



UNIVERSIDADE DA BEIRA INTERIOR
Ciências Sociais e Humanas

As Nações Unidas e a Governança Global do mito do idealismo liberal à regulação internacional

João Pedro Ferreira Cabral

Dissertação de Mestrado para obtenção do Grau de Mestre em
Relações Internacionais
(2º ciclo de estudos)

Orientadora: Prof. Doutora Liliana Reis Ferreira

Covilhã, Abril de 2016

Agradecimentos

De maneira especial, desejo agradecer à minha orientadora Prof. Doutora Liliana Reis Ferreira, pela dedicação, paciência, disponibilidade e compreensão durante este longo trajeto.

Também uma palavra de agradecimento à minha família pela crença, incentivo e confiança no decorrer deste caminho.

Resumo

A complexidade da área das Relações Internacionais cria gradualmente renovadas dinâmicas teóricas e práticas para abordar os desafios colocados através das relações entre os atores internacionais. Seria uma observação utópica não vislumbrar o Sistema Internacional como uma estrutura anárquica caracterizada por processos constantes de mutação e imprevisibilidade que progressivamente, assente em bases teóricas, são moldados numa tentativa ideal de aproximação a uma dinâmica reguladora. Essa transposição para uma matriz capacitada em regular o Sistema Internacional assume-se como uma transição crítica, da conceção do Estado Vestefaliano, à construção dos primeiros modelos cooperativos, como a elaboração da Sociedade das Nações e posteriormente as Nações Unidas.

A Organização das Nações Unidas surge nessa perspetiva como um mecanismo de regulação do Sistema Internacional, numa linha temporal marcada pela recuperação do idealismo liberal, e pela emergência de novas dinâmicas multidimensionais, que compeliem as Nações Unidas a assumir a tutela da Governança Global, cooperativa e participativa. Depois de setenta anos da sua criação, terão as Nações Unidas acompanhado as necessidades do Sistema Internacional? Que dinâmicas devem ser implantadas no processo de reforma das Nações Unidas para a estruturação de uma Governança Global efetiva?

Esta investigação procura elucidar a evolução deste Organismo, concentrando-se nas dinâmicas endógenas e exógenas que conduziram a uma reconfiguração do multilateralismo e simultaneamente apresentar sugestões de reforma da organização com vista à Governança Global.

Partindo do Idealismo Wilsoniano para a discussão epistemológica em torno da governança global, é discutida a transferência do poder e legitimidade do Estado para uma estrutura de interdependência na configuração funcional da Governança Global. Conclui-se que a Organização das Nações Unidas apresenta, ainda, algumas fragilidades num Sistema Internacional cada vez mais complexo, colocando em evidência a necessidade de adotar reformas para responder a essa complexidade.

Palavras-chave

Nações Unidas, Governança Global, Estado, Idealismo Liberal.

Abstract

The complexity of the International Relations area gradually creates renewed theoretical dynamics and practices to address the historical challenges between the relations of international actors. It would be an utopian observation not to envision the International System as an anarchic structure characterized by a constant process of change and unpredictability that progressively, based on theoretical grounds, are molded in a ideal attempt to get closer to regulatory dynamics. This transposition to a capable matrix in regulating the International System is assumed as a critical transition, of the conception of the Westphalian State, the construction of the first cooperative models, and the development of the League of Nations, and then the United Nations.

The United Nations appears in this perspective as a mechanism for the regulation of the relations between the various actors in the International System, in a timeline marked by the recovery of liberal idealism, and the emergence of new multidimensional dynamics, which forced the United Nations to assume the protection of Global Governance, cooperative and participatory. After seventy years of its creation have the United Nations have followed the requirements of the International System?

What dynamics should be implanted in the reform process of United Nations to structuring an effective Global Governance?

From the Wilsonian Idealism to the epistemological discussion of global governance is discussed the transfer of power and legitimacy of the state to an interdependent structure in the functional configuration of Global Governance.

It can be concluded that the United Nations still presents some weakness in an international system increasingly complex, putting in evidence the need of the United Nations to adopt reforms to respond to that complexity

Keywords

United Nations, Global Governance, State, International System, Liberal Idealism.

Lista de Acrónimos

ACNUR	Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados
BIRD	Banco Internacional para a Reconstrução e Desenvolvimento
CEDEAO	Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
DIH	Direito Internacional Humanitário
ECOSOC	Economic and Social Council [Conselho Económico e Social]
EUA	Estados Unidos da América
FAO	Food and Agriculture Organization [Organização das Nações Unidas para a Agricultura e Alimentação]
NGO	Non-Governmental Organization [Organização Não-Governamental]
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial de Saúde
ONU	Organização das Nações Unidas
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PAM	Programa de Alimentação Mundial
PCIJ	Permanent Court of International Justice [Tribunal Permanente de Justiça Internacional]
PIB	Produto Interno Bruto
PNUD	Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento
SDN	Sociedade das Nações
UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development
UNESCO	United Nations Educational, Scientific and Culture Organization [Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura]
UNICEF	United Nations Children’s Fund [Fundo das Nações Unidas para a Infância]
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

Índice

ÍNDICE	1
INTRODUÇÃO	3
CAPÍTULO I - ANÁLISE TEÓRICO-CONCEPTUAL:	5
1.1 - ABORDAGEM TEÓRICA DA DOCTRINA IDEALISTA LIBERAL: WILSON VS KANT	5
1.2. GOVERNANÇA GLOBAL	7
1.2.1. BENS PÚBLICOS GLOBAIS	12
CAPÍTULO II -	17
VESTEFÁLIA: O BERÇO DAS RELAÇÕES INTERNACIONAIS	17
2.1. SÉCULO XIX E O NASCIMENTO DOS PRIMEIROS ORGANISMOS INTERNACIONAIS	18
2.2 . SOCIEDADE DAS NAÇÕES: UM PROJETO WILSONIANO	24
2.3. ESTRUTURA DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES	26
2.3.1 - OS FUNDAMENTOS DE UM PERCURSO INGLÓRIO	30
1.3.2 - CRÍTICA REALISTA NO FRACASSO DA SOCIEDADE DAS NAÇÕES	33
CAPÍTULO III- A CONCEÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS: UMA ESPERANÇA RENOVADA	37
3.1. A INSTITUCIONALIZAÇÃO DO ORGANISMO: CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS	39
3.2 . A APREENSÃO NO FUTURO HUMANITÁRIO: DECLARAÇÃO UNIVERSAL DOS DIREITOS DO HOMEM	42
3.3. ESTRUTURA DAS NAÇÕES UNIDAS: DESAFIOS ORGANIZACIONAIS	44
CAPÍTULO IV - O PAPEL DA GOVERNANÇA GLOBAL NA ATUAÇÃO DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	51
4.1. ABORDAGEM SECURITÁRIA: DESAFIOS À SEGURANÇA INTERNACIONAL E <i>PEACEKEEPING</i>	52
4.2. PLANO SOCIOECONÓMICO: PERSPETIVAS DE DESENVOLVIMENTO SUSTENTÁVEL	56
4.3. DÉCADA DE 80 E A ATUAÇÃO PRIORITÁRIA PARA OS DIREITOS HUMANOS E O AMBIENTE	62
4.4. OBSERVAÇÕES FINAIS AO TRAJETO DAS NAÇÕES UNIDAS ATÉ À DÉCADA DE 90	65
4.5. O DESAFIO DA DISTRIBUIÇÃO EQUITATIVA DE BENS PÚBLICOS GLOBAIS NAS NAÇÕES UNIDAS	68
CAPÍTULO V - GOVERNANÇA GLOBAL NO PÓS-GUERRA FRIA: DESAFIOS DA ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS	71
5.1 . A GOVERNANÇA GLOBAL COMO ESTRUTURA PROPULSORA DA REFORMA DAS NAÇÕES UNIDAS	74
5.2. MEDIDAS DE EQUILÍBRIO ENTRE A RUTURA TOTAL E A RESPOSTA DAS NAÇÕES UNIDAS NUMA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA GLOBAL	80
CONCLUSÃO	83
BIBLIOGRAFIA	87

Introdução

A progressiva mutabilidade do Sistema Internacional exige uma compreensão holística das dinâmicas cooperativas entre os atores internacionais, e que por isso constituem uma matéria de estudo intensivo nas Relações Internacionais. Nesta investigação procura-se entender essas dinâmicas analisando o progresso das Nações Unidas como entidade central numa estrutura de Governança Global, nomeadamente sobre as suas diversas áreas de abrangência e o seu percurso desde a sua génese, atravessando as diversas “décadas de desenvolvimento” e culminando na década de 90, como propulsora para uma renovada abordagem à configuração do Organismo, carente de reformas estruturais para atingir dinâmicas cooperativas efetivas num Sistema Internacional ainda mais diversificado e global.

Para compreender a evolução do paradigma epistemológico subjacente à maturação das Nações Unidas tornou-se necessário dividir esta dissertação em quatro capítulos. No primeiro capítulo é feita uma conceptualização teórica como “alicerce” do percurso das Relações Internacionais desde Vestefália até à atualidade política internacional, com incidência sobre a construção empírica da doutrina Idealista Liberal Wilsoniana com alicerces na matriz ideológica Kantiana, não obstante as clivagens entre a abordagem securitária de Wilson e de Kant, na perceção da presença de ideais democráticos e liberais na fundação da Sociedade das Nações em 1919. Na mesma abordagem conceptual procuro também entender a destes axiomas com a matriz da Governança Global, na transição para uma dinâmica mais abrangente e inclusiva dos atores internacionais, incidindo sobretudo a problemática da incapacidade do Estado Vestefaliano em resolver os problemas cada vez mais globais e a necessidade de transferir a sua soberania para uma estrutura multilateral de Governança, e a importância desta estrutura para o equilíbrio de poderes no Sistema Internacional.

Esta abordagem ao conceito de Governança Global, não poderia ser desenvolvido sem a perceção da importância dos bens públicos globais, como elementos intrinsecamente envolvidos na estrutura da Governança, onde foi perentório, devido à complexidade de caracterização dos mesmos, construir uma categorização dos diversos bens, percecionando a relação entre eles, e a sua sustentabilidade no processo multilateral de interdependência entre os inúmeros atores internacionais.

No segundo capítulo será apresentado o percurso das Relações Internacionais através de uma contextualização histórica, desde o período vestefaliano com a génese do Estado-Nação e a sua caracterização passando pela criação dos primeiros organismos internacionais no século XIX realçando a importância do Congresso de Viena, das Conferências de Haia, e da criação da Cruz Vermelha e do Direito Internacional Público, como os primeiros mecanismos multidimensionais cooperativos do Sistema Internacional, importantes na transição para o Idealismo Liberal Wilsoniano representado nos seus 14 pontos para a conceção da Sociedade

das Nações. Assim o subcapítulo seguinte é direcionado para esse Organismo, na sua gênese, estrutura e progressiva falência alicerçada por uma abordagem teórica da crítica realista (com ênfase em Edward Carr) à doutrina idealista liberal, limitadamente implantada na Sociedade das Nações.

Esta abordagem é preponderante para entender os contornos da concepção das Nações Unidas no terceiro capítulo, abordando a categorização consitucional da Carta das Nações Unidas e da Declaração dos Direitos Universais do Homem, as quais atravessam a estrutura organizacional das Nações Unidas. Neste capítulo serão apresentados os diversos órgãos, subórgãos, agências e fundos com vista à compreensão da complexidade burocrática das Nações Unidas, como um Organismo dependente de “teias” de interdependência efetivas, na estrutura da Governança Global. Depois de escrutinada essa relação entre as Nações Unidas e a Governança Global está exposto por áreas de abrangência e por “décadas de desenvolvimento”, o trajeto inconstante do Organismo no trabalho realizado principalmente nos Países subdesenvolvidos até à década de 90.

O quarto capítulo explica a emergência de novas dinâmicas cooperativas no Sistema Internacional com o findar da década de 80, descrevendo-se a ligação entre as Nações Unidas e os bens públicos globais, na relação entre as diversas áreas de desenvolvimento de atuação do Organismo analisando a importância dos bens públicos globais, a sua sustentabilidade e desafios à sua distribuição efetiva realçando a sua preponderância em comunhão com as Nações Unidas, na constituição de mais uma “ferramenta” para alcançar a “boa” Governança Global. Este subcapítulo dedicado aos bens públicos globais e às Nações Unidas atua como “elo” de ligação para o último capítulo que será o ponto de referência e de foco desta dissertação ao nível da problemática sobre a influência da Governança Global na reforma das Nações Unidas, onde pretendi responder à problemática: Que dinâmicas devem ser implantadas no processo de reforma das Nações Unidas para a estruturação de uma Governança Global efetiva?

Assim, no último capítulo desta dissertação, através da análise do trajeto das Nações Unidas, será possível perceber quais as dinâmicas necessárias para uma Governança Global capaz e unificadora dos atores no processo multilateral, e a importância das Nações Unidas como elemento central da Governança, analisando duas abordagens diferenciadas para o processo de reforma das Nações Unidas, uma pautada pela rutura total da estrutura do Organismo, e outra pela aprimoração e reajustes ténues, onde procurei encontrar um equilíbrio entre as duas abordagens através de medidas concretas que acredito serem benéficas para o futuro sustentável da Organização das Nações Unidas e da Governança Global.

Capítulo I - Análise teórico-conceitual:

1.1 - Abordagem teórica da doutrina idealista liberal: Wilson vs Kant

A doutrina idealista liberal das Relações Internacionais foi teorizada por Woodrow Wilson no contexto de Primeira Guerra, que segundo Braillard, (citado em Sousa, 2006: 99):

“esta concepção das Relações Internacionais põe o acento tónico na interdependência e na cooperação, considerando que as Relações Internacionais contemporâneas não correspondem ao modelo conflitual e interestatal do paradigma realista. Efectivamente, a dinâmica de modernização desencadeada pela revolução industrial e que conheceu, depois da Segunda Guerra Mundial, um impulso sem precedentes, sob o efeito do desenvolvimento tecnológico e do crescimento das trocas internacionais, contribuiu para tecer uma teia complexa de interdependências entre as diversas sociedades e para fazer aparecer novos tipos de actores nas Relações Internacionais

Esta doutrina, defende a adaptação do Sistema Internacional a modelos cooperativos de paz e liberdade, onde no âmbito comercial era defendida a abertura dos mercados e das trocas comerciais, promovendo uma interdependência económica entre Estados que progressivamente seria uma “ferramenta” capaz de amenizar as relações entre os atores internacionais. No domínio político, defendia a democratização dos regimes políticos de Estado, preconizando a liberdade da população e o dever do governo estatal em criar condições socioeconómicas de desenvolvimento da sua comunidade. A nível securitário, Wilson propunha a criação de um princípio de Segurança Coletiva, na criação de um exército global que defendesse os interesses da Comunidade Internacional, e em particular, da Sociedade das Nações, e por fim o fomento das relações internacionais e a interdependência entre Estados através de organismos com capacidade de regular e promover essas relações positivas. *“The Wilsonian vision was of an international order organized around a global collective security body in which sovereign states would act together to uphold a system of territorial peace. Open trade, national self-determination, and a belief in progressive global change also undergirded the Wilsonian world view.”* (Alexandroff e Cooper, 2010:23). Wilson justificava a existência de um conflito da dimensão da Primeira Guerra, com o militarismo enraizado na estratégia política interna dos Estados, e da maneira como a população de cada território, é induzida a participar e a vislumbrar as aspirações expansionistas, de acumulação de poder, como algo natural e inerente à relação entre Estados, formulando a ideia, de que a democratização liberal total dos Estados, poderia ter impedido a propagação do conflito. *“A firm liberal belief was that the ‘people’ do not want war; war comes about because the people are led into it by militarists or autocrats, or because their legitimate aspirations to nationhood are blocked by undemocratic, multinational, imperial systems. An obvious answer here is to promote democratic political systems, that is, liberal-democratic, constitutional*

regimes, and the principle of national self-determination. The rationale that if all regimes were national and liberal-democratic, there would be no war” (Brow e Ainsley, 2005:21). Outra interpretação de Wilson, para o desenrolar da grande guerra, pautava-se pela anarquia do Sistema Internacional, pela ausência de uma estrutura cooperativa forte e eficiente, que eliminasse a diplomacia secreta, que originou as alianças no conflito, assente no pressuposto de um balanceamento de poderes externos desregulado, que para Wilson só evidenciava o caráter anárquico do Sistema Internacional. “The basic thesis here was that the anarchic pre-1914 system of international relations undermined the prospects for peace. Secret diplomacy led to an alliance system that committed nations to courses of action that had not been sanctioned by Parliaments or Assemblies (hence the title of the Union for Democratic Control). There was no mechanism in 1914 to prevent war, except for the ‘balance of power’ - a notion which was associated with unprincipled powerpolitics.” (Brown e Ainsley, 2005:21)

É importante nesta fase, perceber de que forma este idealismo liberal de Wilson, contrasta com a visão idealista de Kant, para entender as diferenças ideológicas, principalmente ao nível do princípio de Segurança Coletiva de Wilson. Kant acreditava que o poder militar, independentemente do seu caráter preventivo, nunca poderia ser um mecanismo que incentivasse a harmonia da relação entre Estados, pois a criação de exércitos, não obstante do seu propósito, iria continuamente criar desconfiança entre Estados, assumindo ser apenas uma solução temporária e não uma dinâmica capaz de “travar” a desconfiança política estatal.¹ Também na área diplomática, a visão de Kant “chocava” com os princípios cooperativos de Wilson, alegando que qualquer tratado resultante de um conflito, não poderia ser um indicio de paz sustentável, isto é, um tratado que implique um “cessar-fogo”, não prevê, nem apresenta evidências irrefutáveis, de que posteriormente não existirão conflitos, e assim a paz e a segurança constituíam sempre âmbitos incertos, sem garantias de existência de uma paz efetiva. Nas palavras de (Kleingeld, 2006:68):

“(…) For such a treaty would represent a mere cease-fire, a postponement of hostilities, and not peace. For peace signifies the end to all hostilities, and even merely adding the adjective perpetual to the term renders it a suspicious-looking pleonasm. The existing causes of a future war, even if perhaps not yet known to the parties themselves, are nullified without exception by a peace settlement, however acutely and shrewdly they might be ferreted out of archival documents”.

¹“(…) For they continually threaten other states with war by their willingness to appear equipped for it at all times. They prompt other states to outclass each other in the number of those armed for battle, a number that knows no limits. And since the costs associated with maintaining peace will in this way become more oppressive than a brief war, these armies themselves become the cause of offensive wars, carried out in order to diminish this burden. “ (...) Moreover, being hired out to kill or be killed seems to constitute a use of human beings as mere machines and tools in the hand of another (the state), a use which is incompatible with the rights of humanity in our own person.” Vide a este respeito: Kleingeld, Pauline. (2006) *Toward Perpetual Peace and Other Writings and Politics, Peace, and History: Immanuel Kant*. London: Yale University Press, p. 69

Por fim, é possível verificar que o liberalismo económico de Wilson, assente na interdependência económica entre Estados, era vislumbrado por Kant como um mecanismo económico que favorecia os Estados mais fortes, de maneira a imporem o seu poder sobre os Estados mais carenciados, obrigando-os a participar numa certa “teia económica”, abdicando da sua soberania em prol dos interesses das grandes potências, contraindo dívidas que progressivamente vão afetar não só o País devedor, mas todos aqueles submetidos a um processo de interdependência económica.

O mesmo autor sublinha a este propósito (Ibidem, 69):

“But, as an instrument in the struggle of state powers with one another, the credit system, the ingenious invention of a commercially active people in this century, represents a dangerous monetary power. For while the holders of the debts thereby incurred are secured from present claims (since not all creditors demand payment at the same time), these debts can grow without limit. This credit system can be used as a war chest that surpasses in size the wealth of all other states combined and which can be fully exhausted only by the eventual loss of tax revenues (a loss which can nonetheless be staved off for a long period of time by the stimulation of the economy through the effects that the credit system has on industry and commerce).” (Kleingeld, 2006:69).

Os princípios de Kant referidos anteriormente, para alcançar a paz e a segurança internacional, não se identificavam notoriamente com os ideais liberais de Wilson, na medida em que os instrumentos que a doutrina de Wilson pretendia incutir no Sistema Internacional e na Sociedade das Nações, sugeriam apenas um “adormecimento” da Paz e não o seu total alcance, pois não garantiam que futuramente não decorressem conflitos, apelando a uma interdependência desigual, onde os Estados mais fortes teriam sempre o controlo das ações económicas, constringindo a soberania de outros atores internacionais.

1.2. Governança Global

Ao longo desta dissertação, será possível verificar a relevância do multilateralismo² no percurso das Nações Unidas, dos seus suborgãos e agências, tentando esclarecer a relação entre os diferentes atores internacionais, como propulsores de um projeto de desenvolvimento sustentável, com base na Governança Global. Assim, considerámos importante, nesta etapa inicial, realizar uma análise conceptual, alicerçada em bases teóricas acerca do trajeto da Organização das Nações Unidas, socorrendo-nos dos principais axiomas da Governança

² “(...) O Sistema de coordenação de relações entre três ou mais Estados de acordo com determinados princípios de conduta, e com objectivos definidos. Traduz o reconhecimento de que problemas à escala mundial como crises ambientais, controlo internacional do tráfico de estupefacientes e terrorismo não podem ser tratados de forma individual por cada um dos Estados, mas exigem esforços e políticas coordenados, desenvolvidos de forma colectiva por vários Estados.” Vide a este respeito: Sousa, Fernando (2005). Dicionário das Relações Internacionais. Edições Afrontamento, p. 121

. Com efeito, os estudos sobre a Governança Global começaram a ganhar preponderância com o desenvolvimento das Nações Unidas, sobretudo na década de 90, com a criação da Comissão para a Governança Global em 1992, e com a concepção do Relatório *Our Global Neighborhood* de 1995. Neste relatório, é apontada uma definição de Governança Global:

[T]he sum of the many ways individuals and institutions, public and private, manage their common affairs. It is a continuing process through which conflicting or diverse interests may be accommodated and co-operative action may be taken. It includes formal institutions and regimes empowered to enforce compliance, as well as informal arrangements that people and institutions either have agreed to or perceive to be in their interest. (...) At the global level, governance has been viewed primarily as intergovernmental relationships, but it must now be understood as also involving non- governmental organizations (NGOs), citizens' movements, multinational corporations, and the global capital market. Interacting with these are global mass media of dramatically enlarged influence.” (Carlsson & Shridath, 1995)

Podemos, assim, identificar a Governança Global, como uma área ampla e abrangente, constituída no seu núcleo estrutural por todas as esfera de ação política, em diferentes níveis, nomeadamente, sub-nacional, nacional e supra-nacional, que na década de 90, com a emergência de novos atores da sociedade civil e não-governamentais, exigiu a necessidade de uma reconfiguração conceptual multidimensional, alicerçada por dinâmicas mais globais que privilegiem a inclusão e o progressivo relacionamento entre todos os atores do Sistema Internacional, para alcançar os desafios de desenvolvimento sustentável.

The world economy was not as closely integrated as it is today. The vast array of global firms and corporate alliances that has emerged was just beginning to develop. The huge global capital market, which today dwarfs even the largest national capital markets, was not foreseen. The enormous growth in people's concern for human rights, equity, democracy, meeting basic material needs, environmental protection, and demilitarization has today produced a multitude of new actors who can contribute to governance.” (Carlsson & Shridath, 1995)

A emergência de novos atores (Organismos não-estatais) originou uma mudança de paradigma, em que a autoridade legítima advém de todos aqueles que contribuem para o processo de tomada de decisão e não, exclusivamente, dos governos estatais, principalmente quando falamos de desafios de esfera global.³ A Governança Global procura então encontrar o equilíbrio entre a esfera política nacional e de governabilidade, com a dimensão multilateral e abrangente, dos atores internacionais, com o uso de mecanismos diplomáticos de cooperação, de confiança mútua, e de resolução pacífica de conflitos.

³ “(...) The advent of nonterritorial actors and relocated authorities helps to explain the recent tendency to focus on processes of governance rather than on governments as the instruments through which authority is exercised. While governments are concrete actors accorded formal jurisdiction over specified territorial domains, governance is a broader concept which highlights SOAs that may not be territorial in scope and that may employ only informal authority to achieve compliance on the part of those within the sphere.” Vide a este respeito: Rosenau, James (1977). *Along the Domestic-Foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge: Cambridge University Press, pag. 40

A reconfiguração do processo de governação para governança global, está intrinsecamente relacionada com dificuldade em transportar o Estado, para um processo de decisão comum e multilateral, numa aproximação entre a política doméstica, e a política internacional, e segundo Rosenau, nas dificuldades crescentes de um ator estatal responder aos desafios cada vez mais globais. Nas Palavras do autor: “(...) *Such questions are not easily addressed. We are so accustomed to thinking of domestic and international politics as separate playingfields that it is difficult to conceptualize any structures and processes that may be superseding them as a new field of play.*” (Rosenau, 1997: 4).

A exigência invisível de uma Governança Global efetiva, pauta-se por uma consciencialização progressiva, da incapacidade do Estado, não só na resposta às ameaças do Sistema Internacional, mas nas voláteis e desreguladas relações de interdependência estatal. Com efeito, se as vicissitudes apresentadas anteriormente, já constituíam desafios difíceis de superar, com base no instável quadro político nacional, com a emergência da Globalização na década de 90, essa instabilidade ficaria ainda mais visível, e por isso, a necessidade de estudo aprofundado conceptual da Governança Global, como reguladora do elemento cooperativo, não só entre Estados, mas entre todos os atores internacionais. Nas palavras de Nowrot:

“All these various processes of globalization, especially by way of reinforcing each other, have one thing in common: They lead to an increasing loss by states on their previously held and virtually unchallenged ability to control these processes even if they take place on their own territory. In particular, states acting individually are to a growing extent lacking the necessary steering capacity to effectively channel to various processes of globalization to the benefit of their citizens and in pursuance of the promotion of global public goods” (Nowrot, 2004:13,14).

A Globalização assume-se, assim, como um fenómeno que colocou em evidência as fragilidades do modelo de governação estatal, com a emergência de novas áreas de atuação, e possibilitou a emancipação de atores não-estatais, com maior capacidade efetiva de atuar nas diversas e abrangentes áreas de desenvolvimento do sistema Internacional, que necessitam de respostas mais globais e de definição de políticas públicas mais transversais, nomeadamente a educação, a saúde, os direitos humanos, o ambiente, e a economia, numa estrutura de Governança Global.⁴ A Governança não pretende substituir o poder governativo de um Estado, mas nesta “renovada” dinâmica global, pretende inserir essa dimensão governativa na sua estrutura de ação, diluindo a autoridade proveniente de um governo estatal, para um dimensão global, tornando-o mais uma “ferramenta” multilateral no núcleo efetivo da Governança. “‘Governance’ can therefore be contrasted to ‘government’, a term which in the international context has tended to mean something much more specific,

⁴ “(...) cause by the processes of globalization, and the resulting decline in the steering capacity ultimately require states to create and participate in formal as well as informal cooperative mechanisms with not just other states and international organizations, but also with increasingly influential non-state actors like NGO’s, business organizations, trade unions and transnational enterprises in order to provide an effective regulatory scheme for the political, economic, ecological, and social processes (...)” Vide a este respeito: Nowrot, Karsten (2004). *Global Governance and International Law*. Institut für Wirtschaftsrecht, p. 14

namely, the creation of a single world authority which would replicate on a world scale the authority and powers of a national government.” (Halliday, 2000:19).

Esta dicotomia entre o poder irrevogável do Estado, e a emergência de inúmeros atores não-estatais, tem-se apresentado como um desafio histórico nas Relações Internacionais e na Governança, na procura por um equilíbrio de poder, que não afaste a governabilidade estatal da Governança Global, mas que “*force*” o entrosamento entre as dinâmicas internas e externas, transportando a matriz do Estado Vestefaliano soberano (abordado posteriormente), para uma dimensão global de harmonia com atores não-estatais do Sistema Internacional, exigida pela abrangência dos desafios atuais. Com isto, não significa que é necessário quebrar a “*estrutura hiérrarquica*” oriunda da tradição anárquica das Relações Internacionais, até porque o Estado continuará a ser um ator relevante das Relações Internacionais. Ora, observa-se um aparente impossibilidade de destituição do Estado e transferência de poder para as organizações internacionais e organismos não-estatais, que poderia significar uma possível desregulação do Sistema Internacional, pois um equilíbrio de poderes igualitários distribuído pelos organismos internacionais, exigia uma reestruturação, e uma perda de identidade territorial, que a Comunidade Internacional não poderia suportar.

O Estado, independentemente da histórica fragilidade nas relações de interdependência é o elemento de ligação entre a Comunidade Internacional (através da população de cada território estatal), e os Organismos Internacionais, alicerçando o aspecto de consciencialização, na aproximação da comunidade nacional ao nível internacional. Para existir uma Governança Global efetiva, têm de ser reduzidas as diferenciações entre comunidade interna e externa, pois os desafios e as ameaças ao Sistema Internacional não afetam apenas a população “doméstica”, mas a Comunidade Internacional como uma esfera humana global. “*(...) In order to exist, international society is to be seen in broadly similar terms as a national society. For the international community to exist as such, that what is deemed vital at the national level, is likewise to be seen as vital at the global level. What is deemed unacceptable at the national level must likewise be considered unacceptable at the global level.*” (Royal Institute for International Relations, 2004: 7)

Paradoxalmente é possível identificar que o Estado soberano e centralizado, através da procura incessante por poder, proporcionou a expansão global da Governança, ao atuar, de forma isolada, nas diversas áreas de abrangência (Segurança, Direitos Humanos, Economia, entre outras), isto é, a atuação do Estado, proporcionou uma expansão de áreas de importância para a Comunidade Internacional, e que por isso estão inseridas na Governança Global. “*(...) In short, what these reflections suggest is that, although the world lacks government (because states have been unwilling to surrender their juridical status as sovereign) their attempts to rule effectively and exercise their political sovereignty have created extensive networks of global ‘governance’ (...)*” (Brown e Ainley, 2005:118).

