

A Organização das Nações Unidas: uma reflexão pacifista

The United Nations: a pacifist reflection

Nuno Tiago dos Santos Lopes¹

Centro de Estudos Humanísticos, Universidade dos Açores; IPRI-Universidade NOVA de Lisboa e Observatório Político, ISCSP-ULisboa
ntslopes@gmail.com

Resumo: O presente texto pretende refletir sobre a Organização das Nações Unidas do ponto de vista pacifista, recorrendo principalmente a um dos seus objetivos fundamentais: manutenção da paz e da segurança internacionais. Procura-se, igualmente, reforçar o importante papel do multilateralismo no sistema internacional contemporâneo, bem como o contributo da ONU para essa dinâmica. Através de uma análise qualitativa, recorre-se a fontes primárias e bibliografia crítica para explorar o carácter pacifista, e multilateral, da maior organização internacional alguma vez fundada. Conclui-se que, não obstante os desafios colocados pelo contexto internacional atual, em particular devido às decisões de alguns Estados-membros em relação à cooperação internacional, a ONU tem conseguido fazer vingar os seus desígnios.

Palavras-chave: Multilateralismo; Organização das Nações Unidas; Paz

Abstract: This paper aims to reflect on the United Nations from a pacifist point of view, taking into consideration one of its key goals: the maintenance of international peace and security. It also seeks to reinforce the important role of multilateralism in the contemporary international system, as well as the UN's contribution to this dynamic. Through a qualitative analysis, primary sources and scientific literature are used to explore the pacifist and multilateral nature of the largest international organization ever founded. Despite the challenges posed by the current international framework, in particular due to several

¹ Centro de Estudos Humanísticos, Universidade dos Açores, Ponta Delgada, Açores, Portugal; IPRI-Universidade NOVA de Lisboa, Lisboa, Portugal e Observatório Político, ISCSP-ULisboa, Lisboa, Portugal.

Member States' decisions towards international cooperation, it is concluded that the UN has managed to secure its purposes.

Keywords: Multilateralism; Peace; United Nations

Notas introdutórias

A Organização das Nações Unidas (ONU) tem como principal propósito a manutenção da paz e segurança internacionais, mediante a utilização de meios pacíficos e em conformidade com os princípios de justiça e do direito internacional. Centra-se numa perspetiva de respeito pela soberania entre todos os Estados e numa cooperação para a resolução das questões internacionais de matriz política, económica, social, cultural e humanitária, onde a promoção pelos direitos humanos e pelas liberdades fundamentais constituem bases modeladoras para o relacionamento internacional.

Os primeiros 45 anos do século XX foram marcados pelo confronto entre nações a nível mundial: a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais. Vários fatores alteraram o mundo do pós-Grande Guerra, como a entrada na cena internacional dos Estados Unidos da América (EUA), o fim das ilusões sobre as vantagens do equilíbrio de poder (*balance of power*) como meio de prevenção de conflitos, a revolução soviética, os nove milhões de mortes em apenas quatro anos, e o fim da Europa como centro do mundo político internacional (RIBEIRO, 2001, p. 16). Esses anos foram igualmente marcados pela criação de uma organização verdadeiramente internacional, a Sociedade das Nações (SdN), cujos princípios e objetivos pacificadores os seus fundadores se orgulhavam. No período decorrido entre as Guerras Mundiais, a SdN foi a primeira experiência de uma organização política com objetivos de criação de uma ordem internacional pacífica. No entanto, revelou-se incapaz e ineficiente na resolução dos conflitos interestatais, desde logo por não ter tido como seu membro a nação mais poderosa da altura (os EUA), contribuindo para a sua obsolescência e consequente desaparecimento.

A Sociedade das Nações, criada a 28 de junho de 1919, foi um projeto idealizado por Woodrow Wilson através dos famosos “Catorze pontos de Wilson” (apresentados pela primeira vez no Congresso americano a 8 de janeiro de 1918) que se traduzem fundamentalmente na materialização de uma conceção de paz inédita, baseada nos princípios da autodeterminação e de segurança coletiva (RIBEIRO, 2001, p. 16). Resultado da conjuntura internacional e ruídos os seus principais ideais (em especial a prevenção de agressão entre Estados), a jovem organização com pretensões universalmente pacificadoras cessou a sua existência em 1939.

Os ideais da SdN não foram esquecidos, pelo que durante a Segunda Guerra Mundial, em 1940, foi formada a “Comissão para o Estudo da Organização da Paz” que, composta por internacionalistas americanos, redigiu um relatório sobre a necessidade da passagem de uma organização como a SdN para uma federação mundial (KENNEDY, 2006, p. 43). Franklin Delano Roosevelt incentivou fortemente o pensamento na ordem do pós-guerra, muito antes de os EUA terem entrado no conflito. Nesse sentido, a 6

de Janeiro de 1941, Roosevelt afirmou perante o Congresso norte-americano as *Four Freedoms* (*freedom of speech and expression, to worship god in their own way, freedom from want and freedom from fear*). Posteriormente, a 14 de agosto de 1941, o Presidente Roosevelt e o Primeiro-ministro britânico Winston Churchill desenvolveram a *Atlantic Charter* (Carta do Atlântico), resultado de um encontro marítimo secreto na Baía de Placentia, em Newfoundland. Apesar da importância desta Carta enquanto base das Nações Unidas, consistiu somente numa declaração de princípios e fundamentos morais.² Ainda assim, sendo os objectivos de Roosevelt e Churchill diferentes (enquanto o primeiro objetivava uma estrutura internacional, o segundo discordava e não a entendia como uma solução efectiva), constituiu um primeiro passo para uma futura organização internacional. A 1 de Janeiro de 1942, a “Declaração das Nações Unidas” foi assinada por trinta e seis países aliados, envolvendo um programa de propósitos e princípios, pensada principalmente pelo Presidente norte-americano.

