ⁽²⁾. Os Estados Unidos da América vão mais longe. Dizem que o sonho americano e do *Mundo* é atingir a *Prosperidade, Liberdade e Segurança* ⁽³⁾. E os Estados Unidos consideram que estando a assumir, incontestavelmente, a liderança do Mundo, têm que defender ou até impor ao Mundo esta sonho que é do Mundo. Os norte-americanos estão hoje a renovar, com algum triunfalismo, a intenção de *fazer reinar por todo o lado os princípios do sistema ocidental, à maneira dos jesuítas do século XVII que iam levar a toda a parte a palavra de Deus* ⁽⁴⁾. Confirmando claramente esta ideia, o Presidente Bill Clinton, no dia 6 de Outubro de 1995, ao anunciar uma abertura muito controlada em relação a Cuba, disse: *Da Bósnia ao Haiti, do Médio Oriente à Irlanda do Norte, os resultados que obtivemos provam uma vez mais que a liderança americana é indispensável e que, sem ela, os nossos valores, os nossos interesses e até a paz estariam ameaçados* ⁽⁵⁾.

⁽¹⁾ Vaclav Havel, *Absorver o Choque da Liberdade*, *Diário de Notícias*, 27AGO95, pág. 20.

⁽²⁾ cf. Taichi Sakaiya, *Japão - As Duas Faces do Gigante*, Lisboa, Difusão Cultural, 1993, pág. 27.

⁽³⁾ cf. Newt Gingrich, (Republicano), Presidente da Câmara dos Representantes, *EUA na Liderança do Mundo*, *Expresso*, 28JAN95.

⁽⁴⁾ Alain Minc, *A Nova Idade Média*, Linda-a-Velha, Difel, 1994, pág. 39.

⁽⁵⁾ Clinton: *Leadership Role Vital to U. S. Security, Prosperity*, *USA Documents*, Embaixada dos EUA em Lisboa, 11 OUT95. Neste discurso, considerado pela Casa Branca como o *lançamento da esperada campanha para a sua reeleição*, Bill Clinton fala inúmeras vezes de valores e interesses americanos com algumas variações mas tendo sempre presentes a *Democracia, a Prosperidade e a Segurança*.

Ambos os exemplo, e note-se que são apenas exemplos, colocam como alta prioridade a *Prosperidade*, ambos eliminam a *Justiça Social* e ambos relegam a *Segurança* para último lugar. Esta nova atitude foi divulgada, está a consolidar-se e a influenciar a nossa sociedade. Estamos a seguir um *Monoteísmo do Mercado*, como referiu Roger Garaudy ⁽⁶⁾ ou, como o Papa afirmou na sua deslocação aos Estados Unidos, a sofrer os malefícios do *utilitarismo*, doutrina que não define a moralidade a partir daquilo que é bom, mas a partir daquilo que é rendoso ⁽⁷⁾. Por outro lado, o mundo ocidental (incluindo o ocidentalizado Japão) parece sentir como muito remota a possibilidade de factores externos virem perturbar a sua Segurança.

Será que aqueles novos valores representam uma evolução que nos diz respeito ou serão apenas indicadores de diferentes culturas? O Japão, sem dúvida que tem uma cultura própria, diferente, síntese do xintuísmo, do confucionismo e do budismo; nos Estados Unidos há quem defenda que o *melting-pot* permitiu a individualização de uma outra cultura, emanante da ocidental ⁽⁸⁾.

Até que ponto devemos aceitar aqueles novos valores, embora corrigindo a Teologia Económica de modo a evitar que ela continue a romper o nosso tecido social e a nossa cultura?

Aceitará o cidadão uma tão brusca mudança de valores? Quais as consequências da desintegração da milenária vida rural europeia e da nossa actividade tradicionais marítima, ambas ocupando vastos sectores da população activa? É sempre perturbadora a alteração de valores culturais proposta para períodos de tempo bem inferiores à vida de uma geração.

E conformar-se-à o cidadão com a ideia de que a alteração dos interesses nacionais está a resultar, como a seguir me referirei, da imposição de interesses comuns definidos no exterior, de uma homogeneização imposta em ritmo acelerado, ainda que com a participação nacional?

⁽⁶⁾ cf. José Cardoso, *O Vazio Ideológico*, **Expresso**, 4FEV95.

⁽⁷⁾ **Diário de Notícias**, 6OUT95, pág. 12.

⁽⁸⁾ *O melting-pot*, exclusivamente de natureza cultural, parte-se sempre que surge uma crise envolvendo aspectos étnicos. Foi o que sucedeu com o julgamento de O. J. Simpson e com os objectivos expressos na concentração dos islâmicos negros em Washington, 15 dias depois, em 16 de Outubro de 1995. A aquisição de valores culturais é rápida e simples, o que não acontece com a lenta assimilação de diferenças étnicas. Como referiu o Doutor António Damásio, *as formas de transmissão cultural são extremamente rápidas e ricas e dispensam a transmissão genética ... Não fazem parte do código genético. Não precisamos de uma transmissão biológica / genética, precisamos de uma transmissão biológica / cultural. E essa é, evidentemente, muito mais rápida* (António Damásio, entrevistado pelo **Diário de Notícias**, Suplemento **Cultura**, 22JUN95, pág. 3).

A comunidade internacional também está preocupada com esta evolução, que apresenta claramente o *desenvolvimento* como um fim. As Cimeiras promovidas pela Organização das Nações Unidas desde 1992 (Rio de Janeiro, Viena, Cairo, Copenhaga e Pequim) ⁽⁹⁾, visam exactamente chamar a atenção para o princípio de que o ser humano e a dignidade do ser humano devem ser o objectivo inquestionável de todo o progresso. Edgar Morin exprimiu muito claramente a mesma preocupação, ao escrever: *O futuro não é necessariamente desenvolvimento. O futuro chama-se agora incerteza* ⁽¹⁰⁾.

Um último ponto, relacionado ainda com valores e interesses, individuais e nacionais.

Karl Popper disse que *só o indivíduo que é livre pode ser responsável pelas suas escolhas morais* e que a *principal razão pela qual consideramos intolerável o autoritarismo é que ele rouba ao indivíduo a sua responsabilidade pessoal* ⁽¹¹⁾.

Porém, não é só o autoritarismo que rouba ao indivíduo a sua responsabilidade pessoal.

O indivíduo vem sendo subalternizado, há já bastante tempo. Não interessa referir o antigo Bloco Leste, porque aí estavam implantadas ditaduras e, além disso, o interesse individual teria sempre que se subordinar ao interesse colectivo.

Mas, no Ocidente, o indivíduo vem sendo maltratado por um sistema que lhe dá toda a liberdade de falar mas que é pouco eficiente na maneira como o ouve; um sistema político que subordina as suas aspirações à realização do bem comum, mas de um bem comum que tem a designação de prosperidade, progresso ou desenvolvimento, avaliados por indicadores numéricos de interpretações muito variáveis, e que deixou de ser um meio útil à realização daquelas aspirações, para se tornar objectivo.

Assim, este mesmo sistema não é a causa mas favorece a proliferação de seitas religiosas e o aparecimento dos fundamentalismos, incluindo o cristão.

⁽⁹⁾ As grandes Conferências promovidas pela ONU foram: Janeiro de 1992, RIO DE JANEIRO, Conferência das NU sobre o Ambiente e o Desenvolvimento (Cimeira da Terra); Junho de 1993, VIENA, Conferência Mundial sobre os Direitos Humanos (Não pode haver desenvolvimento sem respeito pelos Direitos Humanos); Setembro de 1994, CAIRO, Conferência Internacional sobre População e Desenvolvimento (Desenvolvimento e demografia, crescimento, migrações, etc.); 6-12 de Março de 1995, COPENHAGA, Cimeira Mundial para o Desenvolvimento Social (Com as ONG, cooperação global contra a pobreza, desemprego, exclusão social, etc.); 4-17 de Setembro de 1995, PEQUIM, IV Conferência Mundial sobre a mulher (Parte essencial do desenvolvimento humano).