A importância da Governança Global, como propulsora de um equilíbrio, onde o Estado mantenha a sua soberania legítima, mas que seja compelido a criar relações de

interdependência, admitindo a incapacidade de lidar isoladamente, transferindo paulatinamente a sua autoridade e legitimidade para uma Governança Global em constante mutabilidade, sem um progresso estável, que com a imprevisibilidade do Sistema Internacional, exige uma atuação próxima e interligada entre os diferentes atores internacionais.⁵ Sem uma autoridade internacional forte e efetiva, não existem possibilidades de garantir a efetivação da Governança, que resulta numa completa ausência governativa e anarquia do Sistema Internacional, e é essa autoridade que encontramos nas Nações Unidas, como a referência estrutural da Governança Global, isto é, sem governança não há governalidade. “(...) *In any event, the absence of an external superior implies the absence of ‘government’, which is the definition of anarchy.*” (Brown e Ainley, 2005:116)

Segundo Mitrany, e no quadro epistémico da teoria Funcional, se os governos estatais, por vontade própria, diluíssem a sua soberania para uma estrutura global, esvancendo a matriz nacionalista, e essa mesma estrutura fosse capaz de efetivar um multilateralismo abrangente e positivo, poderíamos estar perante a integração funcional de um Governo Mundial.⁶ É então notório, a incapacidade de existência da Governança Global, como mecanismo de cooperação e de amenização das relações entre os atores internacionais, sem que a sua ação, enquanto comunidade de agentes internacionais, não seja “conservada” por leis internacionais que protejam a legitimidade da Governança, ou seja sem um quadro de direito Internacional Público adequado. Para isso, tal como a reconfiguração da relevância da sociedade interna e sociedade externa, referida acima, também a lei internacional teria de ser vislumbrada, de maneira tão decisiva, como a lei nacional. “(...) *For global governance to be effective, rule-based and institutionalised multilateralism is needed. Governing without governments is not feasible nor desirable. For global governance to become reality, states are and remain key actors - actors who decide to share sovereignty.*” (Royal Institute for International Relations, 2004:9)

Podemos afirmar que, aparentemente, os indicadores que revelam a presença de uma “boa” Governança Global, pautada pela eficiência e legitimidade, na procura pelo “preenchimento” das lacunas deixadas pelos Organismos Internacionais, na regulação do Sistema Internacional, dotada de proteção legislativa internacional, participação constante a um nível multilateral, capaz de se configurar como um elemento autoritário multidimensional, isto é, com autoridade em matérias internacionais, regionais, nacionais, e

⁵ “(...) It would be a mistake to see the growth of global governance as a steady process encroaching on all areas of international life and all regions of the world.” Vide a este respeito: Brown, Chris; Ainley, Kirsten, (2005). *Understanding International Relations: Third Edition*. Palgrave Macmillan, p. 118

⁶ Nas palavras de Mitrany “If the Governments have the welfare of their own people at heart they could let such organizations get to work; and if the organizations are successful and their number grows, world government will gradually evolve through their performance”. Vide a este respeito: Mitrany, David (1944). “The Functional Approach to World Organization”. *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, 4 (3): 358

locais, e sobretudo dotado de uma estrutura democrática.⁷ Numa análise mais cuidada, podemos identificar estes princípios de “boa governança”, bastantes similares na teoria aqueles da doutrina idealista liberal wilsoniana (que será objecto de estudo numa fase posterior), mas com uma dimensão e organização mais efetiva e global.

1.2.1. Bens Públicos Globais

A Governança Global surge também como resposta à gestão dos bens públicos globais, que na transição de Governança, enquanto dimensão inferior, para Governança Global, ganham também contornos de abrangência ampla. A intenção generalizada de limitar o direito de propriedade, sobre o domínio dos bens públicos, exige uma compreensão efetiva entre economia privada e pública, na medida de restringir o setor privado, de transfigurar esses bens, em matéria comercial. Para isso, é requerida uma estratégia capaz de proteger a universalidade dos bens públicos globais, que não interferira nem esvaneça a importância dos bens privados, para o equilíbrio sustentável e socioeconómico da Sociedade Internacional. As características de definição dos diferentes bens, apresenta uma enorme complexidade, por isso, a importância de primeiramente categorizá-los para uma compreensão mais eficiente:

Bens públicos puros: são bens que podem ser usufruídos universalmente, de forma simultânea, desde que exista a garantia de que o consumo por parte de um setor da população, não implique a ausência desse bem para outro setor, (princípio da não-rivalidade). “(...) *the ideal public good has two main qualities: its benefits are nonrivalrous in consumption and nonexcludable.*” (Kaul, Grunberg e Stern, 1999:3). Entre este tipo de bens encontramos a água, ar, terra e paz.⁸

Bens públicos impuros: constituem bens puros limitados, isto é, bens com acesso circunscrito a agências ou empresas, mas que podem ser encontrados, e transpostos para nível público, e

⁷ (...) It is about enhancing the coherence, effectiveness and legitimacy of the existing ones, about identifying and filling the gaps in the multilateral institutional and regulatory architecture and, finally, about imagining new institutions only where needed. (...) For global governance to be effective, rule-based and institutionalised multilateralism is needed. (...) Global governance is multi-level governance, implicating all levels of authority. Global institutions and mechanisms are not intended to replace actions at local, national or regional level, but to complement them. Regional integration processes in particular should be encouraged and strengthened as they constitute crucial instruments and stepping stones for global governance. Ultimately, global governance will require reforms to be undertaken and efforts made at all levels - national, regional and international. (...) In order to be legitimate, global governance has furthermore to be participative, allowing for non-state actors to play an effective role next to and together with the states. (...) Global governance has to be democratic in order to be legitimate. Vide a este respeito: Royal Institute for International Relations (2004). *Global Governance: The next Frontier*. Gent: Academia Press, p. 9

⁸ “(...) Peace is another example of a pure public good. When it exists; all citizens of a country can enjoy it; and its enjoyment by, say, rural populations, does not distract from its benefits for urban populations.” Vide a este respeito: Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle e Stern, Mark (1999). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century: Defining Global Public Goods*. p. 4

que por isso têm uma disponibilidade partilhada. “(...) *Few goods are purely public or purely private. Most possess mixed benefits. Goods that only partly meet either or both of the defining criteria are called public goods. Because impure goods are more common than the pure type, we use the term “public good” to encompass both pure and impure public goods.*” (Kaul, Grunberg e Stern, 1999:4)

Os bens públicos encontram naturalmente adversidades no seu “consumo”, principalmente se consideramos os diferentes agentes económicos do mercado, e a consequente volatilidade do sistema financeiro, existindo desafios, como as externalidades, que sucedem quando firmas, empresas ou indivíduos, usufruem de certos bens, mas não têm em consideração, os custos e as consequências da sua utilização, (denominada de externalidade negativa), e quando a sua utilização, têm benefícios em outros setores da população, é denominada de externalidade positiva.⁹ Estas externalidades assumem ser as falhas de mercado, que não conseguem ser detetadas e que por isso, invalidam nesta dinâmica de externalidade, o princípio da mão invisível de Adam Smith, com base numa matriz socioeconómica, “*A society guided by self-interest is more prosperous because, in order to satisfy their desires, individuals would be propelled to create new activities and new opportunities that could be profitable to others. Instead, a society of non-self-interested individuals implies that everyone is happy with the status quo and consequently the society in question would quickly stagnate.*” (Jolly, Emmerij, Ghai e Lapeyre, 2004: 45).

Devido ao carácter universal dos bens públicos, um dos desafios da Governança Global, pauta-se pela garantia de que a “oferta” desses bens não se encontre limitada, pois o seu carácter não-exclusivo, atribuí uma abordagem idealista, de que o ser humano irá usufruir desses bens, simplesmente por necessidade, e não irá, de qualquer forma, utilizar os bens públicos, quando a sua consistência estiver em risco. “(...) *Whatever the reason, the temptation to free ride, easy ride or simply not express one’s preferences sends the wrong signal to suppliers. As a result supply and demand cannot reach an equilibrium, public goods are undersupplied and resource allocations are suboptimal.*” (Kaul, Grunberg e Stern, 1999:7)

Contudo a volátil utilização de bens públicos cria constrangimentos aos mercados financeiros, sobretudo em comparação com os bens privados, que por serem limitados, são mais fáceis de serem regulados pelos mercados, em relação à sua procura e oferta. Daí a necessidade de numa estrutura de Governança Global, que forneça “ferramentas” que permitam uma abordagem mais aproximada às necessidades dos mercados sobre os bens públicos, garantindo a sua sustentabilidade a longo prazo. Nessa linha de pensamento, tornou-se necessária a conceção de uma estratégia de desenvolvimento sustentável, que

⁹ “(...) For example, educating women has positive effects on child survival and on slowing population growth. Releasing pollutants into a river, by contrast, can harm nature and human beings.” Vide a este respeito: Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Mark (1999). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century: Defining Global Public Goods*, p. 5

aproxime os diversos atores internacionais num contexto de Governança, criando condições para que, o progressivo desenvolvimento social, económico e humano, seja um fator de auxílio à preservação e sustentabilidade dos mais variados bens públicos, isto é, a conceção de uma estratégia global que não se direcione somente para a sustentabilidade dos bens públicos globais, nem apenas para o desenvolvimento das áreas de abrangência do Sistema Internacional, mas um projeto que pela sua amplitude, beneficie paralelamente os dois âmbitos.

Esta estratégia debruça-se sobre a promoção da estabilidade e da segurança, através de relações de interdependência saudáveis, uma legislação internacional, que garanta a efetividade da autoridade da Governança, uma economia internacional liberal, capaz de promover trocas comerciais livres e transparentes entre os atores internacionais, a garantia do bem-estar social, com base na valorização e preservação da vida humana, e o compromisso partilhado, de prevenir conflitos regionais, intrinsecamente interligado com o carácter multidimensional da estabilidade, segurança, e preservação da vida humana no Sistema Internacional.¹⁰ Este ênfase na preservação dos bens públicos globais, não pode ser alcançado por mecanismos económicos tradicionais, mas exige uma reformulação de variadas agências financeiras, que trabalham em conjunto, numa estrutura de Governança Global. “(...) *The need to ensure finance for global public goods in ways which are not possible to achieve through market mechanisms alone will open the door to debate and eventually, one can only hope, to agreement on global financing instruments which take account of the capacity to pay as well as the distribution of benefits.*” (Jolly, Emmerij, Ghai e Lapeyre, 2004:313).

Num sistema de Governança Global, os atores internacionais não podem ficar “reféns” da volatilidade do mercado, isto é, a estrutura económica têm de ser suficientemente consistente, integrando progressivamente, não só as agências económicas, mas todos os intervenientes globais, para não só garantir a preservação dos bens públicos globais, mas também a sustentabilidade dos mesmos.

É importante entender aquilo que difere de um bem público, de um bem público global, e mais uma vez percebemos que a sua diferenciação, pauta-se pelas dinâmicas de

¹⁰ “(...) Just like a national government, global governance has to concentrate on an overall linked set of core public goods. Between them there is no hierarchy, since they all are evenly important:

- international stability and security, for which the greatest powers carry the main responsibility;
- an international legal order which should ensure the effective equality of all;
- an open and inclusive economic world system that meets the needs of all, especially the poorest, so as to enable all to participate fully in decision-making;
- global welfare as the global equivalent of national human security systems;
- the shared commitment to combat pockets of lawlessness and settle regional conflicts.”

Vide a este respeito: Royal Institute for International Relations (2004). *Global Governance: The next Frontier*. Gent: Academia Press, p. 8

abrangência, isto é, um bem que seja utilizado e crie benefícios a apenas um Estado, ou região, apesar do poder assumir o caráter público, não pode ser um bem global, por a sua utilização ser limitada territorialmente. Contudo, existem casos diferenciadores nesta dinâmica. Se numa região inteiramente subdesenvolvida, em constante crise política, social, e económica, se realiza um plano de desenvolvimento e de ajuda socioeconómica, esse bem público “oferecido” a essa região, se for eficiente, e desenvolver mais que uma área de abrangência e subdesenvolvida, então ganha uma caracterização global, pois a utilização desse bem público, conseguiu “alastrar-se” e ser efetivo noutras âmbitos subdesenvolvidos.¹¹ Assim, é notória a dificuldade de caracterização dos diversos tipos de bens, principalmente quando nos dirigimos ao seu equilíbrio e equidade. Na Governança Global, a relação entre bens de cariz privado e público, e a sua gestão no Sistema Internacional, acarreta uma aproximação e participação plena de todos os atores internacionais, que podem contribuir para a sua regulação, mas sobretudo, como já foi referido acima, para a necessidade de um Organismo central, autoritário, que supervisione esse equilíbrio do mercado de bens globais, e a atuação de outros intervenientes na sua preservação, e na execução de acordos diplomáticos, de cariz económico, que progressivamente reduzam o elemento anárquico na distribuição e na relação entre esses bens.

Ora, a transposição teórica da Governança Global e dos bens públicos globais, para uma realidade prática que reúna o maior número de atores, compelidos a obedecer a uma unidade supranacional, como as Nações Unidas exige uma diluição das próprias competências do Estado, ainda assim conseguimos observar que as Nações Unidas têm desenvolvido um trajeto nem sempre conseguido na governança do sistema internacional e na regulação dos bens públicos globais.

¹¹ “(...) On the other hand, a poverty alleviation programme for Sub-Saharan Africa could be a global public good if, by meeting the needs of local populations, it were also to contribute to conflict prevention and international peace, reduce environmental degradation of potentially international consequences and improve global health conditions”. Vide a este respeito: Kaul, Inge; Grunberg, Isabelle; Stern, Mark (1999). Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century: Defining Global Public Goods. p. 12

Capítulo II - Vestefália: O berço das Relações Internacionais

As Relações Internacionais assumem-se paulatinamente como um campo em constante mutação, que durante séculos se foi moldando e aperfeiçoando, atingindo no séc.XXI uma relevância fundamental para identificar, entender e solucionar não só as relações entre Estados, mas todas as ameaças ao Sistema Internacional. Com efeito, no séc. XVII com os Tratados da Paz de Vestefália, este processo de mutação ganhou contornos mais expressivos. Seriam criados então, os alicerces de uma estrutura que se foi construindo ao ritmo dos séculos seguintes, através dos mais diversos sobressaltos históricos e conflitos que resultaram em marcos tão importantes como o Congresso de Viena em 1814, as Convenções de Haia (1899 e 1907) e posteriormente com Tratado de Versalhes de 1919, onde as suas posteriores resoluções tornaram-se vitais para absorver e aperfeiçoar o modelo do Sistema Internacional e de Estado, tal como a sua organização e funcionamento, em adjacência com a sua relação cooperativa com outros Estados. Ora, torna-se inequívoco o papel da Paz de Vestefália, que não só pôs fim à Guerra dos Trinta Anos e a um conflito político e religioso que se arrastava há longos anos (1608-1648), entre as grandes potências europeias, mas onde foram definidas as bases da concepção do Estado-Nação. Nas palavras de Sousa

“(...) no qual um governo detém a soberania de um território definido e onde a grande maioria da população é constituída por cidadãos que têm consciência de pertencerem a uma única nação que confere o seu apoio ao Estado, independentemente do seu regime político, desde que surge um conflito com outro Estado. Os Estados-nação estão associados ao aparecimento do nacionalismo, embora os “nacionalistas” nem sempre estejam de acordo com as fronteiras dos Estados que hoje existem. Os Estados- -nação desenvolveram-se como parte de um sistema emergente e abrangente na Europa, mas não são especificamente europeus ou de origem europeia.”. (Sousa, 2005:91)

Com a criação moderna dos Estados-Nação e a nova arquitetura do Sistema Internacional, ergueram-se novas dinâmicas na forma como os atores internacionais se relacionam entre si, e é particularmente nos Estados que se deslumbram extensas alterações. Com Vestefália, os Estados passam a ser obrigatoriamente caracterizados pela instituição de uma estrutura governativa própria, com meios legais, capaz de controlar todas as esferas de atuação no território, limitado por fronteiras, mas com total soberania dentro das mesmas, onde a sua população, ao contrário de os anteriores Estados tradicionais, tem direitos e deveres democráticos instituídos pelo seu governo, garantindo-lhes uma participação ativa na vida política do Estado, com isto, os Estados-Nação assumiam-se como atores dotados de soberania legítima, providos de língua própria e de sentimentos e simbolismos nacionalistas. Com a obrigatoriedade de formação governativa de um Estado, a influência direta da religião no seio político esvanece-se, colocando fim a séculos de um notório controlo da Igreja

perante a administração de Estados Europeus, controlo esse que fomentou a existência de massivos conflitos de rivalidade religiosa, envolvendo também curiosamente, a Guerra dos Trinta Anos que posteriormente veio por termo a esse desmedido controlo.

Contudo com o surgimento deste “novo olhar” perante o Estado, as anteriores adversidades políticas entre Países continuariam presentes, pois a soberania indubitável do governo estatal estaria neste novo paradigma ainda mais vincada, e aliados aos sentimentos de nacionalismo exacerbado, e à falta de meios que incentivassem a “veia cooperativa” entre os diversos atores internacionais, resultou no contínuo surgimento de diversos conflitos nos séculos seguintes. Cada vez era mais inequívoca, a indisponibilidade de subsistência de um Estado isolado, que não conseguiria sobreviver se não promovesse relações com outros atores internacionais, no entanto, os Estados por vontade própria, não eram capazes de garantir que as suas relações mútuas decorressem constantemente sem adversidades e divergências, isto é, não só eram essenciais organismos capazes de regular essas mesmas relações, garantindo uma relação harmoniosa, com um sentido arbitrário e imparcial, mas também o desenvolvimento da formação de uma área disciplinar, ou área de estudo, que progressivamente fosse “absorvendo” a maneira como os elementos do Sistema Internacional se relacionam, criando uma base teórica para auxiliar esse processo.¹² “(...) *Church undermined the ideological basis of European unity. The result was the emergence of relatively strong territorially-based political units, capable of exerting control domestically, but obliged to accept the existence of similarly formed political units externally. This is the Westphalia System, and over the centuries it has reproduced itself successfully throughout the world to create the modern global system.*” (Brown e Ainley, 2005: 65)

2.1- Século XIX e o nascimento dos primeiros Organismos Internacionais

O prelúdio seria dado pelas Revoluções Francesas e Americanas, impulsionadas pelos ideais iluministas que abarcariam consigo a noção de liberdade individual e de igualdade, mas é, apenas, com o findar das guerras napoleónicas no século XIX que surge uma renovada abordagem para amenizar as relações políticas entre Estados. O término das guerras napoleónicas (1803-1815), que englobou direta e indiretamente todas as nações europeias, foi decidido no Congresso de Viena (também conhecido pelo Concerto Europeu), onde as resoluções que foram criadas na capital austríaca não tiveram como exclusivo propósito cessar o conflito europeu, mas também assegurar que não existissem repercussões no futuro

¹² The reason definitions matter in this way is because ‘international relations’ do not have some kind of essential existence in the real world of the sort that could define an academic discipline. Instead there is a continual interplay between the ‘real world’ and the world of knowledge. The latter is, of course, shaped by the former, but this is not simply a one-way relationship. Vide a este respeito: Brown, Chris; Ainley, Kirsten (2005). *Understanding International Relations: Third Edition*. New York: Palgrave p. 1

pós-napoleónico. Apesar de ter sido exclusivamente decidido pelas grandes potências que vigoravam no Continente Europeu naquele século, o resultado deste Congresso possibilitou a abertura de novas dinâmicas de deliberação política, assentes predominantemente na ação cooperativa e no diálogo, sobrepondo-se à iniciativa bélica que vinha pautando os conflitos anteriores. Nas palavras de Brian Vick (2014:3): “(..) *Even as a diplomatic conference, the Congress of Vienna did not form a single event, but rather a not always tightly connected series of parallel and sequential talks, committees, and conversations, both formal and informal, taking place in recognized diplomatic venues and in broader court and salon society.*”

Redesenhou-se então, não só a imagem geopolítica europeia com a reformulação do mapa europeu, mas também o modo de interação dos intervenientes estatais, alicerçados nos objetivos principais de Metternich (Diplomata Austríaco e um dos principais mandatários deste projeto), “(..) *Metternich conceived of the Vienna Congress as “Europe without distances,” and while he primarily meant the bringing together of Europe’s decision-makers in one place to settle the Continent’s affairs without undue delays in communication, the term also aptly caught the fact that so much of Europe’s social, cultural, and political elite congregated in Vienna for the event.*” (Vick, 2014:112). Seriam então abertos precedentes para os primeiros passos de um novo paradigma, onde o equilíbrio de poder entre os Estados Europeus seria porventura a “arma” mais eficaz para amenizar e promover a cooperação do Sistema Internacional, assente na ideia de que o isolamento estatal e comunitário abarcava consigo um manifesto sentimento de desconfiança. Nas palavras de Linklater (1998:9): “(..) *communities will not survive unless their members are prepared to define their interests in the light of a more general good. Of course, citizens may be bound as members of a community of fate who do not share common sentiments but who recognize in the face of adversity that it is best to hang together.*”

Apesar de surgir uma maior iniciativa cooperativa dos Estados no séc. XIX, isso não impediu que muitos conflitos se propagassem de igual forma neste século, as mudanças que advieram de Viena eram sobretudo ideológicas, não existindo organismos reguladores, capazes de delinear estruturas de funcionamento que transformassem essa mesma ideia de cooperação e respeito mútuo em legislação concreta, que impedissem os Estados de agirem isoladamente no exterior das suas fronteiras, isto é, que com uma maior concepção de diálogo, a forma descontínua e intermitente das reuniões e congressos entre Estados exigia a criação de organizações permanentes que diminuíssem ininterruptamente a distância política entre os vários Países, criando mecanismos que identificassem os Estados dos seus direitos e deveres políticos e cívicos. E é através das resoluções de Viena que surgem os primeiros Organismos Internacionais, e neste caso específico com uma direção exclusiva de efetivação da liberdade de navegação internacional nos rios de Reno e posteriormente de Danúbio. Apesar de o foco deste organismo ter sido direcionado apenas para a questão de navegação, o

carácter regulador deste modelo de órgãos reiterava que a organização e a cooperação poderiam não só ser alcançadas através deste género de iniciativa, mas também ser multiplicada para outras áreas além da liberdade de navegação.

Assim neste século, assiste-se ao nascimento de outras organizações focadas no objetivo de encurtar e facilitar a comunicação entre os atores internacionais como a União Internacional de Telégrafos e a União Postal Universal, que são ainda hoje importantes organismos no seio da Organização das Nações Unidas. Ainda neste período e como resposta aos inúmeros conflitos e perdas humanas que deles resultaram, surge a primeira Convenção de Genebra em 1864, com uma direção focada no cariz humanitário e de proteção da vida humana num contexto bélico, que visava sobretudo garantir a segurança dos soldados e civis envolvidos em conflitos, ganhando contornos de preservação e valorização da vida humana que se sobrepuseram à resolução de conflitos bélicos. É através desta Convenção Diplomática que nasce o Direito Internacional Humanitário, como um “(...) *Conjunto de normas que, procuram limitar os efeitos de conflitos armados. Protege as pessoas que não participam ou deixaram de participar nas hostilidades, e restringe os meios e métodos de combate. O Direitos Internacional Humanitário (« DIH ») é também designado por «Direito da Guerra» e por «Direito dos Conflitos Armados»*”¹³

Este projeto, alicerçado pela Declaração dos Direitos do Homem e do Cidadão de 1789, ganhou forma após a Batalha de Solferino de 1859, onde Juan Dunant, um ativista Suíço, que havia presenciado o fim desta Batalha, idealizou, com os bárbaros eventos em mente, a criação de um organismo capaz de unir os sentimentos altruístas da Humanidade, para auxiliar aqueles que em tempo de Guerra são obrigados a conviver com os momentos atrozos que um conflito acarreta, um organismo que não seja movido pelo poder financeiro nem pela interferência direta governamental mas pela vontade de preservar a vida humana. Nas suas palavras: “(...) *Humanity and civilization call imperiously for such an organization as is here suggested. It seems as if the matter is one of actual duty, and that in carrying it out the cooperation of every men of influence, and the good wishes at least of every decent person can be relied upon with assurance. Is there in a world a prince or a monarch who would decline to support the proposed societies, happy to be able to give full assurance to his soldiers that they will be at once properly cared for if they should be wounded? Is there a government that would hesitate to give is patronage to a group endeavoring in this manner to preserve the life of useful citizens, for assuredly the soldier who receives a bullet in the defense of his country deserves all that country’s solicitude?*”¹⁴

¹³ Serviço Consultivo em Direito Internacional Humanitário. International Committee of the Red Cross. O que é o Direito Internacional Humanitário?. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>>. [acedido em 27 de Janeiro de 2016].

¹⁴ Dunant, Henry (1986). A Memory of Solferino. International Committee of the Red Cross. Reprinted by International Committee of the Red Cross, p. 126,127

O desejo de John Dunant seria concretizado e nasceria em 1863 o Comité Internacional para Ajuda aos Militares Feridos, que 13 anos mais tarde viria a ser denominado de Comité Internacional da Cruz Vermelha.¹⁵ Através da criação deste organismo, surge pela primeira vez uma instituição pensada na proteção da vida humana, onde as suas diretrizes foram um prelúdio de um organismo justo, sério e organizado, assentes em diretivas concretas e decididas em Conferências Diplomáticas por todos aqueles apreensivos com o rumo das forças armadas e da sociedade em clima de guerra, ou seja, este organismo poderia servir como base ou como exemplo para formação de outros organismos, tal foi a sua exemplar execução e a sua capacidade de unir Estados (16 Estados em 1863 e até 1907 a adesão aumentou para os 57) em torno de uma matéria complexa e potenciadora de conflitos, tornando-se ainda hoje uma das mais importantes Instituições Humanitárias Mundiais.

Assiste-se assim, na segunda metade do séc. XIX, a uma reflexão internacional direcionada prioritariamente para situações de crimes de guerra, numa clara intenção de limitar drasticamente o número de mortes e feridos, tal como uma tentativa de reduzir a violência exacerbada e desnecessária no seio de um conflito, onde a obrigatoriedade de cumprimento das decisões impostas abarcava a efetivação do Direito Internacional como “fio condutor” da manobra bélica e por consequente de todas as ações dos atores internacionais além-fronteiras. Logo após a primeira Convenção de Genebra, surge em 1868 a Declaração de São Petersburgo que se tornou o primeiro instrumento internacional para a regulação de métodos e meios de combate, pautada pela proibição de ataques a civis, a inutilização de armas que agravem inutilmente o sofrimento dos feridos e a redução do poder explosivo de alguns armamentos.¹⁶

Traçava-se assim, até ao fim do século XIX, um caminho de esperança na área das Relações Internacionais, onde o poder da diplomacia e da cooperação era um indicador indubitavelmente positivo, na regulação das relações entre atores internacionais, de maneira a esvanecer progressivamente as dinâmicas anárquicas no relacionamento estatal. Esta apreensão generalizada, principalmente na área preventiva de conflitos para a Segurança Internacional, culminou em mais dois importantes marcos para a área, as Conferências de Haia de 1899 e 1907, que ao contrário de outros encontros multilaterais diplomáticos, não foram realizadas num contexto pós-guerra, mas sim como necessidade de prolongar as ações do século XIX, na luta pela defesa dos direitos dos soldados e dos civis em clima bélico. Algo

¹⁵ O nascimento deste Organismo foi oficialmente concretizado quando 62 delegados de Estado de 16 Países se reuniram em Genebra para adotar as 10 resoluções de funcionamento e atuação no terreno que oficializaram a Carta da Cruz Vermelha. Vide a este respeito: Cruz Vermelha Portuguesa, Breve Historial. Disponível em: <http://www.cruzvermelha.pt/movimento/breve-historial.html> [acedido em 23 de Janeiro de 2016]

¹⁶ Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Direito Internacional Humanitário: O que é o Direito Internacional Humanitário (D.I.H.)?. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/direito-internacional-humanitario/sobre-dih.html>>. [acedido em 23 de Janeiro de 2016]

que também diferenciou as Convenções de Haia foi o carácter cívico ativo desta convenção, pois exigiu uma participação ativa, não só dos representantes de Estado, mas também de toda a Comunidade Internacional, que se sentiu compelida a criar movimentos pacifistas no seio desta Convenção. O carácter pacifista desta Convenção também ficou representado por escrito na Declaração de Haia assinada em 1907, onde através de 61 artigos ficaram definidas regras para a manutenção da Paz, redução de conflitos através do campo diplomático e o fortalecimento do sentimento de Justiça Internacional.¹⁷

Como foi já referido, as Conferências de Haia pautaram-se pela exclusão do fator pós-guerra, onde as suas diretrizes, apesar de terem em mente os conflitos que sucederam anteriormente, não foram influenciadas de forma direta e não surgiram como resposta a um só conflito, mas abarca todos os momentos atroz da história bélica. Porém, na maioria dos acordos e convenções multilaterais que precederam Haia verificou-se o contrário, onde todas as resoluções foram influenciadas e surgiram logo após um conflito como resposta ao mesmo. Apesar de aparentemente paradoxal, após o término de um conflito, surge a oportunidade de aprender e redesenhar a forma como os atores internacionais se relacionam entre si, e se considerarmos os eventos históricos, conseguimos deslumbrar um padrão, em que as grandes mudanças no Sistema Internacional verificam-se sobretudo após períodos de maior tensão entre Estados, onde essa experiência, constantemente atroz e cruel, abarca normalmente consigo novos ideais e modelos de reestruturação do Estado e da sua convivência com outros, afastando progressivamente o vínculo anárquico do Sistema Internacional.

