

NAÇÃO *e* DEFESA



Evolução das Nações Unidas

NAÇÃO E DEFESA

Revista Quadrimestral

Director

José Eduardo Garcia Leandro

Editor Executivo

Nuno Mira Vaz

Conselho Editorial

Helena Carreiras, Isabel Nunes, João Gomes Cravinho, João Marques de Almeida, José Luís Pinto Ramalho, José Manuel Pureza, Luís Medeiros Ferreira, Manuel Ennes Ferreira, Nuno Brito, Nuno Mira Vaz, Paulo Jorge Canelas de Castro, Rui Mora de Oliveira, Teresa de Sousa, Vasco Rato, Victor Marques dos Santos.

Conselho Consultivo

Abel Cabral Couto, António Emílio Sachetti, António Martins da Cruz, António Vitorino, Armando Marques Guedes, Bernardino Gomes, Carlos Gaspar, Diogo Freitas do Amaral, Ernâni Lopes, Fernando Carvalho Rodrigues, Fernando Reino, Guilherme Belchior Vieira, João Salgueiro, Joaquim Aguiar, José Manuel Durão Barroso, José Medeiros Ferreira, Luís Valença Pinto, Luís Veiga da Cunha, Manuel Braga da Cruz, Maria Carrilho, Mário Lemos Pires, Nuno Severiano Teixeira, Pelágio Castelo Branco.

Conselho Consultivo Internacional

Bertrand Badie, Charles Moskos, Christopher Dandeker, Christopher Hill, Filipe Aguiro, George Modelski, Josef Joffé, Jurgen Brauer, Ken Booth, Lawrence Freedman, Robert Kennedy, Todd Sandler, Zbigniew Brzezinski

Assistentes de Edição

Cristina Cardoso, Rosa Dâmaso

Colaboração

Ver normas na contra capa

Assinaturas e preços avulso

Ver última página

Propriedade e Edição

Instituto da Defesa Nacional
Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00 Fax.: 21 392 46 58 E-mail: idn@mail.idn.pt <http://www.idn.pt>

Design e Assessoria Técnica

Rasgo, Publicidade, Lda.
Av das Descobertas, 17, 1400-091 Lisboa
Tel.: 21 302 07 73 Fax: 21 302 10 22

Composição, Impressão e Distribuição

EUROPRESS, Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.
Praceta da República, loja A, 2620-162 Póvoa de Santo Adrião
Tel.: 21 938 14 50 Fax: 21 938 14 52

ISSN 0870-757X

Depósito Legal 54 801/92

Tiragem 2 000 exemplares

O conteúdo dos artigos é da inteira responsabilidade dos autores

Nº 104 • Primavera 2003 • 2ª Série

NAÇÃO *e* DEFESA



Evolução das Nações Unidas

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Política Editorial

Nação e Defesa é uma Revista do Instituto da Defesa Nacional que se dedica à abordagem de questões no âmbito da segurança e defesa, tanto no plano nacional como internacional. Assim, Nação e Defesa propõe-se constituir um espaço aberto ao intercâmbio de ideias e perspectivas dos vários paradigmas e correntes teóricas relevantes para as questões de segurança e defesa, fazendo coexistir as abordagens tradicionais com problemáticas mais recentes, nomeadamente as respeitantes à demografia e migrações, segurança alimentar, direitos humanos, tensões religiosas e étnicas, conflitos sobre recursos naturais e meio ambiente.

A Revista dará atenção especial ao caso português, tornando-se um espaço de reflexão e debate sobre as grandes questões internacionais com reflexo em Portugal e sobre os interesses portugueses, assim como sobre as grandes opções nacionais em matéria de segurança e defesa.

Editorial Policy

Nação e Defesa (Nation and Defence) is a publication produced by the Instituto da Defesa Nacional (National Defence Institute) which is dedicated to dealing with questions in the area of security and defence both at a national and international level. Thus, Nação e Defesa aims to constitute an open forum for the exchange of ideas and views of the various paradigms and theoretical currents which are relevant to matters of security and defence by making traditional approaches co-exist with more recent problems, namely those related to demography and migratory movements, the security of foodstuffs, human rights, religious and ethnic tensions, conflicts regarding natural resources and the environment.

The publication shall pay special attention to the portuguese situation and shall become a space for meditation and debate on the broad choices which face Portugal in terms of security and defence as well as on important international matters which reflect on Portugal and on portuguese interests.

Editorial	5
<i>Director do Instituto da Defesa Nacional</i>	
Evolução das Nações Unidas	
Prelúdios de uma Nova Ordem Mundial: O Tribunal Penal Internacional	11
<i>Paula Escarameia</i>	
O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem	37
<i>José Cutileiro</i>	
Uma Presidência Portuguesa da Assembleia Geral da ONU	49
<i>Diogo Freitas do Amaral</i>	
A Evolução Recente do CSNU e a sua Influência no Direito Internacional	65
<i>João Madureira</i>	
A Experiência Portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas	81
<i>António Monteiro</i>	
As Nações Unidas e as Operações de Paz: uma Perspectiva Organizacional	97
<i>Carlos Martins Branco</i>	
A RAM: Realidade e Utopia	149
<i>Carlos Santos Pereira</i>	
Documentos	
Rome Statute of International Criminal Court	
Part 2 - Jurisdiction, Admissibility and Applicable Law	187
U.N. Press Release SG/SM/8378, GA/10045	
When Force is Considered, there is no Substitute for Legitimacy Provided	195
Através das leituras	201

Na sequência dos seus números temáticos, é esta edição da Revista “*Nação e Defesa*” dedicada à ONU, organização tão discutida como indispensável.

Com a crise actual desencadeada a partir de 11 de Setembro de 2001, a ONU tem estado no centro dos acontecimentos e, em Portugal, é particularmente mal tratada pela muita ignorância com que aqui se acompanham os assuntos internacionais, balançando-se facilmente entre o nulo e o absoluto. Pelas expectativas exageradas que são colocadas na ONU e pelos resultados concretos alcançados, esta é facilmente criticada.

Mas há alternativas?

Como tem sido dito recentemente, tem-se vivido até agora com instituições que são consequência do final da II Guerra Mundial, a ONU, a OTAN e a CEE/UE. O mundo alterou-se radicalmente no período 1989/91 (queda do Muro de Berlim, reunificação da Alemanha, implosão da URSS, Guerra do Golfo 90/91, Tratado de Maastricht) mas o Sistema Internacional com que temos vivido tem sido o mesmo, embora com grandes distorções, o que tem sido razão para maior instabilidade geral (entre 48/88 a ONU realizou 13 Missões de Apoio à Paz, enquanto que de 89 a 2000 tal quantitativo se elevou a 40), adicionando-se o avanço imparável da globalização económica e financeira sem regras reguladoras, culminando com o ataque da transnacional terrorista de Bin Laden a Nova York e Washington. A partir daqui a História é bem conhecida.

Em termos de Sistema de Relações Internacionais, o 11 de Setembro e as suas consequências marcam verdadeiramente o final da Guerra Fria e o mundo passa agora por uma fase de reajustamento estando mesmo em causa as três grandes instituições criadas post-1945 e que atrás foram citadas.

O que significa também que vêm à superfície todos os grandes interesses nacionais e económicos, desejando colocar-se na posição mais favorável, para melhor poderem influenciar a nova Ordem Internacional que irá surgir.

Daqui que se tenha de compreender o caso do Iraque apenas como um episódio importante, embora parcelar, e não o objectivo final do jogo pelo Poder que se vem travando.

O desejo de imposição da vontade imperial dos EUA, a vontade de alguns países europeus de quererem uma Europa mais interveniente sob a sua direcção, o acompanhamento atento da situação feito pela Rússia realizando acordos de conveniência de acordo com os seus interesses permanentes, a ascensão que irá ocorrer inevitavelmente da China, da União Indiana e do Brasil estão sempre presentes.

E ao mesmo tempo, acontece este fenómeno novo do terrorismo transnacional, cataclísmico, sem base territorial, que põe em causa e ameaça todos os poderes constituídos.

Toda a tecnologia, capacidade financeira, de organização e liderança aproveitando todas as oportunidades da globalização e as facilidades dadas aos movimentos de pessoas e capitais nos diferentes países, principalmente no ocidente, são utilizados. E tudo posto ao serviço da tese premonitória de Samuel Huntington do Choque das Civilizações.

Perante esta situação, num mundo que irá inevitavelmente mudar, há alguns que vêm dizer que a ONU é dispensável e irrelevante. Só uma grande irresponsabilidade, ignorância ou interesses pouco claros podem sustentar posições como esta.

É preciso saber-se muito pouco da História e dos mecanismos de Poder para se tentarem defender tais posições. É exactamente o contrário; o que precisamos é de mais ONU e de melhor ONU.

Chegámos no Século XX à ligação/globalização entre todas as parcelas do Mundo, o que demorou alguns séculos a conseguir (exactamente cinco). Arnold Toynbee dividiu a História Mundial nos períodos pré-gâmico e post-gâmico, pois foi com as viagens de Vasco da Gama que tais parcelas separadas do Mundo se começaram a ligar, a que se juntaram as viagens de Cristovão Colombo e as de Pedro Álvares Cabral, que em 1500 ligou pela primeira vez quatro Continentes (Europa, América, África e Ásia). Tal significa que religiões, culturas e civilizações se foram desenvolvendo separadamente e a ligação, quando ocorreu, implicou sempre choques e incompreensões, ao lado de uma interpenetração cada vez mais conseguida.

Se se compreender que no mundo existem hoje 191 nações, com todos os seus interesses, por vezes convergentes, mas também divergentes e conflituais; se se souber que todas elas estão representadas na ONU e que os choques existentes no globo se transferem para a organização e suas Agências especializadas; se se souber que a ONU tem de viver com as contribuições orçamentais dos seus associados que por vezes se atrasam nos pagamentos, então compreender-se-á melhor as dificuldades da ONU, as suas limitações e compromissos.

Mas esta é desde 1945, uma conquista de toda a Humanidade onde na altura só havia 51 países signatários. É organização que se pode corrigir, melhorar, modernizar, mas nunca deixar destruir ou abandonar.

O que as Agências especializadas da ONU têm conseguido é imenso e teria sido difícil fazer melhor (Ambiente, Alimentação, Direitos Humanos, Crianças, Património, Saúde, Recursos, etc).

É evidente que a ONU tem dificuldades, principalmente quando os choques de interesses se concretizam, arrastando problemas de paz e de guerra e a procura de soluções que por vezes são muito difíceis de encontrar.

Tem sido com a ONU que se tem conseguido elevar e reforçar todo um edifício de Direito Internacional, antes inexistente, que não pode ser desperdiçado.

O facto de haver países que só aceitam as resoluções da ONU conforme estão de acordo com os seus interesses faz parte da dialéctica que sempre dominou a relação entre o interesse da humanidade e os interesses nacionais, o que não é em si uma novidade.

A ONU integra em si o princípio da inclusão, a ideia de que o Mundo só é viável e nele valerá a pena viver, se para todos houver lugar, independentemente da raça, credos religiosos ou ideias. É um caminho que se recomeça todos os dias e que se descobre caminhando. Já não há questões que possam ser bem resolvidas se não houver uma visão global, das próprias limitações da humanidade e de cada Nação.

Mesmo os EUA, o maior poder de sempre (sem competidores nas áreas industrial, militar e aeroespacial bem como nos domínios das armas de destruição maciça, das novas tecnologias, do orgulho nacional, da tomada de decisão e da capacidade de projecção cultural), passam por dificuldades económicas e financeiras, e se têm capacidades militares para destruir todos os opositores que eventualmente se apresentem, estão não só em grave risco com os novos tipos de ameaças do terrorismo transnacional, como não podem avançar sozinhos, sem o apoio político de aliados, para qualquer tipo de intervenção militar mais ambiciosa.

Por outro lado, problemas tão complexos e vitais para a Humanidade não podem ser resolvidos com base em fundamentalismos ideológicos ou religiosos; terá de haver uma visão dos interesses da humanidade e de todas as suas componentes, capacidade de compromisso, como tem Koffi Annan, para se chegar às soluções que a todos possam beneficiar.

Esta edição da Revista “Nação e Defesa” pretende ser um pequeno contributo para essa reflexão sobre a importância, indispensabilidade e necessidade de modernização da ONU, para que o seu serviço possa responder melhor aos interesses de toda a Humanidade.



Evolução das Nações Unidas

Prelúdios de uma Nova Ordem Mundial: O Tribunal Penal Internacional*

Paula Escarameia

Membro da Comissão de Direito Internacional da ONU, Professora Associada do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa e membro da delegação de Portugal às negociações para a criação de um Tribunal Penal Internacional.

Resumo

Analisa-se o processo de criação do Tribunal Penal Internacional à luz do que é visto como um momento de transição entre modelos no Direito Internacional, considerando-o como uma figura híbrida, com características vestefalianas e com aspectos de uma nova ordem. Após breve introdução sobre os principais pontos de controvérsia na negociação do Estatuto de Roma do Tribunal, passa-se à análise dos modos como foram harmonizados princípios contrários de modelos diferentes, sobretudo quanto à questão soberania estatal v. protecção dos direitos humanos (com implicações quanto à competência material do Tribunal e ao consentimento de estados para o exercício desta, entre outros), o papel dominante do estado v. desempenho internacional por indivíduos (reflectida, sobretudo, no papel dos juizes e do procurador) e, finalmente, Direito v. Política, com consequências no regime estabelecido para o Conselho de Segurança da ONU e com reflexos vivos nas reacções dos Estados ao Tribunal.

Abstract

The article analyzes the International Criminal Court in light of what is perceived as a moment of transition between models of International Law. It looks at the Court as a hybrid institution with both Westphalian characteristics and those of a new order. After a brief introduction on the most contentious aspects of the negotiations of the Rome Statute of the Court, the article examines ways in which opposing principles of the different models were harmonized, including the issue of state sovereignty v. protection of human rights, with implications, among others, for the crimes under jurisdiction and for the consent of States for the exercise of jurisdiction; the State's dominant role v. the international role of certain individuals, which is reflected mostly in the role of the judges and the prosecutor; and the tension of Law v. Politics, with implications for the role of the Security Council and States' reaction to the Court.

* A autora, que tem integrado a delegação de Portugal às negociações na ONU para a criação de um Tribunal Penal Internacional desde o seu início, em 1995, escreve este artigo na sua capacidade estritamente pessoal.

I. Introdução ou a Dimensão Especial do Momento Presente

“Era o melhor dos tempos, era o pior dos tempos”

Charles Dickens, *“História de Duas Cidades”*

O tempo que vivemos tem as características únicas do intervalo de transição entre modelos teórico-institucionais em muitos campos: um daqueles em que tais aspectos mais se revelam é, sem dúvida, o do Direito Internacional, com a sua imensa panóplia de dados, termos, conceitos, regras, normas, princípios, instituições, etc, sujeito a um desafio constante que tanto causa um arrepio de insegurança como um deslumbramento pelas potencialidades criadoras que anuncia. É, por isso, simultaneamente, o melhor e o pior dos tempos.

São variadíssimos os exemplos que reflectem a característica da insatisfação com o passado e a ansiedade pela falta de fundamentos seguros com que basear um eventual modelo futuro: encontramos-os profusamente na área do ambiente, no âmbito do desarmamento, nas questões de engenharia genética, nas relações entre sujeitos de relações internacionais e, entre muitos outros, no assunto sobre que neste momento nos debruçaremos: a justiça penal internacional. Poucos momentos podem ser, por outro lado, tão criadores como o presente, com a possibilidade de instituição de mecanismos orgânicos de aplicação e desenvolvimento do Direito Internacional, uma oportunidade que não surgia desde os fins da 2ª Guerra Mundial, com a criação, nessa altura, da ONU e de várias das suas instituições especializadas¹.

Claro que este tempo que vivemos tem ainda a característica fundamental de influenciar de modo desproporcionado o desenrolar dos acontecimentos vindouros e a configuração dos mesmos, como acontece sempre que se abandona um passado já não satisfatório e se inicia um caminho em que o futuro se vai criando a cada passo. É um tempo em que o jogo de forças se torna ainda mais visível e em que do resultado deste depende o modelo em que a Humanidade viverá por muitos mais anos, com a estabilidade (e a consequente esterilidade) que os fundamentos de um paradigma aceite conferem.

Esse tempo de futura estabilidade não é ainda o nosso tempo: aquele que vivemos é um tempo de passagem, um tempo em que os fundamentos tremeram, em que alguns ruíram

1 Para uma visão diametralmente oposta a esta, ver Koskeniemmi, Martti *The Gentle Civilizer of Nations, The Rise and Fall of International Law 1870-1960*, Cambridge University Press, Cambridge, 2002, em que o autor conduz uma brilhante análise histórica para concluir que o nosso tempo corresponde a um período de enfraquecimento e queda do Direito Internacional.

de vez e em que há a possibilidade única de construir novos alicerces. Entretanto, os acontecimentos impelem o momento criador e este arranca, como pode, entre algumas ruínas, algumas bases relativamente sólidas, muitas reivindicações e uma visão de como o futuro pode ser. As instituições que origina reflectem sempre uma mistura de conservadorismo prudente com algo de novo, arrojado e modelador, porque os seus efeitos não têm ainda contornos definidos e só se podem visionar. Assim, são figuras híbridas, com características de um modelo passado, porque geram um sentimento de incapacidade face às novas realidades, e notas de um paradigma futuro, porque causam instabilidade ao anunciar características de um modelo que ainda não existe.

Poucas instituições jurídico-internacionais reflectirão melhor este hibridismo entre modelos que o Tribunal Penal Internacional (TPI), cujo Estatuto, aprovado em Roma em 17 de Julho de 1998, entrou em vigor em 1 de Julho de 2002, nos termos do artigo 126º, após ter obtido 60 ratificações ou adesões em 11 de Abril de 2002². É, pois, uma breve análise do confronto e harmonização de princípios de diferentes modelos, reflectidos nas normas do Estatuto, que me proponho abordar de seguida, não só através da análise de algumas das soluções consagradas e dos compromissos conseguidos, mas também do jogo de forças por detrás dos mesmos e, sobretudo, do modo de como este poderá influenciar a interpretação e aplicação das referidas normas, contribuindo, assim, não só para determinar o destino da primeira jurisdição penal internacional permanente e de carácter geral mas, mais profundamente, para elaborar as características do novo modelo de Direito Internacional que iremos ter num futuro relativamente breve.

2 Para leitura do texto do Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional, nas línguas oficiais, ver PCNICC/1999/INF/3, de 17 de Agosto de 1999, ou consultar a página da internet www.un.org/law; para a tradução oficial portuguesa, ver Diário da República, 1ª Série A nº 15, de 18 de Janeiro de 2002 ou Escrameia, Paula Reflexões sobre Temas de Direito Internacional: Timor, a ONU e o Tribunal Penal Internacional, ISCSP, 2001, Lisboa, pp. 297 e segs.. Para além de um Preâmbulo, o Estatuto é composto por 128 artigos, divididos em 13 Partes: “Criação do Tribunal”, “Competência, Admissibilidade e Direito Aplicável”, “Princípios Gerais de Direito Penal”, “Composição e Administração do Tribunal”, “Investigação e Procedimento Criminal”, “O Processo”, “As Penas”, “Recurso e Revisão”, “Cooperação Internacional e Assistência Judiciária”, “Execução da Pena”, “Assembleia dos Estados Partes”, “Financiamento” e “Cláusulas Finais”.

O Estatuto entrou em vigor dia 1 de Julho de 2002, nos termos do seu artigo 126º, que prescreve que a entrada em vigor ocorre no primeiro dia do mês após terem decorrido 60 dias da data de depósito do 60º instrumento de ratificação, aceitação, aprovação ou adesão (que ocorreu em 11 de Abril de 2002). Portugal assinou o Estatuto em 7 de Outubro de 1998 e ratificou-o em 5 de Fevereiro de 2002. Assinaram o Estatuto 139 Estados (o período de abertura para assinaturas terminou em 31/12/2000) e, em 25/9/2002, 81 Estados tinham-no ratificado ou a ele aderido, entre os quais todos os membros da União Europeia.

II. O Processo Negocial do Estatuto como Reflexo da Tensão entre Diferentes Modelos de Direito Internacional

“Teremos que nos arrepender, nesta geração, não tanto dos actos perversos das pessoas malévolas, mas mais do silêncio espantoso das pessoas boas”.

Martin Luther King

Muito se tem escrito sobre as negociações que levaram a Roma e sobre as que se lhe seguiram até à primeira Assembleia dos Estados Partes do Tribunal e efectiva entrada em funcionamento do mesmo³. Foram estas particularmente difíceis, não apenas porque havia que superar I) alguns problemas de carácter técnico e numerosos de carácter político mas, sobretudo, porque II) foram conduzidas num período de transição entre modelos conceito-institucionais do Direito Internacional, o que, contraditoriamente, foi, simultaneamente, a causa que permitiu a existência de uma situação que levou a todo o processo de despoletamento e concretização do Tribunal.

- I) Os pontos fundamentais, e, consequentemente, os mais difíceis de negociar, foram, provavelmente, a) o da escolha e subsequente definição dos crimes sobre os quais o Tribunal tem competência (genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crime de agressão), b) os mecanismos pelos quais uma acção pode ser intentada perante o Tribunal, o que compreende as entidades que o podem fazer (Estados Partes, Conselho de Segurança e Procurador) bem como os Estados não-partes que terão que dar o seu consentimento para que a acção possa ser intentada (o Estado da nacionalidade ou o território), c) a questão da complemen-

3 Sobre os antecedentes históricos do Estatuto de Roma, ver, entre muitos outros, Escameia, Paula “O Tribunal Criminal Internacional” in *Reflexões sobre Temas de Direito Internacional*, ISCSP, Lisboa, 2001 (artigo escrito em princípios de 1999) e Lobo, António Costa “Um Tribunal à Escala Mundial”, in *O Mundo em Português*, nº 18, Março de 2001. Para um conhecimento mais pormenorizado das negociações, ver Lee, Roy ed. *The International Criminal Court - The Making of the Rome Statute: Issues, Negotiations, Results*, Kluwer Law International, The Hague, 1999 e Leanza, Umberto “The Rome Conference on the Establishment of an International Criminal Court: a Fundamental Step in the Strengthening of International Criminal Law” in Lattanzi, Flavia and Schabas, William *Essays on the Rome Statute of the International Criminal Court* - vol. I, II Sirente, Itália, 1999. Para uma análise histórica dos antecedentes de uma justiça penal internacional e um estudo sobre os principais problemas que hoje se colocam, ver a série de publicações *Nouvelles Études Pénales*, éres, n. 13, 13bis, 13 ter e 13 quater, desde 1997 a 1999, sobretudo Bassiouni, Cherif, “Historical Survey: 1919-1998” in 13 quater, pp. 1 a 44.

taridade face aos sistemas nacionais, d) o papel do Procurador e e) o papel do Conselho de Segurança da ONU.

- a) Quanto à questão da jurisdição em função da matéria, foi longo o debate sobre quais os crimes a incluir na jurisdição do Tribunal, tendo as divergências subsistido até ao último momento e dado origem à Resolução E, adoptada pela Conferência Diplomática de Roma, em que se recomenda que a Conferência de Revisão do Estatuto⁴ considere a inclusão dos crimes de terrorismo e tráfico de drogas na jurisdição do Tribunal⁵.

Os crimes que acabaram por estar previstos no art. 5º, como foi referido supra, foram o de genocídio, os crimes contra a humanidade, os crimes de guerra e o crime de agressão. Há uma progressão de dificuldade quanto à inclusão e definição destes crimes, tendo sido relativamente simples o acordo quanto ao crime de genocídio (art. 6º), em que é transcrita a definição constante da “Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio”, de 1948, consistindo este assim, basicamente, na destruição, (acompanhada da intenção específica de destruir e não apenas de praticar o acto em causa) de grupo étnico, nacional, racial ou religioso, por homicídio, causando graves danos físicos ou mentais, infringindo condições que levem à destruição do grupo, aplicando medidas que evitem nascimentos ou transferindo, pela força, crianças desse grupo para outro⁶.

Mais difíceis foram os compromissos quanto aos crimes contra a humanidade (art. 7º), que acabaram por ser descritos como actos praticados enquanto parte de um ataque generalizado ou sistemático dirigido contra qualquer segmento da população civil, com conhecimento desse ataque, neles se incluindo o homicídio, a exterminação, a escravatura, a deportação, o encarceramento em certas condições, a tortura, a violação, a escravatura sexual, a prostituição forçada, a esterilização forçada e outras formas de violência sexual, a perse-

4 Nos termos do artigo 123º do Estatuto, esta Conferência realizar-se-á, obrigatoriamente, sete anos após a entrada em vigor do mesmo, isto é, em 2009, sendo convocada pela Secretário-Geral da ONU.

5 Doc. A/CONF.183/C.1/L.76/Add.14, de 16 de Julho de 1998. É interessante notar que o Estado que iniciou todo este processo, a Trindade e Tobago, o fez invocando precisamente a necessidade de um Tribunal para julgar crimes de tráfico internacional de drogas, crime este que não veio a constar da lista prevista no Estatuto e que é apenas referido na resolução agora citada.

6 Portugal tentou que fossem também incluídos casos de destruição de um grupo por questões políticas, visando situações como as do Camboja, por exemplo. Tal não foi possível, mas conseguiu-se, contudo, que situações destas estejam largamente cobertas pelos crimes contra a humanidade.

guição de qualquer grupo com fundamento, entre outros, em questões políticas, raciais, nacionais, étnicas, culturais, religiosas ou de género, o desaparecimento de pessoas, o crime de apartheid e qualquer outro acto desumano de gravidade comparável. Parece ser de salientar aqui a inovação da inclusão e caracterização dos crimes de violência sexual, do crime de desaparecimento de pessoas e da cláusula geral final, todos pontos muito controversos, pelos quais Portugal se bateu na linha da frente, apresentando várias propostas no sentido da protecção deste tipo, cada vez mais tristemente generalizado, de vítimas⁷.

Contudo, foram os crimes de guerra (art. 8º) que mais horas de debates ocuparam. A questão não era aqui, evidentemente, a da sua inclusão, reconhecida, pelo menos, desde o velho “Direito da Haia”, proveniente das Conferências da Paz de 1899 e 1907, e do “Direito de Genebra”, sobretudo constante das Convenções de 1949, que vieram, fundamentalmente, codificar Direito Consuetudinário que lhes era muito anterior, mas antes qual o seu conteúdo concreto. Os pontos mais controversos foram a questão da cobertura de crimes em conflitos internos, em relação aos quais, basicamente, todos os regimes ditatoriais com problemas internos criaram obstáculos constantes (embora fosse por todos reconhecido que, nos dias de hoje, a regra é a existência de conflitos sangrentos internos, sendo muito poucos os conflitos armados internacionais) e a questão das armas proibidas, mormente as armas nucleares.

O artigo acabou por ser muito longo, começando por afirmar que o Tribunal terá jurisdição sobre crimes de guerra, “em particular quando cometidos como parte de um plano ou política ou como parte de uma prática em larga escala desse tipo de crimes”, e prosseguindo com o enunciado dos mesmos, começando por referir as “violações graves às Convenções de Genebra de 1949”, para depois passar a actos que constituem graves violações das leis e costumes aplicáveis a conflitos internacionais e terminando com a lista (muito menor), de

7 Repare-se na novidade que constitui a inclusão dos crimes de violência sexual na categoria de crimes contra a humanidade e na sua caracterização, não apenas como tradicionalmente fora feito, em crimes contra o pudor, mas como crimes de escravatura ou tortura, por exemplo. Note-se ainda como a perseguição de certos grupos passou também a incluir o fundamento do género. Posteriormente, aquando da negociação do documento sobre os “Elementos dos Crimes”, doc. PCNICC/2000/1/Add.2, aprovado na 1ª Assembleia dos Estados Partes, foi aberta a possibilidade de actos de violência sexual serem considerados genocídio por ofensas graves à integridade física ou mental (art. 6º b) 1, nota 3). A inclusão de actos de desaparecimento de pessoas foi também uma inovação que ficou consagrada e que tinha sido muito solicitada pelas várias organizações não governamentais e alguns Estados da América Latina.

actos proibidos em casos de conflitos armados internos, em que não consta, por exemplo, qualquer proibição de armas ou estratégias de guerra. Quanto aos conflitos internacionais, é apenas proibido o uso de veneno ou armas envenenadas, de gases ou líquidos asfixiantes ou venenosos e de balas que expludam no interior do corpo humano. Após negociações muito demoradas, foi possível obter-se uma cláusula geral, que, mesmo assim, é extremamente conservadora, já que proíbe o uso de outras armas, materiais e métodos de guerra que causem sofrimento desnecessário ou que sejam inerentemente indiscriminadas, mas apenas se forem objecto de uma proibição compreensiva e forem incluídas no Estatuto, após revisão do mesmo (art. 8º nº 2 b) xx). Assim, e apesar do parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça, que praticamente considera ilegal o uso de armas nucleares em todos os casos, salvo (com alguma ambiguidade), no caso de legítima defesa⁸, a solução que foi possível leva à sua não consideração como crime, ficando as armas laser e as minas anti-pessoais na mesma situação, isto é, não sendo considerada a sua utilização, de *per se*, como um crime de guerra⁹.

É ainda de salientar que, numa concessão feita à França, nas negociações já em Roma, o art. 124º permite que um Estado se torne parte do Estatuto e difira, por um período de 7 anos após a entrada em vigor do mesmo, a aceitação da jurisdição do Tribunal em relação a estes crimes, sempre que praticados por seus nacionais ou no seu território. Estas cautelas em relação aos crimes de guerra foram também o resultado da posição norte-americana, receosa, sobretudo, de actos praticados por elementos armados seus em territórios estrangeiros. A delegação dos Estados Unidos insistiu também sempre na necessidade de grande pormenorização dos “Elementos dos Crimes”, trabalho este que foi concluído, em 30 de Junho de 2000, no âmbito da Comissão Preparatória (resolução F da Conferência Diplomática) e aprovado pela 1ª Assembleia dos Estados Partes, em 4 de Setembro de 2002, afirmando ser essencial precisar minuciosamente quais os comportamentos proibidos¹⁰.

8 Parecer Consultivo nº 95 (Lista Geral) do Tribunal Internacional de Justiça, de 8 de Julho de 1996. Note-se, claro, que a ilegalidade e a qualidade de crime de determinado acto não são equivalentes, já que o ilícito criminal exige, em regra, uma gravidade superior.

9 A questão sobre a inclusão das armas nucleares foi responsável por uma proposta da Índia, que as pretendia ver incluídas, de não aprovação do Estatuto, no último dia da Conferência, proposta esta que veio a ser derrotada.

10 Para consulta dos textos dos “Elementos dos Crimes”, das “Regras de Procedimento e de Prova” e numerosos outros textos adicionais ao tratado de Roma, ver a página www.un.org/law, já citada.

Finalmente, num crescendo de dificuldades políticas, não foi possível chegar à definição do crime de agressão, sobretudo devido ao papel que, na caracterização concreta de situações, deveria ser dado ao Conselho de Segurança, pelo que o problema ficou adiado para futuras conferências de revisão. Entretanto, os trabalhos relativos ao crime de agressão têm prosseguido, primeiro no âmbito da Comissão Preparatória e, a partir da 1ª Assembleia dos Estados Partes, num Grupo de Trabalho constituído especialmente para o efeito.

- b) Mas se acaso a escolha e definição dos crimes apresentou momentos difíceis, nenhum aspecto foi e continua a ser mais controverso que a questão do exercício da jurisdição pelo Tribunal, tendo sido o responsável pelo pedido de voto do Estatuto pelos Estados Unidos na Conferência em Roma, a razão por que este Estado votou contra o mesmo e a causa dos seus inúmeros esforços, tanto a nível da Comissão Preparatória, como a nível do Conselho de Segurança, bem como por meio de acordos bilaterais para o tentar anular.

Após numerosas reuniões em que se tentaram várias soluções de compromisso, o nº 2 art. 12º acabou por prescrever que o Tribunal só poderia exercer a sua jurisdição se o Estado do território em que o crime ocorreu ou (e sublinhe-se a importância e o suor que a disjuntiva custou) o Estado da nacionalidade do acusado fossem partes do Estatuto ou consentissem na sua jurisdição. A preferência de alguns Estados ia, naturalmente, para a consagração da jurisdição universal em relação a estes crimes, não sendo assim necessário o consentimento de Estado algum para o início do processo, diferindo-se para o momento da cooperação com o Tribunal as questões jurídicas dos efeitos do Estatuto sobre Estados 3ºs. Não tendo de todo sido possível tal solução, parece que o compromisso encontrado, mesmo assim, ainda garante alguma flexibilidade na prossecução de alguns indivíduos, sobretudo quando os Estados da nacionalidade e do território não coincidem ou quando mudam os regimes políticos. Como esta limitação não se aplica a queixas feitas pelo Conselho de Segurança, também nesses casos haverá possibilidade dos crimes serem julgados.

- c) Outro aspecto que envolveu alguma dificuldade foi a questão da complementaridade: a palavra, de sentido mais ou menos ambíguo, foi introduzida logo na 1ª reunião do Comité Ad Hoc, em 1995, pelos Estados que mais se opunham à criação do Tribunal, para fazer prevalecer as jurisdições penais nacionais sobre este último. Após anos de consultas e reuniões sobre o tema, a questão da

complementaridade veio a reflectir-se, fundamentalmente, na ideia, constante do Preâmbulo, de que, em primeira linha, são os tribunais nacionais que deverão julgar estes crimes, tendo o Tribunal Penal Internacional a última palavra sobre esses julgamentos. Em termos do articulado, refere-se, sobretudo às questões de admissibilidade, constantes do art. 17º. Basicamente, o Tribunal não se pode ocupar de casos que estejam a ser tratados por tribunais penais nacionais com jurisdição sobre eles, nem de casos em que estes decidiram não prosseguir com o processo ou em que já tenham julgado o indivíduo, salvo se o Estado em questão for genuinamente incapaz ou não quiser prosseguir com o caso.

- d) Outro ponto que levantou celeuma significativa foi a questão do papel do Procurador, já que este tem o poder de iniciar um processo por si próprio. Assim, não apenas muita atenção é dedicada ao modo de eleição do Procurador mas também o seu poder “*proprio motu*” para apresentar queixas perante o Tribunal teve que ser enquadrado minuciosamente e de modo deveras cauteloso (art.15º)¹¹.
- e) Finalmente, o papel do Conselho de Segurança em relação ao Tribunal foi dos aspectos mais longamente negociados. Como tudo o que respeita à possibilidade de limitações ao poder deste órgão, as funções do Tribunal levaram a uma atitude de reserva e até de desconfiança por parte dos membros permanentes, que assim viram perdido o controle de substância, que tinham com os anteriores tribunais criminais *ad hoc*, quanto aos conflitos que poderiam estar sob alçada judicial e aos indivíduos que poderiam ser considerados criminosos de guerra. O projecto da Comissão de Direito Internacional era extremamente conservador neste aspecto, subordinando praticamente a jurisdição do Tribunal a autorização do Conselho de Segurança. Foi árduo o caminho para se chegar ao consagrado finalmente no Estatuto: o Conselho de Segurança tem uma posição

11 Portugal foi, com a Itália e a África do Sul, o primeiro país a apresentar uma proposta, ainda no âmbito do Comité Ad Hoc, em 1995, para que o Procurador pudesse iniciar uma investigação por sua iniciativa, isto é, sem que um Estado ou o Conselho de Segurança tivessem anteriormente que apresentar uma queixa, em termos semelhantes aos prescritos nos Estatutos dos Tribunais da Ex-Jugoslávia e do Ruanda (respectivamente, nos.1 dos arts. 18º e 17º dos Estatutos). A proposta, que suscitou muita resistência de início, acabou por ser aceite, embora se tenham consagrado mais limitações à apresentação de uma acção pelo Procurador do que pelos Estados Partes ou o Conselho de Segurança, já que, designadamente, a secção de instrução do Tribunal terá que dar o seu consentimento para a acção prosseguir.

privilegiada, nos termos dos arts. 12º e 13º, em relação aos Estados e ao Procurador porque pode apresentar situações (repare-se que não pode apresentar casos individuais) ao Tribunal, podendo este exercer jurisdição sem que seja necessário o consentimento de nenhum Estado para tal. Tem ainda uma posição de privilégio por poder utilizar a moratória constante do art. 16º, isto é, o deferimento do início ou continuação de qualquer processo do Tribunal por 12 meses, através de resolução que tal prescreva¹².

Muito se poderia também escrever sobre os inúmeros problemas de carácter técnico-jurídico que inevitavelmente surgem sempre que cerca de 190 Estados trabalham em conjunto para produzir um documento jurídico, sobretudo se de carácter institucional-orgânico, como o presente, com as consequentes utilizações distintas de conceitos, ausência ou imperativa necessidade de certas instituições ou modos de procedimento ou mesmo visões divergentes sobre o papel e alcance de uma instituição judiciária. Elas foram patentes em muitos aspectos, como sejam as noções de autor e de auxiliares do crime, a eventual responsabilidade penal de pessoas colectivas ou de menores, os conceitos relativos ao elemento mental do crime, a admissão ou não de julgamentos à revelia, a existência eventual de júri e por aí adiante. Face à grande diversidade de nomenclatura e mesmo de modos de formação de conceitos dos diferentes sistemas jurídicos, por vezes diferentes, não só a nível de grandes famílias jurídicas mas mesmo a nível nacional, optou-se, em geral, pela descrição do fenómeno em causa (elemento material ou mental do crime), tentando evitar-se a sua designação, necessariamente ambígua.

Se considerarmos que, mesmo a nível nacional, constitui uma empresa assinalável elaborar um Código Penal, um Código de Processo Penal e uma Lei Orgânica de um tribunal superior em menos de quatro anos, pode vislumbrar-se um pouco a energia e intensidade de trabalho que foi colocada no Estatuto de Roma. De facto, a 6ª Comissão (Comissão Jurídica) Assembleia Geral, constituiu primeiro um Comité *Ad Hoc* e, a partir de 1996, converteu-o em Comité Preparatório da Conferência para a criação de um Tribunal Internacional que levou à Conferência

12 O assunto, praticamente único, que foi discutido em Portugal, a questão da pena de prisão perpétua, não foi internacionalmente tão controverso quanto estes. Para análise desta questão ver, da autora, “Quando o Mundo das Soberanias se Transforma no Mundo das Pessoas: o Estatuto do Tribunal Penal Internacional e as Constituições Nacionais” *Thémis*, Ano II, nº 3, 2001, pág.143 e segs.

de Roma, começando as negociações apenas em 1995, com base num projecto de Estatuto cuja elaboração fora pedida à Comissão de Direito Internacional em 1992¹³.

Mas, no geral, muito mais que as questões técnicas, foi, obviamente, a questão política que acabou por gerar as constantes tensões e tanto o impulso por uns como a resistência por outros, já que este Tribunal se destina a julgar pessoas que praticam crimes de tal gravidade que, por vezes, implicam a mobilização de todo um aparelho governativo e têm como responsáveis últimos os detentores dos órgãos de soberania do poder instituído. Assim, é difícil conduzir um genocídio e

-
- 13 Pela resolução nº 44/39, de 4 de Dezembro de 1989, a Assembleia Geral requereu que a Comissão de Direito Internacional (CDI) se debruçasse sobre a questão da criação de um tribunal criminal internacional, convidando-a a aprofundar o tema nos anos seguintes, através das resoluções nºs 45/41, de 28 de Novembro de 1990 e 46/54, de 9 de Dezembro de 1991. A partir de 1992, a 6ª Comissão requereu à CDI a elaboração de um projecto de Estatuto do Tribunal como matéria prioritária (res. nºs 47/33, de 25 de Novembro de 1992 e 48/31, de 9 de Dezembro de 1993). Num esforço que culminou com um dos mais rápidos trabalhos da sua história, a CDI apresentou, em 1994, o dito Projecto à Assembleia Geral, tendo a 6ª Comissão proposto a criação de um Comité Ad Hoc, o que veio a ser consagrado na res. nº 49/53, de 9 de Dezembro de 1994, para “rever os principais assuntos constantes do Estatuto e considerar a convocação de uma conferência internacional de plenipotenciários para adopção do Estatuto”. O dito Comité reuniu-se durante 4 semanas em 1995 e, nesse ano, após terem sido vencidas as muitas resistências, foi possível converter o dito Comité num Comité Preparatório, pela res. nº 50/46, de 11 de Dezembro de 1995, encarregado de “redigir um texto consolidado, que fosse geralmente aceitável, do estatuto para um tribunal criminal internacional, como passo adicional para a sua apreciação por uma conferência de plenipotenciários”. O referido Comité Preparatório trabalhou intensamente de 1996 a 1998 (5 semanas em 1996, 6 semanas em 1997 e 3 semanas em 1998 – res. nºs 51/207, de 17 de Dezembro de 1996 e 52/160, de 15 de Dezembro de 1997), tendo transmitido, após a reunião de Março/Abril de 1998, o dito Projecto de Estatuto à Conferência Diplomática, a realizar em Junho/Julho desse ano.

Embora muitas sejam as razões que se podem apontar para o facto de, finalmente, o desejo antigo (com referido, já em 1989, por iniciativa da Trindade e Tobago, a AG aprovou a res. nº 44/39, em que se refere a criação de um tribunal criminal internacional), ter conseguido traduzir-se num Estatuto aprovado numa Conferência em que estiveram presentes 160 Estados e 124 ONGs, uma das mais próximas e decisivas foi, sem dúvida, a de evitar a criação, pelo Conselho de Segurança, de tribunais ad hoc somente para situações em que houvesse concordância dos 5 membros permanentes. Apesar dos esforços para uma aprovação do Estatuto por consenso, tal não foi possível, como já referido, devido ao pedido para realização de votação que partiu dos Estados Unidos, no último momento da Conferência, e que se saldou em 120 votos a favor, 21 abstenções e 7 votos contra (Estados Unidos, Israel, China, Líbano, Líbia, Iraque e Qatar). Os trabalhos continuaram após a Conferência de Roma, desta vez no âmbito da Comissão Preparatória para o Tribunal Penal Internacional, instituída pela Resolução F, aprovada na Conferência de Roma em 17 de Julho de 2000, que teve 10 sessões de duas semanas cada, até Julho de 2002, e produziu numerosos documentos, de onde se destacam os “Elementos dos Crimes” e as “Regras Processuais e de Prova”. Estes vieram a ser todos aprovados, por consenso, na 1ª Assembleia dos Estados Partes, que esteve reunida de 3 a 10 de Setembro de 2002. De referir, ainda, que todos os trabalhos estiveram, desde o seu início, abertos a todos os Estados, mesmo não –membros das Nações Unidas, e que as reuniões decorreram na sede da ONU, em Nova Iorque, à excepção, obviamente, da Conferência de Roma.

mesmo alguns crimes contra a humanidade sem que haja um elevado nível de disponibilidade de meios e uma elaborada organização dos mesmos e é mesmo impossível praticar um crime de agressão se o autor não ocupar um posto chave na hierarquia estatal. A consciência desta situação levou, naturalmente, ao reforço das resistências a todo o processo e, também, pelas razões exactamente opostas, à energia acrescida daqueles que o queriam ver vencer.

- II) Apesar de as dificuldades de carácter técnico e político que se assinalaram terem tido uma influência decisiva nas negociações, creio que o processo toca um aspecto muito mais estruturante e desestabilizador: é que ele se desenrola, como já assinalado, num período de transição concepto-institucional entre modelos de Direito Internacional, pondo fim definitivo ao tempo vestefaliano e anunciando novas bases cujos fundamentos ainda são demasiado incipientes para fazerem parte de um todo coerente, de um modelo que ofereça uma base de argumentação reconhecida e um espaço de manobra limitado por princípios não disputáveis. Assim, torna-se mais fácil assinalar aquilo com que o futuro modelo rompe do que propriamente quais as características que reveste.

Estamos cada vez mais longe de um mundo organizado exclusivamente em Estados, definidos fundamentalmente como entidades territoriais que exercem poderes exclusivos sobre os seus territórios (incluindo, naturalmente, sobre os seus habitantes), sem intervenção de factores exteriores às fronteiras que delimitam o referido espaço. Contudo, como sublinhado anteriormente, não estamos ainda a operar no âmbito de um modelo sucessor, pelo que sentimos as alterações reais que levam a uma insuficiência dos nossos conceitos e das nossas instituições orgânicas de elaboração e aplicação do Direito Internacional mas não temos ainda entidades que as substituam, ou, pelo menos, que o façam de um modo generalizado e consensualmente aceite. Talvez os aspectos em que mais saliente esta insuficiência tenham que ver com a alteração de sujeitos da cena internacional, reflectido no protagonismo adquirido, entre outros, por empresas multinacionais, por organizações não governamentais, por grupos envolvidos em actos terroristas ou tráfico internacional de seres humanos ou armas, por certas individualidades que medeiam conflitos ou sobre os mesmos se pronunciam, por vezes com carácter jurídico obrigatório, como é o caso dos juizes dos tribunais internacionais ou regionais. Contudo, a mudança profunda não se reflecte meramente no aparecimento o papel de novas entidades mas, mais substantivamente, na estrutura básica em que

assenta o Direito Internacional, como seja na importância relativa das suas fontes, com um recente aumento de autoridade proveniente da jurisprudência e o aparecimento de princípios directores, sobretudo em áreas como o ambiente ou os direitos humanos, que têm a inovadora característica jurídica de normas programáticas, ou o confronto real entre princípios cada vez menos harmonizáveis, como a defesa dos direitos humanos e o desenvolvimento económico, por um lado, e a não intervenção nos assuntos internos e o não uso da força, por outro.

É num período como este, de desestabilização e descrédito do modelo anterior mas de não aceitação de um modelo alternativo (por exemplo, com grupos de interesses como sujeitos, sem quaisquer bases territoriais), que nasce o Tribunal Penal Internacional. Como já assinalado, o seu próprio aparecimento só me parece possível devido à desagregação parcial do modelo anterior e as suas características parecem-me um reflexo do momento presente, traduzindo o confronto de ideais opostos e o jogo de forças que levou à consagração de soluções de um compromisso próprio da riqueza e fecundidade dos momentos de transição. Como será visto mais adiante, penso que o seu próprio desempenho e o papel que preencherá nos anos que virão influenciará o mundo em determinado sentido e esse confronto de forças será determinante no moldar das formas que o nosso modelo futuro assumirá. É, pois, uma análise breve das suas características e do seu próprio porvir, que, à luz do que foi afirmado, se seguirá.

III. O Tribunal Penal Internacional como Figura Híbrida entre Modelos

“Nada é mais forte do que uma ideia cujo tempo chegou”

Ditado alemão

Entre muitas outras análises teóricas que poderiam ser feitas do processo de negociação e do resultado obtido, talvez tenha cabimento, no seguimento do que foi dito anteriormente, olhar o Estatuto de Roma e o Tribunal que este cria como o resultado de tensões constantes entre princípios jurídicos diferentes, entre agentes diversos que operam nas Relações e Direito Internacionais e, finalmente, como um confronto entre o Direito e uma realidade, política, que tem dificuldades de se submeter ao mesmo. Assim, passarei a analisar o Estatuto e a organização por ele criada, sob três pontos de vista: 1. a tensão entre a ideia de soberania e a de protecção dos direitos humanos; 2. a emergência da

relevância do papel de certos indivíduos na cena internacional; 3. o confronto Direito/Política, designadamente a questão da revisão judicial de decisões de órgãos políticos.

1. Soberania estatal v. protecção dos direitos humanos – A própria existência do Tribunal corresponde a uma vitória fundamental da protecção dos direitos humanos mais básicos relativos a situações extremas de violência e de abuso do poder, como são as que originam crimes de genocídio, crimes contra a humanidade, crimes de guerra e crimes de agressão¹⁴. Por outro lado, esta protecção é decididamente reforçada pela ausência de quaisquer imunidades baseadas na qualidade oficial do autor dos crimes em causa: o artigo 27º, sob a epígrafe “Irrelevância da qualidade oficial”, é muito claro ao prescrever que “1. O presente Estatuto será aplicável de forma igual a todas as pessoas, sem distinção alguma baseada na qualidade oficial. Em particular, a qualidade de Chefe de Estado ou de Governo, de membro de Governo ou do Parlamento, de representante eleito ou de funcionário público, em caso algum eximirá a pessoa em causa de responsabilidade criminal nos termos do presente Estatuto, nem constituirá, de *per se* motivo de redução da pena. 2. As imunidades ou normas de procedimento especiais decorrentes da qualidade oficial de uma pessoa, nos termos do direito interno ou do direito internacional, não deverão obstar a que o Tribunal exerça a sua jurisdição sobre essa pessoa.”¹⁵.

14 O Preâmbulo reflecte bem este sentimento ao referir que “Os Estados Partes no presente Estatuto... Tendo presente que, no decurso deste século, milhões de crianças, mulheres e homens têm sido vítimas de atrocidades inimagináveis que chocam profundamente a consciência da humanidade...Afirmando que os crimes de maior gravidade, que afectam a comunidade internacional no seu conjunto, não devem ficar impunes e que a sua repressão deve ser efectivamente assegurada através da adopção de medidas a nível nacional e do reforço da cooperação internacional...Decididos a pôr fim à impunidade dos autores desses crimes e a contribuir assim para a prevenção de tais crimes...” (para. 2, 3 e 4).

15 A total ausência de imunidades para muitos dos crimes previstos no Estatuto já constava de várias convenções, como é o caso das “violações graves” das Convenções de Genebra de 1949 e Protocolos Adicionais de 1977, sobre Direito Humanitário (artigos 50º da 1ª Convenção, 51º da 2ª Convenção, 130º da 3ª Convenção, 147º da 4ª Convenção e arts. 11º e 85º nº 3 do Protocolo I) que se referem, fundamentalmente, aos crimes de guerra do Estatuto, a “Convenção sobre Prevenção e Punição do Crime de Genocídio” de 1948, que, no seu artigo IV, declara irrelevante a qualidade oficial, a “Convenção sobre Tortura e Outros Tratamentos ou Penas Cruéis, Desumanos ou Degradantes”, de 1984, cujo art. 41º vai no mesmo sentido, e os Estatutos dos dois Tribunais *Ad Hoc*, respectivamente, de 1993 e 1994, (art. 7º nº 2 do da Ex-Jugoslávia, instituído pelas resoluções do Conselho de Segurança nº 808 (1993) e 827(1993) e art. 6º nº 2 do do Ruanda, criado pela res. nº 955(1994)), que também repetem a completa ausência de imunidades.

Este pendor para a protecção do indivíduo revela-se ainda em campos mais inovadores, como sejam a possibilidade que o Procurador tem, segundo o art. 15º do Estatuto, para, *moto proprio*, intentar uma acção junto do Tribunal, tendo recebido informações sobre o caso em questão de qualquer entidade, inclusive de uma organização não governamental. Esta norma representa, no seguimento do que consta dos Estatutos dos Tribunais Ad Hoc para a Ex-Jugoslávia e para o Ruanda (arts. 18º nº 1 e 17º nº 1 dos respectivos Estatutos) uma verdadeira ligação entre cada indivíduo e, em conjunto, a sociedade civil, por um lado, e um Tribunal criado por um tratado interestatal, por outro. A percepção da novidade desta solução, que estabelece a dita ligação e dá poderes a um indivíduo para fazer uma queixa que pode iniciar uma acção internacional penal (já que o art. 13º do Estatuto consagra essa via, através do Procurador) foi particularmente sentida no início das negociações, quando Portugal a propôs, em 1995, tendo sido necessário vencer inúmeras resistências (e aceder a vários compromissos, como veremos mais adiante) para que a mesma acabasse por ficar consagrada.

Talvez mais arrojada, contudo, que a possibilidade agora referida, e centro das maiores controvérsias, que estão vivamente presentes nos nossos dias, é a consagração do regime de jurisdição do Tribunal. Este regime foi o causador do pedido de votação do Estatuto pelos Estados Unidos (quando se esperava que o mesmo fosse aprovado por consenso) e continua a ser a causa primordial da hostilidade que esse Estado tem votado ao Tribunal, estando na origem da aprovação de leis internas, de uma resolução no Conselho de Segurança (res. 1422 (2002)) e de uma série de acordos bilaterais para isentar indivíduos de nacionalidade americana da jurisdição do Tribunal: trata-se do disposto no art. 12º do Estatuto sobre os indivíduos em relação aos quais o Tribunal tem jurisdição. Afirma o nº 2 do dito artigo: “Nos casos referidos nas alíneas a) ou c) do artigo 13º [acção intentada por um Estado Parte ou pelo Procurador *moto proprio*], o Tribunal poderá exercer a sua jurisdição se um ou mais Estados a seguir identificados foram Partes no presente Estatuto ou aceitarem a competência do Tribunal de acordo com o disposto no nº 3: a) Estado em cujo território tenha tido lugar a conduta em causa ou, se o crime tiver sido cometido a bordo de um navio ou aeronave, do Estado de matrícula do navio ou aeronave; b) Estado de que seja nacional a pessoa a quem é imputado o crime.” O resultado deste preceito é que um Estado pode não ser parte do Estatuto e os seus nacionais podem vir a ser julgados pelo Tribunal, por terem praticado crimes no território de um Estado Parte (ou que aceite a competência do Tribunal).

Esta norma, que está em conformidade com a Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, designadamente o seu artigo 34º (“Um tratado não cria obrigações para um estado terceiro sem o consentimento deste último”), já que se refere a jurisdição sobre indivíduos e não sobre Estados, tem sido contestada, ocasionalmente, por quem entende, ao contrário da larga maioria da doutrina e dos Estados, que a sua base jurídica é duvidosa (o Estatuto produziria efeitos em relação a terceiros Estados) e pela sua “perigosidade política”, já que permitiria o julgamento de indivíduos de determinada nacionalidade por razões de desacordo político com o referido Estado. Este argumento tem sido quase que exclusivamente apresentado pelos Estados Unidos, sobretudo invocando a situação dos seus militares no estrangeiro, e tem estado na base de toda a campanha anti-Tribunal que tem activamente conduzido nos tempos mais recentes.

De qualquer modo, trata-se de uma característica inovadora, sem paralelo noutra convenção, já que o Tribunal é o primeiro órgão judicial criminal permanente a ser instituído por um tratado, visto os dois Tribunais Ad Hoc o terem sido por resoluções do Conselho de Segurança, ao abrigo do Capítulo VII da Carta (“Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão”), sendo a sua jurisdição obrigatória para todos os Estados, de acordo com o artigo 25º da mesma¹⁶.

As características de uma ordem jurídica mais conservadora, que reflecte a essencialidade da soberania e que olha a organização mundial, primordialmente, não como um conjunto comum de interesses e valores de indivíduos unidos pelos mesmos, mas fundamentalmente como uma divisão territorial sobre a qual Estados exercem soberania, está, contudo, claramente reflectida noutros aspectos do Estatuto, designadamente no facto de este ser um tratado interestadual, de ser necessário o consentimento de algum Estado para que o Tribunal exerça jurisdição sobre o caso em questão (imediate ou mediamente, como quando o Conselho de Segurança o refere) e pela ideia da complementaridade.

16 Prescreve o dito artigo: “Os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e aplicar as decisões do Conselho de Segurança, de acordo com a presente Carta.”. Para análise da justificação jurídica para a possibilidade da criação de um tribunal internacional com competência penal sobre indivíduos pelo Conselho de Segurança, ver o doc. S/25704, de 3 de Maio de 1993, “Report of the Secretary-General Pursuant to Paragraph 2 of Security Council Resolution 808(1993)”, págs. 21 e segs.

Assim, embora no início das negociações se tivesse aventado a possibilidade de uma revisão da Carta para inclusão do Tribunal Penal Internacional como órgão das Nações Unidas, com jurisdição penal sobre indivíduos (como o Tribunal Internacional de Justiça o é face a Estados), aplicável a todos os Estados Membros da Organização, cedo foi esta abandonada, numa atitude realista da impossibilidade da concretização mesma. Deste modo, foi consensual que o Tribunal seria constituído por tratado interestadual que vincularia, naturalmente, nos termos do art. 36º da Convenção de Viena sobre Direito dos Tratados, apenas os Estados Partes no mesmo.