⁽¹⁰⁾ Edgar Morin e Anne B. Kern, **Terra-Pátria**, Lisboa, Instituto Piaget, 1993, pág. 64.

⁽¹¹⁾ Karl Popper, citado por João Carlos Espada, *Karl Popper e a Inglaterra*, **Público**, 27JUL92, pág. 13.

Todos apelam a valores morais, culturais e religiosos, e vão surgindo como alternativa à *ordem dos poderosos* ⁽¹²⁾. Surgiram também as milícias e as organizações para-militares privadas (muitas nos Estados Unidos) ⁽¹³⁾, contestando a exclusividade da responsabilidade do Estado pela manutenção da ordem pública mas justificadas, aos olhos de quem as criou, pela necessidade de proteger pessoas e valores, morais e materiais, algo que o Estado não está a fazer.

As seitas propõem *soluções fáceis*, respostas que são quase imediatas mas irresponsáveis; aos Governos cabe a tarefa muito mais difícil e complexa de começar por encontrar e solver as *causas* dessa insatisfação individual.

Um crítico literário atribuiu o recente êxito das sucessivas edições do *Erro de Descartes*, de António Damásio, à procura de *respostas outras, que iluminem ou dêem novo rumo a uma vida que perdeu a maior parte dos seus valores* ⁽¹⁴⁾.

O indivíduo não se pode sentir no meio do grande deserto, inteiramente livre para escolher o seu caminho, mas certo de que não chegará a parte alguma.

INTERESSES COMUNS E INTERESSES HUMANOS

Há um outro problema relacionado com os diferentes tipos de interesses que deve ser referido.

Numa análise sobre esta matéria elaborada no início da década de 80 ⁽¹⁵⁾ indiquei uma nova classe de interesses, os *interesses humanos*, nascidos da necessidade de dar resposta a problemas planetários, a desafios que não conhecem fronteiras e que excediam as competências nacionais: por exemplo, a resolução dos desequilíbrios da geografia humana, o combate contra a poluição e a defesa do meio ambiente, a preservação da Antárctida e a sua

⁽¹²⁾ Há grupos de outras naturezas e constituídos com outros objectivos, mas que referem as mesmas ansiedades. Depois dos incidentes num estádio de futebol, o líder da *claque Juve Leo*, ao ser entrevistado pela televisão no dia 11 de Maio de 1995, disse, textualmente: *Os jovens não seguem mais os valores religiosos e estão fartos dos políticos. Aqui escolhemos os nossos valores.*

⁽¹³⁾ Nos Estados Unidos, estes autênticos pequenos exércitos de *patriotas* são considerados como *inimigos do Estado*. Jili Smollowe, *Enemies of the State*, *Time*, 8MAI95, pág. 22 a 31, e Elizabeth Gleick, *Something Is Going to Happen*, *Time*, 8MAI95, pág. 32 a 35.

⁽¹⁴⁾ A. S., *Sem Emoções não Há Futuro*, *Diário de Notícias*, 22JUN95, pág. 4 (Cultura).

⁽¹⁵⁾ A. E. Sacchetti, *Interesses, Objectivos, Segurança e Defesa Nacional*, *Revista Militar*, n.º 11/12, NOV-DEZ81, revisto em *Temas de Política e de Estratégia*, Lisboa, ISCSP, 1986, pág. 7 a 83.

inapropriação pelos Estados ⁽¹⁶⁾, a designação do fundo dos oceanos para além dos limites das jurisdições nacionais como *património comum da humanidade* ⁽¹⁷⁾, a preocupação quanto ao nuclear, enfim, a necessidade de respeitar e defender, para além do solo pátrio, o planeta Terra.

Parece, no entanto, que neste curto espaço de tempo, cerca de dez anos, uma outra classe de interesses terá surgido: os que vêm sendo designados por *interesses comuns*, que são definidos pelas organizações internacionais mais avançadas na sua estrutura ou nas competências e responsabilidades dos seus órgãos.

É o que acontece com a União Europeia que, apesar de não ter criado qualquer órgão supranacional está, na realidade, a publicar normas supranacionais que a todos obrigam, e a definir interesses que todos os membros têm que respeitar.

Assim, há duas classes de interesses de âmbito internacional: os *interesses comuns* e os *interesses humanos*.

Os primeiros como, por exemplo, a luta contra a droga, o contrabando e o terrorismo, são definidos com a participação dos Estados de um determinado grupo restrito e que, depois, se sentem a eles obrigados. As estruturas criadas pela própria organização internacional impõem que sejam respeitados e podem até regulamentar a sua prossecução ou fiscalizar o seu cumprimento.

Os interesses humanos vão surgindo de forma mais imprecisa, pela acumulação de alertas e de protestos, não tendo ainda sido objecto de legislação nacional ou internacional. Noutras circunstâncias, quando a sua definição não é acompanhada de qualquer disposição vinculativa, poderão ser aceites ou não pelos Estados. Tem acontecido ainda um país não ratificar o diploma que proclama um desses interesses. Por exemplo, a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar definiu o já referido *património comum da humanidade*, mas a Convenção entrou em vigor sem a assinatura ou a ratificação dos Estados Unidos e de outras grandes potências, perdendo assim muito do seu valor, e perdendo-se também a garantia de que aquele património comum será preservado.

⁽¹⁶⁾ Tratado da Antárctida, assinado em 1 de Dezembro de 1959, entrou em vigor em 23 de Junho de 1961. O protocolo de Madrid de 4 de Outubro de 1991, resultado simples da prevista revisão do Tratado, confirma a defesa da Antárctida, nomeadamente na preservação do ambiente, na exclusão de tudo o que seja nuclear ou militar e no congelamento de quaisquer reivindicações territoriais.

⁽¹⁷⁾ Proposta da embaixador de Malta nas Nações Unidas, Arvid Prado, aceite pela Assembleia Geral das Nações Unidas em 17 de Dezembro de 1970.

A condenação de um Estado pela infracção aos valores humanos é, normalmente, manifestada pela opinião mundial, embora ninguém seja competente para a proclamar ou representar.

Mas verificam-se duas circunstâncias que merecem a atenção de todos os Governos:

Primeiro, o poder da opinião pública está a aumentar muito rapidamente e, sem qualquer dúvida, os órgãos de comunicação social, nacionais e internacionais, estão, nesta matéria sistematicamente contra os governos ou até contra os Estados.

Segundo, multiplicam-se as Organizações Não Governamentais (ONG) que estão a assumir uma luta frontal contra o *poder dos poderosos*. As ONG entendem defender os interesses humanos que não só não são protegidos pelos Estados como são fortemente violados pelas suas políticas individuais, egoístas e intoleráveis. Basta recordar o papel que vem sendo desempenhado pela Amnistia Internacional, pela Cruz Vermelha Internacional, pela Greenpeace, etc.

Perante a falta de um órgão protector dos interesses humanos e face à incapacidade de, mesmo em democracia, influenciar decisivamente o poder dos Estados, as ONG surgem cada vez em maior número, com mais força e ousadia. Exercem a sua pressão pelo número ou pela determinação dos seus militantes (em Pequim, na Cimeira Mundial sobre a Mulher, estavam representados 189 países, com 4995 delegados; as ONG eram 3000 e reuniram 14 000 delegados). São apoiadas por um poder económico conseguido de forma não muito transparente, não controlado nem fiscalizado pelos Estados. Não têm território nem poderes soberanos, mas atacam os Estados nos seus direitos soberanos.

Foi o caso da Greenpeace que, depois de desafiar a França no seu espaço territorial e de ver os seus barcos infractores apressados no atol de Moruroa, ainda foi molestar um barco de bandeira francesa, na região antárctica.

Mas há também ONG que desenvolvem uma acção útil aos Estados, ou em cooperação com os Estados. O Presidente Bill Clinton, no já referido discurso do dia 6 de Outubro, realçou o papel das ONG e comunicou que, como primeiro passo no sentido da abertura em relação a Cuba, tinha atribuído uma verba à Freedom House para *promover a mudança pacífica e proteger os direitos humanos* naquele país⁽¹⁸⁾. Em Portugal, é conhecido o

⁽¹⁸⁾ Clinton, ob. cit., pág. 8.

papel de Instituições como as Misericórdias, a Fundação Gulbenkian e a Fundação do Oriente, que poderá continuar a ter acção de grande valor para além da data de transferência do Território de Macau para a soberania chinesa.

