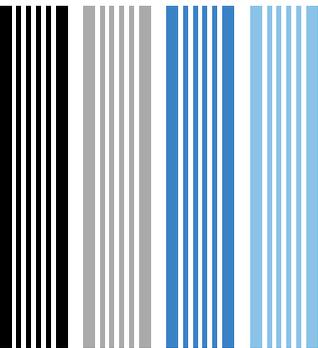


1



HUMANA  
 GLOBAL

# A Organização das Nações Unidas

Ana Isabel Xavier | Ana Luísa Rodrigues | Filipe Oliveira |  
Gonçalo Oliveira | Inês Coelho | Inês Coutinho | Sara Matos

  
PUBLICAÇÕES  
HUMANAS



**HUMANA GLOBAL** Associação para a Promoção dos Direitos Humanos, da Cultura e do Desenvolvimento

# A Organização das Nações Unidas

Ana Isabel Xavier | Ana Luísa Rodrigues | Filipe Oliveira |  
Gonçalo Oliveira | Inês Coelho | Inês Coutinho | Sara Matos

## **Ficha Técnica**

<b>Título</b>	<b>A Organização das Nações Unidas</b>
<b>Editor</b>	<b>HUMANA GLOBAL</b> – Associação para a Promoção dos Direitos Humanos, da Cultura e do Desenvolvimento <a href="http://www.humanaglobal.org">www.humanaglobal.org</a>
<b>Design da Capa</b>	Sofia Machado dos Santos   Humana Global
<b>Execução Gráfica</b>	EMS – Estranho Mundo dos Signos, Design de Comunicação, Lda. Bairro de Santa Apolónia, lote 216 3.º Dto. 3020-107 Coimbra   Portugal e-mail: <a href="mailto:geral@emsdesign.net">geral@emsdesign.net</a>
<b>Data</b>	Abril, 2007
<b>ISBN</b>	978-989-8098-18-4
<b>Depósito Legal</b>	261779/07
<b>Nota</b>	A reprodução de textos está autorizada apenas para fins pedagógicos não comerciais, desde que a fonte seja citada.

## Nota de Apresentação

Esta publicação desenvolve os conteúdos ministrados no curso de formação sobre a ONU – Organização das Nações Unidas que decorreu de 5 de Setembro de 2005 a dia 14 de Novembro de 2005.

Este curso, inserido num projecto de formação não integrado em plano, aprovado e financiado pelo Fundo Social Europeu através do POEFDS — Programa Operacional de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, Eixo: 5. Promoção do Desenvolvimento Social, medida 5.3. Promoção da Inserção Social e Profissional de Grupos Desfavorecidos, acção-tipo 5.3.3.1. Formação de Agentes de Apoio à Inserção Profissional, decorreu com bastante sucesso. Aqui se apresenta o resultado.

Este trabalho engloba o Manual produzido para o curso por uma das formadoras, Ana Isabel Xavier, bem como os melhores trabalhos finais relativos ao curso. O melhor trabalho avaliado, pertencente a Inês Coutinho, foi contemplado com a participação numa sessão da ONU em Genebra (Grupo de Trabalho sobre Minorias).

Continuaremos a incentivar os nossos formadores para a publicação dos seus trabalhos, bem como os nossos formandos.

*Boas leituras!*

Coimbra, Maio de 2007

**Anabela Moreira**

Presidente da Direcção da HUMANA GLOBAL



## Índice Geral

<b>ONU: A Organização das Nações Unidas</b>	<b>9</b>
ANA ISABEL XAVIER	
<b>Ontem, Hoje e Amanhã: Um Estudo sobre o Ciclo de Vida da Organização das Nações Unidas</b>	<b>175</b>
INÊS CATARINA MENDES COUTINHO	
<b>Direitos dos Migrantes: Alguns Diplomas de Protecção, e o Caso Específico da Convenção Internacional Sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes.</b>	<b>207</b>
ANA LUÍSA RODRIGUES	
<b>Refugiados e Direitos Humanos nas Prisões</b>	<b>243</b>
FILIPPE OLIVEIRA	
<b>Agenda Estratégica para o Desenvolvimento</b>	<b>293</b>
GONÇALO FERREIRA DE OLIVEIRA	
<b>Fazer Girar o Mundo: Promover a Educação, Eliminar o Trabalho Infantil</b>	<b>345</b>
INÊS DE PAIVA COELHO	
<b>Rumo a um Turismo Adequado para os Países em Desenvolvimento</b>	<b>407</b>
SARA RODRIGUES E MATOS	



# **ONU: A Organização das Nações Unidas**

Ana Isabel Xavier



## **Acerca da Autora**

**Ana Isabel Xavier** é Formadora da HUMANA GLOBAL em Cidadania, Direitos Humanos, Organizações Internacionais e Igualdade de Oportunidades entre Homens e Mulheres. Entre Setembro e Novembro de 2005, foi Formadora no curso de 90 Horas sobre a ONU – a Organização das Nações Unidas.

A Autora é Licenciada em Relações Internacionais, Mestra em Sociologia do Desenvolvimento e da Transformação Social e Doutoranda em Estudos Europeus, pela Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. Pela Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, é pós-graduada em Direitos Humanos e Democratização.

Entre Dezembro de 2001 e Junho de 2003 foi formadora voluntária do Centro de Informação das Nações Unidas, em Lisboa, no âmbito do projecto “A ONU e os Jovens”, através do qual percorreu várias escolas da zona centro do país e as ilhas de São Miguel e Terceira, nos Açores.

# Índice

<b>1. Lista de Acrónimos</b>	<b>15</b>
<b>2. Introdução</b>	<b>17</b>
<b>3. Como Surgiu a ONU? Dos “Catorze Pontos” de Wilson à Sociedade das Nações (SDN)</b>	<b>19</b>
3.1. As Causas e Consequências do Fracasso da SDN. Lições e Ilações	22
3.1.1. O Reforço da Discrepância entre Vencedores e Vencidos	22
3.1.2. A Não-Adesão dos EUA à SDN	23
3.1.3. O Malogro da Principal Ambição para a qual a SDN fora criada	24
3.2. O Legado da SDN para o Futuro Próximo	25
3.2.1. A Consciência da Necessidade de se (Man)ter uma OI com Vocação Universal	25
3.2.2. A Criação de Órgãos Específicos com Competências Próprias	26
3.2.3. A Criação da Organização Internacional do Trabalho (OIT)	26
3.3. Do Falhanço da SDN e do Início das Hostilidades em 1939, Como Surge a ONU?	27
3.4. O Que é a ONU? Como se Define? Classificação, Estrutura e Ordenamento Jurídico de uma Organização Internacional	30
<b>4. A Carta das Nações Unidas: Fundamentos, Divisão e Estrutura</b>	<b>33</b>
4.1. O Preâmbulo: Elementos-Chave	33
4.2. Os Fins e os Princípios que regem a ONU (Capítulo I)	34
4.3. Os Estados-Membros da ONU: Condições de Admissibilidade, Suspensão e Expulsão (Capítulo II)	36
<i>Anexo 1. Os 192 Estados-Membros das Nações Unidas e Data de Admissão (Breve esquema de súmula)</i>	40

4.4. O orçamento das Nações Unidas	47
4.5. A Sede e as Línguas Oficiais da ONU	49
<b>5. Os Órgãos Constitucionais da ONU</b>	<b>51</b>
5.1. A Assembleia Geral	52
5.2. O Conselho de Segurança	57
5.3. O Conselho de Tutela	64
5.4. O Tribunal Internacional de Justiça	66
5.5. O Secretariado e o Secretário-Geral	69
5.6. O Conselho Económico e Social	73
<i>Anexo 2. Órgãos Constitucionais da Organização das Nações Unidas</i>	78
5.6.1. A galáxia ONUiana e família Organizacional das Nações Unidas	80
5.6.1.1. Agências Especializadas	80
5.6.1.2. Programas e Fundos	81
5.6.1.3. Instituições de Formação e Investigação	82
5.6.1.4. Outras Entidades	82
5.6.1.5. Características Essenciais do Sistema das NU	82
5.6.1.5.1. Coexistência	83
5.6.1.5.2. Autonomia	83
5.6.1.5.3. Complementaridade e Coordenação	84
<b>6. As Áreas de Actuação da ONU</b>	<b>87</b>
6.1. As Ameaças à Paz e à Segurança Internacionais (Prevenção e Resolução de Conflitos)	87
6.2. Direitos Humanos e Normalização internacional	99
6.3. Desenvolvimento Económico e Social	110
6.4. Ambiente, Saúde e Desenvolvimento Sustentável	115
6.5. Descolonização e Democratização	116
<b>7. Dez Estudos de Casos emblemáticos da Acção da ONU</b>	<b>119</b>
<b>8. A Reforma da ONU</b>	<b>145</b>
<b>9. A Actualidade e Relevância da ONU: Quo Vadis?</b>	<b>155</b>
<b>10. Bibliografia</b>	<b>159</b>
<i>Anexo 3. Décadas, Anos, Semanas e Dias Celebrados pela ONU</i>	170



## 1. Lista de Acrónimos

**ACNUR** Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados

**AG** Assembleia Geral

**BM** Banco Mundial

**CES** Conselho Económico e Social

**CNU** Carta das Nações Unidas

**CS** Conselho de Segurança

**CT** Conselho de Tutela

**DIP** Departamento de Informação Pública (das Nações Unidas)

**DOMP** Departamento de Operações de Manutenção da Paz

**DH** Direitos Humanos

**DUDH** Declaração Universal dos Direitos do Homem

**EUA** Estados Unidos da América

**ex.** Exemplo

**FMI** Fundo Monetário Internacional

**G8** Grupo dos 8 (Inclui as sete nações ocidentais mais industrializadas mais a Rússia)

**NATO/OTAN** North Atlantic Treaty Organisation/Organização do Tratado do Atlântico Norte

**NU** Nações Unidas

**ODM** Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

**OI** Organização Internacional

**OIT** Organização Internacional do Trabalho

**ONG** Organização Não Governamental

**ONGD** Organização Não Governamental para o Desenvolvimento

**ONU** Organização das Nações Unidas

**OSCE** Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

**OUA** Organização da União Africana

**PIB** Produto Interno Bruto

**PIDCP** Pacto Internacional de Direitos Civis e Políticos

**PIDESC** Pacto Internacional de Direitos Económicos, Sociais e Culturais

**PNUD** Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

**PVD** Países em vias de desenvolvimento

**SADC/CDAS** South African Development Community/Comunidade para o Desenvolvimento da África do Sul

**SDN** Sociedade das Nações

**SG** Secretário-Geral

**TIJ** Tribunal Internacional de Justiça

**TPI** Tribunal Penal Internacional

**TPJI** Tribunal Permanente de Justiça Internacional

**UE** União Europeia

**URSS** União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

## 2. Introdução

1945-2005. 60 Anos após a institucionalização das Nações Unidas e 50 anos volvidos da adesão de Portugal à Organização, a HUMANA GLOBAL promoveu, em Coimbra e ao longo de 90 Horas, um curso de formação sobre o papel, trabalho e actualidade da ONU – a Organização das Nações Unidas.

Uma iniciativa pioneira para uma ONGD com um percurso tão recente no élan socio-económico da “Cidade do Conhecimento”, mas já com extraordinárias provas dadas na Formação em Direitos Humanos, em todas as suas valências locais, nacionais e internacionais.

Para o sucesso deste curso muito contribuiu o grupo de formação de excelência, que tão generosamente acolheu a ONU como a “sua organização” durante as semanas de formação, avançando posteriormente para o desenvolvimento de trabalhos de investigação sobre as temáticas para as quais se sentiam mais sensibilizados e/ou motivados. Os melhores trabalhos tiveram direito, aliás, a figurar na segunda parte desta publicação.

Da partilha com os/as formandos/as das semanas de formação, surgiu este manual que pretende sobretudo ser um guia prático de orientação sobre as matérias mais relevantes da ONU que têm, directa ou indirectamente, reflexo nas nossas vidas enquanto cidadãos e cidadãs de um Estado-membro da Organização e membro activo da comunidade internacional.

Neste sentido, o principal convite que fica para o/a leitor/a é que se deixe guiar pela história da Organização e principais realizações e conquistas, mas também os inevitáveis e naturais fracassos e perspectivas de reforma, para que se siga então uma reflexão individual autónoma, distanciada, crítica e problematizadora.

De modo a chegar ao máximo de pessoas possível, a divisão adoptada para a estrutura deste manual pretendeu ser a mais simplificada possível, obedecendo ao próprio percurso da acção de formação: as lições e ilações

da SDN para a institucionalização da ONU; o clima favorável à constituição de uma Organização à escala mundial; a estrutura, objectivos e princípios; os resfriamentos da Guerra-fria e as ameaças à paz e à segurança internacionais; os fracassos e sucessos das missões sob a alçada dos “capacetes azuis”; as perspectivas de reforma e antevisão do futuro. Na parte final, destaque ainda para referências, as mais exaustivas possíveis, a livros, artigos de opinião, filmes e endereços web sobre Direitos Humanos em geral e da ONU em particular.

Quando se chegar à última das páginas, ficará com toda a certeza a sensação que muito ficou ainda por dizer... seria difícil pensar de outro modo, não estivesse uma grande parte da história da ONU e da Humanidade por escrever! Em notas soltas, em sínteses obrigatórias, as páginas que se seguem assumem apenas a ousadia de ver em papel as temáticas discutidas em maior ou menor grau de profundidade no curso que acompanhou o manual. E, secretamente, deixar para os cursos vindouros, a concretização da vontade de voltar a dar azo à escrita...