Para além disso, o Tribunal não tem uma jurisdição universal, sendo necessário, nos termos do art. 12º, que o Estado da nacionalidade do presumível autor ou o do território em que o crime ocorreu sejam partes do Estatuto ou tenham expressamente concordado com a dita jurisdição, salvo se a entidade que refere a situação for o Conselho de Segurança. Deste modo, situações, muito frequentes, em que o autor e o território são de um Estado não Parte, ficam de fora da dita jurisdição, o que reflecte, evidentemente, o pendor intergovernamental de prevalência do conceito de soberania do Estado sobre o de protecção dos direitos humanos dos indivíduos vítimas dos crimes em questão.

Por último, como já referido, o Tribunal é complementar das jurisdições nacionais, não tendo, assim, uma jurisdição primária. O Estatuto salienta este regime logo no Preâmbulo (“*Sublinhando* que o Tribunal Penal Internacional, criado pelo presente Estatuto, será complementar das jurisdições penais nacionais,...” penúltimo parágrafo), repetindo-o no artigo 1º (“...O Tribunal será uma instituição permanente, com jurisdição sobre as pessoas responsáveis pelos crimes de maior gravidade com alcance internacional, de acordo com o presente Estatuto, e será complementar das jurisdições penais nacionais....”) e aplicando-o nos artigos 17º (“Questões relativas à admissibilidade”) e 18º (“Decisões preliminares sobre admissibilidade”), donde resulta que os tribunais nacionais têm jurisdição primária sobre estes crimes e que o Tribunal Penal só a terá se, no seu entender, o Estado não pode (designadamente, por quebra total ou parcial do sistema judiciário) ou não quer (designadamente, processo não independente ou não imparcial ou incompatível com a intenção de fazer o arguido responder perante a justiça) julgar o indivíduo em causa.

Esta característica reflecte, mais uma vez, uma visão do ordenamento jurídico mundial através de divisões e organismos estatais, estando, por isso, muito mais

próxima de uma ideia de soberania territorial do que de uma justiça universal que actue em nome dos valores humanos que, com total irrelevância pelo local onde ocorrem ou por quem os vê violados, se aplicasse primariamente¹⁷.

2. Relevância de certos indivíduos na cena internacional v. papel preponderante dos Estados – A tensão entre estes dois fenómenos, o último dos quais associado a uma ordem jurídica tradicional e o primeiro a uma ordem emergente, é sobretudo notória no papel que os juizes e o Procurador têm no Estatuto. Na realidade, estas entidades terão uma acção determinante na evolução do Direito e, em geral, da ordem internacionais, através de uma jurisprudência e de uma actuação prosecutória que, face à novidade do projecto, serão necessariamente criativas. Para mais, os juizes e o Procurador (bem como os Vice-Procuradores) têm mandatos longos, de 9 anos, e não podem ser reeleitos (respectivamente, art. 36º nº 9 a) e art. 42º nº 4), sistema este que veio consagrar uma proposta de Portugal que pretendia garantir que estas entidades tivessem a maior independência possível em relação aos Estados que as apresentam e nelas votam, segundo regimes estabelecidos nos artigos acima citados. Para mais, o Procurador, como foi referido anteriormente, tem poderes *moto proprio* para instaurar uma acção, o que torna o seu papel, não só inovador, mas também poderoso. Todas estas características fazem-nos apartar do tradicional modelo vestefaliano de Direito Internacional e apontam para uma nova ordem que ajudam a criar.

Por outro lado, a tensão sempre presente com o princípio tradicional de que são os Estados os principais actores da cena internacional reflecte-se nos controlos que foram colocados à actuação destas entidades, elas mesmas eleitas por Estados, ao ser exigido, relativamente ao Procurador, que, sempre que este inicie, *moto proprio*, um processo, este não possa prosseguir sem que, segundo o art. 15º nºs 3, 4 e 5, o juízo de instrução (que é composto por um ou três juizes, conforme os casos) dê autorização para tal, e, em relação aos juizes, que estes actuem no âmbito dos “Elementos dos Crimes” e das “Regras Processuais e de Prova”, documentos estes, como já referido, elaborados pela Comissão Preparatória para um Tribunal Penal

17 Claro que, como já foi salientado, o regime é híbrido, sendo que a ideia de universalidade de valores é reflectida no facto de os tribunais nacionais terem que aplicar os crimes constantes do Estatuto (já não se passando o mesmo quanto às penas, que, nos termos do art. 80º, são as nacionais) e a ideia de uma justiça que actua em nome da comunidade internacional estar reflectida no facto de ser sempre o TPI a ter a última palavra quanto à seriedade do processo em curso a nível nacional.

Internacional, que se seguiu a Roma e adoptados pela 1ª Assembleia dos Estados partes do Tribunal, em 3 de Setembro de 2002)¹⁸ que, pela especificação normativa, estabelecem limites à discricionariedade de apreciação das situações em causa. De salientar, ainda, que estes documentos têm força normativa obrigatória, devendo o Tribunal, nos termos do art. 21º do Estatuto, aplicá-los em primeira linha, conjuntamente com o Estatuto. A falta de confiança no poder discricionário e inovador dos juizes e do Procurador (presentes largamente no carácter minimalista dos Estatutos dos Tribunais Ad Hoc para a Ex-Jugoslávia e o Ruanda), teve menos que ver com a ideia da sacralidade do princípio da legalidade em Direito Penal do que com necessidades políticas de refrear a liberdade de entidades não-estatais que produzem efeitos na cena internacional.

3. A tensão Direito v. Política – Atingimos agora o cerne fulcral de todo o sistema vestefaliano, ao tentar inovadoramente alargar a aplicação das normas jurídicas às decisões de órgãos políticos e, em última instância, a revê-los segundo esta ordem. Se as normas que se pretendem ver aplicadas dizem respeito ao foro penal e primordialmente visam actuações dos detentores do poder político instituído, a situação assume um dramatismo que leva a constantes impasses e à extrema dificuldade na obtenção de consensos, como é exemplo o que se tem passado com as negociações da definição do crime de agressão¹⁹ e das condições da competência do Tribunal relativamente ao mesmo.

Esta tensão entre Direito e Política tem manifestações, sobretudo, na relação difícil estabelecida pelo Estatuto entre o Tribunal e o Conselho de Segurança, por um lado, e no modo como os Estados factualmente mais poderosos têm encarado os poderes e a própria existência do Tribunal.

Relativamente à relação com o Conselho de Segurança, reduto último, pelo menos para alguns, da possibilidade de discricionariedade política, o Estatuto

18 O “Projecto Final das Regras Processuais e de Prova” consta do documento PCNICC/2000/1/Add.1 e o “Projecto Final dos Elementos dos Crimes” do documento PCNICC/2000/1/Add.2, ambos aprovados por consenso pela Comissão Preparatória para o Tribunal Penal Internacional em 30 de Junho de 2001, tendo passado a documentos definitivos em 4 de Setembro de 2002, com a aprovação, por consenso, pela 1a Assembleia dos Estados Partes do Tribunal Penal Internacional, como referido.

19 Para uma visão dos principais pontos de controvérsia quanto ao crime de agressão, ver Clark, Roger “Rethinking Aggression as a Crime and Formulating Its Elements: the Final Work-Product of the Preparatory Commission for the International Criminal Court” a ser publicado brevemente na revista *Criminal Law Forum* ou *The Rome Statute of the International Criminal Court – The Crime of Aggression*, edit. Politi, Mauro e Nesi, Giuseppe, Ashgate, Dartmouth, Reino Unido, (publicação a breve trecho).

acabou por consagrar uma série de compromissos que, como vimos, dão a este órgão uma posição de privilégio: assim, entre outros aspectos, o Conselho de Segurança pode, nos termos dos artigos 12º e 13º, denunciar qualquer situação ao Tribunal sem que tenha que haver o consentimento de qualquer Estado, nem mesmo do território ou da nacionalidade do presumível autor (que, recorde-se, é necessário, nos termos do nº 2 do art. 12º, quando a denúncia tiver partido de um Estado Parte ou o processo tiver começado por iniciativa do Procurador); por outro lado, o Conselho de Segurança pode, por resolução, determinar que um processo a iniciar ou já começado não prossiga, ficando suspenso por 12 meses, período este que poderá ser sempre renovado por resolução sucessiva (art. 16º), o que lhe dá um poder de moratória considerado aceitável pelos negociadores atendendo a situações cuja resolução política poderá ser mais expediente, deste modo, não deixando de exigir que não haja qualquer veto, o que implica a concordância de todos os membros permanentes e um número mínimo de 9 votos favoráveis²⁰; finalmente, o Conselho terá uma posição especial quanto ao crime de agressão, cuja definição e condições de exercício não estão ainda definidas, que lhe advêm das funções que lhe são atribuídas pelo art. 39º da Carta, ao referir que “O Conselho de Segurança determinará a existência de qualquer ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão, e fará recomendações ou decidirá que medidas deverão ser tomadas de acordo com os artigos 41 e 42, a fim de manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais.”. Pelo menos para a maioria dos negociadores, o facto de o crime individual de agressão pressupor a existência de um acto estatal de agressão, a intervenção do Conselho de Segurança seria inevitável. Para os membros permanentes, este órgão é mesmo visto como tendo o exclusivo poder de determinação da existência de agressão, pelo que só poderiam ser julgados os indivíduos envolvidos em situações que o Conselho de Segurança considerasse previamente de agressão. A maioria dos negociadores, contudo, considera que outros órgãos, como o Tribunal Internacional de Justiça, a Assembleia Geral e o próprio TPI

20 De acordo com o artigo 27º da Carta, que prescreve: “1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto. 2. As decisões do Conselho de Segurança, em questões de procedimento, serão tomadas pelo voto afirmativo de nove membros. 3. As decisões do Conselho de Segurança sobre quaisquer outros assuntos serão tomadas pelo voto favorável de nove membros, incluindo os votos de todos os membros permanentes, ficando entendido que, no que se refere às decisões tomadas nos termos do capítulo VI e do nº 3 do artigo 52º, aquele que for parte numa controvérsia se absterá de votar”.

têm competência para se pronunciarem sobre se ocorreu um acto de agressão²¹, pelo que presentemente se encontram em discussão várias propostas, actualmente consolidadas num documento da coordenadora do Grupo de Trabalho (aberto a todos os Estados)²², prevendo possibilidades que vão desde o julgamento directo pelo TPI (proposta Portugal e Grécia²³) até à possibilidade de julgamento no caso de pronúncia favorável pelo Tribunal Internacional de Justiça, no seguimento de parecer consultivo pedido pela Assembleia Geral (proposta da Bósnia, Nova Zelândia e Roménia)²⁴.

O aspecto político está também presente na posição tomada, face ao Estatuto, por alguns Estados poderosos, como seja a exigência, pela França, da já referida inserção do art. 124º (possibilidade, durante os 7 primeiros anos de vigência do Estatuto, de não aplicação a um Estado Parte da jurisdição do Tribunal relativamente aos crimes de guerra) ou de inclusão do artigo 98º pelos Estados Unidos, que se desenvolverá seguidamente. Enquanto a França, uma vez obtido o art. 124º, foi dos primeiros Estados a ratificar o Estatuto de Roma, tendo defendido os seus princípios desde então, o que se tem passado com os Estados Unidos tem sido radicalmente diferente, sendo hoje este a principal força política que se opõe ao dito tratado.

Apesar de terem pedido a votação do Estatuto em Roma, os Estados Unidos mantiveram-se participantes nos trabalhos subsequentes, tendo desempenhado um papel relevante na elaboração dos importantes documentos “Elementos dos Crimes” e “Regras Processuais e de Prova”. No último dia do período de assinaturas do Estatuto, dia 31 de Dezembro de 2000, os Estados Unidos assinaram o referido texto, sendo que, posteriormente, com a mudança da Administração, a sua atitude transformou-se radicalmente, de uma aceitação pacífica sobre a futura existência e funcionamento do Tribunal para uma hostilidade militante contra o mesmo, através da aprovação do “American Servicemembers Protection Act”

21 Para uma argumentação jurídica deste ponto de vista, ver, da autora “The ICC and the Security Council on Aggression: Overlapping Competencies?” in *The Rome Statute of the International Criminal Court – The Crime of Aggression*, op. cit.

22 Documento PCNICC/2002/WGCA/RT.1/Rev.2, que pode ser consultado na página das Nações Unidas na internet, referida supra. A primeira Assembleia dos Estados Partes aprovou uma resolução, constante do doc. PCNICC/2002/WGCA/L.2/Rev.1, pela qual foi criado um grupo de trabalho especial sobre o crime de agressão, que terá uma sessão de trabalho em 2003.

23 PCNICC/1999/WGCA/DP.1, de 7 de Dezembro de 1999.

24 A proposta revista encontra-se em PCNICC/2001/WGCA/DP.2 e Add.1, de 27 de Agosto de 2001.

(ASPA)²⁵, de uma ausência total das negociações e da retirada da assinatura já dada (o que, não tendo quaisquer impedimentos do ponto de vista legal, aconteceu, pela primeira vez, na história dos tratados), visando a exclusão de cidadãos americanos da jurisdição do mesmo. Embora tal já tivesse sido tentado aquando da elaboração do “Acordo de Relação entre a Organização das Nações Unidas e o Tribunal Penal Internacional”²⁶, pela tentativa de introdução de uma cláusula que visava a dita exclusão²⁷, é pela aprovação da resolução 1422 (2002) pelo Conselho de Segurança, em 12 de Julho de 2002, que ficam excluídos dessa jurisdição, por um período de 12 meses, renovável por resolução futura, os oficiais e pessoal, actual ou anterior, membros de forças ao serviço do Conselho de Segurança, desde de que nacionais de Estados não Partes, utilizando, para tal, o art. 16º do Estatuto²⁸, referido supra, e é pelas pressões, actualmente, sobre vários Estados, para que concluem acordos bilaterais, que ficariam excluídos completamente cidadãos americanos da jurisdição do Tribunal²⁹.

-
- 25 Esta lei interna americana, aprovada em 7 de Dezembro de 2001 pelo Senado, não só impede a colaboração de qualquer órgão americano com o Tribunal mas retira apoio militar a todos os Estados que ratificarem o dito tratado (com as excepções dos parceiros da NATO e de alguns aliados tradicionais) e permite qualquer meio (incluindo o uso da força armada) para impedir que americanos venham a ser julgados pelo TPI, sendo, por isso, conhecida na gíria internacional como o “Hague Invasion Act”, já que os acusados se encontrariam provavelmente detidos na Haia, aguardando julgamento pelo Tribunal.
- 26 Este Acordo foi elaborado pela Comissão Preparatória para o Tribunal Penal Internacional, constando do documento PCNICC/2001/WGICC-UN/L.1, que pode ser também consultado na página da internet das Nações Unidas, já referida.
- 27 No âmbito do Comité Preparatório para o Tribunal Penal Internacional, tentaram os Estados Unidos então utilizar o art. 98º do Estatuto, que se refere a acordos incompatíveis com o mesmo, para permitir que o próprio Tribunal concluísse acordos com entidades, neste caso as Nações Unidas, excluindo a aplicação de certas normas do Estatuto, neste caso das referentes à jurisdição. Portugal tinha então a presidência da União Europeia e a sua delegação teve um papel relevante em impedir esta tentativa, que iria violar directamente vários artigos do Tratado.
- 28 Para a legalidade da utilização do art. 16º, ver, sobretudo, a carta dirigida pelo coordenador da Coligação das ONGs para o Tribunal Penal Internacional aos Ministros dos Negócios Estrangeiros de Estados Não-Membros do Conselho de Segurança, “Open Letter to Foreign Ministers of Non-Security Council Members – U.S.A. Anti-ICC PKO Resolutions from the Coalition for the International Criminal Court”, de 8 de Julho de 2002, um dos documentos relevantes constantes da página desta organização, em www.iccnw.org.
- 29 Pretende a Administração americana obter, através destes acordos, imunidades face ao Tribunal para os seus nacionais através do compromisso do outro Estado Parte no Acordo de nunca os entregar ao TPI, utilizando, para tal, as possibilidades alegadamente abertas pelo nº 2 do art. 98º do Estatuto, que prescreve: “O Tribunal não pode dar seguimento à execução de um pedido de entrega por força do qual o Estado requerido devesse actuar de forma incompatível com as obrigações que lhe incumbem em virtude de acordos internacionais à luz dos quais o consentimento do Estado de envio é necessário para que uma pessoa pertencente a esse Estado seja entregue ao Tribunal, a menos que o Tribunal consiga, previamente, obter a cooperação do

A reacção violenta da única superpotência dos nossos dias face ao Tribunal reflecte, assim, a necessidade, por vezes desesperada, de manutenção do *status quo*, de um modelo que pretende conservar os Estados como os actores fundamentais das relações internacionais e a protecção internacional de entidades não estatais, como sejam os indivíduos ou as empresas, exclusivamente através do vínculo da nacionalidade que têm com esse Estado.

IV. Conclusões

“Outra mudança faz de mor espanto/Que não se muda já como soía.”

Camões, soneto

O Tribunal Penal Internacional é, provavelmente, o exemplo institucional mais acabado de um mundo jurídico-internacional em transição, combinando características de um modelo que passou e anunciando outras de um modelo que estará para chegar, numa bem sucedida mediação de tensões entre princípios contrários que originaram os compromissos presentes nas normas do seu Estatuto. Mas o momento que vivemos é, também, “o pior dos tempos”, com o confronto de visões divergentes que se reflectem, por um lado, no surpreendentemente elevado número de ratificações do Estatuto e no apoio incondicional da sociedade civil ao projecto³⁰, e, por outro, na resistência militante contra o mesmo da

Estado de envio para consentir na entrega.” Parece claro que esta disposição se destinava a tornar compatíveis as obrigações provenientes do Estatuto com obrigações prévias decorrentes de acordos SOFA's e SOMA's (para forças armadas e missões especiais) e não para servir de base a novos acordos que incluíssem todos os cidadãos de um determinado país. Neste sentido, ver as declarações feitas na sessão de encerramento da 1ª Assembleia dos Estados Partes, sobretudo pelo Canadá, Suíça, Suécia e Nova Zelândia, por um lado, e pela Coalition for an International Criminal Court, pela Human Rights Watch, pela Amnistia Internacional e pela No Peace Without Justice, todas no mesmo sentido da ilegalidade de tais propostas de Acordos. Ver, ainda, no mesmo sentido, Wirth, Steffen “Immunities, Related Problems, and Article 98 of the Rome Statute” Criminal Law Forum, vol. 12, 2001.

- 30 Poucos terão sido as instâncias, e certamente nenhuma no âmbito estritamente jurídico, em que a participação das ONGs tenha sido mais activa e determinante que na elaboração e promoção da aplicação do Estatuto de Roma: desde a 1a reunião do “Comité Ad Hoc para um Tribunal Penal Internacional” que a sua presença, através de estudos, produção de documentos informais, promoção de conferências e reuniões, etc, foi assinalável, tendo, desde então, sido criada uma Coligação de ONGs para o Tribunal Penal Internacional que, actualmente, conta com mais de 1000 ONGs entre os seus membros e que criou grupos para protecção de certos interesses especiais, como foi o caso do Women's Caucus, fundamental quanto aos aspectos

maior potência mundial e a oposição, mais ou menos silenciosa, de alguns outros Estados que não gostariam de o ver triunfar.

Este momento é, também, contudo, “o melhor dos tempos”, não só porque permite a inovação mas também porque é dotado de uma particular propriedade de influência sobre o futuro, no sentido de que as soluções por que optarmos hoje terão reflexos no paradigma jurídico-internacional e, consequentemente, no tipo de mundo em que viveremos amanhã. E esta magia de um tempo que encerra em si o futuro é uma característica que surge muito raras vezes, sendo, por isso, demasiado preciosa para não ser olhada devidamente na sua complexa riqueza. Não se trata, por isso, apenas do funcionamento de um tribunal internacional e do seu sucesso na prevenção de abusos intoleráveis do poder instituído³¹: o seu significado abarca muito mais que isso pois estende-se aos próprios fundamentos do tipo de estrutura concepto-jurídica em que desejamos passar a viver no futuro, com implicações em todos os aspectos das nossas vidas. Sem dúvida que habitamos um momento muito especial, em que se realiza o ambíguo ditado chinês, que é simultaneamente um desejo potencialmente de boa e má ventura: “Que vivas em tempos interessantes”. Muito “interessantes” têm sido estes tempos, em que as mudanças causam espanto porque, como diz o verso de Camões, já não parecem ser iguais aquelas a que estávamos rotineiramente habituados.

inovadores no tratamento de crimes internacionais de violência contra mulheres. Particular relevo, pela alta qualidade dos trabalhos produzidos no âmbito das negociações, deve ser dado à Human Rights Watch, à Amnistia Internacional, ao International Lawyers' Committee, aos Parliamentarians for Global Action, à No Peace Without Justice e à ELSA, entre outros. Para um melhor conhecimento das actividades da Coligação, ver a respectiva página na internet, já referida.

- 31 Ver, para uma visão de algum cepticismo quanto à possibilidade de um órgão judicial pronunciar-se, com repercussões efectivas, sobre situações sociais tão dramáticas como as previstas no Estatuto, Tallgren, Immi, *European Journal of International Law*, vol. 13 n.3, Junho de 2002, pág. 561 e segs. e Koskeniemmi, Martti “Between Impunity and Show Trials”, 2002, manuscrito entregue à autora, a ser publicado em breve; por outro lado, para uma visão sociológica da justificação da existência do Tribunal, ver Pureza, José Manuel, “Da Cultura da Impunidade à Judicialização Global: O Tribunal Penal Internacional”, *Revista Crítica de Ciências Sociais*, n° 60, Outubro 2001, pág. 121 e segs..

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem

José Cutileiro

Institute for Advanced Study, Princeton.

Representante especial da Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas para a Bósnia e Herzegovina e a República Federal da Jugoslávia.

Resumo

O artigo refere a criação do Alto Comissariado em 1993, após anos de dúvida sobre as vantagens de o estabelecer. Descreve a importância que os direitos do homem têm hoje em toda a acção das Nações Unidas e das suas várias agências, de governos e de organizações não governamentais. A seguir, historia a evolução da protecção dos direitos do homem – civis e políticos e também económicos e culturais – no quadro da Guerra Fria entre o Ocidente e a União Soviética e na década que se seguiu a esta. Por fim, refere a acção do Alto Comissariado e a dificuldade de proteger direitos do homem sem perder a necessária boa vontade de governos, sobretudo em época de insegurança.

Abstract

This article reports the creation of the High Commissariat in 1993, after years of doubt on the advantages of establishing it. It describes the present importance of Human Rights in the United Nations action, in its agencies, in governments and non governmental organizations. Following this, the author describes the evolution of the protection of the human rights – civil, political but also economic and cultural – during the Cold War between the West and the Soviet Union and the subsequent decade. Finally, the author hints on the role of the High Commissariat and the difficulty of protecting human rights without losing the necessary good-will of governments, mainly at times of insecurity.

I

O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos do Homem (ACNUDH) pareceria ser, desde o princípio, a cereja ideal para pôr em cima do bolo de todo o sistema das Nações Unidas, mas passou-se muito tempo antes de ela lá ser colocada. A Organização foi fundada em 1945, a Declaração Universal dos Direitos do Homem vem de 1948, os Convénios sobre Direitos Cíveis e Políticos e sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais foram adoptados em 1966 e entraram em vigor em 1976. A começar pela Carta das Nações Unidas, todo o propósito da Organização conduzia coerentemente à promoção e protecção dos direitos do homem, em paralelo com a promoção da paz e da segurança internacionais. Todavia, o posto de Alto Comissário para os Direitos do Homem só veio a ser criado pela Assembleia Geral em Dezembro de 1993. Poucos meses antes Boutros-Boutros Ghali, à época Secretário Geral das Nações Unidas, tinha-se manifestado contra a iniciativa e os seus predecessores haviam sempre mostrado pouco entusiasmo pela ideia. Receavam que o Alto Comissário pudesse vir a irritar governos de países poderosos, sem a boa vontade dos quais o funcionamento da Organização, nas suas outras facetas, seria com certeza prejudicado.

Boutros Ghali é um homem sagaz mas os tempos tinham mudado. Kofi Annan, seu sucessor a partir de 1 de Janeiro de 1997, não só começou por dar apoio ostensivo ao primeiro Alto Comissário que ele próprio escolheu, Mary Robinson, ex-presidente da república da Irlanda, (o primeiro Alto Comissário fora o diplomata José Ayala Lasso, nomeado em 1994, que partira ao fim de três anos para ser Ministro dos Negócios Estrangeiros do Equador), mas também quis avivar na Organização a preocupação geral com direitos do homem, para além das competências específicas do Alto Comissário. Noutras partes do sistema – no Departamento de Manutenção de Paz, no Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (com estes dois o ACNUDH estabeleceu memoranda de entendimento), no Alto Comissariado para os Refugiados, nas Delegações da ONU em países e nas suas Missões *ad hoc*, etc. – os direitos do homem passaram a ser especificamente levados em conta, ou pelo menos a deverem ser levados em conta, nas análises feitas e nas acções empreendidas. Outras organizações internacionais, como seja na Europa a OSCE, criaram também os seus departamentos de direitos do homem.

Assim, em lugares de grande concentração de assistência estrangeira, por exemplo, na Bósnia & Herzegovina ou no Kosovo, várias organismos internacionais dedicam trabalho e dinheiro a questões de direitos do homem. Estas constituem hoje um vasto leque, desde as condições de exercício de direitos cíveis e políticos (a partir de preocupações básicas:

porque razões e em que circunstâncias pode alguém ser preso e, se o for, de que meios poderá dispor para se defender?) até matérias menos propícias, pelo menos por enquanto, a permitirem levar um Estado a tribunal, ou a aplicar contra ele sanções, ou a evocar direito de ingerência humanitária e a despachar contra ele uma força militar estrangeira: direito ao trabalho, ou à habitação, ou à saúde.

A proliferação de ajuda e de conselho de várias organizações, raramente coordenados, pode às vezes confundir as autoridades a que se destinem e, outras vezes, dar a estas pretextos para demorarem iniciativas desejáveis, ou correcções necessárias, de normas e de práticas. Pode também levar a desinteligências entre os vários actores da chamada 'comunidade internacional', tornando a presença desta menos útil ou até, nalguns casos, controversa. Mas estes epifenómenos desagradáveis, fáceis de denegrir ou de ridicularizar, não têm peso que se contraponha ao avanço da causa dos direitos do homem no universo das organizações intergovernamentais, dentro e fora do sistema das Nações Unidas. Esse avanço regista-se também em administrações nacionais, não só de países problemáticos, nalguns dos quais o ACNUDH tem delegações ou que são regularmente inspeccionados por um representante da Comissão dos Direitos do Homem das Nações Unidas mas até de países signatários da Convenção Europeia dos Direitos do Homem (que costumava ser o sistema mais sério e eficaz do mundo neste domínio para identificação e punição de desmandos dos estados; entretanto o Conselho da Europa alargou-se muito – é de esperar que o seu espírito original purifique as tradições de alguns dos recém-vindos em vez de serem estas a poluí-lo).

Quando burocracias nacionais e internacionais mostram tal engodo por uma causa desligada, *prima facie*, de interesses materiais dos estados e de confissões religiosas específicas, é porque estão sob enorme pressão da sociedade. Neste caso, sobretudo da opinião liberal (nos Estados Unidos) e social democrata (na Europa) das sociedades do Ocidente, através de Organizações Não Governamentais (ONG). De resto a pressão destas pode ser bem-vinda: no último ano do seu mandato Mary Robinson congratulou-se com a acção das ONG ligadas a Direitos do Homem e exortou-as a tomarem cada vez mais iniciativas.

Nem toda a gente partilha tal entusiasmo. Perante a intolerância moralista de alguns dos seus corifeus, há quem objecte que ninguém os mandou para defenderem as causas que abraçam. (Não foram eleitos nem há garantia de que sejam iluminados por Graça divina). Mas, desde o fim da Guerra Fria, estimuladas por desgraças como as da Bósnia e do Ruanda, a que muitas tentaram acudir, ONG internacionais vieram a aumentar o seu empenhamento na resolução dos múltiplos problemas criados por desrespeito dos direitos

do homem. Agem em capitais importantes, junto das sedes das organizações internacionais e as maiores mantêm presenças em zonas problemáticas. Quando, como Representante Especial da Comissão dos Direitos do Homem, visito Sarajevo, Belgrado, Podgorica ou Pristina o meu programa inclui sempre reuniões com elas. Quando vou a Genebra apresentar o meu relatório à Comissão, tenho também com elas um encontro formal, que calendários complicados do Palácio das Nações podem marcar para *antes* da apresentação oficial aos estados membros da Comissão. Neste campo – e noutros – ONG são hoje um interlocutor obrigatório.

II

O aumento dramático de importância dos direitos do homem em relações internacionais e o desenvolvimento concomitante de ONG a eles dedicadas, começa com o fim da Segunda Guerra Mundial. A carnificina europeia de 1914-1918 e, vinte anos depois, os horrores de 1939-1945, com o Nazismo e o Holocausto em primeiro plano, haviam espalhado descrença na tenacidade de valores humanitários e tolerantes anunciados com o Iluminismo. A vitória aliada em 1945 teve o efeito de um tónico e, logo a seguir, criam-se as Nações Unidas e prepara-se a Declaração Universal dos Direitos do Homem. Mas os aliados depressa se desentendem: a luta entre democracia e nazismo passa a ser a luta entre democracia e comunismo. É no quadro desta que a batalha pelos Direitos do Homem ganha novo élan, sobretudo a partir dos primeiros anos da década de setenta quando, entre os países da OTAN, os países do pacto de Varsóvia e os países ‘neutros e não alinhados’ da Europa, se enceta a negociação da Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa (CSCE) que levará ao Acto Final de Helsínquia em 1975 e, eventualmente, à criação da OSCE.

A CSCE fora uma ideia soviética; a sua finalidade era excluir os Estados Unidos e o Canadá do processo político europeu mas depressa as coisas correram num sentido diferente. As discussões na CSCE faziam-se à roda de três chamados ‘cabazes’ – segurança, economia e direitos do homem – o último dos quais consentido por Moscovo sem consciência dos riscos que tal iria representar para a estabilidade, para a própria sobrevivência, do seu regime. As vitórias que obtivera pela obtenção de discussões militares mais alargadas do que as conduzidas entre o Pacto do Atlântico e o Pacto de Varsóvia, em Viena, e pela consagração das fronteiras do post-guerra do Acto Final, foram pírricas quando comparadas com a erosão do sistema que a inclusão de direitos do homem na agenda da

CSCE provocou. Moscovo e os seus aliados julgaram de entrada que poderiam conduzir o debate centrando-o sobre direitos sociais, económicos e culturais; os países do ocidente, com apoio de quase todos os neutros e não alinhados, insistiram nos direitos civis e políticos.

A abertura e contactos reiterados que o processo implicava permitiram às populações fazerem comparações. Em termos simples: tornou-se evidente que o pseudo pleno emprego dos países do pacto de Varsóvia não era considerado pelos beneficiários, nem de perto nem de longe, compensação suficiente da falta de direito de voto. O Ocidente percebeu e não desarmou: durante anos seguidos a União Soviética foi censurada por não se comportar à altura dos compromissos que assumira ao ratificar certos instrumentos internacionais - a começar pela própria Declaração Universal. Deliberadamente, do lado ocidental, a fasquia fora posta muito alta e não havia qualquer compreensão por contingências que Moscovo evocasse. As ONG ocidentais ajudavam à festa, denunciando o que pudesse ter escapado ao escrutínio dos diplomatas. O regime foi cedendo; o apoio a dissidentes passou a ser cada vez mais aberto. Por fim, quando Michail Gorbachev era Secretário Geral do PCUS, Presidentes e Primeiros Ministros ocidentais em visita oficial a Moscovo tratavam com o poder e com o contra-poder, iam encontrar-se com ele no Kremlin e recebiam o Dr. Sakharov nas suas embaixadas. Em 1991 a União Soviética implodiu.

O alvo soviético desapareceu mas o Ocidente ganhara o hábito de exigir a terceiros um nível muito elevado de protecção dos direitos do homem e a convicção de estar ele próprio à altura dessa exigência. Depressa outros alvos, mais pequenos mas que se considerava ser urgente atingir, se perfilaram, nos Balcãs e na região dos Grandes Lagos em África. Em Washington, uma administração democrática que queria ganhar credenciais de idealismo em política externa propôs em 1993 a criação de Tribunais Internacionais para a ex-Jugoslávia e para o Ruanda (embora não se tivesse distinguido de países europeus, supostamente mais realistas, quando se tratara de desviar os olhos do massacre dos tutsi pelos hutu). A subida da parada continuou, mais uma vez com participação de ONG, que proliferavam. Quando Carl Bilt chegou a Sarajevo em 1995 a seguir ao acordo de Dayton como primeiro Alto Representante da Comunidade Internacional para a Bósnia & Herzegovina, encontrou lá 1.200. A maioria delas não se ocupava de direitos do homem mas o número impressiona.

Durante a década a seguir à Guerra Fria, ONG, organizações multilaterais, a União Europeia, empenharam-se em melhorar as condições de protecção de Direitos do Homem, incluindo direitos económicos e sociais que o Ocidente, sem os colocar na vanguarda das suas exigências, aceitara reconhecer, sob pressão da União Soviética e de países do Terceiro Mundo, enquanto durara o braço de ferro entre capitalismo e comunismo. A evocação de

tais direitos, de resto, cala fundo no coração de muitos activistas de ONG e de organizações intergovernamentais, gente com consciência social e preocupações humanitárias, formada em visões do mundo marcadas por marxismo, fabianismo ou doutrinas sociais religiosas. O ACNUDH atribui a esses direitos tanta importância quanto aos direitos civis e políticos, quer em documentos de base quer em declarações e discursos do Alto Comissário e outros funcionários superiores (embora os direitos ditos inderrogáveis, aqueles cuja rescisão ou violação nenhuma emergência poderia justificar, constem todos do Convénio sobre direitos civis e políticos).

As delegações do ACNUDH colocadas no terreno no rescaldo de violências interétnicas ou outras, passam a ocupar-se mais deles geralmente depois de violações egrégias dos direitos tradicionais ligadas à crise política e/ou militar terem acalmado. Para estas, existe hoje em dia uma panóplia de sanções políticas e judiciais cuja ameaça, em muitos casos, permite à instituição - e à 'comunidade internacional' em geral - forçar correcções e reparações. Se a ameaça não fôr suficiente, o uso gradual e judicioso de medidas punitivas permite obter resultados, até porque é da natureza destes direitos poderem ser respeitados pelas autoridades de um país sem custo económico ou financeiro maior do que o do seu desrespeito. Sobretudo em países que tenham à vista, mesmo que distante, uma melhoria clara da sua situação no caso de aderirem a padrões de comportamento que a 'comunidade internacional' lhes exija. É o que se passa com países do Leste e do Sudeste da Europa que virão um dia a integrar a União Europeia. Para serem aceites nela, contrariam práticas tradicionais e instintos antigos e forçam-se ao respeito de padrões cívicos e políticos que Bruxelas impõe. Em toda a região, embora haja ainda muito a fazer, os progressos são evidentes.

Também noutras partes do mundo, desde a nomeação do primeiro Alto Comissário em Abril de 1994, a instituição e o seu chefe conheceram alguns sucessos na denúncia de violações de direitos civis e políticos e, até, na sua protecção. Embora tenha sido incapaz de impedir tragédias - em 1994, quando o Senhor Ayala Lasso toma posse, decorriam massacres no Ruanda; em 1998 e 99 a repressão e contra repressão no Kosovo (a expulsão e assassinato de albaneses por sérvios seguida da expulsão e assassinato de sérvios por albaneses) fizeram-se sem que os seus perpetradores ligassem qualquer importância às condenações proferidas pela Senhora Mary Robinson - o Alto Comissariado para os Direitos do Homem tem cumprido o seu mandato com dedicação e diligência. É hoje um instrumento fundamental no acompanhamento pelas Nações Unidas, em comités para isso designados, do cumprimento pelos países dos principais tratados sobre direitos do homem e, também, no apoio aos representantes e relatores independentes, nomeados

pela Comissão dos Direitos do Homem, uns que têm sob a sua alçada países, outros cujos mandatos são temáticos. Dos primeiros há uma dúzia (incluindo um para o Iraque, que as autoridades de Bagdade não deixavam entrar no país até há dois anos; lá foi por fim ter de automóvel, de Aman, numa viagem que durou 11 horas; seis meses depois em Genebra a Comissão deu-lhe só os 5 minutos da praxe para apresentar o seu relatório). Os segundos são vinte e poucos, dedicados a temas variados, como sejam: tortura, detenção arbitrária, independência do judiciário, violência contra mulheres, pobreza extrema, direito ao desenvolvimento, etc. O Alto Comissário chama a atenção de governos e da Comissão dos Direitos do Homem para problemas do foro desta, alerta e ajuda a sociedade civil em múltiplas campanhas em prol dos direitos do homem, fornece, em Genebra e nas suas delegações no terreno, colaboração técnica e pedagógica a governos que a queiram receber.

As declarações do Alto Comissário criaram às vezes tensões políticas mas, nos primeiros anos, estas concentravam-se sobretudo em incómodo de países do Sul, que se considerassem discriminados e injustamente postos na berlinda. (A argumentação de regimes autoritários terceiro-mundistas é conhecida: o Norte, rico, tem meios para permitir o gozo de direitos civis e políticos aos seus cidadãos; no Sul, pobre – em grande parte, reza o argumento, porque colonialismo ontem e globalização hoje privam a população de direitos económicos e sociais – os governos têm de ser prudentes, não vão abuso de liberdade e excesso de tolerância provocar rebelião contra a ordem estabelecida). Tais tensões não prejudicavam o prestígio nem limitavam a influência do Alto Comissário – mesmo quando o incómodo dos governos implicados levava a protestos, o que era raro, os protestatários não recebiam simpatia e apoio dos países fortes e ricos. As coisas não eram tão simples quando o Alto Comissário criticava a China, ou, por causa da Chechénia, a Rússia, dois membros permanentes do Conselho de Segurança. Mas muitos achavam que os inconvenientes, para certos casos, do estilo desassombrado da Senhora Mary Robinson eram compensados, noutros casos, pelas suas vantagens: o governo da Indonésia, por exemplo, levava muito a sério a advertência que ela lhe fizera sobre Timor Leste. Para alguns, todavia, a maneira como o Alto Comissário interpretava em geral o seu mandato constituía um problema permanente. Houve mesmo quem pusesse em dúvida que um alto funcionário internacional, servidor dos estados membros da organização a que pertencia, tivesse o direito de criticar, pelas razões que evocava e nos termos em que o fazia, os governos desses mesmos estados.

III

Em 1997, Kofi Annan olhara com entusiasmo para o Alto Comissariado para os Direitos do Homem que o seu predecessor vira chegar com apreensão porque os tempos tinham mudado. Os ataques ao Centro Mundial do Comércio e ao Pentágono de 11 de Setembro de 2001 fizeram os tempos mudar outra vez.

Imediatamente a seguir aos ataques, activistas dos direitos do homem, dentro e fora de organizações oficiais, reacearam violações sérias de direitos civis e políticos pela administração americana e começaram a agitar-se: houve manifestações e abaixo assinados circulados em todo o mundo por e-mail. O Alto Comissário Mary Robinson, condenando bem entendido os ataques nos termos mais severos, mostrou-se apreensiva da reacção a estes e esperou moderação da parte de Washington. Todas estas inquietações e reparos foram mal recebidos pelos americanos, cujo governo incluía gente que antes, na oposição, já criticara o estilo do Alto Comissário. Mas a questão vai muito para lá de personalidades e, mesmo, da compleição ideológica do governo do Presidente George W. Bush.

A questão central está na contradição entre razões de estado e direitos do homem. As primeiras têm vindo progressivamente a incorporar os segundos; as Constituições contemporâneas – dos Estados Unidos, com os seus artigos adicionais, e europeias – protegem muito mais amplamente os cidadãos do que o faziam Cartas Constitucionais do começo do século XIX mas a contradição continua a manifestar-se muitas vezes, como atesta, por exemplo, o número de processos levados todos os anos ao Tribunal dos Direitos do Homem de Estrasburgo. Como foi lembrado acima, a vitória Aliada de 1945 e, depois, a guerra ideológica contra a União Soviética, tinham, durante meio século, feito pender a balança para o lado dos direitos do homem, em particular dos direitos civis e políticos; por razões que não se limitavam à protecção destes, os governos ocidentais, e não apenas ONG e outros expoentes da sociedade civil, insistiam com os governos dos países de leste para que se comportassem à altura dos padrões que tinham subscrito em convénios internacionais. O colapso da União Soviética e do sistema regional que esta dominava confortaram ainda mais o Ocidente, convencido da razão que lhe assistia. Pouca gente terá reparado, nessa altura, que o Ocidente ele próprio estava, por assim dizer, a viver acima das suas posses morais. A consciência da sua perdularidade só chegou, penosamente como sempre nestes casos, no rescaldo dos ataques de 11 de Setembro.

Perante a ameaça de terrorismo islâmico, os estados ocidentais, que estavam mal preparados para ele, investigaram e detiveram (e expulsaram) suspeitos, em condições que activistas dos direitos do homem e especialistas de direito humanitário consideram

inaceitáveis. Aconteceu em vários países – incluindo a Suécia – mas em maior número nos Estados Unidos, cujo governo federal, além disso, levou centenas de presos estrangeiros para a base de Guantamano da ilha de Cuba, decidiu mandar matar suspeitos de terrorismo islâmico anti-americano onde quer que eles se encontrem e cria disposições de segurança interna inéditas em tempo de paz, consideradas opressivas até pelos governos de alguns dos Estados da União que tomaram contra-medidas. Legislação internacional de direitos do homem foi ignorada; alegam-se inconstitucionalidades. Como os Estados Unidos têm fortes tradições democráticas e libertárias, casos contra o governo têm sido levados a tribunal e arrastar-se-ão até ao Supremo. Combate legal parecido tem tido lugar no Reino Unido.

Não se estava afinal à altura do que se exigia de outros em matéria de direitos do homem? Talvez mas, no dizer insuspeito de Robert Badinter, o Estado de Direito não pode ser um estado de fraqueza. Por outro lado os riscos são grandes: a perda temporária de direitos poderá ser difícil e demorada de compensar no futuro, mesmo em países de tradição democrática. Vigilância constante é necessária. Em países em que essa tradição não exista ou seja frágil, o quadro é mais sombrio. Por causa do comportamento dos Estados Unidos e dos seus aliados do Ocidente na luta anti-terrorista, a Rússia na Chechénia, a China no seu Noroeste muçulmano, ditadores da Ásia Central quanto às respectivas oposições, sentem o pulso livre e exercem-no, sem medo de condenação por quem poderia realmente prejudicá-los. É neste ambiente que os mecanismos internacionais de promoção e protecção dos direitos do homem terão de funcionar por algum tempo. É pena que assim seja, não só porque em certos aspectos da protecção de direitos civis e políticos se assiste a um retrocesso, mas sobretudo porque a polémica distrai de outras áreas de direitos humanos cuja protecção é importante para fomentar estabilidade e paz no mundo. Por exemplo, há hoje prova empírica de que melhor protecção de direitos das mulheres, incluindo do direito à educação, é um factor crítico do desenvolvimento económico e cívico das sociedades. Com o seu pequeno orçamento, acrescentado de contribuições voluntárias, o Alto Comissariado tem feito trabalho muito útil nesta matéria em Genebra e no terreno. Esse trabalho – e outros – vai certamente continuar sob a direcção do Senhor Sérgio Vieira de Mello. Porque o muito que foi feito até agora por governos, por organizações internacionais (incluindo o ACNUDH), por ONG, é quase nada comparado com o que seria preciso fazer para garantir um mínimo de decência nas vidas da maioria das pessoas que partilham o planeta.

O Alto Comissário das Nações Unidas para os Direitos do Homem navega sempre entre Cila e Caribdis. De um lado espreitam-no os defensores intransigentes do exercício

pleno desses direitos, hoje em dia sobretudo ONG, convencidas da sua superioridade moral e de não terem contas a prestar senão às suas consciências, que às vezes parecem esperar que o Alto Comissário se comporte como se fosse uma delas. Do outro lado perfilam-se os governos que raramente colocam direitos do homem no topo das suas listas de prioridades, consideram não precisar de conselhos na arte do possível e às vezes parecem esperar que o Alto Comissário se comporte como se fosse um funcionário sob instruções. Para que o desempenho do seu cargo seja útil – isto é, para que faça uma diferença positiva e perceptível na protecção dos direitos do homem neste mundo – o Alto Comissário tem de ser respeitado e ouvido pelos dois lados e conseguir, negociando com cada um deles, levar água ao seu moinho. Não é tarefa fácil mas o caso, em muitos respeitos comparável, do actual Secretário Geral das Nações Unidas, sugere que um funcionário experiente da Organização talvez a possa cumprir melhor do que um diplomata ou um político.

Em 1999, a propósito de intervenção humanitária, Kofi Annan lembrou num discurso o exemplo de Max van der Stoep que se ocupava então de minorias étnicas na OSCE: “Raramente o vemos na televisão ou lemos sobre ele nos jornais, mas isso é o sinal do seu sucesso. O que ele faz é ajudar estados europeus a lidarem discretamente com problemas de minorias, de maneira a que estes nunca cheguem a atingir a fase das parangonas de jornal ou dos noticiários de televisão”. *Mutatis mutandis...*

Leituras úteis:

Bertrand G. Ramcharan, *The United Nations High Commissioner for Human Rights – The Challenges of International Protection*, Martinus Nijhoff Publishers, The Hague, London, New York, 2002.

Henry J. Steiner & Philip Alston, *International Human rights in Context – Law, Politics, Morals*, Oxford University Press, Oxford, New York, 2000.

Amartya Sen, *Development as Freedom*, Random House, New York, 1999.

Uma Presidência Portuguesa da Assembleia Geral da ONU

Diogo Freitas do Amaral

*Professor Catedrático da Faculdade de Direito da Universidade Nova de Lisboa.
Presidente da 50ª Assembleia Geral da ONU (1995-96)*

Resumo

Este artigo descreve os passos que conduziram à escolha do candidato português como representante do grupo ocidental na eleição para a presidência da Assembleia Geral das N.U. em 1995. O cargo configurava um desafio especialmente relevante por coincidir com o 50º aniversário da Organização.

Em seguida dá a conhecer as problemáticas mais significativas que teve de gerir ou acompanhar, num estilo da mais rigorosa imparcialidade, mesmo quando estavam em jogo interesses de Portugal ou dos seus aliados. Destaca os conflitos de interesses entre países ricos e pobres, critica a arrogância dos EUA e dos seus representantes, e enuncia as dificuldades que o Direito Internacional encontra para se afirmar. Por fim, refere-se às circunstâncias em que a ambicionada reforma das N.U. foi interrompida na Primavera de 1996. No essencial, tratou-se duma desinteligência de fundo entre os EUA que queriam uma espécie de reforma, o Terceiro Mundo que queria outra, e a UE que, por não se ter nunca interessado verdadeiramente pelo assunto, não chegou a apresentar qualquer proposta.

Abstract

This article describes the steps leading to the appointment of the Portuguese candidate as representative of the western group to the election for the presidency of the UN General Assembly in 1995. The nomination presented a challenge, especially relevant as it coincided with the 50th anniversary of the Organisation.

It follows showing the most significant problematics he had to deal with or survey, in a style of the most rigorous impartiality, even when the interests of Portugal or its allies were at stake. It stresses the conflicts of interests between rich and poor countries, criticizes the arrogance of the United States and its representatives, and enounces the difficulties of International Law in affirming itself.

In the end it refers to the circumstances in which the ambitioned reform of the UN was interrupted in the spring of 1996. Essentially, it was a basic disagreement between the US who wanted a kind of reform, the third world who wanted another, and the UE who never having been really interested in the matter, never presented any proposition.

1. Portugal obteve, por eleição, a presidência da Assembleia Geral da ONU no período de Setembro de 1995 a Setembro de 1996, que aliás coincidiu com as celebrações do 50º aniversário da criação e início de funcionamento das Nações Unidas (1945). O nosso País nunca tido um presidente nesse alto cargo desta organização mundial; e tão cedo não deverá voltar a tê-lo, pois que a presidência roda anualmente pelos vários grupos regionais, só cabe ao Grupo Ocidental de cinco em cinco anos, e este tem cerca de 25 membros – o que, em circunstâncias normais, atirará uma segunda presidência portuguesa para o ano de 2126...

2. Se houvesse apenas um candidato em 1995, e ele fosse português, a eleição não teria tido significado especial. A verdade, porém, é que houve dois candidatos – o candidato português (o autor deste artigo) e o candidato finlandês (que era, há anos, o embaixador do seu país junto da ONU). À partida, o segundo tinha mais probabilidades de ser eleito, pois era conhecido de todos os colegas e gozava de simpatia geral. Por isso, a vitória folgada do candidato português teve particular significado político: constituiu uma homenagem a Portugal, por ter passado a ser uma Democracia e por ter feito a descolonização de acordo com os princípios e resoluções da ONU; e representou o coroamento de uma estratégia intensa e acertada da diplomacia portuguesa, que conduziu uma campanha muito bem concebida e executada junto das capitais dos países do Grupo Ocidental, a cujos governos competia escolher, por eleição “interna”, o candidato único desse grupo ao cargo de Presidente da Assembleia Geral.

Não se tratou, pois, tanto de uma vitória pessoal (embora o *curriculum vitae* do candidato português fosse mais rico e diversificado do que o do candidato finlandês) como de uma vitória do novo Portugal democrático e da sua política externa dinâmica, ousada e apostada em colocar cidadãos portugueses em altos cargos internacionais (ONU, UEO e outros). Foi responsável por essa política, naquela época, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Dr. José Manuel Durão Barroso, num dos governos presididos pelo Prof. Aníbal Cavaco Silva.

3. A primeira transformação que notei na ONU foi a seguinte. Durante o período de campanha eleitoral, desloquei-me duas vezes a Nova Iorque, em Maio e Junho de 1995, para me dar a conhecer aos embaixadores dos países do Grupo Ocidental (incluindo Madeleine Albright, então representante dos EUA na ONU, mais tarde Secretária de Estado no segundo mandato do Presidente Clinton) e para trocar impressões com eles sobre o que esperavam do próximo Presidente da Assembleia Geral.

Todos sublinharam que a 50ª Assembleia Geral ia ser muito importante, pelo menos por três razões: em Outubro haveria as comemorações dos 50 anos da ONU (prevendo-se a presença de cerca de 150 Chefes de Estado e de Governo, além de 35 Ministros dos Negócios Estrangeiros); logo a seguir, haveria uma visita oficial do Papa João Paulo II; e, enfim, 1995-96 seria (ou esperava-se que fosse) o grande ano da reforma estrutural das Nações Unidas, que era, aliás, o grande tema da maior parte das conversas. Esta perspectiva agradou-me, porque sou por natureza um reformista.

Os embaixadores dos países ocidentais – que incluíam, além da Europa e dos EUA, o Canadá, a Austrália, a Nova Zelândia e alguns outros – deram-me a entender que, sobretudo por causa da reforma da Organização, a presença efectiva do Presidente da Assembleia Geral em Nova Iorque durante o ano inteiro do seu mandato seria muito desejável. O candidato finlandês já se tinha comprometido a ficar lá todo o ano. Em breves segundos tive de decidir prometer o mesmo – apesar de em Lisboa me terem explicado que a tradição era o Presidente da Assembleia Geral estar em Nova Iorque pelo menos em Setembro e Outubro (período nobre do chamado “debate geral”), ou se possível até Dezembro (fim da sessão ordinária da Assembleia), e depois poder regressar ao seu País, só voltando esporadicamente a Nova Iorque se acaso se realizasse alguma sessão extraordinária, entre Janeiro e Setembro. De facto, era essa a tradição. Mas o Grupo Ocidental – em consonância, de resto, com os restantes grupos regionais – queria mudar as coisas: todos queriam o Presidente o ano inteiro em Nova Iorque, quer porque a ele caberia promover, dinamizar e coordenar os esforços de reforma da Organização, quer porque assim se reforçaria o peso e a imagem da Assembleia Geral face ao Conselho de Segurança e ao Secretário-Geral (aspiração muito generalizada entre os pequenos e médios países membros, que consideram a Assembleia Geral o único órgão verdadeiramente democrático da ONU, dado que no Conselho de Segurança há cinco países que dispõem de direito de veto, e os outros não, e tendo em conta que o Secretário-Geral não pode ser nunca muito independente dos cinco grandes (“the big five”) e, se o for, será imediatamente afastado (o que de facto sucedeu com Bhoutros Gali, vetado pelos EUA para um segundo mandato, porque se atreveu, no primeiro, a discordar de algumas orientações norte-americanas).

Eis, pois, a primeira grande mudança que presenciei e de que fui protagonista – um Presidente da Assembleia Geral em permanência em Nova Iorque, de Setembro de 1995 a Setembro de 1996, para assumir a liderança do processo de reforma da Organização,

que era uma tarefa reservada à Assembleia Geral, onde o Conselho de Segurança e o Secretário-Geral não podiam intervir.

Esta alteração saiu cara ao Estado Português, que teve de pagar o meu hotel durante doze meses, em vez dos três inicialmente previstos... Mas creio que foi útil à ONU e que a imagem do nosso País acabou por beneficiar muito com isso.

4. A minha primeira preocupação, quando soube que seria o próximo Presidente da Assembleia Geral da ONU, foi a preocupação de todos os portugueses – que se poderá fazer, a partir desse alto cargo, pelo povo martirizado de Timor-Leste (então ainda sob ocupação militar da Indonésia) e pela concretização do seu direito inalienável à auto-determinação e independência? Todos os jornalistas portugueses mo perguntaram à partida para Nova Iorque e lá mesmo, durante o ano inteiro. Muitas cartas de pessoas que me escreviam sem me conhecerem pessoalmente insistiam no assunto.

Pensei muito sobre o caso. Infelizmente, cheguei à conclusão de que não podia fazer nada! Como Presidente da Assembleia Geral, eu estava obrigado a actuar com imparcialidade e, portanto, a tratar com igualdade todos os países – incluindo Portugal e a Indonésia... Se alguém me apanhasse a advogar as teses portuguesas ou a condenar as posições indonésias, seria um escândalo.

Na prática, porém, e dentro da máxima discrição, ainda consegui conversar a sós, sobre o caso de Timor, com João Paulo II, com Bhoutros Gali (mais de uma vez) e com a generalidade dos embaixadores europeus e de outros países mais amigos de Portugal (Brasil, PALOP's, etc.). A todos fui recordando que a ONU estava comprometida publicamente, e por escrito, a defender e apoiar a auto-determinação do Povo timorense; e que Portugal, tendo feito a descolonização, não podia aceitar a ocupação militar de Timor pela Indonésia, nem a sistemática recusa desta em fazer um referendo em Timor-Leste para deixar o Povo timorense auto-determinar-se, escolhendo o rumo do seu futuro.

Todos me davam razão, mas referiam sempre a intransigência dos militares indonésios. João Paulo II não foi além de prometer rezar pelo Povo timorense. E Bhoutros Gali, um dia, abriu-se comigo e falou toda a verdade: “Não tenham ilusões! Os militares jamais abrirão mão do que consideram ser hoje uma parcela do seu território nacional. Só quando um dia a Indonésia se democratizar é que os timorenses poderão ver reconhecido, e exercer, o seu direito à auto-determinação”.

A previsão revelou-se muito realista e acertada. Quando os ventos da Democracia varreram a ditadura militar da Indonésia – o milagre aconteceu. Fora preciso esperar, e lutar, durante 25 anos!

5. Pelos mesmos motivos – obrigação de ser imparcial – também não pude fazer nada a favor da campanha portuguesa, iniciada em 1996, para conseguir eleger Portugal como membro (não-permanente) do Conselho de Segurança.

Várias vezes fui solicitado a fazê-lo (nunca, porém, pelo Governo Português). Sempre respondi que, devendo ser imparcial, não podia privilegiar o meu país de origem. Mas acrescentava em surdina que a melhor campanha que eu podia fazer pela candidatura portuguesa era procurar exercer o melhor possível o cargo de Presidente da Assembleia Geral. Quando Portugal derrotou a Austrália e conseguiu, no final de 1996, ser eleito para o Conselho de Segurança, vários diplomatas portugueses e estrangeiros me disseram que a principal razão da nossa vitória tinha sido a boa imagem deixada pela presidência portuguesa da Assembleia Geral. Ainda bem, se assim foi.