O carácter regulador e de constante reordenação geopolítica desde Vestefália, provocou constantes mutações no mapa político europeu, onde se foi esvanecendo vagarosamente o modelo de Estado enquanto ator isolado, dotado de uma soberania inquestionável e imutável, que naturalmente instiga “choques” políticos com outros atores. E esta é indubitavelmente uma das reflexões que devem ser consideradas após qualquer conflito, perceber o que o causou, as suas dinâmicas, e como foi solucionado, e só assim, se pode retirar o que demais importante um conflito pode trazer, a experiência para a mudança.

É então, aparentemente contraditório, que as discussões sobre o aperfeiçoamento de um modelo de Estado Cooperativo, tal como a criação de organismos direcionados para a proteção da vida humana, aconteçam após os eventos atroz dos primeiros anos do séc. XX, com o início da 1ª Guerra Mundial. Num momento histórico crucial, depois de os esforços concebidos no séc. XIX para instituir o elemento cooperativo e diplomático no seio das

¹⁷ “(...) Animados do firme propósito de concorrerem para a manutenção da paz geral; Resolvidos a favorecerem com todos os seus esforços a solução amigável de conflitos internacionais; Reconhecendo a solidariedade que une os membros da sociedade das nações civilizadas; Desejando dilatar os domínios do direito e fortalecer o sentimento de justiça internacional. Vide a este respeito: Convenção para a Solução Pacífica de Conflitos Internacionais.” Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Tratados Internacionais. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/Haia1899.pdf>>. [acedido em 24 de Janeiro de 2016]

Relações Internacionais, era imperativo que os Estados fossem capazes de oferecer uma resposta positiva de adaptação a um modelo de cooperação e diálogo, e se afastassem progressivamente de uma postura isolacionista alicerçada por um nacionalismo exacerbado. No entanto, os desejos expansionistas, aliados às disparidades políticas estatais e a fragilidade do mapa geopolítico europeu proporcionaram um dos maiores crimes de guerra da História. A manutenção do papel do Estado como ator principal e único nas Relações Internacionais, dotado de soberania inteiramente legítima, oferecia aos líderes políticos estatais, uma ilusão de legitimidade que não poderia ser contestada, o que naturalmente se traduziu numa expectável corrida ao poder.

Com efeito, desde o Congresso de Viena, a Convenção de Genebra e as Conferências de Haia, existiram naturalmente variações nos líderes políticos estatais e os regimes autoritários ultranacionalistas ganharam força e preponderância, mas identificar esses mesmos líderes como causa única para o despontar da Primeira Guerra parece-me uma abordagem ingénuo e superficial, pois a problemática era notoriamente sistémica. “(...) *While Germany might bear a greater responsibility than some other countries, there was something about the system of international relations that was culpable, and a variety of different thinkers, politicians and philanthropists gave thought as to how to change the system to prevent a recurrence.*” (Brown e Ainsley, 2005:20). O poder do Estado enquanto entidade suprema persistiu não sofrendo transformações, e as ações dos dirigentes políticos eram apenas uma tradução do poder e da legitimidade que lhes era atribuído. Esta falsa legitimidade originou um efeito bola de neve, pois os líderes dos Estados, tendo oportunidade de usufruir de mais poder, irão naturalmente fazê-lo porque estão a atuar de acordo com as funções que lhes foram atribuídas, e a partir do momento que esse uso de poder interfere com o poder de outro Estado, é natural que esse mesmo Estado usufrua da mesma forma da sua legitimidade para se defender. Nas palavras de Brown (2005:8,9): “(...) *Historical studies of particular wars might discuss the cause of the war in question, but only as a prelude to an account of the course of the war, not as a major focus. It was taken for granted that states went to war for gain, or in self-defence because they were attacked by some other state acting for gain. A premise of the system was that wars were initiated by states that hoped to be the victors, and hoped to reap benefits in excess of potential losses. War was sometimes a rational choice for states, and a legitimate choice too, because a majority of international lawyers believed that the right to declare war without any external approval was inherent in the nature of sovereignty. Wars were what states did; sometimes successfully, sometimes not.*”

Dado esse poder inequívoco do Estado, e a sua procura incessante por poder como referi acima, torna-se clara, a disputa estatal que despontou na 1ª Grande Guerra, contudo durante o conflito, foi igualmente perceptível o entendimento, de que as raízes criadas no século XIX na área da cooperação, não se esvaneceram, pois as grandes potências europeias compreenderam que esta era uma disputa que não poderiam de forma alguma “travar”

isoladas, e formaram elementos cooperativos e alianças que nesta fase possivelmente não o iriam fazer, se não fosse pelo momento histórico em que estavam inseridos, isto é, apenas quando a sua própria segurança estava em risco é que compreenderam que para alcançar a subsistência, era exigida uma configuração cooperativa, com base no progresso desse âmbito no século XIX.

2.2 . Sociedade das Nações: Um projeto Wilsoniano

Como foi já sublinhado, todos os contextos de pós-Guerra são um espaço de reaprendizagem, e o pós-Primeira Guerra não foi exceção. O término deste conflito foi determinado em Paris com o Tratado de Versalhes, onde mais uma vez se assistiu à reorganização do mapa geopolítico europeu, alicerçada pela idealização e posterior criação da Sociedade das Nações. Este assumia ser um período crítico para o Sistema Internacional, não só derivado do momento político conturbado, mas também devido à desconfiança sobre as dinâmicas cooperativas, onde ainda não tinha sido descoberta a “fórmula” diplomática para prever, antecipar e amenizar as Relações Internacionais em relação à cooperação Internacional, que implicaria na conceção de um novo projeto internacional direcionado para a paz, uma reestruturação efetiva que eliminasse a descrença em Organismos Internacionais, onde os valores diplomáticos superassem a direção dos diversos hemisférios políticos. Nas palavras de Van Ginneken (2006: 39): “(...) *War, as a legal means to promote national interests, could no longer be accepted. It had become clear that the Vienna system had failed, that European cooperation had led to nothing, and that international cooperation had to be organized on a worldwide level. New forms of inter-state relations had to be found and state sovereignty had to be limited.*”

Durante as negociações em Paris para determinar os contornos do pós-Guerra, foi perceptível compreender que a reestruturação europeia exigia também uma reestruturação dos mecanismos de paz, e o discurso de Woodrow Wilson (Presidente dos EUA de 1912 a 1921) incutiu na Europa uma ideia de esperança com bases teóricas liberais. A Europa percebia que do outro lado do Atlântico existia uma potência em crescimento, que apesar da sua participação no conflito, foi a par da Grã-Bretanha, as potências menos afetadas pelo desenrolar da 1ª Guerra, e neste momento conturbado, onde não se vigoravam alternativas para reerguer o velho Continente, surgia a oportunidade de absorver ideais externos e liberais, que sob o controlo de Wilson, potenciaram o crescimento massivo dos Estados Unidos. “(...) *Britain and America were the homes of the new thought, partly because these two countries were less devastated by the war than others, and thereby, perhaps, more willing to look beyond the immediate issues, but also because the anarchic nature of world politics seemed particularly unfortunate to those nurtured by the liberal traditions of the two English-speaking powers. Given this latter point, the new thinking that was produced in Britain and America is conveniently summarized as ‘liberal internationalism’ - the adaptation*

of broadly liberal political principles to the management of the international system.” (Brown e Ainsley, 2005:21).

A visão de Wilson, assente no seu plano de 14 pontos para a manutenção da Paz, eram sobretudo ideais intrinsecamente ligados à sua matriz política, eram ideias liberais, manifestamente afastados do grande e inquestionável poder político, ideais libertários que pretendiam eliminar “armas” que nas mãos de grandes decisores políticos causariam a destruição de qualquer esperança de renovação, como o imperialismo, o militarismo e as alianças e tratados secretos. Nas palavras de Van Ginneken (2006:40): *“(…) As he outlined in his Fourteen Points of January 1918, these vices had to be remedied by new inter-state relationships based on cooperation and openness, on coordination and international law, by a system of free trade and freedom of the seas, and by self-determination for colonial peoples. To achieve all this, a League of Nations had to be established. Wilson never lost sight of his great vision; it inspired him with every political step he took. And it made wonderful rhetoric. By the end of the war, Wilson was immensely popular with the public all over the world, seen by many as a great savior.”*

Após a conceção dos 14 pontos de Wilson, nasce em 1919 em Paris, a Sociedade das Nações, um projeto assumido como um agente de transformação geopolítica que reuniu diversas e distintas reações no espectro político europeu, que devido à dependência americana para a resolução do conflito, provocou um alastramento ideológico para todas as áreas de influência europeia, com isto, é credível entender que o avanço deste projeto, teve na sua base, um sentimento de dívida europeia para com os EUA. As clivagens ideológicas liberais entre Wilson e os regimes nacionalistas e de autodeterminação dos grandes líderes europeus foram notórias desde a criação do Organismo¹⁸, Wilson acreditava num ideal de segurança coletiva, na criação de um exército mundial que fosse capaz de defender os interesses da Sociedade Internacional, por outro lado os principais líderes europeus defendiam que a paz seria alcançada através do equilíbrio de poderes tradicional, sem grandes ruturas ideológicas, e com a resposta negativa do senado americano na participação e inclusão dos E.U.A na Sociedade das Nações, tornou-se clara qual a direção que iria ser tomada no desenrolar deste Organismo, a mudança e rutura que Wilson pretendia implantar, não iriam estar vincadas no núcleo da Sociedade, isto é, assistiu-se à criação de um projeto pensado, desenhado e estruturado de forma “americanizada” mas executado sob os “velhos” e inalteráveis ideais conservadores europeus.

¹⁸ *“(…) Wilsonian-era liberal internationalism was also predicated on Westphalian state sovereignty. The nation-state was championed, and ideas of a progressive liberal order were closely associated with anti-imperial movements and struggles for national self-determination. Wilson did not see the liberal “project” involving a deep transformation of states themselves as sovereign legal units. Nationalism was a dominant force in world politics, and Wilson’s support for rights of national self-government gave voice to it.”* Vide a este respeito: Alexandroff, Alex; Cooper, Andrew (2010). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Baltimore: Brooking Institution Press. p. 24

2.3 - Estrutura da Sociedade das Nações

Em matéria estrutural, o Conselho da Sociedade das Nações era um dos pilares administrativos da Organização, que se destacava como o principal mecanismo de tomada de decisões, onde os vencedores da 1ª Guerra (Grã-Bretanha, França, Itália, E.U.A e Japão) assumiriam lugares permanentes neste órgão. Com o fracasso da adesão americana ao Organismo, uma das principais diretrizes para regular e manter o clima de paz e de organização foi na sua “raiz” debilitado, pois na questão da imposição de sanções económicas a transgressores, a ausência da principal potência financeira, retirou à partida credibilidade a esse sistema. Os lugares permanentes não promoviam a diversidade de escolha e de ideais, tornando inquestionáveis as decisões das grandes potências europeias e do Japão, e só em 1926 se assistiu a alterações no Conselho com o aumento do número de lugares permanentes para 14 e com a inclusão da Alemanha nesse processo. Outra das alterações foi a criação de lugares semi-permanentes que ficaram sob a alçada da Espanha e Polónia, o que mais uma vez realça a ausência de diversidade e rotatividade, dado que se tratava idealmente de um Organismo dinâmico, capaz de aceder de forma igualitária a todas as Nações independentemente da sua posição geopolítica.

Com isto, não era de todo um bom presságio que a maioria dos membros com poder de decisão fossem europeus, com os restantes lugares não permanentes a serem destinados a Países da América-Latina. A questão da adesão à Sociedade foi outro dos entraves ao sucesso do Organismo, com 44 membros iniciais aquando da sua criação, rapidamente se assistiu a variadíssimas entradas, saídas e reentradas o que não facilitou obviamente a coesão política e administrativa do organismo, resultando num descontrolo executivo que em nada favoreceu a credibilidade da Instituição, como podemos vislumbrar no mapa abaixo apresentado.

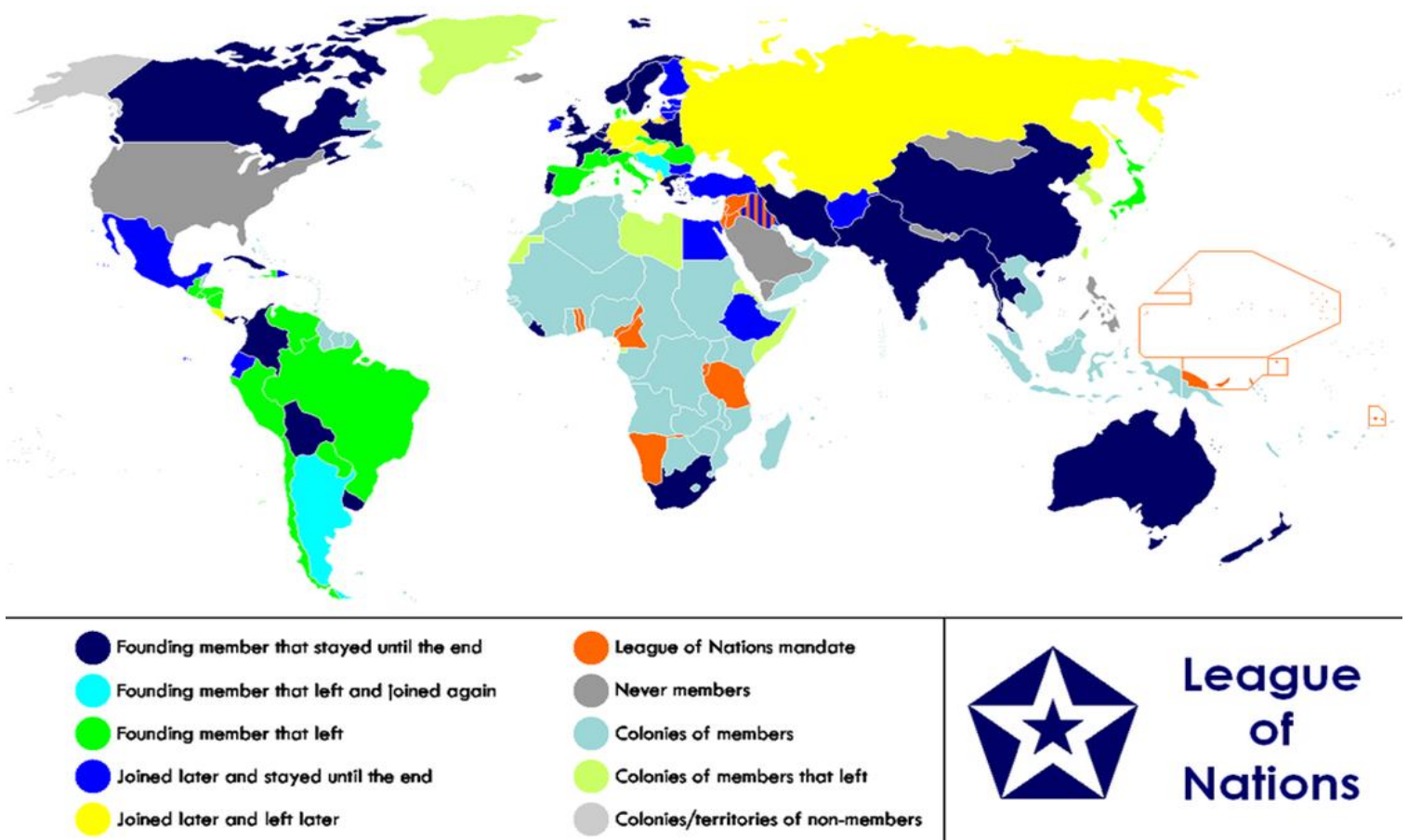


Figura 1 - Mapa anacrónico da Sociedade das Nações²⁰

A desorganização e inconsistência administrativa deste Organismo, retirava não só credibilidade à Sociedade das Nações, mas também legitimidade para a imposição de sanções e estabelecimento de acordos, pois o facilitismo de inclusão e exclusão no seio da Organização, garantia a ilusão de uma manutenção conveniente, isto é, no interior da Sociedade das Nações, os Estados “moviam-se” por dinâmicas de conveniência e interesse, não se sentindo de forma alguma compelidos a pertencer a uma Organização que impusesse (ideologicamente) um conjunto de diretrizes e regras para serem respeitadas de forma igual por todos.

Outra das interpretações interessantes que se pode retirar deste mapa, é acerca da saída dos Estados-Membros presentes desde a fundação e que posteriormente não voltaram a fazer parte do Organismo, onde se pode observar uma clara “sombra geográfica” sob o

²⁰ Postman, Allard. (2007) Anachronous map of the world between 1920 and 1945 which shows The League of Nations and the world. Enwikipedia.org (26/01/2007). Disponível em: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c0/League_of_Nations_Anachronous_Map.PNG> [acedido em 2 de Fevereiro de 2016]

território da América Central e do Sul que está inteiramente relacionado não só com a visão europeísta da Sociedade das Nações, mas com a ausência de transparência e jogo de interesses das grandes potências europeias.

Esta carência de uma “voz” diversificada deveria teoricamente ser equilibrada na Assembleia da Sociedade das Nações, onde todos os Membros do Organismo estavam representados e onde, à partida, deveriam ser discutidas todas as apreensões dos Estados-Membros, particularmente aqueles que se sentiam diminuídos no Conselho, no entanto o carácter deste órgão era mais demonstrativo do que prático, pois o Conselho liderado pelas grandes potências detinha o poder de decisão sobre a agenda de matérias que iriam ser discutidas na Assembleia, relegando o poder de decisão deste Órgão apenas para matérias de menor relevância, conseguindo assim garantir o controlo das ações e práticas da Sociedade das Nações. No entanto, no seio dos encontros na Assembleia, diversas vozes de Estados (maioritariamente não-Europeus) usufruíam da oportunidade legítima de criticar a postura do Conselho. Nas palavras de Van Ginneken (2006:45): “(...) *so officially the Assembly could deal with any subject, but in practice the Council could withhold information or even forbid the Assembly to deal with certain issues. The Assembly was seen as the democratic organ of the League, in which small states also had a say. This made the Assembly an unpredictable and thus dangerous institution in the eyes of the big powers. It was also the reason why states that felt ill-treated by the Council appealed to the Assembly. Meetings of the Assembly were public. Its weakness was that it only met once a year for about three weeks.*”

O intuito da criação da Assembleia ultrapassava idealmente a mera reunião entre Estados, mas a oportunidade de através da via diplomática limitar os ódios nacionalistas e concentrar-se progressivamente na discussão sobre a Sociedade Global, porém, com o controlo excessivo do Conselho sobre a Assembleia, aliado ao restrito número de encontros e a contínua falta de diversidade racial no discurso político tornaram este Órgão, idealmente cooperativo e diplomático, algo obsoleto e limitado. Nas palavras de Pederson (2015:5): “(...) *the committee of the whole, the ostensible parliament of the world. Of course, with much of Africa and Asia under European rule, the League Assembly was much smaller and very much whiter than the United Nations is today. Its global reach was limited (...)*”

A responsabilidade de agendar reuniões e preparar os seus relatórios estava a cabo do Secretariado, ou seja, todo o envolvimento burocrático do Organismo estava a cabo deste Órgão, o que exigia um trabalho redobrado e efetivo de todos os envolvidos, situação que impunha a existência de uma extensa lista de colaboradores, mas que com o avançar do Organismo e a multiplicação das áreas de atuação, o número de intervenientes do Secretariado confirmou-se insuficiente para lidar com todo o âmbito burocrático do Sistema. Só o Secretariado era responsável por 12 áreas de intervenção, entre elas, as minorias, a saúde, as finanças, a comunicação e o desarmamento, o que facilmente se traduz numa atroz exigência humana que os meros 700 colaboradores não conseguiam lidar, pois afinal, este era

um Órgão de uma abrangência maciça e nunca antes posta à prova na Sociedade Internacional.

Além disso, também no Secretariado se fazia sentir a influência do Conselho e das grandes potências Europeias, que mais uma vez demonstravam a sua postura elitista, ao não permitirem que matérias de elevada importância fossem analisadas no Secretariado. Este caráter elitista e desigual sobre a importância de cada Órgão, estava longe do idealizado por Wilson, a postura egoísta dos Estados no interior da Sociedade tornava impossível a criação de um caminho de progressiva igualdade na Sociedade Internacional. “*And yet, precisely because it was born at a moment of territorial disarray, the League was always imagined as something more than a meeting ground for sovereign states: it was to rise above national hatreds and defend nothing less than ‘civilization’ itself*” (Pederson, 2015: 5,6).

Apesar de o Conselho, a Assembleia e o Secretariado serem efetivamente o núcleo estrutural da Sociedade das Nações, foram criados outros órgãos com caráter relevante, de uma direção exclusiva e âmbito restrito, como o Tribunal Permanente de Justiça Internacional, com o intuito generalizado de identificar e resolver qualquer disputa submetida por atores envolvidos no Organismo, o que envolvia a delegação de uma jurisdição completa do Tribunal em matérias jurídicas da Sociedade das Nações reconhecida por todos os Estados-Membros, abarcando desde a sua criação até à reestruturação funcional deste Órgão para a Organização das Nações Unidas, um total de 59 membros.²¹

Também na mesma linha temporal, surge a Comissão de Desarmamento, que notoriamente estava responsável por uma das áreas mais sensíveis para o futuro não só da Sociedade das Nações, mas também de todo o Sistema Internacional. A direção tomada por esta Comissão recolhia opiniões e posições diversas sobretudo entre as grandes potências e os outros Estados-Membros, sobretudo porque os Estados mais fortes não desejavam assumir compromissos de redução de armamento sem que a sua segurança estivesse garantida. Assim, a evolução desta Comissão foi pesada e sem grandes resultados práticos, devido ao constante desentendimento e desacordo entre os Estados-Membros na Assembleia sobre o rumo que esta matéria deveria seguir.

Outro dos organismos criados no seio da Sociedade das Nações foi a Organização de Saúde responsável pela prevenção e atuação em matérias epidémicas e de problemas de Saúde em geral, tornando-se efetivamente um dos Órgãos mais bem-recebidos e sucedidos na Sociedade Internacional, que ultrapassou a atuação nos Estados-Membros da Sociedade das Nações, mas foi multiplicada a nível global. “*The Health Organization was successful in the struggle against epidemics; it studied tropical diseases in Africa and dealt with all aspects of public health in general.*” (Ginneken, 2006:100)

²¹ “(...) This clause implied that in all cases of a legal character, the court should have compulsory jurisdiction; an additional clause stated that any state could accept the compulsory jurisdiction of the court on the basis of reciprocity. Adherence to both clauses was not obligatory. Nevertheless, by 1929, some 41 states had signed them. A total of 59 states eventually became members of the PCIJ.” Vide a este respeito: Ginneken, Anique (2006). Historical dictionary of the League of Nations. Maryland: The Scarecrow Press, inc, p. 148

Para garantir a proteção dos direitos dos trabalhadores, foi concebida a Organização Internacional do Trabalho, que também foi um organismo com poder de atuação limitada pela ausência dos Estados Unidos na Sociedade das Nações (uma potência industrial importantíssima), mas que lutou ferozmente pela evolução das condições de trabalho e que conseguiu atingir marcos importantes no campo laboral, como a adoção, aceite por vários Países, da redução do horário de trabalho para 8 horas diárias e 48 horas semanais, na luta pela erradicação do trabalho infantil e da igualdade de pagamento e de condições de trabalho para homens e mulheres.²²

Entretanto, outros organismos seriam criados e direcionados para âmbitos específicos como a Comissão de Mandatos, também muito controversa na questão imperialista e de decisão sobre o controlo dos Países vencidos na Primeira Guerra e das colónias africanas, a Comissão Internacional de Cooperação Intelectual, que foi posteriormente substituída pela UNESCO, a Comissão para Refugiados, a Comissão de Escravatura e o Conselho Central Permanente do Ópio. Todos estes órgãos referidos acima desempenharam papéis importantes nas áreas em que estavam incumbidos, porém é importante realçar a Organização Mundial de Trabalho, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional e a Organização de Saúde, porque as suas ações em matérias de extrema sensibilidade foram inegavelmente aceites e elogiadas por toda a Sociedade Internacional e por isso, mantiveram-se ativas (apesar de reformuladas) pela Organização das Nações Unidas.

2.3.1 - Os fundamentos de um percurso inglório

É inegável compreender que a Sociedade das Nações não foi definitivamente um Organismo bem-sucedido, no entanto é notório entender que missão que se dispôs a cumprir não era simples e que exigia algo que anteriormente foi tentado, mas nunca conseguido, unir a vontade dos Estados em benefício de um bem maior. Para alcançar o sucesso desta missão, era necessário um completo compromisso dos Estados-Membros, em usar este Organismo como um instrumento preventivo de futuros conflitos, e que para isso, era exigido renunciar os ideais conservadores e nacionalistas que vinham pautando principalmente o Continente Europeu, sem desprezar a necessidade basilar de tornar a Sociedade Internacional, num mecanismo transparente onde a vontade estatal, independentemente do seu poder político, fosse ouvida e respeitada, sempre alicerçada pelo comprometimento da manutenção da integridade territorial.

²² “(...) Third : The payment to the employed of a wage adequate to maintain a reasonable standard of life as this is understood in their time and country. Fourth : The adoption of an eight-hours* day or forty-eight-hours’ week as the standard to be aimed at where it has not already been attained. Fifth : The adoption of a weekly rest of at least twenty-four hours, which should include Sunday wherever practicable. Sixth : The abolition of child labour and the imposition of such limitations on the labour of young persons as shall permit the continuation of their education and assure their proper physical development. Seventh: The principle that men and women should receive equal remuneration for work of equal value.” Vide a este respeito: Howard-Ellis, Charles (2003). The Origin, Structure and Working of the League of Nations. Reprinted by Lawbook Exchange Ltd, p. 218

É perentório então entender, as razões que motivaram o insucesso deste Organismo, enfraquecido pelos erros cometidos nos primeiros anos da Sociedade das Nações e que pautaram o fracasso das décadas seguintes. Para além das diferenças ideológicas na estruturação e atuação do Organismo, já escrutinadas acima, existiram outras áreas de atuação que progressivamente foram criando uma consciencialização negativa sobre o trajeto e a legitimidade da Sociedade das Nações. A Comissão de Mandatos, foi um dos principais entraves iniciais à coesão do Organismo, e que naturalmente foi afastando a crença de alguns Estados-Membros na capacidade de atuação da estrutura da Sociedade das Nações. O objetivo desta Comissão era, de forma generalizada, anexar antigas colónias do Império Alemão e Otomano, que não detinham condições, no momento, de garantir a sua independência. Um dos pilares desta Comissão seria a constante reavaliação das condições destes territórios, para que paulatinamente fossem criadas condições socioeconómicas de garantia de independência e estabilidade, sem a influência de potências europeias.

Esta era uma das condições exigidas por Wilson para o percurso desta Comissão, que a interferência sob territórios mandatados fosse mínima, apenas ao ponto de supervisionar as condições das mesmas áreas para preparar a sua independência, sem interferir diretamente com a estrutura soberana de cada território, contudo esta idealização de Wilson para o funcionamento desta Comissão, esvaneceu-se com a não-participação americana na Sociedade das Nações. Nas palavras de Pederson: *“That those occupied territories would be governed under League oversight had been one of the Peace Conference’s most bitterly contested decisions. Every allied power wanted compensation for war losses and suffering; most thought annexation of their conquests no more than their due. Only reluctantly did they bend to American pressure and the wave of internationalist and anti-imperialist sentiment sweeping the globe, and even so they kept their obligations, and the League’s powers, limited and vague.”* (2015:1)

Sem o envolvimento e a participação efetiva dos Estados Unidos na Sociedade das Nações, os sentimentos imperialistas, apenas ocultos sob a ameaça americana, foram “reacesos” neste órgão, e apesar de uma tentativa fugaz de reestruturar o Sistema de Mandatos, esta Comissão não conseguiu notoriamente efetivar a independência dos territórios mandatados, abarcando decididamente mais problemas do que soluções, mantendo-se a discussão poste seguintes acerca da autodeterminação dos territórios anexados, que proporcionou extensos conflitos entre os mandatários e os mandatados sem que o núcleo estrutural da Sociedade das Nações fosse capazes de prever e atuar. A inadequada atuação da Comissão de Mandatos, acabou por ser uma das principais razões para a impotência do Organismo, pois a influência das decisões desta Comissão não afetava apenas o “epicentro” deste órgão, mas alastravam-se para todas as outras áreas de atuação da Sociedade das Nações.

A incapacidade da Sociedade das Nações em atuar nos conflitos entre os Países mandatários e as colónias “esbarrava” num dos pilares idealizados na criação do Organismo, o

compromisso de honrar a integridade territorial e garantir o respeito pela independência de todos os Estados-Membros de forma igual, perante qualquer ameaça externa. Os estatutos deste Organismo iriam mais longe, ao advogarem que qualquer País que recorresse à guerra contra um dos Estados-Membros, estaria a cometer um ato de guerra contra todos os Estados-Membros.²³

Assim, a Sociedade das Nações mostrava-se impotente perante o primordial objetivo do Organismo, sob o qual deveria ter uma postura exigente e efetiva. E como em qualquer outro organismo ou instituição, os problemas advêm da base e do núcleo estrutural, e se numa etapa inicial não existe uma demonstração de força e efetividade, todos os entraves que sucedem posteriormente são sempre mais difíceis de “travar”, e foi exatamente isso que ocorreu na Sociedade das Nações, uma entidade que perdeu credibilidade desde a data da sua criação e que nunca se conseguiu reerguer sob as constantes ameaças e conflitos que assolaram o núcleo da Organização. No campo económico, os ideais liberais de Wilson, de abertura dos mercados e de livres trocas comerciais, (ao contrário dos ideais securitários) foram progressivamente postos em prática, mas sempre com grandes limitações, estritamente relacionado com a relutância dos grandes bancos mundiais em tornar as transações económicas e as suas ações financeiras transparentes.