RESUMO DAS CONSIDERAÇÕES SOBRE OS INTERESSES

Os Estados têm que reapreciar os interesses nacionais, para verificar se permanecem aqueles que, até hoje, vêm representando as aspirações e a vontade dos cidadãos. Os interesses nacionais deverão englobar ou contemplar os interesses individuais. Se houver qualquer alteração, ela deve ser corajosamente assumida e deve influenciar claramente os programas dos Governos. O indivíduo não pode compreender que as suas preocupações não sejam igualmente preocupações dos governantes que ele elegeu e que a vontade de satisfazer as suas aspirações não influencie os grandes projectos nacionais.

Para reduzir a probabilidade de conflitos internos, é preciso negociar com cuidado a definição dos interesses comuns. É necessário ter presente que, posteriormente, os Estados terão de compatibilizar e coordenar a defesa dos interesses nacionais com o respeito pelos interesses comuns definidos nas organizações internacionais de que, voluntariamente, fazem parte. Mas, por outro lado, a comunidade internacional tem tempo e meios para contrariar os Estados que colocam os interesses nacionais acima dos interesses comuns ou dos interesses humanos.

Neste processo de negociação e definições é também importante ter presente que a consciência de que as aspirações fundamentais dos cidadãos dependem das decisões internacionais torna as pessoas inseguras, principalmente quando a sociedade sente que não é suficientemente forte para influenciar aquelas decisões, para delas tirar proveito ou para a elas sobreviver.

Os Estados têm que admitir que cada vez estão mais sujeitos às pressões dos que se arrogam defensores dos interesses humanos e que esses defensores estão, muito rapidamente, a aumentar o seu poder de intervenção e a alargar a sua audiência. A comunidade está a passar da indiferença à complacência e desta à receptividade, no modo como vê as atitudes de oposição frontal de algumas ONG aos direitos soberanos dos Estados. Este é mais um dos saltos graves na escalada da complexidade das Relações Internacionais.

Nestes conflitos relacionados com a interpretação dos interesses, de todas as classes de interesses, os órgãos da comunicação social raramente defendem

as razões de Estado e muito mais raramente ainda apoiam as posições dos Governos.

3. NATUREZA DOS CONFLITOS ACTUAIS ⁽¹⁹⁾

É já um lugar comum iniciar os estudos de carácter político ou estratégico com uma referência à queda do muro de Berlim e às rápidas transformações operadas desde então, no quadro das relações internacionais.

Ao analisar a legitimidade das intervenções nos conflitos internos ou internacionais que, um pouco por toda a parte vão surgindo, é conveniente aceitar o mesmo princípio.

Em meados da década de 80 começaram a estudar-se com certa persistência, como casos particulares da polemologia e por iniciativa dos Estados Unidos da América, os conflitos de baixa intensidade (CBI).

No ambiente de Guerra Fria e de discussão nuclear mútua que então se vivia, pretendiam-se distinguir os conflitos receados entre as grandes potências, das guerras locais entre países de reduzida capacidade militar e conflitos resultantes das ameaças menores (terrorismo, droga, tráfico de armas, contrabando).

O CBI é algo que, num diagrama do conflito, excede o ambiente de paz *violenta* em que se vivia e em que se vive ainda, em determinadas regiões. Está entre a paz e a guerra, ou talvez entre a crise e a guerra.

Os CBI não têm definição universalmente aceite ⁽²⁰⁾ e a sua classificação depende muito das forças envolvidas ou dos países interessados. Contudo, podem ser caracterizados. E, como logo no início do capítulo se referiu, essa caracterização sofreu alterações quando ultrapassámos o marco histórico do derrube do muro de Berlim.

Os elementos que caracterizavam os CBI e que perderam significado são: não podiam colocar frente a frente as duas superpotências, não deviam ocorrer

⁽¹⁹⁾ A matéria exposta nos capítulos 3 e 4 foi publicado, quase totalmente, em *Conflitos e a Legitimidade de Intervir*, **Jornal do Exército**, OUT94, págs 27 a 30.

⁽²⁰⁾ Os EUA definem Conflito de Baixa Intensidade como *uma luta político-militar de proporções limitadas que visa atingir objectivos políticos, sociais, económicas ou psicológicos. É com frequência de longa duração, baixa intensidade, limitado a determinada área geográfica e caracterizado por limitações impostas aos armamentos, às tácticas e ao nível de violência.* **Manual de Campanha FM (100) - 1. Army**, EUA, Washington, AGO86, referido por Cor. H. Taylor e T. Cor. McDowell, *As Operações Militares de Baixa Intensidade*, **Military Review**, SET-OUT88, pág. 47 a 56.

na área da NATO ou do Pacto de Varsóvia e não eram resultado de choque de interesses da NATO mas sim de choque de interesses nacionais, sendo pouco provável o risco de escalada.

Como elementos que ainda hoje caracterizam os CBI, indicam-se os seguintes:

- São conflitos que envolvem apenas uma parcela do poder disponível;
- São limitados e controláveis, sob o ponto de vista geográfico, isto é, ocorrem só entre dois ou poucos países da mesma região;
- O objectivo político influencia muito acentuada e persistentemente o envolvimento das forças militares e até o desenrolar das operações;
- Pelas razões expostas no número anterior, pode admitir-se perder a guerra, alcançando o objectivo político (caso do Egipto na guerra do Yom Kippur);
- Por outro lado, o objectivo político que origina a presença de terceiros países na área do CBI, não corresponde às causas do conflito (o objectivo das marinhas de guerra ocidentais empenhadas na protecção da navegação no Golfo nada tinha que ver com as causas da guerra entre o Irão e o Iraque; no entanto intervieram);
- Os comandos preocupam-se mais em controlar a utilização do poder, mantendo essa utilização ao mais baixo nível possível e evitando a escalada, do que enfrentar todas as forças em presença (caso das intervenções pontuais da NATO, na Bósnia);
- No entanto, nos CBI tal como nas guerras, não se podem evitar nem mesmo prever as perdas humanas e materiais.

A bipolarização política mundial deixou de existir. Não há agora uma ameaça definida, embora se viva em instabilidade e em ambiente de riscos. Terminado o período de Guerra Fria, pode finalmente dizer-se que em tempo de paz não há inimigo.

Na Europa, a preocupação de manter a discussão e de prevenir os conflitos está a ser acompanhada, e por vezes suplantada, pela preocupação de encontrar formas de integrar novos países nas organizações de defesa existentes, de alargar e aprofundar o convívio internacional.

Fora da Europa, os conflitos regionais deixaram de ser automaticamente relacionados com a expansão agressiva das áreas de influência dos dois blocos em confronto.

Actualmente poderão não estar a verificar-se mais conflitos, mas certamente que as nações estão a assumir uma atitude bem diferente em relação aos conflitos e ao conceito de legitimidade das intervenções. Cerca de 90% dos conflitos têm sido conflitos internos e não internacionais. Isto acontece porque as grandes potências, até aqui interessadas em imediatamente intervir, numa atitude de antecipação na defesa dos seus interesses nacionais ameaçados em regiões distantes, demoram hoje a encontrar razões para intervir e discutem o direito de ingerência.

Os recentes conflitos estão cada vez mais próximos do que se caracterizou como conflitos de baixa intensidade, independentemente do horror que por vezes os acompanha. Frequentemente, as agressões que poderão obrigar à intervenção começam por se desenvolver a um nível tão baixo que deixam dúvidas se a resposta deve corresponder, em meios e intensidade, a um acto de guerra. O desejo de evitar uma atitude precipitada atrasa a intervenção; o atraso da intervenção não permite evitar a tragédia.