Independentemente das correntes mais optimistas ou pessimistas sobre a existência e raio de acção da ONU, não se pretendeu com este manual veicular as opiniões pessoais da autora mas sim a de apresentar factos que, mais do que fazerem parte da história da ONU, fazem parte da História de todos nós. Claro que existirão passagens em que a subjectividade e imparcialidade falaram mais alto... fruto do idealismo de quem se habituou a acreditar que o mundo seria menos seguro e inter-colaborativo sem a ONU. Espaço também para um *mea culpa* em forma de confiança!

Com ou sem espaço para idealismos e crenças, o que é certo é que a História continuará em forma de estórias, já que “o caminho continua a fazer-se caminhando”, diariamente, na solidariedade que nos une como povos do mesmo Mundo!

A Autora,  
**Ana Isabel Xavier**  
**Maio 2007**

### **3. Como Surgiu a ONU?**

#### **Dos “Catorze Pontos” de Wilson à SDN**

A ideia de se institucionalizar uma OI com fins políticos, numa base de continuidade e permanência, que gerisse conjuntamente interesses comuns sem se ficar refém de jogos inconstantes de alianças militares que mantivessem os frágeis equilíbrios de poder, começou a fazer sentido no sistema internacional ainda antes de eclodir a primeira Guerra Mundial, em 1914.

Com a intensificação da corrida a uma “paz armada” e a consciência que a declaração de guerra da Áustria à Sérvia (com o assassinato do Arquiduque Francisco Fernando da Áustria, em Sarajevo, a 28 de Junho de 1914) arrastaria inevitavelmente todas as potências Europeias para uma guerra generalizada, começava a fazer sentido que as relações internacionais fossem conduzidas por OI's.

Em 1918, o mundo do pós-guerra precipitava a materialização prática deste ensejo, durante anos reduto exclusivo de teóricos e académicos, em muito determinado pelos mais de nove milhões de mortos, resultado de quatro anos de uma guerra de longa duração. As nefastas consequências socio-económicas colocaram os EUA no centro do mundo político internacional de então, já que a Europa estava absolutamente dividida entre Estados capitalistas liberais, Estados fascistas e a Rússia Comunista.

A entrada em cena dos EUA não se repercutiu apenas na última fase do conflito, onde desempenhou um papel decisivo, mas sobretudo no *post* guerra com o esboço de um projecto que viria a constituir-se como o principal antecedente da ONU.

A 8 de Janeiro de 1918, o então Presidente Americano Woodrow Wilson, dirige-se ao Congresso nacional para enunciar os seus “catorze pontos” para o restabelecimento da paz, consistindo em:

1. Evacuação e restauração da Bélgica sem qualquer restrição à sua soberania;

2. Evacuação do território Francês, restauração das regiões invadidas e reparação dos prejuízos causados à França em 1871, relativamente à Alsácia-Lorena;
3. Evacuação do território Russo e livre regulação dos seus destinos políticos;
4. Rectificação das fronteiras Italianas, conforme o princípio das nacionalidades;
5. Possibilidade de um desenvolvimento autónomo para os povos da Áustria-Hungria;
6. Evacuação da Roménia, da Sérvia e do Montenegro e concessão à Sérvia de uma comunicação marítima;
7. Limitação da soberania Otomana às regiões genuinamente Turcas, com autonomia para todas as outras nacionalidades e garantias internacionais para o livre-trânsito nos Dardanelos;
8. Independência da Polónia com livre acesso ao mar;
9. Criação de uma SDN, oferecendo garantias mútuas de independência política e de integridade territorial, não só aos grandes como aos pequenos Estados;
10. Regulação imparcial das questões coloniais;
11. Garantias recíprocas para a redução dos armamentos;
12. Supressão, na medida do possível, das barreiras económicas, igualdade comercial para todos os Estados;
13. Liberdade de navegação;
14. Publicidade dos Tratados e conseqüente abolição das alianças secretas entre os Estados.

A SDN, prevista no ponto nove de Wilson como OI encarregue pela identificação e resolução das ameaças à paz e à segurança internacionais, acabou por ser fundada por um Pacto que, no decurso da Conferência de Paz de 28 de Abril de 1919, foi incluído no Tratado de Paz de Versalhes.

O Pacto da SDN associou os Estados aliados durante a guerra de 1914 (Inglaterra, França, Itália e Japão) e admitiu, após aprovação de uma maioria de 2/3 na Assembleia da Sociedade, a Alemanha, em 1926, e a URSS, em 1934.

Estruturalmente, enquanto que na Assembleia da SDN estavam representados todos os Estados-membros, num outro órgão – o Conselho – previa-se estarem representados nove membros, sendo cinco permanentes (EUA, Reino

Unido, Itália, Japão e França) e quatro não permanentes, a serem designados pela Assembleia. O Conselho e a Assembleia eram ainda assistidos por um Secretariado permanente, sem natureza de órgão e, por isso, sem capacidade de intervenção política.

Não é demais lembrar que o Preâmbulo da SDN estabelecia que “considerando que, para desenvolver a cooperação entre as nações e para lhes garantir paz e segurança é necessário: aceitar certos compromissos tendentes a evitar a guerra, manter publicamente relações internacionais fundadas na justiça e na honra, observar rigorosamente as prescrições do direito internacional, reconhecidas de hoje em dia, como regra de procedimento efectivo dos Governos; fazer imperar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos tratados nas relações entre os povos organizados, adoptam o presente pacto que cria a Sociedade das Nações”.

De entre os 26 artigos elencados no Pacto fundador da SDN, importa ainda realçar os seguintes princípios estruturantes e interdependentes do sistema criado no final da primeira guerra mundial.

Primeiro, a segurança colectiva como princípio basilar que se substituiu ao entendimento tradicional que a preservação da Paz e a prevenção de conflitos seriam concretizados através do equilíbrio de poder entre os Estados. Neste sentido, os Estados comprometem-se a agir em conjunto contra os Estados (membros ou não membros da SDN) que violem os princípios de Direito Internacional, já que “a ameaça a um representa uma ameaça a todos”. Do mesmo modo e para assegurar esta segurança colectiva, é igualmente estabelecida a exclusão dos Estados-membros que futuramente atentem contra a paz. O art. 16.º do Pacto da SDN previa, desde logo, que os Estados-membros deveriam cessar todas as relações comerciais e/ou financeiras com o Estado infractor, dado prolongar-se estado de guerra com todos os membros da Organização.

Segundo, a resolução de conflitos por meios jurídicos e pelo respeito das normas de direito internacional. De acordo com o art. 12.º do Pacto, qualquer diferendo entre os Estados que pudessem conduzir ao recurso à guerra, deveria ser submetido a um de três meios previstos: ou à arbitragem, ou a uma decisão judicial ou, falhando estes dois, à apreciação do caso pelo Conselho. Neste último caso, o art. 15.º do Pacto estatui que o Conselho deveria submeter a votação um relatório que, no caso das conclusões serem aceites por unanimidade, comprometia os Estados em diferendo a não entrarem em guerra entre si. Ao invés, se as conclusões do relatório não fossem unanimemente

aceites, as partes em diferendo reservar-se-iam ao direito de agirem conforme a defesa dos seus interesses.

No prazo de 14 dias a partir da data em que o diferendo lhe fosse apresentado, o Conselho podia canalizá-lo para a Assembleia, cuja decisão unânime seria vinculativa para as partes. Independentemente da solução adoptada, a guerra nunca poderia ser desencadeada senão três meses decorridos após a tomada de decisão, período de tempo denominado de “moratória de guerra”.

É neste sentido que importa salientar que o Pacto apenas previa o accionamento de um sistema de limitação do recurso à força, mas sem excluir essa possibilidade. De facto, não se verificava uma violação do Pacto se, esgotado o período da moratória, a guerra fosse desencadeada contra os Estados que não aceitassem a decisão tomada por unanimidade pelo Conselho, ou pela Assembleia, ou se o Conselho deliberasse no sentido de tal ser uma competência exclusiva dos Estados envolvidos. Isto significa dizer que o uso da força era proibido em três casos possíveis: na garantia da autodeterminação, integridade territorial e independência política dos Estados; perante uma decisão arbitral ou judicial contra o uso da força; e perante uma deliberação unânime do Conselho contra o uso da força.

Terceiro, a limitação da corrida aos armamentos, como forma de evitar o entendimento tradicional que “se queres a paz, prepara-te para a guerra”. A “paz armada” tinha sempre servido de suporte para o equilíbrio de poder (militar) entre as grandes potências. O que agora é definitivamente assumido como uma ameaça à paz e à segurança internacionais fora durante séculos encarado como um meio de prevenção de conflitos.

### **3.1. As Causas e Consequências do Fracasso da SDN. Lições e Ilações**

#### **3.1.1. O Reforço da Discrepância entre Vencedores e Vencidos**

A SDN não conseguiu evitar ser encarada como o prolongamento da Conferência de Versalhes, onde os vencedores da primeira Guerra Mundial se gladiaram na definição dos termos da paz e na sua imposição ao inimigo, “excessivamente onerosos para promoverem a reconciliação e insuficientemente severos para garantirem a subjugação” (Ribeiro, 1998: 19).

De facto, como materialização mais concreta dos termos de Versalhes, constava a responsabilização da Alemanha pelo eclodir do conflito, sendo obrigada a uma indemnização de guerra a todos os Estados rivais, à perda

das suas colónias, marinha de guerra e força aérea, redução do exército a um máximo de 100.000 homens e ao seu território em cerca de 30% (relativamente ao início da guerra).

Do mesmo modo, as decisões da Conferência de Versalhes foram dominadas por três órgãos: um Conselho Supremo (composto por chefes dos governos da Grã-Bretanha, França, Itália e EUA), um Conselho dos Cinco (os quatro Estados anteriores, mais o chefe de governo do Japão) e um Conselho dos dez (constituídos pelos cinco do Conselho Supremo e pelos respectivos Ministros dos Negócios Estrangeiros).

Woodrow Wilson (Presidente dos EUA), Lloyd Weber (Primeiro-Ministro Britânico) e Clemenceau (Representante Francês), acabaram por monopolizar um encontro que contava, não obstante, com 32 Estados. O fosso entre vencedores e vencidos saiu reforçado na estruturação da SDN, desde logo na limitação dos Estados fundadores da Organização então criada aos “amantes da paz” excluindo, na sua fase inicial, os vencidos da primeira Guerra Mundial. Do mesmo modo, a institucionalização de um órgão – o Conselho – onde os vencedores teriam assento permanente e com predominância numérica sobre os não permanentes (cinco contra quatro) também não pode ser ignorado.

Deste modo, a associação directa e intrínseca entre o Tratado de paz e a SDN veio a hipotecar muitas das ambições de Wilson de criar uma Organização livre de traumas ou vinganças de guerra, sem anexações nem indemnizações, e os Estados perfeitamente reconciliados com o seu passado e empenhados num futuro mais pacífico.

### **3.1.2. A Não-Adesão dos EUA à SDN**

Em Julho de 1919, Woodrow Wilson apresentou o texto do Tratado de Versalhes ao Senado Americano para uma ratificação sem reservas nem objecções, e sublinhava: “O palco está montado; o destino está à vista. Não se manifestou porque o tivéssemos planeado de algum modo, mas sim pela mão de Deus que nos guiou neste sentido. Não podemos voltar atrás. Só podemos ir em frente, com olhos bem erguidos e o espírito rejuvenescido, ao encontro dessa visão. Foi isso que sonhámos quando nascemos. À América caberá de facto mostrar o caminho. A luz brilha ao fundo da senda que temos pela frente e só aí” (Ribeiro, 1998: 19).

O repto de Wilson dos EUA continuarem a ser o principal dinamizador de um ideal pacifista para o mundo, foi declinado pelo Senado Americano e ignorado

definitivamente pela eleição presidencial, em 1920, de Warren Harding, um convicto oponente à ratificação do texto.

Deste modo, ao fosso entre vencedores e vencidos, veio associar-se o de-sequilíbrio geográfico dos membros da SDN que, maioritariamente composta por Estados Europeus, tinha pretensões de universalidade. É certo que a adesão, em 1926, da Alemanha revestiu-se de especial simbolismo, bem como da URSS em 1934, mas é a partir de 1933 que se retiram da SDN o Japão, a Alemanha Hitleriana e a Itália Fascista.

Sem os EUA e dois dos Estados fundadores mais fervorosos na aposta na SDN, o fosso entre os Estados acentuou-se e a cooperação entre Estados com ideologias divergentes hipotecava indelevelmente os ideais universalistas de bem comum. Deste modo, “a Sociedade das Nações aparecia apenas como uma associação das democracias ocidentais e de nações secundárias, como a Rússia, reunidas provisoriamente, mas sem convicção, firmeza ou permanência contra os Estados fascistas” (Chaumont, 1992). Nitidamente, o eurocentrismo pecava por excesso.

### **3.1.3. O Malogro da Principal Ambição para a qual a SDN fora criada**

Em 1939, confirmavam-se os sinais, que nas décadas de 20 e 30 já soavam, que a SDN faliu em muito porque não conseguiu concretizar a principal missão para a qual fora criada: evitar uma nova guerra à escala mundial.