6. Uma outra grande novidade que eu desconhecia e fui encontrar em Nova Iorque foi o grande peso político, bem como o enorme prestígio junto dos países do Terceiro Mundo, de que desfrutava e desfruta cada vez mais a União Europeia.

Na verdade, entre os Estados Unidos da América – já então muito desprestigiados naquela Organização, não só pela sua irritante arrogância, mas também por não pagarem as quotas e outras dívidas em atraso, apesar de serem o país mais rico do mundo – e os “países em desenvolvimento” (designação eufemística que significa os países mais pobres do planeta), havia já um grande fosso, uma enorme incompreensão, e permanentes conflitos e divergências. Como me disse, logo na nossa primeira conversa, o Secretário-Geral Bhoutros Gali, “aqui na ONU, assiste-se todos os dias ao conflito sem tréguas entre a arrogância do poder e a arrogância da pobreza”.

Pois bem: quem fazia e faz a ponte entre esses dois mundos é, por via de regra, a União Europeia. Porquê? Porque tem uma longa e rica tradição diplomática; porque foi potência colonial e descolonizou, de um modo geral bem; porque tem as suas quotas em dia e praticamente financia a ONU, com o Japão, perante as dívidas acumuladas dos EUA; e porque conhece e sabe aproximar os pontos de vista aparentemente irreconciliáveis dos EUA, conservadores e ultra-capitalistas, e do Terceiro Mundo, progressistas e socializantes.

A União Europeia teve a excelente ideia de falar sempre (ou quase sempre) com uma única voz – a do representante do país que em cada semestre detém a presidência rotativa da União. De modo que o resto do mundo já não ouve, na bela e vasta sala da Assembleia Geral da ONU, as vozes da França, Inglaterra, Alemanha, Itália, ou Portugal, mas apenas a voz da Europa unida (que lê textos aprovados, e por vezes dificilmente negociados, nas semanas anteriores, no edifício da representação diplomática da UE em Nova Iorque). Essa voz fala em nome de 300 milhões de pessoas – e às vezes mais, porque já em 95-96 a quase todas as declarações políticas da União Europeia se associavam os países candidatos à adesão, e vários outros, num impressionante total, por vezes, de 450 a 500 milhões de pessoas!

Como não hão-de os países terceiros dar atenção e atribuir peso político a uma nova realidade tão forte como esta?

E é assim que, nos grandes temas fracturantes – direitos das mulheres, protecção do ambiente, limitação da natalidade, combate à pobreza, ajuda económica ao desenvolvimento, etc. –, entre as posições extremadas dos EUA e do Terceiro Mundo, a União Europeia consegue normalmente fazer a ponte e negociar soluções de compromisso, intermédias, que acabam por ser aprovadas por todos, às vezes com algumas abstenções.

Nós, europeus que vivemos na Europa, e nos deleitamos ou irritamos com a pequena política dos conflitos e divergências entre os países da União Europeia, nem fazemos ideia de como ela tem já (talvez sem o saber) uma política externa comum, muito conseguida e eficaz, no seio das Nações Unidas – e porventura também nas respectivas agências especializadas (UNICEF, UNESCO, OMS, OIT, etc., etc.).

Foi para mim uma novidade – e muito positiva, em minha opinião. Oxalá Bruxelas tire mais partido desta nova realidade internacional e não duvide tanto das possibilidades de êxito de uma política externa comum.

7. Outra mudança significativa é, de há alguns anos para cá, a hostilidade latente – que várias vezes explode e se torna patente – entre países ricos e países pobres. O caso não é para menos, se tivermos presentes as estatísticas internacionais que nos dão conta do fosso crescente entre a riqueza cada vez maior de um pequeno número de países e a pobreza que aumenta, em vez de diminuir, num conjunto cada vez mais numeroso de países ditos em desenvolvimento.

Chefe de fila dos primeiros, os Estados Unidos da América; líder e porta-voz dos segundos, a República Popular da China. O conflito, à escala planetária, reproduz de

certo modo a chamada “questão social”, que tanto preocupou a Europa na segunda metade do século XIX e levou o Papa Leão XIII a publicar a sua famosa encíclica “*Rerum novarum*”.

Já Platão e Aristóteles advertiram, cada um à sua maneira, no século V antes de Cristo, que o conflito fundamental que atravessa e divide as sociedades humanas é o conflito entre ricos e pobres. Só que o primeiro pretendia resolvê-lo retirando a riqueza aos ricos e sujeitando os pobres a uma ditadura militar dirigida por um Rei-Filósofo; ao passo que Aristóteles apostava no carácter pacífico, mediador e conciliatório das classes médias e fundava no predomínio destas o equilíbrio, a estabilidade e o bom governo da “República” (a que hoje chamamos “Democracia”).

Transpondo, *cum grano salis*, este esquema para a escala da comunidade internacional, teremos de um lado os ricos (EUA, Inglaterra, Japão) – cheios de dinheiro e de poder, bastante egoístas, arrogantes e sempre prontos a usar da força militar – de outro lado, os pobres (países ditos em desenvolvimento, ou do Terceiro Mundo, ou do Sul) – com um rendimento *per capita* da mais absoluta miséria e com carências básicas de toda a ordem, na educação, na saúde, na economia – e no meio, os países governados pela classe média (sobretudo a Europa, mas não só) – e por isso mais pacíficos, tolerantes, capazes de dialogar com os ricos e com os pobres, e de evitar que eles se precipitem num conflito brutal entre a arrogância da riqueza extrema e a revolta da pobreza extrema (para parafrasear, com alterações, a frase acima citada de Bhoutros Gali).

Visto a esta luz, o papel da Europa no mundo não pode deixar de ser tido como absolutamente essencial, para ajudar a resolver, em paz e na justiça, a “nova questão social” do século XXI, o conflito Norte-Sul à escala planetária.

Pena é que a Europa não disponha, de momento, de líderes políticos à altura das suas enormes responsabilidades mundiais.

8. A consequência dos factores apontados tende a ser, um tanto inevitavelmente, o poderio militar e financeiro dos EUA (guindados à condição de única super-potência), a resvalar rapidamente para o belicismo agressivo e para a tentação imperial.

Já se notavam em 95-96 todos estes sinais, embora com menor gravidade do que hoje, por Clinton ser um moderado e Bush um radical.

Mas era patente – entre os países do Terceiro Mundo e, até, entre muitos europeus, amigos e aliados dos EUA – o desconforto, a irritação e, para muitos dos primeiros, a hostilidade para com a América.

Por várias razões: por um lado, a extrema opulência dos americanos (sobretudo patente em Nova Iorque), o gigantesco poderio militar e financeiro, o espectacular avanço científico e tecnológico, a rede mundial das multinacionais e, no plano das atitudes, a enorme arrogância e prepotência dos políticos e diplomatas americanos, sobretudo para com os países mais pequenos ou mais pobres (Madeleine Albright era particularmente odiada pela sua pesporrência); em segundo lugar, o facto – para quase todos, inexplicável – de a economia mais rica do mundo não ter as suas quotas em dia, ao mesmo tempo que exigia dos outros que pagassem as suas “in full and in time”; e, em terceiro lugar, a concepção prevalecente nos meios políticos, diplomáticos e militares americanos (que não nos meios universitários e jurídicos) segundo a qual os EUA podem, sempre que quiserem, exigir dos outros países que cumpram o Direito Internacional, mas não estão, eles próprios, sujeitos aos deveres decorrentes desse Direito.

Dito por outras palavras, a concepção da elite americana no Poder é a de que o Direito Internacional é inferior (e não superior) à soberania nacional do Estado americano, ao mesmo tempo que é superior (e não inferior) às soberanias nacionais dos outros países: segundo esta concepção “sui generis” do Direito Internacional, ele só confere direitos (mas não deveres) aos EUA, e só estabelece deveres (mas não direitos) para o resto do mundo.

Eu próprio ouvi a Embaixadora dos EUA junto da ONU, Madeleine Albright, defender (num almoço de trabalho em sua casa) que, em sua opinião, o Direito Internacional não existe: o que existe são arranjos políticos entre as grandes potências, feitos e desfeitos conforme as circunstâncias de cada momento.

Qualquer europeu compreenderá que uma semelhante concepção, não só não pode ser aceite pelos outros países – sobretudo os mais pequenos e mais fracos – como é fonte das maiores desconfianças, críticas e azedumes por parte destes em relação à hiper-potência majestática e imperial que os EUA passaram a ser depois do colapso do comunismo e do fim da União Soviética.

No fundo, não são apenas duas concepções antagónicas sobre o Direito Internacional que se defrontam quotidianamente na ONU: são duas noções de Direito totalmente opostas que se chocam.

Aliás, é curioso recordar que já Platão, com toda a sua perspicácia e genialidade, tinha revelado – decerto pela primeira vez na História – tal dualidade de noções opostas de Direito. Na “República”, logo de início, quando um grupo de amigos discute o que é a Justiça (tomo-a aqui, para simplificar, como sinónimo de Direito), Trasímaco proclamava:

- “Afirmo que a justiça é a conveniência do mais forte. (...) Em todos os Estados, há um só modelo de justiça – o que convém aos poderes constituídos. Ora, estes é que detêm a força. De onde resulta, para quem pensar correctamente, que a justiça é a mesma em toda a parte: a conveniência do mais forte”.

Ao que Sócrates contrapunha:

- “A medicina não procura a conveniência da medicina, mas a do corpo. (...). Nem a equitação procura a conveniência do equitador, mas a dos cavalos. Nenhuma arte procura a sua conveniência, mas a daquele a quem se destina. (...). Portanto, nenhuma ciência procura ou prescreve o que é vantajoso para o mais forte, mas sim o que o é para o mais fraco. (...). Nenhum médico, na medida em que é médico, prescreve o que é vantajoso para o médico, mas sim para o doente. (...). Portanto, Trasímaco, nenhum chefe em qualquer lugar de comando, na medida em que é chefe, examina ou prescreve o que é vantajoso para ele mesmo, mas o que o é para o seu subordinado, para o qual exerce a sua profissão, e é tendo esse homem em atenção, e o que lhe é vantajoso ou conveniente, que diz o que diz e faz o que faz” (Platão, *A República*, trad. portug. de Maria Helena da Rocha Pereira, ed. da “Fundação Gulbenkian”, 4ª ed., 1983, p.23 e segs. e p.30 e segs.).

Marx repetiu Trasímaco: o direito burguês protege os interesses da burguesia, o direito socialista defende os interesses do proletariado. Mas a história do constitucionalismo europeu pende mais para o lado de Sócrates: todos os grandes textos jurídicos fundamentais – a “Magna Carta” ou o “Bill of Rights”, em Inglaterra, a “Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão”, na França de 1789, e em geral as Constituições liberais e democráticas dos séculos XIX e XX – foram diplomas conquistados pelos pequenos contra os grandes, pelos fracos contra os fortes, pelos pobres contra os ricos. Um Direito são (como o da Democracia) limita o poder dos mais fortes em benefício dos mais fracos; só um Direito degenerado (como o da Ditadura) serve exclusivamente os interesses do Poder e legitima a opressão dos indivíduos.

A concepção prevalecente na elite dirigente norte-americana desde a queda do muro de Berlim é, pois, uma concepção inaceitável por qualquer país ou cidadão que não deseje viver sob a tirania do mais forte.

Quanto se regrediu e desceu desde o idealismo sincero de Roosevelt, que levou à criação da ONU, até ao cinismo arrogante e imperial dos nossos dias... Como escreve lúcida, mas amargamente, Emmanuel Todd, “os Estados Unidos estão em vias de se tornar um problema para o mundo. Estávamos mais habituados a vê-los como uma solução” (In *Após o Império*, “Edições 70”, trad. portug., Lisboa, 2002, p.11).

Toda esta mudança fundamental já se sentia, ou pelo menos pressentia, em 1995-96. Ao ponto de um dia eu ter sido convidado para um almoço em casa de um embaixador latino-americano, que gozava de merecido prestígio como homem inteligente e sensato, almoço esse em que, diante de mim e de uma dezena e meia de representantes dos quatro cantos do mundo, o anfitrião declarou que era tempo de se começar a pensar numa Resolução da Assembleia Geral que decidisse transferir a sede da ONU para Lisboa... ou para um país africano! Todos concordaram, mas o projecto de resolução não apareceu. No entanto, o alerta ficou feito.

9. E então a reforma da ONU? Começou ou não? Fez-se ou não se fez? O que é que, afinal, se passou?

O que se passou, naquele ano de 1995-96, foi que o processo de reforma começou, avançou – sob o impulso pessoal e directo do Presidente da Assembleia Geral –, mas a dada altura (aí pela Primavera de 1996) foi interrompido... e ainda hoje vegeta.

Quais as causas do impasse?

De novo, recorro ao esquema explicativo acima apresentado: os americanos queriam uma certa reforma; o Terceiro Mundo queria outra, diametralmente oposta; e como a União Europeia não se interessou pelo assunto, e por isso nunca apresentou propostas de compromisso, o processo parou.

Que pretendiam os americanos? Essencialmente, três coisas:

- Reduzir o montante da sua quota anual à ONU;
- Despedir pessoal e diminuir as despesas correntes e de capital feitas pela ONU;
- Fazer da Alemanha e do Japão membros permanentes do Conselho de Segurança (nunca se esclareceu bem se teriam direito de veto).

Que propuseram os países do Terceiro Mundo? Basicamente, três coisas opostas:

- Aumentar o montante da quota anual dos EUA, por serem a economia mais rica do mundo, e obrigá-los a pagar a tempo e horas;
- Não despedir pessoal e aumentar, senão as despesas correntes, ao menos as despesas de capital feitas pela ONU em projectos de ajuda ao desenvolvimento dos países mais pobres;
- Exigir que, se entrassem para o Conselho de Segurança a Alemanha e o Japão, que eram países desenvolvidos do Norte, então entrassem também para o mesmo órgão três países do Sul, que fossem países em desenvolvimento (quer dizer: mais pobres), chegando algumas vozes a defender que esses países deviam ser o Brasil, pela América Latina, a Índia, pela Ásia, e o Egipto, pela África.

Extremaram-se as posições; e a Europa esteve ausente como medianeira neste diálogo de surdos. A tão falada, e tão necessária, reforma das Nações Unidas parou. E a Organização continua idêntica, no essencial, ao que era quando foi criada em 1945: tinha então menos de 50 países membros, tem hoje quase 200! Mas nada, ou quase nada, mudou.

Verdade seja dita que, havendo eleições presidenciais nos EUA em Novembro de 1996, a partir de Março/Abril a missão americana desinteressou-se do processo - e voltou-se para a campanha eleitoral...

Quanto aos outros países do mundo, incluindo os europeus, todos preferiam a reeleição de Clinton à vitória do candidato Republicano, que era profundamente anti-ONU. De modo que todos perceberam que não era tacticamente correcto criticar em voz alta os EUA, não fossem os Republicanos fazer da ONU um tema central da campanha, e assim conquistar a presidência, num país onde os "lobbies" anti-ONU são muito fortes e dispõem de muito dinheiro.

Eu, como Presidente da Assembleia Geral, lancei o processo e creio ter conseguido imprimir-lhe um dinamismo invulgar, naquela casa habitualmente lenta. Mas, sozinho, não podia vencer obstáculos tão fortes. Ainda acreditei que os meus sucessores teriam melhor sorte: porém, já houve sete - e quase nada se avançou.

O impasse continua, pois. À espera de Godot? Não. À espera da União Europeia!

10. Para terminar, gostaria de fazer uma nova referência ao dever de imparcialidade do Presidente da Assembleia Geral.

Sendo eu cidadão português, tal dever impunha-me que não actuasse como advogado dos interesses ou causas de Portugal. Sendo europeu, não podia tomar partido por quaisquer propostas ou iniciativas da União Europeia. Sendo ocidental, não podia favorecer os EUA, a NATO, ou o Ocidente em geral, em detrimento das posições ou dos interesses legítimos dos outros blocos e regiões do mundo.

De início, os países do Terceiro Mundo olharam-me com desconfiança, convencidos que estavam de que eu iria "fazer batota" a favor do Ocidente e em prol dos Estados Unidos, em particular. Depois, perceberam que não era assim, que actuava sempre com imparcialidade, e que só tinha um critério orientador no exercício das minhas funções - respeitar o Direito Internacional e, em especial, cumprir e fazer cumprir a Carta das Nações Unidas.

Três pequenos episódios ajudarão a ilustrar essa minha posição de princípio.

Primeiro episódio: poucos dias depois de tomar posse, recebi convite para presidir ao jantar anual da ASEAN, que em 1995 calhava ser oferecido pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros da Indonésia, Ali Alatas. A minha primeira reacção foi dizer que não podia ir, e mandar um dos meus 22 Vice-Presidentes (!). Mas, quando me explicaram que era costume aquele jantar ser presidido pelo próprio Presidente da Assembleia Geral, lá fui. Nem durante o jantar, nem no discurso final, falei no problema de Timor. Custou-me muito. Mas era esse o meu dever enquanto titular daquele cargo.

Segundo episódio: no final de Outubro de 95, realizou-se a comemoração solene do 50º aniversário da ONU. Dez ou doze dias antes, os serviços do Protocolo vieram (muito aflitos) colocar-me um problema bastante delicado: o Sr. Yasser Arafat, convidado por Bhoutros Gali a comparecer, respondera afirmativamente. Mas havia duas portas de entrada para a sala da Assembleia Geral – a dos Chefes de Estado e de Governo (porta A) e a dos outros representantes oficiais (porta B). Ora, não sendo (ainda) a Palestina um Estado, o Sr. Arafat não era Chefe de Estado nem Chefe de Governo, portanto fora decidido pelo Protocolo que ele devia entrar pela porta B. Sabedor disso, o embaixador da Autoridade Palestiniana na ONU advertira Arafat, e este mandara dizer que ou entrava pela porta A, como Chefe de Governo, ou não iria a Nova Iorque. O pânico era geral: toda a gente queria Arafat na cerimónia, até porque estava previsto um importante encontro bilateral entre Arafat e o então Primeiro Ministro israelita, Rabin.

Ouvi o Protocolo, ouvi o embaixador palestiniano, ouvi mesmo o consultor jurídico da Assembleia Geral – e ninguém me dava uma solução. Até que eu me lembrei de mandar vir uma cópia da carta que continha o convite endereçado a Yasser Arafat para a cerimónia. Lá se dizia, expressamente, que o convite lhe era enviado “na sua qualidade de chefe do governo da Autoridade Palestiniana”. Baseando-me nisto, decidi que Yasser Arafat, convidado como Chefe de Governo, devia entrar pela porta A. O embaixador ficou radiante; todos os colegas de países árabes o ficaram também, e disseram-no; o presidente do grupo da Liga Árabe, que era o embaixador do Egipto na ONU, veio agradecer-me pessoalmente a decisão “corajosa e justa” que eu tomara, e acrescentou:

– “Até aqui, considerávamo-lo como um ocidental; a partir de agora, considerá-lo-emos como o Presidente de todos nós, dada a sua imparcialidade”.

No dia da cerimónia, Yasser Arafat cumprimentou-me tão efusivamente, e agradeceu-me tão prolongadamente, que Bhoutros Gali ficou um pouco enciumado.

Terceiro episódio: na Primavera de 1996, um pequeno avião comercial dos EUA aproximou-se bastante da ilha de Cuba e, acusado de violar o espaço aéreo cubano, foi abatido pela Força Aérea de Fidel Castro. Os EUA reagiram com a maior veemência. E, tendo convocado uma reunião urgente do Conselho de Segurança (ao qual não pertencia, naquele ano, a República de Cuba), propuseram e conseguiram obter a condenação formal de Cuba por violação do Direito Internacional.

Dois dias depois, o embaixador de Cuba pede-me uma audiência urgente para o seu Ministro dos Negócios Estrangeiros, que estava na Suécia, em visita oficial, e tinha decidido partir de imediato para Nova Iorque. Disse-lhe que sim.

O Ministro chegou, no dia seguinte, e mal se sentou no meu gabinete declarou-me:

- “Cuba foi mais uma vez acusada sem fundamento pela América. E, apesar dos meus telegramas, a pedir que adiassem a reunião por dois dias, para eu poder ser ouvido e apresentar a defesa do meu país, ninguém me atendeu. Fomos condenados sem ser ouvidos! É uma grosseira ilegalidade. Agora, só temos uma forma de responder: é pedir-lhe a si que convoque uma sessão extraordinária da Assembleia Geral para debater o assunto, e nela ninguém me poderá impedir de falar em defesa do meu país”.

Respondi, de imediato, o seguinte:

- “Sr. Ministro: não sei quem tem razão neste caso tão triste, em que morreram duas pessoas. Mas aprendi como estudante de Direito, e sempre tenho ensinado como professor, que ninguém pode ser condenado sem primeiro ter a oportunidade de se defender da acusação que lhe é feita. Considero, pois, que Cuba tem o direito de se defender, apresentando a sua versão do acontecimento infeliz da semana passada.. Como o Conselho de Segurança não pôde ou não quis ouvir a defesa de Cuba, vou convocar a Assembleia Geral em sessão extraordinária”.

O Ministro agradeceu muito, e saiu.

Duas horas depois, veio ver-me uma delegação de embaixadores latino-americanos. Queriam apoiar o pedido cubano de convocação de uma Assembleia Geral extraordinária. Quando se preparavam para justificar longamente a posição que tomavam, atalhei logo e disse-lhes:

- “Não precisam de dizer mais nada, Srs. Embaixadores. Eu atendi o pedido do Ministro dos Negócios Estrangeiros de Cuba nesse sentido - e já assinei a decisão de convocar a Assembleia Geral. Sairá amanhã no boletim diário da Assembleia Geral”.

O chefe da delegação, estupefacto, respondeu:

- “Muito obrigado, Sr. Presidente. Pensávamos que iria reagir como um ocidental. Ficamos muito contentes por ter agido como o Presidente de todos nós, com total imparcialidade”.

E foi assim, caso a caso, dia a dia, decisão a decisão, que naquele ano eu deixei de ser considerado um Presidente ocidental para passar a ser visto como o Presidente de todos os países membros da Assembleia Geral, conhecido pela sua isenção e imparcialidade.

Mas estes e outros episódios deram-me que pensar: era preciso que os ressentimentos acumulados em todo o resto do mundo contra os ocidentais fossem muito fortes para que um ocidental, eleito Presidente da Assembleia Geral, fosse tido como “parcial” até provar o contrário!

Voltei para Portugal profundamente convencido de que os EUA têm sido muito pouco inteligentes na forma arrogante e paternalista como tratam os países do Sul. E também convencido de que a União Europeia, se for inteligente e hábil, pode desempenhar um papel político e diplomático de primeira grandeza, junto dos países do Terceiro Mundo, se os tratar educadamente de igual para igual, sem atitudes arrogantes ou paternalistas, e sobretudo sem complexos de superioridade.

Os Estados Unidos, infelizmente, não estão para aí virados. Saberá a Europa cumprir a sua missão histórica?

A Evolução Recente do CSNU e a sua Influência no Direito Internacional

João Madureira

*Assessor Principal do Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria Geral da República.
Conselheiro Jurídico na Missão de Portugal junto das Nações Unidas em Nova Iorque de 1997 a 2002.*

Resumo

A necessidade de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS) é inquestionável: a sua composição revela-se desajustada face ao crescente número de membros da Organização das Nações Unidas e desequilibrada face às novas relações de força no mundo actual.

A resistência de certos Estados a uma reforma que abra a porta à criação de novos membros permanentes, bem como a intransigência dos actuais membros permanentes quanto às suas prerrogativas de veto, são apenas algumas das questões que têm travado o avanço do processo de reforma do CS, processo que se vem arrastando há quase uma década na Assembleia Geral das Nações Unidas. O desinteresse dos Estados Unidos da América por esta matéria, mais aparente após ter sido encontrada uma solução para a questão dos pagamentos das contribuições e dívida deste país às Nações Unidas (NU), não deixa igualmente de contribuir para o "arrefecimento" do processo.

Não obstante a aparente estagnação do processo de reforma, o CS tem vindo a alterar, por iniciativa própria, os seus métodos de trabalho. O CS tem tido efectivamente a preocupação, nos últimos anos, de se "mostrar" mais aberto ao exterior, promovendo um crescente número de reuniões públicas, temáticas, abertas à participação dos restantes Estados membros da NU, bem como de representantes de organizações regionais e intergovernamentais.

Ao longo da última década, o CS tem evidenciado uma vitalidade assinalável como motor da evolução de novas áreas do direito internacional. As sanções decretadas ao abrigo do artigo 41 da Carta das NU, o direito penal internacional e o combate ao terrorismo internacional são exemplos expressivos de áreas para cuja evolução e consagração a acção normativa do CS se revelou particularmente decisiva.

Abstract

There is no question, today, that the Security Council of the United Nations (SC) is in urgent need of reform. Unadjusted, vis a vis the increasing number of members of the United Nations, and unbalanced as a result of the new situation and powers in the modern world.

The resistance of a number of States to a reform that opens the door to the establishment of new permanent seats and the refusal of the current permanent members to any modification of their veto prerogatives are only some of the questions which have been preventing the process of the reform of the Security Council from moving forward. This process has, thus, been dragging before the General Assembly of the United Nations over almost a decade. The fact that the US seemed to have lost interest in this matter – more evident after a solution was found to the question of the US arrears to the UN and the review of the scale of assessments – has also contributed to the "cooling-off" of the reform process.

While the process of reform is idle, the Security Council has engaged in a modification of its methods of work, which now differ significantly from those of a decade ago. While informal consultations, or closed consultations of the whole, have become "the rule" in the decision-making process, the SC, mainly influenced by the non permanent members who try to challenge this trend, managed to show itself more and more open to the outside, by holding an increasing number of public meetings, on thematic issues, open to the participation of the general membership and representatives of regional and inter-governmental organizations.

Through the last decade, the SC managed to keep a remarkable vitality as a motor of evolution of the new areas of international law. The sanctions regimes under article 41 of the UN Charter, the international criminal law and the fight against international terrorism are significant examples of areas for the development of which the normative action by the SC was particularly decisive.

I

Nova Iorque, pouco tempo depois da queda do muro de Berlim

Os Estados Unidos deitam um olhar renovado para as NU, até aí e durante a guerra fria, palco central das relações internacionais. Tomam consciência do novo papel que esta organização vai passar a desempenhar. Vêm-na cada vez mais envolvida em operações de paz, um pouco por todo o Mundo. Apercebem-se dos crescentes encargos da organização, a maior parcela dos quais, preocupantemente, devem assegurar.

A par do esforço nacional decorrente das sucessivas intervenções americanas na cena internacional que se desenvolvem desde o início da década de 90 sob o véu das NU, a dívida americana às NU vai-se acumulando.

Encontrar novos parceiros dispostos a partilhar os encargos das NU passa a ser, nesta nova era, uma necessidade.

Dois candidatos surgem destacados do pelotão da frente dos países desenvolvidos. Alemanha e Japão, dois dos outros grandes contribuintes das NU, dão indicações de estarem dispostos a aumentar ainda mais a sua contribuição para as NU se lhes for dada a possibilidade de participar mais activamente no exercício da decisão do Conselho de Segurança, ocupando lugares de membros permanentes. Afastados do ideal de 1945, têm assim uma oportunidade de revalorizar o seu papel na cena internacional. Os Estados Unidos ponderam e aguardam uma oportunidade para revelarem a sua posição quanto a eventuais apoios.

Paris, Janeiro de 1992

No contexto da discussão política embrionária em torno da política de segurança comum da Comunidade Europeia, que antecede o Tratado de Maastricht, é suscitada a questão da representação da Comunidade Europeia no CS. Uma ideia italiana nesta linha, inicialmente abraçada pela Alemanha, enfrenta a oposição da França e do Reino Unido, que viam esta possibilidade ensombrar a sua própria “posição dominante” como membros permanentes do Conselho.

Bona, Março de 1993

A Alemanha, por intermédio do então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Klaus Kinkel, defensor da estratégia de valorização internacional da Alemanha através da ocupação de um lugar de membro permanente, expressa sérias dúvidas quanto à viabilidade da ideia italiana, admitindo ser “irrealista” imaginar a Comunidade Europeia tomar um lugar, em representação da Europa, no Conselho de Segurança. A Alemanha avança assim decididamente com a sua candidatura a membro permanente.

Esta linha, que se afasta da ideia de representação europeia no CS, parece convir aos EUA. Dias depois, Washington declara publicamente o seu apoio à Alemanha e Japão como candidatos a membros permanentes do CS.

Nova Iorque, Dezembro de 1993

É constituído, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Grupo de Trabalho de reforma do Conselho de Segurança. O Grupo de Trabalho terá como objectivo apresentar recomendações quanto à representação equitativa e ao aumento do número de membros do CS (*cluster I*), para além de aspectos relacionados com o melhoramento dos métodos de trabalho deste órgão (*cluster II*).

Os primeiros anos do Grupo de Trabalho são dedicados à apresentação e discussão de um importante número de propostas de reforma, umas globais, outras mais centradas em aspectos particulares do funcionamento do Conselho.

A discussão da questão da reforma do CS virá porém a atingir o seu auge em 1997, com a apresentação, pelo Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas, Ismail Razalli, de uma proposta concreta: aumento do número de membros permanentes, dois de entre países industrializados e três de entre países em desenvolvimento. Alemanha e Japão revêm-se, como é natural, no primeiro grupo. Da África, Ásia e América Latina saíria cada um dos restantes novos membros permanentes, por eleição ou acordos de rotação regionais. Egipto, África do Sul, Nigéria, Índia, Indonésia, Brasil podem rever-se no segundo grupo.

Aos que não aspiram a ser membros permanentes e que sabem que a única forma de participarem no CS é como membros não permanentes – a grande maioria dos Estados membros das NU – a proposta Razalli confere a expectativa de um maior número de presenças naquele órgão. Prevê, com efeito, o aumento em mais cinco do número de membros não permanentes.

Ficam “de fora” os que não obstante a sua dimensão política internacional, dificilmente podem aspirar a ser membros permanentes, face ao “peso” dos concorrentes a esse lugar na respectiva região. República da Coreia, Paquistão, México, Argentina, Itália, Espanha “fazem-se sentir” nesta categoria.

Sob a batuta do representante permanente italiano de então, Paolo Fulci, Razzali e a suas propostas são alvo de fogo cerrado por parte de um grupo de países representativo da última categoria acima referida, que fica a ser conhecida na gíria “onusiana” por “coffee club”.

Nesse ano, e nos anos subsequentes, pouco ou nada se avança no que respeita a novas propostas quanto à reforma da composição do CS. As propostas, sempre as mesmas, são “pisadas e repisadas” por argumentos a favor e contra, sem ambiente negocial propício para vingar minimamente.

De um lado estão os que não querem a expansão dos membros permanentes. Esta posição tem expressão em duas propostas concretas de dois países: Itália e México. É em torno destas propostas que se congrega o “coffee club”. O objectivo: impedir que se aumente o número de membros permanentes do CS. O pormenor das propostas não é discutido sequer.

Face à inflexibilidade americana quanto ao número máximo de membros do CS, máximo de 20 ou 21, italianos alteram sua proposta, admitindo reduzir o número total de lugares do CS para 21. Procuram assim dar ideia de movimento no sentido de aproximação de posições. Ideia, por um lado, de flexibilidade e, por outro, de que não é por sua causa que existe bloqueamento da reforma. Terão procurado também que os EUA, que defendiam igualmente o número máximo total de 21 membros, analisassem os benefícios da proposta italiana. (refira-se que esta proposta defende um aumento de contribuições financeiras por parte dos países que viessem a pertencer ao grupo dos 20 que passavam a “rodar mais frequentemente” como membros do CS, uma espécie de membros semi-permanentes).

De outro lado, do lado de quem defende a expansão nas duas categorias de membros, acentua-se o descontentamento com a inflexibilidade americana quanto ao número de membros de um futuro Conselho. A maior parte dos defensores da expansão do CS “nas duas categorias” admite ir até 24 membros. Os países não alinhados defendem mesmo um número até 26. Tornava-se assim necessário, para este grupo, um sinal de flexibilidade americana nesta matéria. Sinal que permitisse imprimir uma nova dinâmica favorecendo a “preferência maioritária” das delegações quanto ao aumento “nas duas categorias” de membros.

Entretanto, a questão do pagamento da dívida americana às NU e da redução da percentagem da sua contribuição na escala de contribuições das NU não pode esperar mais. Sobretudo não pode ficar dependente do processo de reforma do CS, visivelmente num impasse. Americanos, então aparentemente desinteressados deste processo, concentram-se na negociação da revisão da escala de contribuições e dívida às NU.

Ao cabo de intensas negociações, americanos logram obter, no final da década, uma solução para o problema. Concluía-se então o primeiro semestre de 2000, recorde-se, sob a presidência portuguesa da União Europeia, cuja posição e condução negocial deste processo com os outros grupos e delegações nas NU se mostrou crucial para o encontrar de uma fórmula que lograsse o compromisso. O Japão, o maior contribuinte depois dos EUA, acaba por viabilizar a solução encontrada.

A “boa vontade” japonesa parece despertar de novo os americanos para o processo de reforma do CS. Pouco depois afirmarão a sua disponibilidade para flexibilizar a sua posição no que respeita ao número total de membros do CS, admitindo poder aceitar um Conselho com “um pouco mais de 21 membros”. A intervenção é pontual, mas vem mesmo a calhar, como acima se referiu, para aproximar posições entre aqueles que defendem o aumento nas duas categorias de membros. O anúncio americano é visto como um apoio significativo à pretensão do Japão.

Deixara-se assim de se poder invocar a inflexibilidade americana no processo de reforma do CS, permitindo que se iniciasse um “processo de cristalização”, como o mais viável, da solução que passa pelo aumento nas “duas categorias” de membros.

Despojadas do argumento da inflexibilidade quanto ao número de membros do CS, as delegações do designado “*coffee club*” voltam-se para a discussão da reforma do veto. Sabem que é um dos temas que maior consenso colhe entre as delegações, com excepção, naturalmente dos membros permanentes, firmemente coesos em torno da intangibilidade deste poder.

Anacrónico, sem base democrática, criticado frequentemente por ser utilizado para defesa de interesses dos P5 e para seu benefício directo, este poder não deixa contudo de ser reclamado pelos aspirantes à categoria de membros permanentes. O grupo africano, por exemplo, frisara bem a sua posição de que, se fosse mantido o veto, os novos membros permanentes deveriam ter as mesmas prerrogativas que os originários. Introduzia-se assim um “elemento de perturbação” no campo dos defensores do aumento nas duas categorias de membros. Uns, muitos deles, acérrimos defensores da abolição do veto. Outros, os membros permanentes, querendo manter a prerrogativa de veto para si mesmos e sem

qualquer alteração. Outros ainda, aspirantes a membros permanentes, eventualmente mantendo uma secreta expectativa de poderem vir um dia a desfrutar desse poder.

Também neste ponto era importante mostrar progresso nas posições para assegurar a dinâmica do processo. A Alemanha anuncia a sua determinação de restringir ao máximo o recurso ao veto, caso viesse a ocupar o lugar de membro permanente, declarando a disposição de auto-restringir o seu uso ao âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Propõe ainda que, na eventualidade de necessidade de recurso ao veto, seja exigida uma explicação dos fundamentos da sua utilização perante a Assembleia Geral.

O grupo de países, grupo de países de pequena e média dimensão (G10), em que Portugal se tem integrado e que, na prática, tem funcionado nos debates do GT como mediador entre posições do “*coffee club*” e delegações candidatas a membros permanentes, reanima um conjunto de propostas visando a auto-restrição do exercício do poder de veto. As referidas propostas, que o G10 submetera oportunamente ao Grupo de Trabalho de Reforma, visando a restrição voluntária do poder de veto, permitiam tornar desnecessária a modificação das disposições da Carta das Nações Unidas aplicáveis ao veto.

A França é a primeira a dar sinais de admitir esta linha de orientação. Em Maio de 2001, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Hubert Védrine, defende publicamente que os membros permanentes devem chegar a acordo sobre as situações em que se deverão abster de invocar o direito de veto. Em caso de intervenções humanitárias, por exemplo. Paralelamente, o Reino Unido dá também alguns sinais de abertura a esta linha, embora só admita expressar posição mais clara no contexto de decisão de um “pacote” final para a questão da reforma. O Japão parece revelar algum desconforto nesta questão, tendo dificuldade em expressar claramente a sua posição sobre o veto. Os EUA mantêm-se firme na sua posição de defesa do “status quo” nesta matéria. Há que aguardar, pois, mais sinais neste capítulo em discussões futuras do GT.

Entretanto, é importante sedimentar os passos até então alcançados no processo. Sabia-se já que a Presidência da seguinte AGNU (56^a), caberia à República da Coreia e que, na linha posições assumidas por esta delegação no GT, não seria de esperar uma posição muito activa por parte da presidência na questão da reforma do Conselho.

O Presidente Holkeri, Finlandês apontado pelo Grupo ocidental para Presidente da 55^a AG, decide tomar então a iniciativa de enviar uma carta directamente aos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos países membros das NU, com vista a colher linhas de orientação ao mais alto nível político. Com efeito, após a Cimeira do Milénio e, não obstante o compromisso assumido pelos Chefes de Estado e de Governo na Declaração do

Milénio no sentido de prosseguir a reforma do Conselho, o impasse tinha-se mantido nas negociações do Grupo de Trabalho em 2001.

Holkeri, no seu discurso final de despedida em 10 de Setembro 2001, lança, enquanto intérprete do sentimento colhido das respostas à sua carta, apelo à AGNU para estimular o empenhamento no processo e aponta para a possibilidade de realização de uma conferência ou outro evento internacional, a nível político mais elevado, para debater a questão da reforma do CS. Sem o referir expressamente, o advir do ano de 2003, dez anos depois da criação do GT, parecia um bom pretexto para a realização de semelhante evento. Para mais, caberia previsivelmente à República Checa, delegação activa no processo de reforma e integrante do G10, a presidência da AGNU correspondente (58^a).

O apelo não colheu eco imediato. Compreensivelmente. O tema do terrorismo suscitado pelos acontecimentos do dia seguinte preencheu por completo a agenda da AGNU nas semanas imediatas relegando a questão da reforma para um plano secundário de onde não tem saído desde então.

O Japão conservou entretanto o seu argumentário eleitoral sustentando a aspiração a membro permanente. A sua participação mais activa na cena internacional é utilizada para reforçar a legitimidade da sua pretensão. O seu empenho na questão de Timor leste, por exemplo, é sublinhado neste contexto, surgindo como parte da estratégia japonesa para conseguir um lugar de membro permanente.

A Alemanha, por seu lado, entrou em pleno no processo do Afeganistão. Reforça desta forma a imagem de “potência”, o que chama necessariamente à colação a sua contínua aspiração a membro permanente do CS.

No entanto, o ano de 2002 não parece, definitivamente, propício a grandes desenvolvimentos na área da reforma do CS. Da perspectiva americana, o CS funcionou eficazmente, reagindo rapidamente aos acontecimentos de 11 de Setembro com a adopção unânime da resolução 1373. Seguindo a velha máxima popular, frequentemente citada nos Estados Unidos, *“if it isn’t broken, don’t try to fix it”*. O “silêncio” do Presidente Bush sobre esta matéria na sua deslocação a Tóquio em Fevereiro de 2002 parece ter sido revelador da prioridade da questão para Washington, no momento.

Por outro lado, a Alemanha apresenta-se, juntamente com Espanha, a um dos lugares de membro não permanente do Conselho para o biénio de 2003 e 2004. Japão é candidato também, pelo seu grupo regional, para 2005 e 2006. A Alemanha e o Japão irão suceder-se temporalmente no CS. Dificilmente, durante a sua permanência no CS, manterão paralelamente na AGNU uma dinâmica de condução do processo de reforma. É de admitir

que até lá procurem não expor excessivamente a sua imagem, que é sempre necessário preservar no período que antecede um acto eleitoral. Muito provavelmente aproveitarão, isso sim, a presença no CS para demonstrar a exemplaridade da respectiva actuação, procurando afastar eventuais dúvidas da comunidade internacional quanto à capacidade e utilidade da sua presença permanente no CS. Até lá, até 2006, pouco se avançará previsivelmente no processo de reforma do CS.

Neste contexto, mais importante poderá ser o desenvolvimento da União Europeia e do conceito de representação externa e política de segurança comum, designadamente no contexto da reflexão já iniciada pelo processo da Convenção. Voltam com efeito a aflorar ideias em tempos defendidas pela Itália de garantir um lugar no CS para a UE. Desta vez, procurando soluções de natureza mais prática, dispensando a necessidade de modificação da Carta das NU (destinando, por exemplo, um dos dois lugares atribuídos ao WEOG no CS a um país da UE, escolhido por rotação ou outra forma, e que ali passaria a representar em permanência a União).

Será que as soluções pensadas em 1993, no contexto de uma Europa saída de Maastricht, continuarão ajustadas na Europa alargada de 2006. Serão ainda hoje pertinentes as palavras que o Ministro Kinkel proferiu em 1993, de que seria “irrealista” imaginar a Comunidade Europeia tomar um lugar, em representação da Europa, no Conselho de Segurança? Esta é uma questão sobre a qual a Alemanha e os parceiros comunitários não deixarão seguramente de reflectir.

II

Pese embora a falta de uma reforma, a verdade é que o CS de hoje é muito “diferente” do Conselho de há uma década atrás. Desde logo nos seus métodos de trabalho e processo de decisão.

O Conselho recorre hoje muito mais frequentemente a consultas informais. Com efeito, a esmagadora maioria do tempo destinado a reuniões é agora passada em consultas informais, longe dos “olhos e dos ouvidos” da generalidade dos Estados membros que integram a AG.

As consultas informais, que reúnem a totalidade dos membros do CS (conhecidas por *consultations of the whole*), não sendo reuniões em sentido estrito, não são objecto de qualquer registo no que respeita ao seu conteúdo. Não são, por exemplo, elaboradas actas nem mesmo súmulas das discussões ou declarações efectuadas. São, no entanto, muitas vezes, os

únicos *fora* em que as posições das diversas delegações são expressas. É nestes “encontros” que se prepara, negocia e acorda a esmagadora maioria das decisões do Conselho.

As reuniões formais, pelo seu lado, servem apenas, a maior parte das vezes, para trazer à luz da opinião pública internacional a decisão já tomada em consultas informais anteriores, ficando, na sombra, por vezes mesmo na “total obscuridade”, a respectiva motivação, as posições tomadas pelas delegações e a evolução da consideração da questão no seio do mais importante órgão das NU.

A situação era bem diferente há pouco mais de 10 anos. Em 1990, por exemplo, podia-se presenciar as reuniões efectuadas no CS, consultar as respectivas actas e conhecer os argumentos utilizados pelos diferentes membros na discussão das diversas questões da agenda do CS.

Com efeito, grande parte dos encontros dos membros do CS era então efectuada em reuniões públicas, ou, se privadas, com sujeição a acta. Por isso podemos hoje conhecer os desenvolvimentos, as posições defendidas e o debate efectuado, por exemplo, na questão do Iraque, quando esta se discutia nos meses que sucederam a invasão por este país do Kuwait, e, designadamente no momento em que teve lugar a ofensiva militar aliada em Janeiro de 1991.

A situação era bem diferente em 1998, pelo menos para as delegações dos Estados que não eram membros do CS, em relação ao que se discutiu e como se sucederam e manifestaram as posições no Conselho quando a mesma questão era considerada na sequência do cancelamento, por parte do Iraque, da cooperação com os inspectores da UNSCOM, e, designadamente, quando os EUA e o Reino Unido iniciaram a operação “Desert fox” contra o Iraque, em Dezembro desse ano. Tudo se passou, então, no âmbito de consultas informais.

É certo que as consultas informais podem facilitar, ou tornar mais expedito o processo de decisão. Mas deixam muito a desejar em matéria de transparência. A comunidade internacional tem não só interesse, mas também o direito de conhecer como decide o órgão que, em sua representação, deve actuar para a salvaguarda da paz e segurança internacional.

Esta situação explica que, nos últimos anos, tenha sido alimentado um grande debate na AG, designadamente no Grupo de Trabalho de Reforma do CS, clamando, se não a abolição, pelo menos a redução do número das consultas informais aos casos em que, excepcionalmente, se justifique manter reserva especial dos aspectos em discussão.

Esta pressão tem surtido algum efeito. Através, designadamente, da influência dos seus membros não-permanentes, o Conselho tem procurado mostrar-se, recentemente, mais aberto ao exterior.

Um primeiro passo foi, desde logo, a organização de debates temáticos, abertos à participação de Estados não membros do CS. Portugal foi pioneiro nesta área quando alertou o CS para o interesse deste tipo de reuniões, e propôs a organização, durante a sua primeira presidência em 1997, de um debate aberto sobre operações de “construção da paz” em situação de pós-conflito (*post-conflict peace building operations*).

Subsequentemente outros membros não-permanentes prosseguiram nesta linha e, hoje, parece assente e inquestionável a prática de organizar um debate temático todos os meses com a participação de todos os Estados interessados. Foi assim possível introduzir temas como as “Crianças em conflitos armados” (organizado pela primeira vez em debate aberto durante a segunda presidência portuguesa em Junho de 1998), “Assistência humanitária a Refugiados”, “Protecção da população civil em período de conflito armado”, “Protecção de pessoal das NU”, “HIV-SIDA e as operações de paz”, ou “Aspectos humanitários nas questões em apreciação no CS”. Temas que durante muitos anos “passaram ao lado” deste órgão, “fechado” na sua leitura restritiva das questões relativas à paz e segurança internacional. Logrou-se além disso trazer ao Conselho responsáveis das NU por estes *dossiers*, entre eles os Altos Comissários para os Direitos Humanos e para os Refugiados, ou o Director executivo da UNICEF cujas agendas e experiências puderam passar a influenciar o CS na consideração das questões relativas à paz e segurança internacional de que este órgão continua responsável em primeira linha.

Por outro lado, é hoje mais frequente a organização de reuniões públicas sobre diferentes pontos da agenda com a participação de Estados interessados. Mas não só Estados. Representantes de organizações regionais, por exemplo. Foi neste contexto que o Representante Permanente de Portugal junto das NU, Embaixador António Monteiro, no exercício da presidência portuguesa da UE em 2000, introduziu o Representante PESC, Xavier Solana, cedendo-lhe a palavra e permitindo que este interviesse pela primeira vez no CS em representação da UE.

Há claramente uma alteração significativa da prática do CS no que respeita ao processo de decisão. Da prática, esclareça-se, porque juridicamente o processo de decisão rege-se ainda pelas mesmas normas contidas na Carta das NU e nas suas velhas regras “provisórias” de procedimento.

Com efeito, é o artigo 27 da carta das NU que estabelece a regra geral do processo de decisão do Conselho: voto *afirmativo* de nove membros, incluindo os votos *concordantes* dos membros permanentes em matérias não processuais (n.3). Regra, cuja aplicação, atenta à necessidade de conferir o máximo de flexibilidade aos membros permanentes na tomada

de decisão e expressão das suas próprias posições, sofreu, desde cedo, uma interpretação muito pouco literal.

Desde logo, no sentido da expressão da Carta “votos concordantes”. Com efeito, “votos concordantes” dos membros permanentes não significa que tenham de ser a favor. Abstenção, na prática do Conselho e à luz da interpretação que é feita da Carta, é também considerada como voto “concordante”. Por isso, a abstenção de um membro permanente não é susceptível de bloquear uma decisão do CS.

Por outro lado, a não participação na votação também não é considerada como um voto negativo. A não participação na votação equivale, nos seus efeitos, à abstenção. É também possível estar ausente do processo de decisão e a ausência ser entendida como um “voto concordante”. Tal aconteceu pelo menos em duas ocasiões. A primeira em 1975, pela falta de participação da França a propósito de uma decisão relativa às ilhas Comoros e mais recentemente, também pela França na decisão do CS, em 1999, sobre a prorrogação do Programa *oil for food* no Iraque.

Na prática, o que o CS tem sempre mostrado é uma grande flexibilidade na interpretação da Carta, em benefício da margem de actuação dos membros permanentes. Podem abster-se, não votar e até ausentar-se do processo de decisão, não criando o risco de bloquear uma decisão do Conselho. Contudo, esta flexibilidade, permite, com estas diferentes atitudes, estabelecer outros tantos “graus de apoio” a uma decisão do CS. Com naturais consequências na respectiva “força política” e correspondente exequibilidade.

Para vetar uma decisão, os membros permanentes têm de votar negativamente, votar contra, um projecto de decisão do CS.

Nos termos da Carta das NU, o veto só se aplica a questões que não sejam de natureza processual. Sobre estas não existe direito de veto. Mas o que são questões de natureza processual?

Esta questão nunca foi esclarecida em definitivo. E esta ambiguidade tem funcionado em benefício, uma vez mais, dos membros permanentes. Após uma tentativa frustrada de definição por parte dos P5 logo em 1945, que então divergiam no seu entendimento sobre o veto, a AG tomou mais tarde em suas mãos o esclarecimento da questão. Em 1949, adoptou a resolução 267 (III) sobre a problemática da votação no CS, listando num anexo os vários “tipos” de decisões em matéria processual.

Este anexo continua nos dias de hoje a servir de ponto de referência nesta área. A ele se referem, por exemplo, muitas das propostas em discussão no GT de reforma do CS no que respeita à limitação do poder de veto. No entanto, até hoje este anexo nunca foi formalmente endossado ou sequer reconhecido pelo CS.

Também em matéria de “utilização” do veto a situação actual é muito diferente da anterior a 1990. Até ao final da guerra fria esta prerrogativa foi usada frequentemente pelos membros permanentes, tendo atingido um número muito perto das três centenas. Após 1990, a frequência de recurso ao veto expresso no CS reduz-se muito consideravelmente.

Contudo, a “ameaça de veto”, continuou sempre presente. A ameaça de veto (ou o veto escondido, como também se costuma chamar), a pressão exercida pelos membros permanentes durante a negociação em consultas informais de um projecto de decisão no CS, acaba, muitas vezes, por se reflectir negativamente na eficácia do órgão. Por exemplo, induzindo e forçando a aceitação de soluções enfraquecidas e “diluídas” só para evitar o que se presume ser “um possível” veto, favorecendo, desta forma, a amplitude da capacidade de “bluff” político por parte dos membros permanentes. Pode ainda conduzir à inacção do CS, por falta de iniciativa de qualquer proposta de decisão por se “temer” que “possa” vir a colher o veto.

Logrando, com a simples “ameaça de veto”, condicionar ou bloquear acção do CS, os membros permanentes não necessitam assim sequer de utilizar formalmente este poder. Não tendo de justificar em reunião pública ou formal um voto negativo – evitando desta forma expor-se directamente à opinião pública e à comunidade internacional – os membros permanentes, tirando agora partido da prática actual de negociação do CS que decorre em consultas informais à porta fechada, colhem assim, “pela calada”, os benefícios do poder que lhes foi conferido pela Carta em 1945.

O consenso, hoje inegavelmente a expressão mais frequente da tomada de decisão por parte do CS, é também alimentado ou favorecido pelo método de negociação através de consultas informais. Mesmo no caso de resoluções, que são decisões sujeitas a voto, a prática hoje é a de negociar os textos até à obtenção do consenso e até de pressionar a apresentação de resoluções “presidenciais” (isto é, as resoluções que são apresentadas pelo Presidente do CS e de que, por isso, todos os membros do CS se podem considerar co-autores), encaradas como as decisões politicamente mais fortes.

A decisão por consenso está, assim, a tornar-se, hoje em dia, a regra geral, seguida ou não por voto formal. Esta prática é encarada positivamente por muitos, que a vêem como uma forma de reforçar a posição do CS, como um sinal da união dos seus membros. Politicamente, talvez. Juridicamente, porém, uma resolução, colha ela 9 ou 15 votos a favor, é sempre válida (desde que não tenha sido vetada). E a necessidade de consenso contribui por vezes, como acima se sublinhou, para tornar o conteúdo das decisões mais vago e ambíguo. Muito especialmente, quando não é possível à comunidade internacio-

nal acompanhar e aperceber-se dos diversos “passos” da negociação (normalmente, repita-se, levada a cabo em consultas informais), desde o projecto inicial até à versão final.

III

Mas nem só nos aspectos formais ou na prática do seu funcionamento, o CS tem evoluído. Nesta última década, o CS tem contribuído também, aqui de forma claramente positiva, para a construção do direito substantivo internacional, tendo sido motor do desenvolvimento recente de algumas das áreas deste ramo do direito. Desde logo como órgão definidor e aplicador de regimes de sanções internacionais.

Nesta última década o CS quase multiplicou por sete o número de sanções decididas ao abrigo do artigo 41 da Carta das NU (13 regimes de sanções impostos após 1990, contra 2 apenas até essa data). Visando inicialmente apenas os Estados, estas sanções passaram mais recentemente a incluir no seu objecto indivíduos, representantes de facções políticas ou responsáveis por actos terroristas. De um conceito de embargo económico tradicional, as sanções têm evoluído para sanções dirigidas a “alvos precisos”, as chamadas *targeted sanctions* ou *smart sanctions*, mais flexíveis e mais adequadas a alcançar o resultado pretendido.

Com efeito, criticados pela sua ineficácia, por fazerem sentir os seus efeitos negativos mais na população desprotegida dos Estados visados do que nos verdadeiros detentores do poder interno, por se repercutirem negativamente nas economias e situações sociais dos países vizinhos, os embargos económicos, ou as sanções de carácter geral, parecem estar hoje definitivamente postos de parte pelo CS.

As sanções em vigor contra o Iraque representam, hoje, o único exemplo “sobrevivente” deste tipo de sanções. Sanções de carácter geral, impostas inicialmente com o objectivo de forçar o Iraque a retirar do território do Kuwait e que permaneceram em vigor subsequentemente como forma de pressionar o cumprimento das obrigações decorrentes do cessar fogo, entre elas a destruição de armamento proibido. Sanções que, como os acontecimentos ao longo de mais de uma década claramente evidenciam, não lograram o objectivo pretendido pelo CS, antes tendo suscitado críticas pelo pesado impacto humanitário na população iraquiana.

A partir da década de 90, o recurso à imposição de sanções por parte do CS torna-se, como se referiu, muito mais frequente. Progressivamente, no interior do CS, opera-se uma

profunda reflexão sobre os modelos de regimes de sanções no âmbito do artigo 41 da Carta das NU. Ao decidir a imposição de regimes de sanções, o CS passa a adoptar o novo conceito de sanções, as sanções com alvo preciso, visando atingir mais directamente os indivíduos ou entidades responsáveis pela situação de incumprimento das regras internacionais que justificava a imposição dos regime de sanções.

Surgem assim, nas resoluções do Conselho adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta, as sanções financeiras, determinando o congelamento de bens de indivíduos e restrições nos fluxos financeiros internacionais, os embargos ao fornecimento de armas e de equipamento militar a governos e facções políticas ou militares, a imposição de restrições de circulação de pessoas e de certos bens de elevado valor (diamantes, por exemplo). Sanções, que se afastam claramente do modelo tradicional de embargo económico geral, que a leitura do artigo 41 da Carta induzia no pensamento jurídico tradicional. Sanções tecnicamente mais perfeitas e eficazes, mas que não deixam, apesar disso, de suscitar novos problemas como, por exemplo, os relativos às garantias de defesa dos indivíduos alvo das sanções. Questões que estão hoje na ordem do dia, dado o processo de elaboração das listas de indivíduos ou entidades objecto de sanções que os novos regimes permitiram introduzir.

Outro exemplo de influência substantiva na evolução do direito internacional é-nos dado pelo papel fundamental do CS na concepção do modelo de justiça penal internacional. Não há dúvida de que a criação pelo CS dos Tribunais Penais Internacionais para a ex-Jugoslávia e Ruanda foram peças fundamentais na construção do edifício jurídico penal internacional. Edifício que viria a atingir o seu expoente máximo com a criação do Tribunal Penal Internacional, aprovado pelo Estatuto de Roma.