“*We are going to win the war and we are going to win the peace that follows*”, afirmou Roosevelt ao povo americano a 9 de dezembro de 1941 (STEWART, 2009, p. 52). O próprio criou o *Advisory Committee on Postwar Foreign Policy*, composto pela Casa Branca, Congresso, Departamentos de Estado, Guerra e Marítimo, e outras agências, sendo o objetivo fundamental atribuir um carácter internacional aos planos elaborados pelos Aliados, principalmente na área da segurança.

Um dos acontecimentos mais simbólicos para a criação da ONU foi a Declaração de Moscovo, a 1 de novembro de 1943, no qual os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos *Big Three* (EUA, Grã-Bretanha e União Soviética), à qual a China se associou, declararam a intenção de estabelecer uma organização internacional baseada no princípio de igualdade soberana, cuja prioridade seria a manutenção da paz e segurança.

Em 1945, ao contrário do que aconteceu em 1919, as grandes potências estavam decididas a construir um organismo desta natureza. Iniciada a 25 de abril de 1945 em São Francisco, a Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional (comumente designada por Conferência de São Francisco) foi composta por delegações de cinquenta países que até ao dia 26 de junho do mesmo ano elaboraram a Carta das Nações Unidas. A nova organização internacional criou uma estrutura coletiva baseada no princípio da igualdade soberana (como descrito no artigo 2º, n.º 1 da Carta).³ Contudo, os privilégios para alguns Estados eram evidentes, desde logo com os membros permanentes no Conselho de Segurança, que detenham autoridade para legislar autonomamente sobre questões de guerra e paz (STEWART, 2009, p. 91).

O carácter inovador e internacionalista da ONU, e respetiva Carta, foram também sujeitos a críticas; como Paul Kennedy (2006) designa: um “banco com três pernas”. São elas as medidas para obtenção de

² Em resumo, os princípios eram: o direito de todos os países à segurança das suas fronteiras; o direito dos povos de escolherem a forma de governo sob a qual desejam viver; a igualdade de todos os Estados, vitoriosos e vencidos, de acesso às matérias-primas e de condições de comércio, a promoção da colaboração entre as nações com o fim de obter melhores condições de trabalho, prosperidade e segurança social; a liberdade de navegação; e o desarmamento.

³ Manuel de Almeida Ribeiro (2001) identifica duas categorias de organizações internacionais: supranacionais e intergovernamentais, sendo que a última com finalidades gerais, sem prejuízo de prosseguirem uma multiplicidade de fins específicos.

segurança internacional (realçando a diplomacia cooperativa e o processo de arbitragem na resolução de disputas ou polémicas); a curta e inútil duração da segurança militar caso não houvesse um crescimento contínuo da economia mundial; e o receio que o desentendimento político e cultural entre povos desmoronasse o sistema criado. É curioso verificar que diferentes ambições levaram os *Big Three* ao mesmo entendimento. Os EUA realçaram a ideia de uma comunidade cultural e ideológica, a União Soviética insistiu na necessidade de segurança e o Reino Unido procurava estabilidade a níveis militar e económico (STEWART, 2009, p. 91).

Tudo isto auxilia a explicação sobre as bases da criação da Carta das Nações Unidas, sendo a mesma um fundamento último da ordem jurídica desta organização. O capítulo I determina os princípios e objetivos com os quais os Estados-Membros se comprometeram, baseando-se em obrigações abrangentes fundamentadas no princípio da boa-fé. O mesmo capítulo reitera que “nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam, essencialmente, da jurisdição interna de qualquer Estado” (artigo 2º, n.º 7). Saliente-se que o artigo 7º, n.º 2 refere que “este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII”, isto é, uma resolução do CSNU a favor da coerção. Igualmente importante é o artigo 2º, n.º 3, da Carta da ONU impor aos membros o dever de “(...) resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas”.

A arquitetura institucional da Organização das Nações Unidas é de facto complexa, abrangente e ambiciosa. O seu processo constitutivo é alvo de intensas e demoradas discussões entre os negociadores, mas as suas ambições para a criação de uma organização, dotada de poderes legítimos e eficazes, capaz de prevenir um novo conflito mundial foi superior à grande parte das divergências refletidas pelos *Big Three*. Os dois conflitos à escala global no espaço de aproximadamente trinta e um anos conduziu à criação de uma entidade competente não só para evitar uma nova guerra mundial, mas também para promover a cooperação interestatal e auxiliar o sistema internacional no efetivo e contínuo crescimento mundial.

A ONU tem-se revelado essencial enquanto instrumento facilitador na cooperação interestatal, principalmente ao nível da competição entre os Estados, conflito de interesses, estabelecimento de comportamentos (*standards*) e fortalecimento de transparência. Não obstante desempenhar um papel a nível elevado, é relevante ter em consideração que se trata sempre de um sistema internacional onde impera a anarquia (internacional) (BARNETT & FINNEMORE, 2007, p. 45). Também ao nível da sociedade de Estados tem desempenhado um papel de governador, na medida em que opera como guardião dos princípios descritos na Carta. Tal capacidade é essencial no auxílio à governação da ordem internacional. Embora criada pelas grandes potências, as Nações Unidas primam por essa ordem, pretendendo conduzir o seu trabalho e ações segundo as normas e princípios determinados no seu documento fundamental (p. 47).