De facto, a noção de segurança colectiva como meio de resolução de conflitos não encontrava suporte, em termos de mecanismos sancionatórios, para que os Estados abdicassem inteiramente do seu direito de guerra e a um exército internacional. Não admira, por isso, que ao não se definir expressamente as competências da Assembleia ou do Conselho em termos de intervenção efectiva na resolução de conflitos, se mantivessem as ambições expansionistas dos Estados-membros, a começar pelos fundadores e permanentes: o Japão invade a Manchúria; a Itália invade a Etiópia; a Alemanha reocupa a Renânia, anexa a Áustria e invade a Checoslováquia.

Por tudo isto, o descrédito era generalizado e o balanço pouco positivo, com as expectativas iniciais a corresponderem muito pouco à realidade conhecida.

## 3.2. O Legado da SDN para o Futuro Próximo

### 3.2.1. A Consciência da Necessidade de se (Man)Ter uma OI com Vocação Universal

Por mais aspectos negativos que se identifiquem no percurso da SDN, há um aspecto positivo que, por si só, é suficientemente convincente como argumento válido: a consciência, na vivência dos povos e dos Estados, de uma necessidade histórica e moral em se associarem os Estados num fórum comum de discussão e resolução de problemas e interesses comuns a toda a Humanidade, como sendo a manutenção da paz e a promoção da cooperação internacional nas questões económicas e sociais. De facto, a introdução de mecanismos jurídicos de negociação multilateral como forma de salvaguarda de uma segurança colectiva e, conseqüentemente, a paz, provou ser possível e desejável “o fim das ilusões sobre as virtualidades do equilíbrio de poderes como meio de prevenir conflitos” (Ribeiro, 1998: 17).

Para além disso, a SDN não ignorou a necessidade da cooperação internacional nos domínios económico, social e técnico, para as quais a criação da União Telegráfica Internacional (em 1865) e da União Postal Universal (em 1874) provavam saber dar uma resposta e actuação concertadas. A primeira metade do século XX continuava a manifestar a necessidade das relações internacionais serem regulamentadas por OI's que acumulavam com a representação diplomática tradicional e a celebração de Tratados, a manutenção da paz e da segurança internacionais, pela lei do direito e não pelo uso da força.

Daí que não se podem deixar de elencar brevemente alguns dos sucessos conseguidos pela SDN enquanto instrumento de manutenção de paz: a disputa de fronteiras entre a Suécia e a Finlândia; a salvaguarda territorial da então recém-criada Albânia, disputada entre a Grécia e a Jugoslávia; a retirada das forças Gregas da Bulgária, em 1925; a resolução das expansões territoriais entre a Turquia e o Iraque; ou a retirada das forças Peruanas da Colômbia através do envio de uma força de manutenção de paz.

A vertente da Cooperação, em detrimento da acção política, foi, aliás, o pilar de sustentabilidade da SDN até à década de 40, tendo-se mesmo evoluído na proposta de um Comité Central para as questões económicas e sociais<sup>1</sup> e que viria a inspirar o sistema da ONU na criação do Comité Económico e Social.

<sup>1</sup> Publicado no “Relatório Bruce”, resultado dos trabalhos do “Comité Bruce”, comissão criada pela Assembleia, em Junho de 1939.

### 3.2.2. A Criação de Órgãos Específicos com Competências Próprias

Para além da institucionalização da Assembleia e do Conselho como órgãos principais da estrutura da SDN e cuja representatividade e margem de acção podem ser questionadas, importa aqui salientar duas outras entidades: o Secretariado e o Tribunal, ambos com abrangência universal e com carácter permanente. Não obstante o seu pioneirismo, o Secretariado não assumia a natureza de um órgão, mas sim de uma espécie de “assistente” da Assembleia e do Conselho, sem capacidade de intervenção política.

Quer o Secretariado, quer o Tribunal, irão assumir, com a ONU, uma nova dimensão e uma margem de manobra mais ampla, política e moralmente mais aceite e vinculativa.

### 3.2.3. A Criação da OIT

É um dos legados mais positivos da SDN, não só pela ambição de promover a melhoria das condições de trabalho em todo o mundo e minorar as tensões sociais, mas sobretudo porque subsistiu ao desaparecimento da mesma, perdurando ainda nos dias de hoje. Já prevista na parte XII do Tratado de Versalhes, a OIT esteve sempre associada à SDN (desde logo, o orçamento era votado pela Assembleia da SDN e os seus membros eram automaticamente membros da OIT), alicerçando em muito o compromisso em termos de desenvolvimento e cooperação entre os Estados-membros.

A estrutura da OIT era também particularmente pioneira e inovadora para a altura, através de uma representação tripartida entre Estados, organizações sindicais e patronato. Tripartida também em termos de órgãos: 1. o *bureau* Internacional do Trabalho (órgão restrito, responsável pela promoção da elaboração de convenções em matéria laboral entre os Estados-membros); 2. a Convenção Internacional do Trabalho (órgão plenário responsável pela aprovação das convenções a adoptar pelos Estados no seu ordenamento jurídico interno); 3. o Conselho de Administração (responsável pelo controlo do órgão plenário sobre o órgão restrito).

Em suma, o balanço da existência e vigência da SDN é francamente positivo, em larga medida porque das causas do seu fracasso emergiram novas abordagens, sem esgotar a fé no poder e influência das OI's. Deste modo, não surpreende que, a partir da década de 50, proliferassem uma série de Organizações Internacionais com fins e amplitudes geográficas mais específicas e limitadas mas, ao mesmo tempo, mais consentâneas com os novos desafios e prioridades em termos de cooperação económica e militar da

segunda metade do séc. XX. A ONU, como veremos mais à frente, saberá reconstituir o legado da SDN num figurino semelhante<sup>2</sup> e opor-se à sua antecessora, evitando repetir as lições e ilações negativas da mesma.

Com a eclosão da segunda Guerra Mundial, em 1939, a SDN cessou *de facto* a sua actividade regular. A dissolução *de jure* obedeceu à convocação de uma sessão da Assembleia, em Genebra, entre os dias 8 e 18 de Abril de 1946, onde formalmente se transferiram os bens e recursos da extinta SDN para a já criada ONU.

### **3.3. Do Falhanço da SDN e do Início das Hostilidades em 1939. Como Surge a ONU?**

Ainda durante a segunda Guerra Mundial (1939-1945), os aliados estavam já empenhados na reorganização do sistema internacional do *post guerra* através da institucionalização de uma nova OI, de carácter verdadeiramente universal.

O primeiro passo surge a 14 de Agosto de 1941, ainda os EUA não se tinham envolvido directamente no conflito, num navio de guerra Americano que serviu de base para uma declaração conjunta do Primeiro-Ministro Britânico, Winston Churchill, e do Presidente Norte-Americano, Roosevelt.

Da Carta do Atlântico, resultavam seis princípios fundamentais (Ribeiro, 1998: 33):

1. O direito de todos os povos à segurança das suas fronteiras;
2. O direito dos povos de escolherem a forma de governo sob a qual desejam viver;
3. A igualdade de todos os Estados, vitoriosos e vencidos, de acesso às matérias-primas e de condições de comércio;
4. A promoção da colaboração entre as nações com o fim de obter para todos melhores condições de trabalho, prosperidade e segurança social;
5. A liberdade de navegação;
6. O desarmamento.

<sup>2</sup> Refiro-me nomeadamente ao desenvolvimento de técnicas de negociação multilateral, funcionamento de um secretariado internacional permanente, a cooperação internacional nos domínios económicos e sociais, e a criação de um tribunal internacional permanente.

O passo seguinte é dado a 1 de Janeiro de 1942, com a adesão aos princípios estatuidos na Carta do Atlântico por parte de 26 Estados (entre os quais a URSS e a China) que estavam unidos no combate contra o eixo Hitleriano. É, assim, assinada formalmente em Washington, a Declaração das Nações Unidas, cuja expressão inspirará posteriormente o nome a adoptar para a nova OI. Mais 21 Estados viriam a associar-se, até Março de 1945, no empenho por esta luta.

A 1 de Novembro de 1943, após um encontro entre os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos EUA, do Reino Unido e da URSS, é assinada a Declaração de Moscovo, à qual se associará ainda a aprovação da China. Pela primeira vez num documento internacional, é explicitamente formulada, no seu art. 4.º, “a necessidade de estabelecer o mais rapidamente possível, um Organização Internacional fundada no princípio de uma igual soberania de todos os Estados pacíficos, organização de que poderão ser membros todos esses Estados pacíficos, grandes e pequenos, a fim de assegurar a manutenção da paz e da segurança internacional”.

A retoma deste ensejo de centrar a relação entre Estados soberanos e iguais nas questões da paz e da segurança internacionais e a apresentação de um projecto de Organização a ser aprofundado, são o alvo da Conferência de Dumbarton Oaks (nas proximidades de Washington), entre Agosto e Outubro de 1944. Da reunião entre os EUA e Reino Unido, primeiro, e a China, depois<sup>3</sup>, resultou um “Plano de Dumbarton Oaks”, mesmo com algumas questões substanciais a serem adiadas.

Na sequência da conferência Anglo-Americano-Soviética (representações de Churchill, Roosevelt e Stalin, respectivamente) da Crimeia, e com o objectivo de debater com mais profundidade algumas questões ainda pendentes, são concluídos, de 3 a 11 de Fevereiro de 1945, os acordos de Ialta.

Acordado ficou também desde logo a convocação, com início a 25 de Abril de 1945, de uma Conferência Internacional, a realizar em São Francisco. Af estariam presentes as três grandes potências beligerantes e vencedoras da segunda Guerra Mundial (os EUA, o Reino Unido e a URSS) e a China, na qualidade de potências convocantes<sup>4</sup> de uma série de nações ou Estados

3 A URSS justificou a ausência, invocando não poder discutir o fim das hostilidades num encontro em que a China estivesse representada, já que não estava em guerra com o Japão.

4 A França foi também intimada a fazer parte deste clube, mas o General De Gaulle preferiu assegurar uma certa independência a liberdade de acção na Conferência de São Francisco, ao mesmo tempo que reagia perante a sua ausência propositada nas conferências preparatórias.

pacíficos que declararam a guerra ao inimigo comum antes de 1 de Março de 1945. Os trabalhos foram concluídos a 26 de Junho desse ano e aprovados em Assembleia Geral, no mesmo dia em que o Japão se rendeu (a Alemanha fê-lo a 8 de Maio), colocando um fim às hostilidades.

Desta conferência de São Francisco nasceu a Carta das Nações Unidas, que entrou oficialmente em vigor a 24 de Outubro de 1945 (o dia oficial da ONU), após ter sido ratificada por 2/3 dos 51 Estados fundadores (como acordado pelo artigo 110.º da CNU<sup>5</sup>). Esta exigência incluía a aprovação dos cinco grandes (EUA, França, URSS, Reino Unido e China), de modo a evitar uma situação paralela à do Pacto da SDN, que os EUA não ratificaram, fragilizando as pretensões universais da OI em causa e a legitimidade de intervenção da mesma. Exactamente para salvaguardar o envolvimento da potência mundial, na ONU, a 14 de Fevereiro de 1946, convergiu-se na decisão da sede se situar em Nova Iorque. Genebra (pela ligação inequívoca à extinta SDN) e São Francisco (pelo simbolismo do “nascimento”) foram as outras hipóteses ainda tomadas em consideração, mas preteridas pela imponência da “Big Apple”.

##### 5 Ratificação e assinatura – Artigo 110.º

“1. A presente Carta deverá ser ratificada pelos Estados signatários, de acordo com as respectivas regras constitucionais.

2. As ratificações serão depositadas junto do Governo dos Estados Unidos da América, que notificará de cada depósito todos os Estados signatários, assim como o Secretário-Geral da Organização depois da sua nomeação.

3. A presente Carta entrará em vigor depois do depósito de ratificações pela República da China, França, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, Reino Unido da Grã-Bretanha e Irlanda do Norte e Estados Unidos da América e pela maioria dos outros Estados signatários. O Governo dos Estados Unidos da América organizará, em seguida, um protocolo das ratificações depositadas, o qual será comunicado, por meio de cópias, aos Estados signatários.

4. Os Estados signatários da presente Carta que a ratificaram depois da sua entrada em vigor tornar-se-ão membros originários das Nações Unidas na data do depósito das suas ratificações respectivas”.

### **3.4. O Que é a ONU? Como se Define? Classificação, Estrutura e Ordenamento Jurídico de uma Organização Internacional.**

A ONU é uma OI com vocação universal mas que não pretende substituir-se aos Estados nem transformar-se num governo mundial. A ONU não é, por isso, uma Organização supranacional mas sim uma Organização Intergovernamental (os Estados são os membros dos órgãos ou instituições compreendidas), constituída com a finalidade geral da “concertação a nível político, sem prejuízo de prosseguirem uma multiplicidade de fins específicos, normalmente definidos em termos muito amplos” (Ribeiro, 1998: 95).

O mesmo é dizer que, embora se associe naturalmente a ONU à manutenção da paz e da segurança internacionais, os seus objectivos, enunciados no artigo primeiro da Carta, são amplos e abrangentes o suficiente para não excluïrem nenhuma área de intervenção na sociedade internacional, entre a cooperação económica, social, política, militar, humanitária, cultural ou técnico-científica. Por outras palavras, e como afirma Chaumont (1992), “A ONU é uma organização de nações soberanas – não um governo mundial –, que proporciona uma estrutura capaz de intervir na procura de soluções em disputas ou problemas, e virtualmente em qualquer assunto que concerne à humanidade”.

No fundo, pode concluir-se que a ONU é uma Organização Internacional, por quatro ordens de razão. Primeiro, é uma associação/colectividade voluntária de Estados, enquanto sujeitos plenos do Direito Internacional.