Com efeito, o projecto de criação deste Tribunal arrastara-se durante décadas e só viria a concretizar-se com o impulso decisivo do CS e após a sua determinação em criar os Tribunais ad-hoc. Foi à luz do funcionamento destes tribunais, da experiência positiva da sua acção, que foi possível encontrar não só o modelo jurídico adequado para um tribunal penal permanente, como também o terreno propício à aceitação de uma justiça penal internacional, com jurisdição universal para julgar e perseguir os responsáveis pelos crimes mais graves contra a humanidade.

A acção do CS ao criar os estatutos dos Tribunais ad hoc foi assim determinante na consagração deste ramo do direito internacional, que indiscutivelmente foi o que, na última década, maior evolução sofreu.

Por último, uma referência ao combate ao terrorismo internacional e ao papel determinante do CS.

A partir dos acontecimentos de 11 de Setembro, o combate ao Terrorismo Internacional, matéria que até aí tinha sido considerada tradicionalmente do foro da AG das NU, passou decididamente a ser centrada no CS.

A resolução 1373 do CS fixou as obrigações dos Estados e estabeleceu um programa de acções a desenvolver para combater o terrorismo internacional, em que se inclui a estrita aplicação das diversas convenções internacionais existentes sobre a matéria, algumas delas elaboradas no âmbito da AG das Nações Unidas.

Por outras palavras, a luta contra o terrorismo internacional, que se baseava até aí num processo voluntário normal de adesão da comunidade internacional a um conjunto de convenções internacionais, passou a ser uma exigência do CS, ao abrigo do Capítulo VII da Carta, impondo directamente a todos os Estados uma verdadeira obrigação positiva de actuação.

A forma directa como o CS assumiu o combate internacional ao terrorismo fez surgir aos olhos da comunidade internacional uma imagem renovada deste órgão, capaz de responder com rapidez e eficácia a uma ameaça à paz e segurança internacional, capaz de construir o quadro jurídico adequado e de persuadir os Estados a aplicá-lo, em estreita coordenação com os respectivos governos.

A dinâmica que estabeleceu, com a criação do Comité de Combate ao Terrorismo, entre Estados e organizações intergovernamentais e organizações regionais constituiu um “modelo” de inegável eficácia e de inter-colaboração, que coloca o CS no centro operacional, e que lhe confere o papel crucial que hoje todos lhe reconhecem no combate ao terrorismo internacional.

A Experiência Portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas

António Monteiro

Representante Permanente de Portugal junto das Nações Unidas de 1997 a 2001, actualmente Embaixador em França.

Resumo

A presença de Portugal no Conselho de Segurança no biénio de 1997-98 caracterizou-se pelo empenho em deixar marcas positivas no sistema das Nações Unidas, procurando-se abrir novos caminhos ou ajudar a consolidar mudanças em curso que visavam aproximar a Organização dos novos tempos. Era um objectivo importante que tentava romper com uma certa lógica reactiva tradicional, pretendendo valorizar não só a vitória na difícil disputa eleitoral para o lugar no Conselho, como uma maior visibilidade decorrente de sucessos anteriores, sobretudo na Comissão dos Direitos Humanos e na presidência da Assembleia Geral comemorativa dos 50 anos da Organização. Mas o Conselho de Segurança que encontrámos, depois de um primeiro mandato em 1979-80 onde havíamos conseguido capitalizar a atmosfera de simpatia gerada pela mudança de regime político e pela descolonização, pouco tinha a ver com essa experiência.

Abstract

As a non permanent member of the Security Council for the biennium 1997-98, Portugal made an effort to legatate some positive marks in the United Nations system, opening new avenues or consolidating changes already in course in order to bring the Organization closer to current times. This was an important objective that tried to break with a certain traditional reactive attitude, after an especially difficult electoral race for the Council's seat, and a much broader visibility for the country obtained in the recent past, through the success of the candidatures for the Commission on Human Rights and the General Assembly's Presidency commemorating the 50th anniversary of the Organization. But the Security Council that we joined for the second time was very different from the one we had been members in 1979-80, when Portugal benefitted from the international community's sympathy surrounding the change of political regime and the decolonization process.

A presença de Portugal no Conselho de Segurança no biênio de 1997-98 caracterizou-se pelo empenho em deixar marcas positivas no sistema das Nações Unidas, procurando-se, sempre que possível em conjugação com outros membros não permanentes daquele órgão e outros actores relevantes, abrir novos caminhos ou ajudar a consolidar mudanças em curso que visavam aproximar a Organização dos novos tempos. Era um objectivo importante que tentava romper com uma certa lógica reactiva tradicional, pretendendo valorizar não só a vitória na difícil disputa eleitoral para o lugar no Conselho, como uma maior visibilidade decorrente dos sucessos anteriores, sobretudo na Comissão dos Direitos Humanos e na presidência da Assembleia Geral comemorativa dos 50 anos da Organização.

Tratou-se da segunda participação do nosso país no Conselho de Segurança das Nações Unidas depois de, em 1979-80, termos sabido capitalizar a atmosfera de simpatia gerada pela mudança de regime político e pela descolonização. Mas o Conselho de Segurança que encontrámos em 1997 pouco tinha a ver com a nossa primeira experiência. Então, estávamos em pleno confronto entre blocos ideológicos e a Guerra-Fria ditava os limites da acção e da eficácia do Conselho. O fim da União Soviética, rapidamente substituída nas Nações Unidas pela Federação Russa, abriu entretanto novas perspectivas de cooperação internacional. Os cinco membros permanentes, detentores do poder bloqueador do veto, pareciam mais próximos na procura de consensos visando a tomada de decisões. Durante algum tempo acreditou-se que o Conselho de Segurança estava em condições de poder realizar a sua função de único órgão do sistema das Nações Unidas a que a comunidade dos países no seu conjunto conferiu o poder para tomar decisões vinculativas com vista à manutenção da paz e da segurança internacionais. E, de facto, a concertação de esforços entre os cinco grandes conduziu progressivamente a uma maior actividade do Conselho e a algum acréscimo da sua eficácia, traduzida sobretudo num muito maior ritmo de adopção de resoluções, bem como na multiplicação de declarações presidenciais e das chamadas declarações à imprensa, também da responsabilidade do Presidente do Conselho de Segurança.

As nossas primeiras impressões logo que assumimos o lugar no Conselho confirmaram, contudo, que as perspectivas animadoras iniciais, mesmo sem a pretensão de se entrar numa Nova Ordem Mundial, tinham pouca expressão prática. As reuniões regulares entre os cinco membros permanentes (os P-5) relegavam os membros eleitos não permanentes para uma espécie de segunda linha, acentuada pela prioridade que o próprio Secretariado da Organização das Nações Unidas concedia à “concertação das grandes potências”. Entre estas, e à medida que se tornou mais evidente a hegemonia norte-americana,

acentuou-se a tendência para usar o Conselho como veículo ideal de “jogos de poder”, com a sempre presente ameaça de utilização do veto (o chamado “veto escondido”).

As melhorias registadas na actuação do Conselho de Segurança tiveram, assim, como contrapartida, algumas consequências perniciosas na respectiva forma de funcionamento interno. Sentia-se a necessidade de modificar a sua composição, reflectindo o aumento significativo de Estados membros da Organização e as alterações no equilíbrio de poderes no mundo, garantindo-se uma mais justa distribuição geográfica. Mas as propostas de alargamento e reforma do Conselho de Segurança, foram sucessivamente votadas ao fracasso, gorada a rápida iniciativa inicial que teve sobretudo em vista incluir entre os “grandes” (leia-se permanentes, com ou sem direito de veto), dois dos maiores contribuintes da Organização das Nações Unidas, o Japão e a Alemanha. Atribui-se-lhes uma espécie de “prémio de consolação”: a tentativa informal de os tornar semi-permanentes, como mostra o recente regresso de ambos ao Conselho de Segurança num tempo mínimo, respectivamente quatro e seis anos depois de o terem deixado.

Também não se verificaram as necessárias modificações dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança com vista a reforçar a legitimidade, representatividade e autoridade das suas decisões, aproximando-o da totalidade dos membros da Organização. Pelo contrário, foi-se registando mesmo um claro declínio dos debates de orientação e das sessões abertas à participação dos não membros, ressaltando a imagem de um Conselho de Segurança mais virado para si próprio, reunido constantemente em consultas informais, à porta fechada. Mas essas consultas eram, na verdade, encontros formalizados, com a maioria dos representantes dos países a recorrerem à leitura de intervenções escritas, expressando a doutrina oficial dos respectivos Estados. Esta situação parece não ter mudado. O relatório de actividades do Conselho de Segurança de Junho de 2001 a Julho de 2002, apresentado no decurso da última sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, urge que se continue a promover medidas de abertura, actualizando e reformando os métodos de trabalho e as regras de funcionamento do Conselho. Estas últimas são a prova de que, por vezes, nada é tão definitivo como o temporário: o Conselho de Segurança continua a reger-se, desde que existe, por um regulamento provisório. Quem beneficia? Os “permanentes”, que valorizam a continuidade da sua presença, contraposta às meras passagens de dois anos dos eleitos, apropriando-se da “memória” do Conselho e tirando da cartola, selectivamente segundo os seus interesses, “antecedentes” que só podem ser contestados por eles próprios. Esta cumplicidade alarga ainda mais o “monopólio” dos não eleitos, servindo sobretudo de escudo a tentativas de “investida renovadora” de qualquer recém-chegado.

Sentimos isso na pele, mas procurámos quebrar “tabus”. Ao nível dos métodos de trabalho, logo na primeira presidência do Conselho de Segurança (em Abril de 1997), propusemos um número inusitado de debates abertos, para furar o secretismo das consultas informais. O nosso principal objectivo era chamar atenção para a necessidade de uma maior transparência daquele órgão, envolvendo os outros membros da Organização nos seus trabalhos. Se tudo se passa no segredo da torre de marfim de um directório, como podem as decisões do Conselho de Segurança ser tidas como legitimamente democráticas e portanto aceites como vinculativas pelo conjunto da comunidade internacional de que a ONU é o “rosto visível”?

Ainda quanto aos métodos trabalho, empenhámo-nos na activação dos trabalhos dos Comitês de Sanções, tomando a iniciativa de organizar, também no decurso da nossa primeira presidência, um encontro entre o Secretariado da Organização das Nações Unidas e os seis presidentes dos Comitês de Sanções então existentes e dos quais, nessa altura, só tinha actividade reconhecida o do Iraque por nós presidido. Juntamo-nos também, ainda neste domínio (métodos de trabalho), ao grupo que preconizava uma nova relação entre o Conselho de Segurança e os países contribuintes para as operações de paz, propugnando, nomeadamente, que a todos fosse dada uma oportunidade real de terem uma palavra a dizer no estabelecimento, acompanhamento e termo dos mandatos decididos pelo Conselho.

Quanto às regras de procedimento, procurámos sobretudo quebrar o “colete de forças” imposto pela “tradição dos permanentes”, por vezes com o conluio do Secretariado, sensível à força dos P-5.

É óbvio que nunca pusemos em causa a actividade do Secretariado, cujo papel procurámos valorizar como o de “árbitro imparcial”. Tínhamos aliás um aliado no próprio (então) novo Secretário-Geral, Kofi Annan, que acabara com o “espartilho” de um só interlocutor do Secretariado com o Conselho de Segurança (um Secretário-Geral adjunto), abrindo-o à audição dos responsáveis, que a vários níveis, dirigiam, na sede ou no terreno, as acções decididas pelas Nações Unidas. O nosso lema era que as consultas informais deveriam ser isso mesmo, visando fundamentalmente a busca de soluções de compromisso, e reservando-se as formalidades para as reuniões do Conselho nas suas diferentes formulações (abertas à participação de outros membros ou só à sua assistência, ou reservadas aos quinze membros). Além disso, sempre que necessário, defendemos que o Conselho de Segurança poderia reunir (de facto) informalmente, explorando as vias abertas pela chamada “fórmula Arria”. Utilizámos esta prerrogativa também logo na nossa primeira presidência do Conselho de Segurança, “conquistando” um novo formato para

uma reunião dedicada aos Direitos Humanos, em que o Conselho ouviu o Presidente da Amnistia Internacional, Pierre Sané.

Em conexão com uma maior abertura do Conselho de Segurança a debates públicos (abertos ou fechados à participação de outros membros), insistimos na conveniência de se alargarem os assuntos da agenda do Conselho, incluindo nela questões temáticas ou de ordem geral com impacto na eficácia do trabalho realizado pelo Conselho. Tínhamos nomeadamente em mente questões relativas aos Direitos Humanos e Humanitárias, mas estavam também em causa outras temáticas, como as sanções ou as causas dos conflitos. A reacção inicial foi extremamente negativa por parte de alguns parceiros. Recordo um colega britânico interrogando-se com ironia sobre “uma visão portuguesa” que não tinha em conta o facto de o Conselho de Segurança ser um órgão vocacionado para a acção e não um areópago destinado a seminários ou conferências dedicadas a generalidades... Acabámos por ter algum ganho de causa, muito ajudado por outros não permanentes, sobretudo a Suécia e a Coreia do Sul. Questões temáticas, como a “protecção dos protectores” em crises humanitárias, ou os refugiados, foram aceites pelo Conselho de Segurança. Curiosamente, a delegação permanente mais aberta neste ponto (o que foi essencial para que vingasse) foi a norte-americana. Ela própria prosseguiu depois na via da flexibilidade dos temas, regras e formatos das reuniões do Conselho, levando avante uma reunião ministerial anual dedicada à situação em África e culminando com a realização em 2000, na sede da Organização, de uma reunião com Jesse Helms, seguida de uma ida do próprio Conselho a Washington, enquadradas na procura de uma solução para a crise financeira provocada pela decisão das autoridades norte-americanas de não pagarem as suas contribuições para as Nações Unidas.

Se houve área que mereceu uma atenção particular nesse período por parte da Representação Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, essa foi a da problemática dos direitos humanos. Procurou-se utilizar o nosso mandato no Conselho para reforçar a consistência de uma atitude que tínhamos vindo a afirmar, nomeadamente em Genebra e em Nova Iorque, e que, aliás, se mantém, o que é importante numa altura em que se desenham “interpretações críticas” dos direitos do homem (e da própria democracia), como Daniel Lindenberg dá conta no seu recente ensaio *“Le rappel à l'ordre, essai sur les nouveaux réactionnaires”*. Enquanto membro não permanente, defendemos o entendimento que esta é uma matéria sobre a qual não devem ser feitas cedências. E estivemos bem acompanhados, não só no Conselho, mas também pelo próprio Secretariado das Nações Unidas. Neste campo, Kofi Annan desempenhou uma acção destacada, empreendendo reformas e dando passos de relevo na direcção desejada. Mas não deve ser subestimada a

posição (minoritária) daqueles que no Conselho colocam ainda entraves ao tratamento dos direitos humanos e das questões humanitárias, em nome de conceitos como a “soberania nacional”, a “não ingerência nos assuntos internos dos Estados”, o “respeito pela integridade territorial” ou “a dignidade das autoridades constituídas”. Persiste a polémica em torno da limitação desses conceitos, mas julgo que prevalece a defesa do primado do “acquis” já internacionalmente reconhecido.

Nessa óptica se orientou a participação no estabelecimento do Tribunal Penal Internacional, iniciativa fundamental entre as que se propõem reforçar a Lei e Ordem na arena mundial, e que se acabará por impor a visões limitadas, imediatistas ou de curto alcance dominantes na posição de certos países.

A discussão destes e doutros tipos de matérias pressupõem, como já aludi, uma abordagem mais global de temas relacionados com a actividade do Conselho, ultrapassando-se as meras questões individualizadas, entre Estados ou no seu interior. Por isso, a delegação portuguesa lançou, entre outras, a primeira semente da inclusão na agenda do Conselho do tema “peace building” no contexto das operações de paz. A nossa ideia vinha da convicção, crescente nas Nações Unidas, de que uma operação de paz eficaz tem de incluir uma componente a prazo, um olhar sobre o futuro, uma vez que a segurança é indissociável do desenvolvimento, dos valores democráticos e da afirmação dos direitos humanos necessários às reconciliações ou aos processos de reconstrução, nacionais ou internacionais. Ignorar estes aspectos interligados aumenta o risco de desperdício dos elevados investimentos feitos em várias operações de paz, num momento em que os recursos das Nações Unidas se continuam a revelar escassos e submetidos a um escrutínio apertado por parte de alguns dos seus membros mais influentes.

O caso de Timor-Leste veio depois a ser particularmente significativo da validade dessa visão, constituindo simultaneamente a maior missão das Nações Unidas, em termos quantitativos e qualitativos, e o seu maior êxito. Aliou as componentes militar, policial e civil com vista à administração de um território, o que implicou a execução de tarefas tão vastas e distintas como a segurança externa e interna, o estabelecimento de novas estruturas políticas, administrativas, jurídicas e educativas, a reconstrução financeira, económica e agrícola, a reabilitação de infra-estruturas em todos os domínios, e a assistência e organização de eleições, esforços que culminaram com a cerimónia de independência que teve lugar a 20 de Maio passado. A continuação da presença das Nações Unidas em Timor-Leste responde, aliás, às novas tarefas que elas vêm sendo chamadas a desempenhar, para além da consolidação ou restauração da paz.

Considero que a atitude voluntarista que tomámos em termos de abertura do Conselho de Segurança e de reforma dos seus métodos de trabalho nos permitiu ampliar o capital de simpatia junto da generalidade dos Estados membros das Nações Unidas, que continua a defender que o Conselho deve trabalhar de uma maneira mais democrática, sem perda de eficácia. No biénio de 1997-98, outras delegações dos membros não permanentes empenharam-se connosco na reflexão sobre estes pontos, tendo daí nascido uma iniciativa conjunta e um documento que foi apresentado com a assinatura dos dez eleitos no dia 22 de Dezembro, poucos dias antes da nossa saída do Conselho. Demos, assim, o nosso contributo para a alteração no modo de funcionamento do Conselho de Segurança, deixando uma porta aberta no domínio da reforma e dando continuidade ao trabalho de diversas delegações que, antes de nós, tinham lutado por abrir aquele órgão à participação de outros intervenientes essenciais para a apreciação correcta das situações, como os países vizinhos das áreas de conflitos, os representantes de agências especializadas das Nações Unidas e naturalmente as Organizações Não Governamentais.

Portugal efectuou um particular esforço para incorporar o contributo destas últimas nos trabalhos do Conselho de Segurança, mantendo contactos regulares com as Organizações Não Governamentais mais ligadas ao trabalho das Nações Unidas. Esse processo foi seguido por outras delegações como a norte-americana, tendo o então Representante Permanente, Bill Richardson, mencionado o precedente por nós criado para encetar contactos de idêntica natureza. Actuámos neste campo tendo sempre em atenção a actividade do grupo de trabalho que estuda o relacionamento e a participação das Organizações Não Governamentais nas diversas instâncias das Nações Unidas. Procurámos pôr em relevo as mais valias do seu trabalho para o Conselho, como as averiguações dalgumas delas no que respeita ao tráfico ilícito de armas ou a crimes contra a humanidade. Entendemos, creio que justamente, que o contributo dos Estados não membros do Conselho de Segurança, de agências especializadas das Nações Unidas, de organizações não governamentais e até mesmo de indivíduos teria de ser um elemento a reter. Isso levou Portugal, durante uma das nossas presidências do Conselho de Segurança, a convidar a Alta Comissária para os Refugiados, Sra. Ogata, para debater com aquele órgão os graves problemas humanitários na região dos Grandes Lagos, criando mais um precedente que tem tido continuidade.

A não observância do Direito Internacional, do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos encontra-se directamente relacionada com um instrumento de que o Conselho de Segurança se tem vindo progressivamente a socorrer para “corrigir desmandos”: a aplicação de sanções. À medida que ele se foi vulgarizando, cresceram as

interrogações relativamente à justiça da sua aplicação e à sua eficácia. De facto, esta depende, em larga medida, da sua aceitação pela comunidade internacional. E para que isso aconteça, as sanções têm de ser consideradas em geral como legítimas e justificadas. Só assim poderão ser aplicadas pelos Estados membros e, em particular, pelos vizinhos do país (ou actores) alvo da medida sancionatória. Foi-se, assim, tornando cada vez mais comum a noção de que as sanções têm de ser orientadas para o objectivo que se quer sancionar, evitando-se tanto quanto possível o impacto negativo inevitável, interior e exterior, sobre populações ou camadas de população inocentes. O conceito de “targeted sanctions” não é hoje praticamente posto em causa por ninguém. Existe igualmente o entendimento que as sanções não devem ser concebidas como fins em si mesmos, como meras medidas punitivas, devendo ser utilizadas como instrumentos destinados a repor a legalidade internacional, forçando os infractores a regressar ao bom caminho.

Em 1997 coube a Portugal a presidência do Comité de Sanções contra o Iraque criado pela resolução 661, para o qual foi reeleito no ano seguinte. Foi uma experiência valiosíssima. Assumimos essa presidência em simultâneo com a entrada em vigor da resolução 986, vulgarmente conhecida sob a fórmula “petróleo por alimentos”, que estabeleceu uma vasta operação humanitária destinada a minorar os efeitos sobre o povo iraquiano das graves medidas impostas ao regime de Bagdad. Numa altura em que esta questão volta a estar no topo da agenda internacional, julgo interessante relembrar o artigo publicado no n.º 19 da revista “Política Internacional” (Primavera-Verão de 1999) sobre a presença portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-98, em que se sintetizam os princípios que balizaram a nossa presidência do Comité de Sanções criado pela resolução 661:

- (i) Pugnámos pelo princípio da legalidade, exigindo de todos os países directamente interessados nesta questão, e não só do Iraque, um cumprimento escrupuloso do regime jurídico que lhe é aplicável;
- (ii) Dentro da defesa de um conceito de “sanções inteligentes” ou melhor direccionadas, actuámos por forma a evitar, na medida do possível, atingir as populações civis. O caso do Iraque tem demonstrado à evidência a ineficácia da imposição de sanções, quando essas medidas se revelam incapazes de atingir decisivamente os centros de decisão política do país, penalizando em contrapartida as camadas economicamente mais desfavorecidas da população;
- (iii) Apoiámos as propostas de reavaliação global das sanções impostas ao Iraque, como contrapartida ao cumprimento estrito por Bagdad das suas obrigações em matéria de desarmamento;

- (iv) Tentámos também evitar que o processo de autorização da aquisição de bens pelo Iraque, com base no mecanismo criado pela resolução 986, fosse instrumentalizado por considerações de ordem política;
- (v) Nunca encorajámos o uso da força contra o Iraque, mas não deixámos de reconhecer a inevitabilidade de tal medida nos casos em que o comportamento de Bagdad viola as deliberações do Conselho de Segurança e constitui um desafio inquestionável à autoridade daquele órgão.

Enquanto Presidente do Comité de Sanções, integrando uma missão especial das Nações Unidas, tive a ocasião de visitar o Iraque em 1998. Fiquei então mais convencido da necessidade de se acelerar a prestação do auxílio humanitário à população iraquiana, aliviando o estrangulamento da sua sociedade civil, o que procurei traduzir através da proposta de tornar mais expedita a ponderação de certos casos por aquele Comité. Procurámos, aliás, alargar a experiência que adquirimos e pô-la ao serviço de iniciativas tendentes a adquirir, em futuras operações do género, um equilíbrio mais justo entre os objectivos políticos e as consequências humanitárias.

Há mais de duas décadas, na nossa primeira passagem pelo Conselho de Segurança, ficou demonstrada a capacidade portuguesa de chefia em assuntos importantes da agenda internacional, com destaque para o desempenho da nossa delegação em questões de relevo como o (então) conflito entre a China e o Vietname e o papel assumido no conflito do Médio Oriente, ainda hoje com reflexos positivos, sobretudo no diálogo que Portugal mantém com os países árabes. Na nossa segunda experiência, em 1997-98, a agenda do Conselho de Segurança reflectia o peso das questões africanas, largamente dominantes, com o agravamento de vários focos de instabilidade em praticamente todas as zonas do continente ou com o aparecimento de novas tensões. Fomos, assim, chamados a intervir, pondo em acção o conhecimento específico que nos vem dos contactos contínuos e aprofundados que mantemos com África.

Angola assumiu, neste contexto, um lugar primordial. Procurámos ajudar as Nações Unidas a encontrar o passo certo, coadjuvando os esforços do falecido Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Maitre Baye. O insucesso do processo de execução do Protocolo de Lusaka não nos impediu de manter junto de outros Estados membros, do Secretariado e do próprio Kofi Annan, a pressão necessária para que o cansaço e a frustração não levassem ao abandono do caso angolano. O papel fundamental de Portugal como membro da “troika” de observadores do processo de paz, juntamente

com os EUA e a Federação Russa, foi sempre balizado pelo objectivo claro de cumprir o estipulado no Acordo de Bicesse e no Protocolo de Lusaka: a formação de um alargado Governo de Unidade e de Reconciliação Nacional, a transformação da UNITA num verdadeiro partido político, com a necessária desmilitarização, e a extensão da administração central a todo o território angolano. A ausência de vontade política por parte da UNITA, reconhecida unanimemente pela comunidade internacional, conduziu à imposição de novas sanções àquele movimento durante o nosso mandato no Conselho de Segurança. Portugal sublinhou claramente que entendia o regime então decretado como um estímulo para levar os seus dirigentes a cumprir os compromissos livremente subscritos, procurando simultaneamente retirar à UNITA os meios militares, financeiros e políticos para a prossecução da guerra e incentivando o Governo a criar verdadeiras condições de paz interna. Apesar das tentativas contrárias de vários quadrantes e diferentes motivações, a nossa delegação manteve-se também firme na defesa da vigência do quadro legal definido pelos Acordos de Paz. Haveria que completar as chamadas tarefas de Lusaka, logo que um cessar-fogo efectivo voltasse a entrar em vigor.

É, por isso, extremamente gratificante verificar a evolução positiva ocorrida desde que os dois signatários dos acordos restauraram a paz no país. Cumprido o enquadramento legal por ambos, as sanções começaram, naturalmente, a ser levantadas. Está, assim, aberta a via para o estabelecimento pleno em Angola de um Estado de Direito. O país, reconciliado e democrático, não só poderá internamente assegurar às suas populações o bem-estar que o seu reconhecido potencial económico permite, como contribuir decisivamente para a estabilidade regional. A presença de Angola no Conselho de Segurança no biénio 2003-04, consagrando o seu próprio processo de paz, constituirá também uma oportunidade histórica para o país se afirmar na cena internacional. Poderá ainda ser um contributo para todos os que, defendendo África como uma das prioridades da ajuda internacional, privilegiam as hipóteses de progresso e desenvolvimento em detrimento da eternização dos conflitos e crises.

A Guiné-Bissau constituiu um caso especial: nosso parceiro no Conselho durante um ano, o país, após a sua saída, entrou numa crise política de trágicas consequências. Portugal tomou a iniciativa da definição do enquadramento jurídico-político da questão no âmbito das Nações Unidas, na sequência da intervenção da CEDEAO em 1998. Integrámos desde o início “um grupo de amigos da Guiné-Bissau” no sistema das Nações Unidas e, juntamente com o Brasil, conseguimos que o papel da CPLP na gestão da crise fosse devidamente reconhecida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que não foi tarefa fácil. No decurso da segunda Presidência portuguesa daquele órgão, em Junho de

1998, fiz uma declaração à imprensa sobre a questão da Guiné-Bissau, para marcar o interesse da comunidade internacional em relação ao país e visando, com isso, ajudar a evolução interna. Isto, apesar de reticências no próprio Conselho quanto à consideração do assunto, por alguns considerado como meramente interno e não pondo em causa a paz e estabilidade internacionais.

Ainda em África, referência para a participação activa de Portugal na gestão das crises que tiveram lugar no Congo-Brazzaville, traduzida numa devastadora guerra civil, e na República Democrática do Congo, na sequência do fim do regime do Presidente Mobutu e com o início de uma guerra que perdura, com consequências devastadoras em termos sociais, económicos e humanitários para o país e a região. As Nações Unidas foram chamadas a intervir em 1997-98, no âmbito do continente africano, nos conflitos internos que prosseguiram ou eclodiram na Serra Leoa, Libéria, Somália, Sudão, Ruanda, Burundi e República Centro-Africana, mantendo-se também activas quanto às questões do Sahara Ocidental e da Líbia, e no acompanhamento do primeiro conflito clássico inter-estadual em África, a guerra entre a Etiópia e a Eritreia.

Outra zona do mundo que continua a merecer hoje em dia a atenção da comunidade internacional, e que ocupou grande parte da nossa atenção enquanto membros não permanentes do Conselho de Segurança em 1997-98, foi a ex-Jugoslávia. A gestão das várias operações de paz que ali tiveram lugar – SFOR e UNMIBH (Bósnia-Herzegovina), UNPREDEP (Macedónia), UNTAES (Eslavónia Oriental, Croácia) e UNMOP (Península de Prevlaka, entre a República Federal da Jugoslávia e a Croácia) – foi paralela à participação de tropas portuguesas no terreno, criando sinergias extremamente úteis em termos de cruzamento de informação político-diplomática e militar. A Representação Permanente de Portugal junto das Nações Unidas serviu durante o referido período de tempo, como um centro privilegiado de canalização de todos os dados que pudessem vir a ter uma implicação prática no teatro das operações. No Conselho de Segurança, coube-nos liderar o processo de adopção de declarações e de resoluções daquele órgão. Esta atitude correspondeu a um pedido de vários membros permanentes e não permanentes, não podendo ser desligada do facto de Portugal ser Estado parte da NATO e membro do Comité Coordenador e Consultivo do Grupo de Contacto em Nova Iorque, mais conhecido pelo acrónimo CCP. Uma última referência para o tratamento da questão Kosovo no sistema das Nações Unidas e, em particular, no Conselho de Segurança. O papel de liderança assumido pela NATO relegou o Conselho para um plano secundário, incapaz como foi de gerar um consenso imprescindível à sua efectiva capacidade de decisão. Em causa esteve a ameaça de veto da Federação Russa face a um eventual uso da força contra

a Sérvia. Tal como aconteceu na mesma época com a questão do Iraque, a falta de eficácia do Conselho e a sua incapacidade de agir foram determinadas, exclusivamente, pela ausência de entendimento entre os “aristocratas” do veto. O que não impediu que os Estados Unidos (e apoiantes) recorressem, em ambos os casos, embora em escala e com fundamentação legal diversa, ao uso da força.

No decurso da nossa presidência do Conselho de Segurança apresentámos a proposta de organizar uma sessão formal sobre a Bósnia Herzegovina, que acabou por ser reduzida a consultas informais. Foi a última presença de Carl Bildt no Conselho de Segurança, criando alguma expectativa, e marcando um interesse renovado pela situação nos Balcãs. Destaco ainda que, na qualidade de Presidente do Conselho de Segurança, tive a oportunidade de receber e discutir com Ibrahim Rugova, com vista a reduzir os perigos da escalada de violência no Kosovo.

Não querendo ser exaustivo em relação à (sempre) extensa agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não posso deixar de fazer uma última referência ao conflito, ainda hoje potencial, entre duas potências nucleares asiáticas, a Índia e o Paquistão. Na qualidade de Presidente daquele órgão, fui chamado a gerir a crise que ocorreu em Junho de 1998 entre os dois países. O Conselho de Segurança tomou, então, uma posição firme em relação às experiências nucleares dos dois países, tendo-se pela primeira vez pronunciado sobre questões ligadas ao desarmamento nuclear no plano internacional. De facto, foram condenados, sem ambiguidades, todos os ensaios nucleares, tendo o Conselho de Segurança instado ainda as partes a aderirem ao “Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty”.

No Verão passado reencontrei em Nova Iorque o Embaixador Jamsheed Marker, que foi Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Timor-Leste. Está a preparar um livro acerca dessa sua experiência ao longo de cerca de três anos (1997-99), que conta publicar na próxima Primavera. É actualmente professor numa Universidade da Florida, onde lecciona a cursos de pós-graduação matérias relativas à diplomacia e às relações internacionais, com especial incidência sobre as Nações Unidas. Falámos um pouco acerca da polémica em torno do multilateralismo, tão em voga nos Estados Unidos (e não só), sobretudo face às posições da Administração Bush. Sublinhou-me o entusiasmo que estas matérias despertam, o interesse com que os alunos seguem as suas aulas e a vivacidade dos debates que completam a formação teórica que procura transmitir. Curioso, perguntei-lhe qual a bibliografia que recomendava aos seus alunos. Respondeu-me que se limitava a indicar duas obras de base: uma sobre as Nações Unidas, sobretudo descritiva do sistema, que dá aos estudantes a preparação de base suficiente para poderem seguir e

tomar posição quanto às grandes questões internacionais; e outra, essa específica, dedicada aos direitos humanos (“Taking Suffering Seriously”). Não sei se a questão de Timor-Leste influenciou Jamsheed Marker... Independentemente disso, é significativo e, no meu ponto de vista, pertinente e de aplaudir, que uma Universidade dê esse relevo àquela matéria. Mas como fazia em relação a outros temas, por exemplo a actuação do Conselho de Segurança? Com alguma surpresa minha, retorquiu que não via necessidade de individualizar obras teóricas de apoio. Limitava-se a aconselhar a leitura regular de certos jornais diários e de algumas revistas internacionais. Concordou comigo que existe, hoje em dia, uma “falta de memória” no plano internacional, que se reflecte por vezes negativamente na acção política e diplomática. Mas considera que a resposta à vontade de conhecimento está ligada à velocidade com que as crises se sucedem, ao lugar que ocupam nos “media” internacionais e às adaptações constantes de que o sistema internacional (a começar pelo Conselho de Segurança) dá mostras para responder às prioridades e urgências do momento. Reflectindo sobre a nossa troca de impressões, creio que a intenção de Marker é procurar, a partir de casos concretos de mais fácil compreensão para os seus estudantes, construir o quadro de princípios que deverá presidir à sua actuação profissional futura. E aí ganha ainda mais evidência a excepção feita aos Direitos do Homem...

O recente debate na Assembleia Geral sobre o relatório do Conselho de Segurança, a que acima já fiz referência, contou com a notável intervenção do Embaixador de Singapura. Não resisto a transcrever uma passagem da sua referência aos membros eleitos e aos P-5, que reavivou a minha própria experiência: “Entrar no Conselho de Segurança, especialmente pela primeira vez, é como saltar subitamente para um comboio em movimento. Apertamo-nos na última carruagem (...) Andamos de carruagem em carruagem tentando perceber como trabalha um dos mais importantes veículos da paz e segurança internacionais. Mas, em dois anos, nunca conseguimos atingir a máquina do comboio. E muito menos ocupar o lugar do maquinista (...) Quando os dois anos acabam, somos atirados do comboio em movimento (...) Não estamos a revelar quaisquer segredos se dissermos que os principais destinos deste comboio são estabelecidos pelos P-5”. Os anos parece não terem passado...

Mas será que o Conselho só é estável em matéria de defesa dos privilégios dos poderosos? Apesar das suas fraquezas e da necessidade de reformas, seria injusto afirmá-lo. Como tenho repetido publicamente, considero que as Nações Unidas em geral, incluindo o próprio Conselho de Segurança, responderam positivamente a muitos dos ideais que presidiram à sua instituição: o direito à vida (e a uma vida melhor), à liberdade, à autodeterminação e independência, ao acesso às riquezas e às transacções comerciais, em

suma, a uma democratização da ordem mundial e mesmo a uma melhor segurança individual e colectiva. O que resta é, ainda, um longo caminho a percorrer para fazer face aos problemas que persistem: da pobreza crónica à intolerância, da disseminação de doenças à degradação ambiental, da proliferação das drogas aos tráficos ilícitos de armas, das violações de direitos básicos ao terrorismo internacional. Fazer face a esses e outros flagelos mundiais obriga-nos a elevar o projecto de cooperação multilateral a novos níveis. Por isso subscrevo a convicção de Kofi Annan de que as Nações Unidas, com a legitimidade e o alcance global de que gozam, estão numa posição única para ajudar os decisores mundiais a enfrentarem os desafios que se lhes deparam de uma forma abrangente e integrada.

Recordo, com o maior apreço, a delegação que me acompanhou nos trabalhos do Conselho de Segurança no biénio de 1997-98: José Tadeu Soares, Ana Gomes, Nuno Brito, António Ricoca Freire, João Madureira, António Melo, Maria Amélia Paiva, Fernando Andresen Guimarães, António Gamito, Paula Escarameia, Rui Vinhas, Regina Emerson e José Alberto de Sousa.

As Nações Unidas e as Operações de Paz: uma Perspectiva Organizacional

Carlos Martins Branco

Peacekeeping Affairs Officer no DPKO

Resumo

Neste trabalho o autor descreve o modo como a ONU se tem vindo a articular organizacionalmente para levar a cabo o “peacekeeping”, ou seja, para planejar, preparar e dirigir operacional e estrategicamente as operações de paz; e, simultaneamente, analisa a natureza desses mesmos arranjos organizacionais, avaliando o seu impacto nas capacidades da Organização naqueles domínios. O estudo foi organizado em duas grandes partes: uma dedicada aos ajustamentos organizacionais no Secretariado, e a outra às questões do comando e controlo, e do relacionamento do Secretariado com as missões no terreno. A primeira parte foi ainda sub-dividida em três grandes períodos os quais correspondem, de um modo geral, às missões de paz tradicionais, às de segunda-geração e às de administração transitória / “peacebuilding”.

Abstract

The author describes in this work the way how the UN has been organizing itself to carry out peacekeeping, that is, to plan, to prepare and to direct operationally and strategically peace operations, and, simultaneously, analyses the nature of those organizational arrangements, assessing their impact on the capacities of the Organisation in those realms. The study was carried out into two major parts: one dedicated to the organizational arrangements in the Secretariat, and the other concerned with command and control issues, and the relationship between the Secretariat and the missions on the ground. The first part was still divided into three major periods which relate to, in general terms, with traditional peacekeeping, second-generation operations and transitional administration / peacebuilding.

“... A reforma [da ONU] é um processo, não é um acontecimento...”

Kofi Annan

I. Introdução

Pretendemos com o presente artigo descrever o modo como a ONU se tem vindo a articular organizacionalmente para levar a cabo o “peacekeeping”, ou seja, para planejar, preparar e dirigir estratégica e operacionalmente as operações de paz; e, simultaneamente, reflectir sobre a natureza desses mesmos arranjos organizacionais, avaliando o seu impacto nas capacidades da Organização naqueles domínios.

Entendemos como operações de paz o “preventive deployment”, o “peacekeeping” e o “peacebuilding”, isto é, todas aquelas intervenções da ONU em conflitos intra ou inter estados que envolvam o emprego de meios militares, tanto de observadores desarmados como de forças. Não incluímos neste conceito as operações de imposição da paz.

O facto das operações de paz não se encontrarem previstas no texto da Carta das Nações Unidas (Carta) não impediu que estas se viessem a revelar como um dos principais instrumentos da ONU no capítulo da paz e da segurança internacionais, ao ponto de se confundirem com a própria Organização. Mas ao invés do previsto no Artigo 47º da Carta, o qual estabelece um “Military Staff Committee” (MSC) para a direcção estratégica das forças armadas colocadas à disposição do Conselho de Segurança para “debelar ameaças e perturbações da paz, e actos de agressão”, a Carta não prevê qualquer mecanismo organizacional para lidar com as operações de paz¹.

Para ultrapassar essa lacuna foram ensaiados, ao longo dos 50 anos de vida da Organização, vários arranjos organizacionais os quais, normalmente, se inseriam em processos mais gerais de reforma. Com o aumento do número e complexidade das operações de paz, as estruturas criadas, de natureza iminentemente *ad hoc*, foram assumindo progressivamente um carácter permanente.

1 Conforme previsto no Artigo 47º da Carta, o MSC aconselha e apoia o Conselho de Segurança em todas as questões relacionadas com a manutenção da paz e segurança internacionais; o emprego e comando de forças militares colocadas à disposição da ONU; a regulamentação de armamentos; desarmamento, e direcção estratégica das forças. Para além do Artigo 47º, também os Artigos 26º, 43º, 44º e 46º regulam os termos da intervenção do MSC. Embora a Carta determine que o MSC é composto pelos CHODs dos P-5, na prática estes delegam a sua autoridade em oficiais Gerais de duas estrelas os quais, por sua vez, para as tarefas do dia-a-dia, subdelegam nos Conselheiros Militares das Missões Permanentes junto da ONU. O MSC reúne pelo menos uma vez em cada duas semanas, em reuniões à porta fechada, rodando a sua presidência mensalmente entre as 5 delegações. Na reunião participa um representante do Secretariado.

Para simplificar a apresentação dos assuntos, dividimos o trabalho em duas grandes partes. Na primeira, descrevemos os ajustamentos organizacionais no Secretariado onde, por ser o órgão responsável pela direcção política e administrativa das operações de paz, se verificaram as mudanças estruturais mais importantes. Simultaneamente, procurámos avaliar o seu impacto na capacidade da ONU para gerir as operações tanto em Nova Iorque como no terreno. Procurámos ainda não esquecer as entidades do sistema da ONU que não fazendo parte do Secretariado participam, de uma ou outra forma, nas missões de paz, sobretudo nas chamadas operações multidimensionais e de “peacebuilding”². A segunda parte do trabalho é dedicada à análise das questões do comando e controlo, e do relacionamento do Secretariado com as missões no terreno.

Na primeira parte considerámos três períodos os quais correspondem, sensivelmente a três tipos diferentes de missões de paz³: o primeiro corresponde à Guerra-Fria e ao predomínio dos conflitos entre estados (Secção II), nos quais as forças da ONU se dedicavam principalmente a tarefas de observação ou de interposição; é o chamado período do “peacekeeping” tradicional; o segundo período corresponde aos anos noventa, ao pós-Guerra-Fria e ao predomínio dos conflitos intra-estado e das operações designadas de “segunda-geração” (Secção III); e, finalmente, o terceiro período, dos finais dos anos noventa até à presente data (Secção IV), caracterizado pelo envolvimento da ONU em operações de “peacebuilding”⁴.

A reforma da ONU não se esgotou no processo iniciado em 2000, na cimeira do Milénio, nem nos aspectos das operações de paz. Nos finais de 2002, o Secretário-Geral procurou dar-lhe um novo impulso. A 23 de Setembro de 2002, publicou um relatório com

2 Não incluímos nesta análise o Conselho de Segurança, a Assembleia-Geral e o Secretário-Geral, pelo facto de não terem sido objecto de alterações estruturais significativas, apesar da máxima importância das funções que lhes estão atribuídas no âmbito das operações de paz.

3 Esta sistematização não deve ser encarada de uma forma rígida. Há algumas excepções que não se enquadram na divisão sugerida. O primeiro envolvimento da ONU em conflitos intra-estado remonta aos anos 60, no Congo; do mesmo modo, o primeiro envolvimento da ONU em operações de “peacebuilding”/Administração Transitória ocorreu ao início dos anos noventa, no Camboja.

4 O jargão do “peacekeeping” presta-se frequentemente a confusões. O facto de expressões como segunda-geração, multifuncional, multidimensional e “peacebuilding” exprimirem conceitos parecidos justifica uma clarificação adicional. Hillen, numa observação que subscrevemos, considera operações de segunda-geração aquelas que operam em ambientes politicamente menos favoráveis, normalmente no seio de guerras civis. Não exigem o requisito de um acordo de paz prévio. Nestas operações, o emprego da força pode coabitar com práticas das operações de paz tradicionais. Por sua vez, as operações de “peacebuilding” operam em ambientes políticos favoráveis, normalmente após se ter conseguido um acordo político, sempre acompanhados de compromissos tangíveis das partes com o processo de paz. O sucesso destas operações depende, acima de tudo, de considerações políticas. Ambas as operações de segunda-geração e “peacebuilding” são multidimensionais ou multifuncionais; diferem, contudo, nas premissas.

o título “o Reforço da ONU: uma Agenda para a Continuação da Mudança”, no qual propunha uma nova abordagem para o tratamento das questões orçamentais e dos recursos humanos da Organização. Apesar da sua óbvia relevância, estas questões não serão abordadas no presente trabalho.

II. Dos Primórdios ao fim da Guerra-fria

A ONU foi concebida essencialmente como uma organização política e não como uma aliança militar. Assim, quando em 1948 se viu envolvida pela primeira vez numa missão de paz, a ONU não dispunha dos órgãos de planeamento necessários; o MSC encontrava-se vocacionado apenas para as operações concebidas nos termos do Capítulo VII da Carta.

Com o aumento do número das operações de paz, tornou-se necessário reorganizar o Secretariado. Na década de cinquenta, o Secretário-Geral Dag Hammarskjöld viu-se confrontado com a necessidade de aumentar o seu estado-maior criando dois cargos de Sub-Secretário-Geral (USG) sem pasta, e respectivo pessoal de apoio, com o objectivo de lidar com aquilo a que hoje se chama “peacemaking” e “peacekeeping”.

Em 1961, estes dois USGs passaram a designar-se USGs para os Assuntos Políticos Especiais, sendo atribuída a um deles a responsabilidade pelo funcionamento das operações de paz e aspectos políticos subjacentes⁵; e ao outro, as tarefas de mediador e “troubleshooter” do Secretário-Geral (SG)⁶. O então criado Gabinete dos Assuntos Políticos Especiais (OSPA), chefiado por um destes USGs, tornou-se o órgão do Secretariado responsável pelo planeamento e pela direcção estratégica e operacional das operações de paz, para além de ser o principal conselheiro do SG nestes assuntos.

Apesar das operações de paz serem uma função “quasi-militar”, a ONU não dispunha de um estado-maior militar. A existência do MSC, embora inactivo, inviabilizava a criação de uma estrutura militar paralela, o que só poderia ocorrer através da alteração da Carta. Contudo, a necessidade de conhecimento militar para planear e operar estas operações levou Hammarskjöld, numa medida sem precedentes, a nomear um conselheiro militar (MILAD) para o seu estado-maior quando lhe foi pedido, em 1956, para organizar a UNEF I, a primeira grande operação de paz, e em 1960, para dirigir a operação da ONU no Congo⁷.

5 Ralph Bunche e José Rolz-Bennet foram os primeiros a ocupar estes cargos.

6 Javier Pérez de Cuellar foi responsável por este cargo até ser seleccionado Secretário-Geral em 1981.

7 Hammarskjöld nomeou como MILAD para a operação do Congo, o General Indiano Indarjit Rikhye, o qual tinha comandado as tropas indianas da UNEF I, no Médio Oriente, em 1957.

O MILAD passou a integrar o Gabinete do Secretário-Geral, mantendo-se o cargo até ao final da operação. O MILAD e o seu pequeno estado-maior de meia dúzia de oficiais funcionavam, para todos os efeitos, como as operações militares do “peacekeeping”. Ao MILAD era pedido, acima de tudo, que mantivesse a discrição⁸. A criação do cargo de MILAD foi um expediente do Secretário-Geral para contornar a ineficácia do MSC sem, contudo, ferir as prescrições da Carta.

Com a expansão das responsabilidades da ONU no “peacekeeping”, U Thant, o sucessor de Hammarskjöld, voltaria a designar Rikhye como seu Conselheiro Militar, mas agora para lidar com todas as operações de paz e não apenas com um caso particular. A operação militar no Congo tinha tornado óbvia a necessidade de dotar a Organização com uma componente militar.

No final dos anos sessenta tinham terminado quase todas as operações de paz. Após a retirada da UNEF I de Gaza e do Sinai, no início de 1969, restavam no terreno apenas dois grupos de observadores militares (Médio Oriente e Caxemira) e uma missão em Chipre. Exceptuando alguns incidentes esporádicos, as operações tinham-se transformado em rotina. As necessidades de aconselhamento militar tornaram-se diminutas deixando-se novamente de justificar o cargo de Conselheiro Militar. No início de 1969, o cargo foi abolido mantendo-se no Gabinete do USG/SPA apenas um Oficial de Ligação (MLO).

Em 1965, a Assembleia-Geral (GA) decide criar o Comité Especial para as Operações de Paz (Comité Especial), o qual foi mandatado para levar a cabo uma profunda revisão todos os aspectos relacionados com as operações de paz, incluindo o financeiro⁹, e definir as linhas orientadoras do trabalho da ONU neste domínio¹⁰. O Comité Especial enfrentou imensas dificuldades devido aos interesses divergentes das grandes potências¹¹. Só em 1976 se conseguiu chegar a um acordo provisório sobre as orientações estratégicas a adoptar para as missões de paz. A extrema relevância do trabalho do Comité Especial no âmbito da definição de políticas estruturantes para o “peacekeeping” fez com que a GA, em 1990, aprovasse a transformação do seu mandato em “open-ended”¹². O Comité

8 Rikhye, Indar, *The Politics and Practice of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future*, Canadian Peacekeeping Press, 2000, p. 134.

9 Resolução da Assembleia-Geral 2006 (XIX), de 18 de Fevereiro de 1965.

10 Ver o A/736, de 12 de Dezembro de 1968, p. 3. O Comité Especial integra-se no Comité Especial Político e de Descolonização (4º Comité), através do qual reporta à Assembleia-Geral.

11 Esta dificuldade encontra-se bem patente em vários relatórios do Comité Especial. Ver, por exemplo, o A/31/337, de 23 de Novembro de 1976, parágrafo 6.; o A/32/394, de 2 de Dezembro de 1977; e o A/35/532, de 22 de Outubro de 1980.

12 A/45/330, de 12 de Julho de 1990.

Especial passaria a ser o grande fórum de discussão dos assuntos relacionados com o “peacekeeping”.

Em Outubro de 1973, na sequência da guerra Israelo-Árabe, foi criada a segunda força de paz para o Médio Oriente (UNEF II), sendo necessário reactivar o cargo de Conselheiro Militar, mas agora com a designação explícita de Conselheiro Militar do Secretário-Geral. A nomeação do MILAD como um elemento do Gabinete do Secretário-geral viria a ser bastante polémica. A controvérsia insere-se num debate mais profundo sobre o papel dos militares na ONU, o qual será adiante afluído em diversas ocasiões. Nesta altura, militares especialistas em logística e transporte aéreo passaram a integrar o “Field Service Staff”.

Em meados da década de oitenta, com apenas um punhado de missões relativamente estáveis em curso, o pequeno núcleo do OSPA era mais do que suficiente para as necessidades do “peacekeeping”. Para além disso, o apoio diário às missões – transporte, logística, comunicações e orçamento – era tarefa de outra parte da burocracia – a “Field Operations Division” (FOD) –, a qual dependia do Departamento de Administração e Gestão (DAG). Esta dupla dependência criava imensas dificuldades de coordenação, e introduzia mecanismos de difusão da autoridade extremamente prejudiciais ao bom funcionamento das missões no terreno.

Ainda na década de oitenta, já durante o mandato de Javier Pérez de Cuellar, numa decisão que se viria a revelar profundamente desastrosa, o cargo do USG responsável pelo “peacemaking” foi abolido e as suas funções foram transferidas para o Gabinete Executivo do SG, separando os aspectos operacionais dos aspectos políticos das operações de paz.

O súbito aumento do número de missões de paz no final da década de oitenta/início dos anos noventa veio abalar profundamente a estrutura instalada. Comparativamente com 1985, a ONU encontrava-se agora envolvida em mais do dobro das missões, com a agravante de serem muito mais complexas. Contudo, o total do pessoal envolvido no planeamento militar, direcção política e gestão operacional destas operações era inferior a duas dezenas; apesar do seu inquestionável profissionalismo e dedicação, era-lhes extremamente difícil responder adequadamente às solicitações. Dadas as dificuldades do Secretariado para fazer face a estes problemas, ainda se tentou, mas sem sucesso, envolver o MSC nas operações de paz¹³.

13 A União Soviética sugeriu em várias ocasiões que o MSC assumisse responsabilidades no domínio do “peacekeeping”. Por sua vez, o Canadá, em 1972, recomendou que o MSC funcionasse como órgão de conselho na elaboração e revisão dos mandatos das missões; em 1995, Boutros-Ghali defendeu a implementação do Art.º 43; também a Resolução do Conselho de Segurança 1327 (2000), de 13 de Novembro de 2000, Anexo IV, refere a necessidade de “...considerar a possibilidade de usar o MSC como um dos meios de aumentar as capacidades de “peacekeeping” da ONU...”

III. Os Anos Noventa

Nos primeiros anos da década de noventa, a ONU entra num processo de reformas cujo impacto no domínio das operações de paz se prolongaria até à presente data. Se por um lado estas reformas visavam superar a evidente falta de recursos, nomeadamente humanos por outro, procuravam encontrar soluções para a dramática falta de coordenação no Secretariado e para a difusão de autoridade pelos diversos organismos envolvidos nas missões de paz, as quais tanto prejudicavam a credibilidade e a qualidade do desempenho da Organização. Estas reformas não só significavam que o “peacekeeping” tinha vindo para ficar, mas também denotavam o reconhecimento explícito de que as missões de paz se tinham transformado numa das actividades mais importantes da ONU, se não mesmo a mais importante¹⁴.

Embora o processo de reforma tenha sido mais ou menos contínuo neste período, é possível individualizar três grandes momentos: 1992, quando se decide extinguir o OSPA e se cria, finalmente, um órgão dedicado exclusivamente às operações de paz, o Departamento de Operações de Apoio à Paz (DPKO), substituindo os arranjos precedentes de natureza mais ou menos *ad hoc*; 1993, em que se procura corrigir algumas insuficiências da reforma implementada em 1992; e, finalmente, 1997, no “rescaldo” da nomeação de Kofi Annan para Secretário-Geral. Como veremos adiante, entre 1992 e 1996, através de uma interpretação mais liberal da Carta, foi possível a um Secretariado mais agressivo, coeso e reforçado, acrescentar à estrutura legal e funcional da ONU capacidade para criar e gerir operações militares¹⁵.

A Reforma de 1992

O referido aumento do número e complexidade das missões de paz tornou necessário, não só o reforço dos exíguos recursos humanos do Secretariado mas também a criação de

14 Apesar de se ter reconhecido o carácter permanente do “peacekeeping”, a discussão sobre o assunto não tinha sido dada por concluída. O financiamento das operações de paz através da “Support Account”, fora do orçamento ordinário, é um exemplo do pensamento ainda existente sobre a matéria. Não é por acaso que passados alguns anos, o Relatório Brahimi vem chamar à atenção para a impossibilidade de se continuar a confundir a natureza temporária de certas operações com a evidência do carácter permanente do “peacekeeping” e de outras actividades de manutenção de paz, as quais se haviam transformado no “core business” da ONU.

15 Hillen, John, *Blue Helmets: The Strategy of the UN Military Operations*, Brassey's, London, 1998, p. 16.

uma nova estrutura que permitisse uma gestão mais eficiente e eficaz das missões no terreno. Disso dão conta vários relatórios do Comité Especial e deliberações da Assembleia-Geral, as quais reconhecem a dispersão dos assuntos relacionados com as operações de paz por diversos organismos, chamando à atenção para a necessidade de integrarem o seu trabalho¹⁶.

Como já foi referido, apesar da ONU se ter iniciado no “peacekeeping” em 1948, o Secretariado nunca teve um Departamento dedicado exclusivamente a esta actividade. Tornava-se premente criar tal órgão. Assim, no início de 1992, na sequência do debate gerado no interior da Organização, o então Secretário-Geral Boutros-Ghali procede a uma reforma generalizada da estrutura superior do Secretariado¹⁷.

A nova organização substituiu uma estrutura com mais de duas dúzias de USGs e um número semelhante de Secretários-Gerais-Adjuntos (ASGs) na dependência directa do SG, desprovida de mecanismos de coordenação lateral, por um número de Departamentos e Gabinetes substancialmente mais reduzido. No âmbito desta reforma é extinto o OSPA, responsável, entre outras coisas, pelo planeamento e direcção das operações de paz, e é criado o DPKO, chefiado por um USG, dedicado apenas ao “peacekeeping”¹⁸. O MILAD passou a integrar o recém-criado Gabinete do USG/DPKO. Num arranjo organizacional um tanto ou quanto *sui generis*, o MILAD aconselhava agora o Secretário-Geral *através* do USG/DPKO.

A transferência do MILAD do Gabinete do Secretário-Geral para o DPKO foi explicada com base em questões de pragmatismo funcional. Mas, intencionalmente ou não, esta mudança contribuiu para reduzir significativamente a influência do MILAD no Gabinete do Secretário-geral¹⁹. A sua colocação abaixo do USG e dos dois ASG do Departamento deixou de ser um cargo apetecível para um Major-General e, muito menos, para um Tenente-General²⁰. Com a reorganização de 1992, a função militar baixou de categoria no processo de consulta o que, a nosso ver, não viria a ser benéfico para o desempenho da Organização no domínio do “peacekeeping”.