Michael Barnett e Martha Finnemore (2007) classificam a ONU como construtora do mundo social, considerando essencialmente a sua influência no sistema internacional, sendo que os seus meios principais são a habilidade para constituir ou criar atores na política internacional (por exemplo, os *peacekeepers*, os observadores eleitorais e os observadores dos direitos humanos), a criação de novos interesses para os atores

e a definição de questões internacionais partilhadas (p. 49). Por último, uma das principais funções da ONU é a legitimação de decisões específicas, valores e princípios da ordem internacional.

Torna-se relevante indicar que, verificada a estrutura da organização do sistema internacional, bem como da própria ONU, os Estados não são todos iguais, isto é, há, fundamentalmente, duas diferenças substanciais entre os mesmos: a questão do comumente designado por *direito de veto* no Conselho de Segurança, e a reduzida percentagem de membros que partilham as despesas da organização. Embora a Assembleia Geral seja considerada a alma das Nações Unidas, dados os seus princípios, objetivos e composição, é o Conselho de Segurança o órgão mais relevante para a organização, na medida em que a responsabilidade primordial para a mesma é a “manutenção da paz e segurança internacionais”. E essa finalidade é estabelecida e conduzida por esse órgão.

Conselho de Segurança: compromisso para a paz

O Conselho de Segurança das Nações Unidas foi negociado intensamente (1943-45) entre os *Big Four*. Após o declínio da SdN, em grande parte devido à falta de poder e cooperação entre as grandes potências, os principais poderes globais concluíram (durante a Segunda Guerra Mundial) que uma organização do cariz da ONU seria dotada de um órgão que tomasse decisões de forma a proporcionar meios para que os seus membros garantissem a paz e segurança internacionais.

Manuel de Almeida Ribeiro (2001) refere o Conselho de Segurança como o “principal órgão do dispositivo constitucional destinado a assegurar às grandes potências um direito e controlo sobre a evolução da organização, bem como a sua preponderância no domínio da paz e da segurança internacionais” (p. 73). Num sentido explanado, este órgão é a “âncora da governança internacional”, definidos como “os processos e instituições, formais e informais, que guiam e limitam as atividades coletivas de um grupo” (KEOHANE & NYE, 2000, p. 12). Indiscutivelmente, o CSNU é, neste contexto, o mais importante produtor de normas de conduta no sistema internacional.

O capítulo VI, “Solução pacífica de controvérsias”, é perfeito para evidenciar a diplomacia patente e defendida pela ONU, sendo uma reflexão elaborada sobre procedimentos e mecanismos que permitem ao Conselho de Segurança, à Assembleia Geral e ao Tribunal Internacional de Justiça intervir de forma prematura e construtiva para neutralizar as ameaças à paz internacional. Os Estados-membros, numa controvérsia em que haja possibilidade de a paz e segurança serem ameaçadas, procuram, em primeiro lugar, solucionar a situação através de “negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha”. O CSNU tem competência para investigar qualquer controvérsia ou situação que possa provocar atritos entre os membros. A intervenção humanitária, definida por Adam Roberts (2004) como uma “ação coerciva por um ou mais Estados envolvendo o uso da força armada noutro Estado sem o consentimento das suas autoridades, cujos objetivos são a prevenção da propagação do sofrimento ou a morte dos seus habitantes” (p. 146), ainda é

objeto de desacordo entre os membros da ONU. Ainda assim, as Nações Unidas permanecem como um meio indispensável para que os acordos e decisões em que o uso da força é exigido seja alcançado.

Mesmo insistindo na premissa da cooperação internacional ao longo do disposto na Carta, o artigo 51º refere que nada inutiliza o “direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais”. Na segunda parte do artigo 51º, constata-se que, não obstante a ação do Estado alvo de agressão ser legítima, as medidas tomadas pelos membros, no exercício desse direito de legítima defesa, terão de ser comunicadas ao Conselho de Segurança “e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a Carta atribui ao Conselho, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”. Quer isto dizer que a ONU não proíbe o recurso à força, reserva-o, antes, para dois casos excepcionais: a autodefesa – individual ou coletiva – e um recurso *in extremis* do CSNU (PINTO, 2010, p. 68).

Num campo mais abrangente, a questão do direito internacional é determinante para a legitimidade das políticas e sobretudo das ações do CSNU. Notem-se dois desafios destes meios: 1. Demonstração do respeito pelo direito internacional nas decisões do CSNU; 2. Se, e como, as decisões daquele órgão foram afetadas pelas normas do direito internacional (RATNER, 2004, p. 591).

Por sua vez, o direito internacional é um princípio legitimador para qualquer ação especialmente de cariz internacional, pois a maioria dos Estados (principalmente os ocidentais) invoca-o perante a ONU e para as relações entre si de forma a legitimar qualquer ação que venha a desenvolver. Essa necessidade derivou sobretudo dos conflitos globais. As Nações Unidas, não se substituindo à vontade dos Estados na criação de instrumentos de natureza normativa, contribuíram com alguns elementos determinantes para o desenvolvimento do direito internacional, tais como o fornecimento de quadros institucionais estáveis, debate permanente em espaços para o efeito, consolidação progressiva de importantes setores desse direito e criação de mecanismos de verificação efetiva das normas de direito internacional criados (mesmo que sem meios de imposição) (RIBEIRO, 2001, pp. 231-232). Considere-se, no entanto, que o CSNU não é um órgão judicial. Essa tarefa diz respeito somente ao Tribunal Internacional de Justiça.

Mesmo assim, o papel do CSNU é fulcral neste sentido, desde logo através do seu capítulo VI. Apesar de este ser um órgão político, a consideração, influência e aplicação do direito internacional é evidente. Dadas as suas competências, é um instrumento central com capacidade para interpretar a Carta, proferir declarações que envolvam aspetos legais e requerer aos Estados-Membros adoção de medidas legais (ainda que tais medidas sejam seguidas fora do contexto da Carta da ONU) (RATNER, 2004, p. 591).

