
**AS NAÇÕES UNIDAS E AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS**

Marcello Duarte Mathias

AS NAÇÕES UNIDAS E AS RELAÇÕES INTERNACIONAIS CONTEMPORÂNEAS (1)

«La diplomatie, sous des conventions de forme, ne connaît que la réalité».

De Gaulle

Parte integrante das relações internacionais contemporâneas, as Nações Unidas são delas expressão e reflexo. Porque, não raro, as condicionam e determinam. Porque delas também, muitas vezes, se fazem eco na definição ou na procura de soluções.

Não é assim de estranhar que, ao longo das últimas quatro décadas, as Nações Unidas tenham sucessivamente, de uma ou de outra forma, expresso ou reflectido as mutações ideológicas, a evolução económica, as zonas de influência estratégica ou de envolvimento militar, que compõem e definem a cronologia política do nosso tempo.

Basta lembrar que em 1955 (ano em que Portugal se torna parte da Organização) a ONU conta 60 países; logo alguns anos depois, em 1961, mercê da descolonização, essa cifra ascende a 105. São hoje cerca de 160.

Semelhante fenómeno comporta inevitáveis consequências quer no funcionamento interno da Organização, quer, evidentemente, na perspectiva e no modo desta actuar.

É, pois, natural que as linhas de força da política mundial se tenham também profundamente alterado com o advento desses novos factores de equilíbrio ou de instabilidade, de progresso ou de confronto, que tendem a impor à colectividade internacional regras de jogo baseadas em valores

(1) Texto redigido com base em elementos que serviram para uma conferência proferida aos auditores do Curso de Defesa Nacional, no Instituto da Defesa Nacional, a 8 de Janeiro de 1987.

morais e políticos de cariz diferente porque identificadas a realidades históricas e culturais, diferentes elas também.

Não desejaria aqui alongar-me em considerações sobre a génese das Nações Unidas, sua estrutura e características, mas talvez haja interesse em abordar um ou outro ponto de maior significado, acaso susceptível de esclarecer melhor alguns aspectos da sua evolução com incidências na situação actual.

São de todos conhecidos os grandes princípios orientadores da Carta. Constam do artigo primeiro que os enumera, e respeitam fundamentalmente à paz e segurança internacionais; à solução pacífica dos conflitos; à igualdade dos povos; ao respeito pelos direitos humanos; à promoção da cooperação internacional mediante meios pacíficos e em conformidade com a justiça e o direito internacional.

Para satisfação destas finalidades, a Organização baseia-se na igualdade de todos os seus membros, e a Assembleia Geral consubstancia a democraticidade deste conceito ao atribuir a cada Estado um voto. É o princípio da universalidade que confere uma ressonância internacional única a qualquer resolução adoptada pela Assembleia Geral, até porque as Nações Unidas foram entretanto criando numerosas organizações subsidiárias e agências especializadas para o acompanhamento, a nível técnico, das suas próprias deliberações. Dotada de competência genérica, é o principal órgão deliberativo e, por assim dizer, a consciência moral das Nações Unidas por nela estarem representados todos os países com assento na Organização.

As possíveis consequências desta realidade não terão passado despercebidas às potências vencedoras da última guerra que trataram de acautelar os seus interesses ao criar, paralelamente, o Conselho de Segurança — órgão aristocrático, por excelência de que se fizeram membros permanentes — que lhes confere a possibilidade de veto, isto é, a faculdade de paralisarem as deliberações do Conselho sempre que estas se afigurem contrárias ou prejudiciais à sua vontade e desígnios.

A explicação é simples: a eficácia da Organização pressupunha e assentava no acordo entre as grandes potências porque a estas cabia, por intermédio do Conselho de Segurança, e no exercício das suas competências, a responsabilidade de zelar pela paz e a segurança internacionais.

A evolução dos factos é igualmente conhecida: o rápido agravamento das relações entre Moscovo e Washington, nos anos seguintes ao pós-guerra, veio anular esta frágil construção pelo uso e abuso do direito

de veto, em particular por parte da União Soviética, que acabou por bloquear a actuação do Conselho e comprometer as funções para que fora criado.

Recorde-se que foi a ausência do delegado soviético no Conselho de Segurança, quando do início da guerra da Coreia, que permitiu ao Conselho recomendar aos Estados membros que tomassem medidas de auxílio à Coreia do Sul.

Os americanos ainda tentaram contornar esta dificuldade — a paralisia do Conselho — devolvendo à Assembleia Geral competências acrescidas quando «o Conselho de Segurança, por falta de unanimidade, não consegue desempenhar-se da sua responsabilidade principal na manutenção da paz e da segurança internacionais, a Assembleia examinará imediatamente a questão a fim de fazer aos seus membros as recomendações apropriadas sobre as medidas correctivas a tomar...» (Resolução intitulada «União para a Manutenção da Paz», de 3 de Novembro de 1950).

Ao mesmo tempo valorizava-se o desempenho do Secretário-Geral, nomeadamente com o sueco Dag Hammarskjöld que ocupou o cargo de 1953 a 1965. A posição e a capacidade de intervenção do Secretário-Geral das Nações Unidas que, em teoria, se pode considerar como o porta-voz da opinião pública mundial, tem sofrido, aliás, perspectivas diversas consoante as diversas personalidades que têm desempenhado o cargo. Curiosamente, tem-se assistido nos últimos tempos a uma tendência paradoxal no sentido de valorizar a acção do Secretário-Geral e de desvalorizar a das Nações Unidas. Dito isto, regra geral, as suas iniciativas só lograrão obter êxito se contarem com o apoio das partes interessadas, como ainda recentemente foi o caso no diferendo que opôs a França à Nova Zelândia.