No entanto, o papel útil da Sociedade das Nações sob o espectro financeiro na ajuda à recuperação económica e financeira de Países como a Áustria, Grécia, Hungria e Bulgária ajudou a retirar alguma pressão sob as graves falhas no campo securitário e cooperativo, pelo menos até à massiva crise financeira de 1929, onde as repercussões globais desta crise, foram tão vastas que o trabalho económico da Sociedade das Nações, tal como noutras áreas caiu em descrédito, e permitiu que as grandes empresas financeiras recuperassem a sua entidade e progressivamente destituíssem uma liberalização económica mais efetiva e transparente. Nas palavras de Clavin: *“(...) Until it was able to marshal personnel and support, the League’s economic and financial arm was heavily reliant on a wider transnational network of financiers, economists, and political advisers. It was formed in efforts to stabilize financial crises in Austria, Hungary, Bulgaria, and Greece, but it was the impact of the Great Depression and its convention of two world economic conferences in 1927 and 1933 that allowed the EFO’s resources and ambition to grow.”* (2013:2)

Se no campo económico, a Sociedade das Nações conseguiu exponencialmente auxiliar Países em dificuldades financeiras e ter uma atuação presente pelo menos até ao findar da década de 20, já na área securitária a sua ação pautou-se pela inconsistência e por uma atroz

²³ “(...) Os membros da SDN comprometiam-se a respeitar e manter a integridade territorial e a independência de todos os Estados membros perante qualquer agressão exterior. Não se trata de um simples pacto de não agressão, mas do compromisso de uma ação positiva em favor do país agredido. O artigo 16 precisava que um país que recorresse à guerra contra um dos membros tinha cometido um acto de guerra contra todos os membros da SDN.” Vide a este respeito: Fernandes, Jorge Almeida. (2003) Ponto de Vista: A ONU e a Sociedade das Nações. Público (16/03/2003), disponível em: <<http://www.publico.pt/mundo/jornal//ponto-de-vista-a-onu-e-a-sociedade-das-nacoes-199168>>. [acedido em 7 de Março de 2016]

ausência. A pressão imperialista dos Estados mais poderosos, e os desejos de autodeterminação, foram sentimentos políticos sempre presentes durante o legado da Sociedade das Nações, que nunca conseguiu demonstrar uma postura sólida e efetiva, que compelsse os Estados a obedecer obrigatoriamente aos princípios “nucleares” da Sociedade das Nações, sob a ameaça de mecanismos sancionatórios. Assim, desde a sua gênese até ao fim do seu percurso, a Sociedade das Nações nunca foi capaz de sustentar o crescente número de conflitos, muitos deles envolvendo Estados-Membros, e a partir da década de 30, todos os grandes tumultos da Sociedade Internacional, passaram de forma incólume pelo sistema securitário do Organismo. Em 1931, o Japão invade a Manchúria, a Sociedade das Nações ordena que o Japão coloque um fim ao conflito, mas não são aplicadas quaisquer sanções, posteriormente o Japão abandona a Sociedade e invade a China e nada foi feito.

A Alemanha que tinha iniciado a sua participação na Sociedade em 1926, sai 10 anos depois, para poder sem qualquer opressão promover e expandir os seus ideais de extrema-direita, e acaba por anexar a Áustria e dotar de armamento o território da Renânia, e mais uma vez a Sociedade nada fez. Ainda neste período, a Itália decide invadir a Etiópia, ambos Países-Membros da Sociedade, e apesar de serem aplicadas sanções, as mesmas não foram respeitadas e a Itália abandona a Sociedade em 1937, sem qualquer repressão do Organismo. A gota-de-água surgiu com a Guerra Civil Espanhola, o maior conflito desde a Primeira Guerra até ao prelúdio da Segunda, onde a Sociedade das Nações esteve completamente ausente.²⁴

Todos os conflitos posteriores sucederam sem que qualquer dos afetados requeresse qualquer apoio à Sociedade dada a atroz incompetência do Organismo, e assim a Sociedade das Nações esvanece sem “chama”, sem qualquer credibilidade e com um legado inconsequente enquanto a Segunda Guerra Mundial se desenrola.

1.3.2 - Crítica Realista no fracasso da Sociedade das Nações

A década de 30 constituiu o descalabro progressivo da Sociedade das Nações, um Organismo com uma conceção teórica de idealismo liberal, mas que assumidamente não foi suficiente para garantir a eficiência, e a praticidade do seu projeto. As bases teóricas democráticas da Sociedade das Nações, previam uma participação efetiva da Comunidade Internacional, na procura incessante pela paz e segurança, que fosse capaz de “guiar” a

²⁴ “(...) A partir dos anos 30, todos os grandes conflitos internacionais serão resolvidos fora do seu âmbito. Em 1931, o Japão invade a Manchúria. A SDN ordena a Tóquio que se retire. Não são aplicadas sanções. O Japão abandona a SDN em 1933 e logo a seguir invade a China. A SDN nada faz. Hitler retira a Alemanha da SDN em 1933, para ter os movimentos livres. Em 1936, desfere o golpe de misericórdia na organização ao remilitarizar a Renânia. E anexa a seguir a Áustria. Mas a França e a Grã-Bretanha, os principais interessados, também nada fizeram. A Itália decide dotar-se de um império colonial e invade a Etiópia. Ora a Etiópia é um Estado membro da SDN. São decretadas sanções, que poucos países aplicam, o que consoma o descrédito da organização.” Vide a respeito: Fernandes, Jorge Almeida. (2003) Ponto de Vista: A ONU e a Sociedade das Nações. Público. (16/03/2003), disponível em: <<http://www.publico.pt/mundo/jornal//ponto-de-vista-a-onu-e-a-sociedade-das-nacoes-199168>>. [acedido a 7 de Março de 2016]

Instituição, em consonância com os valores democráticos instituídos na política interna estatal, afastando progressivamente o militarismo e os regimes anti-democráticos, isto é, as disputas estatais seriam resolvidas pacificamente, porque este era o desejo idealizado da Comunidade Internacional. “(...) *The basic premise of liberal internationalism was that the force of world opinion would buttress the League of Nations and that no state would be able to act against this force. The point of collective security under the League was to prevent wars, not to fight them. The League’s cumbersome procedures would act as a brake to prevent a nation that had, as it were, temporarily taken leave of its senses from acting rashly - international disputes would be solved peacefully because that was what the people really wanted.*” (Brown e Ainsley, 2005:25). Com isto, surge a ideia de que a Sociedade das Nações pode ter sido “traída” pela sua confiança na Comunidade Internacional, e na hipotética ideia de que o ser humano, idealmente provido de altruísmo, iria paulatinamente apoiar a política liberal do Organismo, tornando-se o “motor” de regulação de um Sistema Internacional anárquico. O pensamento realista de Carr, identifica esta confiança na regulação do Sistema Internacional, pela “mão” da Comunidade Internacional, como utópica, “(...) *In modern times, intellectuals have been the leaders of every utopian movement; and the services which utopianism has rendered to political progress must be credited in large part to them. But the characteristic weakness of utopianism is also the characteristic weakness of the political intellectuals -- failure to understand existing reality and the way in which their own standards are rooted in it.*” (Carr, 1946:14).

A ideologia realista de Carr, vislumbrava o idealismo liberal, como uma visão de como o Sistema Internacional deve funcionar, e não como ele verdadeiramente é, atribuindo um caráter incoerente a esta doutrina, incapaz de prever que as Relações Internacionais, não é uma área de estudo contínua, isto é, que não se vai moldando progressivamente de uma forma idealizada, mas que a procura por poder e o conflito entre Estados, é algo natural e expetável num Sistema Internacional, provido de “más intenções”, de uma procura incessante pela manutenção de poder, que implica a naturalidade de existência de disputas externas.²⁵ É interessante então perceber que a doutrina realista, cresceu com o falhanço da Sociedade das Nações e paralelamente com a desconfiança no idealismo liberal.

Para Brailard “(...) *o realismo é o poder e, mais precisamente, a procura do poder, que é o fundamento de toda a relação política e que constitui, assim, o conceito chave de toda a teoria política. Esta procura do poder está inscrita profundamente na natureza humana onde tem a sua origem, natureza que não é essencialmente boa, já que ela confere a todos os homens um ardente desejo de poder ou animus dominandi, e os faz, com frequência, agir como uma ave de rapina*”. No que respeita particularmente à política

²⁵ “(...) It is utopian to imagine that international bodies such as the League of Nations can have real power. Realists work with the world as it really is, utopians as they wish it to be.” Vide a este respeito: Brown, Chris e Ainsley, Kristen (2005:26). *Understanding International Relations: Third Edition*. New York: Palgrave MacMillan, p. 26

internacional, a aspiração ao poder por parte das diversas nações, cada uma procurando manter ou modificar o status quo, conduz, necessariamente, a uma configuração que chamamos de balança de poder e a políticas que visam conservar esse equilíbrio.” (Sousa, 2005:156) É então surpreendente a forma como o idealismo liberal “enraizado” na Sociedade das Nações, depois de assumidamente não ter sido capaz de regular o Sistema Internacional e amenizar as relações externas entre Estados, consegue manter-se como a doutrina base na conceção das Nações Unidas, como vou referir a seguir.²⁶

²⁶ “(...) In a similar vein, it is striking how much of liberal internationalism has survived its defeat at the hands of realism. The ‘settled norms’ of the contemporary international order are still essentially those of 1919 - national self-determination, non-aggression and respect for international law combined with support for the principles of sovereignty. The United Nations is, in effect, a revision of the League of Nations, even if it was conveniente to gloss over this in 1945.” Vide a este respeito: Brown, Chris e Ainley, Kirsten (2005). *Understanding International Relations: Third Edition*. New York: Palgrave MacMillan p. 28

Capítulo III- A Conceção da Organização das Nações Unidas: Uma esperança renovada

O despontar do segundo grande conflito do século XX e a notória falência da Sociedade das Nações, que falhou no seu objetivo principal e assumido de evitar um novo conflito da dimensão da Primeira Guerra, abarcaram um panorama crítico na Sociedade Internacional para a segunda metade do século, ainda mais aterrorizador do que o verificado anteriormente, não apenas porque mais uma vez não foi possível criar mecanismos de cooperação que compelssem os Estados a criar relações saudáveis de interdependência, mas também porque as ameaças securitárias à Sociedade Internacional tornaram-se cada vez mais letais com a emergência do armamento nuclear. Confirmou-se (novamente) que os Estados demonstravam incapacidade em abdicar da sua soberania e não depositavam qualquer confiança em Organismos multilaterais que os coagissem a introduzir um elemento de dependência e cooperação para a paz.

O descrédito da Sociedade das Nações e a sua ação inconsequente não foi derivada apenas por uma desorganização executiva, carência de apoio financeiro, objetivos irrealistas ou mecanismos inconsequentes, pois as constantes vicissitudes eram novamente sistémicas, na posição central e irrevogável do Estado como ator principal do Sistema Internacional, na inequívoca direção focalizada nos interesses e vontade estatais no Organismo, com a ausência de concretização de uma estratégia cooperativa para a paz, que originaram um mecanismo idealmente direcionado para promover a relação de todos os atores internacionais na procura de um futuro cooperativo e diplomático, em mais uma ferramenta para obter poder e dilatar a soberania interna.

Isto é, os problemas identificados como preponderantes para a criação efetiva de um Organismo Internacional, que sucede à Sociedade das Nações, não foram debruçados sobre a constatação da falência da doutrina idealista liberal, mas sim, na remodelação da sua base, não sucumbindo à visão realista, mas readaptando as lacunas deste modelo liberal, assistindo-se à manutenção da visão liberal de Wilson, e “agora” de Roosevelt e Truman. “(...) *Some blamed this failure on the irresponsibility of smallstates; others rather the egoism of the Great Powers. Still others imputed the League's failure more directly to weaknesses in its own constitution and machinery: the proper ingredients were there, but the political dosage was inadequate. It was especially among those who held this view that the idea of a wide international federation began to be embraced as a new hope.*” (Mitrany, 1966:94)

Com isto, e com o findar da segunda guerra, o inconsequente modelo cooperativo da Sociedade das Nações, exigia uma resposta firme de persistência e de recuperação, aliado à percepção de que um Organismo como a Sociedade das Nações detinha todas as condições para demonstrar capacidade e ser mais um elemento no caminho da cooperação, se a sua gestão e atuação fosse efetiva e bem executada, ou seja, era inegável a contribuição que uma

Organização Multilateral e Global poderia ter, mas não do modo como foi praticada nas décadas anteriores, onde se verificava que realmente o elemento diplomático, de discussão sobre interesses cooperativos e resolução de problemas num espaço comum, poderia ser efetivamente a resposta para amenizar as Relações Internacionais, contudo as contínuas demonstrações de incapacidade dos Estados em diluir a sua soberania através das variadas “ferramentas” de diálogo e cooperação, comprometeram o futuro deste Organismo.

Era então basilar, recuperar a confiança dos atores internacionais na capacidade de atuação de organismos multilaterais, aproveitando os limitados indicadores positivos do legado da Sociedade das Nações (Organização Mundial de Saúde, o Tribunal Permanente de Justiça e a Organização Mundial de Trabalho), e alterar e aperfeiçoar todos os restantes mecanismos inconsequentes do Organismo. Pois era fulcral que numa etapa tão decisiva para o Sistema Internacional, não se observasse a Sociedade das Nações apenas como o fracasso inequívoco que efetivamente foi, mas como um espaço de reaprendizagem e de adaptação para o Sistema Internacional, de preparação para a adoção de um projeto mais efetivo na resposta às ameaças que a Sociedade das Nações não conseguiu sustentar.

Assim, e ainda em pleno conflito no ano de 1942, nasce a Declaração das Nações Unidas, como base escrita de uma disputa que uniu Estados Unidos, Reino Unido, URSS e a China, para devolver a independência, a liberdade e a justiça àqueles que durante largos anos se viram envolvidos numa luta incessante pelo poder. Este foi o documento que originou posteriormente em 1945, a criação oficial da Organização das Nações Unidas, um projeto que nasce no término do conflito, mas que já teria sido idealizado e preparado no desenrolar da segunda guerra. Mais uma vez, o Sistema Internacional teria a oportunidade de redesenhar o mapa geopolítico internacional e criar um Organismo que regulasse todas as atividades externas dos atores internacionais, sempre com um papel ativo na procura do desenvolvimento. Nasce um Organismo que foi de novo pensado e estruturado com ideais americanos, através de Roosevelt (que faleceu antes da criação oficial do Organismo), mas que no seu núcleo inseriu todos os ideais liberais “recuperados” do pensamento e visão de Woodrow Wilson, “uma peça” tão importante mas esquecida desde a atuação ingloria da Sociedade das Nações, e desta forma foi criado um Organismo, que não iria ser apenas pensado e idealizado por uma visão liberal americana, como sucedeu na Sociedade das Nações, mas sim também executado sob esses ideais.

Este projeto era um sonho de Roosevelt e do seu vice-presidente Harry Truman, que após assumir a presidência dos Estados Unidos realçou a importância em concretizar o sonho do seu antecessor. Nas palavras de Truman: “(...) *the task of creating a sound international organization is complicated and difficult. Yet, without such an organization, the rights of men on earth cannot be protected. Machinery for the just settlement of international differences must be found. Without such machinery, the entire world will have to remain an armed camp.*” He concluded by saying that although the Big States “have a special

responsibility to enforce the peace, their responsibility is based upon the obligations resting upon all states, large and small, not to use force in international relations except in the defense of law. The responsibility of the Great States is to serve and not dominate the world.” (Schlesinger, 2003:22)

Esta abordagem ao papel do Estado seria fulcral para o sucesso do Organismo, o Sistema Internacional não poderia continuar “refém” da vontade inegável do Estado enquanto detentor de poder absoluto, principalmente dos Estados mais fortes que influenciavam a atuação sob aqueles que não detinham poder para se defender. Porque acima de tudo, e seguindo a teoria de Estado de Immanuel Kant, “ (...) *On the consent-based approach, we are obligated to the state because we have consented to its authority; its authority is supposed to be based on a choice we made between two morally permissible alternatives (give one’s consent to, or withhold one’s consent from state authority)*” (Kleingeld, 2006:179). Esta autoridade inegável que o Estado têm sobre a sua população, no seu território, transmite-lhe uma moralidade legítima para expandir essa mesma autoridade por todo o Sistema Internacional, e o Indivíduo enquanto ator isolado, não detém condições para evitar que essa hipotética moralidade legítima se propague por toda a Sociedade Internacional, daí a importância da existência de um Organismo Multilateral e Global que não só seja capaz de dar voz a esse mesmo Indivíduo, mas que a multiplique por todos os atores internacionais, de maneira a introduzir uma nova perspectiva de uma necessidade basilar de interdependência estatal, que compele os Estados a compreender que esta será a única forma de sobrevivência e de desenvolvimento.

Esta mudança de visão sobre o papel dos Estados mais poderosos, não como entidade dominadora, mas como responsável pelo desenvolvimento e ajuda de Países carenciados, era o pilar da criação deste novo Organismo, que decididamente assumia o papel de derradeira Organização Internacional, responsável pela regulamentação das Relações Internacionais, não pelo uso abusivo da força, mas pela utilização da lei do direito, sendo obrigatório uma demonstração irredutível no uso de “instrumentos” sancionatórios. Sem esta mudança de paradigma, a Organização das Nações Unidas estaria destinada, tal como a sua antecessora, ao fracasso.

3.1 - A institucionalização do Organismo: Carta das Nações Unidas

Assim, em São Francisco em 1945, nasce a Organização das Nações Unidas, onde a idealização liberal de Wilson (primeiramente), e de Roosevelt, iriam ser finalmente incutidas no seio deste Organismo, com a assinatura da Carta das Nações Unidas, onde para efetivar que os Estados Unidos, ao contrário da atuação na Sociedade das Nações, fosse um membro ativo e relevante no seio da Organização das Nações Unidas, a sua sede ficasse situada em

Nova lorque e a sua atuação não fosse ofuscada ou denegrada pela decisão do Senado Americano, “(...) *Washington also prepared an elaborate spying scheme in San Francisco to guarantee its control over the conclave and to assure its favorable outcome. Although this latter stratagem was hardly a moral thing, both it and the authorship of the charter demonstrated how determined the U.S. government was to make a reality of its model for world security.*” (Schlesinger, 2003:12)

Truman via na Carta das Nações Unidas, não apenas mais um tratado ou um acordo, mas como uma verdadeira Constituição, um instrumento vivo para o desenvolvimento do Sistema Internacional, que não tivesse um caráter intocável, mas que pudesse ser alterado, melhorado e expandido com o intuito de fortalecer a união dos Estados-Membros.²⁷ O intuito desta Carta seria a constitucionalização de uma Comunidade Internacional que iria ser guiada pelas diretrizes da Carta das Nações Unidas, e que mais do que nunca, compelia todos os Estados-Membros a seguir a direção deste mecanismo, onde prontamente no seu preâmbulo, demonstraram de maneira clara , os objetivos gerais que iriam pautar a atuação do Organismo.

“We the people of the United Nations determined:

- to save succeeding generations from the scourge of war, which twice in our lifetime has brought untold sorrow to mankind, and

- to reaffirm faith in fundamental human rights, in the dignity and worth of the human person, in the equal rights of men and women and of nations large and small, and

- to establish conditions under which justice and respect for the obligations arising from treaties and other sources of international law can be maintained, and

- to promote social progress and better standards of life in larger freedom. (Jolly; Emmerij; Ghai e Lapeyre, 2004:5)

Através do parágrafo inicial da Carta das Nações Unidas, é perentoriamente identificável o caráter não só abrangente da sua atuação, na medida em que o peacekeeping, “(...) *Como expressão genérica, a manutenção da paz visa a cessação de um conflito armado, ou pelo menos a eliminação do factor violência da relação entre as partes, através da*

²⁷ (...) However, early on there was an awareness that just seeing the Charter as na agreement, treating it like thousands of other international treaties, would not do justice to its outstanding importance in postwar international law. If the Charter was a treaty, then a very special one. Already in the final plenary session of the San Francisco Conference U.S. President Harry S. Truman compared the Charter with a constitution and stressed its character as a ‘living instrument’.” Vide a este respeito: Fassbender, Bardo (2009). *The United Nations Charter as the Constitution of The International Community*. Martinus Nijhoff Publishers. p. 2

definição, por exemplo, de acordos de cessar-fogo. É uma actividade empreendida por actores militares e civis de forma neutra e imparcial, com o consentimento das partes e recorrendo à força apenas em autodefesa” (Sousa, 2005:113), que sempre foi vislumbrado como o objetivo essencial de alcance para a Segurança Internacional, estava agora intrinsecamente ligado a outras áreas de atuação que iriam ser igualmente importantes, como a área social, humanitária, económica e cultural. Ou seja, o objetivo fulcral de manutenção da paz e a segurança não ia, de forma alguma esvanecer, mas era necessário entender que para alcançar essa paz, todas as outras áreas de atuação teriam de ser desenvolvidas com igual preponderância, e é esta a ideia basilar absorvida no âmbito geral da Carta das Nações Unidas.

Mais que isso, a relutância dos Estados em relação à perda de influência no seio de um Organismo Internacional, também era uma inquietação global, no entanto foi perceptível verificar que a Organização das Nações Unidas teria, sem dúvida, uma abordagem de abrangência universal, mas que não implicaria de forma alguma, assumir-se como uma “substituição” política dos Estados, mas sim como uma Organização Internacional Governamental, “(...) *Estrutura institucional formal que transcende as fronteiras nacionais, criada por acordo multilateral entre Estados. Traduz vontade política de cooperação e é dotada de organismos permanentes encarregados da concretização dos objectivos da organização. É estabelecida por tratado, embora seja possível a expansão das suas competências para fazer face a novas situações. Deste modo, embora os Estados retenham a autoridade em última instância, as organizações internacionais constituem um meio para actividades de cooperação e oferecem múltiplos canais de comunicação, que em diferentes níveis ultrapassam as estruturas diplomáticas tradicionais.*” (Sousa, 2005:148). Assim, os Estados continuariam a deter o controlo das suas ações num plano internacional, apenas teriam de respeitar as regras e leis impostas pelo Organismo, mas continuaria a caber aos Estados, na sua relação intergovernamental, a decisão sobre o futuro do Sistema Internacional.

Outra das disparidades facilmente identificáveis através deste documento, em relação ao trabalho da Sociedade das Nações, é a questão do desenvolvimento, que seria talvez a ação mais discutida no núcleo das Nações Unidas, isto é, mais do que a prevenção de conflitos, as Nações Unidas comprometiam-se, de forma vinculada, a desenvolver todas as áreas de atuação da Organização. “(...) *The Charter recognized the need for development action on a global scale—to improve the standards of living of people universally and to promote full employment and conditions of economic and social progress in all parts of the world. The economic and social advances were also to be pursued with full respect for human rights and fundamental freedoms.*” (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2004:6). Esta afirmação forte de necessidade de desenvolvimento, surpreendeu a Comunidade Internacional, uma Comunidade onde a sua principal preocupação assentava na recuperação vagarosa de mais um conflito

massivo, e que assistia agora à assinatura de um documento “futurista” ou aparentemente inalcançável na linha temporal em que a concepção das Nações Unidas estava inserida.

Através da Carta das Nações Unidas, este Organismo é dotado de liberdade de atuação em todas as áreas das Relações Internacionais, garantindo personalidade jurídica para sancionar aqueles que inseridos no Organismo, infringam qualquer lei assumida em tratados ou convenções criadas pela Organização das Nações Unidas. Um importante passo que beneficiou a base jurídica das Nações Unidas, foi a permanência após o término da Sociedade das Nações, do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, que passou a ser denominado como Tribunal Internacional de Justiça e que se tornou parte integrante da Carta das Nações Unidas. Nele foi definido que todos os Estados-Membros das Nações Unidas (51 membros na data da criação), estariam automaticamente inseridos no seio do Tribunal, apesar de também existir a possibilidade de aderência a Estados não inseridos nas Nações Unidas. O caráter regulador deste Organismo, que dotava desde a sua criação, de mecanismos capazes para atuar legitimamente no seio da Sociedade Internacional, atribuía-lhe uma dimensão que a Sociedade das Nações não detinha nos séculos anteriores, ou seja, a Organização das Nações Unidas encontrava-se assim preparada para agir de maneira efetiva e legítima sob qualquer ameaça ao Sistema Internacional.

3. 2 . A apreensão no futuro humanitário: Declaração Universal dos Direitos do Homem

Como foi referido anteriormente, a atuação das Nações Unidas não iria ser restringida à manutenção da paz ou *peacekeeping*, num caráter tradicional de preocupação única com a prevenção de conflitos, como ficou patente na Carta das Nações Unidas, mas sim numa abordagem abrangente que assumia que para alcançar a paz, era necessário que todas as áreas de influência internacional fossem abordadas de forma igual, séria e com perspectivas de desenvolvimento. Uma das áreas que indubitavelmente foi mais fustigada, foi os Direitos Humanos, tantas vezes um domínio “trucidado” pelos conflitos estatais, não apenas ao longo do século XX, com o despoitar das duas grandes guerras, mas também por toda a história internacional, onde nunca foram criados mecanismos capazes de efetivamente garantirem a liberdade e a segurança da vida humana.

E apesar da Declaração Universal dos Direitos do Homem, documento criado no seio das Nações Unidas em 1948, não possuir qualquer obrigatoriedade legal, a representação do objetivo de preservação da vida humana na Carta das Nações Unidas e a concepção deste documento, assumiam-se como uma demonstração forte da vontade das Nações Unidas, em não compactuar com qualquer abuso ou ameaça à vida humana. Ao longo de 30 artigos foram definidas as bases de proteção do Individuo e de tudo o que ele representa, num dos documentos de maior relevância para o Sistema Internacional, que iria ser o principal ponto

de referência para a Comissão para os Direitos Humanos das Nações Unidas, criada em 1946. *“Proclama a presente Declaração Universal dos Direitos do Homem como ideal comum a atingir por todos os povos e todas as nações, a fim de que todos os indivíduos e todos os órgãos da sociedade, tendo-a constantemente no espírito, se esforcem, pelo ensino e pela educação, por desenvolver o respeito desses direitos e liberdades e por promover, por medidas progressivas de ordem nacional e internacional, o seu reconhecimento e a sua aplicação universais e efectivos tanto entre as populações dos próprios Estados membros como entre as dos territórios colocados sob a sua jurisdição.”*²⁸. A influência deste documento na luta pelos Direitos Humanos, originou também a criação de dois tratados sobre os Direitos do Homem no seio das Nações Unidas na década de 60, o Pacto Internacional dos Direitos Civis e Políticos, e o Pacto Internacional dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais que em conjunto com a Declaração, formam instrumentos de inequívoca importância para a Organização das Nações Unidas na defesa dos Direitos Humanos.

Assistia-se então, a uma resposta inicial firme da Organização das Nações Unidas, na garantia de que a prevenção de conflitos assumia um carácter mais amplo do que a mera resolução política e diplomática entre Estados, mas pelo contrário, demonstrava que a salvaguarda do ser humano, com direitos universais, era o núcleo de interesse para todas as ações políticas internas e externas no seio da Organização. O intuito da Organização das Nações Unidas na área dos Direitos Humanos, envolvia assim uma dimensão que suplantava a proteção da vida humana, mas pautava-se simultaneamente pelo desenvolvimento do ser humano, com a criação de mecanismos universais para que todos detenham as mesmas condições mínimas para prosperar, e eliminar todos os obstáculos a esse desenvolvimento, tais como a discriminação racial e cultural, e a promoção efetiva da justiça social, liberdade de pensamento e de género, direitos a educação básica e a participação democrática, direito a saúde e principalmente liberdade igualitária.

Apesar de efetivamente existir uma discussão acesa e prioritária sobre a defesa dos Direitos Humanos, nas primeiras décadas das Nações Unidas, este domínio não constituiu a ação prioritária do Organismo nas décadas de 50, 60 e 70, como era esperado, muitas vezes sendo esvanecida com a preocupação económica e política, *“Despite adoption of the Universal Declaration of Human Rights in 1948, concern with and promotion of human rights as such often played little part in the UN’s early work on economic and social development. The fulfillment of many economic and social rights was certainly implicit in UN concerns and actions for economic and social advance, but references to rights in this work were few and far between. Moreover, political and civil and even cultural rights mostly got forgotten or ignored in economic writing on development and were treated more as a matter of political and ideological debate in the UN.”* (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2004:8).

²⁸ Declaração Universal dos Direitos do Homem. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIIPAG3_1_3.htm>. [acedido em 22 de Março de 2016]

Sendo claro que, o pós-segunda guerra exigia novamente o redesenhar do mapa geopolítico europeu, e um planeamento de recuperação económica e política profundo, as condicionalidades políticas não deveriam obstruir as Nações Unidas do cumprimento exigido em relação aos Direitos Humanos, que como foi assumido na Declaração de 1948, deveriam desempenhar um papel basilar no plano de desenvolvimento da Organização. A importância desta área nas primeiras décadas de existência do organismo não se esvaneceu, como pode parecer, mas foi sim diluída em outras áreas, e dada a abrangência do projeto de desenvolvimento das Nações Unidas, este foi um erro, não vou assumir como aceitável, mas compreensível.

3.3. Estrutura das Nações Unidas: Desafios organizacionais

A Carta das Nações Unidas foi composta por muito mais do que as diretrizes de funcionamento e de direção do projeto de desenvolvimento da Organização, mas nela, encontra-se a estrutura organizacional das Nações Unidas, que indiscutivelmente é núcleo funcional de qualquer organismo. Após o fim inglório da Sociedade das Nações, onde as principais críticas assentavam no caráter organizacional pouco parcial e transparente, as Nações Unidas necessitavam de dar uma resposta forte de organização para o futuro, onde a palavra de ordem teria de ser obrigatoriamente a transparência. Através da Carta das Nações Unidas podemos observar o conjunto de órgãos principais e subsidiários, estes últimos são criados para responder às necessidades progressivas da Organização, nas áreas de intervenção. Além disso, existem outros organismos que também serão criados e abordados posteriormente, criados especificamente para lidar com um determinado âmbito de desenvolvimento.