16 Ver, por exemplo, a A/RES/46/48, de 9 de Dezembro de 1991, parágrafo 22.

17 Para informação mais detalhada sobre a reestruturação do Secretariado proposta por Boutros-Ghali ver o A/46/882, de 21 de Fevereiro de 1992. Ver também a Resolução da Assembleia-Geral (A/RES/46/232, de 2 de Março de 1991), a qual autoriza o Secretário-Geral a iniciar a reforma do Secretariado.

18 O DPKO apoiava ainda o Conselho de Segurança e a Assembleia-Geral em assuntos de particular relevância, e secretariava o Comité Especial. Sobre as funções do DPKO e órgãos subordinados consultar o ST/SGB/ /Organisation (Functions and Organisation of the DPKO), de 22 de Março de 1995.

19 Rykhie, obra citada, p. 138.

20 Idem.

No âmbito da reforma de 1992 é também criado o Departamento de Assuntos Políticos (DPA), o qual incorpora a maioria e, nalguns casos, a totalidade das funções do antecedente a cargo de cinco Departamentos e Gabinetes envolvidos nos chamados assuntos políticos. A diplomacia preventiva, prevenção de conflitos e “peacemaking” (“early warning” incluído), funções anteriormente a cargo do Gabinete Executivo do SG, ficaram a cargo do DPA, o qual passou também a ser o Departamento líder em assuntos de “peacebuilding”²¹. Foi-lhe ainda atribuída a responsabilidade de formular políticas no domínio da paz e da segurança internacional.

Ao atribuir a responsabilidade primária pelo “peacekeeping” ao USG/DPKO, e pelo “peacebuilding” ao USG/DPA, actividade esta intimamente ligada com o “peacemaking”, procurou-se estabelecer domínios distintos de actuação para cada Departamento e, assim, evitar duplicações funcionais. Na prática estas distinções nem sempre eram fáceis de fazer, não se conseguindo, portanto, desvanecer as disputas entre os diversos Departamentos para aumentarem os seus pelouros e áreas de intervenção. Este problema era notório em vários domínios, por exemplo, na falta de comunicação entre os negociadores e planeadores das missões, leia-se DPKO e DPA, uma vez lançada uma operação.

Com esta reforma, o Secretário-Geral passou a dispor de um estado-maior para o planeamento e para a gestão das operações de paz onde se juntavam, pela primeira vez, num mesmo organismo e sob um mesmo comando três funções fundamentais: política, militar e administrativa desempenhadas respectivamente pelo USG /DPKO, pelo Conselheiro Militar e pela FOD, criando-se um potencial de coordenação e integração sem precedentes. Contudo, não foram incorporadas no DPKO partes fundamentais da FOD responsáveis pelo apoio administrativo-logístico às operações, as quais continuaram na dependência directa do Sub-Secretário-Geral para a Administração e Gestão²². A responsabilidade por importantes actividades relacionadas com a cadeia de comando das operações continuava dispersa por diferentes órgãos do Secretariado²³.

Ao não se estabelecer uma clara cadeia de comando no Secretariado, não se criaram os mecanismos de coordenação necessários para ultrapassar as divergências entre os diferentes sectores da burocracia interessados em conservar as suas fontes de poder²⁴. Apesar de

21 Para informação mais detalhada sobre a organização e funções do DPA, ver o ST/SGB/Organisation, DPA, de 15 de Fevereiro de 1996.

22 Ver o A/47/253, de 4 de Junho de 1993, parágrafo 68. Para mais detalhes sobre a organização, descrição e funcionamento da “Field Operations Division” ver o ST/SGB/Organisation, de 3 de Dezembro de 1992. Para além das missões do DPKO, a FOD passou também a apoiar as operações do DHA, DPA e UNSECOORD.

23 Hillen, obra citada, p. 47.

24 Sobre este assunto ver, por exemplo, o A/47/253, parágrafos 23 e 67.

se terem verificado melhorias, o novo desenho organizacional não integrou uma série de funções co-relacionadas. As mudanças organizacionais implementadas não conseguiram inverter a crescente descentralização das funções no Secretariado e a consequente difusão de autoridade na gestão das operações²⁵.

O facto do “peacemaking”, “peacekeeping” e “peacebuilding”, sobretudo estas duas últimas actividades, se intersectarem não só temporalmente como conceptualmente, criava zonas cinzentas onde a responsabilidade era disputada por vários Departamentos, e onde a competição muitas vezes se sobrepunha à cooperação, dificultando a coordenação. Isto era particularmente pertinente no que respeitava ao relacionamento entre o DPKO e o DPA, em termos das suas responsabilidades funcionais e dependência. No domínio da alteração do regime de duplicação de responsabilidades existente, a reforma de 1992 ficou bastante aquém do esperado.

Outra questão de primordial importância prendia-se com o estatuto legal, autoridade, e responsabilidades do recém-criado cargo de USG/DPKO²⁶. As suas atribuições nunca foram verdadeiramente codificadas, mantendo-se muitas das ambiguidades do seu antecessor USG/OSPA. Recorrendo à analogia com o Exército Americano, efectuada por Hillen, o cargo de USG/DPKO era muito parecido com o do “Chairman of the Joint Chiefs of Staff”. Em situações de guerra, o “chairman” não se encontra na cadeia de comando, a qual vai directamente do Presidente para o Secretário da Defesa, e deste para o comandante das forças. Como conselheiro militar do Presidente, o exercício de maior ou menor autoridade do “chairman”, depende muito das suas relações pessoais com o Presidente²⁷. O USG/DPKO continuava a aparecer na cadeia de comando, mas na realidade funcionava muito mais na função de conselheiro, como um Chefe de Estado-Maior numa organização militar.

Embora o Secretário-Geral seja nominalmente o responsável pela direcção das operações de paz, quem na prática dirige as operações é o DPKO. Contudo, o DPKO não dispõe de um centro de operações para realizar essa função²⁸. Na sua essência, o DPKO assemelha-se mais com um estado-maior coordenador do que com um comando operacional. Por outro lado, o Secretariado continuava sem capacidade para responder aos pedidos efectuados pelas missões a qualquer hora do dia; a estrutura do Gabinete do MILAD, para além de não dispor de um sistema de comunicações seguras, nem de sistemas avançados de

25 Berdal, Mats R., *Whither UN Peacekeeping?*, Adelphi Paper 281, Outubro 1993, p. 52.

26 Na realidade o cargo apenas seria criado em Fevereiro de 1993.

27 Hillen, obra citada, p. 47.

28 Berdal, obra citada, p. 54.

processamento e de gestão de informações, mantinha-se exígua para executar aquilo que lhe era exigido; o âmbito de intervenção da polícia civil nas missões de paz de segunda-geração tinha-se alterado consideravelmente, justificando plenamente a criação de um “Senior Police Adviser” (SPA).

A Reforma de 1993

Por não responder a um conjunto alargado de questões importantes, algumas das quais referidas na secção anterior, a reforma de 1992 foi objecto de várias críticas, as quais se fizeram ouvir tanto no Comité Especial como na Assembleia-Geral, levando a uma nova reestruturação do DPKO, em 1993²⁹. Em Setembro, a FOD foi totalmente incorporada no DPKO, na dependência do Gabinete para o Planeamento e Apoio (OPS), passando a designar-se por “Field Administration and Logistics Division” (FALD) (ver Anexo A)³⁰. Com a nova relação de comando e a proximidade funcional entre estes dois órgãos obtiveram-se melhorias de eficiência consideráveis. A transferência das responsabilidades administrativo-logísticas para o DPKO ajudou imenso a dissipar as confusões provocadas pela tradicional divisão da cadeia de comando em operacional e logística. No terreno a situação seria bem diferente, como adiante se verá.

A reforma de 1992 não introduziu melhorias significativas na limitada capacidade de planeamento do Secretariado. Com vista a colmatar essas insuficiências foi criada no DPKO, também na dependência do OPS, a Divisão de Planeamento (DP) a qual integrava, para além de uma célula embrionária de planeamento militar chefiada pelo Vice-Conselheiro Militar, componentes de Polícia Civil, Desminagem e de Treino (Ver Anexo A). A Unidade de Polícia Civil passou a ser chefiada por um SPA, cargo entretanto criado, na dependência do MILAD³¹. Num arranjo organizacional que se pode considerar no mínimo original, a DP ficou integrada no OPS³². É difícil descortinar as sinergias obtidas ao colocar debaixo de um mesmo comando órgãos com missões tão diferentes.

29 Sobre estas críticas ver, por exemplo, a Resolução da Assembleia-Geral (A/RES/47/71, de 12 de Fevereiro de 1993), na qual se salientava a necessidade de transferir partes relevantes da FOD para o DPKO, de modo a obter-se uma gestão mais eficiente das operações de paz.

30 Tal como a sua antecessora FOD, também a FALD fornecia o apoio administrativo às “missões políticas” do DPA.

31 A/48/173, de 25 de Maio de 1993.

32 ST/SGB/Organisation, Section: DPKO, 22 de Março de 1995, pág. 3.

A DP dedicava-se essencialmente ao planeamento estratégico e militar de novas missões de paz, normalmente, de segunda-geração. Apesar de constituída por um pequeno núcleo de oficiais, a sua missão era ambiciosa e procurava preencher uma importante lacuna. Era o que se chama no jargão militar “operações futuras”; mas também fazia parte das suas atribuições a revisão dos conceitos de operação das missões correntes.

A reforma de 1993 contemplou ainda outras inovações importantes. Em Abril é criado, na dependência do USG/DPKO, o “Centro de Situação” (ver Anexo A), através do qual o DPKO passa a poder receber pedidos das missões a qualquer hora do dia; constituiu-se uma “Policy and Analysis Unit” (PAU) a qual funcionava como um “think tank” do USG/DPKO, produzindo análises e elaborando relatórios sobre questões emergentes no domínio das operações de paz³³; para responder eficientemente ao envolvimento da ONU na supervisão de actos eleitorais e à necessidade do DPKO dispor de conhecimento neste domínio, foi criada no O/O uma Divisão para o apoio a actos eleitorais (Ver Anexo A).

Para suprir as insuficiências do DPKO em pessoal especializado nalgumas áreas críticas como, por exemplo, o transporte aéreo, vários estados-membros, na sua grande maioria países Ocidentais ou da OTAN, emprestaram, numa base temporária, pessoal militar ao DPKO, os quais ficariam conhecidos como os oficiais grátis³⁴. Mas o recurso aos oficiais grátis não seria bem aceite nem pelos países do Movimento dos Não-alinhados (NAM) nem pelos funcionários civis da Organização. Os primeiros argumentavam com o impacto no equilíbrio geográfico do DPKO; os últimos viam nos oficiais grátis uma ameaça onnipresente aos seus postos de trabalho. Apesar de muitos estados-membros manifestarem a sua disponibilidade para continuarem a contribuir com oficiais grátis, estes acabariam por ser oficialmente abolidos em Setembro de 1997³⁵.

A Reforma de 1997

Em 1997, já sob a direcção de Kofi Annan, o processo de reforma sofreu um novo impulso³⁶. Para facilitar a troca de experiências e a coordenação entre organismos com

33 Ibidem.

34 Em 1996 trabalhavam no DPKO 134 oficiais grátis.

35 O relatório A/51/130, de 7 de Maio de 1996, chamava à atenção para a necessidade de se fornecerem os meios financeiros necessários para o recrutamento do pessoal destinado a preencher os lugares deixados vagos pelos oficiais grátis “...conforme as regras de recrutamento estabelecidas...” A A/RES/51/243, de 15 de Setembro de 1997, determina abolição do pessoal grátis. Estes ainda permaneceram no Secretariado até 1999.

36 A 1 de Janeiro de 1997, Kofi Annan tornou-se o 7º Secretário-Geral da ONU.

funções afins, Kofi Annan agrupou os trinta Departamentos do Secretariado, Fundos e Programas em 4 áreas de interesse: Paz e Segurança, Assuntos Humanitários, Desenvolvimento, e Assuntos Económicos e Sociais (Ver Anexo B). Para coordenar o trabalho de cada área sectorial foi criado um Comité Executivo³⁷. Os Comités Executivos foram mais tarde ligados directamente ao Secretário-Geral através do “Senior Management Group”, o qual é composto pelos coordenadores dos diferentes comités executivos, pelos chefes das comissões regionais e por outros Sub-Secretários-Gerais cuja participação seja considerada conveniente³⁸.

As questões relacionadas com a manutenção da paz foram agrupadas no “Comité Executivo para a Paz e Segurança” (ECPS). Através deste mecanismo, os chefes dos diferentes Departamentos passaram a reunir regularmente e a coordenar actividades de interesse comum³⁹. Tendo em conta a sua constituição, o ECPS passou a ser o fórum ideal para a formulação das estratégias de “peacebuilding”. É de salientar que o MILAD não tem assento neste órgão.

Ao nível do DPKO implementaram-se algumas alterações de relevo (Ver Anexo C). O Centro de Situação que dependia directamente do USG/DPKO passou a depender do ASG/O/O. O OPS passou a designar-se “Office of Logistics, Management and Mine Action” (OLMMA); “perdeu” a Divisão de Planeamento, manteve a FALD e incorporou o “Mine Action Service” (MAS). A Divisão de Planeamento evoluiu para Divisão Militar e de Polícia Civil chefiada pelo MILAD, o qual passou a ser o conselheiro do USG/DPKO em assuntos de natureza militar, reportando a este através do ASG/O/O ou do recém-criado cargo de ASG/OLMMA, consoante o assunto⁴⁰.

A função “Mine Action” que se encontrava no Gabinete de Coordenação dos Assuntos Humanitários (OCHA) e a “Demining Unit”, do antecedente na Divisão de Planeamento

37 A/51/829, Section A. Sobre a organização do Secretariado ver também o ST/SGB/1997/5, de 12 de Setembro de 1997.

38 O programa de racionalização da estrutura da ONU levado a cabo em 1997 ainda incluiu, entre outras medidas, a reorganização do Departamento de Assuntos Humanitários e a sua transformação no Gabinete de Coordenação de Assuntos Humanitários (OCHA); a integração dos diferentes Programas relacionados com direitos humanos, sediados em Genebra, num único Gabinete do Alto-comissário para os Direitos Humanos (OHCHR). Em 1998 foi criado o Departamento para os Assuntos do Desarmamento (DDA); foi estabelecido o Fundo da ONU para a cooperação internacional orientado para os projectos de desenvolvimento; foi criada uma Unidade para o Planeamento Estratégico no Gabinete Executivo do SG; foram permanentemente abolidos cerca de 1000 cargos que não tinham sido preenchidos em 1996.

39 O ECPS é presidido pelo USG/DPA e reúne representantes das seguintes entidades/órgãos (mantivemos algumas das designações em Inglês): DPKO, DPA, OCHA, o Representante Especial para as Crianças e o Conflito Armado, o Conselheiro Legal (OLA), os Altos-comissários para os Direitos Humanos e para os Refugiados, o Fundo da ONU para as Crianças. O WFP está a considerar a possibilidade de integrar o ECPS.

40 ST/SGB/2000/9, Secção 9, parágrafo 9.1.

do OPS, foram fundidas no “Mine Action Service” (MAS). Esta decisão foi algo controversa, uma vez que não terá sido levado em consideração a diferença entre desminagem operacional e a chamada “humanitarian mine clearance”, a qual faria sentido continuar sob a responsabilidade do OCHA⁴¹.

A “Policy Analysis Unit” foi alargada e passou a incorporar uma componente de “Lessons Learned” (Anexo C). Para além das missões atrás referidas, esta unidade passou também a ser responsável pela análise e avaliação dos resultados e das lições aprendidas, e por elaborar recomendações que permitissem melhorar a prática das operações de paz.

Ainda no âmbito da reforma de 1997, o DPA vê reforçada a sua importância no domínio do “peacebuilding”. Para além de se constituir como o “Focal Point” do Secretariado para os assuntos de “peacebuilding”, na sua qualidade de organizador das reuniões do ECPS, o USG/DPA passa a ser o responsável pela formulação das estratégias de “peacebuilding” e pela sua coordenação com os membros do ECPS e com os outros elementos do sistema da ONU envolvidos nos assuntos do Desenvolvimento e Humanitário. Em Julho de 1997, para dirigir a reforma, é estabelecido o cargo de Vice-Secretário-Geral⁴².

IV. O Século XXI

Nos finais da década de noventa, após um período de relativa acalmia, teve lugar um novo surto de missões de paz. À semelhança do que tinha acontecido nos finais dos anos 80, o Secretariado encontrava-se novamente em sérias dificuldades para gerir eficazmente o “peacekeeping”. O debate sobre as limitações do Secretariado voltou a mobilizar vários fóruns, nomeadamente, o Comité Especial⁴³.

Em 2000, com as intervenções da ONU na Jugoslávia e na Somália ainda na memória, Kofi Annan decide criar um Painel chefiado por Lakhdar Brahimi, antigo ministro dos Negócios Estrangeiros da Argélia, para levar a cabo uma reflexão profunda sobre as vulnerabilidades e limitações da ONU no domínio das designadas actividades de paz e segurança e, simultaneamente, propor um conjunto de recomendações para as ultrapassar⁴⁴. As análises e recomendações do Painel apresentadas publicamente a 21 de Agosto de

41 Sobre a desminagem no contexto das operações de apoio à paz ver o S/PRST/1996/37.

42 A 1 de Março de 1998, Louise Fréchette assume o cargo de Vice-Secretário-Geral (DSG).

43 Ver os relatórios do Comité Especial da altura, nomeadamente, o A/54/839, de 20 de Março de 2000.

44 Para além das questões do “peacekeeping”, o Painel também analisou o desempenho da ONU nas restantes actividades do processo de resolução de conflitos, desde a diplomacia preventiva ao “peacebuilding”.

2000, na Cimeira do Milénio, constituíram um documento (A/55/305-S/2000/809) que ficaria conhecido como o Relatório Brahimi, o qual se tornou um marco incontornável no processo de reformas iniciado por Kofi Annan nos finais de 2000.

Tendo em conta o objecto deste artigo, focaremos a nossa análise apenas nas recomendações de natureza organizacional – dentro e fora do DPKO – com impacto no funcionamento das missões de paz, integrando-as com as recomendações do Secretário-Geral apresentadas nos seus relatórios A/55/502, A/55/507 e A/55/977. Das várias ideias contidas no Relatório Brahimi, uma merece um destaque muito especial. O Painei recomenda que as operações de paz sejam tratadas pelo Secretariado como a actividade central da ONU. Para além de serem uma preocupação permanente do Secretariado, as operações de paz devem tornar-se o seu “core business”.

A ser adoptada pela Organização, esta ideia deveria ter consequências estruturantes com implicações nos mais variados domínios, nomeadamente, o financeiro. O Painei recomendou que a maioria dos recursos canalizados para as missões de paz passasse a ser feita prioritariamente através do orçamento ordinário, o qual reflecte uma lógica de custos fixos, em vez da chamada “Support Account”, de natureza *ad hoc*, a qual está subordinada a uma lógica de custos variáveis. Infelizmente, esta ideia não viria a ganhar adeptos.

Uma vez tornado público, era necessário aprofundar algumas das recomendações do Painei e convertê-las em propostas concretas, acompanhadas de uma rigorosa análise de custos, a fim de serem submetidas à apreciação do Comité Especial e da Assembleia-Geral. Assim, em Outubro de 2000, o Secretário-Geral submeteu à Assembleia-Geral um relatório (A/55/502) onde avançava com uma série de esclarecimentos complementares sobre aspectos das recomendações do Painei que suscitavam dúvidas ou que necessitavam de aprofundamento.

No seguimento deste Relatório, Kofi Annan submete à consideração da Assembleia-Geral um outro relatório (A/55/507 e A/55/507Add.1) onde se identificam detalhadamente os recursos necessários para implementar as recomendações do Painei, já com algumas alterações introduzidas, em consequência do processo de consultas entretanto realizadas em diversos fóruns, nomeadamente no Comité Especial. Em Junho de 2001, recorrendo à colaboração de consultores de gestão externos e de indivíduos com profunda experiência em operações de manutenção de paz, o Secretário-Geral submete à consideração da Assembleia-Geral um novo relatório (A/55/977).

Neste relatório são apresentadas as conclusões de uma análise profunda sobre o modo como a Organização planeia, dirige e apoia as operações de paz, identificando vários pontos fracos na gestão no DPKO e sugerindo um conjunto de recomendações para os

resolver. O Relatório chama ainda à atenção para a importância de ajustamentos na estrutura organizacional do DPKO com vista ao reforço das suas capacidades⁴⁵.

Na sequência do debate suscitado pelo Relatório Brahimi e pelos relatórios do Secretário-Geral que se seguiram, o Comité Especial elaborou um relatório (A/55/1024, de 31 de Julho de 2001) com um conjunto de recomendações, as quais foram adoptadas pela Assembleia-Geral (A/C.4/55/L.23) para implementação⁴⁶. Assim, na medida do possível, procuraremos distinguir entre o que foi sendo sucessivamente proposto e o que foi definitivamente aprovado, tentando explicar os motivos dessas diferenças. Como veremos nem todas as recomendações mereceram o apoio do Comité Especial e, conseqüentemente, a devida aprovação da Assembleia-Geral.

Reiterando críticas de longa data, o Painel chamava à atenção para a inexistência no Secretariado de qualquer célula de planeamento integrado que reunisse os responsáveis pelas diferentes áreas intervenientes numa dada operação⁴⁷. A célula de Planeamento Militar, da Divisão Militar, não cumpria esses requisitos. A necessidade de criar mecanismos institucionais de coordenação era por demais evidente, especialmente se tivermos em consideração as missões de “peacebuilding” e de Administração Transitória.

Para superar tais insuficiências, o Painel recomendou a criação das “Integrated Mission Task Forces” (IMTFs)⁴⁸. Com a constituição destes grupos-tarefa “multidisciplinares” pretendia-se facilitar a coordenação inter-departamental, não só no Secretariado mas também com outras entidades do sistema da ONU envolvidas no planeamento de novas missões, e apoiá-las na fase de lançamento com pessoal recrutado no sistema da ONU. Estes grupos-tarefas seriam de constituição variável, consoante a missão. O conceito foi aprovado tendo sido testado com sucesso no planeamento das missões da ONU no Afeganistão (UNMA) e em Timor-Leste (UNMIST).

No que respeita à macro-estrutura do DPKO, o Painel recomendou a criação de um terceiro ASG para funcionar como vice do USG⁴⁹, e a cisão da Divisão Militar e Polícia Civil em duas Divisões separadas: a Militar e a de Polícia Civil (Anexo E). No seu relatório (A/

45 A/55/977, parágrafo K (Organização Estrutural do Departamento).

46 A/C.4/55/L.23, parágrafo 2. É importante salientar que as recomendações aprovadas pela Assembleia-Geral foram as do Relatório do Comité Especial (A/55/1024), e não as do Painel.

47 Por exemplo, análise política, operações militares, polícia civil, apoio eleitoral, direitos humanos, desenvolvimento, assistência humanitária, refugiados e deslocados, informação pública, logística, finanças, recrutamento de recursos humanos e outros cuja participação se venha a revelar necessária. Ver o documento A/55/305S/2000/809, p. xiii.

48 Ver A/55/305-S/2000/809, parágrafos 198-217.

49 Esta recomendação foi subscrita pelo SG, constando das recomendações dos seus relatórios.

/55/977), Kofi Annan complementava esta recomendação propondo que o 3º ASG fosse responsável pelo “Office of Military and Civilian Police Affairs and Mine Action” o qual integraria três Divisões: Militar, Polícia e “Mine Action” (Ver Anexo E). De acordo com esta proposta o “Mine Action Service” seria “promovido” a Divisão.

A recomendação para criar um 3º ASG não reuniu as simpatias do Comité Especial, o qual não gostou de ver o papel dos Conselheiros Militar e de Polícia Civil diminuído pela criação de um 3º ASG. A promoção do “Mine Action” a Divisão, também não reuniu consensos; nenhuma destas recomendações foi aprovada. Ao contrário, a cisão da Divisão Militar e de Polícia Civil em duas Divisões e a criação de um Conselheiro de Polícia foram bem acolhidas, iniciando-se a sua implementação logo em Outubro de 2000, de acordo com a organização apresentada no Anexo F. Contudo, a individualização da Divisão Militar não veio alterar significativamente o papel do MILAD, o qual continuava a ser um técnico e consultor a pedido, e não um jogador da equipa⁵⁰.

A Divisão Militar ficou responsável por implementar uma série de recomendações cruciais para o aumento da rapidez e da eficácia do planeamento e deslocamento de futuras operações para o terreno, tais como a negociação do reforço dos “stand-by arrangements” e das “on call lists” com os estados-membros⁵¹. A Divisão Militar irá também desempenhar um papel decisivo na implementação do novo conceito de treino proposto pelo Painel, reorientando os seus recursos para a melhoria das capacidades de treino dos estados-membros, dos centros de treino regionais e das missões no terreno, em substituição das anteriores políticas vocacionadas para a preparação individual⁵².

É de salientar que a criação do “Centro de Situação” e a individualização da Divisão Militar não vieram aumentar a capacidade da ONU para comandar operações militares. Como foi anteriormente referido, para que a Organização pudesse desempenhar essa função, era necessário que a Divisão Militar se constituísse como o núcleo de um centro de operações e não como parte de um estado-maior coordenador, aquilo a que mais se assemelha. Mas isso não aconteceu. Os ajustamentos organizacionais implementados no período pós-Brahimi não produziram qualquer mudança qualitativa neste domínio.

50 Rykhye, obra citada, p. 141. As recomendações do Painel neste domínio são inequívocas: “... o Gabinete do Conselheiro Militar deverá ser ampliado e reestruturado...de modo a fornecer um apoio mais efectivo às missões no terreno e um conselho militar mais adequado às altas chefias do Secretariado...”, A/55/305-S/2000/789, parágrafo 222. Ênfase da responsabilidade do autor.

51 Estes dois conceitos foram criados e desenvolvidos em 1994, durante a vigência do então Secretário-Geral Boutros-Ghali.

52 O “Standardised Generic Training Module” (SGTM) encontra-se numa fase bastante avançada, esperando-se a sua conclusão em finais de 2002. Sobre este assunto ver, por exemplo, o “Military Division Status Report”, de 31 de Julho de 2002, e o discurso do USG/DPKO, de 18 de Outubro de 2002, ao 4º Comité.

No capítulo do seguimento diário das operações, criaram-se novas duplicações de funções. Não existe uma separação clara entre as funções do Centro de Situação e do Serviço de Operações Correntes da Divisão Militar, o qual vive num espantoso funcional entre o Centro de Situação e o “Office of Operations”⁵³. Quem na realidade conduz as operações da ONU, se este termo se pode aplicar às operações da ONU, são os oficiais políticos do “Office of Operations”; a Divisão Militar é apenas um órgão subsidiário do O/O limitando-se a desempenhar tarefas administrativas, dispondo de uma capacidade de iniciativa quase nula. Este arranjo tem funcionado quando as operações, apesar de incorporarem uma componente militar, se revestem de um carácter essencialmente político. Nos casos em que a componente militar da operação seja determinante, como empiricamente demonstrado, este sistema não funciona. Também neste domínio, não se produziram alterações significativas no período pós-Brahimi.

Se muitas das dificuldades da ONU no capítulo das operações militares são de natureza exógena, outras há que são controláveis internamente pela Organização, como é, por exemplo, o caso do Comando e Controlo. As limitações neste domínio devem-se a abordagens conceptuais erradas, em que preconceitos se sobrepõem à funcionalidade. A cultura organizacional e os métodos de trabalho actualmente em vigor no “Office of Operations” não são essencialmente diferentes daqueles empregues pelo antigo OSPA.

Apesar do número de militares no Secretariado ter aumentado, a sua influência real diminuiu, não indo as suas funções para além do conselho. É, contudo, crucial ter presente que a condução de operações militares tem de ser feita por militares e não por oficiais políticos, como acontece nas actuais missões da ONU; caso contrário, muitas das considerações do Relatório Brahimi não passarão de letra morta. Parece, pois, aconselhável a reavaliação do papel da Divisão Militar e dos militares no DPKO.

A necessidade de erguer uma Divisão de Polícia Civil no DPKO resultou da profunda evolução conceptual verificada no emprego da polícia civil nas missões de paz de segunda-geração e de “peacebuilding”. Mandatada para responder a desordens civis, passou-se a pedir à Polícia Civil da ONU para ir mais além do simples acto de documentar ou desencorajar pela sua presença comportamentos abusivos e inaceitáveis das polícias locais. A Polícia Civil passou também a dirigir a reestruturação e o treino daquelas, de acordo com os padrões internacionais de uma polícia democrática, assim como a colaborar no levantamento dos sistemas judiciais locais.

53 O conceito de “Operações” adoptado pela ONU é substancialmente diferente do conceito militar. A função “Operações” empregue no jargão da ONU tem a ver, sobretudo, com a condução política das operações. Por isso, o “Office of Operations” é um órgão constituído por oficiais políticos.

Com a criação do cargo de Conselheiro de Polícia Civil pretendeu-se dar à Divisão de Polícia Civil uma visibilidade institucional que materializasse a sua renovada importância funcional⁵⁴. A sua estrutura iria reflectir a necessidade do DPKO dispor de especialistas em lei civil e criminal que garantissem um conselho adequado nestes assuntos, imprescindível em operações do tipo “Administração Transitória”. A recomendação do Painel para se criar na Divisão de Polícia Civil uma unidade de especialistas em lei criminal e assuntos judiciais foi aceite (Ver Anexo F)⁵⁵.

Argumentando com a necessidade de assegurar um mínimo de continuidade e de memória nas Divisões Militar e de Polícia Civil, o Painel, numa medida sem precedentes, recomendou que uma determinada percentagem dos lugares destas Divisões fosse destinada a “regular staff members”, ou seja, a militares e polícias com experiência de ONU que tivessem recentemente deixado o serviço activo⁵⁶. A recomendação foi aprovada e os “regular staff members” para a Divisão Militar foram recrutados em Outubro de 2002.

No âmbito da transferência de responsabilidades, o Painel recomendou a delegação de algumas responsabilidades do USG/DM, no capítulo da orçamentação e aquisições relacionadas com as operações de paz, no USG/DPKO, visto ser este o responsável pelo planeamento, preparação e apoio às operações de paz⁵⁷. Mas o Secretário-Geral não apoiou tal recomendação. Apesar da Divisão de Aquisições do DM se encontrar envolvida apenas em 3 das 14 actividades do processo de aquisições, no contexto global da Organização havia sinergias em manter as aquisições centralizadas no DM. Para ultrapassar possíveis tensões resultantes da dispersão de actividades afins pelos dois Departamentos (DPKO e DM), o Painel recomendava que estes passassem a interagir com maior frequência e profundidade⁵⁸.

No respeitante à reestruturação do “Office of Logistics, Management and Mine Action” agora designado “Office of Mission Support” (OMS), o Secretário-Geral sugeriu que a “Field Administration and Logistics Division” se separasse em duas Divisões distintas, uma para o apoio administrativo (pessoal e finanças) outra para o apoio logístico, ambas

54 Até à presente data já foram nomeados dois Conselheiros de Polícia Civil: Om Prakash Rathor (Índia) e Halvor Hartz (Noruega). O cargo foi ainda desempenhado interinamente por Michael Jorsback (Suécia) e Antero Lopes (Portugal), este último em funções à data do presente trabalho.

55 Ver A/55/305-S/2000/809, parágrafos 198, 225, 233.

56 Idem, parágrafo 223.

57 Ibidem, parágrafo 233 (d). A FALD não tinha autoridade para finalizar ou apresentar os orçamentos das missões que geria. Não fazia aquisições, requisitando apenas os bens e serviços necessários.

58 As principais entidades envolvidas na discussão dos orçamentos das missões são: nas missões, os DOAs/CAOs, os quais elaboram a proposta de orçamento; no DPKO, o FMSS (Financial Management Support Service); no DM, o OPPBA.

na dependência directa do ASG para o “Mission Support” (Ver Anexos E e F). Esta proposta recebeu o acordo do Comité Especial e foi implementada ainda em 2001.

Para reforçar a função “Lessons Learned”, o Painel recomendou a sua integração no O/O por ser o local onde podia acompanhar melhor as missões⁵⁹. Pelo facto do O/O supervisionar as actividades das IMTFs e se relacionar permanentemente com representantes de vários Departamentos e Agências envolvidas no “peacekeeping”, a “Lessons Learned Unit” (LLU) poderia não só incorporar as lições do passado e do presente no planeamento das operações, como servir também de “learning manager”, mantendo e actualizando a memória institucional das missões e das forças-tarefa a criar contribuindo, deste modo, para o desenvolvimento da doutrina e para o estabelecimento de linhas gerais de acção. Por não haver consenso ao redor do enquadramento institucional da “Policy Analysis & Lessons Learned Unit” esta seria incorporada na “Peacekeeping Best Practices Unit” (PBPU) criada no início de 2001, a qual dependia do Gabinete do USG/DPKO⁶⁰.

Para acompanhar a implementação da reforma em todos os seus aspectos, o Secretário-Geral recomendou a criação do cargo de “Director para o Planeamento Estratégico e de Gestão”, no Gabinete do ASG/DPKO⁶¹. O ACABQ opôs-se a esta proposta (ver o Relatório de Outubro de 2001) argumentando que a responsabilidade pelo planeamento estratégico e de gestão do DPKO era do USG/DPKO, o qual não se podia demitir dessa responsabilidade. A criação de tal cargo seria uma redundância. Não obstante, o relatório também referia que num período de mudança e reforma, se justificava a criação, a título temporário, de um cargo para apoiar os gestores de topo do Departamento.

Assim reformulada, tal função seria melhor descrita como “Director of Change Management” (DCM). O cargo foi criado na dependência do USG/DPKO (ver Anexo F). Conforme recomendado no Relatório do Comité Especial (A/55/1024, parágrafo 48), o DCM ficou encarregue de supervisionar as actividades da reestruturada PBPU⁶². Através deste arranjo procurou-se conciliar a vontade do Secretário-Geral com o ponto de vista predominante no Comité Especial.

59 Não era esta a posição do Secretário-Geral, o qual defendia a manutenção da função “Lessons Learned” na dependência directa do USG/DPKO. Ver A/55/502, parágrafo 141.

60 O Relatório recomenda que a PBPU passe a integrar as IMTFs de modo a assegurar que as valências “Lições Aprendidas” e as “Melhores Práticas” sejam incorporadas no planeamento das novas missões. A PBPU deveria conter “pontos de entrada” para Informação Pública; Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (DDR); Género; Assuntos Humanitários e Segurança. Ver A/55/977, parágrafos 66-68. Foi apenas aprovada a criação do “ponto de entrada” para o DDR.

61 Ver o A/55/977, parágrafo 55.

62 Foi nomeado para o cargo Luíz da Costa (Brasil).

Ainda no capítulo da coordenação interdepartamental, para superar os problemas causados pela difusão da autoridade por vários organismos, foi criado o “Change Management Group”. Este órgão de constituição *ad hoc* integra pessoal de diferentes áreas do DPKO, e tem como finalidade primária gerir projectos particularmente importantes que necessitem de mecanismos especiais de coordenação⁶³.

Numa inequívoca manifestação da vontade dos estados-membros em implementarem as recomendações do Painel, ainda em 2000 foi aprovado o recrutamento de novos cargos para o DPKO (A/RES/55/238): 93 em 2001 (“Brahimi I”) e 91 em 2002 (“Brahimi II”). Para o DPA, DM e “Office of Internal Oversight Services” (OIOS) foram aprovados 30 novos cargos. O DPKO passou de uma composição autorizada de 404 postos, em 2000, para 593 postos, em 2002, um reforço muito próximo dos 50% (ver Quadro I). No final de 2002, estes 189 postos adicionais tinham sido praticamente todos recrutados.

Quadro I

	Total	Orçamento Ordinário	Conta de Apoio	Observações
Dezembro 2000 (Pré-Brahimi)	404	55	349	
Janeiro 2001 (Brahimi I)	497	55	442	(aprovados 93 cargos pelo Brahimi I)
Janeiro 2002 (Brahimi II)	589	56	533	(aprovados 91 cargos pelo Brahimi II, e 1 pelo orçamento regular)
Julho 2002	593	56	537	(aprovados 4 cargos novos pela Conta de Apoio)

Nos finais de 2002, com o objectivo de fornecer ao USG/DPKO uma capacidade interna de inspecção, o Secretário-Geral concordou na criação do Gabinete do Inspector Geral (IGO), no DPKO, e de células de Inspeção Geral (IGC) nas missões de segunda-geração e de “peacebuilding”. Sem pretender sobrepor-se ou colidir com o OIOS, a Inspeção Geral tem como missão principal analisar o funcionamento e o desempenho das componentes

63 Doze projectos encontram-se presentemente em fase de implementação, e outros cem em desenvolvimento.

militar e de polícia civil (contingentes, observadores e estado-maior) das missões de paz e relatar sobre a sua eficiência e eficácia⁶⁴.

Ajustamentos estruturais fora do DPKO

Muitas das propostas contidas nos diversos relatórios que temos vindo a mencionar sugerem ajustamentos estruturais fora do DPKO. Um deles prende-se com a Informação Pública nas missões de paz, uma valência que se tornou crucial na era da informação e à qual a ONU não tinha vindo a dedicar a devida atenção. O Painel identificou a necessidade de se criar uma unidade/elemento de Informação Pública no Secretariado vocacionada para o planeamento operacional e apoio de Informação Pública às operações de paz; e recomendava a sua colocação ou no DPKO ou no Departamento de Informação Pública (DPI). O debate interno e a correlação de forças existente foi favorável à colocação de tal unidade/elemento no DPI. Esta solução, ao contrariar a ideia de concentrar no DPKO valências dispersas por diferentes entidades, não contribuiu para superar o crónico problema da dispersão de autoridade.

Para fazer face, de um modo eficaz e eficiente, aos desafios colocados pelo crescente envolvimento da ONU em acções de “peacebuilding”, o Painel chamava à atenção para a necessidade de se criar e consolidar uma capacidade permanente de “peacebuilding”. Para tal, o Painel apoiava a criação de uma unidade piloto de “peacebuilding” no DPA. Ainda com impacto nas questões do “peacebuilding”, o relatório recomendava o reforço da capacidade de planeamento do Gabinete do Alto Comissariado para os Direitos Humanos (HCHR), no âmbito das operações de paz. Esta ideia materializou-se na codificação do modo de participação do UNHCHR nas IMTFs, as quais passou a integrar⁶⁵.

Por forma a reforçar a capacidade do Secretariado na pesquisa e análise de informação relevante no âmbito da prevenção de conflitos, o Painel recomendou a criação, sob a direcção do ECPS, do “Information and Strategic Analysis Secretariat” (EISAS), o qual foi

64 Para informação mais detalhada sobre a organização e atribuições do Gabinete do Inspector Geral, ver “Inspector General Office in DPKO – Concept and Policy Guidelines”.

65 Em 22 de Novembro de 2002, foi assinado em Genebra um “Memorandum of Understanding” (MOU) entre o OHCHR e o DPKO, no qual eram definidos os termos da participação do OHCHR em diversas instâncias do planeamento e preparação das missões, nomeadamente nas IMTFs e nos “technical survey teams”. A participação da função “Direitos Humanos” na fase de planeamento das missões garante que esta função seja integrada, desde o início das missões, nas suas estruturas de gestão. Uma vez que o OHCHR se encontra localizado em Genebra, foram previstas duas formas principais de participação nas IMTFs: ou através do destacamento temporário de um Oficial de Ligação em Nova Iorque, ou vídeo-conferência.

concebido para apoiar e servir as necessidades de informação de todos os Departamentos e Unidades envolvidas nas actividades de paz e segurança⁶⁶.

O EISAS deveria criar e manter bases de dados integradas sobre assuntos de paz e segurança, e difundir esse conhecimento no interior do sistema da ONU. Deveria igualmente efectuar análises políticas e formular estratégias de longo prazo para o ECPs, chamando a sua atenção para crises em gestação. Contudo, a constituição do EISAS não foi acolhida pelo Comité Especial⁶⁷. Os grandes opositores da ideia – os NAM – recusaram a proposta argumentando que tal projecto, por um lado, não passava de uma tentativa de criar uma capacidade de “intelligence” na ONU e, por outro, desviaria recursos humanos da área do desenvolvimento⁶⁸.

Ainda no âmbito das reformas iniciadas com a publicação do Relatório Brahimi, deve-se referir o estabelecimento do “Working Group” do Conselho de Segurança para as operações de paz e os “Core Group”. O “working Group” do Conselho de Segurança tem por missão avaliar a eficácia e a eficiência das medidas previstas nas Resoluções do Conselho de Segurança com impacto no “peacekeeping”, considerar a sua melhoria tendo em atenção as propostas dos países contribuintes com tropas (TCC) e reportar ao Conselho sobre estas matérias⁶⁹.

Os “Core Groups” são estabelecidos por cada missão de paz com o objectivo de aconselhar o Secretário-Geral sobre a conduta da mesma. A sua duração está intimamente ligada com a duração das missões no âmbito das quais são criados, sendo constituídos por representantes dos principais TCC. Os “Core Groups” surgem da necessidade, tantas vezes sublinhada nos relatórios do Comité Especial, de se estabelecerem mecanismos formais e informais de consulta que incluíssem os estados-membros contribuintes com tropas⁷⁰.

66 A proposta do painel consistia na criação do EISAS a partir do actual Centro de Situação, o qual deveria ser reforçado com um pequeno número de oficiais políticos, analistas militares, e especialistas em planeamento, redes internacionais de crime organizado e sistemas de informação.

67 Sobre este assunto ver o A/55/1024, parágrafos 98, 99 e o A/C.4/55/6, parágrafo 13. “... [O Comité Especial] é da opinião que o próprio Comité Especial e outros organismos relevantes da Assembleia-Geral *deveriam continuar a considerar as necessidades da ONU a este respeito e como melhor utilizar os recursos existentes...*” Ênfase da responsabilidade do autor.

68 Como alternativa ao EISAS (Ver A/55/977, parágrafo 301) o SG propôs a criação de uma unidade mais modesta a qual deveria manter alguns dos objectivos previamente estabelecidos para o EISAS, mas diferindo deste nos seguintes aspectos: (a) teria de ter menos de metade da dimensão do EISAS (b) não incorporaria qualquer componente ligada às tecnologias da informação, nem as capacidades de cartografia e seguimento dos media presentemente atribuídas ao DPI; e (c) não teria qualquer ligação funcional com a unidade de “peacebuilding”.

69 A S/Res/1353 (2001) define no seu Anexo II o formato, procedimentos e documentação das reuniões com os TCC.

70 Para além dos temas tratados, o Painel fez ainda outras propostas com impacto organizacional as quais, por as considerarmos de menor importância, tais como a reestruturação do “Field Service Category” (FSC)

A Cadeia de Comando nas Operações de Paz da ONU

A análise do modo como a ONU se tem vindo a articular organizacionalmente para levar a cabo o “peacekeeping” ficaria incompleta sem compreender a maneira como o Quartel-General, em Nova Iorque, se relaciona com as missões no terreno e a forma como estas se encontram estruturadas. O desenho organizacional das missões reflecte o mandato e, consequentemente, a sua maior ou menor complexidade.

Identificámos três arranjos organizacionais genéricos: no primeiro caso, o Comandante Militar, seja Comandante da Força (FC) ou Chefe dos Observadores Militares (CMO), é o chefe da missão (HOM) e depende do Secretário-Geral através do USG/DPKO⁷¹. É o caso, entre outros, da UNTSO, UNIFIL, UNDOF e UNMOGIP (Ver Anexos G e H). Nestas missões não existem Representantes Especiais do Secretário-Geral (SRSGs). Este foi o arranjo mais comum nos primórdios do “peacekeeping” e identifica-se com o designado “peacekeeping” tradicional.

No segundo caso, poucas vezes posto em prática, a missão tem duas cabeças independentes – o SRSG e o Comandante Militar – não existindo qualquer relação de comando entre eles. Ambos respondem ao Secretário-Geral, mas enquanto o SRSG reporta directamente, o Comandante Militar reporta através do USG/OSPA. Têm ambos o mesmo estatuto. É o que se verificava na UNFICYP (ver Anexo J)⁷².

No último caso, a missão é chefiada por um SRSG ao qual estão subordinados os chefes das restantes componentes, nomeadamente o comandante da componente militar. É o que se verifica(va), por exemplo, na UNTAC, UNTAG e UNMISSET (Ver Anexos K, L, M)⁷³. Este

criado em 1949, não daremos particular relevo neste artigo. A existência do FSC tem sido objecto de debate nos últimos anos, sobretudo nos relatórios do OIOS (Office of Internal Oversight Services). Richard Deleure avançou em 2000 com um conjunto de propostas importantes para a reforma do FSC, muitas das quais não foram consideradas. Para informação mais detalhada sobre a matéria ver o relatório “The Restructured Field Staff: a Proposal” da sua autoria.

71 Antes da fundação do DPKO reportava ao USG/OSPA.

72 Esta situação seria alterada em 1994 com a criação do cargo de Chefe de Missão (COM), passando o Comandante Militar a ficar na sua dependência. A missão da ONU em Chipre evoluiria para uma situação muito parecida com a da missão em Israel onde se pode dizer que existem duas missões: a UNTSO na dependência do DPKO, chefiada por um militar, e a UNSCO na dependência do DPA, chefiada por um “Special Coordinator”, com responsabilidades no âmbito do “peacemaking”. Em Chipre seria nomeado um “Acting Special Representative” com responsabilidades no domínio da negociação política, igualmente na dependência do DPA. Em ambos os casos, não existe qualquer dependência entre a missão do DPKO e do DPA, havendo apenas relações de coordenação e ligação.

73 De modo a não dificultar a leitura do organigrama da UNTAET não considerámos alguns órgãos. Note-se que a componente civil da missão tem uma organização muito parecida com a de um governo.

arranjo organizacional é o mais frequente nas operações de segunda-geração e é o que apresenta maiores variantes, sendo as missões envolvidas em Administrações Transitórias aquelas onde se verificam os arranjos mais complexos.

À primeira vista, a cadeia de comando das missões da ONU parece-se com a de uma organização hierárquica militar tradicional. Porém, uma análise mais cuidadosa permite-nos verificar que não é bem assim. No caso das missões tradicionais, estas operam com um comandante político (o Secretário-Geral) e um comandante militar no terreno com o seu estado-maior e unidades. Se não existiam dúvidas quanto a quem cabiam as responsabilidades estratégicas e táticas – competia ao Conselho de Segurança estabelecer a direcção política da missão e ao comandante táctico comandar as forças no terreno – o mesmo não se pode dizer quanto à responsabilidade operacional, ou seja, à responsabilidade de codificar os objectivos políticos da missão em objectivos militares da força, a qual se encontrava dispersa pelo Conselho de Segurança, pelo Secretário-Geral e, nalguns casos, pelos chefes das missões, leia-se comandantes das forças.

Esta confusão conceptual seria resolvida na maioria das missões de segunda-geração com a criação da figura do SRSG, os quais passaram a estabelecer a ligação entre a estratégia e a táctica, sendo-lhe atribuídas as responsabilidades operacionais. Representando a autoridade do Secretário-Geral no terreno, os SRSGs são responsáveis por traduzir os objectivos políticos definidos pelo Conselho de Segurança em objectivos militares da força. Era agora possível distinguir claramente as entidades responsáveis por gerir cada um dos três níveis de comando: estratégico, operacional e táctico. Embora este cargo tenha sido usado ocasionalmente nas chamadas missões “tradicionais”, generalizou-se nas missões de segunda-geração. Adicionalmente, e particularmente importante do ponto de vista da missão no seu conjunto, o SRSG tinha também por missão coordenar os esforços diplomáticos, humanitários, económicos e políticos conjuntamente com a empresa militar⁷⁴.

Comum a todos estes arranjos organizacionais é a existência de duas cadeias de comando paralelas – uma operacional e outra logística – entre as missões no terreno e o Quartel-General e a situação de dupla dependência do responsável administrativo-logístico das missões o qual reporta, simultaneamente, ao Chefe da Missão e ao Quartel-General, como se pode verificar nos vários organigramas apresentados em anexo. Historicamente, o Secretariado tem procurado aumentar o controlo sobre as missões no terreno. Uma forma

⁷⁴ As discussões sobre este assunto vêm de longa data. Ver, por exemplo, o A/49/136, parágrafo 55, onde se chama à atenção para a necessidade de uma cadeia de comando bem definida e unificada, e se definem claramente as funções do Quartel-General e das missões.

de o conseguir é através dos Directores/Chefes de Administração (DOA/CAO), funcionários de carreira da ONU, os quais gerem os dinheiros e os reabastecimentos das missões⁷⁵.

No âmbito das suas responsabilidades, tanto os HOM como os seus DOAs/CAOs mantêm direitos de acesso a Nova Iorque. Embora nominalmente encarregues da gestão das missões, os HOM são confrontados com uma cadeia de comando administrativo-logística paralela através da qual os DOAs/CAOs reportam directamente ao ASG/OMS, o que faz com que a sua capacidade de controlo sobre os aspectos logísticos e orçamentais das missões seja extremamente limitada.

Apesar do Paineal chamar à atenção para a necessidade de se dar maior autonomia às missões no terreno, na realidade a situação sofreu poucas alterações. Os comandantes das forças continuam a levar as suas necessidades logísticas na forma de requisição aos seus DOAs/CAOs, as quais são enviadas para o OMS, em Nova Iorque. Problemas menores no terreno continuam a não poder ser resolvidos sem a autorização do Secretariado, tornando difícil a resposta em situações onde a rapidez seja o factor predominante. Como resultado da bifurcação de responsabilidades entre os chefes das missões e os DOAs/CAOs, as decisões dos primeiros são com alguma frequência obstruídas pelos segundos. A integração da FOD e dos seus sucessores no DPKO não veio alterar esta situação.

O argumento para manter esta dupla cadeia de comando, o chamado “Middle East Model”, assenta, em parte, na necessidade de ter nas missões pessoal que domine os regulamentos e os mecanismos de funcionamento da ONU; mas reflecte também a necessidade da Organização manter o controlo sobre áreas críticas que não podem ser garantidas e operadas por pessoal que não garanta continuidade nas missões⁷⁶.

Comandantes militares com conhecimento da ONU reconhecem que a estabilidade das missões passa, em grande parte, pela presença e pelo conhecimento técnico especializado dos funcionários civis. Contudo, a falta de controlo sobre a componente logística e financeira coloca um colete-de-forças administrativo com que muitos comandantes militares têm dificuldade em lidar. É muitas vezes difícil conceber o comando de uma operação militar sem o controlo destas funções.

Neste aspecto o conceito de comando completo não existe na ONU, já que aparece sempre amputado da componente logística e, nalguns aspectos, da componente administrativa. Esta situação é por vezes incompreensível, visto serem funções ao alcance de

75 Antes da criação do DPKO, os DOAs/CAOs reportavam à “Field Operations Division” (FOD); actualmente reportam ao ASG/OMS/DPKO.

76 É o que acontece normalmente com o pessoal militar e polícia civil, os quais têm passagens efémeras pelas missões (6 meses a um ano).

oficiais de estado-maior, desde que lhes seja dado o tempo suficiente e oportunidade para aprender as regras básicas do funcionamento do sistema da ONU.

O argumento da necessidade de um controlo apertado do Secretariado sobre a componente logística das operações aplica-se, sobretudo, a missões multidimensionais de curta duração como a da Namíbia, onde uma boa parte do pessoal militar, polícia civil e outro não se encontra familiarizado com os procedimentos da ONU. Contudo, este argumento não se aplica necessariamente aos casos das “well established missions” de longa duração em Chipre, Caxemira e Médio Oriente. Nestes casos, é perfeitamente possível complementar os quadros de pessoal da ONU com militares devidamente familiarizados com o *modus operandi* da Organização, na situação de “secondment”⁷⁷.

O controlo das operações aumentaria com o advento das operações de “peacebuilding”. Tal facto é justificado com preocupações pedagógicas: ao facilitarem transições políticas, essas operações devem ilustrar, de um modo consistente, o princípio da subordinação militar ao controlo civil. Dado o predomínio de regimes militares e a continuação do frágil controlo democrático em muitos países onde a ONU intervém, a aplicação deste princípio é importante por razões tanto operacionais como simbólicas.

Contudo, tais argumentos parecem ser o reflexo de alguma cultura anti-militar existente em sectores influentes do Secretariado. Se o princípio da subordinação do poder militar ao poder político é inquestionável, também é inquestionável o princípio da legitimidade do poder político obtido através do escrutínio popular, o qual os oficiais políticos da ONU obviamente não têm.

Para garantir o controlo político das operações, o Secretariado coloca normalmente junto dos chefes das missões os chamados “Political Advisers”, cuja importância em termos de “Comando e Controlo” não é discernível através da simples análise dos organigramas. Teoricamente, os Conselheiros Políticos dependem dos Chefes das missões; na prática não é bem assim. Os chefes das missões são fortemente condicionados nas suas acções pelos Conselheiros Políticos, os quais operam um canal informal paralelo ligado directamente ao O/O. O sistema é muito semelhante ao implantado nos exércitos do ex-Pacto de Varsóvia, onde as decisões dos chefes militares só tinham efeito depois de validadas pelos comissários políticos destacados junto dos comandos militares.

77 O “secondment” é uma forma contratual da ONU através da qual os funcionários nesta situação não perdem totalmente o vínculo com os seus governos. Estes últimos comprometem-se: (a) durante a prestação de serviço na ONU, a manter os direitos de promoção e outras regalias dos indivíduos, nomeadamente a contagem do tempo de serviço e os descontos para a pensão de reforma; (b) após o fim do contrato com a ONU, a reintegrar os indivíduos nas fileiras.

As reformas levadas a cabo pela ONU a partir de 1992 procuraram encontrar soluções para a multiplicidade de cadeias de comando existentes tanto no Secretariado como no terreno, para evitar a divisão de responsabilidades e simplificar a coordenação a todos os níveis⁷⁸. Contudo, este esforço seria, do nosso ponto de vista, posto em causa pela multiplicidade de entidades e de centros de decisão envolvidos nas operações de segunda-geração e de “peacebuilding”. Muitas das organizações e agências civis que participam nestas operações são semi-autónomas e têm as suas próprias agendas.

A adição destes grupos expandiu imenso os níveis de gestão e o número de actores envolvidos nas missões de paz, complicando seriamente os esforços de coordenação. A multiplicação dos centros de decisão e de poder fora do DPKO originaram forças centrífugas extremamente difíceis de controlar. Os esforços levados a cabo pela ONU no pós-Brahimi foram insuficientes para lidar com este novo fenómeno.

Comentários Conclusivos

Muitas das críticas feitas às capacidades do Secretariado no domínio das operações de paz prendiam-se com a escassez dos recursos humanos, a dispersão da autoridade por múltiplos centros de poder e a falta de mecanismos de coordenação. Na realidade, a exiguidade dos recursos é um problema, mas é um problema menor. Como escreveu Dennis Jett, uma burocracia mais eficiente ajuda, mas não fará uma grande diferença⁷⁹. As causas profundas das limitações do Secretariado residem na desadequação dos modelos organizacionais e de gestão utilizados e não propriamente na insuficiência dos recursos humanos.

Para fazer face aos desafios do “peacekeeping”, a ONU foi evoluindo organizacionalmente ao longo das décadas, normalmente de uma forma lenta e reactiva. As estruturas *ad hoc* inicialmente criadas foram progressivamente dando lugar a estruturas com carácter permanente. Assim, nos primórdios dos anos noventa inicia-se um processo de reformas estruturais que se prolongaria até aos dias de hoje. O Relatório Brahimi publicado em Agosto de 2000, um elemento fundamental desse processo de reformas, tornou-se o guia estratégico da Organização.