Segunda, é constituída por um acto de direito internacional – um Tratado ou Convenção Internacional – que vinculam os Estados a não serem ou virem a ser signatários de outros actos de Direito Internacional que violem as suas obrigações enquanto membros da Organização. A única excepção é feita a entidades que, não sendo um Estado, participam em várias OI’s e entidades várias (como a Santa Sé).

Para além disso, uma Convenção Internacional estabelece os fins, a estrutura e as competências da Organização a ser criada com um carácter de permanência natural, já que não define um prazo de duração limitada. O carácter de permanência é ainda reforçado pela necessidade de aceitação e vinculação às mesmas regras (não se admitindo, *a priori*, reservas ou cláusulas de excepção).

Terceiro, é dotada de uma constituição, neste caso a Carta das Nações Unidas, que regulamenta as relações entre os Estados, através de normas de direito internacional, aceites pelos signatários como vinculativas.

Quarto, é dotada de personalidade jurídica, distinta dos Estados (artigos 104.º e 105.º da Carta<sup>6</sup>), ou seja, é juridicamente autónoma dos seus membros, porque possui órgãos e instituições próprias, criadas para dar materialização prática aos fins comuns a todos os membros da Organização.

Através do reconhecimento de personalidade jurídica às organizações internacionais, a jurisprudência tem vindo a defender e aceitar que o exercício dos poderes, mesmo que não estejam expressamente definidos na Carta, são conferidos implicitamente à organização como indispensáveis para a prossecução das suas funções. Embora os Estados se tenham posicionado, frequentemente, contra esta teoria dos poderes implícitos que, segundo o art. 2.7.<sup>07</sup> da Carta pode opor-se ao domínio reservado dos Estados, a jurisprudência tem aplicado com relativa frequência o reforço dos poderes explícitos sem os suplantar ou alterar.

Outra materialização concreta da personalidade jurídica é o *treaty making power*, ou seja, a capacidade para celebrar Tratados com Estados membros (adesão), com outras OI's (em que os Estados-membros são parte, como acontece frequentemente no âmbito do sistema das Nações Unidas), ou com Estados não membros (como tem ocorrido com a Suíça onde estão sedeados

## 6 CAPÍTULO XVI – Disposições Diversas

### Artigo 104.º

“A Organização gozará, no território de cada um dos seus membros, da capacidade jurídica necessária ao exercício das suas funções e à realização dos seus objectivos”.

### Artigo 105.º

“1. A Organização gozará, no território de cada um dos seus membros, dos privilégios e imunidade necessários à realização dos seus objectivos.

2. Os representantes dos membros das Nações Unidas e os funcionários da Organização gozarão, igualmente, dos privilégios e imunidades necessário ao exercício independente das suas funções relacionadas com a Organização.

3. A Assembleia Geral poderá fazer recomendações com o fim de determinar os pormenores da aplicação dos n.º 1 e 2 deste artigo ou poderá propor aos membros das Nações Unidas convenções neste sentido”.

## 7 CAPÍTULO I – Objectivos e princípios

### Artigo 2.º

“A Organização e os seus membros, para a realização dos objectivos mencionados no artigo 1.º, agirão de acordo com os seguintes princípios: (...)

7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercivas do capítulo VII”.

importantes organismos da “galáxia ONUsiana”). Não obstante a competência para celebrar tratados pertença ao órgão intergovernamental plenário, no caso da ONU essa competência não reside apenas na AG, mas também no CS (art. 43.º CNU<sup>8</sup>) e no CES (art. 63.º CNU<sup>9</sup>). Para além disso, o art. 102.º CNU<sup>10</sup>, confere à ONU a competência de registar e publicar os tratados celebrados entre os Estados-membros.

**8** CAPÍTULO VII – Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão  
Artigo 43.º

“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.

2. Tal ou tais acordos determinarão o número e tipos das forças, o seu grau de preparação e a sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas.

3. Os acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, em conformidade com os respectivos procedimentos constitucionais”.

**9** CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social  
Artigo 63.º

“1. O Conselho Económico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das organizações a que se refere o artigo 57.º a fim de determinar as condições em que a organização interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembleia Geral.

2. Poderá coordenar as actividades das organizações especializadas por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos membros das Nações Unidas”.

**10** CAPÍTULO XVI – Disposições Diversas  
Artigo 102.º

“1. Todos os tratados e todos os acordos internacionais concluídos por qualquer membro das Nações Unidas depois da entrada em vigor da presente Carta deverão, dentro do mais breve prazo possível, ser registados e publicados pelo Secretariado.

2. Nenhuma parte em qualquer tratado ou acordo internacional que não tenha sido registado em conformidade com as disposições do n.º 1 deste artigo poderá invocar tal tratado ou acordo perante qualquer órgão das Nações Unidas”.

## **4. A Carta das Nações Unidas: Fundamentos, Divisão e Estrutura**

Espécie de regulamento interno da então recém-criada ONU (que adoptou desde logo o mundo em azul rodeado por ramos de oliveira brancos como símbolo para a paz), a CNU apresenta ainda hoje a seguinte divisão e estrutura: é constituída por um preâmbulo; 111 artigos, divididos por 19 capítulos; e um anexo de 70 artigos, distribuídos por cinco capítulos, referentes ao estatuto do TIJ.

### **4.1. O Preâmbulo: Elementos-Chave**

“Considerando que, para desenvolver a cooperação entre as Nações e para lhes garantir paz e segurança é necessário: aceitar certos compromissos tendentes a evitar a guerra, manter publicamente relações internacionais fundadas na justiça e na honra, observar rigorosamente as prescrições do direito internacional, reconhecidas de hoje em dia, como regra de procedimento efectivo dos Governos, fazer imperar a justiça e respeitar escrupulosamente todas as obrigações dos tratados nas recíprocas relações entre os povos organizados, adoptam o presente Pacto que cria a Sociedade das Nações”.

Ao preâmbulo da Sociedade das Nações, datado de 1919, seguiu-se um preâmbulo mais longo e específico que importa comparar e conhecer:

“Nós, os povos das Nações Unidas, decididos: a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra que por duas vezes, no espaço de uma vida humana, trouxe sofrimentos indizíveis à humanidade; a reafirmar a nossa fé nos direitos fundamentais do homem, na dignidade e no valor da pessoa humana, na igualdade de direitos dos homens e das mulheres, assim como das nações, grandes e pequenas; a estabelecer as condições necessárias à manutenção da justiça e do respeito das obrigações decorrentes de tratados

e de outras fontes do direito internacional; a promover o progresso social e melhores condições de vida dentro de um conceito mais amplo de liberdade; e para tais fins: a praticar a tolerância e a viver em paz, uns com os outros, como bons vizinhos; a unir as nossas forças para manter a paz e a segurança internacionais; a garantir, pela aceitação de princípios e a instituição de métodos, que a força armada não será usada, a não ser no interesse comum; a empregar mecanismos internacionais para promover o progresso económico e social de todos os povos; Resolvemos conjugar os nossos esforços para a consecução desses objectivos”.

Deste modo, os Estados fundadores afirmam solenemente a sua profissão de fé na paz e progresso social para os seus povos, princípios a que os signatários da Carta aderem naturalmente e sem reservas. É, desde logo, aspiração da ONU “preservar as gerações futuras do flagelo da guerra”, objectivo que ainda hoje se mantém com actualidade e relevância.

## 4.2. Os Fins e os Princípios que Regem a ONU (Capítulo I)

Os objectivos da ONU são clarificados no art. 1.º CNU<sup>11</sup>, podendo enunciar-se como fins da organização, “desenvolver entre as nações relações amigáveis” e “ser o centro onde se harmonizam os esforços das nações”.

### 11 CAPÍTULO I – Objectivos e princípios

#### Artigo 1.º

“Os objectivos das Nações Unidas são:

1. Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas colectivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os actos de agressão, ou outra qualquer ruptura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz;
2. Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;
3. Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião;
4. Ser um centro destinado a harmonizar a acção das nações para a consecução desses objectivos comuns”.

No art. 2.<sup>o</sup><sup>12</sup> no mesmo capítulo I da CNU, enumeram-se os princípios que regem a ONU para salvaguardar a prossecução dos objectivos anteriores e que a todos os Estados-membros vincula: o princípio da igualdade soberana; o princípio da boa fé; a resolução Pacífica dos conflitos; o não recurso à força armada; o princípio de não ingerência ou respeito pelas jurisdições internas dos Estados como domínios reservados dos mesmos (art. 2.7.<sup>o</sup>); e a assistência à organização.

De realçar em particular o artigo 2.<sup>o</sup>, parágrafo 4, que dispõe que “os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas”. Ora, se no direito internacional clássico, a hipótese da força era admissível, embora progressivamente limitada, no direito internacional contemporâneo impera a regra da proibição geral. Um artigo 2.4.<sup>o</sup> que frequentemente é referido pelos Estados-membros para justificar a importância do não recurso à força como primeira linha para a resolução de conflitos e diferendos.

## 12 CAPÍTULO I – Objectivos e princípios

### Artigo 2.<sup>o</sup>

“A Organização e os seus membros, para a realização dos objectivos mencionados no artigo 1.<sup>o</sup>, agirão de acordo com os seguintes princípios:

1. A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros;
2. Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente carta;
3. Os membros da Organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo a que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas;
4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer que seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas;
5. Os membros da Organização dar-lhe-ão toda a assistência em qualquer acção que ela empreender em conformidade com a presente Carta e se absterão de dar assistência a qualquer Estado contra o qual ela agir de modo preventivo ou coercivo;
6. A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais;
7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercivas do capítulo VII”.

### 4.3. Os Estados-membros da ONU: condições de admissibilidade, suspensão e expulsão (Capítulo II)

A ONU é composta por Estados e essa exigência tradicional do Direito Internacional de exigência de um povo e território é o único requisito de admissibilidade na Organização<sup>13</sup>.

Afirmar que a ONU é constituída por Estados significa também que os Estados se fazem representar nos órgãos principais por intermédio de nacionais, delegados pelos próprios governos<sup>14</sup>. Segundo o parágrafo 2 do art. 28.º da Carta<sup>15</sup>, essa representação contínua e permanente, segundo as modalidades próprias a cada órgão, é apenas obrigatória para os Estados-membros do CS. É, aliás, recorrente que alguns Estados não estejam representados em algumas sessões dos órgãos das NU, inclusive por actos de manifesto, consubstanciados, por exemplo, pela saída da sala das sessões durante negociações e votações e, até mesmo, na recusa de estar presente<sup>16</sup>.

**13** Ao invés, no caso de outras Organizações de cariz mais regional ou de dimensão mais económica, outros critérios se sobrepõem ao simples estatuto de Estado como princípio de reconhecimento internacional. O exemplo da União Europeia é, neste sentido, paradigmático. No Conselho Europeu de Copenhaga, em 1992, definiram-se como critérios de adesão, critérios políticos (ser um Estado de Direito, que respeita os Direitos Humanos e as liberdades fundamentais), económicos (comportarem uma Economia de mercado, com as estruturas necessárias para a eventual adopção de uma moeda única), e jurídicos (assinatura e adopção do acervo comunitário, ou seja, dos Tratados e Convenções nos quais os restantes Estados-membros são parte).

**14** Há, no entanto, duas excepções importantes a citar: no Secretariado, são funcionários internacionais que asseguram permanentemente o élan administrativo da organização; no Tribunal Internacional de Justiça, são magistrados, eleitos independentemente da sua nacionalidade, de modo a preservar a integridade e imparcialidade da jurisdição internacional.

**15** CAPÍTULO V – Conselho de Segurança – Procedimento

Artigo 28.º

(...) “2. O Conselho de Segurança terá reuniões periódicas, nas quais cada um dos seus membros poderá, se assim o desejar, ser representado por um membro do governo ou por outro representante especialmente designado (...)”.

**16** De facto, e no decurso das décadas de 40 e 50, alguns actos assumiram uma dimensão simbólica bastante significativa, senão recordemos:

A 27 de Março de 1946, aquando da avaliação das implicações da presença de tropas soviéticas no Irão pelo Conselho de Segurança, a delegação Soviética retirou-se da sala regressando apenas a 15 de Abril do mesmo ano;

Em 1947, na primeira sessão do Conselho de Tutela, a delegação soviética recusou estar presente, justificando irregularidades na criação deste órgão;

De Janeiro a Agosto de 1950, a URSS, em protesto contra a representação da China estar delegada ao governo da Formosa, esteve ausente de todos os órgãos das NU;

No entanto, como a representatividade dos dez membros não permanentes do Conselho de Segurança obedece à regra da rotatividade, todos os Estados-membros serão, mais cedo ou mais tarde, membros deste órgão. Consequentemente, os Estados-membros, através das suas delegações acabam por constituir e instalar verdadeiras missões diplomáticas, em Nova Iorque, que, pelo seu carácter de cooperação contínua e duradoura junto dos órgãos, acabam por desenvolver, com as restantes delegações, aquelas que são as posições e imagens internacionais e oficiais do país.

Pontualmente, em sessões específicas da AG e/ou do CES podem ainda ser associados diplomatas, políticos, técnicos e especialistas, que reforçam o estatuto e posição das delegações temporárias. Independentemente da delegação em causa ser permanente ou temporária, as instruções ou guias são fornecidos *a priori* pelos governos nacionais, através do Ministério dos Negócios Estrangeiros, embora exista sempre espaço para uma adaptação e flexibilidade das directrizes, dependendo em muito do regime político e da posição moral do Estado projectada para o exterior.