As preocupações das potências ocidentais viram-se hoje, prioritariamente, para os nacionalismos, a fragmentação violenta dos estados, as migrações e o combate às ameaças menores que, aliás, se vão tornando mais sofisticadas. O combate à droga, por exemplo, já é considerado como o combate às *narcoguerrilhas*, incluindo neste conceito todos os aspectos que lhe estão associados: produção, tráfico, contrabando de armas, terrorismo, corrupção, branqueamento de dinheiro, etc.

Mas, está a verificar-se também uma inoperância das organizações internacionais e uma diluição do poder de decisão por uma comunidade de nações cada vez mais alargada e dividida na defesa dos seus interesses particulares; a hipocrisia e o egoísmo preferem justificar esta ineficácia com a consequência inevitável da repartição dos *dividendos da paz* ou com o natural *preço da democracia*.

Nas últimas décadas, já tinham ocorrido conflitos no Iémen, Chade, Eritreia, Somália, Etiópia, Uganda, Zaire, Burundi, Sudão, Burkina Faso, Mali, Uganda, Libéria, Nigéria, etc... O que diferencia estes conflitos dos da década de 90 é que os de hoje se prolongam mais e neles morrem dezenas ou centenas de milhar de pessoas sem que algo de concreto e correcto se faça para o evitar.

A imprevisibilidade dos conflitos, a sua natureza e a esperança de os conter como CBI justifica a necessidade de revisão das políticas de defesa e, sobretudo, das doutrinas e dos sistemas de força, dos conceitos tácticos e operacionais.

A título de exemplo, poderão citar-se, de forma genérica, os seguintes pontos:

- É natural que se considere menos provável a necessidade de uma rápida mobilização geral. Por outro lado, as Forças Armadas, cada vez mais apoiadas no seu núcleo profissional, têm que estar preparadas para actuar mais rapidamente, reagindo em reduzido tempo de aviso, para cumprimento de qualquer decisão política.
- É muito remota a ameaça directa ao território nacional; mas, de acordo com os compromissos internacionais assumidos, pode haver interesse em actuar em regiões das mais diversas, desde as florestas equatoriais aos desertos tropicais e às cidades europeias. É indispensável o estudo rápido, intensivo e consciencioso da geografia, geopolítica e geoestratégia da zona de conflito.
- É necessário esclarecer a Nação quanto ao novo ambiente internacional, quanto à natureza dos conflitos, quanto à preocupação de evitar as intervenções precipitadas unilaterais que podem provocar a guerra generalizada e quanto às novas responsabilidades nacionais resultantes de uma crescente e imparável internacionalização da vida dos Estados. Um cidadão, que cumprindo um preceito constitucional, jura *defender a Pátria e estar sempre pronto a lutar pela sua liberdade*, tem que saber «como» e «porquê» o está a fazer numa guerra que não é a sua.
- A instrução dos nossos militares deve ser repensada. Que percentagem da instrução física convencional, de parada, ginásio, marcha ou campo, deverá ser desviada para o ensino da utilização de meios de combate ou de sobrevivência mais sofisticados (recordem-se todos os aspectos que rodearam a capacidade de sobrevivência, a detecção e a recuperação do piloto americano abatido na Bósnia).
- Mas há que considerar um outro aspecto, na formação do militar. Também na Bósnia, quando os *Capacetes Azuis* estavam retidos como reféns e os aviões da NATO, tripulados por seus compatriotas ou aliados, aguardavam a decisão de intervir, um jornalista perguntou a um militar britânico ao serviço da ONU como é que ele via esta situação insólita. Respondeu simplesmente que não estava ali numa missão *profissional*. Não estaria? Isto mostra como tem que ser diferente a preparação daqueles que são directamente envolvidos nas complexas situações criadas pelo novo ambiente internacional.

- A modernização das Forças Armadas é uma necessidade evidente. Mas é ainda indispensável conhecer toda a panóplia de armamentos das forças estrangeiras. A evolução da situação política internacional e a proliferação de armamentos, legal ou ilegal, não permite mais identificar armas amigas ou inimigas. Mesmo no tempo do mundo bipolar, durante a guerra das Falkland, a Marinha britânica enfrentou unidades navais construídas na própria Inglaterra e na Alemanha, e os mísseis que atingiram os navios ingleses eram de fabrico francês.
- A preparação de forças para actuar em operações de *restabelecimento da paz*, de *consolidação da paz* ou de *imposição da paz* e ainda em conflitos de baixa intensidade tem aspectos específicos que não podem ser ignorados:
 - Os militares não estão normalmente preparados para substituir o objectivo vitória por um objectivo político, o que obriga a por de lado alguns *princípios da guerra*;
 - Terão que ser fortemente motivados para entrar numa guerra onde não têm *inimigos*, e para actuar contra forças que se guerreiam por objectivos que lhes são absolutamente estranhos;
 - Terão que participar no conflito sem tomar o partido de nenhuma das facções em confronto, por muito que choque a atitude de uma ou outra parte, e que estar preparados para resistir a quaisquer tentativas de aliciamento ou de suborno;
 - Irão, certamente, actual no estrangeiro, em contacto constante com populações locais normalmente não hostis; o papel tradicional do militar inverte-se, pois ele passa a ser um estrangeiro que defende as vítimas da agressividade dos seus próprios compatriotas.
- Uma estratégia de resposta a crises, em substituição de uma estratégia de defesa face a uma ameaça, aconselha o estudo da utilização de parcelas do poder militar nacional, de forma independente. No entanto, os meios que, caso a caso, forem designados para a intervenção, terão certamente que se integrar em forças multinacionais, por vezes bastante diversificadas. Consequentemente, é indispensável aprofundar a doutrina de operações conjuntas e combinadas, não só a da NATO, como também a dos parceiros eventuais de coligação.
- É também preciso estudar cuidadosamente a legislação internacional promulgada pelas diferentes organizações internacionais a que pertencemos e sob a responsabilidade das quais as forças poderão vir a actuar. Recorde-se a pouca atenção que era dada às Convenções de Genebra

quando estas Convenções eram os raros documentos internacionais que o militar tinha que conhecer.

- A ausência de bases nacionais fora do território nacional, a constante redução de bases aliadas no estrangeiro e ainda a inexistência de material pré-posicionado é um problema que só será resolvido com um acréscimo do esforço logístico, com planos de continência bilaterais ou outros acordos bi ou multilaterais, caso se possam definir previamente os países onde as intervenções terão maior probabilidade de ocorrer.

4. SOBRE A LEGITIMIDADE DAS INTERVENÇÕES

No princípio da década de 90, com o fim do conflito Leste-Oeste e do bipolarismo, acalentava-se a esperança de que as potências renunciariam voluntariamente à violência como forma de resolver os conflitos e que a adesão generalizada aos valores democráticos contribuiria para reduzir a perturbação em que o mundo vivia. Por outro lado, o desbloqueamento do Conselho de Segurança permitiria que a Organização das Nações Unidas desempenhasse finalmente um papel mais actuante, na prossecução dos objectivos para que foi criada. Por último, a prepotência de alguns governantes, como o Presidente do Iraque, e o aventureirismo de outros como os *senhores da guerra* da Somália, se não fossem politicamente dissuadidos pelo comportamento coerente e consensual da ONU, seriam dissuadidos pela tecnologia avançada das forças que as principais potências colocariam à disposição do Conselho de Segurança. A dissuasão nuclear do tempo da Guerra Fria daria lugar à dissuasão política e à dissuasão tecnológica exercidos por uma ONU que, com 185 membros, pode representar bem a opinião e a vontade mundiais.

Porém, os países mais poderosos, que têm o mérito de ter conquistado a paz e de liderar o desenvolvimento, não alcançaram o prestígio suficiente para impor a paz, nem estão muito dispostos a libertar os meios necessários para eliminar as causas da quebra da paz. O modelo que criaram pode servir de exemplo, mas não pode ser imposto; ele resultou de um processo de evolução lento e não da adesão a uma qualquer descoberta.

Consequentemente, os conflitos regionais não têm sido desencorajados e as grandes potências, que assim renunciam à defesa desta nova ordem, têm sido acusadas de imobilismo estratégico.

Para além da discussão da legalidade de intervir que poderá ser travada no âmbito do Direito Internacional, há a questão da legitimidade com que se procuram revestir os diversos actos de intervenção.