O capítulo VII imprime uma importância estrutural à Carta da ONU, pois nele estão descritas as competências e ações que o CSNU pode adotar para resolver questões de paz e segurança internacionais. Este órgão determina a existência de qualquer ameaça à paz, à rutura da mesma ou a um ato de agressão e faz recomendações ou decide sobre quais as medidas a adotar de acordo com o disposto nos artigos 41º e 42º. O CSNU tem competência, através do artigo 41º, para tomar medidas de cariz não militar em relação a um Estado ofensivo, incluindo a “interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios

ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioelétricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas”. Este artigo não difere das competências atribuídas anteriormente à Sociedade das Nações (como por exemplo, as sanções económicas impostas à Itália após o ataque à Abissínia).

Caso as medidas não militares sejam consideradas inadequadas ou insuficientes pelo CSNU, o mesmo órgão tem legitimidade para agir por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, incluindo bloqueios, demonstrações e outras por parte das forças descritas dos membros da ONU – o denominado *enforcement* militar, que deriva da necessidade de sustentar o princípio da segurança coletiva (artigo 42º). Neste último caso, todos os membros da ONU se comprometeram a facultar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e conforme um acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades a fim de manter a paz e segurança internacionais (artigo 43º, n.º 1). Tal acordo determina as especificações necessárias à efetiva ação a desenvolver, desde o número e tipo de forças à natureza das facilidades e da assistência a serem oferecidas. Todo e qualquer membro da ONU, mesmo os de pequena dimensão, devem colocar à disposição meios para contribuir para a eficácia das missões.

Na mesma linha, o artigo 39.º é fundamental para o despoletar do instrumento mais poderoso da ação da ONU. Os conceitos “ameaça à paz”, “ruptura da paz” e “ato de agressão” são conceções indeterminadas, possibilitando ao Conselho de Segurança “uma grande latitude na decisão de agir” (KOWALSKI, 2013, p. 54).

Saliente-se que as operações de manutenção da paz começaram essencialmente como uma forma de atribuir à ONU alguma forma de responsabilidade militar prática, dadas as grandes aspirações estabelecidas na Carta terem desmoronado face às divisões da Guerra Fria. Atualmente, a gestão multidimensional das operações de paz é complexa, envolvida num contexto de pós-guerra, sendo essas operações designadas a providenciar segurança interna/doméstica, bem como a assistir as diferentes partes a realizar transformações a níveis institucional, material e ideológico são fundamentais para assegurar a paz internacional (DOYLE & SAMBANIS, 2007, p. 323).

Desde o final da Guerra Fria, numerosas crises originaram ações militares, particularmente sem o consentimento dos Estados intervencionados (através de justificações de situação e legais). Boutros Boutros-Ghali estava ciente de que, com o final da Guerra Fria, variadas crises surgiriam e desenvolveu diversos conceitos-chave para a compreensão das operações de paz desenvolvidas pela ONU no documento *An Agenda for Peace* (p. 324):

- a) *Peace-enforcement* (Imposição da paz): autorização para agir com ou sem o consentimento das partes, através de mandato do CSNU sob o capítulo VII da Carta, de forma a garantir uma cessação de fogo no território.
- b) *Peacemaking* (Construção da paz): designada a que as partes hostis estabeleçam um acordo entre si por meios pacíficos estabelecidos no capítulo VI, como através de uma resolução judicial.

- c) *Peacekeeping* (Manutenção da paz): estabelecida de forma a garantir a instalação da presença da ONU no terreno com o consentimento de todas as partes de forma a garantir o princípio da *confidence-building* (construção de confiança).
- d) *Post-conflict reconstruction* (Reconstrução pós-conflito): desenvolvida para promover a cooperação económica e social através da construção de confiança entre as partes outrora em disputa, de forma a desenvolver infraestruturas sociais, políticas e económicas para prevenir violência e para estabelecer a base para a paz.

Apesar de o Conselho de Segurança ter desempenhado um papel fundamental nestas ações, o desenvolvimento das mesmas não seguiu estritamente o disposto na Carta. Estas ações surgiram na sequência do desenvolvimento de duas doutrinas: intervenção humanitária e o direito à ação preemptiva contra ameaças emergentes (ROBERTS, 2004, p. 133). Note-se que, mesmo criando oportunidades relevantes para o CSNU, criam-se problemas no sentido em que tais ações desafiam os princípios da não-intervenção e da igualdade soberana, em especial os artigos 2º (ponto 4) e 51º. O princípio da não-intervenção é fundamental para a ordem internacional. Mesmo assim, as grandes potências sempre limitaram a liberdade de ação dos outros Estados. A título exemplificativo, em quatro Estados (Iraque, principalmente no Norte, Somália, Haiti e Kosovo), a ação militar foi iniciada sem a aprovação do governo desses Estados; e em casos como Bósnia e Herzegovina, Ruanda, Serra Leoa e Timor-Leste, a aprovação da presença de forças militares foi consentida pela população desses países.

Com o final da Guerra Fria, no que concerne à projeção de poder militar, as Nações Unidas fortaleceram laços particularmente com dois atores regionais: a União Europeia (UE) e a NATO, como por exemplo na operação Artémis, liderada pela UE, na província de Bunia na República Democrática do Congo, em 2003, e a operação ISAF, liderada pela NATO, no Afeganistão, desde 2003 (MALONE, 2007, p. 125). Tal facto se deve à dinâmica e relação de parceria que a ONU pretende fortalecer com os seus parceiros regionais, atribuindo igualmente legitimidade às suas ações.