O que é importante sublinhar é que esta representação dos Estados-membros, em regime de permanência, não é um dever explícito dos membros. As ausências são mesmo admitidas e tidas em conta na distinção entre “membros presentes” e “membros votantes”, na contagem de votos decorrente do processo eleitoral para a AG, para o CES ou para o CT.

Começamos por referir que a ONU é constituída por Estados e a Carta distingue explicitamente entre membros originários e membros admitidos. Segundo as definições do art. 3.<sup>o17</sup>, os membros originários são os Estados que assinaram e ratificaram a Carta das Nações Unidas depois de terem participado na Conferência de São Francisco, em 1945 (50 Estados) ou que, pelo menos, foram signatários da Declaração de 1942 (47 Estados).

De 30 de Setembro a 25 de Novembro de 1955, a delegação Francesa esteve ausente das sessões da Assembleia Geral, enquanto a questão Argelina estivesse inscrita na ordem do dia de trabalhos neste órgão. Mesmo retirada como questão prioritária para debate, desde 1958 que a França tem como prática assumida não participar nos debates sobre a Argélia na AG.

#### 17 CAPÍTULO II – Membros

##### Artigo 3.º

“Os membros originários das Nações Unidas serão os Estados que, tendo participado na Conferência das Nações Unidas sobre a Organização Internacional, realizada em São Francisco, ou, tendo assinado previamente a Declaração das Nações Unidas, de 1 de Janeiro de 1942, assinaram a presente Carta e a ratificaram, de acordo com o artigo 110.º”.

Esta ressalva assume especial importância se considerarmos que, por exemplo, a Polónia subscreveu a Declaração de 1942, mas não marcou presença em São Francisco, pelo governo da altura não ser reconhecido internacionalmente pelas potências vencedoras. Ao invés, a Argentina, Dinamarca, Bielorrússia e Ucrânia foram convidadas para estarem em São Francisco (no caso das duas Repúblicas da Federação Soviética, o intuito era o de serem membros distintos da URSS), mesmo não tendo subscrito a Declaração de 1942.

Aos membros originários sucedem os membros admitidos ao longo dos anos e que, segundo o primeiro parágrafo do art. 4.º CNU, são os “Estados pacíficos que aceitam as obrigações da Carta e, segundo o juízo da Organização, são capazes de as cumprir e estão dispostos a fazê-lo”. Um juízo da Organização que se materializa numa decisão da AG, por recomendação do CS (segundo parágrafo do mesmo artigo<sup>18</sup>).

A partir dos 50 Estados que participaram na Conferência de São Francisco, os membros da Organização ampliaram-se progressivamente para 60 (em 1955), 80 (em 1956), 105 (em 1961), 135 (em 1973), 147 (em 1976), 156 (em 1981), 159 (em 1985) e, assim, de forma sucessiva, até aos 191 Estados-membros actuais, um processo reforçado pela admissão dos Estados Bálticos pós-oficialização da desintegração Soviética.

Pode ainda sublinhar-se que, a título de exemplo, no período correspondente aos anos de 1945 a 1955, foram admitidos apenas dez Estados, a uma média de um por ano. Um facto que não deixa de ser curioso se relembrarmos que a ONU foi conceptualizada segundo o princípio jurídico da universalidade, em que a única condição imposta é a vontade soberana dos governantes que representam os Estados. Estados que são, diríamos nós, reconhecidos pela Comunidade Internacional no seu conjunto, já que o período de 1945 a 1955 coincide com o início da guerra-fria, uma fase particularmente tensa nas relações internacionais entre o Ocidente e a URSS.

## 18 CAPÍTULO II – Membros

### Artigo 4.º

“1. A admissão como membro das Nações Unidas fica aberta a todos os outros Estados amantes da paz que aceitarem as obrigações contidas na presente carta e que, a juízo da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações.

2. A admissão de qualquer desses Estados como membros das Nações Unidas será efectuada por decisão da Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança”.

A 14 de Dezembro de 1955, e por recomendação expressa do CS, o condicionamento do estatuto de membros pelos destinos da política internacional parece ter sido minorado com a admissão em bloco de 16 Estados, cujas candidaturas tinham já sido submetidas há alguns anos: Albânia, Jordânia, Irlanda, Hungria, Itália, Áustria, Roménia, Bulgária, Finlândia, Ceilão, Nepal, Líbia, Camboja, Laos, Espanha e Portugal<sup>19</sup>.

As candidaturas do Japão e da Mongólia exterior permaneceram pendentes, dado a URSS recusar a admissão do Japão pela maioria dos Estados se opor à entrada da Mongólia. A adesão do Japão ocorreu a 18 de Dezembro de 1956, após o restabelecimento das relações diplomáticas e conclusão do acordo de paz nipónico-soviético de 19 de Outubro de 1956.

Ao contrário do Pacto da SDN, a Carta interpreta o seu princípio de universalidade e inclusiva também no sentido em que nenhuma disposição autoriza expressamente os Estados-membros da ONU a retirarem-se da Organização. No entanto, tem-se vindo a aceitar (desde o relatório oficial da Conferência de São Francisco e durante o debate de ratificação da Carta no Senado dos EUA) que a saída da ONU é possível, se devidamente justificada e fundamentada. Até aos dias de hoje, apenas a Indonésia se retirou das NU, a 1 de Março de 1965.

Se a Carta não estatui a auto-exclusão, prevê, no entanto, que a título sancionatório pelo seu comportamento internacional, um Estado pode ver os seus direitos de voto e participação suspensos e até ser convidado a retirar-se da Organização se a infracção perdurar. A manutenção da paz e da segurança internacional é, neste sentido, uma obrigação *de jure* e *de facto* para os Estados-membros, sendo a ONU competente para conduzir os Estados-membros a agirem em conformidade com esses princípios gerais de Direito abrangidos pela Carta.

<sup>19</sup> O nosso país foi então admitido como Estado-membro das NU na sessão especial da Assembleia Geral de 14 de Dezembro de 1955, após aprovação pela Resolução 995 (X) da AG. Com o registo n.º 3155, a declaração de aceitação por Portugal das obrigações decorrentes da Carta foi depositada na pessoa do SG a 21 de Fevereiro de 1956 e publicada na United Nations Treaty Series, vol. 229, página 3, de 1958. Em Portugal, a entrada em vigor oficial remonta à data de 21 de Fevereiro de 1956, com o texto da CNU a ser publicada na íntegra, no Diário da República I Série-A, n.º 117/91, mediante o aviso n.º 66/91, de 22 de Maio de 1991.

**Anexo 1. Os 192 Estados-Membros das Nações Unidas e data de admissão<sup>20</sup>**

Afeganistão	19 Novembro 1946
África do Sul	7 Novembro 1945
Albânia	14 Dezembro 1955
Alemanha <sup>21</sup>	18 Setembro 1973
Andorra	28 Julho 1993
Angola	1 Dezembro 1976
Antiga República Jugoslava da Macedónia <sup>22</sup>	8 Abril 1993
Antígua e Barbuda	11 Novembro 1981
Arábia Saudita	24 Outubro 1945
Argélia	8 Outubro 1962
Argentina	24 Outubro 1945
Arménia	2 Março 1992
Austrália	1 Novembro 1945
Áustria	14 Dezembro 1955
Azerbaijão	2 Março 1992
Baamas	18 Setembro 1973
Barém	21 Setembro 1971
Bangladesh	17 Setembro 1974
Barbados	9 Dezembro 1966
Bélgica	27 Dezembro 1945
Belize	25 Setembro 1945
Benim	20 Setembro 1960
Bielorússia <sup>23</sup>	24 Outubro 1945

**20** FONTE: [www.onuportugal.pt](http://www.onuportugal.pt) (Página consultada a 2 de Setembro de 2005), a partir do Comunicado de imprensa do Departamento de Informação Pública da ONU, símbolo ORG/1360, de 4 de Outubro de 2002. Todas as notas de rodapé a seguir citadas são também incluídas na íntegra a partir da mesma fonte.

**21** A República Federal da Alemanha e a República Democrática Alemã foram admitidas como Estados Membros das Nações Unidas a 18 de Setembro de 1973. Com a adesão da República Democrática Alemã à República Federal da Alemanha, efectivada a 3 de Outubro de 1990, os dois Estados alemães uniram-se, formando um só Estado soberano.

**22** A Assembleia Geral decidiu a 8 de Abril de 1993 aceitar a admissão às Nações Unidas do Estado que é referido, provisoriamente para todos os efeitos dentro das Nações Unidas, como “Antiga República Jugoslava da Macedónia”, aguardando acordo sobre as diferenças que existem sobre o seu nome.

**23** A 19 de Setembro de 1991, a Bielorrússia informou as Nações Unidas que havia mudado o seu nome para Belarus (em inglês).

Bolívia	14 Novembro 1945
Bósnia e Herzegovina	22 Maio 1992
Botswana	17 Outubro 1966
Brasil	24 Outubro 1945
Brunei Darussalam	21 Setembro 1984
Bulgária	14 Dezembro 1955
Burquina-Faso	20 Setembro 1960
Burundi	18 Setembro 1962
Butão	21 Setembro 1971
Cabo Verde	16 Setembro 1975
Camarões	20 Setembro 1960
Camboja	14 Dezembro 1955
Canadá	9 Novembro 1945
Catar	21 Setembro 1971
Cazaquistão	2 Março 1992
Chade	20 Setembro 1960
Chile	24 Outubro 1945
China	24 Outubro 1945
Chipre	20 Setembro 1960
Colômbia	5 Novembro 1945
Comores	12 Novembro 1975
Congo (República do)	20 Setembro 1960
Costa do Marfim	20 Setembro 1960
Costa Rica	2 Novembro 1945
Croácia	22 Maio 1992
Cuba	24 Outubro 1945
Dinamarca	24 Outubro 1945
Dominica	18 Dezembro 1978
Egipto <sup>24</sup>	24 Outubro 1945
El Salvador	24 Outubro 1945
Emiratos Árabes Unidos	9 Dezembro 1971

**24** O Egipto e a Síria eram Estados Membros originários das Nações Unidas desde 24 de Outubro de 1945. Após o plebiscito de 21 de Fevereiro de 1958, a República Árabe Unida foi criada face à união do Egipto e da Síria, continuando como um único Estado Membro. A 13 de Outubro de 1961, a Síria, após ter voltado a seu estatuto de Estado independente, retomou a sua qualidade de membro das Nações Unidas. A 2 de Setembro de 1971, a República Árabe Unida alterou o seu nome para República Árabe do Egipto.

Equador	21 Dezembro 1945
Eritreia	28 Maio 1993
Eslováquia <sup>25</sup>	19 Janeiro 1993
Eslovénia	22 Maio 1992
Espanha	14 Dezembro 1955
Estados Unidos	24 Outubro 1945
Estónia	17 Setembro 1991
Etiópia	13 Novembro 1945
Federação Russa <sup>26</sup>	24 Outubro 1945
Fidji	13 Outubro 1970
Filipinas	24 Outubro 1945
Finlândia	14 Dezembro 1955
França	24 Outubro 1945
Gabão	20 Setembro 1960
Gâmbia	21 Setembro 1965
Gana	8 Março 1957
Geórgia	31 Julho 1992
Granada	17 Setembro 1974
Grécia	25 Outubro 1945
Guatemala	21 Novembro 1945
Guiana	20 Setembro 1966
Guiné	12 Dezembro 1958
Guiné-Bissau	17 Setembro 1974
Guiné Equatorial	12 Novembro 1968
Haiti	24 Outubro 1945

**25** A Checoslováquia foi um dos membros originários das Nações Unidas, a partir de 24 de Outubro de 1945. Numa carta datada de 10 de Dezembro de 1992, o seu Representante Permanente informou o Secretário-Geral que a República Federal Checa e Eslovaca cessaria a sua existência a 31 de Dezembro de 1992 e que a República Checa e a República Eslovaca, como Estados sucessores, solicitavam a sua adesão às Nações Unidas. Após a recepção da proposta de adesão, o Conselho de Segurança, a 8 de Janeiro de 1993, recomendou à Assembleia Geral que a República Eslovaca fosse admitida como membro das Nações Unidas. A 19 de Janeiro, a República Eslovaca viria a ser admitida como Estado Membro.

**26** A União das Repúblicas Socialistas Soviéticas era um membro originário das Nações Unidas desde 24 de Outubro de 1945. Numa carta datada de 24 de Dezembro de 1991, Boris Ieltsin, o Presidente da Federação Russa, informou o Secretário-Geral que a participação da União Soviética no Conselho de Segurança e em todos os órgãos das Nações Unidas seria continuada pela Federação Russa, com o apoio dos 11 países membros das Comunidade de Estados Independentes.

Holanda	10 Dezembro 1945
Honduras	17 Dezembro 1945
Hungria	14 Dezembro 1955
Iémen <sup>27</sup>	30 Setembro 1947
Ilhas Marshall	17 Setembro 1991
Ilhas Salomão	19 Setembro 1978
Índia	30 Outubro 1945
Indonésia <sup>28</sup>	28 Setembro 1950
Irão	24 Outubro 1945
Iraque	21 Dezembro 1945
Irlanda	14 Dezembro 1945
Islândia	19 Novembro 1946
Israel	11 Maio 1949
Itália	14 Dezembro 1955
Jamaica	18 Setembro 1962
Japão	18 Dezembro 1956
Jibuti	20 Setembro 1977
Jordânia	14 Dezembro 1955
Jugoslávia <sup>29</sup>	1 Novembro 2000
Koweit	14 Maio 1963
Lesoto	17 Outubro 1966
Letónia	17 Setembro 1991
Líbano	24 Outubro 1945
Libéria	2 Novembro 1945

**27** O Iémen foi admitido com membro das Nações Unidas a 30 de Setembro de 1947 e o Iémen Democrático a 14 de Dezembro de 1967. A 22 de Maio de 1990, os dois países fundiram-se e desde então representam um só membro com o nome de “Iémen”.