A breve trecho, todavia, a composição e o equilíbrio político da Assembleia Geral modificar-se-iam com o ingresso de novos membros oriundos dos continentes africano e asiático. Com estas novas adesões, era também uma outra Organização que nascia e cuja fisionomia política ainda hoje perdura.

As relações Leste-Oeste, embora determinantes, deixam de ser o elemento onnipresente da vida internacional. Já tem sido observado que ao mesmo tempo que se verifica uma tendência para a unidade, se dá igualmente uma proliferação, quantitativa e qualitativa, dos centros de decisão — quer sejam militares, culturais, religiosos ou outros — evidenciada pela multiplicação dos Estados. É a planetização e a interdepen-

dência do fenómeno político de que as organizações internacionais são a mais cabal expressão.

A década de 60 é assim marcada por um processo novo na cena internacional, a descolonização, súbita e quase simultânea de grande número de antigas colónias africanas. Este fenómeno em que as Nações Unidas desempenharam papel fundamental, exercendo uma pressão constante sobre o desenvolvimento e o ritmo do processo, vai ter, por sua vez, influência decisiva sobre a própria ONU. Os países de Leste que tinham apoiado e estimulado os movimentos de libertação como processo de enfraquecer as potências ocidentais e o seu acesso privilegiado a matérias-primas, depressa se aperceberam dos dividendos a tirar da presença no organismo internacional de maior prestígio e audiência na cena mundial, dum grupo maioritário de nações com um contencioso com os países ocidentais e com ligações pessoais e institucionais ao seu bloco.

O princípio da igualdade soberana dos Estados e a regra maioritária dão-nos já a medida da grandeza e da vulnerabilidade do Sistema. É também neste período que se desenham os grupos geográficos que ainda hoje estão na base da composição da ONU: o grupo asiático, o grupo africano, os países de Leste, o grupo ocidental e o grupo latino-americano. Ou de uma forma mais sucinta e segundo critério mais político: o grupo ocidental designado por «Grupo dos Ocidentais e Outros» que abrange a América do Norte, a Europa Ocidental, o Japão, a Austrália e a Nova Zelândia; o Grupo dos 77, assim designado mas que reúne cerca de 120 países, afro-asiáticos e latino-americanos; e o Grupo dos Países de Leste.

A projecção desta diversidade nas organizações internacionais é também fenómeno corrente, já que a sociedade internacional tende a fragmentar-se em grupos de Estados ou organismos regionais, por razões relacionadas com a proximidade geográfica, as afinidades ideológicas ou outros factores que reforcem a sua unidade e melhor a preservem. Por ser mais fácil, também, num quadro restrito de âmbito regional, estabelecer infra-estruturas de acção eficazes, através da reciprocidade de obrigações do que fazê-lo em órgãos de vocação mundialista.

Não quer isto, evidentemente, dizer que não haja, no interior desse grupos, rivalidades, oposições, clivagens; a consciência, porém, de partilha de interesses comuns que importa advogar e defender de uma só voz perante

terceiros aconselha a conjugação de esforços e a solidariedade na acção. As Comunidades Europeias são disso um bom exemplo.

Concluídas estas primeiras considerações, três aspectos se me afiguram particularmente expressivos no quadro actual das relações internacionais: o Desenvolvimento; os Direitos do Homem; a crise financeira da C

O DESENVOLVIMENTO

Com o progressivo esvaziamento da filosofia anticolonialista que, *gauche* modo, preenche o final dos anos 50 e o início dos anos 60, os debates vão doravante incidir nas questões relacionadas com o Desenvolvimento numa sequência lógica da fase anterior, ou seja, nas reivindicações económicas apresentadas pelas nações subdesenvolvidas aos países ricos do Ocidente tidos por responsáveis do seu atraso e, por isso mesmo, no entendimento daqueles, sujeitos à obrigação moral de lhes prestar assistência técnica e auxílio financeiro.

Em 1969, a Assembleia Geral instituiu o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD) e declara a década de 60 a Década para o Desenvolvimento com o objectivo de diminuir o fosso que separa o mundo da técnica do universo da pobreza.

Desde então a década de 70 e a década de 80 têm sido sucessivamente proclamadas, pela Assembleia Geral, Décadas para o Desenvolvimento. Nesta perspectiva, é lançada em 1964 a Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED na designação francesa, UNCTAD na designação saxónica) cuja principal finalidade resume a que o comércio internacional se desenvolva no sentido de facilitar a exportação dos produtos do Terceiro Mundo.

A ambição em termos de trocas comerciais e de toda a problemática industrial que a criação da CNUCED simboliza sofria logo à partida dois pressupostos errados que a experiência virá a comprovar:

- a) A crença na possibilidade dada a todos os Estados de alcançar o mesmo tipo de desenvolvimento; e
- b) A convicção de que o Terceiro Mundo é uma entidade única, com as mesmas necessidades e, como tal, prometida a um mesmo progresso.

A tentativa deste novo relacionamento tornar-se-á mais aguda depois da guerra israelo-árabe do Kipur e do consequente aumento de preço, em Outubro de 1973, das principais matérias-primas. Porque para além do petróleo estão em causa, entre outros, o cobre, a borracha, o cacau, os fosfatos, o estanho, o açúcar, etc.

As Nações Unidas não ficam alheias a esta nova realidade e, em Maio de 1974, a Assembleia Geral adopta uma declaração tendente à instauração de uma Nova Ordem Económica Internacional que se deverá basear na equidade, soberania, independência e cooperação entre os Estados. Declaração completada, em Dezembro do mesmo ano, pela Carta e Deveres Económicos dos Estados. Seguiram-se outras declarações e resoluções de igual teor com vista à elaboração de esquemas e métodos de cooperação susceptíveis de assegurar uma verdadeira transferência de recursos e financiamentos a favor dos países subdesenvolvidos. No plano político, esses países procuram fórmulas de entendimento que lhes garanta voz e influência entre os demais. É a origem e a dinâmica do Grupo dos 77.