É evidentemente mais louvável, sob o ponto de vista ético e moral, evitar as catástrofes humanas do que debelar epidemias e enterrar os mortos. Por outro lado, recorde-se que sempre foi, e continuará a ser mais económico prevenir e evitar os conflitos do que repôr a legalidade depois dos conflitos terem deflagrado.

A revista americana *New Republic*, próxima da Administração Clinton, referindo-se à guerra dos Balcãs, afirmou que *quando há derramamento de sangue, a responsabilidade cabe àqueles que o derramam e cabe também àqueles que poderiam ter evitado o derramamento*. E continua acusando gravemente os americanos de *fazerem as guerras comerciais e de assistirem às guerras de genocídio*⁽²¹⁾.

As nações que se consideram idealistas e exemplares, actuavam mais prontamente na defesa dos seus interesses próprios do que actuam hoje, na defesa dos valores humanos que frequentemente evocam. Por outras palavras, a anunciada defesa dos ideais humanos é frequentemente substituída pela inconfessada defesa dos interesses mais egoístas.

De qualquer modo, é necessário encontrar as razões da legitimidade das intervenções. Para além da indiscutível defesa dos valores acima indicados, é já aceite que a legitimidade das intervenções será fortalecido se se verificarem quatro condições: A primeira é a decisão de intervir ter sido tomada por unanimidade ou por consenso (maioria de votos favorável e nenhum contra) em organização internacional cuja competência seja por todos reconhecida (por enquanto, talvez só a Organização das Nações Unidas). A segunda, é a evocação clara de objectivos humanitários, neles incluídos o restabelecimento ou manutenção da paz e a protecção de minorias ou de grandes massas de populações desumanamente perseguidas por poderes despóticos ou ilegítimos (condição já referida quando da intervenção na Somália e antes do caos do Ruanda; lamentavelmente, o objectivo humanitário da operação *Famine Relief* levada a efeito na Somália foi, a determinada altura, substituído ou acompanhado por um outro objectivo de contra-insurreição⁽²²⁾). A terceira é a neutralidade rigorosa das forças de intervenção. A quarta é a composição multinacional das forças de intervenção.

Vê-se assim que não é conveniente que qualquer potência actue sozinha, sem o apoio e a participação da comunidade internacional. Tal como a decisão de

(21) cf. Tony Jenkins, *O Regresso do Yankee*, **Expresso**, 19FEV94.

(22) cf. Charles Krauthammer, *The Immaculate Intervention*, **Time**, 26JUL93.

intervir é obtida por unanimidade ou consenso num fórum com ampla participação, também a execução da acção decidida deve ser multinacional. É bom que o *policimento do mundo* seja feito por uma *polícia do mundo plurinacional* e não por uma potência que pensa e age segundo os seus critérios próprios.

Na verdade, os processos de avaliação das situações, as decisões e até os comportamentos das forças de intervenção serão sempre influenciados por critérios fortemente subjectivos. Será sempre difícil de compreender porque é que os EUA tomaram a iniciativa de preparar e anunciar com antecedência uma intervenção militar no Haiti e só intervieram no Ruanda depois de a guerra, o êxodo, a fome e a peste terem afectado cerca de dois milhões de pessoas; e fazem-no repetindo constantemente que a missão dos soldados americanos é exclusivamente de apoio humanitário. Tal só se poderá explicar pelo facto de um país de África não ser, para os norte-americanos, o mesmo que o Haiti, e porque as consequências altamente negativas da mudança de objectivo a meio da intervenção na Somália ainda estão bem presentes na memória da Administração norte-americana. Já noutra ocasião, criticando o ataque com mísseis efectuado pelos EUA contra Bagdade, em meados de 1993, Mikhail Gorbachev disse que os Estados Unidos *não têm o direito de assumir, unilateralmente, os papéis de procurador, promotor de justiça, juiz, júri e carrasco*⁽²³⁾. E o Professor Doutor Adriano Moreira, acerca do mesmo ataque, escreveu: *A intervenção da nova Administração americana, ignorando a ONU e os aliados, todos solidariamente envolvidos na questão do Golfo, voltou à política de canhoneira e da retaliação soberana, como se não existissem outros interesses, um mundo diferente, e as preplexidades de Viena* (Conferência sobre os Direitos do Homem). *Parece razoável esperar que, no futuro, todos os países que participam nos riscos tenham oportunidade de participar nas decisões, em sede própria*⁽²⁴⁾.

Não mais se pode aceitar que a acção internacional se desenvolva apenas quando a situação ameaça os interesses das mais poderosas nações⁽²⁵⁾. Os critérios eleitos para a realização de operações para o restabelecimento, manutenção, imposição e consolidação da paz devem ser de aplicação tão universal e equilibrada quanto possível. A participação multinacional nas decisões e nas operações muito contribuem para essa isenção e equilíbrio.

(23) Mikhail Gorbachev, *Clinton Cometeu um Grave Erro*, Público, 30JUN93.

(24) Professor Doutor Adriano Moreira, *A Política da Canhoneira*, Diário de Notícias, 6JUL93.

(25) Sir Brian Urguhart, antigo Sub-Secretário-Geral da ONU, citado por Kim R. Holmes, *New World Disorder: A Critique of the United Nations*, Journal of International Affairs, EUA, n.º 2, Winter 1993.

E é precisamente sobre este aspecto da representatividade, participação, equilíbrio e isenção que se levanta o aspecto já referido da intervenção internacional nos conflitos: a legitimidade da ONU para tomar decisões e actuar em nome da comunidade internacional.

5. GUERRA E PAZ, NA NOVA ORDEM

A BUSCA DA PAZ

O Professor Adriano Moreira tem recordado que sobre esta Nova Ordem Internacional iniciada com a queda do Muro de Berlim, apenas sabemos que a antiga acabou.

A Embaixadora dos Estados Unidos nas Nações Unidas, referindo-se ao fim da Guerra Fria e olhando Serajevo, comentou que tínhamos conseguido resolver a Segunda Guerra Mundial, mas que falta agora resolver a Primeira.

Por último, Alain Minc, por ocasião da queda do muro disse: *Os meus filhos já não vão conhecer a guerra, mas as guerras na Europa* ⁽²⁶⁾.

Todas estas reacções revelam a preplexidade perante esta revolução mundial feita sem conflito, mas que permitiu o desencadear de vários conflitos não relacionados com os propósitos da revolução.

A evolução de um determinado processo histórico é muitas vezes suspensa ou, pelo menos, condicionada por algo que lhe é estranho mas que a domina.

Um exemplo é o expansionismo vietnamita, iniciado antes da nossa era e que foi suspenso durante a ocupação francesa. Recentemente, o Vietname conseguiu chegar ao extremo Sul da península, entrou para a ASEAN (29 de Julho de 1995), coisa que era afirmado inaceitável pelos membros fundadores desta Associação (pelo menos até à década de 80) e parece que não desistirá de realizar o projecto francês de criar uma Indochina, pela absorção do Laos e do Camboja.

Os impérios coloniais provocaram também o congelamento de uma eventual evolução das políticas de iniciativa regional. O vasto Império Espanhol na América e no Pacífico desapareceu no século XIX. O Império Alemão, construído em Berlim no final do século XIX, não teve uma duração com significado histórico e o seu desmantelamento apenas deu lugar à substituição

⁽²⁶⁾ Alain Minc, ob. cit., ficha biográfica.

da potência colonial. Todos os restantes impérios coloniais desmembraram-se já em plena Guerra Fria, quando estava bem definido o domínio da estratégia de dissuasão nuclear. Os novos Estados sofreram, desde a sua independência, o constrangimento da bipolarização política mundial. E só agora estes países do Terceiro Mundo, embora se continuem a debater com inúmeras vulnerabilidades, estão livres de tutelas políticas e aptos a escolherem os seus destinos.

Também o processo da organização política da Europa do Centro e do vespeiro dos Balcãs que a queda dos Impérios Continentais tinha acelerado ⁽²⁷⁾, foi interrompido pela Guerra Fria e pelas ditaduras do Bloco Leste. Foi mesmo na Europa que a bipolarização teve a sua barreira melhor definida, em todos os aspectos, geográfico, ideológico, político, económico e militar.