**28** Através de uma carta datada de 20 de Janeiro de 1965, a Indonésia anunciou a sua decisão de se retirar das Nações Unidas “neste momento e nas actuais circunstâncias”. Por telegrama de 19 de Setembro de 1966, anunciou a sua decisão de “retomar a plena cooperação com as Nações Unidas e retomar a participação nas suas actividades”. A 28 de Setembro 1966, a Assembleia Geral tomou nota desta decisão e o Presidente convidou os representantes da Indonésia a tomarem lugar na Assembleia.

**29** A República Federal Socialista da Jugoslávia era um membro originário das Nações Unidas, tendo assinado a Carta a 26 de Junho de 1945 e ratificado a 19 de Outubro de 1945, até à sua dissolução após a criação e consequente admissão como novos membros da Bósnia e Herzegovina, República da Croácia, República da Eslovénia, Antiga República Jugoslava da Macedónia, e República Federal da Jugoslávia. A República Federal da Jugoslávia foi admitida como membro das Nações Unidas pela resolução A/RES/55/12 de 1 de Novembro de 2000 da Assembleia Geral.

Líbia	14 Dezembro 1955
Liechtenstein	18 Setembro 1990
Lituânia	17 Setembro 1991
Luxemburgo	24 Outubro 1945
Madagáscar	20 Setembro 1960
Malásia <sup>30</sup>	17 Setembro 1957
Malavi	1 Dezembro 1964
Maldivas	21 Setembro 1965
Mali	28 Setembro 1960
Mala	1 Dezembro 1964
Marrocos	12 Novembro 1956
Maurícia	24 Abril 1968
Mauritânia	27 Outubro 1961
México	7 Novembro 1945
Mianmar	19 Abril 1948
Micronésia (Estados Federados da)	17 Setembro 1991
Moçambique	16 Setembro 1975
Mónaco	28 Maio 1993
Mongólia	27 Outubro 1961
Montenegro	28 Junho 2006
Namíbia	23 Abril 1990
Nauru	14 Setembro 1999
Nepal	14 Dezembro 1955
Nicarágua	24 Outubro 1945
Níger	20 Setembro 1960
Nigéria	7 Outubro 1960
Noruega	27 Novembro 1945
Nova Zelândia	24 Outubro 1945
Omã	7 Outubro 1971
Panamá	13 Novembro 1945
Papuásia-Nova Guiné	10 Outubro 1975
Paquistão	30 Setembro 1947
Paraguai	24 Outubro 1945

30 A Federação Malaia aderiu às Nações Unidas a 17 de Setembro de 1957. A 16 de Setembro de 1963, o seu nome mudou para Malásia, após a admissão à nova federação de Singapura, Sabah (Norte de Bornéu) e Sarawak. Singapura tornou-se um Estado independente a 9 de Agosto de 1965 e membro das Nações Unidas a 21 de Setembro de 1965.

Palau	15 Dezembro 1994
Peru	31 Outubro 1945
Polónia	24 Outubro 1945
Portugal	14 Dezembro 1955
Quénia	16 Dezembro 1963
Quirguistão	2 Março 1992
Quiribati	14 Setembro 1999
Reino Unido	24 Outubro 1945
República Centro-Africana	20 Setembro 1960
República Checa <sup>31</sup>	19 Janeiro 1993
República da Coreia	17 Setembro 1991
República da Moldávia	2 Março 1992
República Democrática do Congo <sup>32</sup>	20 Setembro 1960
República Democrática Popular da Coreia	17 Setembro 1991
República Democrática Popular do Laos	14 Dezembro 1955
República Dominicana	24 Outubro 1945
República Unida da Tanzânia <sup>33</sup>	14 Dezembro 1961
Roménia	14 Dezembro 1955
Ruanda	18 Setembro 1962
Samoa	15 Dezembro 1976
Santa Lúcia	18 Setembro 1979
São Cristóvão e Neves	23 Setembro 1983
São Marino	2 Março 1992
São Tomé e Príncipe	16 Setembro 1975

**31** A Checoslováquia foi um dos membros originários das Nações Unidas, a partir de 24 de Outubro de 1945. Numa carta datada de 10 de Dezembro de 1992, o seu representante permanente informou o Secretário-Geral que a República Federal Checa e Eslovaca cessaria a sua existência a 31 de Dezembro de 1992 e que a República Checa e a República Eslovaca, como Estados sucessores, solicitavam a sua adesão às Nações Unidas. Após a recepção da proposta de adesão, o Conselho de Segurança, a 8 de Janeiro de 1993, recomendou à Assembleia Geral que a República Checa fosse admitida como membro das Nações Unidas. A 19 de Janeiro, a República Checa viria a ser admitida como Estado membro.

**32** O Zaire aderiu às Nações Unidas a 20 de Setembro de 1960. A 17 de Maio de 1997, o seu nome foi alterado para República Democrática do Congo.

**33** O Tanganica era membro das Nações Unidas desde 14 de Dezembro de 1961 e Zanzibar era membro desde 16 de Dezembro de 1963. No seguimento da ratificação, a 26 de Abril de 1964, dos Artigos de União entre o Tanganica e Zanzibar, a República Unida do Tanganica e Zanzibar continuou como um só membro, alterando o seu nome para República Unida da Tanzânia a 1 de Novembro de 1964.

São Vicente e Granadinas	16 Setembro 1980
Seicheles	21 Setembro 1976
Senegal	28 Setembro 1960
Serra Leoa	27 Setembro 1961
Singapura	21 Setembro 1965
Síria <sup>34</sup>	24 Outubro 1945
Somália	20 Setembro 1960
Sri Lanka	14 Dezembro 1955
Suazilândia	24 Setembro 1968
Suíça	10 Setembro 2002
Sudão	12 Novembro 1956
Suécia	19 Novembro 1946
Suriname	4 Dezembro 1975
Tailândia	16 Dezembro 1946
Tajiquistão	2 Março 1992
Timor Leste	27 Setembro 2002
Togo	20 Setembro 1960
Tonga	14 Setembro 1999
Trindade e Tobago	18 Setembro 1962
Tunísia	12 Novembro 1956
Turquemenistão	2 Março 1992
Turquia	24 Outubro 1945
Tuvalu	5 Setembro 2000
Ucrânia	24 Outubro 1945
Uganda	25 Outubro 1962
Uruguai	18 Dezembro 1945
Usbequistão	2 Março 1992
Vanuatu	15 Setembro 1981
Venezuela	15 Novembro 1945
Vietname	20 Setembro 1977
Zâmbia	1 Dezembro 1964
Zimbabwe	25 Agosto 1980

<sup>34</sup> O Egípto e a Síria eram Estados membros originários das Nações Unidas desde 24 de Outubro de 1945. Após o plebiscito de 21 de Fevereiro de 1958, a República Árabe Unida foi criada face à união do Egípto e da Síria, continuando como um único Estado Membro. A 13 de Outubro de 1961, a Síria, após ter voltado ao seu estatuto de Estado independente, retomou a sua qualidade de membro das Nações Unidas.

#### 4.4. O Orçamento das Nações Unidas

O orçamento das Nações Unidas é apresentado pelo SG à AG, que tem como função aprová-lo tendo em conta um período de dois anos. Porém, exige-se previamente a análise da Comissão Consultiva em Assuntos Administrativos e Orçamentários, composta por 16 peritos, que pode recomendar modificações à AG que, por sua vez, deve adoptá-las.

Para termos uma ideia mais concreta de como o orçamento funciona na prática e, a título de exemplo, o orçamento aprovado para o biénio 2004-2005 estava definido em 3,16 biliões de dólares. Este valor abrangia todos os gastos dos programas da ONU em áreas como assuntos políticos, justiça e direito internacional, cooperação internacional para o desenvolvimento, informação pública, Direitos Humanos e assuntos humanitários, bem como despesas administrativas tanto na sede como nos escritórios espalhados pelo mundo. Mas veremos entretanto com mais pormenor a prioridade que se dá a certas áreas em detrimento de outras.

De resto, claramente que são as contribuições dos Estados que constituem a principal fonte de recursos do orçamento. As contribuições são revistas de três em três anos e determinadas pela AG de acordo com a riqueza nacional total em relação à dos outros Estados-Membros. O valor total é aferido por factores como o Produto Interno Bruto (PIB) e o rendimento *per capita* de cada país. No entanto, a Assembleia fixou já que as contribuições podem ser de, no máximo, 22% e, no mínimo, 0,01% do total do orçamento.

Para percebermos melhor os valores em jogo, vamo-nos socorrer do exemplo do Canadá, com dados de 1990. Desde logo, podemos calcular a percentagem do orçamento total paga por cada país:

$$\frac{\text{Contribuição do País}}{\text{Orçamento das NU}} \times 100 = \frac{189\,900\,000}{6\,660\,000\,000} \times 100 = 2,8513514 = 2,85\%$$

Podemos calcular também a quantia paga por pessoa em cada país:

$$\frac{\text{Contribuição do País}}{\text{População do Canadá}} = \frac{189\,900\,000}{26\,520\,000} = 7,1606335 = 7,16 \text{ Dólares}$$

Podemos ainda calcular o pagamento efectuado por cada país como percentagem do seu rendimento nacional:

$$\frac{\text{Contribuição do País}}{\text{Rendimento Nacional do País}} \times 100 = \frac{189\,900\,000}{486\,923\,000\,000} \times 100 = 0,039 = 0,04\%$$

Fica aqui então exemplificado como, através de três fórmulas diferenciadas, pode ser calculado o orçamento geral de um Estado-membro.

De referir ainda que as missões de paz das Nações Unidas e os Tribunais Internacionais *ad hoc* têm um orçamento isolado. Os fundos e programas da ONU possuem também orçamentos próprios e grande parte dos seus recursos são provenientes de doações voluntárias dos governos e substancialmente de particulares.

Com dados de 2004, podemos ainda ilustrar que os 15 maiores contribuintes da ONU e as percentagens de suas contribuições foram divididas da seguinte forma:

- Estados Unidos: 22%;
- Japão: 19,468%;
- Alemanha: 8,662%;
- Reino Unido: 6,127%;
- França: 6,030%;
- Itália: 4,885%;
- Canadá: 2,813%;
- Espanha: 2,520%;
- China: 2,053%;
- México: 1,883%;
- Coreia do Sul: 1,796%;
- Holanda: 1,690%;
- Austrália: 1,592%;
- Brasil: 1,523%;
- Suíça: 1,197%.

Para o biénio 2004-2005 foram orçamentados 3, 160 860 300 (Dólares Americanos), agrupados da seguinte forma:

1. Decisão, gestão e coordenação da política geral da Organização: 593 884 900;
2. Serviços comuns de apoio: 516 168 900;
3. Cooperação Regional para o Desenvolvimento: 388 613 700;
4. Corpo Administrativo: 382 270 700;
5. Assuntos políticos: 349 252 200;
6. Cooperação Internacional para o Desenvolvimento: 336 495 300;
7. Direitos Humanos e assuntos humanitários: 170 670 500;
8. Informação pública: 155 969 900;
9. Actividades financeiras conjuntas e despesas especiais: 102 445 300;
10. Justiça Internacional e Direito: 70 245 400;
11. Despesas com o capital: 58 651 300;
12. Segurança/vigilância interna: 23 227 200;
13. Desenvolvimento: 13 065 000.

Todos os dados disponibilizados encontram-se em permanente actualização no site oficial da Organização, mas espelham desde logo um conjunto de Estados-membros e áreas que recorrentemente aparecem sempre como prioritários.

#### 4.5. A Sede e as Línguas Oficiais da ONU

A sede das Nações Unidas situa-se na *First Avenue* de Nova Iorque, nos Estados Unidos, embora o terreno e os edifícios sejam considerados território internacional. Tal significa que o terreno não pertence apenas a um país, neste caso aos anfitriões EUA, mas sim a todos os Estados-membros das Nações Unidas. Daí que as bandeiras de todos os membros estejam desfraldadas e dispostas por ordem alfabética, desde o Afeganistão até ao Zimbabué num arco-íris de cor e diversidade.

Curiosamente, o local onde se encontra actualmente a sede das Nações Unidas era, em 1945, uma zona degradada onde existiam matadouros, uma estação ferroviária de recolhas e algumas fábricas velhas.

Para além da sede principal em território Americano, as Nações Unidas têm também uma sede em território Europeu, mais precisamente em Genebra, Suíça, no antigo *Palais des Nations* que alojava a SDN e que ainda hoje está repleta

de história e simbolismos. Vizinha da sede da Cruz Vermelha e nas imediações do ACNUR e de outras agências especializadas, a *Avenue des Nations* afigura-se assim como um território internacional quase à parte da cidade, onde decorrem normalmente as reuniões das Comissões temáticas da ONU.

Ainda de referir que a ONU dispõe de escritórios em Viena de Áustria, bem como de Comissões Regionais mais a sul, em países como a Etiópia, o Líbano, a Tailândia ou o Chile.

Para além de sede e escritórios próprios, a ONU tem a sua própria bandeira<sup>35</sup>, correios e selos postais.