Paralelamente, é lançado em Belgrado em 1961 o Movimento dos Não Alinhados que pretende a unidade na diversidade, cuja VIII Cimeira teve lugar em Setembro passado em Harare, e cujo ponto de partida e raiz ideológica estão na célebre Conferência de Bandung de 1955, conclave que reuniu, pela primeira vez, cerca de 30 países afro-asiáticos.

Todos estes movimentos que se cruzam, se multiplicam, se sobrepõem, e cuja fronteira nem sempre é fácil de delinear, têm características comuns baseadas no reconhecimento e na reivindicação de interesses comuns: a procura de uma identidade, individual e colectiva, no plano cultural e político; uma perspectiva de acção concertada, nomeadamente nas grandes assembleias internacionais; a aquisição de um peso específico e autónomo, capaz de ditar as suas próprias regras do jogo face ao mundo industrializado.

Nesta ordem de ideias, as Nações Unidas adoptam o conceito de Negociações Globais — conceito caro aos países do Terceiro Mundo porque representa um elemento de unidade e unificação política do Grupo dos 77 — onde se exige uma reestruturação do próprio sistema económico internacional.

É elucidativo recordar aqui as duas concepções que a este respeito se enfrentaram.

Para os países do Terceiro Mundo, o papel central na condução das negociações deveria caber à Assembleia Geral e as deliberações tomadas por maioria simples. A isto, os ocidentais contrapunham que questões de natureza técnica têm as suas instâncias próprias e que é nelas que esses assuntos devem ser analisados e debatidos, ou sejam, o Fundo Monetário Internacional, o Banco Mundial, ou o GATT (Acordo Geral sobre Tarifas Aduaneiras e Comércio).

Seria fastidioso relatar todos os avanços e recuos que esta problemática tem vindo a suscitar. O facto é que pouco significativos foram os progressos registados, nomeadamente se atendermos à meta que uns e outros se propunham atingir.

Tem-se dito que o diálogo Norte-Sul se substituiu ao confronto Leste-Oeste. Julgo que não há paralelo possível, e uma realidade não é substituível pela outra. A própria natureza do confronto é diferente. Numa, conhecem-se os protagonistas, as ideologias, as forças em presença. No diálogo Norte-Sul existe uma multiplicidade de interlocutores que corresponde a diversas sensibilidades nem sempre, como vimos, susceptível de uma única formulação.

De resto, depressa se fizeram sentir desentendimentos e fissuras entre os países do Terceiro Mundo. Antes de mais, e para lá da ambiguidade do próprio conceito, entre os membros da OPEP e os restantes, vítimas eles também do aumento do preço do petróleo com as consequências daí decorrentes no desequilíbrio das suas contas externas; a falta de homogeneidade no desenvolvimento económico entre os países em vias de desenvolvimento, desigualdade patente nos mais variados domínios, desde o analfabetismo ao rendimento *per capita*, desde a promoção e volume de investimentos às estruturas de produção e do comércio alimentares; a excessiva globalização dos assuntos e a dificuldade de negociar bloco a bloco; a progressiva desagregação ideológica e os efeitos desmobilizadores que isso acarreta; o dogmatismo doutrinário de certas posições agravado pela discrepância, por vezes gritante, entre os discursos e a realidade — esquizofrenia, aliás, própria à generalidade das organizações internacionais. Bastará citar, a título exemplificativo, que na reunião de Nova Dili de 1980, no quadro da ONUDI (Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial), os países do Terceiro Mundo pediram a formação de um Fundo para a industrialização que orçava em 300 mil milhões de dólares escalonados em 20 anos!

Hoje é fácil medir os erros de avaliação e perspectiva da nova Ordem Económica Internacional que colocavam o acento tónico numa forçada industrialização, na conquista de mercados externos, na nacionalização de recursos, e na partilha do poder nas instâncias financeiras internacionais, e minimizavam o essencial: o desenvolvimento agrícola, a formação dos homens, e a procura paciente de novas bases para um desenvolvimento independente.

Sem prejuízo do muito que lhes é comum — do Zimbabué ao Salvador, do Paquistão a Abu-Dabi — não há um Terceiro Mundo mas vários, não há uma forma de subdesenvolvimento mas expressões diferenciadas de uma mesma carência em quadros e em meios.

A isto acresce a crise que afecta os países ocidentais, precisamente a partir das décadas de 70 e 80, que os torna, naturalmente, pouco propensos a gestos de altruísmo, bem como a nova visão da Administração Reagan que tende a privilegiar o GATT e para quem o intercâmbio comercial deve ser estimulado pela abertura de mercados e a outorga de garantias ao investimento privado. Posições cuja relevância resulta, como se sabe, do papel determinante dos países desenvolvidos na evolução e estrutura do comércio internacional.

Poder-se-á quase dizer que o verdadeiro diálogo Norte-Sul, ou mais exactamente Oeste-Sul, já que os países comunistas dele se têm mantido afastados, ainda está por inventar. E pena é o tempo perdido.