Porém, o problema da legitimidade do uso da força surge quando não há um caso claro de autodefesa que justifique um ataque armado (PINTO, 2010). Recorde-se que os Estados Unidos da América justificaram a ação militar contra o Iraque como “autodefesa antecipada” ou “ação preemptiva”, tendo originado a questão se é possível “tomar uma ação militar em resposta a ameaças não iminentes” (p. 77). Alguns autores argumentaram que o fracasso do CSNU em apoiar a ação americana no Iraque constitui a ilustração da ineficácia da ONU e a confirmação da sua decrescente legitimidade, especialmente quando confrontada com uma superpotência com uma força militar significativa e com a vontade de prosseguir os seus intentos, mesmo sem a autorização do CSNU. Ainda assim, o certo é que, desde 2003, se tem registado um aumento significativo das operações de *peacebuilding* e *peacekeeping*, o que demonstra a relevância da ONU e do seu contributo para o controlo dos conflitos.

A forma como a ONU reagirá a futuros pedidos de manutenção e imposição da paz dependerá das circunstâncias políticas e geográficas de cada crise, da vontade dos povos cujo resultado é muitas vezes pesado, assim como da aprovação pelas grandes potências de cada operação e do eventual papel que nela desempenharem (KENNEDY, 2006, p. 133). Atualmente, estão em curso 12 missões de *peacekeeping*, 23

special political mission e uma *support mission* (UNITED NATIONS, 2022, pp. 48-49). Ao nível das missões de *peacekeeping*, estão envolvidos mais de 87.000 *peacekeepers*, dos quais 6.800 mulheres, e cuja contribuição provém de mais de 120 Estados-membros (p. 52).

Numa dimensão distinta, que concerne ao discurso do Conselho de Segurança, Kowalski (2013) refere que a conceitualização da paz daquele órgão pode ser dividida em duas grandes vertentes: paz negativa e paz positiva. A primeira traduz-se na ausência de violência direta e considera os atos e os instrumentos de uso da força; a segunda, no sentido de ausência das formas estruturais de violência indireta que impedem o bem-estar, isto é, aspetos económicos, sociais, humanísticos e ecológicos (p. 50). O CSNU tem também construído a sua narrativa em torno da conceção de paz positiva, com elementos que podem ser analisados em várias categorias: importância conferida ao indivíduo ao lado do Estado, em particular quando à proteção de pessoas; referências ao Estado de Direito, à justiça e ao crime organizado; e o reforço do institucionalismo internacional, incluindo o *peacebuilding* e o *statebuilding* como formas de construir a paz (pp. 51-52).

Ora, na estruturação das Nações Unidas foi conferida ao Conselho de Segurança a legitimidade exclusiva para decidir sobre a paz e a segurança internacionais, em particular, como é evidente, aos seus membros permanentes, por força do direito de *veto*. Ainda que sujeito a controvérsias, o poder de veto pretendia garantir o equilíbrio e a igualdade entre as grandes potências (p. 55).

É do mesmo modo interessante refletir sobre o que Kowalski (2013) denomina como “limites ao discurso legitimador” do CSNU, identificando “quatro lugares”: 1. Definir um critério para a ação do CSNU em nome da paz, em concreto quanto ao capítulo VII, cuja decisão de medidas coercivas – militares ou não – “deve estar restringida às situações de perigo grave e iminente de início de um conflito armado ou da existência de um conflito armado”; 2. As medidas coercivas do capítulo VII só podem ser adotadas após determinação de uma ameaça ou rutura da paz ou de um ato de agressão entendido como uso efetivo da força armada entre Estados; 3. A ação do CSNU está condicionada à paz internacional – um conflito interno pode constituir uma *ameaça à paz* apenas se tiver uma dimensão considerável de tal modo que se considere uma situação de perigo grave e iminente de início de um conflito armado diferenciado; 4. O CSNU deveria introduzir uma “leitura mais normativa (nomeadamente jurídica-normativa) e menos político-casuística no discurso legitimador de interpretação da Carta” (pp. 59-61).

Em bom rigor, o CSNU revela um paradoxo evidente: por um lado, a ONU é um produto da narrativa idealista/liberal; por outro lado, o Conselho de Segurança reflete a tradição realista. Complementarmente, o espírito desta organização internacional consubstancia a construção teórica da paz, partilhada por todos os seus membros. Não obstante, é ao CSNU conferida a *principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais*. As Nações Unidas têm, de facto, a capacidade de equilibrar ambas as teorias realista e liberal (p. 61).

ONU: entre o multilateralismo e o regresso à História

A ONU tem sido confrontada com uma série de crises praticamente desde a sua fundação. A título exemplificativo, a primeira foi em 1950, na sequência da invasão da República da Coreia pela República Popular Democrática da Coreia. Nesta situação, a então União Soviética recorreu frequentemente ao veto, sendo que foi nessa ocasião que surgiu a Resolução *Uniting for Peace*. A situação de crise pouco tempo após o conflito na península da Coreia foi a crise dupla do Suez e da Hungria, em 1956, onde Hammarskjöld mediou as discussões entre os membros permanentes do CSNU.

O pós-Guerra Fria revelou-se igualmente desafiante para a ONU e para o CSNU em particular. À medida que a década em que o unilateralismo norte-americano foi mais evidente se aproximou do fim, tal como com as alterações sentidas naquela conjuntura internacional, o CSNU começou a enfrentar limitações, entre as quais se destacam: “Problemas de representação e representatividade”; “Falta de democracia”; “Falta de transparência no processo de tomada de decisão”; “Paralisia institucional”; e “Exercício da coerção de forma arbitrária” (ROSAS, 2005, pp. 41-44). No sentido de ultrapassar ou minimizar as limitações acima descritas, foi criado o *Open-ended Working Group*, no final de 1992, presidido pelo Presidente da AGNU. Este instrumento foi dividido em dois grupos-chave: 1. O número de membros, a composição do CSNU e a questão do veto; 2. Os procedimentos desse órgão (SMITH, 2006, p. 176).