Perante tanta diversidade, os 191 Estados-membros e respectivas delegações podem utilizar uma das seis línguas oficiais: Árabe, Chinês, Espanhol, Russo, Francês ou Inglês. As duas últimas são consideradas línguas de trabalho, mas no início da fundação da Organização e durante a vigência da SDN, era o Francês que era privilegiado por ter sido considerado, durante séculos, a língua oficial da diplomacia.

**35** Referimos já as suas cores e simbolismos anteriormente, mas reiteramos que se trata do mundo rodeado por ramos de oliveira a branco a simbolizar a paz e a ser “inundada” pelo azul como pano de fundo que se crê ser o mar ou o céu.

## 5. Os Órgãos Constitucionais da ONU

É no capítulo III da Carta das Nações Unidas que são elencados os órgãos principais ou órgãos constitucionais da Organização: a Assembleia-geral (AG), o Conselho de Segurança (CS), o Conselho Económico e Social (CES), o Conselho de Tutela (CT), o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) e o Secretariado.

A descrição das competências e atribuições destes órgãos são abrangidos pelos arts. 7.º e seguintes. Também no art. 7.º CNU<sup>36</sup> é utilizada, paralelamente aos órgãos principais instituídos na Carta, a expressão “órgãos subsidiários”. Estes são criados à medida das necessidades e competências da Organização, pelos órgãos principais, por uma Convenção Internacional ou ainda pela própria revisão da Carta.

A par dos órgãos principais e subsidiários, surgem ainda organizações ou organismos ligados à Organização e dos quais as instituições especializadas, que conheceremos mais adiante em pormenor, são as mais relevantes pela sua área de intervenção.

### 36 CAPITULO III – Órgãos

#### Artigo 7.º

“1. Ficam estabelecidos como órgãos principais das Nações Unidas: uma Assembleia Geral, um Conselho de Segurança, um Conselho Económico e Social, um Conselho de Tutela, um Tribunal Internacional de Justiça e um secretariado.

2. Poderão ser criados, de acordo com a presente Carta, os órgãos subsidiários considerados necessários”.

### 5.1. A Assembleia Geral (AG)

A AG é um dos órgãos soberanos das Nações Unidas e é no Capítulo IV da Carta que se define o funcionamento e as competências do mesmo.

A primeira sessão da AG arrancou em Londres, a 10 de Janeiro de 1946, para a estruturação e agregação de todos os órgãos das NU. Ultrapassada esta questão, a 23 de Outubro do mesmo ano, a AG começou então a debruçar-se sobre questões mais substanciais.

A AG apresenta desde logo a particularidade de ser constituída por todos os actuais 191 Estados-membros das NU e com igualdade em termos de direito a apenas um voto, independentemente das características do país (tamanho, riqueza...) ou do número de representantes na delegação. Para além disso, cada Estado-membro pode acreditar um máximo de cinco individualidades, mais conselheiros, estes últimos ilimitados quantitativamente<sup>37</sup>.

Como lembra Chaumont, “Embora sem o poder legislativo de um parlamento nacional, nas suas salas de reunião e corredores, representantes de quase todos os países do mundo – grandes e pequenos, ricos e pobres, de diversos quadrantes políticos e sistemas sociais – têm uma voz e um voto na definição das políticas da comunidade internacional” (1992). No fundo, a AG é o fórum por excelência de discussão mundial.

É ainda a sua aparência de *vox populi* ou parlamento universal que caracteriza a AG, que parece transpor dos Parlamentos Nacionais convencionais tanto o élan e dinamismo dos corredores e dos debates, como a semelhança de regras processuais e de funcionamento.

A AG pode funcionar através de dois tipos de sessões<sup>38</sup>. As primeiras, denominadas de sessões ordinárias, regulares e anuais, são convocadas habitualmente para a terceira terça-feira de Setembro e, mesmo sem uma definição atempada e rigorosa da duração das sessões, podem prolongar-se até à véspera de Natal.

#### 37 CAPITULO IV – Assembleia Geral – Composição

Artigo 9.º

“1. A Assembleia Geral será constituída por todos os membros das Nações Unidas.

2. Nenhum membro deverá ter mais de cinco representantes na Assembleia Geral”.

#### 38 CAPITULO IV – Assembleia Geral – Procedimento

Artigo 20.º

“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”.

O arrastamento temporal das sessões ordinárias é facilmente compreensível, se tivermos em conta o aumento quantitativo de questões introduzidas na ordem do dia e o reforço qualitativo de novas questões e debates ligados à guerra-fria e descolonização. Para além disso, sendo o princípio base que preside à AG a igualdade em termos de liberdade de expressão, é fácil perceber que sejam os diplomatas e especialistas vários a assegurarem a representação Estatal ao longo de várias semanas. Só na sessão inaugural, onde normalmente se realiza um amplo debate geral, é que o chefe de Estado ou o Ministro dos Negócios Estrangeiros marcam presença.

O segundo tipo de sessões são as extraordinárias, mais raras e que ocorrem nos intervalos das sessões ordinárias. Estas sessões são convocadas pelo Secretário-Geral, quer a pedido do CS<sup>39</sup>, quer a pedido da maioria dos membros da AG<sup>40</sup>.

Como se pode pressupor pela delimitação temática, só se podem tratar as questões a que a convocatória para as sessões extraordinárias enumera como ordem de trabalhos. O grau de urgência da questão pode determinar que a reunião se realize nas 24 horas seguintes à convocatória.

Independentemente das sessões apresentarem um cariz regular ou excepcional, o regulamento da AG, aprovado pela própria, nos termos do art. 21.º da Carta<sup>41</sup>, estatui que a direcção deste órgão é composta, antes de mais por um Presidente. Este dirige os trabalhos e é eleito a título individual sem poder ser nacional de um Estado-membro permanente do Conselho de Segurança. O primeiro Presidente da AG foi o Belga Paul Henri-Spaak. O Português Diogo Freitas do Amaral presidiu à 50.ª AG em 1995. Em 2005, foi eleito em

**39** Quatro exemplos podem aqui ser citados: 1) a 1 de Novembro de 1956, uma sessão extraordinária convocada a pedido da Jugoslávia, “para estudar a situação muito grave criada pelas acções comprometidas contra o Egipto, e fazer recomendações relativas a esta situação”; 2) a 5 de Novembro de 1956, os EUA convocam uma sessão extraordinária para examinar a situação na Hungria; 3) a 7 de Agosto de 1958, é convocada pelos membros do Conselho de Segurança uma sessão extraordinária sobre a Jordânia e o Líbano; 4) de Abril a Setembro de 1967, uma sessão extraordinária ocupa-se da situação no Sudeste Africano, as operações de manutenção de paz e o projecto de conferência sobre o espaço extra-atmosférico.

**40** É exemplo a sessão extraordinária sobre a questão da Palestina, que ocorreu entre 28 de Abril e 15 de Maio de 1974.

**41** CAPITULO IV – Assembleia Geral – Procedimento

Artigo 21.º

“A Assembleia Geral adoptará o seu próprio regulamento e elegerá o seu presidente para cada sessão”.

Junho, para presidir à 60.<sup>a</sup> AG, Jan Eliasson, Sueco, 65 anos, embaixador de carreira. Foi o mediador entre o Irão e o Iraque quando ambos os países negociaram a paz no final dos anos 80. Em 1992, tornou-se o primeiro sub-secretário geral encarregue dos assuntos humanitários. A 60.<sup>a</sup> Sessão plenária decorreu entre 14 e 16 de Setembro do ano transacto.

A AG é ainda composta por 21 Vice-Presidentes, representantes dos Estados e eleitos não de forma individual, mas obedecendo à distribuição por grupos de Estados Africanos, Estados Asiáticos, Estados de Leste, Estados latino-americanos, Estados Ocidentais e outros Estados. Os Vice-Presidentes também não podem ser nacionais de Estados-membros permanentes do CS.

Por fim, a composição só está completa com os Presidentes das sete grandes Comissões da AG que são as seguintes:

Comissão I (Comissão política especial e assuntos políticos, de segurança e desarmamento);

Comissão II (Comissão económica e financeira);

Comissão III (Comissão para as questões sociais, humanitárias e culturais);

Comissão IV (Comissão política especial e de descolonização ou questões de tutela);

Comissão V (Comissão para as questões administrativas e orçamentais);

Comissão VI (Comissão para as questões jurídicas/legais);

Comissão VII (Comissão encarregue de receber as credenciais dos representantes dos Estados à Assembleia e composta por nove membros designados pela AG, sob proposta do Presidente em cada sessão).

Cada Estado pode fazer-se representar por uma individualidade em cada uma das grandes Comissões, podendo ainda associar conselheiros, peritos ou técnicos vários. Os membros da mesa desempenham as suas funções na vigência dos trabalhos da sessão para que foram eleitos, ou seja, até à primeira reunião da sessão ordinária da mesa seguinte. Os trabalhos da mesa materializam-se sobretudo em três pontos: a definição da ordem de trabalhos da sessão e as ordens do dia da reunião, bem como a organização do respectivo calendário dos trabalhos. Deste modo, com estas Comissões especiais, a AG acaba por beneficiar de uma espécie de competência geral para qualquer domínio de actividade da Organização.

No decurso das sessões, a AG funciona em reuniões plenárias (agregando todos os Estados-membros da ONU), mas também através das reuniões das Comissões que, pela sua especialização e aprofundamento temático, apresentam um ganho acrescido na discussão e produção de conteúdos.

Já o referi que, na AG, seja nas reuniões plenárias seja nas reuniões das Comissões, cada Estado tem direito a um voto, sendo as decisões tomadas na generalidade por maioria simples dos Estados presentes e votantes. Nas “questões importantes”, a que o art. 18.º da Carta<sup>42</sup> faz referência, as decisões são aferidas por uma maioria qualificada de dois terços.

A prática ao longo dos anos tem demonstrado que a maioria das resoluções da AG são tomadas privilegiadamente por consenso, só sendo objecto de votação no caso de se terem esgotado todas as outras possibilidades.

Em relação às atribuições da AG, elas podem ser de dois tipos: as exclusivas e as partilhadas. Em relação às primeiras, são atribuições exclusivas ou próprias da AG:

- Competências gerais no que concerne a “discutir todas as questões ou assuntos que entrem no quadro da Carta ou que se relacionem com os poderes e funções de qualquer um dos órgãos previstos na Carta” (Arts. 17.º e 19.º<sup>43</sup>);

#### 42 CAPITULO IV – Assembleia Geral – Votação

##### Artigo 18.º

“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. Essas questões compreenderão as recomendações relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, a eleição dos membros não permanentes do Conselho de Segurança, a eleição dos membros do Conselho Económico e Social, a eleição dos membros do Conselho de Tutela de acordo com o n.º 1, alínea c), do artigo 86.º, a admissão de novos membros das Nações Unidas, a suspensão dos direitos e privilégios de membros, a expulsão de membros, as questões referentes ao funcionamento do regime de tutela e questões orçamentais.

3. As decisões sobre outras questões, inclusive a determinação de categorias adicionais de assuntos a serem debatidos por maioria de dois terços, serão tomadas por maioria dos membros presentes e votantes”.

#### 43 CAPITULO IV – Assembleia Geral – Funções e Poderes

##### Artigo 17.º

“1. A Assembleia Geral apreciará e aprovará o orçamento da Organização.

2. As despesas da Organização serão custeadas pelos membros segundo quotas fixadas pela Assembleia Geral.

3. A Assembleia Geral apreciará e aprovará quaisquer ajustes financeiros e orçamentais com as

- Competências financeiras e orçamentais, no sentido de ser a AG o órgão que, anualmente, vota o orçamento da Organização, em que as despesas são aferidas por uma tabela de contribuições diferenciada (por exemplo, os EUA estão encarregues da liquidação de cerca de 1/3 dessas despesas fixas). A obrigação de contribuição por parte dos Estados está prevista no art. 17.º da CNU;
- E Competência de atribuição administrativa (Arts. 21.º e 22.º<sup>044</sup> CNU): análise dos relatórios dos outros órgãos da ONU; definição dos princípios gerais de manutenção da paz, em especial no que concerne ao desarmamento; reforço da cooperação política, económica, social e cultural em termos internacionais, sobretudo para a protecção dos Direitos Humanos; e aprovação de definição dos contornos dos acordos de tutela.

Em relação às competências que a AG partilha com outros órgãos das Nações Unidas, são nomeadamente com dois: com o CT, a AG partilha a gestão e administração dos territórios sob regime de tutela; com o CS, a AG partilha o interesse e preocupação nas questões relacionadas com a manutenção da paz e da segurança internacionais (Arts. 10.<sup>045</sup> e 19.º CNU). No entanto, adverte-se que, se um assunto particular desta área estiver a ser discutido

organizações especializadas, a que se refere o artigo 57.º, e examinará os orçamentos administrativos das referidas instituições especializadas, com o fim de lhes fazer recomendações”. (...)

Votação

Artigo 19.º

“O membro das Nações Unidas em atraso no pagamento da sua contribuição financeira à Organização não terá voto na Assembleia Geral, se o total das suas contribuições atrasadas igualar ou exceder a soma das contribuições correspondentes aos dois anos anteriores completos. A Assembleia Geral poderá, entretanto, permitir que o referido membro vote, se ficar provado que a falta de pagamento é devida a circunstâncias alheias à sua vontade”.

**44** CAPITULO IV – Assembleia Geral – Procedimento

Artigo 22.º

“A Assembleia Geral poderá estabelecer os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho das funções”.