Assim, dir-se-ia que após 45 anos de espanto, de medo e paralisia face ao poder nuclear, começaram, com a queda da bipolarização política mundiais os reajustamentos e as perturbações que marcam agora verdadeiramente o início da nova era, seja ela a era nuclear ou a era espacial.

Mas, como poderá evoluir o problema da guerra e da paz nesta nova era?

Raymond Aron escreveu sobre a Paz e a Guerra entre as Nações, no tempo do confronto Leste-Oeste.

Admitiu a possibilidade de se atingir a paz pelo terror, por satisfação ou pelo poder, considerando, neste terceiro caso, outras três hipóteses: o poder do equilíbrio, o poder da hegemonia e o poder do império ⁽²⁸⁾.

A paz pelo terror ou por impotência parece que perdeu sentido, pelo menos temporariamente. Existem ainda os meios para aterrorizar, mas não existe vontade política de os exhibir, de os desenvolver e, muito menos, de os usar.

Na paz por satisfação, os Estados aceitariam o *statu quo*. Parece ser agora uma esperança válida, para os países mais desenvolvidos, para aqueles onde as democracias estão mais consolidadas e que estão a apoiar as novas democracias surgidas um pouco por todo o mundo, no princípio desta década de 90.

Nas três possibilidades de alcançar a paz pelo poder, deverá afastar-se o poder do império, por estar fora de moda, assim como o poder do equilíbrio, porque não há grandes potências que procurem o equilíbrio para a resolução dos seus problemas de segurança ou para a defesa dos seus interesses nacionais. Estas duas modalidades parece que estão contra a corrente da história.

⁽²⁷⁾ O Império Turco vinha perdendo os seus domínios desde 1830 (Grécia e Sérvia).

⁽²⁸⁾ cf. José M. Agúndez Betelu, *Operaciones de Paz.- Altruismo o Mito?*, *Revista General de Marina*, Madrid, NOV94, pág. 459 a 467.

Resta o poder da hegemonia, possível talvez se se encontrar um poder hegemónico de carácter diferente, exercido por uma ONU reestruturada, fortalecido na sua legitimidade, dotada de um processo de decisão alargado e aprofundado, e ainda dispondo de uma capacidade de intervenção muito reforçada.

Os Estados democráticos que poderão desejar a paz por satisfação são os que dominam, indiscutivelmente, a economia mundial, são os que têm mais poder e prestígio, e os que poderão proporcionar às Nações Unidas os meios para o exercício de uma hegemonia de novo cariz, universalmente aceite, preocupada com a defesa dos interesses comuns e dos interesses humanos, e, principalmente, com a resolução dos conflitos.

OS CONFLITOS DA NOVA ORDEM E A ONU

Considera-se que a ONU é a organização que, por vontade de todos os seus membros, poderá tomar as decisões legais sobre a matéria fundamental da sua Carta, a prevenção da guerra, a resolução dos conflitos e a manutenção da paz. E não são só o Capítulo VI, *Resolução pacífica dos conflitos* e o Capítulo VII, *Ação respeitante às ameaças à paz, violações da paz e acto de agressão* que lhe atribuem essa responsabilidade e competência.

Logo o Artigo 1.º da Carta diz que *os propósitos das Nações Unidas são: manter a paz e a segurança internacionais...*

E o Artigo 25.º diz que *os Membros das Nações Unidas concordam aceitar e dar cumprimento às decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta*. Este artigo, muito importante e poucas vezes recordado, atribui às decisões do Conselho de Segurança um *carácter de obrigatoriedade* que as recomendações dos restantes órgãos das Nações Unidas não têm, uma vez que são simples declarações de princípios ou estipulações não imperativas.

Ora, sabe-se que os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança, que são também os cinco vencedores da Segunda Guerra Mundial e as cinco potências nucleares (Estados Unidos, Rússia, Inglaterra, França e China), constituem uma oligarquia que domina todo o funcionamento das Nações Unidas.

Com a capacidade de veto, controlam as decisões do Conselho de Segurança e, por outro lado, para além das competências que são atribuídas ao Conselho de Segurança, basta este Órgão inscrever na sua agenda a discussão de um determinado conflito, para a Assembleia Geral não se poder debruçar sobre essa matéria.

A composição do Conselho de Segurança foi alterada em 1965 quando o número de membros não-permanentes passou de seis para dez. Cada ano, cinco dos dez membros não-permanentes são eleitos por um período de dois anos. A ONU contava então com 110 membros. Mais tarde, em 14 de Dezembro de 1979, a Assembleia Geral resolveu adiar uma proposta da Índia para novo aumento do número de membros do Conselho de Segurança, com base no facto de, desde 1965, o número de membros da ONU ter aumentado de 30%, atingindo, nessa data, o total de 152. Hoje, 185 dos 192 Estados soberanos existentes são membros da Organização das Nações Unidas, isto é, mais 68,2 % do que em 1965.

É necessário adequar o funcionamento das Nações Unidas à realidade internacional actual, pois hoje sente-se que o Conselho de Segurança toma decisões legais mas não legítimas.

A Organização das Nações Unidas será sempre o que os seus membros dela fizerem e, como sugeriu o Presidente John F. Kennedy, temos consciência de que é um imperfeito instrumento... do mundo imperfeito ⁽²⁹⁾. Porém, poderão ser introduzidas algumas modificações na sua Carta e no seu funcionamento, de modo a aumentar-lhe a legitimidade e a torná-la mais eficiente e eficaz.

É geralmente considerado necessário tornar o Conselho de Segurança mais democrático e representativo. Deverá, contudo, evitar-se a criação de uma instituição mundial com possibilidade de desenvolver tendências totalitárias que, admitindo não existirem mais guerras *internacionais*, recorra constantemente à intervenção de uma *polícia do mundo* ⁽³⁰⁾. Sabe-se, no entanto, que mexer na composição do Conselho de Segurança, nomeadamente, na questão dos membros permanentes, é rever ou decidir sobre a hierarquia das potências, o que é uma matéria sempre muito controversa ⁽³¹⁾. E bastará um só veto para que estas alterações se não concretizem.

Pensando apenas na resolução dos conflitos, a seguir se indicam alguns dos problemas que poderão ser equacionados:

⁽²⁹⁾ *Vejo pouco mérito na impaciência dos que venham a abandonar este imperfeito instrumento do mundo, por não gostarem deste mundo imperfeito.* John F. Kennedy, citado pelo Presidente da Assembleia-Geral da ONU, Professor Doutor Freitas do Amaral, em discurso nas cerimónias do 50.º Aniversário da Instituição, *Diário de Notícias*, 22OUT95.

⁽³⁰⁾ cf Cardeal Ratzinger, *A Igreja e a Nova Europa*, Lisboa, Verbo, 1994, págs 41 e 42.

⁽³¹⁾ cf Angel Viñas, *La Ampliación del Consejo de Seguridad: Drama en Tres (o más) Actos*, *Revista Española de Defensa*, MAI84.

Primeiro ponto – O preâmbulo da Carta das Nações Unidas começa com a frase *Nós, os povos das Nações Unidas...* Porém, apenas os Estados estão representados. Hoje são 185, dos 192 existentes (a Suíça e o Vaticano são apenas *Observadores* e cinco Estados, todos insulares e do Pacífico, não são membros: Kiribati, Nauru, República da China, Tonga e Tuvalu). Atendendo ao já referido papel importante que estão hoje a assumir as ONG, a ONU concedeu, até Janeiro de 1995, o estatuto de *entidades consultivas junto das Nações Unidas* a 1003 Organizações Não Governamentais⁽³²⁾.

Surpreendentemente, a ONU ainda recentemente e pela primeira vez na sua história aplicou sanções, não a um Estado membro, mas sim a uma Organização, a UNITA.

Nas conversações para a resolução pacífica dos conflitos é preciso admitir, em igualdade, todas as partes.