As medidas implementadas na sequência do Relatório Brahimi transformaram o Secretariado. Em dois anos, o DPKO aumentou os seus efectivos em cerca de 50%. Entre

78 A este respeito ver, por exemplo, o A/46/254, de 18 Junho de 1991, parágrafo 57, p. 9.

79 Jett, Dennis C., *Why Peacekeeping Fails*, Palgrave, New York, 2001, p. xviii.

outras medidas de natureza organizacional cabe salientar a constituição da Divisão Militar e da Divisão de Polícia Civil; a fundação do “Office of Mission Support”; o desenvolvimento do conceito IMTF com o objectivo de superar as dificuldades de coordenação durante o planeamento e a preparação das operações; e a criação do “Senior Management Group”, no DPKO.

Contudo, o alcance destas e de outras medidas deve ser analisado com cautela, sobretudo naquilo que tem a ver com a capacidade da ONU para conduzir operações militares. Este aspecto transporta-nos para a principal questão subjacente ao Relatório Brahimi, nem sempre abordada com clareza, que é a de procurar perceber até que ponto o processo de mudanças no Secretariado contribuiu para o aumento real da capacidade da ONU não só no domínio do “peacekeeping”, mas também na condução de operações militares.

Se não restam dúvidas quanto ao aumento da capacidade do Secretariado para planear operações, o mesmo já não se poderá dizer noutros domínios. As mudanças organizacionais implementadas no Secretariado, nomeadamente no DPKO, não conseguiram inverter a crescente descentralização funcional provocada pelas missões de segunda-geração, muito em particular as de “peacebuilding”. É extremamente difícil integrar adequadamente as operações dos imensos actores envolvidos nas missões de paz, na sua maioria com agendas próprias e obediência a centros de decisão exteriores ao DPKO. A adição destes grupos expandiu imenso os níveis de gestão, complicando seriamente os esforços de coordenação.

Os arranjos estruturais do pós-Brahimi não conseguiram resolver o problema central da difusão da autoridade tanto no Quartel-General como no terreno: a necessidade de satisfazer as diferentes burocracias da Organização manteve zonas cinzentas de responsabilidade difíceis de gerir; e os chefes das missões continuam a defrontar-se com os problemas criados pela existência de diversas cadeias de comando paralelas, e a dispor de uma autoridade administrativo-logístico muito reduzida. Apesar dos esforços realizados para clarificar responsabilidades, evitar duplicações e facilitar a coordenação de actividades entre os diferentes Departamentos envolvidos nas operações de paz, existe ainda um longo caminho a percorrer⁸⁰.

Por outro lado, o Quartel-General, em Nova Iorque, encontra-se mais vocacionado para a gestão estratégica do que para o comando operacional das operações⁸¹. Apesar de

80 Sobre esta matéria ver, por exemplo, o “interoffice memorandum” do USG/DPKO de 19 de Abril 2002, para a Vice-Secretário-Geral, onde são amplamente discutidos os problemas resultantes da falta de coordenação inter-departamental, e da existência de zonas cinzentas de responsabilidade entre o DPKO e do DPA.

81 Só após cinco décadas de envolvimento em operações de paz com forças militares, foi possível à ONU elaborar um documento – Command and Control of Military Components in United Nations Peacekeeping

ser crucial, esta subtilidade conceptual não foi tida em conta pelas mais altas entidades nas diferentes reestruturações. No pós-Brahimi, as capacidades do Secretariado para planear, preparar e dirigir operações de paz de natureza primariamente política foram profundamente reforçadas; já o mesmo não se pode dizer quanto às suas capacidades para conduzir operações militares. Tal capacidade teria de passar, inevitavelmente, pelo aumento da importância da função militar no Secretariado, bem para além da função de Conselho que lhe tem estado reservada desde a criação do cargo de MILAD, e que não foi alterada até à presente data.

O facto de ter sido concebida primariamente como um fórum de discussão política não inviabilizou, contudo, que a ONU se viesse a envolver em operações de paz, as quais, apesar do seu carácter essencialmente político, requeriam e continuam a requerer o apoio de uma componente militar. Contudo, a sua natureza política tornou a convivência com assuntos de natureza militar difícil, um pouco à semelhança das tensões entre elites militares e políticas que de vez em quando afloram em regimes democráticos. Este facto constitui uma barreira psicológica e cultural extremamente difícil de superar e inviabiliza o envolvimento da ONU em operações militares de maior envergadura e complexidade. As medidas tomadas no rescaldo do Relatório Brahimi não introduziram quaisquer novidades neste capítulo.

Bibliografia

Livros

Berdal, Mats, *Reforming the UN's Organizational Capacity for Peacekeeping*, in Ramesh Thakur and Carlyle Thayer, *A Crisis of Expectations: UN Peacekeeping in the 1990s*, pp. 181-192, Boulder, Colo, 1995.

Berdal, Mats, *Whither UN Peacekeeping*, Adelphi Paper 281, Outubro 1993.

Durch, William J. (ed.), *The Evolution of UN Peacekeeping*, St. Martin's Press, New York, 1993.

Durch, William J. (ed.), *UN Peacekeeping, American Policy, and the Uncivil Wars of the 1990s*, St. Martin's Press, New York, 1996.

Operations, DPKO, Outubro 2001 – onde se definem as possíveis relações de comando entre o SG e as forças militares que os Estados-Membros colocam à disposição da Organização.

Durch, William J., *Structural Issues and the Future of UN Peace Operations*, in Don Daniel and Bradd Hayes, eds, *Beyond Traditional Peacekeeping*, pp. 151-163, New York, 1995.

Goulding, Marrack, *Peacemonger*, John Murray, Ltd., London, 2002.

Hillen, John, *Blue Helmets: The Strategy of the UN Military Operations*, Brassey's, Washington, D.C., 1998.

Jett, Dennis C., *Why Peacekeeping Fails*, Palgrave, New York, 2001.

Ratner, Steven R., *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict After the Cold War*, St. Martin's Press, New York, 1996.

Rikhye, Indar, *Military Adviser to Secretary-General. UN Peacekeeping and the Congo Crisis*, Hurst & Company, London, 1993.

Rikhye, Indar, *The Politics and Practice of United Nations Peacekeeping: Past, Present and Future*, Canadian Peacekeeping Press, 2000.

Thakur, Ramesh and Schnabel, Albrecht (ed.), *UN Peacekeeping Operations. Ad Hoc Missions, Permanent Engagements*, United Nations University Press, Tokyo, 2001.

United Nations Department of Public Information, *Basic Facts About the United Nations*, UNDPI, New York, 2000.

United Nations Department of Public Information, *The Blue Helmets: A Review of the United Nations Peacekeeping* (3rd Edition), UNDPI, New York, 1996.

Weiss, Thomas, G., *Civilian-Military Interactions and Ongoing UN Reforms: DHA's Past and OCHA's Remaining Challenges*, in Whitman, Jim, (eds), *Peacekeeping and the UN Agencies*, Frank Cass, London, 1999.

Documentos Oficiais da ONU

A/45/330, 12 de Julho de 1990

A/46/254, 18 de Junho de 1991

A/46/882, 21 de Fevereiro de 1992

A/47/253, 4 de Junho de 1993

A/47/386

A/48/173, 25 de Maio de 1993
A/49/136, 2 de Maio de 1994
A/51/130, 7 de Maio de 1996
A/51/829, sect. A, 17 Março de 1997
A/52/209, 28 de Junho de 1997
A/53/127, 21 Maio de 1998
A/54/839, 20 de Março de 2000
A/55/305-S/2000/809, 21 de Agosto de 2000
A/55/502, 20 de Outubro de 2000
A/55/507 e A/55/507Add.1, ambos de 27 de Outubro de 2000
A/55/977, 1 de Junho de 2001
A/55/1024, 31 de Julho de 2001
A/8550, 3 de Dezembro de 1971
A/888, 13 de Novembro de 1972
A/9827, 31 de Outubro de 1974
A/C.4/55/6, 4 de Dezembro de 2000
A/RES/1327, 13 de Novembro de 2000
A/RES/46/232, 2 de Março de 1991
A/RES/46/48, 9 de Dezembro de 1991
A/RES/47/71, 12 de Fevereiro de 1993
A/RES/51/243, 15 de Setembro de 1997
A/RES/55/238, 23 de Dezembro de 2000
GAR/2006 (XIX), 18 de Fevereiro de 1965
S/PRST/1996/37
S/RES/1353

ST/SGB/1997/5, 12 de Setembro de 1997

ST/SGB/2000/9, 15 de Maio de 2000

ST/SGB/Organisation, 22 de Março de 1995

ST/SGB/Organisation, 3 de Dezembro de 1992

ST/SGB/Organisation, 15 de Fevereiro de 1996

Outra Documentação ONU

- *Command and Control of Military Components in UN Peacekeeping Operations*, DPKO, Outubro 2001.
- *DPKO Submission on Strengthening the Organization*, “Interoffice memorandum” do USG/DPKO para a Vice-Secretário-Geral, 19 de Abril 2002.
- *Inspector General Office in DPKO – Concept and Policy Guidelines*.
- *Memorandum of Understanding (MOU) between the Office of the High Commissioner for Human Rights (OHCHR) and the Department of Peacekeeping Operations (DPKO)*, Genebra, 22 de Novembro de 2002.
- *Military Division Status Report*, 31 de Julho de 2002.
- *Military Division Plan 2002*.
- *Remarks to the Fourth Committee*, discurso de Jean-Marie Ghéhenno, 18 de Outubro de 2002.

*Abreviaturas**

ACABQ	Comité de Aconselhamento em Assuntos Administrativos e de Orçamentação (Advisory Committee on Administration and Budgetary Questions)
ASG	Secretário-Geral-Adjunto (Assistant-Secretary-General)
CAO	Chefe de Administração (Chief Administrative Officer)
CHOD	Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (Chief of Defence)

* Algumas abreviaturas não foram traduzidas para Português.

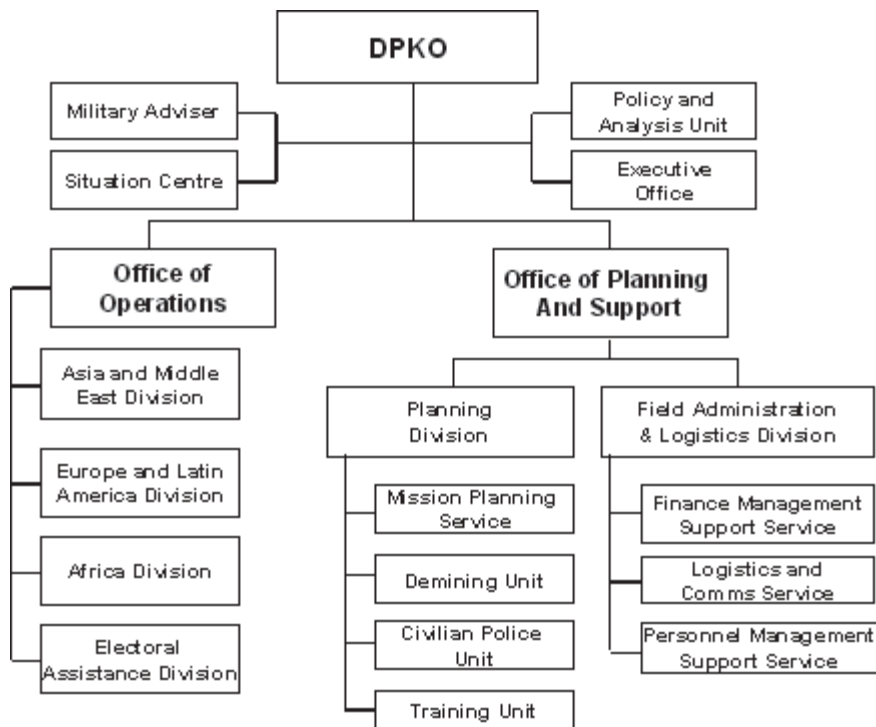
CMO	Chefe dos Observadores Militares (Chief Military Observer)
COM	Chefe de Missão (Chief of Mission)
DAM	Departamento de Administração e Gestão (Department of Administration and Management)
DCM	Director para a Gestão da Mudança (Director of Change Management)
DDR	Desarmamento, Desmobilização e Reintegração (Disarmament, Demobilisation and Reintegration)
DESA	Departamento dos Assuntos para o Desenvolvimento Económico e Social (Department of Economic and Social Affairs)
DOA	Director de Administração (Director of Administration)
DHA	Departamento de Assuntos Humanitários (Department of Humanitarian Affairs)
DM	Departamento de Gestão (Department of Management)
DPA	Departamento dos Assuntos Políticos (Department of Political Affairs)
DPKO	Departamento de Operações de Apoio à Paz (Department of Peacekeeping Operations)
ECPS	Comité Executivo para a Paz e Segurança (Executive Committee on Peace and Security)
EISAS	Secretariado para a Informação e Análise Estragégica do ECPS (ECPS Information and Strategic Analysis Secretariat)
FALD	Divisão de Administração e Logística (Field Administration and Logistics Division)
FC	Comandante da Força (Force Commander)
FMSS	Serviço de Gestão Financeira de Apoio (Financial Management Support Service)
FOD	Field Operations Division
GA	Assembleia-Geral (General-Assembly)
GAR	Resolução da Assembleia-Geral (General-Assembly Resolution)

HOM	Chefe da Missão (Head of Mission)
IMTF	Integrated Mission Task Force
MAS	Mine Action Service
MILAD	Conselheiro Militar (Military Adviser)
MLO	Oficial de Ligação (Military Liaison Officer)
MONUC	Missão da Organização das Nações Unidas no Congo (United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo)
MSC	Comité Militar (Military Staff Committee)
NAM	Movimento dos Não-alinhados (Non-Aligned Movement)
O/O	Gabinete de Operações (Office of Operations)
OCHA	Gabinete do Coordenador para os Assuntos Humanitários (Office of the Coordinator for the Humanitarian Affairs)
OIOS	Gabinete dos Serviços de Supervisão Interna (Office of Internal Oversight Services)
OLA	Gabinete dos Assuntos Jurídicos (Office of Legal Affairs)
OLMMA	Office of Logistics, Management and Mine Action
ONU	Organização das Nações Unidas
OPPBA	Office of Programme Planning, Budget and Account
OPS	Gabinete para o Planeamento e Apoio (Office of Planning and Support)
OSPA	Gabinete dos Assuntos Políticos Especiais (Office of Special Political Affairs)
SCPO	Comité Especial para as Operações de Manutenção de Paz (Special Committee on Peacekeeping Operations)
SCR	Resolução do Conselho de Segurança (Security-Council Resolution)
SG	Secretário-Geral (Secretary-General)
SRSG	Representante Especial do SG (Special Representative of the SG)
TCC	Países Contribuintes com Tropas (Troop Contributing Countries)

UNAMSIL	Missão das Nações Unidas na Serra Leoa (United Nations Mission in Sierra Leone)
UNDOF	United Nations Disengagement Observer Force
UNEF	Força de Emergência das Nações Unidas (United Nations Emergency Force)
UNFICYP	Força de Paz das Nações Unidas em Chipre (United Nations Peacekeeping Force in Cyprus)
UNHCHR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (United Nations High Commissioner for Human Rights)
UNIFIL	Força Temporária das Nações Unidas no Líbano (United Nations Interim Force in Lebanon)
UNMEE	Missão das Nações Unidas na Etiópia e Eritreia (United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea)
UNMOGIP	Grupo de Observadores Militares das Nações Unidas na Índia e no Paquistão (United Nations Military Observer Group in India and Pakistan)
UNSECOORD	Coordenador de Segurança das Nações Unidas (United Nations Security Coordinator)
UNTAET	Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste (United Nations Transitional Administration in East Timor)
UNTSO	Organização das Nações Unidas para a Supervisão do Armistício (United Nations Truce Supervision Organisation)
USG	Sub-Secretário-Geral (Under-Secretary-General)
WFP	World Food Programme

Anexos

A DPKO - Organização 1993



B Comités Executivos da ONU

Peace and Security

Chaired by DPA - Department of Political Affairs

DDA - Department for Disarmament Affairs

DPKO - Department of Peacekeeping Operations

DPI - Department of Public Information

OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights

OLA – Office of Legal Affairs

OSRSG/CAC – Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children & Armed Conflict

UNDP – United Nations Development Programme

UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees

UNICEF – United Nations Children’s Fund

UNSECOORD – United Nations Security Coordinator

WB – World Bank

Development Group

Chaired by UNDP – United Nations Development Programme

DESA – Department of Economic and Social Affairs

DPI – Department of Public Information

FAO – Food and Agriculture Organization

IFAD – International Fund for Agricultural Development

OHCHR – Office of the High Commissioner for Human Rights

OSRSG/CAC – Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children & Armed Conflict Regional Commissions:

- Economic Commission for Europe

- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific

- Economic Commission for Latin America and the Caribbean

- Economic Commission for Africa

- Economic and Social Commission for Western Asia

UNAIDS – Joint United Nations Programme on HIV/AIDS

UNDCP – United Nations Drug Control Programme

U N CTAD – United Nations Conference on Trade and Development

UNESCO – United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization

UNFPA – United Nations Population Fund

UN-HABITAT – United Nations Human Settlements Programme

UNICEF – United Nations Children’s Fund

UNIFEM – United Nations Fund for Women

UNOPS – United Nations Office for Project Services

WFP – World Food Programme

WHO – World Health Organization

Economic and Social

Chaired by DESA - Department of Economic and Social Affairs

DPI - Department of Public Information

INSTRAW - International Research and Training Institute for the Advancement of Women

ODCCP - Office of Drug Control and Crime Prevention

OHCHR - Office of the High Commissioner for Human Rights Regional Commissions:

- Economic Commission for Europe
- Economic and Social Commission for Asia and the Pacific
- Economic Commission for Latin America and the Caribbean
- Economic Commission for Africa
- Economic and Social Commission for Western Asia

UNDP - United Nations Development Programme

UN-HABITAT - United Nations Human Settlements Programme

UNITAR - United Nations Institute for Training and Research

UNRISD - United Nations Research Institute for Social Development

UNU - United Nations University

Humanitarian Affairs

Chaired by OCHA - Office for the Coordination of Humanitarian Affairs

DPA - Department of Political Affairs

DPKO - Department of Peacekeeping Operations

DPI - Department of Public Information

FAO - Food and Agriculture Organization of the United Nations

OHCHR - Office of the High Commissioner for Human Rights

OSRSG/CAC - Office of the Special Representative of the Secretary-General for Children & Armed Conflict

U NCTAD - United Nations Conference on Trade and Development

UNDP - United Nations Development Programme

UNEP - United Nations Environment Programme

UNHCR - United Nations High Commissioner for Refugees

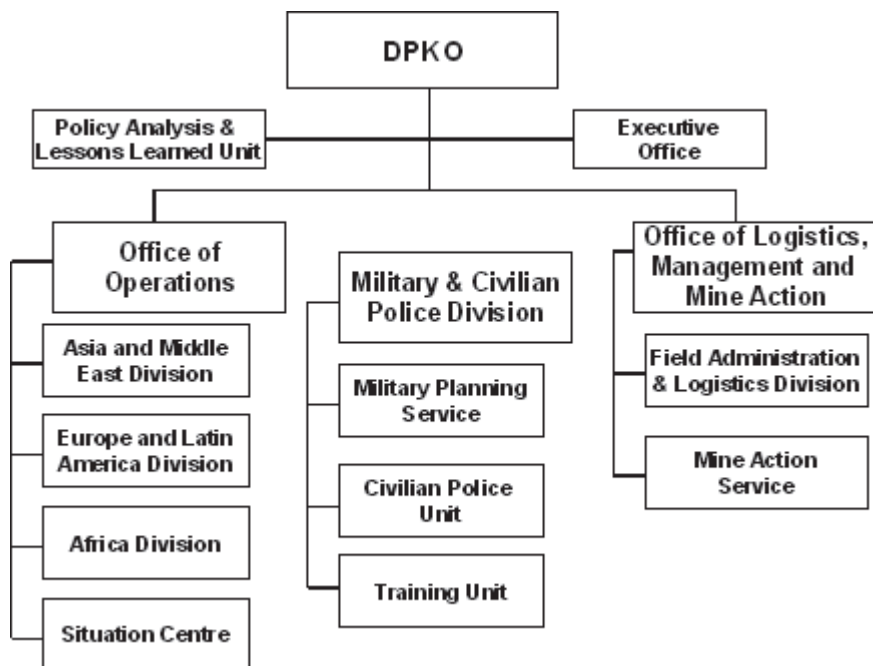
UNICEF - United Nations Children's Fund

UNRWA - United Nations Relief and Work Agency for Palestine Refugees in Near East

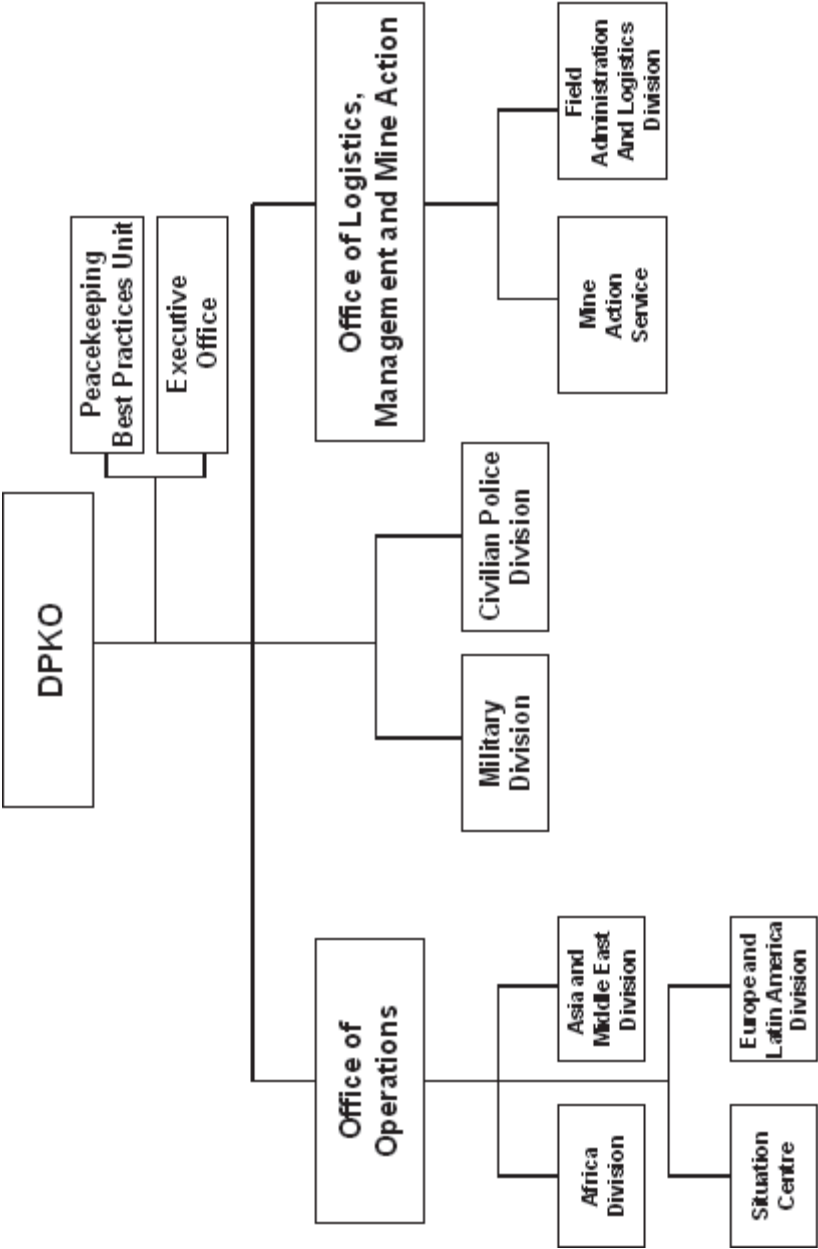
WFP - World Food Programme

WHO - World Health Organization

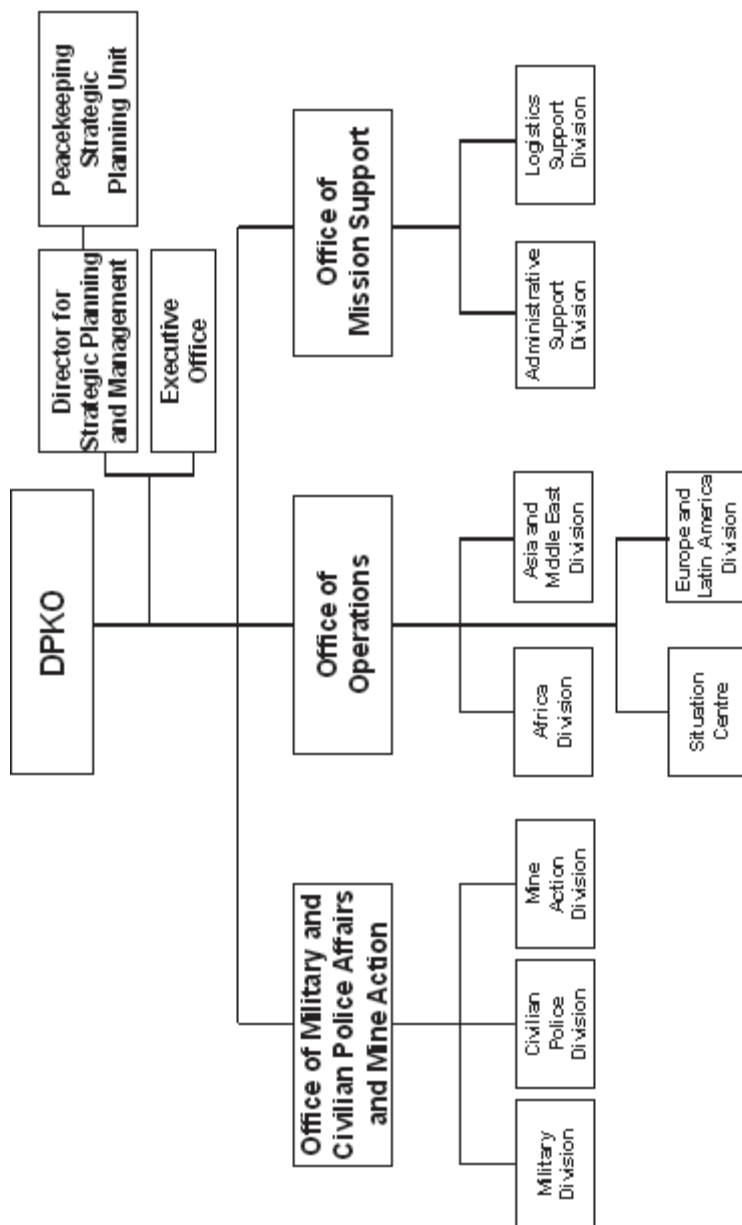
C DPKO - Organização 1997



D DPKO – Organização 2001

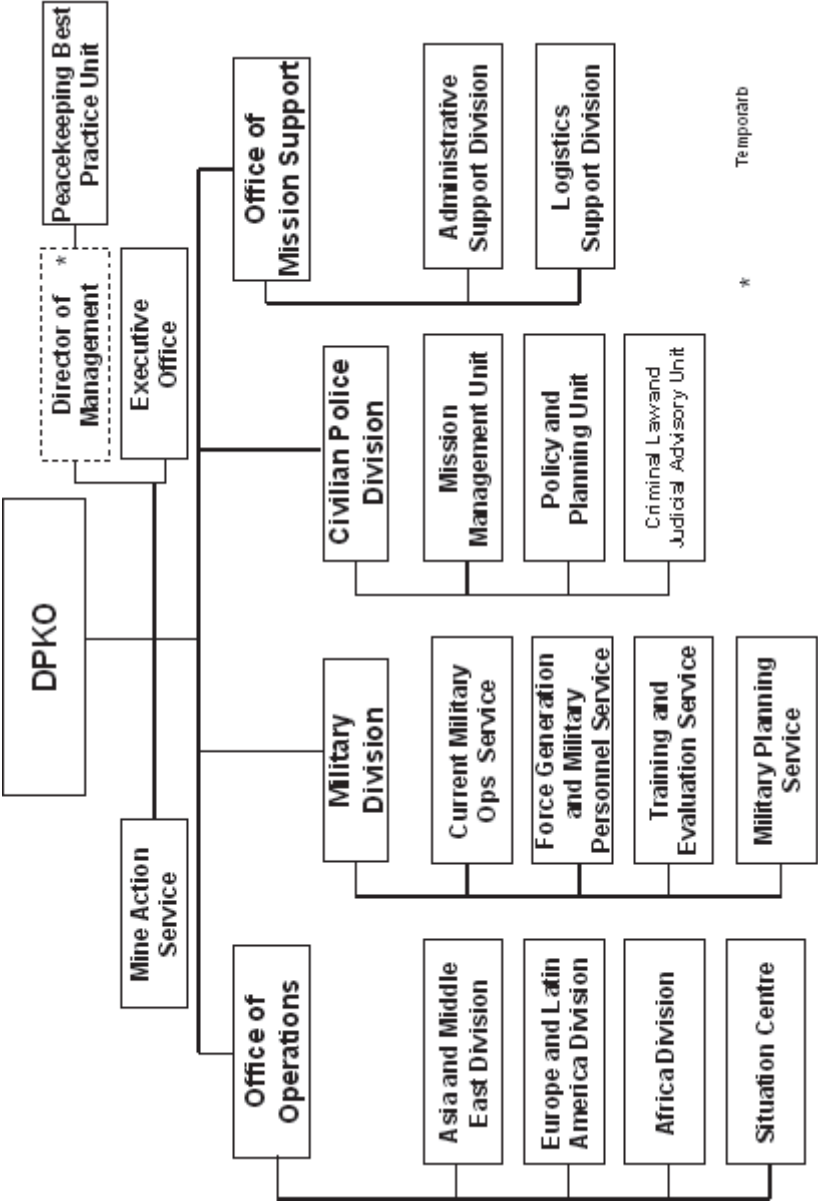


E DPKO – Proposta de Organização

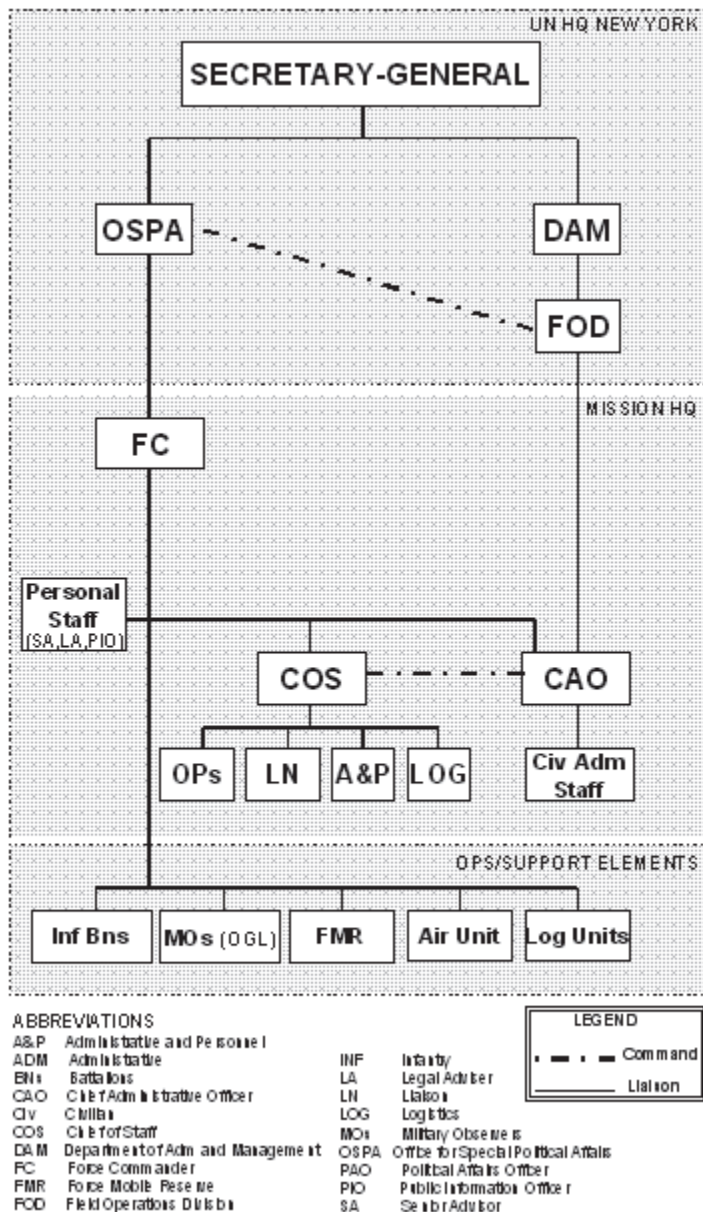


* De acordo com o documento A/55/377, p. 77

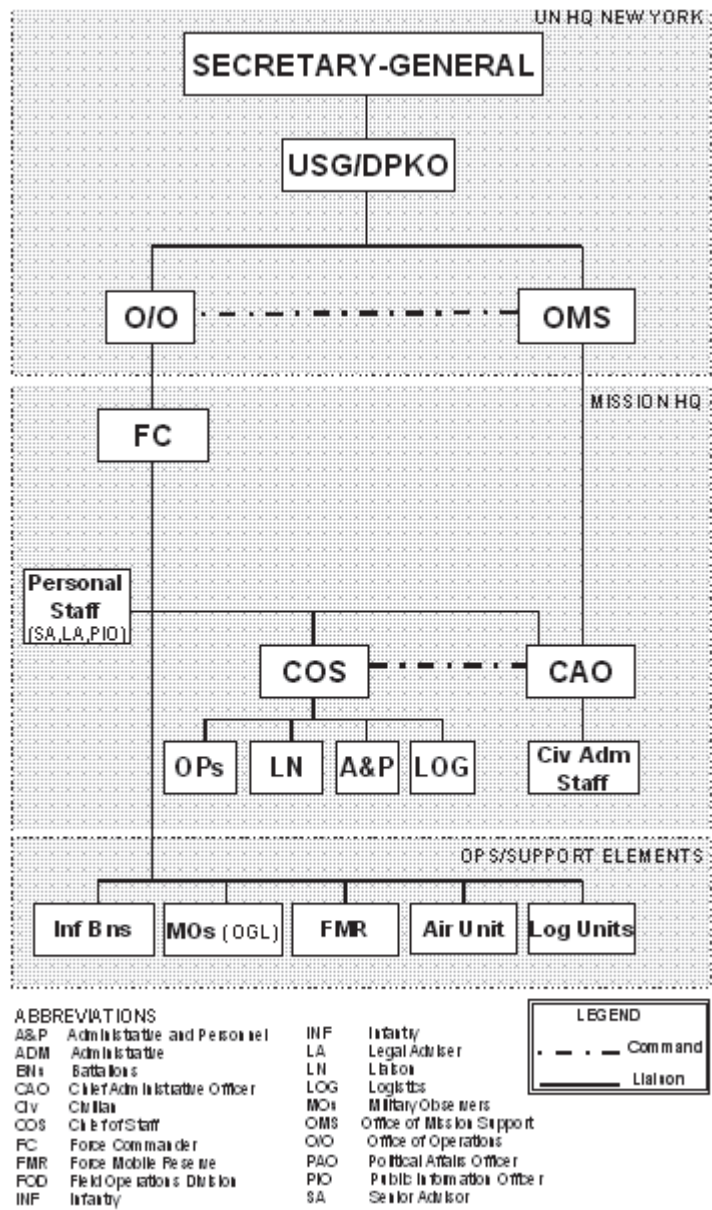
F DPKO - Organização 2002



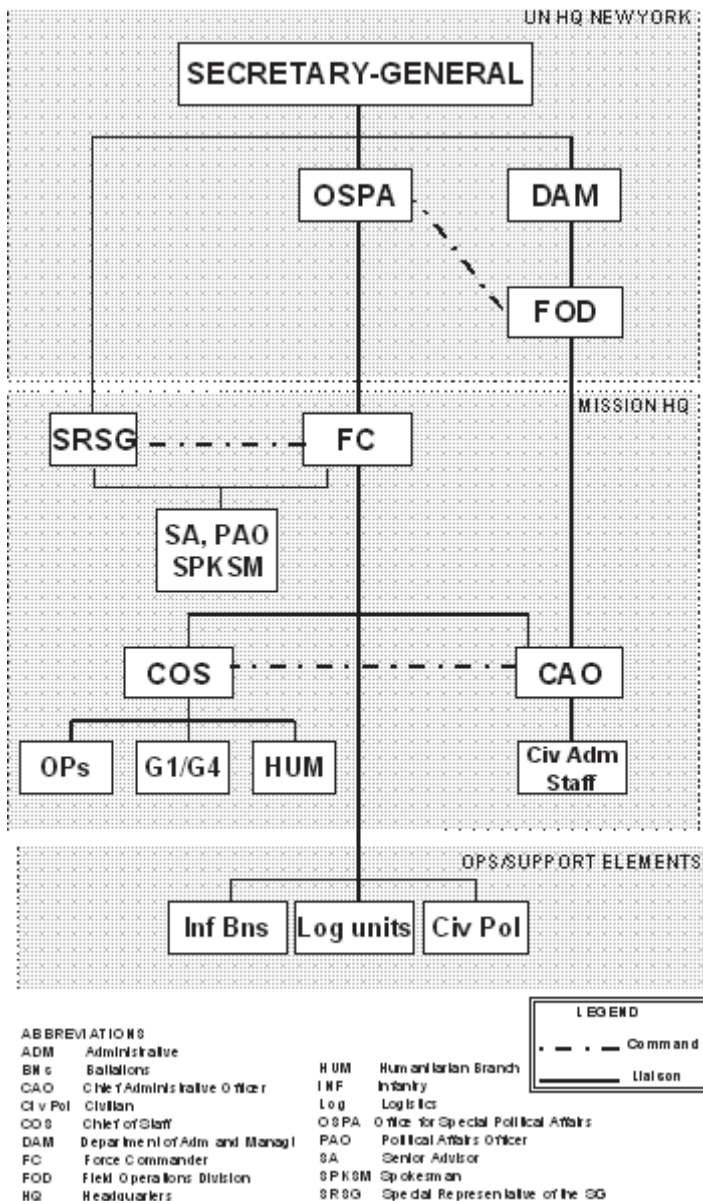
G UNIFIL – Cadeia de Comando Antiga e Organização



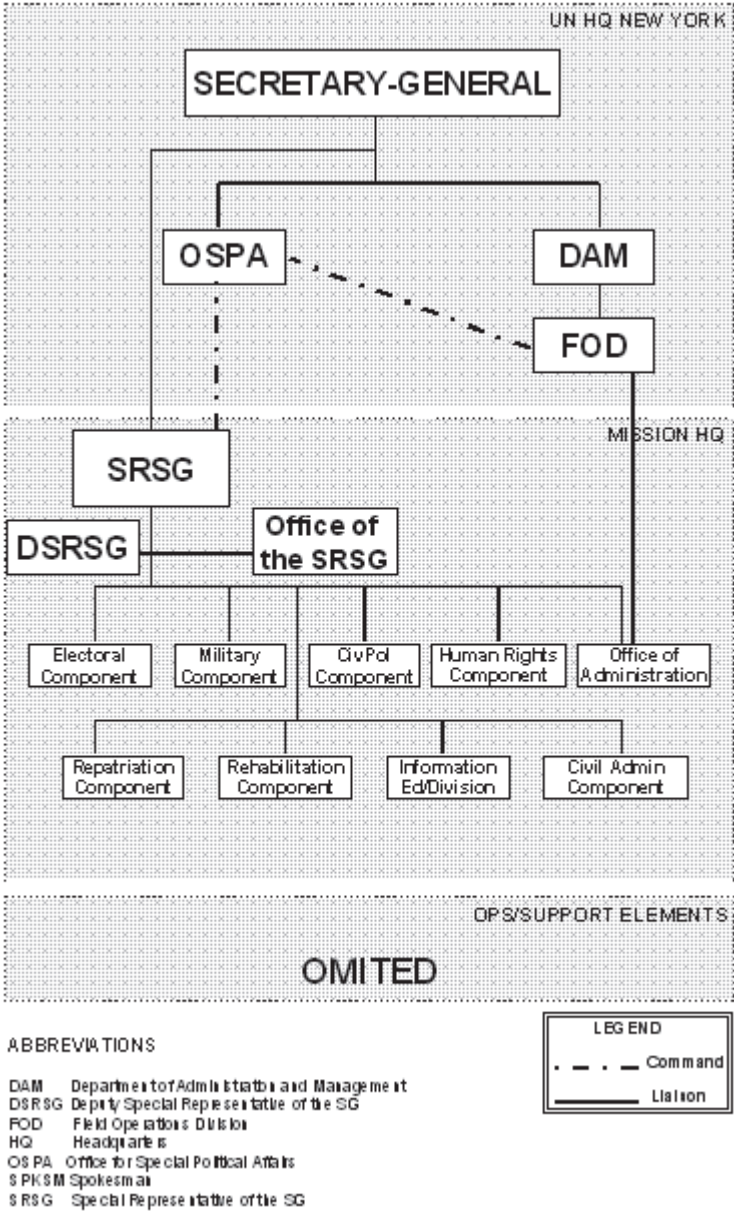
H UNIFIL – Cadeia de Comando Nova e Organização



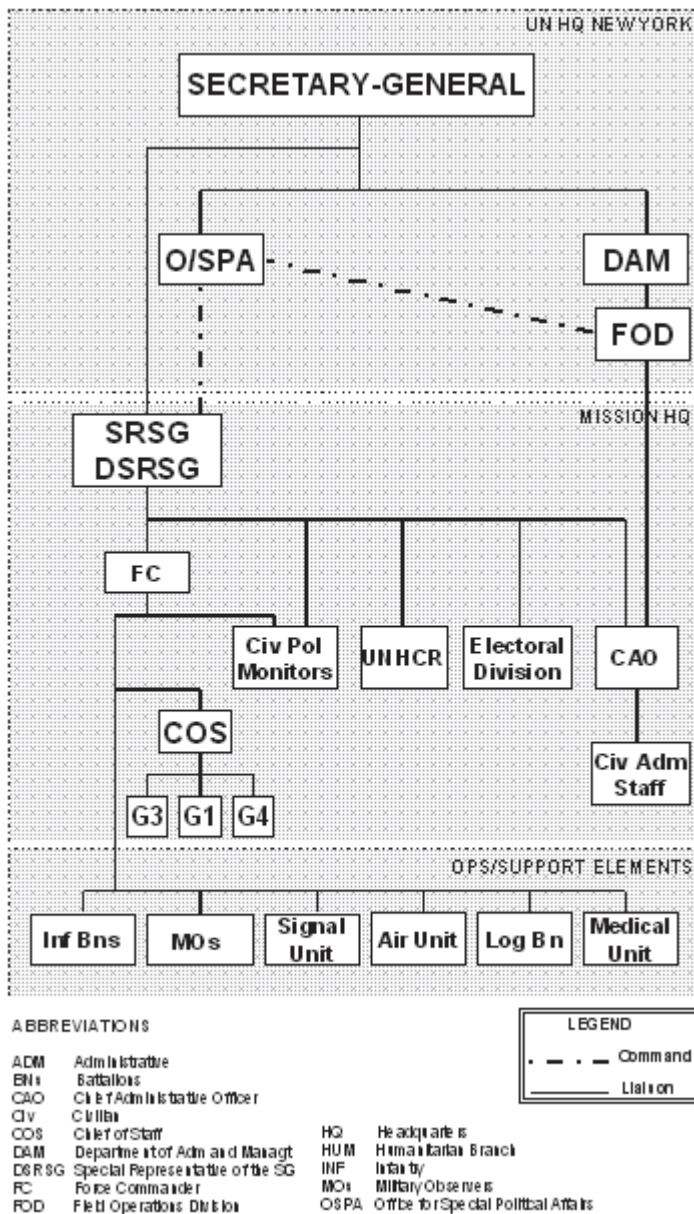
J UNFICYP – Cadeia de Comando Antiga e Organização



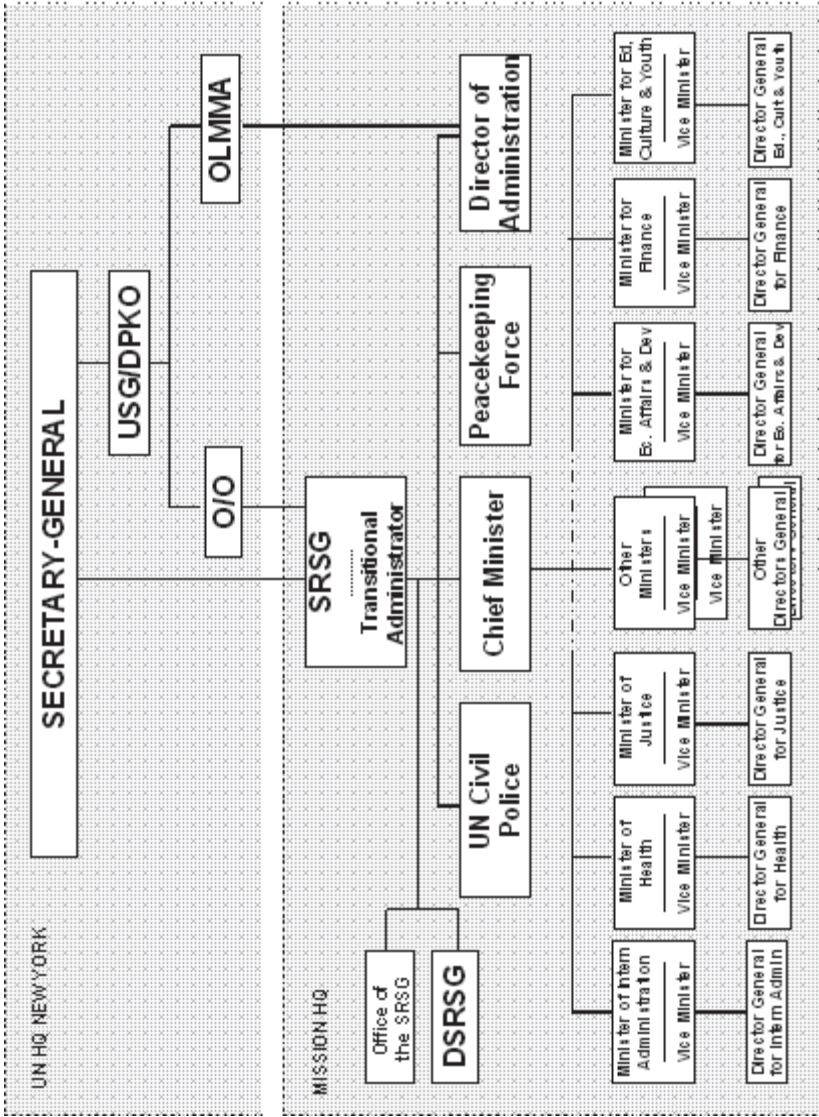
K UNTAC – Cadeia de Comando e Organização



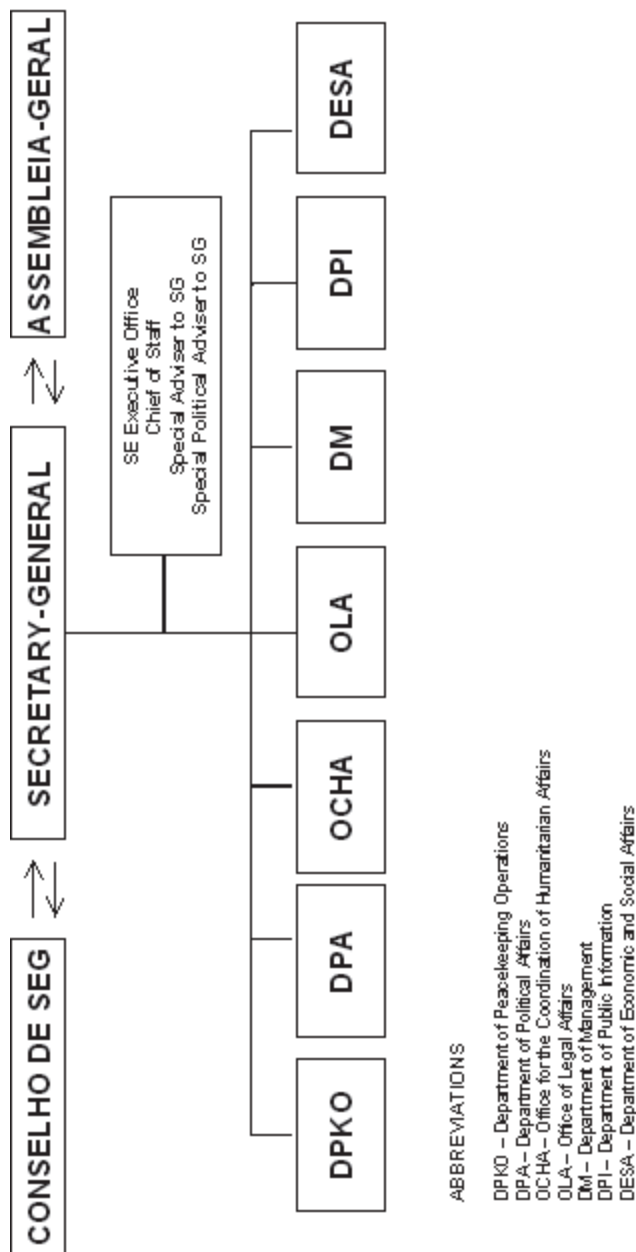
L UNTAG – Cadeia de Comando e Organização



M UNTAET - Cadeia de Comando e Organização



N Principais Órgãos do Secretariado Envolvidos nas Operações de Paz



A RAM: Realidade e Utopia

Carlos Santos Pereira

Jornalista da RTP

Resumo

Evoluções tecnológicas recentes, nomeadamente em matéria de electrónica e de informática, e a busca de conceitos operacionais adaptados às novas tecnologias estão a revolucionar a arte da guerra. O êxito da “Tempestade no Deserto”, em 1991 e das sucessivas intervenções militares dos EUA nos anos seguintes mais reforçaram a ideia de que se estava perante uma verdadeira revolução – É a *Revolução nos Assuntos Militares* (RAM).

Na realidade, a RAM é um fenómeno complexo, em que se cruzam os efeitos dos progressos tecnológicos na indústria bélica, avanços doutrinais, um quadro estratégico em rápida evolução ainda certa dimensão utópica. Tal como as revoluções militares anteriores, a RAM é uma peça de transformações mais vastas e a sua evolução afigura-se por isso imprevisível – e eventualmente incontrolável...

Abstract

Recent improvements in electronics and informatics and the search for tactical doctrines fitting the new technologies are transforming warfare. The success of 1991 Desert Storm and later US led military interventions strengthened the perception that a true revolution was going on – the Revolution in Military Affairs (RMA).

RMA is in fact a complex process, the intercrossing of the effects of technology in war fighting, doctrinal improvements, a swiftly changing strategic context, and some utopian dimensions. As all former military revolutions, RMA is just a fragment of a wider evolution, and its ultimate reach is still by large unpredictable – and eventually uncontrollable...

A ideia de que avanços tecnológicos recentes, mormente em matéria de informática, estavam a alterar profundamente a arte da guerra vinha já a amadurecer ao longo das últimas décadas. Mas foi sobretudo a Guerra do Golfo, em 1991, que atestou o alcance verdadeiramente revolucionário das mudanças em curso. A expressão *Revolution in Military Affairs* - “Revolução nos Assuntos Militares” (RAM) - ficaria desde então consagrada.

O conceito de RAM corresponde no fundamental à ideia de que as questões militares teriam entrado num processo de transformação verdadeiramente revolucionário sob o efeito das evoluções tecnológicas recentes, nomeadamente em matéria de electrónica e de informática¹.

Essas evoluções determinaram, ao mesmo tempo, uma busca de conceitos operacionais adaptadas às novas tecnologias, revolucionando enfim a própria concepção da guerra, nas suas dimensões sociais e político-estratégicas.

O êxito da “Tempestade no Deserto”, em 1991, e das sucessivas intervenções militares dos EUA nos anos seguintes mais reforçaram a ideia de que se estava perante uma verdadeira revolução. Washington apostou então decididamente na RAM. O engenho e a imaginação de técnicos, engenheiros e estrategos foram mobilizados para potenciar as perspectivas abertas pelos novos recursos tecnológicos.

Experiências de ponta ensaiam já cenários que ainda há pouco seriam do domínio da ficção científica. Nas projecções dos arautos da RAM, o computador e o *robot* constituirão doravante as tropas de choque. Em breve a guerra poderá resumir-se praticamente a uma operação electrónica - “limpa”, sem sangue, sem devastações inúteis.

Na realidade, a *Revolution in Military Affairs* é um fenómeno complexo e ainda de alcance difícil de avaliar, em que se cruzam os efeitos dos avanços tecnológicos na indústria bélica, avanços doutrinais, novos conceitos estratégicos e um quadro internacional em rápida mutação desde o colapso do antigo “bloco soviético” e da URSS, entre 1990 e 1991.

A ideia de uma “revolução” nas questões militares foi formulada pela primeira vez nos meios militares soviéticos nos anos 70. A expressão traduzia certo culto ideológico de inspiração marxista-leninista do progresso técnico. Ao mesmo tempo, lançava um alerta para a rápida evolução tecnológica e científica no Ocidente - e que reclamavam uma resposta urgente das forças do Pacto de Varsóvia. Era a prometida “Revolução Tecnológico-militar” (MTR).

1 MAZARR, M.J.: *The Military Technical Revolution: a Structural Framework*, Washington, 1993.

Os soviéticos estavam, com efeito, conscientes das deficiências do Exército Vermelho em matéria de tecnologia avançada e de electrónica. O marechal-general Nikolai Ogarkov lançou o alerta para o avanço dos EUA, expresso em particular na capacidade de desenvolver complexos de “reconhecimento-ataque”, que permitia detectar alvos à distância e atacá-los com armas de longo alcance².

Decorrido pouco mais de um quarto de século, os progressos da tecnologia e um novo quadro estratégico deram outras dimensões à anunciada “revolução”. Mísseis inteligentes dirigidos por *laser*, satélites que denunciam alvos com uma precisão de metros, digitalização do campo de batalha... A sofisticação dos meios de informação e de comunicação e uma nova geração de armas convencionais de grande precisão impuseram a visão de uma guerra electronicamente pura como paradigma do futuro.

Diz a História das grandes mutações na arte da guerra que a sua evolução é sempre imprevisível. A RAM é uma realidade – mas projectada ao mesmo tempo num certo milenarismo tecnológico e num ambiente estratégico eivado de incógnitas. A sua natureza, a dimensão última continuam mal definidas – e a alimentar fantasmas e mitos.

Uma “revolução” na revolução

O próprio conceito de “revolução militar” tem alimentado alguma polémica. Os historiadores falam em rigor de “revoluções militares” – no plural³, no fundo, de um processo mais ou menos contínuo de mutações técnicas e conceptuais, estratégicas e tácticas a partir do século XIV, que se intensificou e assumiu novas dimensões no séc. XX⁴.

Em termos especificamente militares, falar-se-á assim de uma “revolução do arco”, posta em prática pelos ingleses no séc. XV, da revolução da pólvora, da “revolução naval”, do *blitzkrieg* do general Guderian, da revolução nuclear.

Na realidade, todos estes avanços se inscrevem no quadro de grandes evoluções políticas, sociais e culturais⁵. Assim, a revolução militar surgiu no séc. XIV com base no

2 SOKOLOVSKY, V.D.: *Soviet Military Strategy*, London, Mc Donald and Jane's, 1975, citado por Jacques Sapir, “Révolution dans les Affaires Militaires (concept soviétique de)” in Thierry de Montbrial et Jean Klein (dir) *Dictionnaire de Stratégie militaire*, PUF, Paris, 2000.

3 Ver CREVELD, Martin van: *Technology and War: from 2000 BC to the Present*, Free Press, New York, 1991, e MURRAY, Williamson: “Thinking About Revolutions in Military Affairs”, *JFQ*, Summer 1997.

4 Cf. KREPNEVICH Jr, Andrew: “Cavalry to Computer: The Pattern of Military Revolutions”, *The National Interest*, Outono de 1994.

5 Mazarr, *op. cit.*

uso do arco integra uma revolução cultural – prenúncio, ela própria, de amplas mutações políticas e sociais.