A desagregação tem sido, em termos globais, tão rápida, e a situação é, hoje, de tal modo dramática — pois que aos problemas já inventariados se veio juntar a instabilidade dos preços de certas matérias-primas (exemplo do algodão, do amendoim) em particular, para os países de monocultura, a persistência de lacunas em domínios vitais como a saúde, transportes, comunicações, a problemática da dívida externa, o crescimento demográfico acelerado, e para alguns mesmo a fome —, que as Nações Unidas promoveram, em Maio de 1986, uma Sessão Especial sobre África (Programa das Nações Unidas para a Recuperação e o Desenvolvimento em África, 1986-1990) em que o delegado do Senegal, na qualidade de porta-voz dos moderados, lançou um apelo por ele próprio qualificado de «patético» à intervenção e auxílio da Comunidade Internacional. Sem grande êxito, aliás, para lá de generosas declarações de intenção.

Se esta Sessão Especial algum mérito teve foi o de revelar, talvez pela primeira vez, que os países do Terceiro Mundo tinham substituído

o sistemático libelo antiocidental pelo pragmatismo, o tom conciliatório, e a coordenação de esforços, atitude comprovada pela última Assembleia Geral, no empenhamento demonstrado em relação a questões concretas, como a ajuda alimentar, os programas especiais de assistência, as medidas a favor de pequenos países insulares, e um melhor aproveitamento dos escassos recursos financeiros da ONU. Neste contexto existe grande expectativa relativamente à reunião da UNCTAD, a realizar em Genebra no próximo mês de Julho. Muito embora sejam conhecidos os obstáculos que se lhe deparam, caso estes venham a ser superados, designadamente as reticências americanas, poderá aquela Conferência constituir nova fase no diálogo Norte-Sul.

Neste particular, talvez haja interesse em recordar as conclusões da *Conferência Norte-Sul — o papel da Europa*, realizada em Lisboa em Abril de 1984, sob a égide do Conselho da Europa, que apontavam já para a necessidade de estabilizar e aumentar os rendimentos provenientes da exportação dos produtos de base pois deles, em parte, depende a capacidade de fazer face às exigências da dívida externa, por meio da aplicação urgente do programa integrado e do *fundo comum* dos produtos de base da UNCTAD, bem como pelo reforço dos mecanismos internacionais tais como o financiamento *compensatório* do FMI e o sistema *Stabex* da Comunidade Europeia.

Não quereria terminar este ponto sem referir a acção meritória que neste campo tem sido levado a cabo pelas Comunidades Europeias no quadro das Convenções de Lomé que, além duma cooperação comercial e industrial, estabelece certos mecanismos para a estabilização das receitas, o Stabex, que abrange 44 produtos de exportação tais como bananas, cacau, café, algodão, sisal, chá, madeiras etc., bem como esquemas de ajuda financeira, o Sysmin, para a produção de 6 produtos mineiros, a saber: o cobre, os fosfatos, o manganés, a bauxite, o estanho e o ferro.

Julgo que o êxito da Convenção de Lomé resulta da filosofia política que preside à sua elaboração, e cuja principal característica é a de que a ajuda internacional nunca se deverá substituir às opções fundamentais de desenvolvimento fixadas pelo país a que se destina, estabelecendo, assim, uma necessária correlação entre as soluções e a realidade a que se aplicam.

Na verdade, de pouco servirá uma ajuda financeira ou técnica que não tenha em conta as necessidades reais das sociedades interessadas — comportamentos, psicologia colectiva, infra-estruturas, meios de produ-

ção, estádios de evolução, etc. Na melhor das hipóteses, contribuirá para a satisfação de certas exigências de tipo prioritário, mas não será, a longo prazo, um factor integrante de progresso social e económico. É, afinal, a sabedoria da velha máxima chinesa: «Se deres a um homem um peixe, ele comerá uma vez. Se lhe ensinares a pescar, comerá toda a vida.»

OS DIREITOS HUMANOS

Os direitos humanos são uma componente fundamental da ideologia que levou à criação das Nações Unidas. Entre os fins e os princípios mencionados no artigo primeiro da Carta consta o dever «de promover e estimular o respeito pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais para todos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião», e isto porque a própria criação das Nações Unidas deve ser entendida — por aqueles que a conceberam — como um acto de solidariedade. Para com os povos e para com os homens. O direito à autodeterminação inscreve-se assim na mesma linha de pensamento e inspira-se em princípio idêntico.

No seguimento desta ideia, a Assembleia Geral adoptou a Declaração Universal dos Direitos do Homem, em 10 de Dezembro de 1948. Isto quer dizer «que pela primeira vez a responsabilidade de fazer reconhecer e defender os direitos do homem foi assumida pela comunidade internacional e aceite por ela como uma obrigação permanente»⁽²⁾.

Posteriormente foram elaborados, e aprovados pela Assembleia Geral, dois pactos internacionais — o pacto relativo aos direitos civis e políticos e o pacto relativo aos direitos económicos, sociais e culturais, ambos baseados na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Filosofia esta que enforma grande parte da actividade das agências especializadas, como por exemplo a OMS que é a de saúde, a UNESCO que é a da cultura, a OIT que é a do trabalho, a FAO que é a da alimentação.

Sem prejuízo do que fica dito, é forçoso reconhecer que só recentemente a temática dos Direitos do Homem assumiu a relevância e a autonomia que lhe conhecemos.

(2) Ver «Organizações Políticas Internacionais», António José Fernandes, Editorial Presença, pág. 163.

Essa campanha foi lançada pela Administração do Presidente Carter, por razões de ordem interna, sem dúvida, mas fundamentalmente por motivações de ordem externa.

A ideia era a de utilizar um instrumento de acção diplomática até então pouco referenciado nas relações Leste-Oeste. Arma ideológica, por excelência, pois que através dela se evidencia o confronto entre dois tipos de sociedade, os Direitos do Homem são hoje uma constante da política internacional, nomeadamente a partir da Conferência de Helsínquia (Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa) de 1975 que veio, de certo modo, reforçar e actualizar a evocação política dos Direitos do Homem e a obrigatoriedade de os acatar por parte dos Estados signatários da Conferência.