Uma das maravilhas da Criação é o facto de sermos mais de cinco mil e setecentos milhões de pessoas todas diferentes, diferentes das que passaram, diferentes das que hão-de vir. Encontrar o que nos diferencia é fácil; quase tudo nos distingue. Encontrar o que nos une é difícil, mas muito mais útil, mais digno, mais humano.

É preciso que a ONU passe a dar voz aos *povos mudos* e que os *povos dispensáveis* (para usar as expressivas designações do Professor Adriano Moreira) sejam recebidos de forma digna pela comunidade internacional.

O Papa João Paulo II, durante a visita que fez à Hungria, antes de se generalizar o conflito da ex-Jugoslávia, chamou a atenção para a necessidade de se pensar se o conceito da inviolabilidade das fronteiras tão claramente proclamado nos principais documentos que regulam as relações internacionais deverá continuar a prevalecer inquestionavelmente sobre a vontade dos povos. Recentemente, no dia 5 de Outubro de 1995, ao discursar perante a Assembleia Geral das Nações Unidas, enalteceu a Declaração Universal dos Direitos do Homem aprovada por Resolução de Dezembro de 1949 e fez um apelo para que se reflita agora sobre o conceito de Nação e se definam os Direitos das Nações.

Disse o Papa: *Ninguém, pois – nem um estado, nem uma outra nação, nem uma organização internacional – está legitimado a considerar que alguma outra nação não é digna de existir. Este fundamental direito à existência, implica, naturalmente, para cada nação, também o direito à própria língua e*

⁽³²⁾ Boutros Boutros-Ghali, *Suplemento à Agenda para a Paz, Agenda para a Paz*, Nações Unidas, 2.ª Edição, 1995, pág. 39.

cultura, mediante os quais um povo exprime e promove aquilo que poderíamos chamar a sua originária «soberania» espiritual.

Muitos países alguns deles membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, têm problemas internos de separatismo ou enfrentam minorias em luta pela sua autodeterminação (França, Inglaterra, Rússia, Espanha, Turquia, Indonésia, etc.) e dificultam o debate sobre esta matéria.

É provável que continuem a ser mais frequentes e mais graves os conflitos entre Nações ou entre Nações e Estados, do que os conflitos entre Estados.

Segundo ponto – O Capítulo VI da Carta das Nações Unidas trata da resolução pacífica das disputas e o Capítulo VII descreve as acções a desenvolver quando ocorram ameaças à paz, violações da paz e actos de agressão. Desde há muito se sente a falta de regulamentação para situações intermédios, cada vez mais frequentes e que têm suscitado a utilização dos *Capacetes Azuis*: a verificação de tréguas, a fiscalização de eleições, a interposição de forças, a protecção de acções humanitárias, isto é, as operações mais ou menos musculadas com o objectivo de restauração, manutenção ou imposição da paz, em ambiente de grave tensão, com ou sem consentimento de alguma ou de todas as partes.

O Secretário-Geral Dag Hammarskjöld nos longínquos anos 50 já referia que era preciso criar um capítulo VI e meio. Talvez o 50.º aniversário da ONU seja a oportunidade esperada. Mas, se este capítulo for escrito, é necessário conciliá-lo com o disposto no n.º 7 do artigo 2.º, que diz: *Nada contido na presente Carta poderá autorizar as Nações Unidas a intervir em matérias que são essencialmente da jurisdição doméstica de qualquer estado.* Em muitas das actuações das forças para a paz, tais como a restabelecimento da democracia no Haiti e estabelecimento de condições para o auxílio humanitário na Somália e no Ruanda foram autorizadas acções coercivas que contrariaram o disposto naquele artigo ⁽³³⁾.

A *Agenda para a Paz* apresentada pelo Secretário-Geral Boutros Boutros-Ghali em 17 de Junho de 1992 e o *Suplemento à Agenda para a Paz* de 3 de Janeiro de 1995 representam uma notável proposta de alteração das disposições da Carta, já referidas.

Descrevendo o novo ambiente internacional e relatando o extraordinário papel que as forças da ONU vêm desempenhando, a *Agenda* define claramente

⁽³³⁾ Boutros Boutros-Ghali, ob. cit., pág.33.

os novos objectivos que poderão ser assumidos por um Conselho de Segurança revigorado, e as situações de crise ou guerra que poderão merecer diferentes tipos de intervenções dos *Capacetes Azuis*.

Terceiro Ponto – A Carta das Nações Unidas foi redigida em ambiente de guerra e assinada depois por um número limitado de países (49 membros originais embora em 24 de Outubro de 1945, quando entrou em vigor, só tivessem sido admitidos 28 Estados). Hoje, como se referiu, a ONU tem 185 membros e dois Estados observadores, num total de 192 países existentes. Assim, perderam interesse disposições como a estabelecido no n.º 6 do artigo 2.º, que se refere à atitude da ONU face aos não membros.

Por outro lado tem sido manifestada a vontade de eliminar a referência a *Estados inimigos*, que se encontra nos artigos 53.º e 107.º da Carta ⁽³⁴⁾. Por intermédio da Índia o Japão pediu, em 11 de Dezembro de 1992 esta eliminação, ao mesmo tempo que apresentou a sua candidatura a Membro Permanente do Conselho de Segurança, o que entendia que poderia ter efeito a partir de 1995, quando passasse o 50.º aniversário da sua capitulação.

Já para além do texto da Carta, uma das mais importantes disposições relacionadas com estas matérias, a definição de *Agressão* foi aprovada pela Assembleia-Geral em 12 de Abril de 1974, em plena Guerra Fria. Foi um sucesso, depois de 150 anos de baldados esforços de diferentes instituições internacionais ⁽³⁵⁾. O trabalho teve como base uma proposta soviética. O ambiente de confronto e de desconfiança que então se vivia levou à redacção de uma definição extraordinariamente minuciosa e de rigor provavelmente excessivo. Todas as acções coercivas que a ONU executou estão classificadas como agressão nesta definição da própria ONU ⁽³⁶⁾. No entanto têm sido consideradas legais e legítimas e, o que é certo é que os militares intervêm para

⁽³⁴⁾ Na altura em que a Carta foi redigida, os Estados inimigos eram oito: Alemanha, Bulgária, Roménia, Hungria, Áustria, Finlândia, Itália e Japão).

⁽³⁵⁾ Primeiro tentaram os *Cinco Grandes* do Congresso de Viena de 1815 (Reino Unido, Rússia, Austria, Prússia e França), depois a Conferência da Paz de Haia de 1899, mais tarde a Conferência da Paz de Versaillles de 1919 e, por último, a Sociedade das Nações (*Keesing's Contemporary Archives*, Inglaterra, 3-9JUN 1974, pág. 26556).

⁽³⁶⁾ Note-se que o primeiro parágrafo do artigo 5.º da definição diz muito claramente: *Nenhuma consideração, seja de que natureza ela for, quer política, económica, militar ou qualquer outra, poderá servir como justificação da agressão.* O artigo 3.º da mesma definição, o mais longo, apresenta, independentemente de existência de declaração de guerra, os aspectos mais comuns da ideia de guerra. Aliás desde o período final da Guerra de 1939-45, nunca mais houve uma *declaração de guerra*, e muito poucos foram os dias de paz.

fazer a paz e não para agredir. Será talvez altura de rever esta definição, a única importante da ONU, na área da polemologia.

Quarto Ponto – Sente-se a necessidade de tornar mais democrático o Conselho de Segurança, mas são muitas as propostas apresentadas e muito difícil a obtenção de consenso. Poderão admitir-se como membros permanentes também as grandes potências económicas, agora já potências de corpo inteiro, as vencidas da guerra, a Alemanha e o Japão. Poderá substituir-se a França e a Inglaterra pela União Europeia, até porque assim a Alemanha projectaria no Conselho de Segurança o papel de relevo que já detem na União Europeia. Para outros é mais justo admitir no Conselho de Segurança novas potências, segundo um critério geográfico: o Brasil pela América, a Nigéria pela África, a Índia pela Ásia, além das duas potências económicas já referidas, a Alemanha pela Europa e o Japão, mais pelo Pacífico do que pela Ásia. O Secretário-Geral considera que não é do interesse do Conselho de Segurança o aumento dos seus membros ⁽³⁷⁾; já o Parlamento Europeu considera indispensável esse aumento, a fim de melhorar a sua representatividade ⁽³⁸⁾.