Entre os órgãos principais, criados no seio das Nações Unidas, está a Assembleia Geral, que se assume como o único órgão da Instituição com representação universal, responsável pela formulação das políticas gerais de atuação das Nações Unidas, aprovar o orçamento financeiro da Organização, deliberar sobre relatórios de outras instituições do Organismo e sobre questões governamentais, além de aprovar a admissão de novos membros e o poder de fazer recomendações aos membros do Conselho de Segurança.²⁹ Embora não detenha o poder legislativo de um Parlamento, todos os membros representativos de Estado (no máximo 5 elementos por Estado), possuem um voto único na decisão das matérias da

²⁹ “(...) All 193 Member States of the UN are represented in the General Assembly, making it the only UN body with universal representation. Each year, in September, the full UN membership meets in the General Assembly Hall in New York for the annual General Assembly session, and general debate, which many heads of state attend and address. Decisions on important questions, such as those on peace and security, admission of new members and budgetary matters, require a two-thirds majority of the General Assembly. Decisions on other questions are by simple majority.” Vide a este respeito: United Nations. Main Organs. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/about-un/main-organs/index.html>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

Assembleia, independentemente do seu poder económico ou financeiro, o que como se pode verificar assume-se como uma dinâmica organizacional mais parcial e menos volátil do que aquela verificada pela Sociedade das Nações. Além disso, as decisões tomadas nas reuniões da Assembleia têm de ser aceites por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes, reuniões essas que decorrem anualmente, ou em situações extraordinárias convocadas pelo Secretário-Geral. O presidente do órgão é eleito anualmente por todos os membros da Assembleia das Nações Unidas.³⁰

O Conselho de Segurança das Nações Unidas é também, um dos Órgãos mais importantes, e responsável por uma das áreas mais sensíveis do Sistema Internacional, a manutenção da paz e da segurança internacional, onde a Assembleia lhe atribui completa liberdade e autoridade de atuação nesses âmbitos, nunca abdicando dos princípios e objetivos gerais da Organização, representados na Carta. O Conselho terá de reportar anualmente, ou em casos extraordinários em períodos mais curtos, relatórios para apreciação da Assembleia. Na sua fundação, a composição do Conselho abarcava 15 membros, com os Estados Unidos, China, URSS, França, Reino Unido e Irlanda do Norte, como membros permanentes, ficando a Assembleia com o papel de eleger mais 10 membros não permanentes através do seu trabalho e empenho na área da manutenção da paz, e promovendo um equilíbrio geográfico equitativo. Cada Estado-Membro tem um representante e direito a um voto, e apesar do número limitado de Estados-Membros inseridos oficialmente no Conselho, qualquer um dos Estados-Membros da Organização poderá ser convidado pelo Conselho a participar nas reuniões se o seu envolvimento se mostrar relevante, apesar de não dispor de poder de voto.³¹

³⁰ “Segundo o artº. 18 1. Cada membro da Assembleia Geral terá um voto. 2. As decisões da Assembleia Geral sobre questões importantes serão tomadas por maioria de dois terços dos membros presentes e votantes. Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. (...) A Assembleia Geral reunir-se-á em sessões anuais ordinárias e em sessões extraordinárias sempre que as circunstâncias o exigirem. As sessões extraordinárias serão convocadas pelo Secretário-Geral, a pedido do Conselho de Segurança ou da maioria dos membros das Nações Unidas.

Artº. 21 A Assembleia Geral adoptará o seu próprio regulamento e elegerá o seu presidente por cada sessão. Vide a este respeito: Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

³¹ Segundo o artº. 23 1. O Conselho de Segurança será constituído por 15 membros das Nações Unidas. A República da China, a França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (***), o Reino Unido da Grã-Bretanha e a Irlanda do Norte e os Estados Unidos da América serão membros permanentes do Conselho de Segurança. A Assembleia Geral elegerá 10 outros membros das Nações Unidas para membros não permanentes do Conselho de Segurança, tendo especialmente em vista, em primeiro lugar, a contribuição dos membros das Nações Unidas para a manutenção da paz e da segurança internacionais e para os outros objectivos da Organização e também uma distribuição geográfica equitativa. (...) Artº. 27 1. Cada membro do Conselho de Segurança terá um voto. 2. As decisões do Conselho de Segurança, em questões de procedimento, serão tomadas por um voto afirmativo de nove membros. (...) Artº. 31 Qualquer membro das Nações Unidas que não seja membro do Conselho de Segurança poderá participar, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão submetida ao Conselho de Segurança, sempre que este considere que os interesses do referido membro estão especialmente em jogo. Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>>. [Acedido em 23 de Março de 2016]

Como está definido na Carta das Nações Unidas, qualquer resolução de disputa estatal será primeiramente resolvida através de meios diplomáticos, sejam eles a negociação, inquérito, mediação ou conciliação, para além de ter o poder de aconselhar qualquer uma das partes envolvidas numa disputa, podendo criar medidas provisórias que sustentem o conflito até que seja alcançada uma decisão definitiva. Todas as ações tomadas pelo Conselho devem ser tomadas com o profundo conhecimento que são necessárias para evitar a violência, porém se for verificado que em última instância o conflito ou disputa põe em causa a segurança e a paz internacional, o Conselho tem a legitimidade, seja por via naval, aérea ou terrestre, tomar as ações necessárias para reestabelecer a paz e a segurança. Os meios usados serão disponibilizados não só pelos membros do Conselho, mas todos os membros das Nações Unidas que se comprometeram no auxílio ao restabelecimento da segurança internacional. Com isto, o Conselho de Segurança encontrava-se capacitado na resposta a qualquer tipo de ameaça à paz internacional, provido de armamento utilizado em última instância, mas com a clara consciência que a via diplomática será sempre a ferramenta mais importante para reestabelecer a paz e a segurança internacional.³²

Outros dos órgãos principais, representado na Carta das Nações Unidas é o Conselho Económico e Social (ECOSOC). O trabalho deste Conselho debruçasse sobre o estudo de matérias internacionais de cariz económico, social, cultural, educacional e de saúde, com a elaboração de relatórios sobre as determinadas áreas que deverão ser apresentados na Assembleia Geral. Este Conselho, poderá também ter um papel ativo da defesa dos Direitos Humanos, podendo fazer recomendações à Assembleia sobre a direção que as Nações Unidas devem tomar sobre essa matéria, para além de terem a responsabilidade de preparar Convenções e Conferências Internacionais sobre as áreas nas quais o ECOSOC está inserido, desde que exista a aprovação em Assembleia. O Conselho Económico e Social detém autonomia para criar a sua própria organização funcional, seja ao nível da data de reuniões ou da escolha do presidente do Conselho.³³ Este órgão, por deter uma massiva abrangência,

³² “(...) Artº. 33 1. As partes numa controvérsia, que possa vir a constituir uma ameaça à paz e à segurança internacionais, procurarão, antes de tudo, chegar a uma solução por negociação, inquérito, mediação, conciliação, arbitragem, via judicial, recurso a organizações ou acordos regionais, ou qualquer outro meio pacífico à sua escolha. 2. O Conselho de Segurança convidará, se o julgar necessário, as referidas partes a resolver por tais meios as suas controvérsias. (...) Artº. 43 1. Todos os membros das Nações Unidas se comprometem, a fim de contribuir para a manutenção da paz e da segurança internacionais, a proporcionar ao Conselho de Segurança, a seu pedido e em conformidade com um acordo ou acordos especiais, forças armadas, assistência e facilidades, inclusive direitos de passagem, necessários à manutenção da paz e da segurança internacionais. Vide a este respeito: Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

³³ “(...) Artº. 62 1. O Conselho Económico e Social poderá fazer ou iniciar estudos e relatórios a respeito de assuntos internacionais de carácter económico, social, cultural, educacional, de saúde e conexos, e poderá fazer recomendações a respeito de tais assuntos à Assembleia Geral, aos membros das Nações Unidas e às organizações especializadas interessadas. 2. Poderá fazer recomendações destinadas a assegurar o respeito efectivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos. 3. Poderá preparar, sobre assuntos da sua competência, projectos de convenções a submetidos à Assembleia Geral. 4. Poderá convocar, de acordo com as regras estipuladas pelas Nações Unidas,

assume uma importância basilar no presente e futuro das Nações Unidas, não apenas pela necessidade de atuar em áreas intrinsecamente relacionadas como a economia, a justiça social, educação e direitos humanos, mas como têm a obrigação de promover o seu trabalho, não só no núcleo das Nações Unidas, mas também na promoção da importância das áreas de intervenção por toda a Comunidade Internacional.

O Conselho de Tutela, que têm também a sua génese na Carta das Nações Unidas, desempenhou desde a sua criação, um papel muito similar àquele desempenhado pelo Sistema de Mandatos da Sociedade das Nações, que foi muito criticado pela sua disfunção e parcialidade. O seu principal objetivo era averiguar o progresso económico, social, político e educacional dos territórios sob tutela de Países mais fortes e membros das Nações Unidas, garantindo que a atuação do País tutelador, seja benéfica para que progressivamente seja possível desenvolver o território tutelado, até que haja capacidade para garantir a sua independência e autogovernabilidade. Através de relatórios periódicos discutidos na Assembleia e a marcação de visitas ao território, é garantida a sustentabilidade do projeto para que a autodeterminação da população de um determinado território não seja comprometida, podendo pedir auxílio ao Conselho Económico e Social quando a área em questão não for da sua abrangência.³⁴

Esta interdependência entre os órgãos das Nações Unidas, é efetivamente algo muito positivo, pois não só assegura uma atuação mais completa e eficaz, mas também cria um ambiente saudável de cooperação e diálogo entre os diversos órgãos, que apesar de serem responsáveis por “pelouros” distintos, trabalham lado-a-lado para benefício global da Organização das Nações Unidas. Desde a sua criação, onze territórios (alguns do antigo Sistema de Mandatos e outros, resultantes do pós-Segunda Guerra) ficaram sob a supervisão de sete Estados-Membros que consecutivamente, durante as décadas seguintes foram alcançando a sua independência e governação, atingindo o sucesso total no ano de 1994, quando todos os territórios que foram colocados sob tutela em 1945, alcançaram a independência. Em 1994, após o cumprimento dos objetivos propostos, este órgão cessou as suas funções.³⁵

conferências internacionais sobre assuntos da sua competência.” Vide a este respeito: Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

³⁴ “(...) Artº. 76 “As finalidades básicas do regime de tutela, de acordo com os objectivos das Nações Unidas enumerados no Artº. 1 da presente Carta, serão: a. Consolidar a paz e a segurança internacionais; b. Fomentar o programa político, económico, social e educacional dos habitantes dos territórios sob tutela e o seu desenvolvimento progressivo para alcançar governo próprio ou independência, como mais convenha às circunstâncias particulares de cada território e dos seus habitantes e aos desejos livremente expressos dos povos interessados e como for previsto nos termos de cada acordo de tutela.” Vide a este respeito: Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>> [acedido em 23 de Março de 2016]

³⁵ “(...) The Trusteeship Council was established in 1945 by the UN Charter, under Chapter XIII, to provide international supervision for 11 Trust Territories that had been placed under the administration

A responsabilidade judicial das Nações Unidas ficaria a cargo do Tribunal Internacional de Justiça, como foi referido anteriormente, e que funciona de acordo com o Estatuto anexo, com base no Estatuto do Tribunal Permanente de Justiça Internacional, e é parte integrante da Carta das Nações Unidas. Todos os Membros das Nações Unidas estão inseridos no Estatuto do Tribunal, e um Estado que não faça parte das Nações Unidas pode, após votação positiva da Assembleia, assegurar a sua participação no Tribunal. Todos os Membros comprometem-se a aceitar as decisões deste órgão judicial, e qualquer falha ou incumprimento de uma das partes, dá à outra a legitimidade de recorrer ao Conselho de Segurança, que poderá fazer recomendações e até decisões sobre as medidas a tomar. Tal como se verificou no Conselho de Tutela e no Conselho Económico e Social, também neste caso o Tribunal pode ser chamado para auxiliar a Assembleia numa área da sua abrangência.³⁶

Por fim, encontramos o Secretariado, composto pelo Secretário-Geral das Nações Unidas, que assume o papel mais amplo no seio do Organismo, onde as suas funções não se limitam a ser desempenhadas no Secretariado, mas detêm poder de influência em todos os outros órgãos das Nações Unidas, estando presente em todas as reuniões da Assembleia, Conselho de Segurança, Económico e Social, e de Tutela, tendo poder para comunicar ao Conselho de Segurança sobre qualquer ameaça à segurança internacional que necessite de ser sustida.³⁷No Secretariado, encontramos o maior número de membros da Organização, que podem ou não, trabalhar diretamente na sede das Nações Unidas, e são responsáveis não só pela área burocrática da Organização, recebendo indicações da Assembleia e Conselho de Segurança sobre as suas tarefas diárias, mas também se encontram numa escala global, inseridos em missões de *peacekeeping*, e outros postos de serviço das Nações Unidas por todo o Mundo.³⁸ O âmbito global deste órgão exige o recrutamento constante de staff, para

of seven Member States, and ensure that adequate steps were taken to prepare the Territories for self-government and independence. By 1994, all Trust Territories had attained self-government or independence. The Trusteeship Council suspended operation on 1 November 1994. Vide a este respeito: United Nations. Main Organs. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/about-un/main-organs/index.html>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

³⁶ “(...) Artº. 92 O Tribunal (*) Internacional de Justiça será o principal órgão judicial das Nações Unidas. Funcionará de acordo com o Estatuto anexo, que é baseado no Estatuto do Tribunal (*) Permanente de Justiça Internacional e forma parte integrante da presente Carta. Artº. 93 1. Todos os membros das Nações Unidas são *ipso facto* partes no Estatuto do Tribunal (*) Internacional de Justiça. 2. Um Estado que não for membro das Nações Unidas poderá tornar-se parte no Estatuto do Tribunal (*) Internacional de Justiça, em condições que serão determinadas, em cada caso, pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança. Vide a este respeito: Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>> [acedido em 23 de Março de 2016]

³⁷ “(...) Artº. 98 O Secretário-Geral actuará nesta qualidade em todas as reuniões da Assembleia Geral, do Conselho de Segurança, do Conselho Económico e Social e do Conselho de Tutela e desempenhará outras funções que lhe forem atribuídas por estes órgãos. O Secretário-Geral fará um relatório anual à Assembleia Geral sobre os trabalhos da Organização. Vide a este respeito: Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

³⁸ “The Secretariat comprises the Secretary-General and tens of thousands of international UN staff members who carry out the day-to-day work of the UN as mandated by the General Assembly and the Organization’s other principal organs. The Secretary-General is chief administrative officer of the Organization, appointed by the General Assembly on the recommendation of the Security Council for a

sustentar as diferentes áreas de atuação das Nações Unidas, que foi identificada como a principal lacuna do Secretariado da Sociedade das Nações.

No decorrer do percurso das Nações Unidas, foram criadas outras agências especializadas e Fundos com uma direção focalizada, e que atuam paralelamente com os órgãos principais da Organização das Nações Unidas. Entre as mais relevantes encontram-se o Banco Mundial (sucessor do BIRD), agência especializada do Sistema Económico de Bretton Woods, a Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, O Programa de Alimentação Mundial, a Organização Internacional do Trabalho e a Organização Mundial de Saúde (que “sobreviveram” ao fim da Sociedade das Nações), o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, a Organização para o Desenvolvimento Industrial, o Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF), O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, para além da já referida UNESCO.³⁹ Em relação ao número de Estados-Membros do Organismo, na data da sua criação, as Nações Unidas contavam com 53 membros, contando até ao ano de 2015, com 193 membros.

five-year, renewable term. UN staff members are recruited internationally and locally, and work in duty stations and on peacekeeping missions all around the world. But serving the cause of peace in a violent world is a dangerous occupation. Since the founding of the United Nations, hundreds of brave men and women have given their lives in its service. Vide a este respeito: United Nations. Main Organs. Em un.org. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/about-un/main-organs/index.html>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

³⁹ “(...) *PNUD*- O Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, trabalha em quase 170 Países e territórios, ajudando a erradicar a pobreza, reduzir as desigualdades para que os Países possam sustentar o seu progresso. Como uma agência de desenvolvimento das Nações Unidas, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento desempenha um papel crítico na ajuda a que países alcancem os objetivos de desenvolvimento sustentável.

UNICEF- A UNICEF proporciona assistência para o desenvolvimento a longo prazo humanitário a crianças e mães.

ACNUR- O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados, protege refugiados a nível mundial e facilita o seu regresso a casa.

PAM- O Programa de Alimentação Mundial procura erradicar a fome e a desnutrição. É a maior agência humanitária do mundo. Todos os anos, o Programa alimenta quase 80 milhões de pessoas em 75.

Banco Mundial - O Banco Mundial foca-se na redução da pobreza e na melhoria dos padrões de vida a nível mundial, através do empréstimo de empréstimos com baixo-interesse, crédito de interesse livre, e concede condições de desenvolvimento a países subdesenvolvidos para a educação, saúde, infraestruturas e comunicação, entre outras matérias. O Banco Mundial trabalha em mais de 100 países.

OMS- A Organização Mundial de Saúde é responsável pelo objetivo de criar campanhas de vacinação global, responder a emergências de saúde pública, na defesa contra pandemias, e abrir caminho para campanhas de erradicação contra doenças como polio e malária.

UNESCO- A Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura, foca-se em tudo, desde treino de professores para ajudar a melhorar a educação a nível mundial, a proteger locais históricos e culturais por todo o mundo.

OIT- A Organização Internacional de Trabalho, promove internacionalmente o direito dos trabalhadores através da formulação de padrões de liberdade de associativismo, a abolição de trabalho forçado e igualdade de tratamento e oportunidades.

FAO- *A Organização das Nações Unidas para a Alimentação e Agricultura, promove esforços internacionais para combater a fome. É simultaneamente um fórum para acordos negociais entre países desenvolvidos e subdesenvolvidos que são a fonte de conhecimento técnico, e informação para a ajuda ao desenvolvimento.*” Vide a este respeito: *United Nations. Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others*. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.html>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

Capítulo IV - O papel da Governança Global na atuação da Organização das Nações Unidas

O desafio das Nações Unidas na atuação abrangente sobre as diversas áreas de desenvolvimento pressupunha que a Organização fosse capaz de se tornar o “ator principal” do Sistema Internacional, que não fosse, simultaneamente, “refém” do caráter multilateral e interdependente das suas numerosas agências e organismos, que constituíam o possível enfraquecimento de um projeto global, se a sua gestão não fosse efetiva. Daí a importância da Governança Global como um mecanismo multilateral, coordenador das relações de interdependência entre todos os atores do Sistema Internacional, principalmente na complexidade de gestão de todos os subórgãos e agências acima referidos. Nas palavras de Knight (2000:158) :

It seemed reasonable, in 1945, to conceive of a single international organization with the task of global governing. The UN Charter, in part, reflected this thinking; it also reflected the views of realists who wanted to protect the concept of sovereignty from the encroachment of centralized global governing arrangements. So at least there was a recognition from the beginning that the UN would not be the only mechanism of global governance”.

Este termo de Governança Global, apesar de só ter sido desenvolvido com mais afinco na década de 90, era a chave para o sucesso das Nações Unidas, onde era necessário o reconhecimento de que o projeto da Organização, pelo seu caráter difuso, necessitava de assumir elos cooperativos com as mais variadas Instituições, e só uma atuação eficiente em todas as áreas de abrangência, poderia significar que o desenvolvimento do Sistema Internacional, fosse efetivamente uma realidade. A “boa” governança, implicaria que as mais variadas áreas de atuação das Nações Unidas fossem trabalhadas de forma igual e tivessem os resultados desejados isto é, para que a governança seja efetiva, é necessária uma cooperação perfeita entre todas os órgãos e agências do Sistema Internacional, garantindo que a atuação nos diversos âmbitos de abrangência não fosse feita de forma isolada, mas que o desenvolvimento de uma área de alcance das Nações Unidas, não comprometesse o progresso de outra, para isto, as diversas áreas teriam de ser desenvolvidas na mesma linha temporal, e com a mesma relevância, porque o reconhecimento do multilateralismo das Nações Unidas, compelia a organização a desenvolver de forma igualitária as diversos âmbitos do organismo. A governança global pressupõe também, uma ligação próxima entre as políticas internas e externas do Estado, os Estados-Membros das Nações Unidas eram compelidos a adequar as políticas internas, de acordo com aquelas assumidas a nível internacional, para que as clivagens políticas não constituíssem um obstáculo para os objetivos de desenvolvimento, pois

os decisores políticos, apesar de acentos num panorama multilateral, continuavam a ser os Estados, na sua essência protetores e nacionalistas.⁴⁰

Com isto, podemos identificar os obstáculos a uma “boa” governança, e sobretudo a dificuldade e exigência do projeto das Nações Unidas, que implicava uma simbiose perfeita entre todos os órgãos, agências e fundos, e entre todas as áreas de atuação do Organismo, para que as Nações Unidas não fosse configurada simplesmente como uma “ferramenta” de sensibilização e consciencialização da Comunidade Internacional, mas como um mecanismo prático capaz de regular o Sistema Internacional. Nos capítulos seguintes, irei abordar a atuação das Nações Unidas nas diferentes áreas e só posteriormente irei realizar uma abordagem ao progresso da Organização, ao nível da efetivação da Governança Global.

4.1 - Abordagem securitária: Desafios à Segurança Internacional e *peacekeeping*

Como foi dito, um dos maiores desafios que se apresentavam à Organização das Nações Unidas estavam direcionados para a alteração das dinâmicas preventivas em relação à manutenção da paz, isto é, tornava-se essencial demonstrar à Comunidade Internacional, que para manter a segurança e a paz internacional, era obrigatório ir mais além do que a mera prevenção e resolução de conflitos, mas que as áreas económicas, sociais, saúde e direitos humanos desempenhavam uma função tão ou mais importante do que a própria *peacekeeping*, criando um *framework* global para alcançar a “boa” governança. Nesta linha de pensamento, era preponderante que os Estados vislumbrassem que o poder militar não era a única forma de garantir a sua soberania e poder. *“However, the discussion of security has expanded horizontally beyond military issues to take into account others, such as the economy, the environment, health, gender, and culture, in the context of an expansion of core values to include welfare and identity.”* (Macfarlane; Khong, 2006:24). Para poder atuar a uma escala global, as Nações Unidas não poderiam ser um mecanismo apenas preparado para lidar com as ameaças que decorriam no panorama atual, mas tal como foi identificado no conteúdo da sua Carta, tinham de assumir uma posição “futurista”, capaz de pensar no futuro, de prever e delinear soluções para progressivos obstáculos, porque e parafraseando George Santayana, *“Those who cannot remember the past are condemned to repeat it.”*

No âmbito securitário, a Organização das Nações Unidas estava consciente que mais do que melhorar a abordagem estatal na atuação interna a nível securitário, o foco teria de estar direcionado para a relação externa entre Estados, porque a imprevisibilidade e o choque

⁴⁰ “It is worth noting a major disconnect in global governance. While the source and scale of most of today’s pressing challenges are global, and any effective solution to them must also be global, the policy authority for tackling them remains vested in states.” Vide a este respeito: “The UN’s Role in Global Governance” (2009). *United Nations Intellectual History Project*. Ralph Bunche Institute for International Studies. p. 3,4

político entre os diversos Países continuavam a constituir a principal ameaça à segurança internacional. O compromisso reiterado na Carta das Nações Unidas, de que pela primeira vez na história, os Estados se comprometiam a resolver os seus conflitos e disputas por meios pacíficos, delegando a sua resolução para um órgão internacional (Conselho de Segurança), agourava um futuro securitário mais constante, e acima de tudo previsível, porque uma das maiores preocupações não só para a Organização, mas também para todo o Sistema Internacional, era uma ameaça à segurança e paz global que não fosse “diagnosticada” previamente, e com um sistema de Segurança Coletiva implantado na Carta das Nações Unidas, a Organização detinha idealmente, os meios para antecipar e prever qualquer disputa, desde que os Estado-Membros respeitassem as normas a que se comprometeram. Já no âmbito da prevenção de conflitos, o princípio de Segurança Coletiva (defendido por Wilson, no legado da Sociedade das Nações) está intrinsecamente relacionado com a questão do poder político e da legitimidade do Estado, e une uma ideia claramente utópica, da necessidade de os Estados usufruírem de um poder igualitário.

Nas palavras de Sousa (2005:168):

“(...) A teoria da segurança colectiva baseia-se na assunção de que a guerra e os conflitos internacionais estão enraizados na insegurança e incertezas das políticas de poder. Sugere que os Estados, desde que se comprometam a defender-se mutuamente, têm capacidade, quer para prevenir a agressão, quer para punir um transgressor, se a ordem internacional for quebrada. O sucesso da segurança colectiva depende de três condições: os Estados deverão ter uma dimensão semelhante de forma a não haver um poder preponderante; todos os Estados têm de estar dispostos a assumir os custos e responsabilidade de defesa mútua; e deverá haver um organismo internacional com autoridade moral e capacidade militar para actuar sempre que necessário.”

Ao longo das décadas de atuação securitária das Nações Unidas, os “capacetes azuis”, que tal como foi referido anteriormente, é financiado não só economicamente, mas através de militares e armamento por todos os membros do Organismo, realiza operações de *peacekeeping*, em territórios sob risco securitário, e onde muitas das vezes, devido à abrangência regional ou sub-regional de atuação, atuam cooperativamente com outros Organismos como a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia, União Africana e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO). Estas missões, têm como base maioritária, a manutenção do cessar-fogo nesses territórios e normalizar as zonas de conflito, com um patrulhamento constante dessas áreas, preparando, quando possível, uma resolução pacífica do conflito. Uma das maiores críticas assumidas perante estas missões, resulta do orçamento despendido para envio e manutenção de tropas nos territórios, existindo ainda hoje alguma controvérsia por parte dos Estados em financiarem projetos, que apesar do reconhecimento da importância destas operações, o seu total sucesso e duração das mesmas não é efetivamente previsto, existindo alguma relutância

em relação ao envio de fundos para matérias onde o nível de imprevisibilidade é naturalmente alto.

As críticas também se acentuaram na atuação pouco conseguida dos “capacetes azuis” no combate para a prevenção de Genocídios, principalmente em Timor e Ruanda, obrigação representada na Convenção para a Prevenção e a Repressão do Crime de Genocídio de 1948. Além disso, em matéria de desarmamento, várias propostas foram feitas no seio do Conselho de Segurança, principalmente entre as décadas de 60 e 80, para que progressivamente fosse possível reduzir o armamento dos Estados, instigado pela emergência da procura nuclear e pela Guerra Fria, que resultou em Conferências para o desarmamento em 1978 e 1988, com resultados positivos na redução das armas químicas e de testes nucleares, porém e apesar do proteção do ser humano, ter ganho outra dimensão com a criação da Organização das Nações Unidas, é inegável que o despontar da Guerra Fria e a duração da mesma, retirou preponderância ao processo de preservação da vida humana, em detrimento da preservação do Estado. “(...) *When the state as a whole was perceived as being subject to an immediate existential threat in an intense bipolar conflict involving a nuclear arms race, a human security perspective seemed irrelevant. However, it does not follow that the notion of protecting individuals disappeared altogether, even during the years when the Cold War was at its most intense.*” (Macfarlane; Khong, 2006:124) Com o crescimento do número de intervenções de paz e o despontar do longo conflito de Guerra Fria, o Conselho de Segurança foi alvo de uma incapacidade crónica para efetivar as suas ações securitárias, o poder de veto nas sessões deste órgão, sobre as decisões no conflito bipolar multiplicaram-se, tornando este órgão durante décadas “refém” da burocracia política, sendo apenas capaz de utilizar o seu mecanismo sancionatório num reduzido número de situações, sendo as mais preponderantes as impostas no *Apartheid* na África do Sul em 1963 e na Rodésia do Sul, dois anos depois.

Com o término da Guerra Fria, assistiu-se a uma renovada abordagem ao princípio da Segurança Coletiva. As “amarras” políticas e burocráticas impostas ao Conselho de Segurança durante este período esvaneceram-se, permitindo à Organização levar a cabo a expansão das suas missões de paz, muito para além do mero patrulhamento do território, conseguindo abarcar uma dimensão mais humanitária de ajuda à recuperação social dos territórios num trabalho mais focalizado e abrangente, alterando progressivamente o foco de atuação em conflitos entre Estados, para guerras civis e conflitos intraestatais, obrigando ao aumento natural do número de *peacekeepers* no terreno.

Com isto, encontramos, desde a década de 90 até à atualidade, um Sistema Securitário mais completo e preparado, que inegavelmente ultrapassou e continua a ultrapassar fases árduas, no “combate” a regimes ultranacionalistas e em áreas regionais onde o clima acentua-se progressivamente como desfavorável à adaptação de ideais

democráticos e cooperativos, o que exige uma cooperação extensa entre as mais variadas Instituições Internacionais, que mesmo atuando fora deste âmbito, possuem uma obrigação humana, universal e inegável de contribuir para que a atuação da Organização das Nações Unidas a nível securitário, seja cada vez mais vislumbrada, como um “pelouro” essencial para a preservação e desenvolvimento da vida humana, e de uma paz sustentável a médio e longo prazo.