A Conferência de Helsínquia foi assinada por 33 Estados europeus, mais os Estados Unidos e o Canadá. *O acto final* da Conferência comporta três aspectos distintos, os chamados «cabazes»:

- 1) O primeiro relativo às questões de segurança, sendo o mais importante o reconhecimento da inviolabilidade das fronteiras, ou seja, o *status quo* territorial decorrente do final da guerra, velha ambição da diplomacia soviética.
- 2) O segundo respeita à cooperação nos domínios da economia, da ciência e da técnica.
- 3) O terceiro relaciona-se com os direitos humanos. Os ocidentais preconizam e praticam o chamado *linkage*, isto é, a articulação dos vários aspectos considerando-os indissociáveis uns dos outros.

É em grande parte ao abrigo das conclusões da Conferência de Helsínquia que os dissidentes dos países de Leste interpelam os seus Governos, exigindo respeito pelas Convenções internacionais que hajam ratificado. E é neste contexto que nasceu, há precisamente 10 anos em Praga, a *Carta 77* que reuniu mais de duas centenas de pessoas das mais variadas camadas sociais com o fito de fiscalizar a actuação do Governo checo em matérias relacionadas com os Direitos do Homem.

A União Soviética que, de início, se opôs à política dos Direitos do Homem por considerá-la uma intromissão inadmissível nos seus assuntos internos, passou a contrapor a esses direitos no sentido ocidental, isto é, civis e políticos, os direitos ditos humanitários que em seu entender abrangem uma realidade mais rica e concreta pois integram o direito ao trabalho, o direito ao alojamento, etc.

Ainda recentemente, nesta última Assembleia Geral (Setembro-Dezembro de 1986) se assistiu de novo à tentativa do bloco de Leste de introduzir alterações no campo dos direitos humanos por forma e retirar-lhes toda a eficácia política, anulando as suas virtualidades como elemento de pressão ocidental.

- a) Partindo do princípio de que todos os direitos, quer sejam políticos, civis, económicos, sociais e culturais, têm de ser implementados em conjunto. A isto, os ocidentais respondem que os direitos políticos e civis, dado não terem implicações económicas, devem ser aplicados de imediato.
- b) Acentuando a valorização dos direitos colectivos em detrimento dos individuais.

Estas teses encontram eco em muitos dos países do Grupo dos 77, atendendo a que, por um lado, a situação interna destes no que se refere ao aspecto dos direitos humanos, em especial os políticos e civis, está muito longe dos níveis considerados minimamente aceitáveis. Por outro lado, e como ficou dito, as preocupações daqueles Estados dirigem-se prioritariamente ao desenvolvimento económico, pelo que, mesmo neste campo específico dos direitos humanos, as atenções e o esforço daqueles Estados, durante a última Assembleia Geral, recaíram sobre a aprovação da Declaração sobre o Direito ao Desenvolvimento, tida como mais um direito humano.

Paralelamente, e em virtude das crescentes dificuldades em levar a cabo inquéritos neste campo, em vários países, tem vindo a ser desenvolvido um mecanismo de Relatores Especiais, que analisam temas específicos como, por exemplo, a eliminação de todas as formas de intolerância religiosa, de que é relator um português.

Talvez haja interesse em referir qual tem sido a posição das Comunidades Europeias, e a de Portugal, nesta matéria. Em declaração efectuada em Julho do ano passado, as Comunidades enunciaram os princípios fundamentais que orientam a política externa dos países comunitários considerando que:

- a) A protecção dos Direitos do Homem é um dever legítimo e permanente da Comunidade Mundial e de cada país considerado individualmente;

- b) Expressões de preocupação suscitadas pela violação dos Direitos do Homem não constituem intervenção nos assuntos internos de um Estado;
- c) Nem a falta de desenvolvimento social e económico, nem nenhuma ideologia pode servir de justificação para a negação dos direitos civis e políticos;
- d) Os Estados têm obrigação de cooperar com as organizações internacionais criadas para vigiar a implementação dos Direitos do Homem;
- e) Os principais instrumentos elaborados pelas Nações Unidas no domínio dos Direitos do Homem devem ser ratificados por todos os países.

Por último, manifestar a convicção de que as violações flagrantes dos Direitos do Homem podem comprometer a paz e a estabilidade do mundo, que seja no Afeganistão quer na África Austral.

Em síntese, poder-se-á dizer que existem percepções diferentes desta realidade consoante as ideologias e os países.

Para os *ocidentais*, os direitos humanos respeitam, antes de mais, à plenitude pessoal de cada indivíduo, e têm por ponto de partida a Declaração francesa dos Direitos do Homem de 1789.

Para os *regimes comunistas*, os Direitos do Homem inserem-se numa hierarquia de valores em que a posição cimeira é ocupada pela verdade ideológica e essa tende a uma finalidade social e histórica que integra todas as outras.

Para os países do *Terceiro-Mundo*, os Direitos do Homem são sinónimo de identidade colectiva.

Seja como for, o respeito pelos Direitos do Homem constitui hoje tema essencial das relações internacionais. Para lá da dimensão ética ou civilizacional que lhe é subjacente, a sua observância ou desrespeito neste ou naquele país, por este ou aquele regime, mobiliza a opinião pública, cristaliza posições, e constitui instrumento político de inegável significado e alcance. A esta realidade não são decerto estranhas as medidas recentemente adoptadas na libertação do cientista Sakharov e a proposta, essa, sim, verdadeiramente inovadora, lançada pela diplomacia soviética de realizar nos próximos meses, em Moscovo, a Conferência sobre os Direitos do Homem.