Quanto ao veto, admitem-se as hipóteses de o manter reservado aos cinco, de o alargar aos novos membros permanentes, de lhe atribuir um factor de ponderação que estabeleça uma hierarquia entre os actuais membros permanentes, os futuros e os membros não-permanentes, ou, pura e simplesmente, de o eliminar.

Quinto Ponto – As decisões de fazer a guerra e de assinar a paz sempre foram políticas. Porém, hoje, é também política a condução da guerra, deixando aos militares o comando das operações concebidas para a consecução de objectivos parcelares, de âmbito muito limitado. Mesmo na Guerra do Golfo, a mais importante desde a queda do Muro de Berlim, o objectivo político era libertar o Kuwait, sem incluir necessariamente a destruição das forças invasoras ou a derrota do invasor. Na Bósnia, têm sido mesmo atribuídos às forças da NATO que actuam sob a responsabilidade da ONU objectivos operacionais muito concretos, quase pontuais, de muito curta duração e

⁽³⁷⁾ cf. Vladimir Fedorovsky, em entrevista a Boutros-Ghali, *Diário de Notícias*, 22SET93.

⁽³⁸⁾ cf. *Resolução sobre o Papel da União na ONU e sobre as Questões Relativas à Reforma da ONU*, Parlamento Europeu, 8FEV94, *Jornal Oficial das Comunidades Europeias* C/61, 28FEV94, pág. 46.

claramente subordinados à evolução diária da situação política. Em linguagem militar poderá mesmo dizer-se que aos comandos estacionados na Bósnia não têm sido cometidas missões operacionais mas apenas tarefas.

Parece não restarem dúvidas que a comunidade internacional gostaria que a condução de crises fosse, exclusivamente, da competência da ONU, embora se admita que, no futuro, a União Europeia ou a OSCE possam partilhar dessa responsabilidade nas suas áreas de interesse.

Porém, não será de prever que nos tempos mais próximos, a ONU procure criar uma capacidade militar ou mesmo assumir directamente o comando militar das forças de intervenção que sejam solicitadas pelo Conselho de Segurança. Não irá certamente ser criada uma *Legião Estrangeira* directamente subordinada ao Secretário-Geral, e actuando exclusivamente sob a Bandeira Azul da ONU. O problema do recrutamento, da nacionalidade do comando e entendimento entre os vários escalões, da dimensão da força face à imprevisibilidade do meio ambiente e da região onde poderá ter que actuar, o local e métodos de treino e, principalmente, o local de estacionamento e o financiamento, são dificuldades quase insuperáveis a que se junta uma muito pouca vontade política de concretizar o projecto. Os norte-americanos, por exemplo, afirmaram categoricamente que não colocarão nenhuma das suas forças sob as ordens de um comandante estrangeiro e os franceses, por vezes, revelam a mesma intenção.

É mais provável que a ONU reforce e concretize melhor o pedido já formulado a 20 Estados membros para organizarem forças militares nacionais que, mantendo um grau razoável de prontidão, poderão ser postas à disposição do Secretário-Geral num curto espaço de tempo, cerca de 48 horas. É um sistema já experimentado na NATO, com bons resultados. Boutros-Ghali, em meados de 1993, sugeriu também que as missões de paz da ONU fossem pagas pelos orçamentos de Defesa Nacional dos países membros e não pelos dos Negócios Estrangeiros.

Mesmo assim, é natural que o Secretário-Geral tenha que reforçar algumas das estruturas existentes (por exemplo, o Comité de Estado-Maior Militar), ou criar algum novo organismo semelhante a um gabinete de gestão de crises, em que se possa apoiar ou no qual possa delegar a condução política das intervenções da ONU nos conflitos futuros, que serão sempre de muito variada natureza e intensidade.

Sexto e último Ponto – Conflitos como o da Somália, do Ruanda e do Burundi fizeram considerar o restabelecimento dos conceitos de *Tutela* ou de

Mandato das Nações Unidas, tal como existiram desde o tempo da Sociedade as Nações até há poucos dias (Namíbia e Pacífico). Competir-lhes-ia a administração temporária de cidades, regiões ou países sem governo legítimo ou legal. O receio de um regresso a qualquer forma de colonialismo e a carga política e psicológica negativa do conceito poderão recomendar a adopção de outro nome que represente um outro estatuto, com o mesmo objectivo político⁽³⁹⁾.

Todos estes problemas já começaram a ser debatidos mas, repete-se, parece muito difícil a obtenção de um acordo.

6. CONCLUSÃO

Como é evidente, a ONU procura antecipar e prevenir os conflitos nacionais e internacionais que possam pôr em risco a paz e a segurança internacionais. Ultimamente, a ONU tem multiplicado as intervenções não previstas na Carta. Por outro lado, uma Declaração do Conselho de Segurança de 31 de Janeiro de 1992, já alargou o âmbito das preocupações da ONU, ao admitir que a Organização se possa envolver em guerra, quando ocorrerem violações dos direitos humanos e crises de carácter humanitário. Por esta razão, pelo facto de não se recear agora o confronto directo entre superpotências, por se admitir que será mais fácil o controlo político do emprego da força militar, e ainda porque é desejável que a pronta intervenção internacional se antecipe às intervenções nacionais individuais e as impossibilite, por tudo isto, é hoje mais frequente do que nunca o recurso à força militar pela Organização das Nações Unidas.

Contudo, apesar de claramente definidos estes propósitos, não será fácil preparar uma estratégia para enfrentar os Conflitos de Baixa Intensidade. Dada a imprevisibilidade destes conflitos e o facto de serem sempre de diferente natureza, pela diversidade das suas causas, e atendendo à permanente subordinação dos conceitos operacionais aos constrangimentos políticos, será sempre difícil estabelecer uma estratégia de aplicação geral.

Na elaboração de uma estratégia nacional são avaliadas as ameaças possíveis ou prováveis aos nossos interesses, e é a partir dessa avaliação que se estabelecem as linhas de acção para a defesa dos interesses ameaçados ou

⁽³⁹⁾ cf. Charles Krauthammer, ob. cit., e também Strobe Talbott, *Dealing with Anti-Countries*, Time, 14DEZ92.

para vencer os obstáculos que se opõem à sua integral consecução. Porém, os CBI não resultam, geralmente, de ameaças. Surgem por causas diversas, em qualquer lugar ou momento, mas muito frequentemente por rápida deterioração de uma situação ou por choque de interesses ainda não consolidados e ignorados da maior parte da comunidade internacional. Frequentemente, estes conflitos surpreendem mesmo alguns dos países neles envolvidos ou as potências regionais mais próximas.

Assim, as acções de prevenção dos conflitos como a que se efectuou na Antiga República Jugoslava da Macedónia são, a maior parte das vezes, impossíveis. E na procura da paz para a Bósnia, a Europa vem evidenciando grandes dificuldades e profundas divergências. É porém necessário compreender que muitas das indecisões e incapacidades resultam da preocupação de evitar que o próximo tiro em Serajevo dê início à Terceira Guerra Mundial e que o século acabe mais tragicamente do que começou.

Se queremos contribuir para a paz internacional e para a defesa dos valores humanos devemos aceitar a democratização e actualização do funcionamento das Nações Unidas. Entretanto, teremos que continuar a respeitar as decisões tomadas neste fórum e devemos também, na medida das nossas possibilidades, participar no processo de decisão e nas acções a levar a efeito, para o cumprimento dessas decisões.

E devemos ainda pensar que a nossa participação não será avaliada pela quantidade de meios disponibilizados. Independentemente de aspectos quantitativos, há a considerar o valor da nossa presença em áreas onde cultural e historicamente não temos substitutos. E, na generalidade, a nossa participação em acções humanitárias em áreas de risco ou de conflito contribuirá sempre para aumentar a legitimidade, o equilíbrio, a independência e, consequentemente, a justiça das intervenções.

António Ferraz Sacchetti