Exigia-se assim, uma readaptação dos meios de atuação das Nações Unidas tradicionais para uma abordagem holística, originando a criação em 1992 do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, como elemento coordenador das ações dos “capacetes azuis” nas missões de paz, e que abarcou consigo na redação do documento de 1992, “Uma Agenda para a Paz”, renovadas classificações das operações de Paz, como o *Peacemaking*, nomeadamente:

“(…) generally includes measures to address conflicts in progress and usually involves diplomatic action to bring hostile parties to a negotiated agreement.”⁴¹, Peace enforcement, “(…) involves the application of a range of coercive measures, including the use of military force. It requires the explicit authorization of the Security Council.”⁴², e Peacebuilding, “(…) aims to reduce the risk of lapsing or relapsing into conflict by strengthening national capacities at all levels for conflict management, and to lay the foundation for sustainable peace and development. It is a complex, long-term process of creating the necessary conditions for sustainable peace. Peacebuilding measures address core issues that effect the functioning of society and the State, and seek to enhance the capacity of the State to effectively and legitimately carry out its core functions.”⁴³

Estas dinâmicas multidimensionais em clima de prevenção de conflito, podem ser assumidas como um exemplo positivo de “boa governança” global, na medida, em que existiu por parte das Nações Unidas, uma efetivação estrutural das estratégias das missões de peacekeeping, alicerçado por um framework entre a importância do desenvolvimento humano, como propulsora da Governança Global, isto é, a organização estrutural introduzida com estas dinâmicas, garante uma atuação mais abrangente para o desenvolvimento sustentável em conflitos regionais, transportando as políticas internas para a esfera internacional.

⁴¹ Peacekeeping Operations. Peace and Security. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>. [acedido em 24 de Março de 2016]

⁴² Ibidem.

⁴³ Ibidem.

4.2 - Plano Socioeconómico: Perspetivas de Desenvolvimento Sustentável

Com o findar da Segunda Guerra, a recuperação europeia teria de ser alcançada através de uma reestruturação económica e social. A sombra da Grande Depressão do fim da década de 20 continuava presente, e era importante garantir que a Organização das Nações Unidas conseguia demonstrar perante todo o Sistema Internacional, que as bases que iriam reerguer a economia mundial assumiam contornos globais, isto é, era importante que todos os Estados-Membros assumissem o compromisso de economicamente aceitar e promover os ideais das Nações Unidas. Este não pode ser um Organismo que direcione a sua visão económica para os Países mais fortes, mas sim, deve criar condições para que Países mais fragilizados consigam atingir altos níveis de desenvolvimento e só assim, alcançar a tal igualdade de poder, que se evidencia tão utópica no Sistema Internacional em que estamos inseridos.

E esse exemplo deve vir de cima, e quando refiro isto, regressando à génese da Organização, refiro-me sobretudo à posição económica dos Estados Unidos, o grande impulsionador do projeto das Nações Unidas, mas que economicamente chegou ao fim da segunda grande guerra como uma das economias mais protegidas do Mundo.⁴⁴ Este protecionismo americano, não poderia de forma alguma refletir o posicionamento das Nações Unidas na área económica. Para um Organismo abrangente, amplo, de cooperação intergovernamental e estatal, não faria sentido uma abordagem protecionista, que gere desconfiança, falta de transparência e parcialidade, mas pelo contrário a necessidade de interdependência estatal, necessitava de um sistema financeiro que favorecesse trocas comerciais e um mercado económico livre, que promova o desenvolvimento.

Esse desenvolvimento que vai ser a doutrina seguida pelas Nações Unidas, em todas as suas áreas de abrangência, incluindo no âmbito económico, que vê pela voz de Henry Truman, em 1949, a introdução pela primeira vez, do conceito de Países subdesenvolvidos,

“The expression “underdeveloped” rapidly gained currency and was almost universally accepted after President Truman’s inaugural address in January 1949. Truman was the first to use the word “underdeveloped,” in the same speech in which he launched the idea of an expanded technical assistance program. He also established the hegemony of the modernization paradigm by dividing the world into developed and underdeveloped countries, between the countries which had reached modernity and those which had not.” (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2004:50).

⁴⁴ “(...) The U.S. not only followed these policies for a century and a half but also remained the world’s most heavily protected economy until World War II.” Vide a este respeito: Jolly, Richard; Emmerij, Louis; Ghai, Dharam; Lapeyre, Frédéric (2004). UN Contributions to Development Thinking and Practice. Indiana University Press, p. 26

A introdução deste conceito, que pretendeu consciencializar a Comunidade Internacional para as disparidades entre, os “agora” denominados Países desenvolvidos e subdesenvolvidos, e a paralela criação de um Programa de Ajuda Financeira, não foram certamente dois acontecimentos isolados, mas surgiram como uma notória mensagem, de primeiro, demonstrar a abertura dos Estados Unidos em termos económicos e financeiros, esvanecendo-se o protecionismo que pautou a economia americana nas décadas anteriores, e segundo, uma demonstração da direção económica que as Nações Unidas pretendia tomar, identificando os territórios com baixos níveis de produtividade, uma inadequada mentalidade para o progresso económico, social e tecnológico, e uma estrutura política rígida, e focalizando o processo de desenvolvimento económico, para Estados onde mais do que as dificuldades económicas, existem repressivas condições sociais e políticas.

Daí, a clara intenção de agregar o campo financeiro e social por parte das Nações Unidas, não só representado no Conselho Económico e Social, mas também pelo caminho de desenvolvimento assumido pela Organização. O objetivo não se pautava, pela simples recuperação económica dos Estados do Sistema Internacional, mas a criação de mecanismos para que existisse indubitavelmente, um crescimento económico sustentável a médio e longo prazo, que fosse complementado com um desenvolvimento social intrinsecamente interligado, e com isto, só assim é que progressivamente se iam reduzir as clivagens políticas, económicas e sociais entre Países desenvolvidos e subdesenvolvidos.

Geograficamente, eram reconhecidos os Países subdesenvolvidos maioritariamente no Continente Africano, e nas regiões do Sudoeste Asiático e Sul-Americano, e que na década de 50 e 60 com o extenso processo de descolonização, surgiram uma lista ampla de territórios à procura da sua independência e desenvolvimento, e que observavam as Nações Unidas como o mecanismo certo para a alcançar. Assim, cabia à Organização, preparar o processo de desenvolvimento económico e social para os Países subdesenvolvidos, ciente das dificuldades não só em relação ao número de Países nessas condições (aproximadamente metade dos Estados era subdesenvolvido), mas também na dificuldade que iria ser, manter uma relação próxima com as comunidades, os líderes políticos e o combate às adversidades geográficas. Porque o papel das Nações Unidas era claro, e seguindo as diretrizes da Carta no Conselho de Tutela, a Organização almejava ser uma interveniente positiva e interventiva, mas sem interferir com a administração do território, mas pelo contrário, procurar com a ajuda da Comunidade e dos líderes políticos estatais, encontrar soluções, garantindo que o seu modelo de desenvolvimento era seguido, respeitado e que os territórios progressivamente fossem capazes de atingir a autossustentabilidade, “(...) *The work of the UN regarding economic development in the 1950s and 1960s focused mainly on the ways to get development going. The UN view was clearly on the side of interventionist strategy, in which public intervention and strengthened government capacity played a key role.*” (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2004:51)

E como é que esse desenvolvimento económico e social iria ser alcançado? Primeiro, na relação próxima entre a Organização e as agências financeiras especializadas, como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional, e o Acordo Geral sobre Tarifas e Comércio (substituído em 1995 pela Organização Mundial de Comércio), responsáveis pela salvaguarda financeira do projeto e pela facilitação das trocas comerciais entre os Estados-Membros, e que estavam intrinsecamente próximos dos Fundos criados para o desenvolvimento ao longo das décadas. Segundo, na identificação da modernização como o meio mais veloz e eficiente de alcançar o desenvolvimento nos Países subdesenvolvidos, sobretudo através da industrialização e da modernização dos processos agrícolas, isto é, as Nações Unidas procuraram adaptar o modelo económico ocidental para as Regiões subdesenvolvidas do Sistema Internacional.

“(…) There was something of a Eurocentric bias in development theory. Development thinking in the 1950s and the early 1960s was heavily influenced by the concrete experience of Western economic history. It was the great period of the modernization paradigm and dual models. The path to development was provided by the Western model of development, which underdeveloped countries were supposed to reproduce.” (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2004:50).

Terceiro, na adoção da abordagem neoclássica keynesiana, que não só foi um dos responsáveis pela idealização da criação do Banco Mundial e do Fundo Monetário Internacional, mas também as suas ideias em relação à necessidade de uma atuação forte dos governos nacionais, enquanto dinamizadores de emprego, capazes de mobilizar e alocar recursos, e a sua idealização de um projeto económico internacional multigovernamental, foram uma colossal influência para a atuação económica e financeira das Nações Unidas, principalmente até à década de 70.⁴⁵ E por fim, na coordenação entre o Conselho Económico e Social e os vários Fundos e Programas de assistência da Organização das Nações Unidas para o desenvolvimento, nas matérias de financiamento e reformas económicas. Também nesta matéria, foi criada a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (nasceu em 1966, mas só se tornou agência especializada das Nações Unidas em 1985), responsável pela ajuda a Países com economias fragilizadas e subdesenvolvidas, e na promoção do processo de industrialização e de modernização.⁴⁶

⁴⁵ “(…) Finally we must refer to the contribution of Keynes, the person who participated directly in the creation of the Bretton Woods institutions and whose economic ideas directly influenced the economic elements of the UN’s founding Charter. Keynes had started out as a neoclassical economist, albeit a highly original and freethinking one.” Vide a este respeito: Jolly, Richard; Emmerij, Louis; Dharam; Lapeyre, Frédéric (2004). UN Contributions to Development Thinking and Practice. Indiana University Press, p. 89

⁴⁶ “(…) A Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial focasse em três campos programáticos de atividade para suportar países em desenvolvimento e países com economias de transição nos seus esforços para alcançar altos níveis de inclusão e desenvolvimento industrial sustentável, esses níveis são: (i) criar prosperidade partilhada: promover a erradicação da pobreza e a sua inclusão desses projetos, construir capacidades produtivas para a inclusão, e providenciar mais oportunidades para todas as mulheres e homens, tal como a todos os grupos sociais, também através de parcerias entre as partes interessadas envolvidas nos processos de industrialização; (ii) Progredir a

Essa aposta das Nações Unidas na industrialização, como meio basilar para alcançar o desenvolvimento económico e social, exigia uma compreensão e estudo efetivo dos países que já tinham instaurado positivamente o processo de industrialização, para reduzir as dificuldades de adaptação na mobilização de recursos humanos e industriais nos Países subdesenvolvidos. O principal desafio à industrialização nos Países Subdesenvolvidos, encontrava-se na dificuldade em obter capital para acelerar o processo de desenvolvimento, pois os fundos não poderiam ser apenas direcionados para o âmbito industrial, as outras áreas de incidência como a educação e saúde tinham igual ou maior importância e contribuíam para o desenvolvimento social dos Estados, assim, assistiram-se a recomendações para que as Instituições Financeiras fossem capazes de angariar financiamento a médio prazo para sustentar o processo de desenvolvimento, sem que nenhuma das áreas de atuação fosse inferiorizada, mas era basilar encontrar um equilíbrio financeiro para alocar recursos para os diversos âmbitos.

A questão financeira, não era o único entrave ao processo de desenvolvimento, verificando-se um reduzido número de colaboradores, relativamente ao massivo auxílio necessário para os Países subdesenvolvidos, e no desenvolvimento das comunidades internas, principalmente na criação de padrões de desenvolvimento, o que despontou a emergência de Programas de Assistência Técnica, que como é sabido, ainda pautam os processos de desenvolvimento atualmente. Assim, com a procura incessante de mecanismos promotores do processo de desenvolvimento, é criado em 1965, o Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (já referenciado anteriormente), um programa responsável pela coordenação de toda a atividade dessa área, que sucedeu ao Fundo Especial e ao Programa de Expansão de Assistência Técnica, que demonstraram assumir um papel demasiado diluído, reforçando a ideia da necessidade de um órgão completo, com responsabilização acrescida sobre todos os aspetos de desenvolvimento das Nações Unidas, simplificando os processos de trocas e planeamento estrutural, para que esse processo, não fosse apenas mais rapidamente imposto, mas também mais facilmente absorvido, principalmente após o crescimento exponencial de Países independentes com o processo de descolonização.

As dinâmicas deste Programa assentavam numa relação mais próxima com as Comunidades, com a conceção de Programas específicos para cada Estado no seu processo de

competividade das empresas: progredir o célere crescimento económico e industrial, construindo capacidades de troca na sociedade e nas indústrias, e garantir que todos os países possam beneficiar das trocas internacionais e com o progresso tecnológico através da aplicação de políticas modernas de industrialização em conformidade com padrões e normas globais. (iii) Salvaguarda do Ambiente: proporcionar o crescimento sustentável do ambiente, criando instituições capacitadas para indústrias ecológicas através de uma produção tecnológica limpa e recursos metodológicos eficientes, e a criação de indústrias ecológicas, incluídas em espaços de controlo de resíduos e reciclagem. Vide a este respeito: United Nations Industrial Development Organization. What we do. Disponível em: <<http://www.unido.org/what-we-do.html>>. [acedido em 16 de Abril de 2016]

desenvolvimento, e a criação de estruturas singulares nos respectivos Estados, para acompanhar o progresso interno, compelindo os próprios governos estatais, a possuir iniciativa cooperativa na identificação das suas próprias vicissitudes, para que a abordagem de desenvolvimento seja mais adequada às dificuldades de cada País, principalmente naqueles em que mais do que a carência de capital, era exigida uma reformulação completa ao nível educacional, saúde pública, comunicação, e meios de transporte. Ainda na década de 60, identificada pelo Presidente Norte-Americano Kennedy como a primeira década do desenvolvimento, foram criados uma série de objetivos para alcançar no período de 10 anos, que incluíam um uso redobrado do campo tecnológico e científico para “atacar” os problemas de desenvolvimento, uma maior eficácia na produção e estabilização das trocas comerciais nos Países subdesenvolvidos, uma alocação mais efetiva de mão-de-obra para recursos domésticos e a criação de planos sociais e de desenvolvimento mais rígidos e supervisionados.⁴⁷

Apesar das dificuldades expetáveis para a concretização destes objetivos, registou-se um sucesso comedido, nomeadamente na capacidade de mobilização da Comunidade Internacional, e na criação de mais órgãos com direção focalizada como o Programa Mundial de Alimentação, e a Conferência das Nações Unidas sobre o Comércio e Desenvolvimento⁴⁸. Outros órgãos especializados foram criados no seio das Nações Unidas ao longo das décadas, mas além de as dificuldades já existentes na concretização dos objetivos de desenvolvimento, durante a década de 60 e 70, assistiu-se ao crescimento veloz e inesperado da população mundial que se tornou um dos obstáculos maioritários ao processo de desenvolvimento. Apesar disso, a chamada “década de desenvolvimento” atingiu números interessantes nesse âmbito, “(...) *Some seventy low-income countries between 1960 and 1970 achieved a growth rate in line with the 5 percent annual target established for the first Development Decade, and some twenty countries achieved an annual growth rate of over 6 percent.*” (Jolly;

⁴⁷ “1. The development of systematic surveys on physical and human resources in underdeveloped countries for maximum mobilization of domestic resources; 2. The formulation of development plans for social as well as for economic development; 3. An improvement in the machinery of institutional administration and in production incentives for effective national planning; 4. A redirection of science and technology to attack the problems of developing countries; 5. An increase of the export earnings of underdeveloped countries through the increase of manufacture and semi-manufacture exports and the stabilization of export earnings.” Vide a este respeito: Jolly, Richard; Emmerij, Louis; Ghai, Dharam; Lapeyre, Frédéric. UN Contributions to Development Thinking and Practice. Indiana University Press (2004, 89)

⁴⁸ “In the early 1960s, growing concerns about the place of developing countries in international trade led many of these countries to call for the convening of a full-fledged conference specifically devoted to tackling these problems and identifying appropriate international actions. The first United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD) was held in Geneva in 1964. Given the magnitude of the problems at stake and the need to address them, the conference was institutionalized to meet every four years, with intergovernmental bodies meeting between sessions and a permanent secretariat providing the necessary substantive and logistical support.” Vide a este respeito: United Nations Conference on Trade and Development. A Brief History of UNCTAD. Disponível em: <<http://unctad.org/en/Pages/About%20UNCTAD/A-Brief-History-of-UNCTAD.aspx>>. [acedido em 18 de Abril de 2016]

Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2004:107). Apesar deste aparente sucesso, não foram vislumbradas grandes alterações na qualidade de vida da Sociedade dos Países subdesenvolvidos, muito devido à explosão demográfica, que retirou eficiência à alocação de bens nesses Países.

Na “segunda década de desenvolvimento” de 1970 a 1980, registou-se uma preocupação generalizada para tornar esses indicadores positivos de crescimento, em desenvolvimento prático, essencialmente ao nível de criação de emprego, fomento da educação e saúde básica, na redução da pobreza e desigualdade social, no aumento da esperança de vida e na redução da taxa de mortalidade infantil. Este envolvimento mais prático e assertivo de “ataque” às principais lacunas dos Países subdesenvolvidos, assumia-se como uma ligação forte aos níveis de crescimento verificados na década anterior. “(...) *The new International Development Strategy aims at . . . reducing significantly the current disparities between the developed and the developing countries, as well as the early eradication of poverty and [deprivation]. . . . The ultimate aim of development is the constant improvement of the well-being of the entire population on the basis of its full participation in the process of development and a fair distribution of the benefits therefrom. . . . In this perspective, economic growth, productive employment and social equity are fundamental and indivisible elements of development.*” (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2004:116)

Estes objetivos só poderiam ser alcançados através de uma estratégia de alocação de recursos mais efetiva, que permitisse aos governos estatais criar ferramentas de promoção de emprego, aumentando o PIB, e continuamente estabelecer infraestruturas destinadas aos âmbitos de saúde, alimentação e educação, que reduzam os números alarmantes de pobreza, desnutrição e analfabetismo. Porque notoriamente o crescimento e desenvolvimento global, está dependente da relação entre todas estas áreas, isto é, é necessário capital para que existam infraestruturas que proporcionem emprego, só com população empregada é que é possível aumentar o orçamento global do Estado, para que depois seja investido em hospitais, escolas e produção agrícola para benefício dessa mesma população empregada. Assim, a efetivação do desenvolvimento dos Países subdesenvolvidos era reduzida e pesada, porque era exigida uma reestruturação total das despesas públicas, que afetavam paralelamente a alocação de recursos, a liberalização das trocas comerciais e ainda o pesar das disparidades económicas entre os diferentes setores da população.

A pressão exercida pelas Instituições Financeiras para adoção de políticas neoliberais, “chocava” com muitos dos regimes autoritários dos Países subdesenvolvidos, onde a democratização política e a regulação económica era inexistente. Esta incapacidade em atingir o desenvolvimento e a relutância governativa de instaurar modelos liberais económicos nos Países subdesenvolvidos, originou a criação de um Programa de estabelecimento de uma Nova Ordem Económica Internacional em 1974, pautado essencialmente por um maior controlo do Organismo sobre todas as matérias de investimento desses Países, reduzindo não

só as tarifas comerciais transnacionais, mas os custos de alocação de meios tecnológicos, que apresentavam valores acrescidos para Países subdesenvolvidos, além disso, procuravam promover uma angariação superior de fundos para o desenvolvimento desses territórios, e atribuindo maior influência às Instituições Financeiras das Nações Unidas nas decisões de cariz económico nesses territórios.⁴⁹

A receção deste Programa entre os Estados-Membros, não foi inteiramente positiva, principalmente pelo Estados mais desenvolvidos (Alemanha, França, Estados Unidos), que viam no aumento da ajuda a Países carenciados, como um descrédito na importância dos Países mais fortes e um custo acrescido para a sua própria atuação para o desenvolvimento. Na década de 80, denominada pelas Nações Unidas como a “terceira década de desenvolvimento”, as preocupações debruçaram-se sobretudo sobre os Direitos Humanos, Direitos de Género e o Ambiente, e por isso serão abordadas no capítulo seguinte.

4.3 - Década de 80 e a atuação prioritária para os Direitos Humanos e o Ambiente

Uma ideia facilmente identificável ao longo deste percurso realizado pelas Nações Unidas, é que apesar do inicial comprometimento com a preservação dos Direitos Humanos, representado na Declaração Universal de 1948, não existiu uma incidência voraz neste capítulo, durante mais de 35 anos. A explicação para esse aparente desvanecimento da área, recai em muitas ocasiões para o despontar do conflito bipolar e a sua extensão, que como foi visto anteriormente preconizou uma “paralisação estrutural” das Nações Unidas, particularmente no Conselho de Segurança. Mas apesar de existir alguma relação entre esse desvanecimento e a guerra fria, o problema basilar continuava a fixar-se na abordagem da Sociedade Internacional, sobre o conceito de segurança como um elemento único de prevenção de conflitos e de cariz militar, como uma área de proteção do Estado e não como uma área de proteção humana. Sem que esse paradigma fosse alterado, as possibilidades de os Direitos Humanos caminharem lado a lado com outras áreas de atuação eram mínimas. Isto não significa obviamente, que foram esquecidas durante esses longos anos, mas que não tiveram a preponderância na agenda das Nações Unidas que se imaginava, isso é indiscutível.

Apesar disso, foram dadas demonstrações de “vivacidade” da área ao longo das décadas de 50 e 60, mais representada no Continente Europeu, (Estados Unidos e URSS menos

⁴⁹ “(...) - Aumentar a soberania sobre as economias e os recursos naturais - Aumentar o controlo sobre o nível e natureza do investimento externo - Manter ou aumentar o poder de compra de material bruto e exportação de produtos de comodidade - Aumentar o acesso aos mercados dos países desenvolvidos - reduzir os custos de transferência de tecnologia - aumentar o fluxo de assistência do desenvolvimento - reduzir a carga da dívida de certos países subdesenvolvidos - aumentar o poder do processo de decisão dos países subdesenvolvidos nas Nações Unidas e nas Instituições de Bretton Woods.”

Vide a este respeito: Jolly, Richard; Emmerij, Louis; Ghai, Dharam & Lapeyre, Frédéric. (2004) UN Contributions to Development Thinking and Practice. United Nations Intellectual History Project. Bloomington and Indianapolis: Indiana University Press. p. 122

participativos também devido ao conflito), com principal incidência na criação da já referida anteriormente ACNUR (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados em 1950), e outros organismos que apesar de estarem “fora do raio de ação” das Nações Unidas, desempenharam e continuam a desempenhar papéis fulcrais na preservação da vida humana, como a Amnistia Internacional (a Organização Não-Governamental mais preponderante na defesa dos Direitos Humanos), a Cruz Vermelha, já dissecada nesta Dissertação, o Tribunal Europeu para os Direitos Humanos e a Comissão para os Direitos Humanos, estes últimos órgãos da União Europeia. Esta necessidade para que organismos sejam criados fora do âmbito das Nações Unidas, está intrinsecamente relacionado com a incapacidade da Organização em conciliar em termos securitários, o conflito bipolar com a proteção dos Direitos Humanos, e apesar de poderem existir argumentos que nos dizem que o foco em impedir que exista um derradeiro conflito bélico entre americanos e soviéticos, é já no fundo uma luta intensa pela preservação desses mesmos direitos, isso não implica que durante as denominadas “primeiras décadas de desenvolvimento”, o foco desse processo não tenha sido também direcionado para os Direitos Humanos e para tudo o que ele acarreta, ou seja, para quê desenvolver a indústria, os meios de produção agrícola e as infraestruturas nos Estados, se depois não existe Comunidade, ou pelo menos uma Comunidade que não se encontre limitada e desigual, para usufruir e utilizar esses meios?

Com as prioridades de desenvolvimento a recaírem sobretudo sobre o espectro económico e militar, só a partir da década de 80, é que se vislumbrou uma atenção focalizada nos direitos humanos e também na proteção do ambiente. Na “terceira década de desenvolvimento”, ressurgiram as preocupações com a qualidade de vida da População, com uma ligação forte com as áreas da saúde, educação e ambiente. “(...) *The Third Development Decade Strategy then went on to set specific goals not only for the usual economic aggregates—GDP, agriculture, industry, savings, investment, exports, imports, and external resource flows—but also for employment, hunger, malnutrition, infant mortality, life expectancy, literacy, primary health care, safe water, and access to sanitation.*” (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2014:116)

Com o fim próximo da Guerra Fria, as atenções voltaram-se para a proteção humana, para a importância do Indivíduo enquanto elemento fundamental do Sistema Internacional, que influenciado pelas constantes guerras civis que assolavam maioritariamente a África subsariana, e com a expansão do fenómeno da Globalização, existiu uma consciencialização maior sobre a valorização da vida humana.

(Nas palavras de Macfarlane; Khong (2006, XII).

“(...) Thus, a human security perspective has arguably been implicit since 1945 in much of the world organization’s research, analyses, debates, and operations. However, taking this view too literally would overlook what constitutes a substantial shift. The disappearance of the constraints of the

Cold War and the growth in civil wars has increased the UN's attention to substate, group, and individual security concerns. The rise of gendered and human rights discourse has also contributed to the "humanization" of security, as has the evolution of the UN Development Programme's discussion of development and security".

O conflito constante entre abordagem securitária direcionada para o Estado, e a direcionada para o valor da vida humana, tinha durante décadas "adormecido" o desenvolvimento dos Direitos Humanos, daí ser necessário dar uma resposta firme das Nações Unidas, para que essa ligação não continuasse a ser um obstáculo, mas sim a criação de um "elo" cooperativo forte entre as duas abordagens.

O foco mais intenso na defesa dos Direitos Humanos, não era apenas direcionado para a proteção humana num ambiente de conflito, mas durante a década de 80, existiu uma maior consciencialização sobre a igualdade de género, com a Convenção sobre a Eliminação de todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres, em 1979, e nela, foram definidas as diretrizes para que, independentemente do género sexual do Indivíduo, sejam promovidas liberdades igualitárias, seja ao nível de emprego, saúde, educação, e direito a voto democrático. Ao contrário de outras áreas, esta desigualdade de género, não era algo "reservado" a Países subdesenvolvidos, mas também em Países desenvolvidos, onde ainda existiam elevadas reticências sobre o papel da Mulher, subsistindo ainda nas décadas de 80 e 90, grandes clivagens entre homens e mulheres no direito à propriedade e acesso a crédito. Pelo contrário, no âmbito educacional e de esperança de vida, os dados relativos às mulheres, foram bastante positivos, sendo registado nas décadas de 80 e 90 um crescimento exponencial nos seus direitos, "(...) *For instance, in developing countries, women's literacy increased from 54 percent of the male rate in 1970 to 74 percent in 1990, and combined female primary and secondary school enrollment increased from 67 percent of the male rate to 86 percent. Between 1970 and 1990, women's life expectancy in developing countries went up by 9 years—20 percent more than men's. The total fertility rate has fallen by one-third over this period. Likewise, the share of women in parliaments and in cabinets has tended to rise in most countries.*" (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2014:132). Este crescimento verificado na redução da taxa de mortalidade infantil e o aumento da esperança média de vida, está intrinsecamente relacionado com o trabalho da Organização Mundial de Saúde e da UNICEF, no fortalecimento da qualidade dos serviços de maternidade e de um programa de consciencialização para a necessidade de intervenção humanitária nos indivíduos de menor idade das comunidades, respetivamente.

Outra das áreas preeminentes de desenvolvimento das Nações Unidas nas décadas finais do 1º Milénio foi o Ambiente, onde se podem apontar três grandes motivos para essa preeminência. Primeiro, a aposta "feroz" no processo de industrialização e de modernização durante longas décadas, que provocaram danos irreparáveis na atmosfera, segundo, o despontar da era da globalização e dos avanços tecnológicos, que permitiram a criação de estudos científicos mais incisivos sobre o futuro ambiental do Planeta, e por fim a corrida ao

petróleo, que através das agências petrolíferas e os consequentes gases emitidos, contribuíram para o desgaste da camada de ozono. Esta preocupação generalizada, originou a criação de uma série de Conferências nas décadas de 70 e 80, de foco ambiental, “(...) *Major landmarks include the UN Convention on the Law of the Sea (1972), the Convention on the Prevention of Marine Pollution by Dumping of Waste and Other Matter (1972), the Basel Convention on the Control of Transboundary Movements of Hazardous Waste and Their Disposal (1989), and the Vienna Convention on the Protection of the Ozone Layer (1985).*” (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2014:127). Ainda neste período surge a Comissão Mundial para o Ambiente e Desenvolvimento, onde através do Programa *Our Common Future*, foram estabelecidas não só as adversidades ambientais “atuais”, mas também uma agenda destinada especialmente para o futuro, na relação entre o ambiente e o desenvolvimento, dando “vida” ao conceito de Desenvolvimento Sustentável, “*Sustainable development was defined as meeting the needs of the present without compromising the ability of future generations to meet their own needs. It added that the concept of sustainable development does imply limits—not absolute limits but limitations imposed by the present state of technology and social organization on environmental resources and by the ability of the biosphere to absorb the effects of human activities.*” (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2014:128). Esta simbiose entre ambiente e desenvolvimento direcionada para o futuro, ganhou bastante preponderância na década de 90, principalmente na consciencialização da Comunidade Internacional para a necessidade de progressivo desenvolvimento, mas sempre com uma atenção debruçada sobre o futuro das gerações seguintes.

4.4. Observações finais ao trajeto das Nações Unidas até à década de 90

Depois da investigação acerca do percurso da Organização das Nações Unidas, principalmente ao nível do desenvolvimento (que era decididamente o meu foco prioritário), é impossível não admirar o grau de abrangência que a Organização conseguiu atingir durante 4 décadas. O número extensivo de órgãos, agências, fundos, programas e convenções, reiteram essa mesma abrangência e comprometimento das Nações Unidas com o processo de desenvolvimento. Avaliar esse trajeto como positivo ou negativo é notoriamente uma tarefa árdua e quiçá injusta, até porque o envolvimento em todas as áreas de atuação, torna difícil a criação de uma avaliação generalizada ao seu progresso. Contudo, e talvez o a dinâmica mais positiva, menos questionável, ou alvo de críticas, que adveio do trajeto da Organização, foi na matéria da consciencialização da Comunidade Global para as progressivas dificuldades do Sistema Internacional, isto é, as Nações Unidas mostraram sempre uma preocupação notória em que o seu trabalho não fosse algo limitado à sua estrutura organizacional, mas sim, que toda a Comunidade Internacional, fosse capaz de se interligar com as questões problemáticas que as Nações Unidas procuram solucionar, conquistando interesse e participação civil sobre essas matérias, e mantendo sempre uma relação forte com a

Comunidade, alertando-a para as iniciativas preponderantes do Organismo, procurando consciencializá-la para, não só adversidades atuais, mas também para o futuro do Sistema Internacional.