A CRISE FINANCEIRA

Por último, gostaria aqui de referir alguns aspectos da crise financeira da ONU de que tanto se tem falado nos últimos meses, pois parece-me que ela exprime e evidencia, melhor talvez do que qualquer outra consideração, a difícil encruzilhada em que hoje se encontra a Organização.

Em essência, a crise financeira das Nações Unidas é consequência dos défices financeiros acumulados através dos anos, resultante de dois factores:

- a) O não pagamento por diversos Estados membros das contribuições devidas ao orçamento regular;
- b) A recusa por parte dos países de Leste em liquidar o pagamento da quota-parte que lhes é atribuída por conta das operações de manutenção da Paz no Médio Oriente.

(O artigo 19 da Carta determina que perderão o direito de voto os Estados membros que tenham as suas contribuições em atraso durante dois anos, o que leva muitos a efectuarem pagamentos mínimos nas vésperas do início da Assembleia Geral para fugir àquela penalização. Importa, por outro lado, ter presente que paralelamente às contribuições ao orçamento regular das Nações Unidas, que são de natureza obrigatória, os Estados membros contribuem voluntariamente para programas das Nações Unidas e das suas agências especializadas com montantes muitas vezes superiores ao da contribuição regular.)

Assim, e embora o pagamento deva ser efectuado em Janeiro/Fevereiro de cada ano, em Novembro de 1986 só 68 Estados membros haviam cumprido as suas obrigações e muitos dos restantes estavam em dívida em relação a anos anteriores.

Este problema que se arrasta de longa data tornou-se agudo quando no fim do ano de 1985 o principal contribuinte, os Estados Unidos da América, avisou a Organização que tendo em atenção a recente legislação aprovada pelo Congresso americano, a sua contribuição que é de 25 por cento do total das despesas seria reduzida para 20 por cento se não fossem cumpridas algumas condições no sentido de restringir os gastos.

Esta opção abrange igualmente agências especializadas tais como a Organização Mundial de Saúde (OMS) e a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (ONUDI). Aspecto este que se prende,

naturalmente, com o desgaste que a imagem das Nações Unidas tem vindo a sofrer, nomeadamente junto da opinião pública americana, quanto à eficiência e utilidade prática da sua acção.

Pouco a pouco foi ganhando força em certos grupos a ideia de que as Nações Unidas, longe de servirem os interesses americanos, lhes são declaradamente hostis. Reconheça-se, de passagem, que não faltam exemplos susceptíveis de fundamentar esta tese.

A indignação unilateralmente antiamericana de uma certa demagogia terceiro-mundista, o apoio e a adesão automáticos às tendências contrárias às posições ocidentais, a publicidade que, de imediato, lhes é conferida pelos meios da comunicação social, aliados ao sentimento do absurdo desperdício que tudo isto comporta para benefício de outros, fizeram com que estas críticas depressa encontrassem eco no Congresso.

Assim, o Congresso adoptou, em Agosto de 1985, a Emenda Kassebaum, do nome da sua inspiradora, a senadora republicana do Kansas, Nancy Kassebaum, em virtude da qual a contribuição dos Estados Unidos para o orçamento da Organização que é, como já referimos, de 25 por cento passaria a 20 por cento caso não fosse introduzido, até Outubro de 1986 (o ano fiscal americano tem início a 1 de Outubro), o «voto ponderado» que daria aos Estados com maiores responsabilidades orçamentais um coeficiente correlativo nas deliberações de carácter financeiro em que são chamados a intervir. É, aliás, o sistema utilizado no Banco Mundial e no Fundo Monetário Internacional em que o valor da quota determina o número de votos de cada país membro.

A esta medida, por assim dizer *ad hoc*, veio juntar-se uma outra de incidência mais geral e igualmente adoptada pelo Congresso em Dezembro de 1985, a Emenda Gramm-Rudman-Holdings do nome dos seus subscritores, que propõe uma série de ajustamentos tendentes à eliminação do défice do Orçamento americano até 1991.

Estas medidas implicam a redução progressiva das despesas públicas, civis e militares, segundo um esquema previamente delineado.

As Nações Unidas não escapam a este plano de austeridade. Os cortes relativos à contribuição americana para a ONU, já verificadas em 1986, deverão ser superiores em 1987 devido ao efeito cumulativo de ambas as leis.

A fim de combater a crise, o Secretário-Geral anunciou já uma série de medidas a que outras se deverão seguir, e que respeitam fundamental-

mente a uma maior racionalização das despesas, através da diminuição drástica do número de reuniões, conferências, relatórios, na suspensão do recrutamento pessoal, na eventual redução para uma sessão anual, em vez de duas, do Conselho Económico e Social, etc.

O objectivo que o Secretário-Geral se propõe atingir é uma poupança de 10 por cento do Orçamento, ou seja, de 85 milhões de dólares, sendo o Orçamento de 850 milhões de dólares por ano.

Seja como for, a situação permanece precária dado que as Nações Unidas chegaram ao fim de 1986 com apenas 10 milhões em caixa, praticamente à beira da bancarrota se pensarmos que a Organização gasta cerca de 2 milhões de dólares por dia!

Para se encontrar solução para este estado de coisas foi criada, sob proposta do Japão, uma comissão de 18 peritos governamentais, mandada para estudar e propor reformas do sistema financeiro, escolhidos de acordo com o princípio da representação geográfica equitativa. Para lá dos cinco membros do Conselho de Segurança, integram-na países como a Jugoslávia, Índia, Argentina, Nigéria, Brasil, Sudão, Zimbabué, etc.

De assinalar que a União Soviética, que é o segundo maior contribuinte depois dos Estados Unidos, responsável por 10 por cento do Orçamento, tem assumido, em toda esta questão, posições tão duras, senão mesmo mais severas, do que as da própria Administração Reagan.