Entre os séculos XV e XVIII a arte da guerra conhecerá uma série de “revoluções” – a pólvora (séc. XV), as fortificações (séc. XVI), as reformas militares suecas, holandesas ou francesas do séc. XVII, o surgimento da guerra naval. Estas mudanças inscrevem-se na transição do mundo medieval para as sociedades mercantis modernas e a transição do feudalismo para as monarquias fortemente centralizadas. Prenuncia a criação de uma força militar moderna, organizada e disciplinada com base no Estado-Nação, no séc. XVII, que lançou as bases do Estado moderno⁶.

Já na viragem para o século XIX são as grandes mutações na arte da guerra ligadas à Revolução Francesa e à revolução industrial (1789-1815). A primeira modifica os dados ideológicos e sociais da guerra, estabelecendo as bases para a mobilização geral dos recursos económicos, científicos e humanos da Nação e introduz a ideologia e o nacionalismo na equação da guerra. A segunda revoluciona as condições financeiras, administrativas e culturais e prepara mudanças tecnológicas que vão alterar profundamente a condução da guerra⁷. Mutações que correspondem à gestação das sociedades industriais – entre os finais do séc. XVIII e ao longo do séc. XIX –, e à evolução dos exércitos semi-profissionais dos monarcas para as forças armadas de massa do cidadão-soldado, animadas por uma ideologia patriótica e nacionalista.

Estes dois grandes abalos revolucionários repercutem-se na mobilização económica e política nacional, na guerra napoleónica, no poder económico e financeiro baseado na potência industrial e na revolução tecnológica – espingardas, vias férreas e barcos a vapor, depois a artilharia e o telégrafo.

A guerra civil americana (1861-65) conjuga de algum modo o efeito das três revoluções militares anteriores – o reforço do Estado-Nação, a sua capacidade de mobilizar a sociedade e os recursos e as novas armas gerados pela revolução industrial⁸.

A Grande Guerra de 1914-18 acrescentará à combinação letal destas grandes revoluções, inovações cruciais na arte da guerra – “armas combinadas”, a guerra submarina, guerra aérea estratégica, operações com porta-aviões, guerra anfíbia – tecnologias e os conceitos tácticos que abririam como que uma imagem do que seria o futuro. A I Guerra

6 PORTER, Bruce: *War and the Rise of the State*, New York, The Free Press, 1994.

7 A revolução industrial terá tido pela primeira vez influência directa no campo de batalha durante a Guerra da Crimeia quando o mosquete, o telégrafo e o vapor permitiram à França e à Inglaterra vencer uma Rússia numericamente superior.

8 Parker, Geoffrey – *The Military Revolution*, Cambridge, Cambridge University Press, 1988.

Mundial alteraria completamente os equilíbrios ocidentais, com consequências políticas, económicas e sociais que se repercutirão ao longo de todo o século.

Os avanços precipitam-se desde então. Com a II Guerra Mundial surge o *blitzkrieg*, a electrónica, a guerra da informação e do *intelligence*, a guerra atómica. Durante toda a Guerra Fria, a pesquisa de novas tecnologias bélicas transforma-se ela própria em instrumento de um vasto confronto estratégico.

As mutações tecnológicas e conceptuais a que assistimos nos últimos anos inscrevem-se nesse processo de fundo. Mas a rapidez desses avanços e a amplidão das transformações geopolíticas e estratégicas dos últimos anos fazem da “revolução militar” em curso um fenómeno específico – expressão, no domínio da guerra, da transição das sociedades industriais para as da Idade da Informação – e a grande crise do “Estado-Nação”.

As raízes da RAM

Em rigor, poderia falar-se de uma “revolução tecnologico-militar” contínua desde o início dos anos 60, com base noutra “revolução” – a da informática e dos computadores. Os satélites foram usados para reconhecimento desde 1961. Os primeiros computadores tácticos foram usados em 1966. A própria Internet – recorde-se –, resulta de um projecto atribuído ao Pentágono para colocar computadores em rede nos anos 60.

Grande parte das tecnologias que corporizam a RAM, dos satélites de reconhecimento aos infravermelhos ou aos *laser*, dos radares electrónicos aos mísseis de cruzeiro e aos materiais e *designs* furtivos, começaram a desenvolver-se desde a II Guerra – embora em muitos aspectos só agora comecem a revelar o seu pleno potencial.

A RAM entronca assim numa reflexão sobre o impacto das novas tecnologias e sobre a política de Defesa americana encetado no início dos anos 80. E, ao mesmo tempo, no processo de uma vasta reflexão sobre a mutação militar em curso, e que tem na obra de Martin van Creveld uma das grandes referências⁹.

Já em 1985 Seymour Deitchman, então vice-presidente de Programas no *Institut for Defense Analysis*, observava que se iniciara “um período de mudanças revolucionárias na tecnologia e nos objectivos das forças militares” e que “dentro de uma ou duas décadas

9 CREVELD, Martin van: “The Transformation of War”, Free Press, New York, 1991.

essas forças serão radicalmente transformadas nas suas doutrinas, formas de actuação e capacidades”¹⁰.

Em termos técnicos e conceptuais, a RAM está em marcha desde os anos 70 com a doutrina *Airland Battle*¹¹. Os aliados foram instados a adaptar as suas forças terrestres equipando-se com novos meios de vigilância e armas de longo alcance compatíveis com a visão americana de uma batalha de alta intensidade, levando à adopção pela NATO do subconceito de *FoFA (Follow on Forces Attack)*¹².

A importância da tecnologia nos conflitos futuros foi abundantemente sublinhada nos trabalhos da Comissão Iklé-Wohlstetter e no relatório “*Discriminated Deterrence*” que tanta tinta fez correr, tanto nos EUA como na Europa. O documento sublinhava as perspectivas abertas pelas novas tecnologias, mas evocava ao mesmo tempo a transformação do contexto internacional – os dois grandes conceitos que fundarão afinal a RAM¹³.

A “revolução militar” em marcha resultará fundamentalmente de quatro grandes impulsos¹⁴. O primeiro corresponde aos efeitos da guerra do Vietname. Depois, é a noção de “campo de batalha alargado” defendida por William Perry nos anos 70 – um conceito segundo o qual tecnologias capazes de detectar alvos em tempo real conjugadas com armas de precisão e de longo alcance permitiriam atingir as forças soviéticas em profundidade – doutrina que se reflectirá depois na *Airland Battle*.

O terceiro grande impulso resulta do trabalho de Andrew Marshall e da sua equipa do *Office of Net Assessment* (Departamento da Defesa) no final da década de 80. É a Marshall que se deve em boa medida a tradução do conceito soviético de “revolução militar-tecnológica” no conceito actual de “revolução militar”.

O quarto enfim, passou pela obra do almirante William Owens no *JROC (Joint Requirement Oversight Council)* e do general John Shalikashvili no Estado Maior Conjunto

10 DEITCHMAN, S.: “Weapons, Platforms and the New Armed Services”, Issues in Science and Technology, citado por L. Freedman in “The Revolution in Strategic Affairs”, IISS, Oxford University Press, *Adelphi Paper* 318, 1998.

11 O conceito *Airland Battle*, definido pelo “*Field Manual FM-100-S*”, defende o recurso a golpes maciços de armas guiadas com precisão com vista a destruir os centros nevrálgicos previamente assinalados pelos múltiplos sensores no interior do sistema soviético.

12 A “doutrina Rogers” corresponde a uma adaptação à NATO do *Airland Battle*, traduzindo-se no conceito *FoFA (Follow-on Forces Attack)*. Aposta no ataque à segunda linha das forças do Pacto de Varsóvia com base nos novos recursos da tecnologia bélica. Este conceito evoluiria depois para o *JPI (Joint Precision Interdiction)*, já depois da dissolução do Pacto de Varsóvia.

13 WOHLSTETTER, A., A. Iklé et al. “Discriminate Deterrence”, Rand Corp. Santa Monica, Janeiro 1988.

14 BLAKER, James: *Understanding the Revolution in Military Affairs: A Guide to America’s 21st Defense*, *Defense Working Paper* nº 3. Washington Progressive Policy Institute, January 1997.

(*Joint Chief of Staff*), grandes advogados da RAM, e que procuraram reorientar a planificação do Pentágono no sentido da RAM¹⁵.

A viragem do Golfo

O impacto do triunfo americano no Golfo, em 1991, representa uma meta crucial nesta evolução. A batalha ficou praticamente decidida logo ao primeiro assalto. Os *F-117* equipados com mísseis de cruzeiro e mísseis anti-radar atingiram profundamente os órgãos nevrálgicos do dispositivo iraquiano, detectados pelos sensores electrónicos em inúmeras missões preparatórias.

As imagens de guerra de alta tecnologia – a “bomba inteligente” a entrar pela janela do Centro de Comando iraquiano, ou o *Tomahawk*, disparado de um navio a mil quilómetros de distância, a navegar entre as ruas de Bagdad para atingir o seu alvo pela porta da frente –, tiveram um enorme impacto. A *Desert Storm* foi a revelação da guerra *high tech*. Mesmo se em parte as suas *performances* foram manipuladas e exageradas, ela marcou profundamente as imaginações.

Era a primeira grande prova da “guerra electrónica,” a *Electronic Warfare (EW)*, que permite gralhar as comunicações do inimigo, antecipar-lhe os movimentos, cegar-lhe os sistemas de comando e controlo e tolher-lhe qualquer capacidade de resposta.

A *Desert Storm* constituiu a primeira “guerra da informação”, revelando enormes avanços em matéria de *intelligence* e de comunicações. Foi igualmente proclamada a primeira “guerra do espaço”, com a mobilização de 64 satélites de reconhecimento, meteorologia e comunicações, em apoio das forças da coligação. Dispositivos baseados no espaço forneceram *intelligence* e indicações precisas quanto às posições das unidades no terreno.

O sistema “identificou alvos, elaborou as respectivas coordenadas, ajudou a seleccionar o sistema de armas mais bem situado para os atacar, transmitiu as ordens de ataque, forneceu correcções durante o percurso e verificou ainda os efeitos”. Outra revelação do conflito – o *NAVSTAR Global Positioning System (GPS)* – foi crucial em toda a manobra aliada¹⁶.

15 MALIS, Christian: “Signification et portée de la révolution militaire” in Yves Boyer (dir.) “Une Révolution dans les Affaires Militaires?”, Fondation pour les Études de Défense, Cahier n. 13, Paris, 1998.

16 CORDESMAN, Anthony & Abraham R. Wagner: *The Lessons of Modern War*, volume 4: *The Gulf War*, Vestview Press, Boulder, 1995.

Este balanço empolgante não impede a constatação de alguns inêxitos que obrigam a reprimir a euforia tecnológica reinante. Os *Patriot* fracassaram largamente na tentativa de travar os primitivos *Scud*, muitos alvos foram mal detectados e sobreviveram incólumes, os danos colaterais nem sempre foram evitados¹⁷. A fusão dos dados das comunicações e dos sensores esteve longe de perfeita. “No fundo, a bruma de guerra não foi dissipada, apenas assumiu novas formas”¹⁸.

A Guerra do Golfo proporcionou uma oportunidade soberana de testar os modernos sistemas militares. Mas os peritos reconhecem hoje que as forças americanas e aliadas beneficiaram de condições únicas. “É como se tivessem pedido a Saddam para organizar as forças de modo a oferecer aos países da coligação a oportunidade ideal para exibirem as suas forças”¹⁹.

Tanto mais que o poder do Iraque foi muito sobreavaliado em resultado de uma análise deturpada do conflito com o Irão em 1988 e de uma apreciação errada da capacidade bélica iraquiana. Stephen Biddle observa que as forças iraquianas estavam extremamente mal organizadas, e que “as vantagens técnicas americanas serviram afinal sobretudo para tirar proveito dos erros iraquianos”²⁰.

“A nossa ofensiva no Golfo foi vitoriosa porque tivemos a sorte de encontrar o único malvado no Mundo suficientemente estúpido para aceitar afrontar os EUA num combate simétrico” – reconheceu o general dos *marines* Anthony Zinni²¹.

Apesar disso a Guerra do Golfo não deixou dúvidas quanto à eficácia do “poder aéreo” e quanto à espantosa evolução da tecnologia militar, rasgando perspectivas novas para o futuro da guerra. Sob a euforia da vitória instalou-se a visão de um domínio militar absoluto alimentado por uma visão futurista da guerra e por uma crença utópica nas potencialidades ilimitadas da tecnologia, tão enraizada na mentalidade americana nas últimas décadas²².

17 Note-se que a taxa de intercepção dos *Patriot* na Guerra do Golfo foi afinal bastante baixa – cerca de 14 por cento, abatendo 12 em 86 *Scuds* iraquianos. Quanto aos *Tomahawk* disparados pela *Navy* contra o Iraque, apenas 50 por cento atingiram o alvo.

18 WATTS, Barry D.: Clausewitzian Friction and Future War, *Mc Neir Paper* 52, NDU, Washington, 1996, citado por L. Freedman (*op cit.*)

19 Na descrição da *Gulf Air Power Survey*, a guerra proporcionou, não só um ambiente ideal para a aplicação bem sucedida do poder aéreo de estilo ocidental, mas também condições tão ideais que correspondiam ao que de melhor se podia esperar em qualquer conflito futuro”. Ver KEANEY, Thomas: *Gulf War Air Power Survey Summary Report*, US Government Printing Office, Washington 1993.

20 BIDDLE; Stephen: “Victory Misunderstood: What the Gulf War Tells Us About the Future of Conflict”, *International Security*, vol. 21, nº 2, Autumn 1996.

21 *El Mundo*, 29 de Setembro de 2001.

22 GERÉ, François: *Demain, la Guerre*. Calman-Lévy, Paris, 1998.

Guerras da “terceira vaga”

A expressão “Revolução Militar” surge num relatório de 1991 do CSIS (*Center for Strategic and International Studies*) dedicado à Guerra do Golfo, e que chama a atenção para alguns condimentos fulcrais da revolução em curso – os satélites, o emprego de aviões furtivos, as munições de precisão, enfim a gestão electrónica da informação e da logística. O conceito de RAM terá depois uma versão mais sistematizada num artigo de Eliot Cohen surgido em 1996 na *Foreign Affairs*, e que é ainda hoje uma referência²³.

Em Março de 1994 uma série de grupos de trabalho coordenados pelo subsecretário da Defesa John Deutsch, começaram a estudar as mutações operadas pelas tecnologias emergentes na organização e nas estruturas das forças, bem como nos procedimentos operacionais, em particular em operações de escala limitada²⁴.

O almirante William Owens teria por outro lado um papel fulcral ao levar o Comité dos Chefes de Estado Maior a apostar nos conceitos “inter-armas”, e ao avançar com o conceito de “sistema de sistemas”, através do qual seria possível controlar um teatro de operações terrestre ou naval concebido como um quadrado de 200 milhas de lado²⁵.

A questão da RAM inspirou um aceso debate nos EUA e reflecte-se em conceitos doutrinaários e projectos como a *Airland Operations*, a *Global Reach* e a *Air Force 202*, ou a *From the Sea*, desenvolvida pela marinha em 1994-95²⁶.

A retirada do almirante Owens, em final de 1996, arrefeceu o debate em torno da RAM. Na *Quadrennial Defense Review* de 1997, a quarta avaliação da atitude militar dos EUA no pós-guerra fria, ficará bem aquém da ousadia inicial²⁷. No entanto, o *National Defense Pannel* – um comité de peritos independentes mandatado pelo Congresso para avaliar a QDR –, insiste na urgência de mudanças radicais na concepção e na estrutura das forças americanas²⁸.

Expor completamente as defesas do inimigo, e tornar as “forças aliadas” (i.e., forças dos EUA e aliados ou coligações *ad hoc*) invulneráveis, são os dois grandes postulados da *Electronic Warfare*. Os sistemas de vigilância por satélite, as energias de alta intensidade e

23 COHEN, Eliot: “A Revolution in Warfare”, *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 2, Março/Abril de 1996.

24 “Revolution in Military Affairs Initiative”, DoD (Departamento da defesa), Janeiro de 1994.

25 Richard Cobbold, “Une Révolution dans les Affaires Militaires”, in Yves Boyer (*op. cit.*)

26 Ver em particular os importantes debates no colóquio do Strategic Studies Institute, da U.S. Army, em Carlisle Barracks, em Abril de 1993.

27 Report on the Quadrennial Defense Review”: Department of Defense, Washington, 1997.

28 Trata-se do relatório “Transforming Defense – The National Security in the 21st Century”, entregue ao Congresso e ao secretário da Defesa a 1 de Dezembro de 1997.

a tecnologia electromagnética constituem o núcleo da parafernália tecnológica com que a *Joint Vision 2010* se propunha, já em 1996, garantir uma superioridade absoluta no combate²⁹.

Ao mesmo tempo, novos materiais sintéticos e cerâmicas especiais reduzem as emissões electromagnéticas e permitem *designs* ousados que diminuem a superfície de exposição aos radares inimigos. É o “segredo” do caça furtivo *F-117*, concebido no início dos anos 80 e consagrado na guerra do Golfo, e do bombardeiro *B-2*. Os aperfeiçoamentos contínuos da tecnologia dos mísseis permitirão doravante às aeronaves colocarem-se em posições de tiro a distâncias de virtual invulnerabilidade (*stand off*).

Sistemas de contornos futuristas, mas que inspiram já os programas armamentistas elaborados nos EUA. – carros de combate dotados de “cérebro” e inteiramente autónomos, vasos de guerra e aviões pilotados à distância por computador, mísseis de cruzeiro adestrados para aniquilar bases inimigas no espaço – propõem tornar obsoleta a concepção da guerra da era industrial³⁰. A guerra transforma-se num duelo tecnológico³¹.

Alvin e Heidi Toffler chegarão novas achas ao debate ao aplicarem ao fenómeno da guerra a tese das “três vagas”: A vaga das “guerras agrárias” – produto da revolução neolítica; a das “guerras industriais” – produto da revolução industrial; e a vaga da “guerra da informação” (*Information Warfare*), resultante da revolução electrónica³².

A “guerra da Informação”

“Conhece o inimigo e conhece-te a ti próprio e em cem batalhas nunca estarás em perigos”³³ – a célebre máxima de Sun Tzu foi adoptada como lema pelos arautos de outro condimento fulcral da RAM: a *Information Warfare* (IW) – a “guerra da informação”:

29 Department of Defense: “Joint Vision 2010”, Joint Chiefs of Staff, Washington D.C., 1996.

30 Ver Maurice Najman: “Les Américains préparent les armes du XXI siècle”, *Le Monde Diplomatique*, Fevereiro 1995.

31 “La Guerre électronique”, *Sciences et Avenir*, Março de 1996.

32 Inspirados na estratificação elaborada por Toffler, os arautos da RMA definem “castas de guerras” não comunicantes – segundo o acesso dos adversários à tecnologia. As guerras de terceira geração (*info warfare*) estão reservadas aos EUA (e a eventuais aliados *ad hoc*, caso dos britânicos, com a sua *intelligence* e a sua modernidade em C3I); os países industrializados devem manter-se ao nível da guerra industrial aperfeiçoada; os países subdesenvolvidos, enfim, ao nível da guerra de conquista agrária, com instrumentos como a espingarda de assalto, o morteiro e a *bazzoka* melhorados, no máximo.

33 SUN TZU: *A Arte da Guerra, Futura*, Lisboa, 1974.

vigilância dos satélites sobre os territórios inimigos (e aliados), capacidade de análise imediata dos dados distribuídos aos diversos Estados Maiores, meios de gralhar ou cegar as informações do inimigo. É antes de mais nessa frente decisiva que se trava e se decide hoje a batalha³⁴. A Guerra do Golfo demonstrou de forma dramática os efeitos da conjugação dos sistemas que recolhem, processam e transmitem a informação com os que aplicam a força militar³⁵.

A ordem de batalha desenvolver-se-á, à luz destes conceitos, em dois grandes movimentos. Primeiro, as acções de reconhecimento, *intelligence* e aquisição dos alvos (RISTA)³⁶. Depois, entram em cena as armas de precisão de longo alcance (LRPVM) para rasgar as defesas do adversário³⁷, o que permitirá a intervenção humana em condições de eficácia otimizada na fase final do ataque.

O domínio total do campo de batalha resultará da combinação das comunicações integradas e destes dois sistemas. Eis, em suma, o famoso “sistema de sistemas” de Owens – um conjunto de meios muito variados e geograficamente dispersos, integrados numa rede cibernética. Como que uma 5ª dimensão da guerra, que se junta às valências terrestre, naval, aérea e espacial.

Enriquecido com os sistemas de informação e de gestão do campo de batalha (*battle management*), o complexo C_3I (comando, controlo, comunicações e *intelligence*) evolui assim para o C_4I/BM . À *manoeuvre warfare* sucede a *knowledge warfare* – a manobra informacional substitui a manobra no terreno³⁸.

É esta concepção que inspira projectos como a *U.S. Army Task Force XXI*, força terrestre digitalizada capaz de recolher e processar informação precisa e em tempo real tanto sobre as forças aliadas como sobre as forças inimigas.

A *Information Warfare* veio, ao mesmo tempo, abrir novas frentes. A guerra informática rasgou desde logo uma nova dimensão estratégica – o “ciber-espço”³⁹. Por outro lado, e

34 JENSEN, O.E.: “Information Warfare: Principles of Third Wave Wars”, *Airpower Journal*, winter 1994, vol. 8, nº 4.

35 FREDMAN, Lawrence: “The Revolution in Strategic Affairs”, IIS, Oxford University Press, Adelphi Paper 318, 1998.

36 *Reconnaissance, Intelligence, Surveillance and Target Acquisition*. RISTA, também chamado “Sensor to Shooter Systems”, liga detectores no solo, satélites, UAVs, navios e submarinos.

37 *Long Range Precision-guided Munitions*.

38 É por exemplo o sistema da *U.S. Navy Corporate Engagement Capability*, que integra todos os radares dos navios num pacote único de informação. Os peritos falam igualmente de *C4ISR* (*Command, Control, Communications, Computer, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*).

39 O Departamento da Defesa levou já a cabo exercícios em que participam *hackers* que simulam ataques às redes informáticas dos EUA, e na Casa Branca e no Pentágono fala-se já da ameaça de um “Pearl Harbour informático”. Ver ADAMS, James: *the Next World War: the Warriors and Weapons of the New Battlefields in Cyberspace*, Hutchinson, London, 1993.

para além do reconhecimento e do *intelligence*, os próprios *media* e a opinião pública passaram a assumir uma nova dimensão estratégica. Os sectores de *Civil Affairs* e *Public Affairs* completam a manobra – envolvendo a guerra electrónica e a guerra psicológica um domínio que tem sido alvo de um número crescente de experiências, por exemplo na Bósnia⁴⁰.

O Pentágono deu um estatuto formal à “Guerra da Informação” em 1992. O *U.S Army Field Manual FM 100-6* (manual de campo do exército americano) dá grande relevo às operações de informação⁴¹. As academias militares passaram a inscrever nos seus programas uma preparação específica nesta área, e hoje os peritos em *Psyops* e na acção junto dos *media* e da opinião pública constituem peça indispensável nas acções militares norte-americanas.

A tecnologia, a educação e a flexibilidade são hoje os grandes factores de potência – como eram antes o PIB, a força militar, a população, a terra, os recursos minerais – garantem Robert Nye e William Owen, dois dos mais empenhados arautos da RAM. “O país que melhor conduzir a guerra da informação será mais poderoso do que qualquer outro”. Num futuro previsível, “esse país é os Estados Unidos”⁴².

Da “guerra limpa”. Uma era “pós-heroica”

O princípio que preside a todos estes esquemas é o de um perfeito entrosamento entre os diversos sistemas de armas. As formações de combate serão no futuro “sistemas integrados”. O “*joint*” (actuação conjugada dos diversos ramos das forças armadas) dá lugar ao “*melted*” (“armas” fundidas numa mesma *task force*)⁴³.

Tal como as anteriores revoluções militares, a RAM inscreve-se num conjunto de mutações mais vastas – um novo quadro estratégico, um ambiente internacional em

40 Ver “Mind Games: Information Warfare and Psychological Operations” in TAYLOR, Philip M: Global Communications, International Affairs and the Media since 1945, Routledge, London 1997. Ver ainda, de Lt-Col. CLIFFORD, R.C.L. & Col. T.J. Wilson, “Media Operations and the ARRC” in Stephen Badsey: The Media and International Security, Frank Cass, London, Portland OR, 2000.

41 Colonel STARRY, Michael D. & Lt-Col. Charles W. Arneson: “FM 100-6: Information Operations”, *Military Review*, vol. 76, nº 6, November-December 1996. Ver ainda 53. AAVV – The Changing Role of Information in Warfare, Rand, Santa Monica, 1999.

42 NYE, Joseph & William Owen: “America’s Information Edge”, *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 2, March-April 1996.

43 Général BAER, Alain: “Réflexions sur la nature des futurs systèmes de défense”, *Cahiers du Centre de Recherches sur la Stratégie et la Technologie*, École Polytechnique, Palaiseau, 1998.

mutação, os efeitos da globalização – e corresponde a uma conjuntura planetária dominada pela hegemonia norte-americana.

O conceito de “*overwhelming dominance*”, de “controlo estratégico” total que atravessa toda a filosofia da RAM, traduz uma visão amadurecida pelas intervenções no Golfo, na Bósnia e no Kosovo, e que se baseia na superioridade absoluta dos EUA nos domínios político e militar, económico e cultural⁴⁴.

Em boa medida, a “revolução” passa, por outro lado, pela tradução no domínio militar da própria revolução em curso no mundo empresarial e do *business*⁴⁵. As indústrias da Defesa passaram a andar a reboque da revolução electrónica produzida pela indústria civil, e as próprias concepções destas em matéria de gestão e organização tendem a impor-se como modelos à esfera militar⁴⁶.

A esmagadora superioridade tecnológica permite enfim revolucionar a própria concepção da guerra. As batalhas serão sobretudo travadas num duelo de *intelligence* e da electrónica – um confronto travado à distância, através de golpes de uma precisão cirúrgica e de uma letalidade demolidora.

Com base nestes recursos, é de prever que os conflitos de alta intensidade se tornarão cada vez mais fulgurantes e extremamente violentos, reduzindo a pó as capacidades do adversário, virtualmente antes de ele poder reagir. Uma guerra-relâmpago, em suma.

O confronto militar evoluiria assim para um “combate sem contacto” (*Disengaged Combat*), ou seja, sem qualquer contacto ou envolvimento físico directo, à escala estratégica e tática – à excepção do contacto informacional, ou seja, da infiltração de sofisticados meios tecnológicos na proximidades do inimigo.

As unidades inimigas dentro do *Battle Space* serão atacadas de fora desse espaço – ou seja, mantendo as forças aliadas fora do alcance de um inimigo que pratica ainda a “guerra industrial”. As forças terrestres poderão assim evoluir para a função de meros sensores destinados a fornecer informação e já não a entrarem em choque com o inimigo. As tradicionais infiltrações de *comandos* servirão doravante apenas para “iluminar” o alvo que os computadores de tiro destruirão com precisão cirúrgica.

44 GORCE, Paul Marie de la: “Le Bouclier Antimissile de Washington”, *Manière de Voir, Le Monde Diplomatique*, Março de 2001.

45 Général FIÈVET, Gil: “De la Stratégie militaire à la stratégie de l’entreprise”, InterEditions, Paris, 1997.

46 HAYWARD, Keith: “The Globalisation of Defence Industries”, *The International Institute for Strategic Studies, Survival*, vol.42, nº2 (Verão de 2000).

Daqui resulta o princípio – o imperativo – de uma guerra “zero baixas” – do lado aliado, pelo menos. É aquilo a que Edward Luttwak chama a “política militar pós-heróica”⁴⁷.

O objectivo é agora, mais do que aniquilar o adversário, imobilizá-lo, controlá-lo e reconformar o seu comportamento. Trata-se em resumo de submeter o inimigo de forma a criar um novo ambiente político com perdas controladas – mesmo para o inimigo, evitando provocar reacções negativas da opinião pública.

As novas concepções político-militares, as intervenções internacionais no pós-guerra fria, obedecendo a uma perspectiva de “manutenção da ordem”, e a vigilância da opinião pública através dos *media* reclamam a procura de armas “limpas”, capazes de ganhar a guerra sem sangue, ou pelo menos de relativizar o impacto simbólico-mediático da violência.

Os laboratórios militares trabalham há anos em medidas incapacitantes (*disabling*) e novos tipos de armas não letais – armas que cegam, paralisam ou incapacitam o adversário sem o matar, utilizando novos recursos tecnológicos, como *lasers* ou ondas acústicas⁴⁸.

Um êxito ambíguo

As vitórias do Golfo e depois do Kosovo e do Afeganistão, consagram as esperanças depositadas na evolução tecnológica e dão novos argumentos à RAM. Mas, ao mesmo tempo, vão obrigar a relativizá-la e colocar novas questões.

Dos F-117A aos misteriosos e novíssimos B-2, dos F-16, *Mirage* e *Tornado* aos aparelhos de guerra electrónica EA-6B *Prowler* ou aos aviões-radar *Awacs*, das bombas guiadas por laser aos *Tomahawk* – a NATO jogou na ofensiva contra a Sérvia entre Março e Junho de 1999, a fina flor das suas capacidades bélicas.

Ora, a capitulação de Milosevic, a 3 de Junho de 1999, sobreveio no preciso momento em que o exército jugoslavo pulverizava uma ofensiva montada pelo UÇK com suporte logístico e apoio directo da NATO no monte Pashtrik (Sul do Kosovo) e os generais sérvios pediam ao presidente que não cedesse, garantindo que o exército controlava a situação.

47 LUTTWEK, Edward: “A Post-Heroic Military Policy”, *Foreign Affairs*, vol. 75, nº 4, Julho/Agosto 1996.

48 O conceito de armas não letais é ambíguo, tanto na sua formulação política e estratégica como quanto às próprias características das armas. A distinção entre as armas letais e não letais é tão fluida como o é, por exemplo, a destriça entre meios antipessoais e antimateriais. Os *lasers* são o caso mais exemplar dessa, já que podem servir missões tão diferentes como a detecção, a incapacitação e a destruição.

Dois meses e meio de bombardeamentos devastaram as infraestruturas estratégicas e logísticas da Jugoslávia. Puseram fora de combate a força aérea, os principais postos de comando, os maiores depósitos de munições e parte significativa dos equipamentos pesados do exército jugoslavo. Revelações posteriores mostraram, porém, que o dispositivo militar jugoslavo no terreno foi muito pouco atingido, em particular no Kosovo.

A imagem de uma vitória militar inequívoca da Aliança fica assim de algum modo relativizada. “Ao contrário do que muitos analistas pretendem, o bombardeamento de alvos civis não decidiu a guerra no Kosovo” – observa Correlli Barnett. “Foi a mediação russa que tirou os Aliados duma situação difícil” face à resistência jugoslava e à iminência de um ataque terrestre⁴⁹.

O arrastar da guerra chegou com efeito a provocar algum alarme nos quartéis-generais da Aliança. A ter a Rússia acedido aos pedidos de Belgrado de maior apoio em matéria de anti-aéreas, a acção da NATO poderia ser bem mais complicada.

Bastará um breve olhar pelas mais recentes doutrinas militares norte-americanas para detectar um postulado comum: a iniciativa das operações está sempre em absoluto do lado “aliado”. Ora, a ver-se obrigada a desencadear uma operação terrestre no Kosovo, a NATO arriscava-se a deparar com cenários que não obedeciam aos seus planos de batalha.

A dar fé a especulações da imprensa internacional e a algumas inconfiáveis de oficiais da NATO, tudo indica que, apesar da sofisticação dos meios de *intelligence*, os responsáveis militares da Aliança tinham dados muito pouco precisos sobre o dispositivo jugoslavo no terreno, o que elevava a um grau imprecisável os reconhecidos riscos de uma operação terrestre.

O rescaldo do ataque à Jugoslávia alimentou aliás acesa polémica no *establishment* político e militar de Washington, e responsáveis militares vieram a público no rescaldo do conflito reclamar o regresso ao realismo e denunciar a ilusão tecnológica⁵⁰.

49 BARNETT, C.: “The Fallibility of Air Power”, *RUSI Journal*, October 2000. Ver. “Recorde-se que os termos do ultimato a Milosevic em Rambouillet não foram plenamente conseguidos na guerra e, sobretudo, o pedido de que as forças da NATO tivessem rédea livre em todo o território jugoslavo, não foi aceite. Milosevic não foi forçado a uma rendição incondicional, como pretendem os responsáveis britânicos e americanos...”

50 Os aspectos militares do ataque à Jugoslávia continuam a alimentar acesa polémica. Ver: General CLARK, Wesley K.: “Waging Modern War – Bosnia, Kosovo, and the Future of Combat”, Public Affairs, New York, 1999. Ver ainda, entre outros contributos para a polémica, de BACEVICH, Andrew J., Eliot A. Cohen (eds), *War Over Kosovo*, Columbia University Press, Nova Iorque, 2001; LAMBETH, Benjamin S.: *Air War for Kosovo*, RAND, Santa Monica, 2001; e HOSMER, Stephen T.: *Why Milosevic Decided to Settle when He Did*, RAND, Santa Monica, 2001.

Mas, depois das dúvidas deixadas pela intervenção no Kosovo, a campanha do Afeganistão, em Outubro-Dezembro de 2001, viria relançar a euforia da RAM. A dimensão e a complexidade do dispositivo montado pelos EUA na ofensiva contra o regime *taliban* fazem da *Enduring Freedom* um campo privilegiado de observação⁵¹.

O teste da *Enduring Freedom*

Um mês de bombardeamentos de depósitos militares, comunicações, rotas de reabastecimento e das linhas da frente dos *taliban* em apoio da Aliança do Norte ditaram o colapso dos “estudantes de teologia” e dos seus aliados da *al Qaeda*. As cidades do Norte cederam em finais de Outubro, Cabul caiu logo a seguir, no início de Novembro.

A inclinação da balança para o lado da Aliança do Norte, uma mistura delicada de diplomacia, acção militar e apoio militar da CIA e das equipas de Operações Especiais levou depois as tribos *pashtun* do Sul a mudar de campo. Kandahar, o bastião do mullah Omar, cairia sem combater no início de Dezembro.

A operação “*Enduring Freedom*” trouxe a lume uma série de inovações militares importantes. Cerca de 56 por cento das bombas utilizadas pelas forças americanas entre Outubro e o início de Fevereiro de 2002 eram munições de precisão (PGM). No Golfo as PGM representavam apenas 10 por cento do total, sendo 35 por cento no ataque à Jugoslávia⁵². A par das bombas guiadas por *laser*, as JDAM (*Joint Direct Attack Munitions*), utilizadas pela primeira vez no Kosovo, transformaram-se na arma de eleição das forças americanas.

As capacidades de reconhecimento das forças americanas revelaram, por outro lado, importantes progressos. Os UAV’s (veículos aéreos não-pilotados) como o *Global Hawk*, juntamente com os satélites JSTARS (“*Joint Surveillance and Target Attack Radar Systems*”), tiveram um papel crucial na localização das concentrações das forças inimigas, dos comboios de reabastecimento e outros alvos *taliban*.

51 A operação, lançada a 7 de Outubro, envolveu uma coligação de aliados e ainda 15.000 combatentes da Aliança do Norte, sobretudo Tadjiks e Uzbeques, 100 saídas de combate diárias dos aviões americanos, 300 a 500 elementos das Forças Especiais e de *intelligence* ocidentais, algumas centenas de tropas terrestres ocidentais e milhares de soldados *pashtun* no sul do Afeganistão.

52 CORDESMAN, Anthony H. Arleigh Burke: “The Lessons of Afghanistan: War fighting, Intelligence, Force Transformation, Counterproliferation and Arms Control”, CSIS, Washington, 21 Fevereiro 2001. O general Tommy Franks assinalou que os EUA necessitavam em média de 10 aviões para atingir um alvo na operação “Tempestade no Deserto”, enquanto no caso do Afeganistão um único avião podia atingir dois alvos.

Registaram-se igualmente avanços notáveis nas comunicações no campo de batalha. As redes estabelecidas pelos UAVs, satélites, aviões de combate e centros de comando chegaram a reduzir o lapso entre a detecção de um alvo e a respectiva destruição para menos de 20 minutos⁵³. Permitiram, por outro lado, bombardeamentos de grande precisão sobre as forças *taliban*, mesmo quando estavam em combate com as forças da Aliança do Norte⁵⁴.

O uso dos *Predator* da CIA para atingir alvos terrestres (mísseis ar-terra “*Hellfire*”) constituiu outra *première* desta guerra. À parte os mísseis de cruzeiro, foi a primeira vez na história da guerra que veículos aéreos não-pilotados lançaram bombas em combate.

Os peritos sublinham, por outro lado, que o êxito no Afeganistão não se deveu menos ao elevado profissionalismo, à flexibilidade e à capacidade de inovação táctica, revelados pelas forças americanas, do que à tecnologia⁵⁵. A eficácia das bombas de precisão ficou em boa medida a dever-se às informações precisas sobre os alvos recolhidas pelas Forças Especiais equipadas com GPS e meios *laser*⁵⁶.

A campanha do Afeganistão reafirmou uma vez mais a importância da capacidade de projectar rapidamente poder terrestre e aéreo a longa distância, bem como a eficácia das “operações conjuntas” (*joint*), das sinergias entre Forças Especiais no terreno e os aviões da Força Aérea e da Armada⁵⁷.

O “poder aéreo” amadureceu hoje ao ponto de se tornar ele o *pivot* da operação conjunta – observam os peritos. “A maior parte das operações “*Tempestade do Deserto*” e “*Força Aliada*” tiveram o comandante aéreo na posição de ser apoiado, em vez de ser ele a apoiar as forças terrestres.”⁵⁸

O conflito sublinhou enfim a eficácia das Forças Especiais no contra-terrorismo e em certos tipos de guerras assimétricas, e ilustrou as vantagens do recurso a grupos locais, assistidos por elementos das unidades especiais, dos serviços de *intelligence* e por apoio aéreo⁵⁹.

53 O’ HANLON, Michael: “A Flawed Masterpiece”, *Foreign Affairs*, vol. 18, nº 3, Maio/Junho 2002.

54 Mesmo se houve casos de bombardeamentos às linhas da frente que atingiram também as forças da Aliança do Norte.

55 Cordesman, *op. cit.*

56 De notar ainda que nem a eficácia dos bombardeamentos aéreos será atribuível apenas à sofisticação tecnológica. Após semanas a fio de bombardeamentos cirúrgicos de eficácia discutível, o factor que fez ceder as linhas *taliban* terá sido o recurso ao “*carpet bombing*” – os tapetes de bombas lançados pelos B-2 que tanta tinta fizeram correr no Vietname –, e a entrada em cena das devastadoras *BLU-82*.

57 *Idem*.

58 Colonel MAHAR, Michael T.: Air Power to Ensure Victory, *RUSI Journal*, October 2000.

59 DOWNING, W.: “Special Operations Forces Meeting Tomorrow’s Challenge Today”, *Special Warfare*, vol. 8, nº 1, Jan. 1995. Neste sentido, as Forças Especiais funcionam como “multiplicador de forças” – ver Col. VERSHNER, Michael R.: “Army Special Forces Training Focuses on Unconventional Warfare”, *Army*, July 2001. Uma vez mais há que ter em conta as condições concretas da Enduring Freedom – no caso do Kosovo a tentativa de utilizar de forma semelhante o UÇK não resultou.

Tudo isto implicou grandes avanços, tanto em matéria tecnológica como de ordem táctica, representando “um desenvolvimento impressionante de técnicas que tiveram origem na Guerra do Golfo e que tinham depois sido desenvolvidas no Kosovo”⁶⁰.

Donald Rumsfeld referiu-se à vitória americana no Afeganistão como “uma ocasião em que o século XIX e o século XXI se encontraram para derrotar um adversário perigoso”⁶¹. Uma operação em que “as forças da coligação utilizaram capacidades militares das mais avançadas, como as armas guiadas por *laser*, às armas antigas, como os B-52 com 40 anos de idade e modernizados com electrónica actual, ou aos meios mais rudimentares, como um homem a cavalo com uma espingarda”⁶².

Os factores do êxito

A rapidez algo desconcertante do colapso dos *taliban* ainda hoje intriga os observadores. Ela deve-se à conjugação de factores de vária ordem. O regime *taliban* teve sempre uma base social muito estreita – no máximo 200 mil activistas, num país de 24 a 26 milhões de almas – e os “estudantes de teologia” eram vistos como ocupantes em muitas áreas do país.

Em termos militares, as forças organizadas dos *taliban* nunca excederam os 25 mil homens – 45 mil no total com alguma experiência de combate. Os *taliban* dependiam fundamentalmente dos apoios vindos do Paquistão. Os bombardeamentos e o apoio de Perez Musharraf aos EUA tornaram as linhas de reabastecimento extremamente vulneráveis.

As defesas anti-aéreas dos *taliban* eram limitadíssimas (as escassas unidades de mísseis terra-ar nunca chegaram a ser utilizadas com um mínimo de eficácia) – o que garantiu aos EUA uma supremacia aérea total e um apoio sem restrições às acções terrestres.

Muito isolada no país, sem apoio real da população, a *al Quaeda* viu-se obrigada a refugiar-se em santuários e complexos de cavernas. Estes deram-lhes alguma protecção contra os ataques aéreos, mas forneceram ao mesmo tempo um alvo preciso. Os *taliban* e a *al Quaeda* não tiveram sequer oportunidade de tentarem acções de guerrilha. Nos movimentos de recuo transformaram-se rapidamente em alvos em movimento, que a população abandonou logo que os viu enfraquecidos e dispersos⁶³.

60 Michael O'Hanlon, *op. cit*

61 RUMSFELD, Donald: “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, Maio/Junho de 2002.

62 *Idem*.

63 Cordesman, *op. cit*.

A vitória ficou-se assim a dever a uma conjugação de factores, em que a diplomacia, a política regional, a oportuna manipulação das sensibilidades locais e a capacidade de organizar coligações *ad hoc* flexíveis e adaptáveis tiveram um papel fundamental⁶⁴. O apoio do Paquistão e a capacidade do regime de Musharraf de controlar os grupos islâmicos radicais foram cruciais, já que evitaram aos americanos terem de combater em mais do que uma frente.

Em resumo, as limitações e a vulnerabilidade do “inimigo” criaram condições que dificilmente se repetirão. “Todas as conclusões optimistas quanto ao impacto decisivo da tecnologia, das novas tácticas ou de outros aspectos ligados com a RAM no Afeganistão devem ter em consideração essas condições muito especiais.”⁶⁵

“Uma verdadeira obra prima de criatividade militar, embora com deficiências” – eis o balanço de Michael O’Hanlon⁶⁶. A euforia da vitória não impede com efeito a constatação de algumas falhas de monta, tanto no plano político como no plano militar.

Dois dos principais alvos das forças americanas – Bin Laden e o *mullah* Omar escaparam e apenas 20 por cento dos responsáveis da organização terão sido aniquilados ou capturados. Os *taliban* foram arredados do poder e a *al Qaeda* sofreu um profundo golpe, mas muitos activistas terão escapado e procuram reorganizar-se, constituir um factor de incerteza no Afeganistão.

“A guerra dispersa funciona, mesmo na idade dos satélites, dos UAVs e da tecnologia moderna” – assinala Cordesmann. “A batalha mostrou de novo os limites do *intelligence*, do *targetting* e dos golpes de precisão em conflitos altamente politizados e forças terrestres dispersas (...) A tecnologia é um instrumento poderoso, mas não revoluciona a guerra contra um adversário que se sabe adaptar às suas limitações.”⁶⁷

Apesar dos grandes avanços na determinação dos alvos, os EUA lançaram ainda cerca de 1150 bombas de fragmentação em 188 locais do Afeganistão até ao início de Fevereiro, que tiveram um efeito devastador sobre as forças adversárias, mas também imensos efeitos colaterais.

64 Recorde-se que na maior parte dos casos o colapso dos *taliban* no Afeganistão se ficou a dever mais a negociações entre as facções do que propriamente confrontos militares – mesmo se a pressão dos bombardeamentos e o apoio à Aliança do Norte terão tido um papel importante.

65 Cordesmann, *op. cit.* Peritos e analistas assinalaram claras deficiências na acção junto da opinião pública e sublinham a necessidade de reforçar a batalha da informação – a nível dos *media* e das *Psyops*.

66 O’Hanlon, *op. cit.*

67 Os peritos assinalam, por outro lado, que também os futuros adversários – grupos terroristas e outras entidades assimétricas –, terão aprendido as suas lições do Afeganistão: criar redes e células mais flexíveis e dispersas com grande autonomia, sem uma hierarquia rígida e sem quartéis-generais ou outras instalações que possam ser localizadas ou atacadas; a necessidade de se tornarem mais anónimos e clandestinos; de apostarem em ataques múltiplos e sequenciais a partir de células isoladas... Ver Cordesmann, *op. cit.*

A campanha do Afeganistão foi ainda marcada por numerosos incidentes vitimando civis – caso do ataque americano contra um comboio que transportaria um grupo de chefes de tribo perto de Qolzst, a 20 de Dezembro de 2001, ou o bombardeamento na aldeia de Niazi Qala, a 20 kms a Norte de Gardez, Paktia, que matou pelo menos 20 civis a 31 de Dezembro de 2002.

“Os EUA, tal como a NATO no Kosovo, tentaram criar em torno do Afeganistão a ideia de uma guerra perfeita, sem falhas. Dia após dia, tal como acontecera no Kosovo, os *briefings* do Pentágono mostraram fotos e vídeos de bombardeamentos de precisão irrepreensível. A realidade é bem diferente” – assinala Cordesman. “As baixas civis são inevitáveis num conflito deste tipo e pelo menos 10 por cento das armas de precisão, mesmo as mais aperfeiçoadas, continuam a falhar.”⁶⁸

Uma crítica que se poderá aliás estender em conjunto às mais recentes e bem sucedidas intervenções militares dos EUA. “As sucessivas crises têm-nos ensinado que ainda não conseguimos uma boa coordenação entre os acontecimentos físicos e os respectivos resultados políticos, ou seja, nós tentamos desenvolver armas de precisão, mas, na realidade, o que nós necessitamos é de precisão nos respectivos efeitos.”⁶⁹

Apesar do êxito da “*Enduring Freedom*” a *al Qaeda* está longe de decapitada e a reconstituição política do Afeganistão está a revelar-se um processo extremamente difícil e cada vez mais de resultado incerto. A vitória americana poderá assim revelar-se incompleta⁷⁰. Ora, tal como mostraram os conflitos do Líbano, da Somália, do Kosovo ou da Bósnia “mesmo a mais importante vitória táctica ou estratégica pode perder grande parte do seu significado se for seguida de uma vazia de poder diplomático ou político e se fracassar no objectivo de alcançar os grandes objectivos político-estratégicos”⁷¹.

As lições da campanha do Afeganistão

Ainda assim – assinala Cordesman –, não há dúvida de que “a resistência afegã, a Administração Bush, as Forças Americanas e a CIA, e a Coligação Internacional realizaram

68 Cordesmann, *op. cit.*

69 Vice-admiral CEREBROWSKI, Arthur K.: “Military Responses to the Information Age”, October 2000. *RUSI Journal*.

70 Michael O’Hanlon, *op. cit.*

71 Cordesmann, *op. cit.*

aquilo que poderá ser recordado como um dos mais importantes sucessos militares do século XXI”⁷².

“Em termos globais pode-se dizer que os grandes desafios que o Afeganistão revelou foram a necessidade de melhorar a aquisição de alvos, o *intelligence* em tempo real, a caracterização do ataque e a avaliação dos danos”.⁷³

É curioso reler à luz destas “lições” dois documentos definidores da política militar e de segurança dos EUA: a *Quadrennial Defense Review* de 30 de Setembro de 2001 e os planos de orçamento da Defesa anunciados a 4 de Fevereiro de 2002⁷⁴.

Num discurso pronunciado na Academia Naval de Annapolis por ocasião do *Commencement Day*, a 25 de Maio de 2001, George W. Bush apelava já a uma “futura força” que seria definida “menos pelo tamanho e mais pela mobilidade e rapidez”, e que se apoiará “mais na furtividade, nas armas de precisão e nas tecnologias da informação”. Os avanços em matéria de tecnologia de Defesa devem ser usados “para manter a paz, redefinindo a guerra nos nossos termos” – sublinhou o presidente americano.

Era como que a palavra de ordem para uma ampla revisão da política de Defesa norte-americana – acelerando afinal um processo encetado já anos antes. O Departamento da Defesa mobilizara já em Abril de 1997 militares, industriais e analistas civis do Pentágono para proceder a uma revisão de alto a baixo da organização e da estratégia militar americana. Um autêntico *brain storming* liderado por Andrew Marshall e organizado sob forma de um “jogo de guerra” – *Transforming Strategy Game II*.

As conclusões denunciam a estrutura actual como demasiado pesada, lenta, e de alcance insuficiente, e reclamam mudanças radicais urgentes nas Forças Armadas, reduzindo as capacidades actuais para financiar os meios futuros⁷⁵.

A euforia da vitória no Afeganistão incentivou as denúncias dos travões a este processo impostos pelas ainda poderosas forças de inércia nos EUA. Os mais radicais não poupam aliás críticas ao *establishment* militar, considerando-o mal preparado para mudanças radicais, sobretudo as que reclamam uma estrutura de comando mais ligeira⁷⁶.

72 Michael O’ Hanlon, *op. cit.*

73 *Idem.*

74 Michael O’Hanlon, *op. cit.*

75 O documento recomenda em particular reduções substanciais nas divisões terrestres, porta-aviões e esquadilhas de caças e o abandono de programas como *Joint Strike Fighter* ou o canhão *Crusader*, e, em contrapartida a aquisição de sistemas utilizando energias dirigidas, fogos de longo alcance, engenhos furtivos e *robots* de modo a garantir uma elevada letalidade, mantendo-se ao mesmo tempo fora do alcance do inimigo.

76 Ver, para a questão dos debates no Congresso sobre a RMA, GALDI, Theodor W.: “Revolution in Military Affairs”, CNRS Report for Congress, December 1995. Eliot Cohen analisa os efeitos do 11 de Setembro sobre a implementação dos planos de reformas militares nos EUA em “A Tale of Two Secretaries”, *Foreign Affairs*, Junho 2002.

Há uma forte “pressão (da parte de militares, industriais, lobbies, etc....) sobre os responsáveis políticos para a manutenção dos programas actuais e para manter abertas as cadeias de produção dos equipamentos do estilo do século XX” – e que representam contratos importantes para as grandes firmas da Defesa e empregos na circunscrição de muitos congressistas⁷⁷.

A *Quadrennial Defense Review*/2001 acolhe as reflexões de Marshall e seus pares. O documento abandona o conceito de dois grandes teatros de guerra, decidindo antes “colocar o ênfase na dissuasão em quatro teatros críticos, com base na capacidade para derrotar simultaneamente dois agressores, e mantendo ao mesmo tempo a opção de uma contra-ofensiva maciça para ocupar a capital de um agressor e substituir o seu regime”⁷⁸.

A QDR/2001 abandona também a velha estratégia baseada nas ameaças a favor de “um novo conceito baseado nas capacidades, e que se centra menos em quem e onde nos podia ameaçar, e mais na forma como nós podemos ser ameaçados e o que é necessário para nos defendermos contra essas ameaças.”

O objectivo é “fechar tanto as avenidas de ataque quanto possível”⁷⁹. Além do terrorismo, as ameaças previstas pelo documento passam por ataques às instalações americanas no espaço, ataques cibernéticos contra as redes de informação dos EUA, mísseis de cruzeiro, mísseis balísticos e WMD (armas nucleares, químicas e biológicas).

Segundo Donald Rumsfeld, a política de Defesa dos EUA deve concentrar-se em seis grandes objectivos, entre eles “negar santuários aos nossos inimigos”, “proteger a nossa rede de informações”, “utilizar a tecnologia da informação para ligar diversos tipos de forças americanas” e “manter um acesso ilimitado ao Espaço”⁸⁰. Um programa em que se reconhecem os grandes postulados da filosofia da RAM: a aposta deliberada na tecnologia; o objectivo de garantir uma superioridade esmagadora (*overwhelming*) e dissuasora de qualquer rival.

“Em conjunto, esta nova tríade de forças nucleares ofensivas reduzidas, capacidades convencionais avançadas, e uma série de novas defesas (contra mísseis balísticos ou de cruzeiro, defesas espaciais e cibernéticas) formarão a base da nova abordagem da dissuasão”⁸¹.

77 “A Survey of defence industries”, *The Economist*, 20 de Julho de 2002.

78 RUMSFELD, Donald: “Transforming the Military”, *Foreign Affairs*, Maio/Junho de 2002.

79 *Idem*.

80 *Idem*.

81 *Idem*.

O Orçamento da Defesa aumentou para 396 mil milhões de dólares em 2003 e deverá atingir os 470 mil milhões em 2007. Era de 300 mil milhões de dólares quando Bush foi empossado, e de 350 mil milhões no orçamento 2002. A fatia destinada ao reequipamento poderá ultrapassar os 60 mil milhões (50 mil milhões em 2001 e 150 mil milhões na era Reagan).

Os críticos reconhecem que a Administração Bush tem um programa ousado de transformação da área da Defesa, apostando sobretudo na *R&D* onde projecta gastar mais 400 mil milhões entre 2002 e 2007. Alguns consideram esses planos mesmo demasiado ambiciosos.

Por outro lado, há quem considere as ambições do plano Bush nesse domínio algo irrealistas⁸². Recorda-se, por outro lado, que os planos de reequipamento previstos pela *Quadrennial Defense Review* de 1997 ficaram em boa medida por cumprir e que a era Clinton deixou em herança aviões, navios e artilharia envelhecidos e a carecerem de reparação ou substituição urgente⁸³.

Os mais impacientes destacam que, em matéria de aquisição de armamentos, o plano de Bush continua a proteger as prioridades tradicionais, sem procurar uma transformação suficientemente radical das Forças Armadas. “A Administração Bush manteve, basicamente, a estrutura de forças e o plano de modernização das armas que tinha herdado da Administração Clinton, acrescentando-lhe a defesa anti-mísseis e uma ou duas outras prioridades”⁸⁴.

Mas a mudança está em marcha. Projectos como o *Joint Strike Fighter*, o *F 22* ou o *F 18* terão que ser reduzidos e outros, como o helicóptero *Comanche* poderão ser pura e simplesmente eliminados. Segundo Krepinevich a única solução será apostar mais na “integração de sistemas” do que em *hardware*⁸⁵.

O soldado do século XXI

Os mais entusiastas arautos da RAM sublinham que tudo o que se viu no Afeganistão foi uma pequena amostra das potencialidades do futuro. As forças americanas possuíam

82 “Unfurl the fuzzy maths”, *The Economist*, 9 de Fevereiro de 2002.

83 Michael O’ Hanlon in “A Survey of defence industries”, *The Economist*, 20 de Julho de 2002.

84 Michael O’Hanlon, *op. cit.*

85 Citado pelo *Economist* (*idem*).

ainda um número limitado de UAVs e que muito avanços em matéria de imagens dos satélites de reconhecimento e de *intelligence* electrónica previstos no plano 27/4 estão ainda por instalar⁸⁶.

O já referido *Transformation PDM*, aprovado na sequência da campanha do Afeganistão, reclama melhorias urgentes nos sistemas de radares, dos mísseis de cruzeiro *Tomahawk*, a aceleração dos programas das armas de penetração substituindo ou aperfeiçoando os *GBU-28*, os *Bunker Buster* e os *AGM-130* utilizados para atacar alvos subterrâneos no Afeganistão⁸⁷.

O programa propõe-se reduzir o lapso entre a recolha da *intelligence* e o alvejamento e disparo da plataforma para um máximo de 10 minutos. Washington projecta ainda uma nova geração de bombardeiros pilotados e não pilotados capazes de sobreviver a defesas anti-aéreas sofisticadas como o *S400 Triumph* (SA-20) russo.

Os UAV's parecem constituir uma das grandes apostas do Pentágono, com investimentos superiores a 1,5 mil milhões de dólares anuais. A *Boeing* testou já com êxito o *X45A*, protótipo de um aparelho destinado a cumprir missões de ataque a sistemas de defesa anti-aérea bem dentro do território inimigo e há já outro protótipo da *Northrop Grumman* em testes⁸⁸.

Mas os veículos de combate não pilotados são apenas parte de um ambicioso e acelerado programa de novas armas. As características de furtividade fizeram do *F-117* ou do *B-2* armas revolucionárias. Hoje, os materiais e o *design* furtivo aplicam-se a diversos tipos de armas, das fragatas *Lafayette* francesas às novas classes de veículos blindados.