Ao nível securitário, as críticas que poderei apresentar, incidem sobretudo sobre uma questão que já referi anteriormente, na matéria da distinção entre segurança do Estado e segurança humana, ou seja, até à década de 80, houve um notório afastamento do elemento de proteção dos direitos humanos (enquanto área de desenvolvimento), da prevenção de conflitos estatais, que não reitera, de todo, o comprometimento das Nações Unidas, com a redação da Declaração Universal dos Direitos do Homem. Mais que isso, faltou uma “palavra forte” de afirmação das Nações Unidas, ao longo desse período, sobre a importância da vida humana no seio de um Conflito, isto é, apesar das sanções aplicadas durante o *Apartheid* na África do Sul, o mecanismo sancionatório que deveria ser uma forte demonstração das Nações Unidas para as consequências de incumprimentos, não só ao nível dos Direitos Humanos, mas em todas as áreas de atuação, acabou por ser uma “ferramenta” utilizada em poucas ocasiões considerando o número extensivo de transgressões, discriminação, e ameaças à vida humana, que sucederam principalmente em cenários de conflitos civis de Estado.

A “paralisa” do Conselho de Segurança, devido ao conflito bipolar, não pode ser vislumbrado como algo natural e previsível, porque as Nações Unidas, dotada de inúmeros órgãos e agências especializadas deveria ter sido capaz de antecipar e prever o desenrolar do conflito, e com isto, manter uma presença forte no seio de outras hostilidades. Contudo, não estou a querer insinuar que as Nações Unidas não foram capazes, através dos “capacetes azuis”, de travar e monitorizar positivamente diversos conflitos ao longo das décadas, como a separação das duas Coreias (1950-53), o acordo para as tréguas entre Jordânia e Israel em 1953, as intervenções em Líbano (1963-1964), no cessar-fogo entre Índia e Paquistão (1965-1966), entre outras.

Mas como é sabido, para a história ficaram maioritariamente as missões fracassadas, como a Crise do Congo (1960-1966), o Genocídio em Camboja, que despontou em 1969, o Genocídio em Timor (1975) e o Genocídio em Ruanda, que apesar de só ter sido efetivamente despontado na década de 90, já demonstrava indícios nas décadas anteriores de ser um território de risco. Assim, esta inquietação debruçada essencialmente para a prevenção política de um conflito, e não na proteção da vida humana como *top priority*, apresenta, na minha opinião, uma das maiores lacunas das Nações Unidas a nível securitário. Para isso, as Nações Unidas deveriam identificar, de forma objetiva e explícita, os Direitos Humanos, não como uma das diversas áreas de intervenção, mas como o verdadeiro e prioritário âmbito de atuação do Organismo, enquanto base única para estabelecer uma Governança Global efetiva.

A nível socioeconómico, as Nações Unidas estabeleceram o seu projeto de desenvolvimento com bases fortes na industrialização dos Países subdesenvolvidos, de forma célere. Porém, a preocupação inicial das Nações Unidas aquando da elaboração de um projeto de desenvolvimento, deveria assentar sobretudo na avaliação da capacidade social da

População, isto é, as Nações Unidas deveriam antes de procurar desenvolver industrialmente esses territórios, garantir que em termos humanos, a população estaria preparada socialmente para uma mudança radical de meios de produção e de infraestruturas, ou seja, o objetivo primordial deveria ser, através do envio de colaboradores, procurar educar e sensibilizar a população para as alterações exigidas no seio do seu território para o desenvolvimento.

Não estou a dizer com isto, que essa tentativa de sensibilização não foi realizada, mas decorreu simultaneamente ao processo de industrialização, ou melhor, as etapas de desenvolvimento nos Países subdesenvolvidos, deveriam ser calculadas paulatinamente, e não de forma acelerada como as Nações Unidas em muitas situações, procurou fazer. Só posteriormente a uma sensibilização, educação e avaliação geral da População, é que a estratégia de desenvolvimento deveria ser elaborada, e na minha opinião isso não sucedeu, demonstrando (mais uma vez), um desafio a uma efetiva Governança Global, pela incapacidade de uma gestão e relação coerente entre o espectro multidimensional nacional e regional. Já a nível económico, apesar de ser inegável a importância de organismos financeiros como o Banco Mundial, a sua exacerbada influência não preconizou grandes benefícios práticos para o desenvolvimento de Países subdesenvolvidos, sobretudo pela incapacidade da maioria dos Estados mais fortes (Estados Unidos, França, Reino Unido, China, Alemanha, entre outros) em apresentarem disponibilidade para auxiliar financeiramente o processo de desenvolvimento de outros Países, tornando este organismo financeiro, mais um mecanismo para as grandes potências acumularem poder.

No âmbito do desenvolvimento da igualdade de género, as Nações Unidas percorreram um longo percurso, e os indicadores demonstrados no final da década de 80 foram indubitavelmente positivos, impulsionados pela globalização e pelo processo de emancipação feminina, os direitos femininos ganharam proporções bastante animadoras, seja ao nível do direito de voto, de esperança de vida, e do aumento de cargos disponibilizados a mulheres no seio do Organismo, assumindo ser uma das áreas de maior progresso de desenvolvimento das Nações Unidas. Em matéria ambiental, o processo acelerado de Industrialização promovido pelos Programas de Desenvolvimento das Nações Unidas e pela procura incessante das grandes potências por petróleo, originou nas décadas de 70 e 80, a uma preocupação crescente sobre o estado do Ambiente, e uma conseqüente sensibilização para as questões ambientais na Comunidade, direcionadas para o futuro, que apresentaram positivos indicadores por parte da Organização sobre uma agenda a longo prazo, focada na prevenção e promoção dos valores ambientais.

Assim, e em suma, parece-me que até à década de 90, apesar dos erros cometidos pelo Organismo, que se podem assumir como naturais, tendo em consideração a abrangência das Nações Unidas, os indicadores futuros (como será possível vislumbrar no capítulo seguinte) são muito mais positivos do que aqueles representados durante as décadas anteriores, onde existe um reconhecimento que o processo de desenvolvimento é longo e

pesaroso, e que o aspeto multidimensional da área de desenvolvimento requer um poder de síntese e de harmonização mais aprofundado em projetos posteriores.

4.5. O desafio da distribuição equitativa de bens públicos globais nas Nações Unidas

Como foi dissecado no primeiro capítulo, a gestão dos bens públicos globais, exige uma compreensão efetiva da complexidade dessa matéria. As Nações Unidas, sendo a entidade central, em comunhão com os Estados, num plano de Governança Global, seria a principal responsável, na supervisão da alocação desses bens, e na relação entre o cariz público e privado dos mesmos, procurando progressivamente equilibrar o mercado económico, esvanecendo a matriz anárquica e inconstante de uma economia liberal. As áreas de atuação das Nações Unidas, constituem bens globais como a Paz, a Segurança e os Direitos Humanos, e a própria Carta das Nações Unidas, devido ao seu cariz universal, também pode ser observada como um bem público global, *“Our core argument revolves around the proposition that the United Nations (UN) Charter itself was conceived as a global public good and that the UN’s contribution for the production of global public goods has evolved historically.”* (Carbonnier, 2012:31). O caráter “futurista” da Carta das Nações Unidas, como já foi referido, atribui-lhe então, a distinção de bem público global, que neste caso, vislumbrado como uma “ferramenta” de desenvolvimento, possibilitou a expansão de outros bens globais, isto é, a Carta das Nações Unidas criou frameworks para a propagação desses bens. Com isto, a relação dos bens públicos globais, no processo de desenvolvimento das Nações Unidas é evidente, devido ao projeto abrangente da Organização, e através da multilateralidade das suas ações. Esta proliferação dos bens públicos globais, não foi acompanhada por uma abordagem dinâmica e efetiva das Nações Unidas, que como vimos anteriormente, pautou-se pela inconsistência, isto é, o problema não se encontrava no número de subórgãos e agências, que constituíam as Nações Unidas, mas na reconfiguração da sua atuação para alcançar uma redistribuição positiva desses bens.

Os mecanismos estavam presentes, mas carecia de uma estratégia para os envolver multilateralmente de forma sólida e constante. *“(…) What makes global public goods different from other economic issues, however, is that there is no workable mechanism for resolving these issues efficiently and effectively.”* (Samuelson, 2005:2). Com isto, a importância da Governança Global, como estrutura responsável por organizar e regular as relações entre os atores internacionais, para a promoção e equilíbrio desses bens. Torna-se perceptível, que abordar os bens globais sem envolver o espectro da Governança, é claramente um erro, porque os bens globais, tal como todos os atores internacionais, têm de estar envolvidos na Governança Global.

Nesta linha de pensamento, é importante analisar as dificuldades de distribuição e efetivação dos bens públicos globais, através de dois problemas estruturais no projeto multilateral das Nações Unidas. A problemática da inconsistente interdependência estatal no seio da Organização, isto é, a carência de uma transferência voluntária da soberania e legitimidade do Estado, para o espectro multilateral e abrangente da Nações Unidas, e a ausência de uma ligação robusta entre as inúmeras agências, subórgãos e fundos de desenvolvimento do Organismo, em prol de um “bloco comum” de abordagem à distribuição efetiva dos bens públicos globais.

A ineficaz transposição do poder estatal para uma esfera global, assumiu-se no percurso das Nações Unidas, como um entrave a uma abordagem dinâmica de “ataque” aos problemas de distribuição e desenvolvimento dos bens públicos globais. O Estado enquanto entidade soberana, apresentou sempre dificuldades em diluir a sua soberania, em prol de uma relação de interdependência mais funcional, restringindo a atuação da Nações Unidas, no processo de desenvolvimento das diversas áreas de foco do Sistema Internacional, incluindo a disfunção dos bens globais.

Com a progressiva expansão de Estados independentes, derivado do processo de descolonização, a gestão sustentável desses bens, tornou-se mais complexa pelo aumento de atores estatais, que procuravam criar dinâmicas de desenvolvimento no seu âmbito territorial. Daí a importância, da já referida democratização total dos Estados, numa estrutura de Governança Global, para que a gestão de bens globais, não fosse limitada pelos “choques” ideológicos políticos, isto é, a inclusão de princípios democráticos e diplomáticos no Estado, favorecia um processo negocial intergovernamental sobre os bens públicos mais eficaz e transparente, transportando gradualmente as economias internas, para uma realidade global, mais preparada conjuntamente para lidar com a distribuição dos bens públicos globais, reduzindo progressivamente as externalidades e as falhas do mercado.

Esta problemática sistémica, de desconfiança entre Estados, afeta assim, a conceção de uma “boa” governança, e paralelamente a regulação do mercado financeiro e o equilíbrio dos bens globais. As Nações Unidas apresentavam-se assim até à década de 90, como um mecanismo que necessitava de aprimoração, para garantir a progressiva independência da regulatória desses bens, ou seja, num cenário de “boa” governança global, a regulação e distribuição de bens globais, teria de gradualmente ser autossustentável, reduzindo a dependência do seu controlo por parte dos atores internacionais. Nas palavras de Carbonnier (2012: 32) “(...) *The first is that global public goods increasingly will need to be produced by creating shared values and will depend less on enlightened leadership.*”

É notório que esta dinâmica, não parece concretizável no panorama internacional em que estamos inseridos, pelo menos enquanto os diversos atores, não se sentirem inseridos e confiantes numa estrutura global de Governança, onde a transparência negocial na discussão sobre bens públicos globais seja uma realidade. As Nações Unidas, durante décadas, falharam nesse propósito, pois a inclusão e participação das várias agências do Organismo em relações

de interdependência, exigiam uma relação mais próxima entre os diferentes órgãos e agências, que os compelsse a alicerçar o seu trajeto num rumo comum, e não diluir a sua influência nas diversas áreas, isto é, as Nações Unidas, não foram capazes de criar uma estratégia única de aproximação a um objetivo comum, de equilíbrio operante dos bens globais, mas pelo contrário, foi “refém” do caráter abrangente e global dos diversos bens públicos, desfragmentando-se paulatinamente, originando a disfuncionalidade na distribuição e utilização desses bens. Podemos encontrar um exemplo desta disfunção, no “adormecimento” do desenvolvimento da área dos direitos humanos, como um bem global, até à década de 90.

Devido à carência de uma participação num projeto global e comum, o desenvolvimento e proteção das diversas áreas de abrangência das Nações Unidas, não sucedeu de maneira efetiva, constante, e sobretudo integral, que vislumbresse as diversas áreas de atuação como “blocos firmes” para a paz e segurança dos Sistema Internacional, e que por isso, desregulou progressivamente a distribuição efetiva dos bens globais, como os direitos humanos, que até à década de 90, foram suplantadas pelo âmbito económico e militar. “(...) *Building a sustainable peace required expanding the space for international leadership, drawing on social forces to put in place and strengthen the building blocks to peace and providing an inclusive form of governance that reached out to multiple stakeholders.*” (Carbonnier, 2012:34). Daí, a relevância da década de 90, e das condicionalidades provocadas pelo término da Guerra Fria e pela emergência da globalização (já referidas anteriormente), na constituição de um momento chave para a reconfiguração e a reforma das Nações Unidas, numa estrutura de Governança Global.

Capítulo V - Governança global no pós-Guerra Fria: Desafios da Organização das Nações Unidas

O trajeto das Nações Unidas, como foi referido anteriormente, pautou-se pela inconsistência, e sobretudo por assumir uma direção mais focalizada na consciencialização da Comunidade Internacional, do que propriamente a obtenção de resultados práticos, isto é, apesar da importância de incumbir na Comunidade Internacional, o alerta para as ameaças do Sistema Internacional, esse é apenas um “pequeno passo” para alcançar uma “boa” governança, para isso, essa consciencialização têm de ser obrigatoriamente acompanhada com resultados práticos e não apenas como fonte de conhecimento e sensibilização. “(...) *The extent of the UN’s success in filling these gaps has varied both within and between issue areas. In general, the world body has been more effective in filling gaps in knowledge and norms than in making decisions with teeth and acting upon them.*” (United Nations Intellectual History Project, 2009). Mais que isso, a inconsistência do trajeto das Nações Unidas, levanta questões sobre a real eficiência de Organizações multilaterais, quando a atuação política do Estado, nos demonstra historicamente uma incapacidade em funcionar em regimes de interdependência.

O caráter utópico da cooperação internacional, defendido pela doutrina realista, demonstra-nos essa mesma incapacidade dos Estados em abdicarem de parte do seu poder em prol do bem-comum, em prol de uma Comunidade de Estados mais próxima e igualitária, mas pelo contrário, observam as Organizações Internacionais, como mais um meio de obtenção de poder. “*From the standpoint of political realism, both the reliance placed by states on certain international institutions and the explosion in their numbers were puzzling. Why should international institutions exist at all in a world dominated by sovereign states? This question seemed unanswerable if institutions were seen as opposed to, or above, the state but not if they were viewed as devices to help states accomplish their objectives.*” (Keohane, 1998:82-96). Esta assume ser uma problemática sistémica, isto é, mesmo que um Estado deseje implementar políticas cooperativas, sem interesses exclusivamente internos, ainda têm, no seio de uma Organização, de convencer outros Estados que podem não querer adotar essas políticas, ou seja, são os Estados enquanto entidade soberana e com poder de decisão, que são responsáveis pelo futuro do Sistema Internacional, existindo ou não, compromisso entre os mesmos.⁵⁰

⁵⁰ “This new institutionalism was not without its critics, who focused their attacks on three perceived shortcomings: First, they claimed that international institutions are fundamentally insignificant since states wield the only real power in world politics. They emphasized the weakness of efforts by the UN or League of Nations to achieve collective security against aggression by great powers, and they pointed to the dominant role of major contributors in international economic organizations. Hence, any effects of these international institutions were attributed more to the efforts of their great power backers than to the institutions themselves.” Vide a este respeito: Keohane, Robert (1998). International institutions: Can interdependence work? Foreign Policy 2 (4) p.82-96

Esta problemática constituía mais um obstáculo para alcançar uma governança global efetiva, pois a base da construção estrutural das Nações Unidas, assenta na soberania estatal, principalmente sobre os membros permanentes do Conselho de Segurança, que entraram em conflito durante a guerra fria. Assim, a complementaridade entre as políticas internas e as relações externas, originaram durante décadas o “adormecimento” não só deste órgão, mas de toda a estrutura das Nações Unidas, como referi anteriormente. Com o início da década de 90, a Governança Global foi compelida a inserir novos pressupostos de interesse na ação de influência dos Estados, como a globalização da informação e da comunicação, e do caráter mais global dos mercados e do âmbito económico.⁵¹ Como já foi referido, o foco igualitário nas diversas áreas de abrangência, constituem uma demonstração de “boa” governança, porém as Organizações Internacionais em geral (não só as Nações Unidas), foram paulatinamente concedendo poder de influência aos órgãos económicos como o Banco Mundial, o Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial de Comércio⁵², que apesar da sua indubitável importância, as Instituições Internacionais, deveriam manter uma supervisão atenta e constante, às ações económicas destes mecanismos, restringindo o seu poder de ação e influência desmedida, garantindo que o foco de atuação destes órgãos privilegia o desenvolvimento e a redução das clivagens entre Estados desenvolvidos e subdesenvolvidos. Esta ideia não implicará um controlo excessivo das Nações Unidas sobre as instituições financeiras, mas funcionará sobretudo como um ponto de orientação para a atuação destes órgãos. Nas palavras de Manor (1999: 22):

“More generally, the United Nations should continue to remind the IMF, the World Bank, and the WTO that an open global economy can only prosper if development and poverty are also addressed. Indeed, one participant noted that the United Nations had succeeded in moving the IMF to enlarge its focus beyond growth to include equity and income distribution. The United Nations should not, however, seek to become a full and formal participant in those organizations.”

⁵¹ “The geopolitical system is increasingly tempered and moderated by a burgeoning globalization of information, communication, markets, finance, networking, and business activity. Widespread democratization focuses attention on the needs of people rather than states. New nonstate actors abound, including a civil society which is both robust and irreverent and business enterprises motivated by market and profit. Traditional national power and sovereignty are increasingly complemented by market forces and the networking of civil society. Command and control hierarchies are less and less effective, and they are being supplanted by management systems that foster involvement and empowerment.” Vide a este respeito: Manor, Adare (1999). *Global Governance: Defining the United Nations’ Leadership Role*. The Stanley Foundation’s Thirty-Fourth United Nations of the Next Decade Conference, p. 7

⁵² “A Organização Mundial de Comércio nasceu de negociações, e tudo o que a OMC faz é resultado dessas negociações. A estrutura do trabalho atual da Organização Mundial de Comércio advém das negociações de 1986-94 denominadas a Ronda do Uruguai e as negociações anteriores do Acordo Geral de Tarifas e Comércio.” Vide a este respeito: World Trade Organization. *Understandig the WTO - Who we are?* Disponível em: <https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/who_we_are_e.htm> [acedido em 18 de Abril de 2016]

Além do setor económico, um indicativo de uma Governança Global efetiva e legítima, prende-se pela promoção dos valores de dignidade humana e de proteção dos direitos humanos. Durante décadas, a tentativa de desenvolver esta área, “chocou” (mais uma vez), com os princípios de soberania legítima dos Estados, principalmente daqueles, onde a sua realidade social está muito longe daquela verificada em Países de risco, e que por isso, a sensibilização dos líderes políticos para as disparidades humanas, assume-se como mais difícil de ser alcançada. Com o início da década de 90, houve uma “explosão” na consciencialização da Comunidade Internacional, para os problemas de direitos humanos, que incidiram sobretudo no trabalho das Organizações Não-Governamentais, como a Amnistia Internacional, que acompanhada pelo crescimento da apreensão cívica para esta matéria, constituíram uma abordagem aos direitos humanos mais global, isto é, o número de agências e organismos que direcionaram a sua atuação para a proteção dos direitos humanos aumentou consideravelmente, e com a maior participação cívica da Sociedade Internacional, permitiu uma abordagem mais completa, dinâmica e abrangente aos problemas humanos. Com efeito:

“(…) Nevertheless, the growing influence of global public opinion and the increasing activism of international NGOs on this issue have created a new balance of power. The establishment of a UN High Commissioner for Human Rights in 1992, the war crimes tribunals, and negotiations of the International Criminal Court attest to this. Nevertheless, as participants observed, UN funding and membership enthusiasm for progress in this area remains limited. When it comes to implementation, most felt NGOs would continue to be at the forefront of new initiatives, with the United Nations tagging along behind.” (Manor, 1999:24).

Ora, que em matéria de Governança Global, a extensão de organismos Internacionais, supranacionais e não-governamentais, vêm preencher as lacunas, que o Estado enquanto ator nacional, não consegue abranger nas áreas de desenvolvimento, como os direitos humanos. Esta emergência de organismos internacionais, para lidar com as divergentes âmbitos de desenvolvimento, abarca consigo, uma diluição progressiva do poder político estatal, e cria dinâmicas para uma Governança Global efetiva, com um “renovado” equilíbrio de poder no Sistema Internacional. A ligação entre os vários atores internacionais, e a relação entre o setor privado e público, exigem uma compreensão coerente e eficaz na forma como as estratégias são criadas para lidar com os desafios comuns, assistindo-se a uma passagem de um governo, para uma Governança Global. Porém, esta dimensão global atribuída à Governança, não constitui um “abandono” da relevância estatal, mas a esfera nacional de poder, é englobada na Governança, unindo todos os atores internacionais, para uma ligação mais coesa e estreita. Com isto, o processo de inclusão dos diferentes atores internacionais na Governança Global, não significaria uma diluição total de poder, porque os Estados e as Nações Unidas continuavam a ser os principais atores na Governança.

As Nações Unidas privilegiaram essa abordagem ao longo do seu processo de desenvolvimento, na tentativa de atribuir o processo de decisão a todos os intervenientes internacionais, mas como já foi referido, encontrou no poder legítimo estatal, um obstáculo a essa dinâmica. Esta problemática leva-me a ponderar, que as ameaças a uma “boa” governança nas Nações Unidas não apresentam grandes diferenças estruturais em relação àquelas registadas no pós-guerra fria. O problema das relações de interdependência dos estados-membros do Organismo, que esbarram na soberania legítima de cada Estado, a carência de uma ligação forte entre as diversas agências e órgãos das Nações Unidas para alcançar os objetivos de desenvolvimento, e a necessidade de um foco igualitário e contínuo entre as diferentes áreas de abrangência, continuavam a ser os principais obstáculos a uma Governança Global eficiente no seio das Nações Unidas. Com o início da década de 90, esses princípios não foram alterados e mantiveram-se como o núcleo problemático da Governança Global, mas agora com uma visão mais focada no desenvolvimento sustentável, isto é, existiu uma preocupação generalizada, que a esfera de sustentabilidade fizesse parte da estrutura da Governança Global nas Nações Unidas, acompanhada com renovadas áreas de abrangência e novos objetivos de alcance, num Sistema Internacional, ainda mais global e comunicativo. Assim, parece claro que a Governança Global, tem necessariamente de constituir a “estrutura” fulcral para a reforma necessária das Nações Unidas.

5.1 . A Governança Global como estrutura propulsora da reforma das Nações Unidas

Com o início da década de 90, e o fim do conflito de guerra fria, a Organização das Nações Unidas, teria necessariamente de se reinventar, corrigindo os erros cometidos, e já discutidos, continuando a privilegiar o processo de desenvolvimento, mas que agora, com o findar do conflito, com o “boom” da globalização e das inovações tecnológicas, e com o retrocesso em relação aos níveis de pobreza de “Países de Terceiro Mundo”, era imprescindível uma abordagem adaptada e renovada, às novas ameaças ao Sistema Internacional, assente numa estrutura de Governança Global. Esta discussão sobre a readaptação dos modelos de desenvolvimento das Nações Unidas, originou críticas debruçadas sobre a exigência de uma reforma completa da Organização, principalmente pela inexistência de mudanças estruturais, em quase 60 anos, no núcleo organizacional das Nações Unidas, isto é, o mesmo processo burocrático lento e pesadoso que acompanhou a Organização durante décadas, precisava de ser moldado para combater de forma mais efetiva as ameaças ao Sistema Internacional. Acima de tudo, era necessário um Organismo mais consistente e eficiente, que não assumisse um caráter diluído e frágil, devido à sua elevada abrangência. Este desafio, exigia uma reforma que permitisse às Nações Unidas uma atuação mais eficaz, mais acelerada e sobretudo um comprometimento por parte dos líderes governamentais dos

Estados, em garantir que este processo de reformas não fosse estagnado pelas clivagens políticas entre os estados-membros. Segundo Muller:

“(…) The condition for reaching agreement on reform, however, is consensus and the price to be paid is the adjustment of proposals to the lowest common denominator. To do otherwise may require the extraordinary circumstances of a catalytic event, such as the end of the Cold War, which allowed for the revitalization of the United Nations in the early 1990s. It might also require a group of visionary leaders who are prepared to make the necessary compromises.” (Muller, 2006:vi).

A principal incidência sobre as reformas necessárias, pautavam-se sobretudo por duas problemáticas distintas, uma que incide sobre a reestruturação total das Nações Unidas, e outra debruçada sobre a apenas necessária aprimoração da estrutura e dinâmicas multilaterais do Organismo. Em conformidade com esta última problemática, as Nações Unidas têm de necessariamente entender, que as dinâmicas multilaterais sofreram mutações na década de 90, que a emergência da Globalização, que estreitou as dinâmicas comunicativas da Sociedade Internacional, paralelamente tornou a multilateralidade das relações de interdependência mais complexas. Também o findar da guerra fria, alterou diversas dinâmicas no Sistema Internacional, primeiro pelos resquícios de desconfiança ainda presentes entre Estados Unidos e União Soviética, (membros permanentes do Conselho de Segurança), segundo, a afirmação dos Estados Unidos como a única grande potência mundial, e terceiro, a reconfiguração geopolítica dos territórios desintegrados da União Soviética, que deram lugar a novos Estados soberanos e independentes.

O aumento progressivo de conflitos étnicos, religiosos e culturais, em conformidade com o crescimento exponencial de novos Estados e desfragmentação de outros. A incapacidade de muitos Estados “recém-criados” de lidar com desafios transnacionais de crime, tráfico de droga, terrorismo e emprego. E o desenvolvimento gradual de novos padrões de consumo e produção, também influenciados pela Globalização.⁵³ Apesar destas novas dinâmicas, existem desafios para a reformulação das Nações Unidas que não se alteraram na sua gênese, mas propagaram-se de maneira mais efetiva no Sistema Internacional, como o “choque” das soberanias estatais, e os problemas de ultra-nacionalismo e xenofobia. “(…) *The world is still divided into separate sovereign states with different and in some cases clashing*

⁵³ “(…) the dissipation of bipolar Cold War confrontation, tension and mistrust; the sudden collapse of the Communist world and the painful, but relatively peaceful, dismantling of the Soviet Union (the last great empire of the modern era); (...) an increase in the number of sovereign states as a result of state fragmentation; an increase in ethnic and small-state conflicts; (...) the inability of many states to deal effectively with transnational problems like crime, illegal drug trafficking, hijackings, terrorism, unemployment and other socioeconomic ills; (...) the development of new production and consumption patterns.” Vide a este respeito: Knight, W. Andy (2000). “A Changing United Nations: Multilateralism Evolution and the Quest for Global Governance”. New York, Palgrave Macmillan, First Edition. p. 134,135

interests, values and world views. Problems of ultra-nationalism, xenophobia and ethnocentrism continue to fester in the social fabric of the interstate system.” (Knight, 2000:135).

Este panorama de transição mais exigente e complexo, não criou um retrocesso total e uma limitação imediata nas dinâmicas das Nações Unidas, isto é, o aumento das missões de peacekeeping na década de 90, com dinâmicas multifuncionais de abrangência para a sustentabilidade, já referidas anteriormente, (*Peacebuilding, Peacemaking, Peace enforcement*) foi um perfeito exemplo, de um indicador positivo por parte do Organismo em lidar com esta transição. No entanto, o apoio a esses programas foi limitado, daí a importância de uma reforma nessa abordagem, que permita que as Nações Unidas, numa estrutura de Governança Global, consigam sensibilizar e compelir os atores internacionais para a relevância dessas missões, isto é, conseguir elevar o nível de participação e inclusão dos atores, nas novas dinâmicas securitárias direcionadas para o desenvolvimento sustentável. Se nos focarmos nessa abordagem de aprimoração, e não reestruturação total, então essa sensibilização efetiva dos atores internacionais envolvidos nas Nações Unidas, e a sua gradual inclusão nos processos de desenvolvimento, seriam suficientes para progressivamente diminuir a complexidade das relações de interdependência, em prol de um desenvolvimento comum.

Esta é a abordagem que têm pautado a reforma das Nações Unidas, isto é, sem grandes ruturas, apenas com a conceção de dinâmicas reflexivas, que aproximem e facilitem a ligação entre os atores numa estrutura de Governança Global, derivada do receio de um desequilíbrio incontrolável que origine a falência total das Nações Unidas. “ (...) *In addition, as the earlier evidence shows, the majority of the UN’s change efforts to date have tended to be of a reflexive adaptive or incremental reformist nature, precisely because (a) there is a general reluctance within the organization to engage in the kind of learning exercise which questions the underlying premises upon which the organization has been based since 1945, and (b) most of the member states and individuals within the UN Secretariat are hesitant to embrace the kind of purposive transformative change that may be required if the UN is to have any relevance in a turbulent, postmodern era since this might cause another major disequilibrium in the organization.*” (Knight, 2000:144)

Nesta fase é importante contrastar então, a reforma reflexiva, e de mera aprimoração em conformidade com as novas dinâmicas securitárias e políticas, referidas acima, com uma reestruturação total do Organismo, que não faça apenas pequenos ajustes para a remodelação na estrutura de uma Governança Global, mas que crie uma rutura completa, criando uma “nova” Organização das Nações Unidas, que concecione alteradas dinâmicas políticas, económicas, sociais e securitárias sustentáveis a longo prazo. Assim nesta dinâmica de rutura, a estrutura organizacional, isto é, o núcleo “duro” das Nações Unidas teria de ser totalmente reformulado, para isto, nesta abordagem, é necessária uma

consciencialização do percurso das Nações Unidas, na percepção de que as adversidades e falhas históricas do Organismo exigiam essa reestruturação radical da base das Nações Unidas.