A situação parece, contudo, ter sido desbloqueada, com a aprovação pela Assembleia Geral, no passado dia 19 de Dezembro, de uma resolução referente à reforma do funcionamento administrativo da Organização.

Acordo obtido *in extremis* e um tanto artificial através da institucionalização do consenso mas apenas no Comité de Programação e Coordenação, ficando ressalvado que o processo de tomada de decisão será regido pelas disposições da Carta — o que na prática poderá implicar votação em caso de desacordo.

Disposição que deverá já ser aplicada na programação do próximo Orçamento. Ao mesmo tempo adoptaram-se uma série de medidas no sentido de uma maior simplificação das estruturas tidas por excessivamente complexas, uma sensível diminuição, para lá do volume da documentação, de certas actividades consideradas inúteis, tais como certas conferências internacionais, a redução para 15 por cento do pessoal escalonado ao longo dos próximos três anos, uma política mais restritiva em

matéria de recrutamento de técnicos, bem como uma coordenação mais eficaz entre as diversas agências do Sistema.

O essencial desta reforma, cujos méritos só a prática poderá demonstrar, reside evidentemente na possibilidade da exigência do consenso que implica na verdade uma transferência de poderes, pela faculdade agora conferida a alguns países de bloquear a aplicação de decisões, se assim o entenderem. É bom ter presente que os principais contribuintes do Orçamento da ONU — os Estados Unidos, a União Soviética, o Japão, a Alemanha Federal, a França, a Itália, a Grã-Bretanha —, quando da aprovação do Orçamento, votavam regularmente contra ou abstinham-se.

Segundo o chefe da delegação americana nas Nações Unidas, o general Vernon Walters, a deliberação da Assembleia Geral do passado dia 19 de Dezembro veio dar ao Governo americano argumentos para que o Congresso desbloqueie os 100 milhões de dólares que faltam à contribuição americana.

Ainda, sobre este ponto, uma última palavra. Não é muito diferente a problemática que hoje se coloca à FAO, onde igualmente os americanos, principais contribuintes, declararam, em fins de Novembro passado, que congelavam a sua contribuição até Outubro de 1987.

Mais uma vez, o que está em causa, para lá das exigências da Emenda Kassebaum, é a crítica formulada pelos principais contribuintes à gestão financeira destes organismos. E, não raro também, às pessoas que os orientam e presidem. Foi ainda recentemente o caso da UNESCO que levou à saída dos Estados Unidos e da Grã-Bretanha, é hoje o caso da FAO.

Em termos mais gerais, a crescente contestação de numerosos países ao chamado sistema das Nações Unidas reflecte também uma outra realidade que tem vindo a evidenciar-se — a crise do multilateralismo. Isto é, a tendência que tem vindo a ganhar força, por parte dos países prósperos, ou mais poderosos, em privilegiar a diplomacia bilateral em detrimento da cooperação multilateral.

*

* *

Comemorou-se, há pouco mais de um ano, o quadragésimo aniversário da criação da Organização das Nações Unidas. Numa época em que

a identidade dos grandes princípios — valores, ideologias, homens, sistemas — é permanentemente posta em causa, o facto merece ser assinalado. E se é certo que já não subsistem ilusões quanto à sua capacidade de intervenção quando esta colide com o interesse das grandes potências, ou a mera vontade dos Estados, não é menos significativo que, a despeito de tudo, as Nações Unidas hajam preservado o seu lugar e até alargado substancialmente o seu campo de acção por intermédio das Agências Especializadas. Facto tanto mais digno de ser assinalado, repito, se tivermos presente as vicissitudes e violências de toda a sorte que marcaram a vida internacional destas últimas quatro décadas. Tal validade deve-se fundamentalmente ao facto dos princípios que a inspiram se manterem válidos.

Com tais pergaminhos de longevidade política e institucional, não é natural nem previsível que a Organização venha a desaparecer. Não é natural e julgo que não será desejável porquanto, sem embargo das carências e limitações por demais conhecidas, ela permanece como um *forum* insubstituível de iniciativa e debate, reflexão e crítica, ao mesmo tempo que é confluência de poderes e projecção de interesses, recurso e instrumento de acção.

Em particular, para os pequenos países que através dela mais facilmente afirmam a sua presença e fazem ouvir a sua voz. Toda a complexa teia das relações internacionais contemporâneas, em que as organizações internacionais desempenham papel preponderante — são hoje mais de 330 —, constitui, desde que apropriadamente utilizadas, um trunfo para os pequenos países que, de outro modo, se arriscam ao isolamento ou à mera relação bilateral.

Dito isto, não há dúvida de que a Organização das Nações Unidas, bem como todo o sistema que lhe é inerente, é, hoje, à luz da experiência do que se fez e do que ficou por fazer, objecto de profundas críticas e interrogações. E se o balanço não é totalmente negativo, não se pode deixar de ter presente a distância que separa as intenções originárias da sua concretização prática, o confronto entre o mito da harmonia colectiva, elaborado no plano da abstracção doutrinária, e a actualidade de todos os dias. O desencanto e a frustração por muitos sentida e partilhada em relação ao percurso e actuação da Organização encontra aqui a sua primacial razão de ser. Desencanto expresso nomeadamente nos grandes objectivos que ela se propunha atingir para o bem da Humanidade. Assim

a Paz, primeira de entre todas as finalidades, tarefa suprema e suprema ambição, que as Nações Unidas eram supostas assegurar mediante a criação de medidas colectivas sob a égide do Conselho de Segurança, nunca estiveram verdadeiramente ao seu alcance. Talvez por ser, logo à partida, no quadro actual das forças que determinam as relações internacionais, missão impossível de cumprir.