O argumento acima referido relaciona-se diretamente com a questão da reforma da ONU, em particular do CSNU, cujo debate se estende por décadas (principalmente desde o final da Guerra Fria) e se divide fundamentalmente em dois aspetos: composição e funções e/ou poderes – *veto*, especialmente. Pese embora não seja o objeto deste artigo, importa registar que a temática da reforma da ONU (e do CSNU) é fundamental, comumente aceite pelos Estados-membros, mas cujo processo tem sido marcado por avanços e retrocessos. Apesar da evolução no que diz respeito aos métodos de trabalho dos seus órgãos, a Carta permanece inalterada desde 1965. Considera-se que os atores preponderantes que contribuem para o avanço do processo de reforma do CSNU podem ser divididos em três tipos: 1. Estados individuais; 2. Grupos organizados de Estados (ou blocos); 3. Grupos de trabalho da dimensão institucional da ONU (LOPES, 2015, p. 66).

A literatura científica (MALONE, 2004; WEISS & DAWS, 2018) e oficial sobre esta matéria é vasta. Em breves palavras, no momento atual, conclui-se que

The fact that the Council's structure no longer adequately reflects the distribution of power in today's world has sparked widespread calls for reform, with discussions on how to accommodate claims by different regions and countries for greater representation underway since the mid-1990s. These discussions have failed to generate sufficient consensus behind any of the major competing reform models. [...] the P-5 tend to show remarkable unity of purpose when it comes to blocking efforts that they see as infringing on the exclusive control of the P-5 over the Council's rules of procedure (EINSIEDEL & MALONE, 2018, pp. 20-21).

Por sua vez, as grandes prioridades definidas pela AGNU estão previstas no *Report of the Secretary-General on the Work of the Organization*, de 2022: *Promotion of sustained economic growth and sustainable development; Maintenance of international peace and security; Development in Africa; Promotion and protection of human rights; Effective coordination of humanitarian assistance; Promotion of justice and international law; Disarmament, Drug control, crime prevention and combating terrorism*. Neste sentido, importa identificar o que Griffin (2018) define como as oito *major trends and accompanying risks*:⁴

1. *Geopolitical inflection point*. O poder relativo dos Estados alterou-se, ao mesmo tempo que as potências estabelecidas parecem cada vez mais incapazes ou relutantes em exercer seus papéis de liderança global, como no passado. Por sua vez, as potências emergentes pretendem ter uma posição de relevo no sistema internacional. Também as normas, instituições e alianças existentes têm enfrentado dificuldades em permanecer intactas, prejudicando, ao nível da ONU, o seu Conselho de Segurança (pp. 2-3).
2. *Economic power is shifting*. A economia global promove fortemente a cooperação, mas também propicia a competição e o descontentamento popular. As alterações (significativas) na política energética contribuem igualmente para o realinhamento geopolítico global (p. 3).⁵
3. *Waning power of the central state and the rise of civil society*. O próprio papel do Estado nas relações internacionais está em transformação, refletindo desenvolvimentos em curso internamente em variados países (p. 4).
4. *Transformational advances in technology and science continue apace*. As novas tecnologias redefiniram como os atores estatais e não estatais travam os conflitos. O papel das organizações internacionais em estabelecer normas e garantir o debate público sobre essas questões ainda não está claro (p. 4).
5. *There are fundamental demographic shifts; people are ever more numerous, mobile, urban, and interconnected*. Aliado ao facto de se estimar que em 2050 a população mundial atinja os nove mil milhões, também a questão dos refugiados é relevante. Garantir que os fluxos de migrantes e de refugiados seja gerida de forma justa e equitativa continuará a ser um dos principais desafios para a cooperação internacional (p. 5).
6. *The resource, climate, and energy landscape is changing*. A questão com maior significado existencial é, indubitavelmente, as alterações climáticas. O Acordo de Paris é um importante instrumento, ainda que considerado como um ponto de partida para a ação global neste âmbito. Os efeitos das alterações climáticas são sobejamente conhecidos, sendo que a cooperação internacional também será desafiada a encetar esforços significativos para minimizar os seus efeitos e atingir as metas propostas no Acordo (pp. 5-6).

⁴ Considere-se que tais *major trends and risks* foram identificadas por Michèle Griffin numa publicação de 2018 – previamente à invasão da Federação Russa à Ucrânia, a 24 de fevereiro de 2022.

⁵ Novamente, é fundamental considerar que esta reflexão se remete a 2018. Em 2022, a temática relacionada com a geopolítica energética adquiriu um impacto extraordinário, principalmente na Europa.

7. *There are changing patterns of poverty and violence.* O número de conflitos armados e de guerras civis aumentou em larga medida. Estima-se que cerca de 96 milhões de pessoas necessitem de apoio humanitário. O desafio é maior do ponto de vista quantitativo, bem como qualitativo, com respeito à natureza do conflito. Releva-se fundamental que as *collective and security tools* se adaptem aos novos desafios desta natureza (pp. 6-7).
8. *Cultural and normative pressures.* Com os avanços na educação, tecnologia da informação e *empowerment* individual, os indivíduos e os grupos são mais capazes de produzir mudanças. Requerem-se normas acordadas entre as partes para lidar com novos “*global commons*” – como zonas marítimas, espaço e ciberespaço. Também o direito internacional deverá adaptar-se à nova conjuntura e aos novos desafios internacionais. Por último, o (re)surgimento do populismo e do autoritarismo merece atenção, uma vez que exercem um impacto negativo na qualidade da democracia (p. 7).