Essa mudança estrutural, debruça-se sobretudo o Conselho de Segurança, onde a dissolução do modelo estrutural do Conselho, na questão dos membros permanentes, era, de acordo com esta abordagem, um passo essencial para que as decisões tomadas por este órgão fossem providas de maior celeridade, esvanecendo continuamente as vontades nacionalistas estatais, eliminando o elemento burocrático, que em tantas situações, devido ao poder de veto dos membros permanentes, em decisões relativas ao Conselho, retirou eficácia executiva ao Organismo. Porque apesar da expansão do número de membros no Conselho ao longo das décadas, o núcleo estrutural deste órgão não sofreu qualquer alteração. “(...) *However, the five permanent members of the Council adopted a cautious stance without clearly coming out in support of any extension of the permanente membership or any curtailment of their veto power*”. (Muller, 2006:15)

E esta é indubitavelmente uma matéria inquietante, principalmente se considerarmos que os membros permanentes do Conselho de Segurança, são os mesmos desde a data de criação do Organismo, onde mesmo após o término do conflito bipolar, persistiram relações de desconfiança. A atuação do Conselho durante a guerra fria é um perfeito exemplo dessa situação, os Estados Unidos e a União Soviética, foram utilizando constantemente o seu poder de veto, impossibilitando a existência de consensos e decisões definitivas, “adormecendo” este órgão até ao findar do conflito. Com este adormecimento em mente, era perentório que a Organização das Nações Unidas vislumbrasse a Governança Global como um mecanismo capaz de reestruturar a coesão da multilateralidade entre os atores internacionais. A apreensão em relação à reconfiguração funcional das Nações Unidas, cria uma imagem anárquica sobre a *legitimacy* e a *sovereignty* de uma entidade central na Governança Global. “(...) *Neste tempo de turbulência, a pergunta “quem governa?” transporta consigo a incerteza própria dos tempos de transição e a noção de que aquilo que marca o mapa institucional deste tempo é, acima de tudo, um conjunto variado e desordenado de combinações entre ruptura e continuidade com a cultura organizacional e regulatória moderna.*” (Pureza, 2002:100). Esta reflexão entre as duas abordagens, leva-me a refletir que não pode existir uma rutura total na estrutura do Organismo, mas também não podem ser realizados apenas ajustes de aprimoração das Nações Unidas, isto é, tem necessariamente de existir um equilíbrio entre as duas abordagens.

Reestruturar por completo o núcleo do Organismo, criaria uma “paralisação” total das Nações Unidas, principalmente devido aos inúmeros órgãos, subórgãos, agências e fundos, que devido à sua complexidade, uma rutura completa da estrutura do Organismo, iria alastrar-se para o carácter funcional desses mecanismos. Se essa rutura existir, numa fase tão conturbada de novas ameaças e desafios no Sistema Internacional, a ausência de um organismo centralizado e autoritário numa dinâmica de Governança Global iria originar uma anarquia total e a falência de qualquer esperança de efetivação de relações multilaterais, e do

elemento cooperativo na Comunidade Internacional. Por isso, do meu ponto de vista, essa rutura total não pode ser concebida.

Por outro lado, a abordagem de aprimoração e de pequenos ajustes, também não é suficiente para criar uma Organização das Nações Unidas mais eficiente, capaz de unir os atores internacionais numa estrutura de Governança Global, interligada e aproximada. Essa abordagem, parece-me apenas capaz de lidar com os desafios à segurança e paz do Sistema Internacional, à medida que eles sucedem, não conseguindo atribuir dinâmicas de desenvolvimento sustentável, e de prevenção de conflitos a longo prazo, o que proporciona um grau de imprevisibilidade notório nas relações de interdependência, e continuamente deteriorando a desconfiança em Organismos Internacionais, e na já referida, transferência de soberania e legitimidade dos Estados para uma organização central na Governança Global, isto é, o Estado, que por natureza já assume dificuldades em abdicar e diluir a sua soberania, se não vislumbrar um organismo autoritário, capaz de defender os seus interesses numa dinâmica de sustentabilidade, e garantir a amenização das relações com outros intervenientes internacionais, então os sentimentos de desconfiança perante a multilateralidade das relações intergovernamentais continuarão a representar a falência de uma Governança Global efetiva. *“(...) This new UN change agenda can be conceptualized, therefore, as having two tracks. While it will be important to deal with pressing and immediate reform issues such as making the UN system’s modalities and instrumentalities more efficient and effective, the primary purpose behind any attempt at adjusting the UN should be to move the organization closer to meeting the needs of international society at this particular point in time. Not all of these needs are ‘new’. Thus, some of the existing machinery designed to meet demands that endure should not be summarily jettisoned. At the same time, some of the demands coming from international society are different from the traditional ones. This requires the organization, in some cases, to shed certain long-standing practices or rethink them considerably. It may also call for the adoption of a long-term reform agenda and strategy focusing on specific needs of international society and the means by which the UN can be adjusted to help.”* (Knight, 2000:146).

Estava ainda assim manifesta, que com a ausência de um equilíbrio entre uma rutura total e a aprimoração dos mecanismos cooperativos, a dificuldade dos Estados, em adequar as políticas e vontades nacionais, em prol de uma interdependência positiva, atribuindo poder legítimo aos mecanismos do Organismo, porque apesar de tudo, continuavam a ser os Estados, os grandes propulsores deste projeto, eram eles, através das suas decisões nos órgãos das Nações Unidas que decidiam sobre o futuro da Organização.

Daí, que na década de 90, tenham sido levantadas apreensões sobre a “boa e má” Governança (como já foi dito) dos Estados a nível multilateral, na sua relação com outros Estados, em ambiente de interdependência, impulsionados pelas apreensões crescentes sobre os conflitos culturais, religiosos e étnicos, provenientes maioritariamente dos Países subdesenvolvidos, onde era imprescindível uma abordagem que transportasse o cariz nacional

da Governança, para o nível internacional, assumindo que a combinação de uma ação eficiente na promoção da liberdade, igualdade, e direitos cívicos, indicavam a presença de uma “boa governança” (transparente, democrática, e dotada de participação cívica). *“More generally, there is now growing recognition that the rights of freedom of speech, association, and religion and equality before law are crucial components of an enabling framework and constitute the core of good governance.”* (Jolly; Emmerij; Ghai; Lapeyre, 2014:175)

A nível securitário, com as inovações tecnológicas e o conseqüente surgimento de armamento mais letal e complexo, era exigida uma abordagem diplomática mais preventiva, que assegurasse que o elemento democrático do Sistema Internacional, não estivesse apenas interligado com os regimes políticos, mas ganhasse um caráter global, da necessidade de diplomacia cooperativa, debruçada sobre a prevenção de futuros conflitos, como podemos vislumbrar na Agenda para a Paz das Nações Unidas criada em 1992, *“(…) At the same time, however, new assertions of nationalism and sovereignty had sprung up, and the cohesion of States was threatened by ethnic, religious, social, cultural or linguistic strife. Social peace was challenged, moreover, by discrimination and acts of terrorism seeking to undermine change through democratic means.”* (United Nations, 1992: par. 29).

Nesta agenda, ficou mais uma vez demonstrada a ligação massiva entre todas as áreas de atuação das Nações Unidas, que demonstram ser essenciais para a segurança internacional, isto é, o caráter preventivo de um conflito, não pode ser visto como um elemento puramente militar, mas sim, com um caráter multilateral, que não só necessita do envolvimento de áreas como a educação, saúde, o âmbito socioeconômico, dos direitos humanos e ambiente, para alcançar essa prevenção, como em caso de conflito, também são essas mesmas áreas que são alvo, e “sofrem” com essa disputa, alicerçando o elemento preventivo com a criação de estabilidade sustentável para a paz e desenvolvimento nessas áreas. Segundo o documento:

“(…) to seek to identify at the earliest possible stage situations that could produce conflict, and to try through diplomacy to remove the sources of danger before violence resulted; where conflict had erupted, to engage in peacemaking aimed at resolving the issues that had led to conflict; through peacekeeping, to work to preserve peace where fighting had been halted, and to assist in implementing agreements achieved by the peacemakers; to stand ready to assist in peacebuilding in its differing contexts; and to address the deepest causes of conflict: economic despair, social injustice and political oppression.” (United Nations, 1992: par. 83).

5.2. Medidas de equilíbrio entre a rutura total e a resposta das Nações Unidas numa estrutura de Governança Global

Após uma reflexão intensa sobre o processo de reforma das Nações Unidas, pareceu-nos preponderante perceber de que forma essa reforma pode ser alcançada, respondendo à pergunta da problemática que subjaz toda a investigação e a aparente necessidade de um equilíbrio entre a abordagem de rutura e reformulação global, e a abordagem de dinâmicas de reajustes em diversos âmbitos do processo cooperativo constituído por uma aprimoração gradual da multilateralidade das relações de interdependência entre os atores internacionais, não obstante da sua configuração. Assim, consideramos que há uma visível necessidade de reformas no seio da Nações Unidas, quer no domínio do processo de tomada de decisão, quer no domínio das respostas. Vislumbra-se um indispensável equilíbrio entre as duas abordagens, que exigirá a conceção de medidas efetivas que, não só auxiliem o fortalecimento do projeto das Nações Unidas, tal como a sua autoridade numa estrutura da Governança Global. Propomos uma estratégia que englobe duas medidas, que apesar de não constituírem uma rutura total nas Nações Unidas, podem amenizar as relações entre os atores internacionais, e promover de forma mais efetiva a resolução e prevenção de conflitos, inserindo dinâmicas mais cooperativas e inclusivas na Governança Global.

A primeira medida pode ser englobada na abordagem de rutura, não total, mas imperativa, e pauta-se por alterações na estrutura do Conselho de Segurança das Nações Unidas, nomeadamente a exclusão da figura de membros permanentes aos cinco atuais detentores do cargo, ou, e optando-se pela manutenção dos Membros Permanentes dentro do Conselho, alargando-se a presença a novos estados, nomeadamente a países do Hemisfério Sul (Brasil, África do Sul)

Ou seja, o caráter dominante da cooperação e igualdade entre os diversos atores que é imprescindível para um quadro de governança e paralelamente para uma organização mais robusta e eficaz, parece estar confrontado com algumas fragilidades quanto ao processo de decisão (limitado a 5 intervenientes, os mesmos desde a data de criação do Organismo) e relativamente à eficácia nas respostas que surgem nos mais variados.

Assim, se a reforma passa por uma aproximação e participação inclusiva de todos os Estados, independentemente da sua posição económica, torna-se dispensável a distinção de poderes num órgão tão relevante para o futuro sustentável do Sistema Internacional.

Entendemos que a estrutura organizacional das Nações Unidas, deveria passar pela eliminação dos lugares permanentes no Conselho de Segurança, introduzindo todos os estados-Membro das Nações Unidas, em regime de igualdade no processo de decisão, isto é, as decisões teriam de ser tomadas por todos os intervenientes envolvidos na matéria em questão, sem privilegiar as decisões de um ou outro estado-membro. Esta alteração, obviamente que não iria eliminar o pesado processo burocrático, (até porque essa eliminação total não é concretizável), porém se fosse exigida em comunhão com a destituição

dos membros permanentes, uma legislação ao abrigo do Direito Internacional, que criasse a obrigatoriedade de tomada de decisão nas reuniões do Conselho, isto é, impedindo que o poder de veto, e o conseqüente “arrastamento” de decisões concretas, não constituíssem o constante atraso de decisões de elevada importância no âmbito securitário e de preservação de paz, então estaríamos perante um Conselho de Segurança mais equilibrado, igualitário, transparente e eficiente. Esta obrigatoriedade de tomada de decisões em cada encontro, pressupõe, então, que independentemente da sua duração, as reuniões não fossem terminadas sem a determinação de um consenso, que com uma regulação forte, ao qual os Estados progressivamente viriam a respeitar totalmente, alicerçava o caráter preventivo e sustentável da segurança internacional.

A segunda medida, em nosso entender, iria ao encontro da abordagem mais “ténue” de reajustar progressivamente as dinâmicas de atuação das Nações Unidas numa dinâmica de Governança Global, isto é, assumindo que um dos principais obstáculos na formação de uma “boa” governança é a conceção de um projeto de cooperação, inclusão e participação global de todos os atores internacionais, então será importante criar mecanismos de gradual proximidade numa dinâmica de multilateralidade efetiva, onde a aproximação de um ator internacional a um projeto global, impulsiona a aproximação de outro, e assim sucessivamente. Como é que essa aproximação global iria ser alcançada? Através de uma sensibilização e consciencialização intensiva da Comunidade Internacional, que aproxime a sociedade civil das Nações Unidas. Ou seja, em plena era da globalização, de facilidade de comunicação e transmissão de mensagem, de dependência de relações sociais interativas e globais, é possível criar uma imagem mais efetiva e dinâmica que aproxime a sociedade do projeto das Nações Unidas.

Como é que essa consciencialização seria efetivada? Na criação de eventos multidimensionais (internacionais, regionais, nacionais e locais), que promovam não apenas as discussões entre líderes estatais, como é habitual e contínuo, mas eventos, conferências e convenções apenas destinadas à participação cívica independentemente do setor social (que ia mais uma vez de encontro à dinâmica de igualdade), onde a sociedade possa perceber a importância das Nações Unidas e da Governança Global, num espaço de aprendizagem, discussão e debate sobre novos rumos para a Organização.

O que me parece é que existe uma desconexão enorme entre a sociedade e os organismos internacionais, que invalida gradualmente os pressupostos de união e transparência. Com esta alteração poder-se-ia preconizar um “efeito bola de neve”, que através de um aumento exponencial da consciencialização sobre a importância e o trabalho das Nações Unidas na sociedade civil, poderia alastrar essa progressiva preocupação para os desafios do Sistema Internacional, ao nível governamental estatal, que assim, para responder às preocupações da sua comunidade interna, levariam a uma participação externa mais efetiva, tornando a participação cívica como um “motor” de desenvolvimento das Nações Unidas num projeto de governança global mais sólido e apto. Esta ideia de confiar na

Comunidade Internacional, como sendo ela própria propulsora da eficácia de um Organismo, numa estrutura global não é nova, principalmente se recuarmos até às críticas realistas à doutrina idealista liberal que preconizou a base teórica da Sociedade das Nações, dissecadas anteriormente, que assentavam no modelo consciencializador da Comunidade Internacional para promover os valores da Sociedade das Nações e gradualmente atribuir crédito ao Organismo.

A principal diferença neste cenário no séc.XXI, é que as condições comunicativas e de aproximação global são muito mais favoráveis a este modelo, isto é, a facilidade de comunicação, interação e de organização de projetos de consciencialização da Comunidade Internacional, compele a uma aproximação sequencial dos vários atores (da população nacional, para o interesse estatal, e do Estado para os interesses das agências e órgãos não estatais), concecionando uma “escalada” cooperativa multidimensional que irá resultar idealmente na centralização soberana e autoritária das Nações Unidas como “ferramenta” primordial da Governança Global reduzindo o “vazio” e a descrença ideológica na doutrina idealista liberal como ineficaz num projeto sólido multilateral.

Conclusão

Em virtude do desenvolvimento desta investigação e nesta fase conclusiva, podemos afirmar que a Organização das Nações Unidas apresenta hoje, enormes desafios organizacionais. Com efeito, a organização continua a não ser unanimemente considerada como o Organismo central e autoritário na estrutura de Governança Global. O caráter multilateral e multidimensional da Governança Global exige, por um lado uma compreensão efetiva dos obstáculos que as Nações Unidas têm no processo de tomada de decisão típico de uma organização intergovernamental, e por outro lado, e após este diagnóstico, a necessidade célere de delineamento de uma estratégia que responda eficazmente ao seu projeto de desenvolvimento, sob pena de se tornar um organismo cada vez mais disperso e diluído.

Após a Paz de Vestefália, o caminho percorrido em torno do Sistema Internacional tem-se pautado pela irregularidade e por conflitos que exigiam paulatinamente a criação de mecanismos diplomáticos cooperativos de diálogo e de prevenção de segurança e paz da Comunidade Internacional. No século XIX foram dados os primeiros passos para um quadro multilateral que desde logo, pressupunha uma transferência do poder estatal para o domínio internacional onde o caráter preventivo de conflito era ainda a prioridade na atuação de Sistema Internacional.

A referência humanitária na gênese da Cruz Vermelha e das Conferências de Haia surge com o propósito de entender o primeiro indício de uma nova dimensão na prevenção de conflitos, onde se esvaneceu a preocupação única direcionada para o Estado no seio de um conflito, criando uma nova dinâmica de apreensão relacionada com o valor da proteção humana no interior e exterior de uma disputa estatal, com base no diálogo e cooperação mútua.

O Congresso de Viena, viria a revelar o processo aparentemente contraditório, que ainda hoje persiste, por um lado a necessidade do multilateralismo para responder aos desafios do Sistema Internacional, e por outro, a manutenção do *status quo* estatal. Com efeito, a dinâmica cooperativa exigia uma ideologia que surgisse como base teórica para a instituição de valores democráticos, de criação de “teias” cooperativas que afastassem gradualmente a incerteza e a imprevisibilidade das relações internacionais, que alicerçasse a diplomacia cooperativa em matéria de conflito, para um aspeto multidimensional que englobasse a economia, a apreensão social e a democratização do Sistema Internacional. É nesta linha de pensamento, que após a 1ª Guerra Mundial surge pela doutrina Idealista Liberal Wilsoniana, uma base teórica que procura englobar essas dinâmicas na conceção de um organismo central e autoritário desenhado para amenizar e controlar as relações de interdependência entre os atores internacionais, agora numa perspetiva cooperativa, e que

apresentava como principal objetivo de alcance a prevenção de um conflito com dimensão do anterior. O pensamento Kantiano havia já “alertado” para a dificuldade de instituição desse modelo cooperativo pela incapacidade de garantir sustentabilidade a longo prazo, e não conceber uma estratégia capaz de evitar futuros conflitos, como , de resto, se veio a observar.

Após o fim inglório da Sociedade das Nações, o Idealismo Liberal caiu em descrença, dando oportunidade para o crescimento da doutrina realista assumidamente crítica do projeto wilsoniano. Entre as diversas críticas apresentavam-se a incapacidade de um projeto com os contornos liberais da Sociedade das Nações vingar efetivamente, dada a natureza individualista humana e estatal, que não seria capaz de abdicar da sua soberania em prol de um projeto comum, que não os permitisse estender o seu poder por via militar, vislumbrando os conflitos entre os atores internacionais como um fenómeno natural de reorganização geopolítica. Apesar desta aparente falência do modelo do idealismo liberal, as Nações Unidas nascem com bases muito vincadas desse modelo procurando aperfeiçoá-lo para a instituição de dinâmicas globais, não só concentradas na prevenção de conflitos, mas também numa abordagem para o desenvolvimento das diversas áreas de abrangência. Este espetro global preconizava a aproximação e conexão entre os diversos atores internacionais numa estrutura eficiente e “robusta” de Governação Global, como uma “ferramenta” organizacional no quadro multilateral e multidimensional controlada pelas Nações Unidas.

No seu percurso desde a sua génese, apesar do desenvolvimento de diversas áreas foi demonstrada uma atroz inconsistência amplificada pela independência de novos Estados devido ao processo de descolonização, a explosão demográfica, o desenrolar do conflito bipolar e a extensão de conflitos e desafios regionais nos países subdesenvolvidos. Com o término da década de 80, e a consolidação do processo de Globalização, nasce uma esperança renovada na Organização das Nações Unidas, bem como a consciência de que teria de ser ainda mais global para lidar com as novas ameaças do Sistema Internacional, como a gestão mais capaz dos bens públicos globais e da sua sustentabilidade.

Concluimos que as Nações Unidas, não obstante, terem na sua génese uma matriz de idealismo liberal, têm seguido uma linha de adequação ao sistema internacional de “*learn by doing*”, sem uma corrente ideológica impermeável. Ou seja, as cada vez maiores exigências que se colocam ao sistema internacional têm conduzido a organização, e todos os seus organismos e agências a uma maior regulação. Porém, o centralismo de matérias que atualmente a ONU dispõe não traduzem uma governança global, eficaz e efetiva.

Nesta investigação confirma-se e reitera-se a necessidade de reformar as Nações Unidas para sustentar a sua efetividade num modelo de Governança Global tornando-se claro que, em nosso entender, o espaço internacional tem necessariamente de se tornar um

“bloco” único mas equilibrado, onde a aproximação e interligação entre os diversos atores não seja comprometida por um desequilíbrio gritante de poderes principalmente ao nível estatal, e a obscuridade da diplomacia secreta não comprometa o futuro sustentável da manutenção de paz e de segurança do Sistema Internacional. Esta visão implicaria medidas que equilibrassem o processo de reforma, nomeadamente do Conselho de Segurança, sem bases vincadas de rutura total, nem de pequenos reajustes, mas um equilíbrio entre ambas as dinâmicas para que a Governança Global e as Nações Unidas caminhem de “mão dada”, onde a Comunidade Internacional e os organismos internacionais se sintam compelidos a integrar mecanismos cooperativos, liberais e democráticos.

Concluída a investigação, e a reflexão sobre a matéria de estudo analisada, parece-me perentório perceber, que as Nações Unidas detêm todo o *know-how* para se constituir como o organismo central e autoritário na tutela da Governança Global. Para isto, a reconfiguração total das Nações Unidas não poderia ser a resposta, principalmente quando uma rutura global significaria o “abandono” de todo o progresso alcançado pelo Organismo, esvanecendo integralmente a doutrina Idealista Liberal, que apesar da crítica realista, constituiu sempre a base teórica do seu projeto. Abandonar esta doutrina significaria, portanto, perder a confiança no multilateralismo e na cooperação internacional, e sucumbir aos pressupostos realistas, de natural conflito entre Estados.

Com efeito, assistiríamos à falência de todo o progresso na vagarosa aproximação do Estado, na descrença na transferência progressiva de poder e autoridade para uma unidade central internacional, que significaria o fim dos organismos internacionais e consequentemente da Governança Global. Admitindo que a reforma das Nações Unidas se assume como um processo lento e pesaroso, reforço a ideia de necessidade imperativa de uma aproximação da sociedade civil aos organismos internacionais, porque, necessariamente, todo o trabalho desenvolvido no Sistema Internacional é para sociedade, para o indivíduo e para a sua subsistência. Abandonar as Nações Unidas seria portanto, abandonar o futuro.

Bibliografia

Alexandroff, Alan & Cooper, Andrew. (2010). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. The Centre for International Governance Innovation. Washington, USA: Brooking Institution Press.

Brown, Chris & Ainley, Kirsten. (2005). *Understanding International Relations*. New York, N.Y, USA: Palgrave Macmillan, 3ª ed.

Carbonnier, Gilles. (2012). *International Development Policy: Aid, Emerging Economies and Global Policies*. Graduate Institute of International and Development Studies. New York, USA: Palgrave Macmillan.

Carlson, Ingvar & Ramphal, Shridath. (1995). *Comission on Global Governance: Our Global Neighbourhood*. Disponível em: <http://info.worldbank.org/etools/docs/library/34565/docs/7th.pdf>. [acedido em 20 de Abril de 2016].

Carr, Edward. (1946). *The Twenty Years' Crisis 1919-1939: An Introduction to the Study of International Relations*. London, UK: Macmillan & Co. Ltd. 2ª ed.

Carta das Nações Unidas. Centro de Informação das Nações Unidas em Portugal. Disponível em: <<https://www.unric.org/html/portuguese/charter/Cartaun.pdf>>. [acedido em 23 de Março de 2016].

Clavin, Patricia. (2013). *Securing the World Economy: The Reinvention of the League of Nations 1920-1946*. Oxford, UK: Oxford University Press. 1ª ed.

Convenção para a Solução Pacífica de Conflitos Internacionais. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Tratados Internacionais. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/siii/docs/Haia1899.pdf>>. [acedido em 24 de Janeiro de 2016].

Cruz Vermelha Portuguesa, Breve Historial. Disponível em: <http://www.cruzvermelha.pt/movimento/breve-historial.html> [acedido em 23 de Janeiro de 2016].

Declaração Universal dos Direitos do Homem. Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Instrumentos Internacionais de Direitos Humanos. Disponível em: <http://direitoshumanos.gddc.pt/3_1/IIIPAG3_1_3.htm>. [acedido em 22 de Março de 2016].

Dunant, Henry. (1986). *A Memory of Solferino*. International Committee of the Red Cross. Geneve, Switzerland: Reprinted by International Committee of the Red Cross.

Fassbender, Bardo. (2009). *The United Nations Charter as the Constitution of The International Community*. Boston, USA: Martinus Nijhoff Publishers.

Fernandes, Jorge Almeida. (2003) Ponto de Vista: A ONU e a Sociedade das Nações. Público. (16/03/2003), disponível em: <<http://www.publico.pt/mundo/jornal//ponto-de-vista-a-onu-e-a-sociedade-das-nacoes-199168>>. [acedido a 7 de Março de 2016].

Fred Halliday. (2000). “Global Governance: Prospects and Problems”, *Citizenship Studies*, 4:1, 19-33. doi: 10.1080/136210200110003

Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Direito Internacional Humanitário: O que é o Direito Internacional Humanitário (D.I.H.)?. Disponível em: <<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/direito-internacional-humanitario/sobre-dih.html>>. [acedido em 23 de Janeiro de 2016].

Jolly, Richard & Emmerij, Louis & Ghai, Dharam & Lapeyre, Frédéric. (2004). *UN Contributions to Development Thinking and Practice*. United Nations Intellectual History Project. Bloomington, USA: Indiana University Press

Kaul, Inge & Grunberg, Isabelle & Stern, Mark. (1999). *Global Public Goods. International Cooperation in the 21st Century: Defining Global Public Goods*

Keohane, Robert. (1998). “International institutions: Can interdependence work? *Foreign Policy*. Washington 2 (4): 82-96.

Kleingeld, Pauline. (2006). *Toward Perpetual Peace and Other Writings on Politics, Peace and History: Immanuel Kant (Rethinking the Western Tradition)*. New York, USA: Yale University Press.

Linklater, Andrew. (1998). *The Transformation of Political Community: Ethical Foundations of the Post-Westphalian Era*. Cambridge, UK: Polity Press.

MacFarlane, S. Neil & Khong, Yuen. (2006). *Human Security and the UN: A Critical History*. United Nations Intellectual History Project. Bloomington, USA: Indiana University Press.

Manor, Adare. (1999). "Global Governance: Defining the United Nations' Leadership Role." *The Stanley Foundation's Thirty-Fourth United Nations of the Next Decade Conference*. 1-32

Mitrany, David (1944). "The Functional Approach to World Organization". *International Affairs*, Royal Institute of International Affairs, 4 (3): 358

Mitranny, David. (1966) *A Working Peace System*. Society for World Service Federation. Chicago, USA: Quadrangle Books.

Müller, Joachim. (2006). *Reforming the United Nations: The Struggle for Legitimacy and Effectiveness*. Boston, USA: Martinus Nijhoff Publishers.

Nowrot, Karsten. (2004). *Global Governance and International Law*. Institut für Wirtschaftsrecht.

"Paul Samuelson and Global Public Goods" (2005). William D. Nordhaus. Yale University. (1/5/2005)

Peacekeeping Operations. Peace and Security. Disponível em: <<http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/peace.shtml>>. [acedido em 24 de Março de 2016]

Pederson, Susan. (2015). *The Guardians: The League of Nations and The Crisis of a Empire*. New York, USA: Oxford University Press.

Postman, Allard. (2007) Anachronous map of the world between 1920 and 1945 which shows The League of Nations and the world, (26/01/2007). Disponível em: <https://upload.wikimedia.org/wikipedia/commons/c/c0/League_of_Nations_Anachronous_Map.PNG> [acedido em 2 de Fevereiro de 2016].

Pureza, José Manuel. (2002). “Quem governa? Portugal e as novas teias da governação global” *Revista Crítica de Ciências Sociais*, 63. 99-105

Rosenau, James N. (1997). *Along the domestic-foreign Frontier: Exploring Governance in a Turbulent World*. Cambridge Studies in International Relations. New York, USA: Cambridge University Press.

Royal Institute For International Relations. (2004). *Global Governance: The Next Frontier*. Gent, Belgium: Academia Press.

Schlesinger, Stephen C. (2003). *Art of Creation: The Founding of United Nations*. Cambridge, USA: Westview Press.

Serviço Consultivo em Direito Internacional Humanitário. International Committee of the Red Cross, O que é o Direito Internacional Humanitário?. Disponível em: <<https://www.icrc.org/por/resources/documents/misc/5tndf7.htm>>. [acedido em 27 de Janeiro de 2016].

Sousa, Fernando. (2005). *Dicionário das Relações Internacionais*. Porto: Edições Afrontamento.

UN Intellectual History Project. (2009). “The UN’s Role in Global Governance”. *The CUNY Graduate Center*. 1-6.

United Nations. Funds, Programmes, Specialized Agencies and Others. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/about-un/funds-programmes-specialized-agencies-and-others/index.htm>>. [acedido em 23 de Março de 2016]

United Nations (1992) “An Agenda for Peace” A/47/277. Secretary-General: Forty-Seventh Session. Disponível no site: <http://www.un-documents.net/a47-277.htm>.

United Nations. Main Organs. Disponível em: <<http://www.un.org/en/sections/about-un/main-organs/index.htm>>. [acedido em 23 de Março de 2016].