Tanto assim é, que na Europa Ocidental foi a edificação no imediato pós-guerra de diversas instituições e mecanismos comunitários que contribuíram, através da convergência de interesses políticos e económicos, para estreitar e consolidar um entendimento pacífico cuja estabilidade não tem precedentes na História dos nossos países.

Outrossim, entre as duas grandes potências, a paz tem ficado a dever-se ao chamado *equilíbrio do terror*. Num caso como noutro, foi nula a intervenção das Nações Unidas.

E nos restantes pontos do mundo — sem menosprezar ou esquecer o papel das *forças da paz* no Congo, em Chipre, e no Médio Oriente, por exemplo — é forçoso igualmente constatar a incapacidade da Organização em pôr cobro a situações de perigosa instabilidade ou mesmo de guerra declarada.

As situações de conflito ou de tensão, inventariadas ao longo de 1986, permanecem ainda por resolver ou por sanar. Bastará recordar o Médio Oriente, a África Austral, o Afeganistão, Chipre, a América Central, e a guerra sem fim que há mais de seis anos opõe o Iraque ao Irão.

Em todas estas situações, a procura de soluções globais, única via susceptível de oferecer garantias de perdurabilidade, falhou. Poder-se-á então perguntar: e as Nações Unidas? Que fazem? Para que servem?

Que me seja aqui permitido transcrever as palavras do Secretário-Geral, Perez de Cuellar, quando da apresentação, em Setembro de 1986, do relatório sobre os trabalhos da Organização.

«É hábito criticar as Nações Unidas por não terem conseguido evitar ou resolver os conflitos que acabo de mencionar, assim como os outros que têm eclodido depois da criação da Organização. Nessas críticas, não se tem devidamente em conta o trabalho utilíssimo que as Nações Unidas realizam ao contribuir para circunscrever o âmbito dos conflitos criando assim as condições para que se tornem possíveis negociações ou resoluções, susceptíveis de reduzir o risco de se chegar a afrontamentos armados.»

Assim é, na verdade, e se é certo que a jurisdição do Tribunal Internacional da Haia não é obrigatória, que não existe força internacional à disposição da ONU, que o artigo 42.^o que prevê «sanções militares» nunca foi aplicado, que a maioria é impotente para impor uma vontade comum, tal não invalida a acção discreta mas tantas vezes relevante do Secretário-Geral «pondo em prática múltiplos mecanismos de negociação, de bons ofícios, enviando observadores, forças de urgência para se interponem entre os beligerantes e conseguirem o respeito de uma trégua ou de um armistício (3)».

Não fica, tão-pouco, isenta de objecções a actuação das Nações Unidas no tocante ao domínio do Desenvolvimento.

Aqui, a duplicação de critérios proveniente, as mais das vezes, da acção simultânea das agências especializadas, a visão parcelar ou sectorial das urgências ou necessidades de que carecem os países subdesenvolvidos, agravada pelos *programas especiais* que sobre eles incidem — quer seja na agricultura, na saúde ou na educação — denunciam por vezes uma falta prejudicial de coordenação no modo e no tempo de agir. Bastará ter presente, a título exemplificativo, a frequente sobreposição quanto à natureza das questões em debate quer no âmbito da Conferência das Nações Unidas para o Comércio e o Desenvolvimento (CNUCED) quer no seio do Conselho Económico e Social.

A isto acresce a distância física e geográfica dos grandes centros onusinos — Nova Iorque, Roma, Paris, Genebra, Viena — onde estas questões são analisadas, redigidos os relatórios, tomadas as decisões. Por isso, há já quem fale na necessidade de criar uma «verdadeira ONU económica» (4).

Deficiente gestão financeira, ausência de coordenação que acarreta por vezes disparidade de actuação em esforços e objectivos, peso da burocracia, interesse relativo dos Governos em privilegiar o bom funcionamento das grandes organizações internacionais, ignorância da especificidade dos casos concretos que importa resolver, sem excluir as distorções ideológicas, eis, a traços largos, algumas das muitas críticas que hoje se fazem ouvir contra a orgânica do sistema.

(3) António José Fernandes, *Op. Cit.*, pág. 159.

(4) Ver «Réfaire l'Onu! Un programme pour la paix», da autoria de Maurice Bertrand, Genebra, 1986.

Tenho para mim como positivas estas críticas e este estado de espírito, se acaso proporcionarem uma revisão séria do que está errado, nomeadamente na parte económica relacionada com a ajuda ao desenvolvimento que julgo dever merecer por parte dos Governos e das instâncias apropriadas iniciativas conjuntas susceptíveis de reformar a eficácia das estruturas existentes.

Em síntese, poder-se-á afirmar que o mal que afecta a Organização das Nações Unidas resulta de uma *crise da credibilidade* que é também uma *crise do multilateralismo* que não se deve, porém, confundir com uma *crise da legitimidade*. O que se incrimina são os métodos de gestão, a excessiva politização dos assuntos, a escala das prioridades e os critérios utilizados, a escolha das pessoas e os méritos que as definem. Tal não põe, contudo, em causa a sua legitimidade, isto é, a essência universalista da sua vocação.

Se há males que vêm por bem, então talvez seja lícito formular a esperança de que a Organização possa, vencido que seja o passo difícil que ora atravessa, regressar a essa sua primeira razão de ser que é também a sua primeira definição, e nela encontrar o espírito construtivo de entendimento e diálogo que Hammarskjöld designava pela «humildade que nasce da confiança dos outros».

Marcello Duarte Mathias

Director de Serviços dos Assuntos Multilaterais
no Ministério dos Negócios Estrangeiros