Em jeito de síntese, Griffin (2018) entende que as grandes potências e as sociedades em geral parecem menos confiantes no multilateralismo, logo mais propensas a adotar uma abordagem transacional quanto à sua participação em instituições internacionais, incluindo na Organização das Nações Unidas. A narrativa da cooperação internacional representa um “apelo menos popular” (p. 7).

Afigura-se necessário, certamente, um novo equilíbrio entre a convocação da ONU e as funções operacionais. O principal valor da maior organização internacional alguma vez criada pode ser um fórum para produzir ideias, construir coligações ou alianças e, em última análise, garantir respostas internacionais eficazes aos problemas globais mais prementes. É necessário um esforço mais robusto e abrangente para trazer as vozes de atores não estatais capazes para o espaço de debate (p. 8). Assinale-se, por exemplo, que as Nações Unidas cobrem as áreas chave – e urgentes – de carácter internacional. Com o mundo a tentar recuperar dos efeitos brutais da pandemia causada pela Covid-19, os grandes temas continuam a ser amplamente trabalhados pela ONU. Entre outros tópicos, ao nível da sustentabilidade, destaque para as alterações climáticas – a 27ª edição da *UN Climate Change Conference* reunirá em novembro de 2022 –, os oceanos – através da *UN Ocean Conference*, cuja 6ª edição foi em junho-julho de 2022, em Lisboa – e o desenvolvimento sustentável – com encontros anuais do *High-Level Political Forum on Sustainable Development*, desde 2013.

Em síntese, fazer vingar o que Tatiana Carayannis e Thomas Weiss (2021) identificam como *The Third UN*: “*We emphasize the dynamics of ideas and norms and, more particularly, the impact of a subset of non-state actors on how the UN thinks, and how we think about the UN*” (p. 6). E acrescentam,

The Third UN is the ecology of supportive non-state actors –intellectuals, scholars, consultants, think tanks, NGOs, the for-profit private sector, and the media – that interacts with the intergovernmental machinery of the First UN and international civil servants of the Second UN to formulate and refine ideas and decision-making in policy processes (CARAYANNIS & WEISS, 2021, p. 6).

Finalmente, é imprescindível referir a Resolução A/RES/ES-11/1 da Assembleia Geral das Nações Unidas. Fruto da invasão militar da Federação Russa à Ucrânia, iniciada a 24 de fevereiro de 2022, a AGNU reuniu numa *emergency special session*, a 2 de março do mesmo ano, da qual resultou a aprovação daquela Resolução. Aprovada por 141 votos a favor, cinco contra e 35 abstenções, o texto contém referências explícitas à Carta da ONU e ao seu espírito. Primeiro, o ponto dois “*Deplores in the strongest terms the aggression by the Russian Federation against Ukraine in violation of Article 2 (4) of the Charter*”. Segundo, o ponto décimo primeiro elucida a relevância dos valores humanitários para a ONU: “*Condemns all violations of international humanitarian law and violations and abuses of human rights, and calls upon all parties to respect strictly the relevant provisions of international humanitarian law (...)*”. Terceiro, o ponto décimo quarto “*Urges the immediate peaceful resolution of the conflict between the Russian Federation and Ukraine through political dialogue, negotiations, mediation and other peaceful means*” (UNITED NATIONS, 2022a).

Este foi um importante momento para a Organização das Nações Unidas. Note-se que 73,06% dos Estados-membros votaram favoravelmente ao respeito pela integridade territorial dos Estados soberanos (neste caso da Ucrânia), ao respeito pelo direito internacional e à opção pela resolução pacífica de conflitos. Em complemento, 18,13% abstiveram-se e 2,59% manifestaram-se contra; 6,18% estiveram ausentes da sessão.

Complementarmente, também a AGNU aprovou a Resolução A/ES-11/L.5, cujo ponto três

Declares that the unlawful actions of the Russian Federation with regard to the illegal so-called referendums held from 23 to 27 September 2022 in parts of the Donetsk, Kherson, Luhansk and Zaporizhzhia regions of Ukraine that, in part, are or have been under the temporary military control of the Russian Federation, and the subsequent attempted illegal annexation of these regions, have no validity under international law and do not form the basis for any alteration of the status of these regions of Ukraine (UNITED NATIONS, 2022).

Aquela Resolução foi, novamente, aprovada por larga maioria – 143 membros; cinco votos contra; 35 abstenções. Tal reflete o empenho da ONU em fazer cumprir o artigo 2º da Carta, assim como em respeitar o direito internacional consuetudinário.

Reiteradamente, estes foram importantes momentos para as Nações Unidas fazerem renascer o seu espírito multilateral e pacifista.

Notas conclusivas

A guerra, o principal problema da política internacional, continua a ser a primeira justificação para a criação de organizações internacionais, como a Sociedade das Nações e a própria ONU (PINTO, 2010, p.

59). O preâmbulo da Carta das Nações Unidas convida a refletir sobre isso mesmo: “*Nós, os Povos das Nações Unidas, decididos: A preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que, por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade (...)*”.