Ainda há pouco as armas dotadas de raios *laser* e outros feixes de energia eram do domínio da ficção. Hoje, eles rendem os recursos tradicionais como explosivos ou armas de choque, assumindo por exemplo um papel crucial nos projectos de defesa anti-míssil⁸⁹.

Um eventual ataque ao Iraque poderá constituir a ocasião para novos testes. Segundo o *New York Post* de 13 de Agosto de 2002 os planos de ataque ao Iraque incluíam uma "directiva do presidente Bush para a maior utilização de armas electrónicas e psicológicas da História da guerra, incluindo uma nova arma de feixes electromagnéticos, capazes de

86 Cordesmann, *op. cit.*

87 Os EUA estão a estudar meios de aumentar a letalidade dos mísseis de cruzeiro, e há notícias de que um dos novos engenhos, o *AGM-86D* terá já sido testado no Afeganistão.

88 "A Survey of defence industries", *The Economist*, 20 de Julho de 2002.

89 É o caso de sistemas como o *THEL* (*Tactical High Energy Laser*) – um *laser* químico de defesa contra aviões e mísseis desenvolvido pelos EUA em cooperação com Israel.

inutilizar toda a estrutura de comando e controlo de Saddam”, bem como feixes de micro-ondas de alta potência que deverão equipar aviões telecomandados.

Num modelo já parcialmente antecipado pelo Afeganistão, o soldado do futuro utilizará um equipamento modular adaptável a cada situação. O capacete integrará um sistema de informação audiovisual, dotado de um visor de vídeo que reproduz uma imagem do campo de batalha em permanente actualização.

O infante dispõe ainda de um microfone e de um monocular de visão nocturna, além duma carabina semi-automática *M4* (versão compacta da actual *M-16*) – equipamento utilizável dia ou noite e em ambiente NBQ. O comandante de cada grupo de combate utiliza equipamento vídeo, com acesso directo à base de dados de um computador, equipamento radio-ordenador, sistema de rádio e *GPS*⁹⁰.

Um projecto que está a ser desenvolvido pelo Instituto de Tecnologia de Massachussets (MIT) propõe-se criar a um prazo de dez anos fardas especiais que não só oferecerão uma blindagem perfeita, tornando os soldados imunes e invisíveis, como potenciarão as suas capacidades físicas, permitindo-lhes correr 100 metros em 10 segundos e saltar obstáculos de mais de cinco metros, graças a uma espécie de corpo muscular artificial disposto em camadas pelo uniforme.

O equipamento terá ainda capacidade de se autocamufiar, adaptando-se ao ambiente envolvente, e responde de imediato a qualquer ataque, activando armas *laser* accionadas informaticamente.

Tudo indica que estará a chegar ao fim a era das plataformas de armas tradicionais. A utilização de *BAT* (*brilliant anti-armour submunition*) – munições largadas no interior das linhas inimigas por mísseis, aviões e *drones*, e guiadas para o alvo por sensores acústicos de infravermelhos – não só ameaça tornar obsoletas as formações de carros de combate e blindados, como obriga a rever os conceitos tácticos e a própria organização militar. O conflito do Afeganistão deu já testemunho da tendência crescente para unidades de combate mais pequenas, mais ligeiras, dotadas de grande autonomia e organizadas de forma modular, segundo o tipo das missões. Perfila-se igualmente uma profunda remodelação dos sistemas tradicionais de comando, baseados em sistemas hierárquicos rígidos e centralizados, que desencorajam a iniciativa dos escalões subalternos.

90 Trata-se de sistemas como o “*Fantassin du Futur*” já em desenvolvimento, ou do *Land Warrior* americano, já testado. Também o armamento individual está a sofrer rápida evolução através de projectos como o *OICW* (*Objective Individual Combat Weapon*) – uma espingarda individual preparada para disparar uma munição inteligente de 20 mm.

As funções militares tradicionais e as funções de segurança confundem-se cada vez mais. Daí o desenvolvimento de uma nova geração de armas não letais. Em 2001 foi experimentada nos laboratórios da base aérea de Kirtland (novo México) uma arma de “controlo de multidões” que dispara um feixe de microondas até uma distância de 200 metros, e que provoca na pele uma sensação de queimadura.

Esta evolução técnica e doutrinal está, por outro lado, a modificar profundamente o estatuto social dos militares. A profissionalização das forças armadas nos países ocidentais põe termo à era do “povo em armas”, do “cidadão soldado”, emanação orgânica da sociedade e da nação.

As novas exigências em termos de formação técnica e noutras áreas obrigam os militares a um contacto intenso com o universo universitário. Ao mesmo tempo, técnicos civis são cada vez mais chamados a desempenhar um papel importante nas Forças Armadas.

A par dos valores normativos tradicionais da instituição militar, a competição do mercado e a competência tecnológica são cada vez mais factores de valorização do militar⁹¹. Como assinala o sociólogo militar americano David Segal “a distinção entre o que é puramente militar e puramente civil torna-se cada vez mais ambígua”.

A racionalidade instrumental passa, então, a dominar, e o exercício da autoridade “liberaliza-se”. Os comandantes já não controlam as competências dos seus subordinados especialistas ou os detalhes da sua acção. Tal como acontece na vida civil, os novos meios de comunicação resultaram, no período mais recente, numa organização em que a rede se impõe à hierarquia.

Os efeitos da RAM juntam-se aqui às implicações das *MOOTW* (*Military Operations other than War* – um conceito que corresponde na prática às missões internacionais de paz e de gestão de crises), nas quais os militares são chamados a desempenhar funções que vão bem para além do domínio militar *strictu sensu*, e que exigem uma preparação social e política mais completa⁹².

91 MOSKOS, Ch.C., Wood F.R., ‘Military: More than a Job?’ Pergamon – Brassey’s, Washington, 1988.

92 Ver Anna Boli: “A New Defense Environment – Some Consequences for the Military Profession and Political-Military Relations” (comunicação à Conferência ISA RC52 – Lisboa, 13-15 de Setembro de 2000). O sociólogo militar Morris Janowitz vai mais longe, sublinhando que o militar se torna cada vez mais sensível à relação entre objectivos militares e objectivos políticos”.

A guerra num ecrã

O comando e o controlo das operações militares faz-se já hoje a grandes distâncias dos teatros de operações, em salas equipadas com ecrãs gigantes onde são projectadas imagens fornecidas digitalmente por sensores e câmaras instaladas em satélites e aeronaves ou câmaras de infravermelhos instaladas no solo. Os altos comandos acompanham assim todas as movimentações significativas e estão em condições de pôr em prática um plano de batalha envolvendo todas as forças aéreas e terrestres num movimento único de ataque⁹³.

Um cenário de antecipação, mas que coloca em jogo elementos já testados em acção. Bastará recordar que, enquanto o general Norman Schwarzkopf dirigiu a Guerra do Golfo a partir de um complexo construído na Arábia Saudita, o general Tommy Franks conduziu a ofensiva no Afeganistão a partir do Comando Central na Flórida e a Casa Branca era informada através de vídeos transmitidos por aviões não pilotados⁹⁴.

O cenário do futuro campo de batalha está a ser testado num edifício fortificado em Anaheim, na Califórnia do Sul. O projecto, denominado *Boeing's Battlefield Integration Centre* (BIC), apura um sistema integrado que processa, numa única base de dados, informações recolhidas de todas as fontes disponíveis através de sofisticados algoritmos que interpretam os dados, identificando os alvos e seleccionando os meios necessários para os abater⁹⁵.

Segundo Andrew Krepinevich (CSBA) o objectivo é “concentrar o poder de forças que estão muito dispersas, e por isso menos vulneráveis do que as forças instaladas segundo o modelo tradicional”⁹⁶.

A supremacia no domínio “aeroespacial” é outra das grandes frentes da RMA⁹⁷. O “sistema de sistemas” está em boa medida assente num conjunto de meios de *intelligence* e comunicação baseados no espaço, e o factor espacial assume cada vez mais uma dimensão crucial na projecção de forças e, em geral, na nova estratégia militar americana⁹⁸.

93 Ver “Ushering in the Warfare Information Age”, *Los Angeles Times* de 16 de Março de 2002, e “Military Revolutions” *Economist*, 2 de Julho de 2002.

94 *Idem*.

95 Segundo o *Economist*, a Northrop Grumman prepara-se para ganhar um contrato para desenvolver um sistema semelhante para a *US Navy*.

96 “Military Revolutions” *Economist*, 2 de Julho de 2002.

97 Na definição da doutrina básica da Força Aérea norte-americana, “o poder aeroespacial consiste na aplicação sinérgica de sistemas de informações aéreas e espaciais para proteger o poder militar estratégico global”. Colonel Michael T. Mahar, *op. cit.*

98 Ver SIPRI Yearbook 2002, Oxford University Press, 2002-08-12, Cap. 11 “The Military uses of Outer space”.

As imagens fornecidas pelos satélites comerciais são ainda muito inferiores às obtidas com estes sistemas em termos de resolução, mas os avanços nesse domínio são muito rápidos. O satélite francês *Spot* teve excelente prestação na Guerra do Golfo. A própria U.S. Air Force recorreu aos serviços de satélites civis melhorados pela *Matra* francesa no programa *Eagle Vision*⁹⁹.

Abre-se assim um campo de abastecimento em tecnologias deste tipo através dos circuitos comerciais. Esse recurso, e o acesso de países como Israel, a Índia ou o Paquistão à tecnologia espacial fornece-lhes novas alternativas e prenuncia uma nova dimensão na proliferação.

Também nesse domínio o objectivo dos Estados Unidos é a “*full spectrum dominance*”, e não se vislumbra concorrente capaz de beliscar a superioridade americana. No final de 2001 os EUA mantinham cerca de 110 satélites operacionais para fins militares – o que corresponde a mais de dois terços dos engenhos em acção na órbita da Terra¹⁰⁰.

Paralisar as capacidades espaciais do adversário desde os primeiros minutos da guerra constitui um dos objectivos confessos dos EUA, que têm já vindo a realizar testes desde 1977 com “satélites assassinos” que actuam por colisão, e ainda com *lasers* disparados do solo contra engenhos adversários em órbita¹⁰¹.

O problema da militarização do espaço regressou assim à agenda do controlo de armamentos. Russos e chineses alertam para a perspectiva de uma corrida aos armamentos e reclamaram a abertura de negociações com vista à conclusão de um acordo multilateral proibindo a utilização do espaço para fins bélicos. Sem grande eco, para já, dado que os EUA parecem pouco afeitos a qualquer compromisso que limite as suas actividades no espaço.

Conflitos assimétricos

Apesar dos êxitos averbados e da euforia destes projectos, a RAM tem sido alvo de reservas e críticas de vária ordem, tanto nos aspectos militares propriamente ditos, como no que toca às suas incidências e condicionantes político-estratégicas.

99 Ao contrário do que aconteceu durante a Guerra Fria, onde muitos avanços tecnológicos foram desenvolvidos pela indústria bélica, hoje é a indústria de Defesa que persegue os avanços conseguidos pelos sectores comerciais como a electrónica e o *software*.

100 Ver SIPRI Yearbook 2002. (*op. cit.*)

101 Ver, para os projectos espaciais dos EUA, Zalmay Khalilzad, Jeremy Shapiro (eds) “Strategic Appraisal – United States Air and Space Power in the 21st Century”, RAND 2002, e Bob Preston *et al.*: “Space Weapons, Earth wars”, RAND 2002.

Face à esmagadora superioridade das armas americanas, os futuros adversários dos EUA tenderão cada vez mais a refugiar-se em respostas assimétricas, recorrendo a métodos tradicionais, à mistura com recursos sofisticados oferecidos pelo mercado para gralhar a supremacia tecnológica do adversário.

Os mísseis *Stinger* transportados pelos guerreiros afegãos em mulas, o general Aidid a comunicar com os seus seguidores utilizando uma combinação de correios, de telefones celulares de baixa patente e de tambores, são exemplos da conjugação de recursos primitivos com instrumentos de alta tecnologia. As ações terroristas constituem, também elas, uma forma de conflito assimétrico.

O conceito de “conflito assimétrico”, introduzido pela “*Quadrennial Defense Review*” de 1997 fez correr muita tinta¹⁰². Num livro intitulado “Guerra sem limites”, o regime de Pequim declarou que, dado a China não poder, em condições normais, vencer um conflito convencional com os EUA, tenciona, em caso de guerra, alvejar as infra-estruturas civis americanas que controlam sistemas financeiros de comunicações e de transportes vitais para o adversário¹⁰³.

Situação semelhante pode ocorrer nos conflitos em que os inimigos não sejam Estados organizados. É por isso que “um dos desafios com que se confronta a nossa Nação, e em particular as forças especiais, é o de adaptar as nossas forças *high tech* ao combate nas zonas *low tech* do Mundo”, onde o inimigo assumirá a forma de “cartéis da droga, sindicatos de crime, revolucionários, extremistas religiosos e outros que não possuem o tipo de infra-estruturas para as quais as armas de precisão estavam idealmente adaptadas”¹⁰⁴.

No combate a curta distância, todas as vantagens da tecnologia poderão ficar comprometidas. Se o inimigo fizer recuar o campo de batalha para as cidades, onde a *intelligence* e as armas mais sofisticadas depararão com limites diversos, os danos colaterais são inevitáveis. “Vale a pena perguntar como teria terminado a operação “Tempestade do Deserto” se Saddam Hussein não tivesse decidido abandonar a cidade do Kuwait.

O êxito das forças especiais, coadjuvadas por forças locais, no Afeganistão, responde de certo modo a estes reparos, mas está longe de esclarecer todas as dúvidas. Como vimos já, as forças americanas beneficiaram, na ocasião, de condições que poderão não se repetir.

102 Andrew Mack: “Why Big Countries Loose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict”, *World Politics*, vol. 26, nº1, 1975. 22.

103 SCHWARTARI, Winn: *Asymmetrical Adversaries*, *Orbis*, vol. 44, nº 2, Primavera 2000.

104 W. Downing, *op. cit.*

Hipertensão tecnológica

O antigo secretário de Estado americano James Schlesinger adverte para o risco de uma hiperdependência das novas tecnologias e nota que a RAM se pode revelar uma arma de dois gumes. “Outros desenvolverão contra-medidas e novas táticas (...) ou adquirirão as mesmas tecnologias. (...) Uma vez neutralizada pelos avanços dos outros, (a supremacia tecnológica pode) colocar-nos rapidamente em inferioridade.”¹⁰⁵ A solução defendida é a da fuga em frente, a perseguição permanente da superioridade tecnológica e a inevitável escalada dos orçamentos militares, numa corrida que ameaça tornar-se imparável.

A euforia suscitada pela “guerra da informação” tem sido condimentada com algumas chamadas à realidade. Os críticos lembram que a possibilidade de ocorrerem erros e deficiências de interpretação se mantém, apesar da crescente sofisticação dos meios. Os comandantes ficam muitas vezes reféns dos que lhes fornecem informação, e por isso sujeitos a toda a casta de rasteiras e armadilhas¹⁰⁶. Uma interrupção no fornecimento de dados pode gerar uma enorme desorientação. E a crescente dependência do controlo da informação significa que o mais pequeno erro pode ter um impacto catastrófico.

Os mais cépticos recordam enfim que a realidade do campo de batalha é sempre diferente do “cibermundo” das simulações e jogos de guerra. A própria projecção do “*I Warrior*”, do soldado transformado numa espécie de *robot*, de uma máquina de guerra informatizada, faz torcer o nariz a muitos militares, receosos de ver o guerreiro paralisado com a sobrecarga de informação¹⁰⁷.

Para alguns especialistas, a enorme diversidade das ameaças pode obrigar as forças do futuro “a transportar consigo uma quantidade considerável de armamento, em vez de serem – como defendem os estuistas da RAM –, soldados *laptop* que poderiam deixar a espingarda em casa”¹⁰⁸.

105 “Raise the Anchor or Lower The Ship”, *The National Interest*, Outono de 1998.

106 Foi por exemplo o que aconteceu no Afeganistão em incidentes como o já referido incidente de Qolzst, em Dezembro de 2001, em que aviões americanos terão bombardeado um comboio civil seguindo indicações de um senhor da guerra rival.

107 Ver, para uma abordagem crítica dos aspectos estratégicos da RMA, “Military Strategy under Review”, *Foreign Policy in Focus*, vol.4, nº 3, Janeiro 1999. Note-se que as elocubrações futuristas sobre o fenómeno da guerra como as pregadas por Toffler em “Guerra e Anti-guerra” tiveram o condão de irritar muitos militares americanos.

108 O'Hanlon, *op. cit.* Segundo o princípio da *overwhelming force*, o inimigo deve ser submergido em quantidade e qualidade, e, para não haver falhas, tem que existir grande redundância de meios. O resultado é que – contrariamente às promessas da tecnologia –, o aparelho militar da nova era se torna tão pesado como o anterior.

Militares experientes lembram por fim que qualquer sistema baseado na ideia de destruir o inimigo sem sofrer perdas materiais e humanas é extremamente perigosa e que o exército que não queira aceitar o risco de sofrer baixas se arrisca a tornar-se altamente vulnerável.

As implicações de ordem político-estratégica são ainda difíceis de avaliar. Naturalmente que uma concepção de guerra apostada em negar qualquer *chance* ao “inimigo”, não pode deixar de ter repercussões na atitude dos futuros adversários. “Um prosseguimento vigoroso da RAM vai tornar as outras nações inseguras, e a sua resposta vai tornar os EUA inseguros” – assinalam Metz e Krevitz¹⁰⁹. E o facto é que “uma pressa exagerada em aprontar a tecnologia para a próxima guerra bem poderá ter o efeito de tornar afinal a guerra mais provável”¹¹⁰.

Entre Clausewitz e Sun Tzu

Rejeitando o princípio clausewitziano de que a guerra é a continuação da política por outros meios, a América parece ter adoptado a ideia de que a força é doravante indistinguível da própria política. “A diplomacia e a força serão duas faces da mesma moeda” – declarou o presidente Clinton num discurso na National Defense University em Janeiro de 1998¹¹¹.

Esta concepção e os grandes postulados da RAM arrastam desde logo várias consequências de ordem estratégica. Uma visão que transforma automaticamente o competidor, mesmo que apenas nas dimensões económica e política, numa ameaça, contribui para situar o adversário em termos de capacidade tecnológica, em vez de o identificar com um projecto político. “Esta é uma das fontes principais dos efeitos perversos da RAM: as representações e as significações americanas deixam de reflectir o Mundo real para construir a imagem de um perigo virtual num universo fraccionado em que o local é sempre tomado como global”¹¹².

109 METZ, S. & Kievitz, J. *Strategy and the RMA. From Theory to Policy*, SSI, Washington, 1995.

110 O'Hanlon, *op. cit.*

111 BACEVICH, A.: “Policing Utopia: The Military Imperatives of Globalization”, *The National Interest*, nº 55, Summer 1999.

112 JOXE, A.: “États des lieux de la RAM, deux antinomies structurelles en limitent l'efficacité stratégique”, *L'Armement*, nº 51, Mars 1996.

Por outro lado, qualquer progresso tecnológico de ponta autónomo (ou seja, independente dos EUA) é automaticamente percebido como uma ameaça¹¹³. Perspectiva que transforma, em última análise, aliados como a Europa e o Japão (Rússia e China num plano mais distante) em rivais/ameaças potenciais¹¹⁴.

Mais: A definição do Mundo como “caos”, e a prioridade de prevenir o surgimento de um “*peer competitor*” e de neutralizar os “Estados-pária” cria virtualmente uma representação do futuro como uma “guerra dos EUA contra o Mundo inteiro”¹¹⁵.

Ralph Peters, responsável pelos estudos sobre a guerra futura no Departamento de Informação do Chefe do Estado Maior, assinala que a gestão da informação por uma elite “equivale à realidade de um conflito permanente”, gerando nas sociedades subdesenvolvidas em matéria de informação “inimigos violentos dos seus inimigos inadaptados, dos seus vizinhos mais afortunados e, em último recurso, dos Estados Unidos” e que “provocaremos ódios sem precedentes”¹¹⁶.

Segundo Emmanuel Todd, o intervencionismo armado dos EUA nos últimos anos corresponderia afinal ao exercício de um “militarismo teatral”, com um propósito dissuasor, traduzindo a percepção de que os EUA estão na realidade a perder a capacidade de controlar as grandes evoluções em curso no planeta, tais como o amadurecimento de pólos regionais, a erosão da centralidade política e cultural da América e a sua crescente dependência económica.

Dispensar os aliados

Na sua dimensão estratégica, a RAM corresponde a uma filosofia político-militar inteiramente dependente da ideia de domínio mundial através de uma acção coerciva peremptória em tempo real, e de uma aposta na extensão do mercado global e na diminuição territorial da soberania” – assinala Charles Boyer. “A RAM seria assim, no campo militar, a mesma coisa que o pensamento único é em termos de globalização económica.”¹¹⁷

113 Um relatório confidencial intitulado *Defense Policy Guidance*, redigido por Paul Wolfowitz e I. Lewis Libby, recomendava em concreto já em 1996 uma política destinada a “desencorajar os países industriais avançados de qualquer iniciativa visando desafiar o nosso ou inverter a ordem política e económica estabelecida” e a “prevenir a emergência futura de qualquer concorrente global”.

114 Metz & Kievitz, *op. cit.*

115 *Idem.*

116 Col. P. Ralph, “Constant Conflict”, *Parameters*, Verão de 1997, citado por Alain Joxe (*op. cit.*).

117 Richard Cobbold, *op. cit.*

A atitude estratégica assumida pelos arautos da RAM tem ainda outro efeito – o de colocar directamente em causa o estatuto das alianças político-militares tradicionais. Os factores tempo e espaço tendem doravante a tornar-se menos constringentes. A dependência de bases, portos, depósitos de munições, rede de transportes e outros aspectos logísticos diminuirá. Em rigor, a RAM destina-se tanto a reforçar a superioridade face aos adversários potenciais como em relação às capacidades dos seus aliados. Em certa medida, a RAM passa exactamente pela capacidade de dispensar os aliados.

A “Estratégia de Segurança Nacional” emitida pelo presidente Bush a 20 de Setembro de 2002 comete um erro grave “ao não reconhecer os limites das acções preventivas como instrumento para lidar com os Estados-pária (...) e aposta em coligações *ad hoc* como meio favorito para fazer face às ameaças à segurança internacional, subestimando ao mesmo tempo o contributo que as alianças e instituições de base alargada podem dar ao prosseguimento dos interesses americanos a longo prazo” – alertam Ivo Daalder e James Lindsay¹¹⁸.

Tanto nos planos tecnológico e militar como na sua dimensão estratégica, a RAM é um fenómeno especificamente americano, e qualquer tentativa de “transcrição pura e simples para um pensamento estratégico europeu (...) será uma fonte de enganar” – ou corresponderá a uma sujeição absoluta à estratégia americana¹¹⁹.

A RAM vem aliás colocar um enorme desafio estratégico aos europeus, na medida em que tende a impor um modelo único de Defesa – um modelo inacessível, por razões essencialmente orçamentais – aos europeus, “que encontrariam apenas pequenos nichos a ocupar no sistema dos sistemas *made in USA*”¹²⁰.

O fosso cada vez mais profundo entre os EUA e os seus aliados em matéria de recursos tecnológicos ameaça criar sérios problemas políticos. “As pressões de toda a ordem que obrigam os europeus a investir nos elementos deste sistema de sistemas seriam assim apenas uma tentativa deliberada de os obrigar a submeterem-se a um modelo

118 “The Bush National Security Strategy: An Evaluation”, *Policy Brief*, Brookings Institution, Outubro de 2002. Ver “The National Security Strategy of the United States of America”, www.whitehouse.gov/nsc. Para responder ao risco de um certo “autismo estratégico” ou mesmo de certo isolamento político, a necessidade de manter uma superioridade absoluta é justificada com o argumento de que se destina a proteger os aliados e, no fundo, a impedir uma guerra de todos contra todos. Por outro lado, os Estados Unidos reivindicam uma soberania universal legítima.

119 BOYER, Yves: “La Révolution dans les Affaires Militaires et l’Appareil de Défense Américain”, Fondation pour les Études de Défense, Paris, Cahier 13, Paris 1998.

120 *Idem*.

estratégico definido por outrem para responder a desafios que não são necessariamente os seus”¹²¹.

A revolução militar em curso é antes de mais um fenómeno de ordem política, que corresponde a uma correlação de forças precisa na arena internacional. A segurança internacional e a estabilidade geral do sistema estão inteiramente suspensos (ou reféns) da supremacia bélica da superpotência única. Nesse sentido, e como refere Alain Joxe, “A RAM constitui de facto um substituto para o debate essencialmente político que se deveria ter seguido à Guerra Fria e à derrota da URSS”¹²².

Na RAM convergem a realidade militar, alguns delírios futuristas, uma dimensão utópica e uma certa tendência para reduzir a enorme complexidade da guerra a uma mera operação tecnológica. E não fugirá à condição que marcou todas as “revoluções militares”: elas são tão só peças de transformações mais vastas, e a sua evolução afigura-se por isso imprevisível – e eventualmente incontrolável.

121 *Idem*.

122 JOXE, A. (ed.): *Le Débat Stratégique américain 1994-1995: “Révolution dans les affaires militaires?”* Paris, CIRPES, 1995.



Documentos

Rome Statute of International Criminal Court*

Part 2 - Jurisdiction, Admissibility and Applicable Law

Article 5

Crimes within the jurisdiction of the Court

1. The jurisdiction of the Court shall be limited to the most serious crimes of concern to the international community as a whole. The Court has jurisdiction in accordance with this Statute with respect to the following crimes:

- (a) The crime of genocide;
- (b) Crimes against humanity;
- (c) War crimes;
- (d) The crime of aggression.

2. The Court shall exercise jurisdiction over the crime of aggression once a provision is adopted in accordance with articles 121 and 123 defining the crime and setting out the conditions under which the Court shall exercise jurisdiction with respect to this crime.

* Versão on line.

http://www.un.org/law/icc/statute/99_corr/2.htm

Acedido em 18-09-2002

Such a provision shall be consistent with the relevant provisions of the Charter of the United Nations.

Article 6

Genocide

For the purpose of this Statute, “genocide” means any of the following acts committed with intent to destroy, in whole or in part, a national, ethnical, racial or religious group, as such:

- (a) Killing members of the group;
- (b) Causing serious bodily or mental harm to members of the group;
- (c) Deliberately inflicting on the group conditions of life calculated to bring about its physical destruction in whole or in part;
- (d) Imposing measures intended to prevent births within the group;
- (e) Forcibly transferring children of the group to another group.

Article 7

Crimes against humanity

1. For the purpose of this Statute, “crime against humanity” means any of the following acts when committed as part of a widespread or systematic attack directed against any civilian population, with knowledge of the attack:

- (a) Murder;
- (b) Extermination;
- (c) Enslavement;
- (d) Deportation or forcible transfer of population;
- (e) Imprisonment or other severe deprivation of physical liberty in violation of fundamental rules of international law;
- (f) Torture;

- (g) Rape, sexual slavery, enforced prostitution, forced pregnancy, enforced sterilization, or any other form of sexual violence of comparable gravity;
- (h) Persecution against any identifiable group or collectivity on political, racial, national, ethnic, cultural, religious, gender as defined in paragraph 3, or other grounds that are universally recognized as impermissible under international law, in connection with any act referred to in this paragraph or any crime within the jurisdiction of the Court;
- (i) Enforced disappearance of persons;
- (j) The crime of apartheid;
- (k) Other inhumane acts of a similar character intentionally causing great suffering, or serious injury to body or to mental or physical health.

2. For the purpose of paragraph 1:

- (a) “Attack directed against any civilian population” means a course of conduct involving the multiple commission of acts referred to in paragraph 1 against any civilian population, pursuant to or in furtherance of a State or organizational policy to commit such attack;
- (b) “Extermination” includes the intentional infliction of conditions of life, *inter alia* the deprivation of access to food and medicine, calculated to bring about the destruction of part of a population;
- (c) “Enslavement” means the exercise of any or all of the powers attaching to the right of ownership over a person and includes the exercise of such power in the course of trafficking in persons, in particular women and children;
- (d) “Deportation or forcible transfer of population” means forced displacement of the persons concerned by expulsion or other coercive acts from the area in which they are lawfully present, without grounds permitted under international law;
- (e) “Torture” means the intentional infliction of severe pain or suffering, whether physical or mental, upon a person in the custody or under the control of the accused; except that torture shall not include pain or suffering arising only from, inherent in or incidental to, lawful sanctions;

- f) “Forced pregnancy” means the unlawful confinement of a woman forcibly made pregnant, with the intent of affecting the ethnic composition of any population or carrying out other grave violations of international law. This definition shall not in any way be interpreted as affecting national laws relating to pregnancy;
- (g) “Persecution” means the intentional and severe deprivation of fundamental rights contrary to international law by reason of the identity of the group or collectivity;
- (h) “The crime of apartheid” means inhumane acts of a character similar to those referred to in paragraph 1, committed in the context of an institutionalized regime of systematic oppression and domination by one racial group over any other racial group or groups and committed with the intention of maintaining that regime;
- (i) “Enforced disappearance of persons” means the arrest, detention or abduction of persons by, or with the authorization, support or acquiescence of, a State or a political organization, followed by a refusal to acknowledge that deprivation of freedom or to give information on the fate or whereabouts of those persons, with the intention of removing them from the protection of the law for a prolonged period of time.

3. For the purpose of this Statute, it is understood that the term “gender” refers to the two sexes, male and female, within the context of society. The term “gender” does not indicate any meaning different from the above.

Article 8

War crimes

1. The Court shall have jurisdiction in respect of war crimes in particular when committed as part of a plan or policy or as part of a large-scale commission of such crimes.
2. For the purpose of this Statute, “war crimes” means:
 - (a) Grave breaches of the Geneva Conventions of 12 August 1949, namely, any of the following acts against persons or property protected under the provisions of the relevant Geneva Convention:

- (i) Wilful killing;
 - (ii) Torture or inhuman treatment, including biological experiments;
 - (iii) Wilfully causing great suffering, or serious injury to body or health;
 - (iv) Extensive destruction and appropriation of property, not justified by military necessity and carried out unlawfully and wantonly;
 - (v) Compelling a prisoner of war or other protected person to serve in the forces of a hostile Power;
 - (vi) Wilfully depriving a prisoner of war or other protected person of the rights of fair and regular trial;
 - (vii) Unlawful deportation or transfer or unlawful confinement;
 - (viii) Taking of hostages.
- (b) Other serious violations of the laws and customs applicable in international armed conflict, within the established framework of international law, namely, any of the following acts:
- (i) Intentionally directing attacks against the civilian population as such or against individual civilians not taking direct part in hostilities;
 - (...)
 - (iii) Intentionally directing attacks against personnel, installations, material, units or vehicles involved in a humanitarian assistance or peacekeeping mission in accordance with the Charter of the United Nations, as long as they are entitled to the protection given to civilians or civilian objects under the international law of armed conflict;
 - (iv) Intentionally launching an attack in the knowledge that such attack will cause incidental loss of life or injury to civilians or damage to civilian objects or widespread, long-term and severe damage to the natural environment which would be clearly excessive in relation to the concrete and direct overall military advantage anticipated;
 - (v) Attacking or bombarding, by whatever means, towns, villages, dwellings or buildings which are undefended and which are not military objectives;
 - (vi) Killing or wounding a combatant who, having laid down his arms or having no longer means of defence, has surrendered at discretion;

- (vii) Making improper use of a flag of truce, of the flag or of the military insignia and uniform of the enemy or of the United Nations, as well as of the distinctive emblems of the Geneva Conventions, resulting in death or serious personal injury;
- (viii) The transfer, directly or indirectly, by the Occupying Power of parts of its own civilian population into the territory it occupies, or the deportation or transfer of all or parts of the population of the occupied territory within or outside this territory;
- (ix) Intentionally directing attacks against buildings dedicated to religion, education, art, science or charitable purposes, historic monuments, hospitals and places where the sick and wounded are collected, provided they are not military objectives;
- (x) Subjecting persons who are in the power of an adverse party to physical mutilation or to medical or scientific experiments of any kind which are neither justified by the medical, dental or hospital treatment of the person concerned nor carried out in his or her interest, and which cause death to or seriously endanger the health of such person or persons;
- (xi) Killing or wounding treacherously individuals belonging to the hostile nation or army;
- (xii) Declaring that no quarter will be given;
- (xiii) Destroying or seizing the enemy's property unless such destruction or seizure be imperatively demanded by the necessities of war;
- (xiv) Declaring abolished, suspended or inadmissible in a court of law the rights and actions of the nationals of the hostile party;
- (xv) Compelling the nationals of the hostile party to take part in the operations of war directed against their own country, even if they were in the belligerent's service before the commencement of the war;
- (xvi) Pillaging a town or place, even when taken by assault;
- (...)
- (xviii) Employing asphyxiating, poisonous or other gases, and all analogous liquids, materials or devices;

- (xix) Employing bullets which expand or flatten easily in the human body, such as bullets with a hard envelope which does not entirely cover the core or is pierced with incisions;
- (xx) Employing weapons, projectiles and material and methods of warfare which are of a nature to cause superfluous injury or unnecessary suffering or which are inherently indiscriminate in violation of the international law of armed conflict, provided that such weapons, projectiles and material and methods of warfare are the subject of a comprehensive prohibition and are included in an annex to this Statute, by an amendment in accordance with the relevant provisions set forth in articles 121 and 123;
- (xxi) Committing outrages upon personal dignity, in particular humiliating and degrading treatment;
- (...)
- (xiii) Utilizing the presence of a civilian or other protected person to render certain points, areas or military forces immune from military operations;
- (xxiv) Intentionally directing attacks against buildings, material, medical units and transport, and personnel using the distinctive emblems of the Geneva Conventions in conformity with international law;
- (xxv) Intentionally using starvation of civilians as a method of warfare by depriving them of objects indispensable to their survival, including wilfully impeding relief supplies as provided for under the Geneva Conventions;
- (xxvi) Conscripting or enlisting children under the age of fifteen years into the national armed forces or using them to participate actively in hostilities.
- (...)
- (f) Paragraph 2 (e) applies to armed conflicts not of an international character and thus does not apply to situations of internal disturbances and tensions, such as riots, isolated and sporadic acts of violence or other acts of a similar nature. It applies to armed conflicts that take place in the territory of a State when there is protracted armed conflict between governmental authorities and organized armed groups or between such groups.
- (...)

Article 9 Elements of Crimes

1. Elements of Crimes shall assist the Court in the interpretation and application of articles 6, 7 and 8. They shall be adopted by a two-thirds majority of the members of the Assembly of States Parties.

2. Amendments to the Elements of Crimes may be proposed by:

- (a) Any State Party;
- (b) The judges acting by an absolute majority;
- (c) The Prosecutor.

Such amendments shall be adopted by a two-thirds majority of the members of the Assembly of States Parties.

3. The Elements of Crimes and amendments thereto shall be consistent with this Statute.

(...)

U.N. Press Release SG/SM/8378, GA/10045*

When Force is Considered, there is no Substitute for Legitimacy Provided By United Nations, Secretary-general says in General Assembly Address

Following is the text, as delivered, of the address by Secretary-General Kofi Annan to the General Assembly today:

We cannot begin today without reflecting on yesterday's anniversary – and on the criminal challenge so brutally thrown in our faces on 11 September 2001. The terrorist attacks of that day were not an isolated event. They were an extreme example of a global scourge, which requires a broad, sustained and global response. Broad, because terrorism can be defeated only if all nations unite against it. Sustained, because the battle against terrorism will not be won easily, or overnight. It requires patience and persistence. And global, because terrorism is a widespread and complex phenomenon, with many deep roots and exacerbating factors.

* Versão on line.

<http://www.un.org/News/Press/docs/2002/SGSM8378.doc.htm>

Acedido em 18-09-2002

Mr. President, I believe that such a response can only succeed if we make full use of multilateral institutions. I stand before you today as a multilateralist – by precedent, by principle, by Charter and by duty.

I also believe that every government that is committed to the rule of law at home, must be committed also to the rule of law abroad. And all States have a clear interest, as well as clear responsibility, to uphold international law and maintain international order. Our founding fathers, the statesmen of 1945, had learnt that lesson from the bitter experience of two world wars and a great depression. They recognized that international security is not a zero-sum game. Peace, security and freedom are not finite commodities – like land, oil or gold – which one State can acquire at another's expense. On the contrary, the more peace, security and freedom any one State has, the more its neighbours are likely to have. And they recognized that, by agreeing to exercise sovereignty together, they could gain a hold over problems that would defeat any one of them acting separately.

If those lessons were clear in 1945, should they not be much more so today, in the age of globalization?

On almost no item on our agenda does anyone seriously contend that each nation can fend for itself. Even the most powerful countries know that they need to work with others, in multilateral institutions, to achieve their aims. Only by multilateral action can we ensure that open markets offer benefits and opportunities to all. Only by multilateral action can we give people in the least developed countries the chance to escape the ugly misery of poverty, ignorance and disease. Only by multilateral action can we protect ourselves from acid rain, or global warming; from the spread of HIV/AIDS, the illicit trade in drugs, or the odious traffic in human beings.

That applies even more to the prevention of terrorism. Individual States may defend themselves, by striking back at terrorist groups and at the countries that harbour or support them. But only concerted vigilance and cooperation among all States, with constant, systematic exchange of information, offers any real hope of denying the terrorists their opportunities.

On all these matters, for any one State – large or small – choosing to follow or reject the multilateral path must not be a simple matter of political convenience. It has consequences far beyond the immediate context. When countries work together in multilateral institutions – developing, respecting, and when necessary enforcing international law – they also develop mutual trust, and more effective cooperation on other issues. The more a country makes use of multilateral institutions – thereby respecting shared values, and accepting the

obligations and restraints inherent in those values – the more others will trust and respect it, and the stronger its chance to exercise true leadership.

And among multilateral institutions, this universal Organization has a special place. Any State, if attacked, retains the inherent right of self-defence under Article 51 of the Charter. But beyond that, when States decide to use force to deal with broader threats to international peace and security, there is no substitute for the unique legitimacy provided by the United Nations. Member States attach importance, great importance in fact, to such legitimacy and to the international rule of law. They have shown – notably in the action to liberate Kuwait, 12 years ago – that they are willing to take actions under the authority of the Security Council, which they would not be willing to take without it. The existence of an effective international security system depends on the Council's authority – and therefore on the Council having the political will to act, even in the most difficult cases, when agreement seems elusive at the outset. The primary criterion for putting an issue on the Council's agenda should not be the receptiveness of the parties, but the existence of a grave threat to world peace.

Let me now turn to four current threats to world peace, where true leadership and effective action are badly needed.

First, the Israeli-Palestinian conflict. Recently, many of us have been struggling to reconcile Israel's legitimate security concerns with Palestinian humanitarian needs. But these limited objectives cannot be achieved in isolation from the wider political context. We must return to the search for a just and comprehensive solution, which alone can bring security and prosperity to both peoples, and indeed to the whole region. The ultimate shape of a Middle East peace settlement is well known. It was defined long ago in Security Council Resolutions 242 and 338, and its Israeli-Palestinian components were spelt out even more clearly in Resolution 1397: land for peace; end to terror and to occupation; two States, Israel and Palestine, living side by side within secure and recognized borders. Both parties accept this vision. But we can reach it only if we move rapidly and in parallel on all fronts. The so-called "sequential" approach has failed. As we agreed at the Quartet meeting in Washington last May, an international peace conference is needed without delay, to set out a roadmap of parallel steps: steps to strengthen Israel's security, steps to strengthen Palestinian economic and political institutions, and steps to settle the details of the final peace agreement. Meanwhile, humanitarian steps to relieve Palestinian suffering must be intensified. The need is urgent.

Second, the leadership of Iraq continues to defy mandatory resolutions adopted by the Security Council under Chapter VII of the Charter. I have engaged Iraq in an in-depth

discussion on a range of issues, including the need for arms inspectors to return, in accordance with the relevant Security Council resolutions. Efforts to obtain Iraq's compliance with the Council's resolutions must continue. I appeal to all those who have influence with Iraq's leaders to impress on them the vital importance of accepting the weapons inspections. This is the indispensable first step towards assuring the world that all Iraq's weapons of mass destruction have indeed been eliminated, and – let me stress – towards the suspension and eventual ending of the sanctions that are causing so many hardships for the Iraqi people. I urge Iraq to comply with its obligations – for the sake of its own people, and for the sake of world order. If Iraq's defiance continues, the Security Council must face its responsibilities.

Third, permit me to press all of you, as leaders of the international community, to maintain your commitment to Afghanistan. I know I speak for all in welcoming President Karzai to this Assembly, and congratulating him on his escape from last week's vicious assassination attempt – a graphic reminder of how hard it is to uproot the remnants of terrorism in any country where it has taken root. It was the international community's shameful neglect of Afghanistan in the 1990s that allowed the country to slide into chaos, providing a fertile breeding ground for Al Qaeda. Today, Afghanistan urgently needs help in two areas. The Government must be helped to extend its authority throughout the country. Without this, all else may fail. And donors must follow through on their commitments to help with rehabilitation, reconstruction and development. Otherwise the Afghan people will lose hope – and desperation, we know, breeds violence.

And finally, in South Asia the world has recently come closer than for many years past to a direct conflict between two countries with nuclear capability. The situation may now have calmed a little, but it remains perilous. The underlying cause must be addressed. If a fresh crisis erupts, the international community might have a role to play; though I gladly acknowledge – and indeed, strongly welcome – the efforts made by well-placed Member States to help the two leaders find a solution.

Excellencies, let me conclude by reminding you of your pledge two years ago, at the Millennium Summit, “to make the United Nations a more effective instrument” in the service of the peoples of the world.

Today I ask all of you to honour that pledge.

Let us all recognize, from now on – in each capital, in every nation, large and small – that the global interest is our national interest.



Através das leituras

Obras existentes no acervo do IDN

MONOGRAFIAS

ALSTON, Philip, CRAWFORD, James, *The Future of UN Human Rights Treaty Monitoring*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, Cota 10418-35 F.

BAQUER, Miguel Alonso [et al.], *Las Misiones de Paz de la ONU*, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, 1995, Cota 9418-33 G.

BOURANTONIS, Dimitris; WIENER, Jarrod, *The United Nations in the New World Order: the World Organization at Fifty*, New York, Martin's Press, 1995, Cota 9337-33 F.

CHAYES, Antonia Handler; RAACH, George T., *Peace Operations: Developing an American Strategy*, Washington, National Defense University Press, 1995, Cota 9217-33 D.

CHILDERS, Eskine; URQUHART, Brian, *Renewing the United Nations System*, Uppsala, Dag Hammarskjöld Foundation, 1994, Cota 8822-23 F.

DONNELLY, Jack, *International Human Rights*, Colorado, Westview Press, 1993, Cota 8673-17 F.

ESCARAMEIA, Paula, *Reflexões sobre Temas de Direito Internacional Público: Timor, a ONU e o Tribunal Penal Internacional*, Lisboa, Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2001, Cota 10562-35 G.

FISAS ARMANGOL, Vicenç, *Blue Geopolitics: the United Nations Reform and the Future of the Blue Helmets*, London, Pluto Press, 1995, Cota 9335-33 F.

FORSYTHE, David P., *Human Rights in International Relations*, Cambridge, Cambridge University Press, 2000, Cota 10341-35 E.

ONU, *The Blue Helmets: a Review of United Nations Peace-keeping*, [s.l.], United Nations, 1990, Cota 7672-7 F.

ONU, Department of Public Information, *Yearbook of the United Nations*, The Hague, Martinus Nijhoff Publishers, 1998, Cota 10407-35 F.

PATIL, Anjali V., *The UN Veto in World Affairs 1946-1990*, Sarasota, UNIFO, 1992, Cota 9052-17 G.

PORTUGAL, Direcção Geral de Política de Defesa Nacional, *As Organizações Internacionais e o seu Envolvimento em Operações de Paz*, Lisboa, Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional, 2000, Cota 10475-36.

PORTUGAL, Instituto de Altos Estudos Militares, *Operações de Paz e Dissuasão*, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares, 1996, Cota 10619-36 B.

PORTUGAL, Instituto de Altos Estudos Militares, *Operações de Apoio à Paz*, Lisboa, Instituto de Altos Estudos Militares, 1996, Cota 10618-36 B.

RAMSBOTHAM, Oliver, *Encyclopedia of International Peacekeeping Operations*, Santa Barbara, ABC-CLIO, 1999, Cota 10387-35 E.

WELLS JÚNIOR, Robert N., *Peace by Pieces: United Nations Agencies and their Roles*, New York, Metuchen, N.J. & London, 1991, Cota 7882-14 G.

PERIÓDICOS

ANNAN, Kofi A., "The Path of Peace-keeping", *Revista Nação e Defesa*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, Ano 19, n.º 72 (Out.-Dez. 1994), p. 155-64.

ARAGÓN, José Pérez, "La Seguridad en las Operaciones de Paz", *Revista Española de Defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, Ano 13, n.º 148 (Junio 2000), p. 54-57.

BATISTA Rodríguez, Bárbara, "Operaciones de Paz: ¿Cómo Debe ser la Definición de su Mandato?", *Ejército*, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Ano 63, n.º 733 (Abril 2002), p. 61-69.

BERDAL, Mats, "As Operações de Manutenção da Paz das Nações Unidas e o Uso da Força: a Impossibilidade de Evitar Decisões Difíceis", *Revista Nação e Defesa*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, n.º 91 (Outubro 1999), p. 45-64.

BERTRAND, Maurice, "L'ONU et la Sécurité à l'échelle Planétaire", *Politique Étrangère*, Paris, Institut Français des Relations Internationales, Ano 65, n.º 2 (Été 2000), p. 375-387.

BIATO, Marcel, "O Tribunal Penal Internacional e a Segurança Colectiva", *Política Externa*, São Paulo, Instituto de Estudos Avançados da Univ. de S. Paulo, Vol. 10, n.º 3 (Dez-Jan-Fev 2001-2002), p. 132-147.

BURBACK, Steve, "Os Capacetes Azuis: Histórico das Forças de Manutenção de Paz da ONU", *Military Review*, Kansas, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA, Vol. 80, n.º 1 (1st Quarter 2000), p. 62-67.

CARRIÇO, Manuel Alexandre, "As Operações de Apoio à Paz: Conceptualização e Dificuldades Sinérgicas", *Revista Militar*, Lisboa, Empresa da Revista Militar, Vol. 52, n.º 6-7 (Jun.-Jul. 2000), p. 557-574.

CARRIÇO, Manuel Alexandre Garrinhas, "ONU: Os Exércitos Nacionais e as Operações de Manutenção de Paz", *Jornal do Exército*, Lisboa, Estado-Maior do Exército, Ano 38, n.º 446 (Fevereiro 1997), p. 30-37.

CHAUVANCY, François, "Quel Avenir pour les Opérations de Maintien de la Paix?", *Défense Nationale*, Paris, Comité d'Études de Défense Nationale, Ano 53, n.º 8-9 (août-sept. 1997), p. 147-151.

CHERRIE, Stanley F., "Operações de Paz", *Military Review*, Kansas, Escola de Comando e Estado-Maior do Exército dos EUA, n.º 4 (4th Trim. 1997), p. 3-85.

COELHO, Adelino de Matos, "Legitimidade e Limites do uso da Força nas Operações de Paz", *Revista Militar*, Lisboa, Empresa da Revista Militar, n.º 11 (Novembro 1997), p. 1001-1042.

DANDEKER, Christopher; GOW, James, "The Future of Peace Support Operations: Strategic Peacekeeping", *Armed Forces & Society*, New Jersey, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Vol. 23, n.º 3 (Spring 1997), p. 327-347.

DAWS, Sam, "Seeking Seats, Votes and Vetoes", *The World Today*, London, The Royal Institute of International Affairs, Vol. 53, n.º 10 (October 1997), p. 256-259.

FEIO, Diogo, "Jurisdição Penal Internacional", *Revista Nação e Defesa*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, n.º 97 (Primavera 2001), p. 149-179.

FORSYTHE, David P., "Human Rights Fifty Years After the Universal Declaration", *Political Science Quarterly*, New York, Academy of Political Science, Vol. 31, n.º 3 (September 1998), p. 507-534.

GREEN, David Michael; KAHL, Chad, "Predicting the Size of UN Peacekeeping Operations", *Armed Forces & Society*, New Jersey, Inter-University Seminar on Armed Forces and Society, Vol. 24, n.º 4 (Verão 1998), p. 485-500.

IMBER, Mark, "Sustaining the United Nations?", *Millennium*, London, Millenium Publishing Group, London School of Economics, Vol. 27, n.º 1 (1998), p. 119-126.

KUMAR, Satish, "United Nations and the New World Order", *The Federalist: a Political Review*, Pavia, Zondazione Europea, Ano 34, n.º 2 (1992), p. 113-120.

LOBO, António Costa, "Um Tribunal à Escala Mundial", *O Mundo em Português*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Ano 2, n.º 18 (Março 2001), p. 12-16.

MENEZES, Faria, "Operações de Apoio à Paz: Caracterização e Aspectos Doutrinários", *Jornal do Exército*, Lisboa, Estado-Maior do Exército, Ano 36, n.º 426-427 (Jun.-Jul.1995), p. 8-21.

MONTEIRO, António, "Portugal no Conselho de Segurança: O Ano de 1997", *Política Internacional*, Lisboa, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Vol. 2, n.º 17 (Prim.-Ver. 1998), p. 73-91.

MONTEIRO, António; GUIMARÃES, Fernando Andresen, "Portugal no Conselho de Segurança 1997-1998: as Nações Unidas e a Consolidação dos Processos de Paz", *Revista Nação e Defesa*, Lisboa, Instituto da Defesa Nacional, n.º 91 (Outubro 1999), p. 27-43.

ORTIZ, Román D., "Naciones Unidas", *Revista Española de Defensa*, Madrid, Ministerio de Defensa, Ano 5, n.º 58 (Diciembre 1992), p. 66-69.

PAIXÃO, João Quintela, "A Candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas", *Política Internacional*, Lisboa, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Vol. 1, n.º 14 (Prim.-Ver. 1997), p. 67-87.

PARIS, Roland, "Blue Helmet Blues: the End of the UN as a Security Organization?", *The Washington Quarterly*, Washington, Center for Strategic and International Studies, Vol. 20, n.º 1 (Winter 1997), p. 191-228.

PÉREZ de la Maza, Alberto, "50 Años de Operaciones de Paz", *Ejército*, Madrid, Ministerio de Defensa, Secretaria General Técnica, Ano 59, n.º 690 (Jul.-Ago. 1998), p. 11-16.

ROBERTS, Brad, "Human Rights and International Security", *The Washington Quarterly*, Washington, Center for Strategic and International Studies, Vol. 13, n.º 2 (Spring 1990), p. 65-75.

ROBINSON, Mary, "Shame of Failure on Human Rights", *The World Today*, London, The Royal Institute of International Affairs, Vol. 54, n.º 2 (February 1998), p. 45-48.

SAINT GERMAIN, Paul-Ivan de, "Le Maintien de la Paix: des Opérations d'un Nouveau Type", *Défense Nationale*, Paris, Comité des Études de Défense Nationale, 53^{ème} année (janvier 1997), p. 25-36.

TELLES, Francisco Ribeiro, "A Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas" *Política Internacional* Lisboa, Centro Interdisciplinar de Estudos Económicos, Vol. 1, n.º 13 (Out.-Inv. 1996), p. 203-211.

WARRINGTON, Robert D., "The Helmets May Be Blue, But the Blood's Still Red", *Essays on Strategy XII*, Washington, National Defense University Press (1994), p. 371-389.

WELLER, Marc, "Undoing the Global Constitution: UN Security Council Action on the International Criminal Court", *International Affairs*, Oxford, Royal Institute of International Affairs. Vol. 78, n.º 4 (October 2002), p. 693-712.

WILLIAMS, Michael C., "Civil-military Relations and Peacekeeping", *Adelphi Paper*, London, International Institute for Strategic Studies, n.º 320 (August 1998), p. 13-93.

"Reforming the United Nations", *The Economist*, London, The Economist, Vol. 348, n.º 8080 (August 1998), p. 17-19.

"The United Nations: Mr Human Rights", *The Economist*, London, The Economist, Vol. 325, n.º 7791 (26th Dec.1992-8th Jan. 1993), p. 60-62.

ENDEREÇOS INTERNET

http://www.mdn.gov.pt/defesa/Operacoes/Apoio_Paz.htm

MDN – Ministério da Defesa Nacional – Operações Humanitárias e de Apoio à Paz levadas a cabo pelas Forças Armadas Portuguesas

<http://www.un.org>

Organização das Nações Unidas (ONU)

<http://www.unhchr.ch/>

ONU – Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH)

<http://www.un.org/ga/57/>

ONU – Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU)

<http://www.onuportugal.pt/>

ONU – Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal

<http://www.un.org/Docs/scinfo.htm>

ONU – Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU)

<http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/home.shtml>

ONU – Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas

<http://www.un.org/law/>

ONU – Direito Internacional

<http://www.un.org/law/icc/>

ONU – Estatuto de Roma do Tribunal Penal Internacional (TPI)

<http://www.un.int/portugal/>

ONU – Missão Permanente de Portugal nas Nações Unidas

<http://www.un.org/peace/index.html>

ONU – Paz e Segurança

<http://www.un.int/portugal/atun.html>

ONU – Portugal nas Nações Unidas



Av. das Descobertas, n.º 17
Restelo • 1400-091 LISBOA
Tel.: 21 302 07 73 • Fax: 21 302 10 22

EUROpress

Editores e Distribuidores de Publicações, Lda.

Rua João Saraiva, 10-A • 1700-249 Lisboa
Tel.: 21 844 43 40 • Fax: 21 849 20 61
europress@mail.telepac.pt



NAÇÃO E DEFESA

Revista quadrimestral

Boletim de Assinatura

Nome _____

Morada _____

Nº de Assinante _____

Código Postal _____

Localidade _____

Indicativo _____

Telefone (horas expediente) _____

Desejo adquirir a revista Nação e Defesa, na seguinte modalidade:

☐

ASSINATURA ANUAL

☐

AVULSO

☐

Instituições € 19,95 (4.000\$00)

☐

Individuais € 14,96 (3.000\$00)

☐

Estudantes € 12,47 (2.500\$00)

Cada número € 7,48 (1.500\$00)

Cada número assinantes € 4,99 (1.000\$00)

Números a comprar:

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

--	--	--	--	--	--	--	--

É necessária fotocópia do comprovativo de estudante referente ao ano em curso.

Assinatura _____

Data _____

O pagamento deve ser efectuado por vale postal ou cheque à ordem do Instituto da Defesa Nacional, e anexado a este Boletim

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 LISBOA

<http://www.idn.pt> – nacaoedefesa@hotmail.com

Tel. 21 392 46 00 – Fax 21 392 46 58

Os trabalhos, inéditos, devem ter entre 15 e 25 páginas e ser entregues na Redacção da revista Nação e Defesa acompanhados dos seguintes elementos:

- disquete (Word para Windows); e
- resumo até 10 linhas em português e em inglês.

À parte, deverá ser entregue a identificação, morada completa e contacto, bem como a indicação da referência que acompanha o nome do autor aquando da publicação.

As notas de pé de página e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

Monografia

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Artigo

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico (Bitmap, TIF ou EPS).

Os trabalhos serão apreciados em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista Nação e Defesa.

PUBLICATION RULES

The unpublished works shall consist of between 15 and 25 pages and shall be delivered to the Editors' office of *Nação e Defesa* accompanied by the following:

- diskette (Word for Windows); and
- a 10 line abstract.

Identification, full adress and contact should be given separately, together with an indication of the reference to accompany the author's name at the time of publication.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

Monograph

KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986.

Article

COX, Robert, «Social forces, states and world orders: beyond international relations theory», in KEOHANE, Robert O., *Neorealism and its critics*, N. York, Columbia University Press, 1986, pp. 204-254.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format (Bitmap, TIF or EPS).

The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Nação e Defesa*.



**Defesa
Nacional**

INSTITUTO DA DEFESA NACIONAL

Com o patrocínio de:



JOSÉ DE MELLO