O Conselho de Segurança é o órgão das Nações Unidas com maior responsabilidade e poder ao nível da manutenção da paz e da segurança internacionais. É, assim, um órgão político que estará sempre sujeito a escrutínio público. Não obstante, são os seus membros que possuem a competência e a responsabilidade para adaptar este órgão às exigências do sistema internacional. A tensão entre o Leste e o Oeste é evidente, enormemente amplificada desde a ofensiva russa na Ucrânia, com consequências evidentes na dinâmica do CSNU, principalmente entre os membros permanentes. Mesmo antes do agudizar de relações pelo motivo referido anteriormente, entre 1 de janeiro de 2007 e 1 de janeiro de 2018, a Rússia e a China vetaram em conjunto oito resoluções: um sobre Myanmar (2007), um sobre o Zimbabué (2008) e seis sobre a Síria (2011-2017) (CARAYANNIS & WEISS, 2021, p. 18). Além disso, a China foi um dos 35 Estados que se abstiveram nas Resoluções A/RES/ES-11/1 e A/ES-11/L.5, não obstante por diversas vezes ter referido que a soberania da Ucrânia deve ser respeitada (REUTERS, 2022).

Embebido na interpretação de Carayannis e Weiss (2021), um passo fundamental é fortalecer as parcerias entre a *First, Second e Third United Nations*⁶. Concretamente, “*lessons emerge from history about experience with how best to exploit intellectual inputs from the Third UN*” (p. 12). O momento presente pode permitir que a ONU se torne o principal catalisador para a gestão de risco global num mundo de ameaças transfronteiriças e o principal coordenador de respostas internacionais eficazes para problemas globais.

Em complemento, o multilateralismo, no entanto, deve tornar-se mais multidisciplinar e inclusivo; deve também evitar a politização de questões críticas que impeçam a cooperação, e ultimamente até conversações entre governos (p. 10).

Como constata António Guterres, “*In these turbulent times, the work of the United Nations is more necessary than ever to reduce suffering, prevent crises, manage risks and build a sustainable future for all.*” (UNITED NATIONS, 2022b). A ONU, fruto das suas características, dos seus princípios, dos seus objetivos e do seu sistema complexo, nunca será uma organização finalizada. Com 77 anos de existência, a Organização das Nações Unidas continua um *work in progress*.

Referências

BARNETT, Michael; FINNEMORE, Martha. Political Approaches. In: Thomas Weiss & Sam Daws (ed.). The Oxford Handbook on the United Nations. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 1-20.

CARAYANNIS, Tatiana; WEISS, Thomas G. The ‘Third’ UN: Imagining Post-Covid-19 Multilateralism. Global Policy, vol. 12, no. 1, pp. 5-14, 2021, <https://doi.org/10.1111/1758-5899.12919>.

⁶ A *First UN* diz respeito à “ONU dos Estados-membros”; a *Second UN* à “ONU dos secretariados” (CARAYANNIS & WEISS, 2021, p. 6).

- EINSIEDEL, Sebastian von; MALONE, David M. Security Council. In: Thomas Weiss & Sam Daws (ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 1-27.
- GRIFFIN, Michèle. The UN's Role in a Changing Global Landscape. In: Thomas Weiss & Sam Daws (ed.). *The Oxford Handbook on the United Nations*. Oxford: Oxford University Press, 2007, pp. 1-21.
- KEOHANE, Robert O.; NYE, Joseph S. Introduction. In: Joseph S. Nye & John D. Donahue (ed.). *Governance in a Globalizing World*. Washington DC: Brookings Institution Press, 2000.
- KENNEDY, Paul. *O Parlamento do Homem*. Lisboa: Edições 70, 2006.
- KOWALSKI, Mateus. A Paz Segundo o Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Nação e Defesa*, no. 135 – 5ª série, pp. 47-65, 2013.
- LOPES, Nuno. *A Organização das Nações Unidas e a necessidade de reforma do seu Conselho de Segurança perante o actual sistema internacional*. Lisboa: dissertação de mestrado, Universidade Nova de Lisboa, 2015.
- PATRICK, Stewart. *The Best Laid Plans*. Washington, DC: Rowman & Littlefield Publishers, Inc., 2009.
- PINTO, Maria do Céu. *O Papel da ONU na criação de uma Nova Ordem Mundial* Lisboa: Prefácio, 2010.
- REUTERS. China says it respects Ukraine's sovereignty and Russia's security concerns, 2022. Disponível em: <https://www.reuters.com/world/europe/china-says-it-respects-ukraines-sovereignty-russias-security-concerns-2022-02-25/>. Acesso em: 08/10/2022.
- RIBEIRO, Manuel. *A Organização das Nações Unidas*. Coimbra: Almedina, 2001.
- ROBERTS, Adam. The Use of Force. In: David Malone (ed.). *The UN Security Council. From the Cold War to the 21st Century*. Boulder: Lynne Rienner Publishers, Inc., 2004, pp. 133-152.
- ROSAS, Maria Cristina. *O Conselho de Segurança das Nações Unidas: 60 anos não é nada...* Cadernos Adenauer, vol. VI, no.1, 2005.
- SMITH, Courtney, *Politics and Process at the United Nations* (EUA: Boulder London, 2006).
- UNITED NATIONS. A/ES-11/L.5. Territorial integrity of Ukraine: defending the principles of the Charter of the United Nations, 2022. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3989859?ln=en>. Acesso em: 12/10/2022.
- UNITED NATIONS. A/RES/ES-11/1. Aggression against Ukraine, 2022a. Disponível em: <https://digitallibrary.un.org/record/3965290>. Acesso em: 06/10/2022.
- UNITED NATIONS. Report of the Secretary-General on the Work of the Organization, 2022b. Disponível em: <https://www.un.org/annualreport/files/2022/09/ARWO-2022-WEB-Spread-EN.pdf>. Acesso em: 05/10/2022.

WEISS, Thomas G.; DAWS, Sam. The Oxford Handbook on The United Nations (2 ed.). Oxford: Oxford University Press, 2018.

Submetido: 22/10/2022

Aceito: 13/12/2022