**45** CAPITULO IV – Assembleia Geral – Funções e poderes

Artigo 10.º

“A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões ou assuntos que estiverem dentro das finalidades da presente Carta ou que se relacionarem com os poderes e funções de qualquer dos órgãos nela previstos, e, com excepção do estipulado no artigo 12.º\*, poderá fazer recomendações aos membros das Nações Unidas ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles, conjuntamente, com a referência a quaisquer daquelas questões ou assuntos”.

\* Artigo 12.º

“1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não

no seio do CS, a AG não se poderá pronunciar nem fazer recomendações sobre esta questão (art. 19.º CNU).

Do mesmo modo, uma acção específica sobre o tema só poderá ser accionada pelo CS, tendo a AG apenas o espaço de manobra para reencaminhar essa intervenção para o órgão devido (art. 11.º CNU<sup>46</sup>).

## 5.2. O Conselho de Segurança (CS)

Também sediado em Nova Iorque, o CS reuniu pela primeira vez a 17 de Janeiro de 1946 e é encarado como o “principal órgão do dispositivo constitucional destinado a assegurar às grandes potências um direito de controlo sobre a evolução da organização, bem como a preponderância no domínio da paz e da segurança internacionais” (Ribeiro, 1998: 73). Esta citação é particularmente importante por realçar três aspectos distintos e característicos deste órgão.

fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança o solicite.

2. O Secretário-Geral, com o consentimento do Conselho de Segurança, comunicará à Assembleia Geral, em cada sessão, quaisquer assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que estiverem a ser tratados pelo Conselho de Segurança, e da mesma maneira dará conhecimento de tais assuntos à Assembleia Geral, ou aos membros das Nações Unidas se a Assembleia não estiver em sessão, logo que o Conselho de Segurança terminar o exame dos referidos assuntos”.

**46** CAPITULO IV – Assembleia Geral – Funções e poderes

Artigo 11.º

“1. A Assembleia Geral poderá considerar os princípios gerais de cooperação na manutenção da paz e da segurança internacionais, inclusive os princípios que disponham sobre o desarmamento e a regulamentação dos armamentos, e poderá fazer recomendações relativas a tais princípios aos membros ou ao Conselho de Segurança, ou a este e àqueles conjuntamente.

2. A Assembleia Geral poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais, que lhe forem submetidas por qualquer membro das Nações Unidas, ou pelo Conselho de Segurança, ou por um Estado que não seja membro das Nações Unidas, de acordo com o artigo 35.º, n.º 2, e, com excepção do que fica estipulado no artigo 12.º, poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança ou a este e àqueles. Qualquer destas questões, para cuja solução seja necessária uma acção, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da discussão.

3. A Assembleia Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para situações que possam constituir ameaça à paz e à segurança internacionais.

4. Os poderes da Assembleia Geral enumerados neste artigo não limitarão o alcance geral do artigo 10.º”.

Primeiro, é considerado o principal órgão do dispositivo constitucional da ONU, porque é o único órgão intergovernamental previsto na Carta com carácter permanente. Isto significa reiterar o que já disse anteriormente sobre a representatividade dos Estados-membros que, embora seja uma prática generalizada, apenas obriga os membros permanentes do CS.

Isto não significa que o CS esteja reunido em permanência, mas sim que os seus membros devem estar preparados para reunir a qualquer momento ou a requerimento de um dos seus membros ou para a discussão de uma questão concreta. Neste último caso, uma questão pode ser despoletada: por um qualquer Estado-membro (primeiro parágrafo do art. 35.º CNU<sup>47</sup>), alegando que a questão constitui, nos termos do art. 34.º CNU<sup>48</sup>, uma ameaça à paz e à segurança internacionais; por um Estado não membro parte da controvérsia e desde que aceite as obrigações de solução pacífica previstas (segundo parágrafo do art. 35.º CNU<sup>49</sup>); pela AG (art. 11.º CNU); ou pelo Secretário-Geral (art. 99.º CNU<sup>50</sup>).

Segundo, sobre “o direito de controlo das grandes potências”, que se materializa desde logo na composição do CS. Segundo o primeiro parágrafo do

#### 47 CAPITULO VI – Solução pacífica de controvérsias

##### Artigo 35.º

“1. Qualquer membro das Nações Unidas poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia ou qualquer situação da natureza das que se acham previstas no artigo 34.º”.

#### 48 CAPITULO VI – Solução pacífica de controvérsias

##### Artigo 34.º

“O Conselho de Segurança poderá investigar sobre qualquer controvérsia ou situação susceptível de provocar atritos entre as Nações ou de dar origem a uma controvérsia, a fim de determinar se a continuação de tal controvérsia ou situação pode constituir ameaça à manutenção da paz e da segurança internacionais”.

#### 49 CAPITULO VI – Solução pacífica de controvérsias

##### Artigo 35.º

“2. Um Estado que não seja membro das Nações Unidas poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança ou da Assembleia Geral para qualquer controvérsia em que seja parte, uma vez que aceite previamente, em relação a essa controvérsia, as obrigações de solução pacífica previstas na presente Carta”.

#### 50 CAPÍTULO XV – O Secretariado

##### Artigo 99.º

“O Secretário-Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”.

art. 23.º CNU<sup>51</sup>, o CS é composto por: Cinco membros permanentes – a China, a França, o Reino Unido, os EUA e a Rússia (a 24 de Dezembro de 1991, substituiu a extinta URSS); Dez membros não permanentes que, de acordo com o art. 23.º CNU, são eleitos de dois em dois anos pela AG.

A sua nomeação obedece a dois tipos de critérios: o primeiro, referente à potencial contribuição destes países para a manutenção da paz e segurança internacionais; o segundo, baseado no princípio relativo da igualdade soberana dos Estados, relativo a uma repartição geográfica equitativa (três Estados Africanos, dois Estados Asiáticos, um Estado da Europa Oriental, dois Estados da América Latina, e dois Estados da Europa Ocidental e outros). De referir que, no enunciado original da Carta, o número de membros não permanentes era de seis. Só a partir de 1 de Janeiro de 1966 (as emendas entraram em vigor a 1 de Setembro de 1965, após terem sido adoptadas pela AG em 1963), com os sucessivos aumentos no número de Estados-membros é que o Conselho de Segurança passou a ser composto por 15 membros.

De referir ainda que o art. 31.º CNU<sup>52</sup> estabelece que, se as questões em discussão forem do seu interesse próprio, os Estados podem ser convidados para participarem nos debates, mas sem direito a voto.

## 51 CAPÍTULO V – Conselho de Segurança – Composição

### Artigo 23.º

“1. 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 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 outros objectivos da Organização e também uma distribuição geográfica equitativa.

2. Os membros não permanentes do Conselho de Segurança serão eleitos por um período de dois anos. Na primeira eleição dos membros não permanentes, depois do aumento do número de membros do Conselho de Segurança de 11 para 15, dois dos quatro membros adicionais serão eleitos por um período de um ano. Nenhum membro que termine o seu mandato poderá ser reeleito para o período imediato.

3. Cada membro do Conselho de Segurança terá um representante”.

## 52 CAPÍTULO V – Conselho de Segurança – Procedimento

### Artigo 31.º

“Qualquer membro das Nações Unidas que 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”.

O direito de controlo das grandes potências e o seu estatuto de vencedoras da segunda Guerra Mundial, ou seja, o reforço da distinção entre os Estados passa ainda pelo benefício do direito de veto que determina fortemente o processo de tomada de decisão no CS. Isto significa que cada um dos cinco membros permanentes pode proibir uma acção, mesmo que os restantes catorze sejam a favor, sendo por isso o único órgão cujas decisões são vinculativas para todos os Estados-Membros.

Importa, no entanto, realçar que este direito de veto não se aplica, de acordo com o segundo parágrafo do art. 27.º CNU<sup>53</sup>, a questões processuais. Tal significa dizer que, para a aprovação de um regulamento interno, para a criação de órgãos subsidiários, para o convite a um Estado para participar num debate ou para a inscrição de uma questão na ordem do dia, sobreleva a tomada de decisão por uma maioria de nove membros.

Quer a qualidade de membro permanente do Conselho, quer o direito de veto<sup>54</sup>, estão assegurados de forma quase eterna pois, segundo o art. 108.º CNU<sup>55</sup>, as emendas a estes estatutos estão dependentes dos votos favoráveis dos membros permanentes do CS.

Terceiro, a preponderância no domínio da manutenção da paz e segurança internacionais. Essas são as atribuições fundamentais do Conselho de Segurança, áreas de intervenção cujo interesse é partilhado com a AG mas

### 53 CAPÍTULO V – Conselho de Segurança – Votação Artigo 27.º

“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.

3. As decisões do Conselho de Segurança sobre quaisquer outros assuntos serão tomadas por voto favorável de nove membros, incluindo os votos de todos os membros permanentes, ficando entendido que, no que se refere às decisões tomadas nos termos do capítulo, VI e do n.º 3 do artigo 52.º, aquele que for parte numa controvérsia se absterá de votar”.

**54** A título de curiosidade, entre 1945 e 1999, a Rússia (ex-URSS antes de 1991) utilizou o seu direito de veto 119 vezes, os EUA 72, o Reino Unido 32, a França 18 e a China quatro vezes.

### 55 CAPÍTULO XVIII – Emendas

Artigo 108.º

“As emendas à presente Carta entrarão em vigor, para todos os membros das Nações Unidas, quando forem adoptadas pelos votos de dois terços dos membros da Assembleia Geral e ratificadas, de acordo com os seus respectivos métodos constitucionais, por dois terços dos membros das Nações Unidas, inclusive todos os membros permanentes do Conselho de Segurança”.

que, segundo o art. 12.º CNU<sup>56</sup>, há um primado de competências do CS em relação à AG, já que esta última é inibida de se pronunciar sobre questões que o Conselho esteja a examinar naquele momento e que sejam do plano da defesa da paz e da segurança colectiva.

A relevância do CS é ainda acrescida se considerarmos que o Conselho intervém directamente na admissão (art. 4.º CNU<sup>57</sup>), suspensão (art. 5.º CNU<sup>58</sup>) e expulsão (art. 6.º CNU<sup>59</sup>) dos Estados-membros, na nomeação do SG (art. 97.º CNU<sup>60</sup>) e eleição dos membros do TIJ (art. 4.º do Estatuto<sup>61</sup>),

#### 56 CAPÍTULO IV – Assembleia Geral – Funções e poderes

##### Artigo 12.º

“1. Enquanto o Conselho de Segurança estiver a exercer, em relação a qualquer controvérsia ou situação, as funções que lhe são atribuídas na presente Carta, a Assembleia Geral não fará nenhuma recomendação a respeito dessa controvérsia ou situação, a menos que o Conselho de Segurança o solicite.

2. O Secretário-Geral, com o consentimento do Conselho de Segurança, comunicará à Assembleia Geral, em cada sessão, quaisquer assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que estiverem a ser tratados pelo Conselho de Segurança, e da mesma maneira dará conhecimento de tais assuntos à Assembleia Geral, ou aos membros das Nações Unidas se a Assembleia não estiver em sessão, logo que o Conselho de Segurança terminar o exame dos referidos assuntos”.

#### 57 CAPÍTULO II – Membros

##### Artigo 4.º

“1. A admissão como membro das Nações Unidas fica aberta a todos os outros Estados amantes da paz que aceitarem as obrigações contidas na presente carta e que, a juízo da Organização, estiverem aptos e dispostos a cumprir tais obrigações.

2. A admissão de qualquer desses Estados como membros das Nações Unidas será efectuada por decisão da Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança”.

#### 58 CAPÍTULO II – Membros

##### Artigo 5.º

“O membro das Nações Unidas contra o qual for levada a efeito qualquer acção preventiva ou coerciva por parte do Conselho de Segurança poderá ser suspenso do exercício dos direitos e privilégios de membro pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança. O exercício desses direitos e privilégios poderá ser restabelecido pelo Conselho de Segurança”.

#### 59 CAPÍTULO II – Membros

##### Artigo 6.º

“O membro das Nações Unidas que houver violado persistentemente os princípios contidos na presente Carta poderá ser expulso da Organização pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança”.

#### 60 CAPÍTULO XV – O Secretariado

##### Artigo 97.º

“O Secretariado será composto por um Secretário-Geral e pelo pessoal exigido pela Organização. O Secretário-Geral será nomeado pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança. Será o principal funcionário administrativo da Organização”.

**61** Artigo 4.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça

competências do reduto da Assembleia, mas cuja ação do Conselho pode alterar os equilíbrios políticos da Organização.

Segundo os Arts. 82.<sup>o62</sup> e 83.<sup>o63</sup>, o CS é ainda responsável pela supervisão do regime de tutela e pela regulamentação de armamentos, como

“1. Os membros do Tribunal serão eleitos pela Assembleia Geral e pelo Conselho de Segurança de uma lista de pessoas apresentadas pelos grupos nacionais do Tribunal Permanente de Arbitragem, em conformidade com as disposições seguintes.

2. Quando se tratar de membros das Nações Unidas não representados no Tribunal Permanente de Arbitragem, os candidatos serão apresentados por grupos nacionais designados para esse fim pelos seus governos, nas mesmas condições que as estipuladas para os membros do Tribunal Permanente de Arbitragem pelo artigo 44.<sup>o</sup> da Convenção de Haia, de 1907, referente à solução pacífica das controvérsias internacionais.

3. As condições pelas quais um Estado, que é parte no presente Estatuto, sem ser membro das Nações Unidas, poderá participar na eleição dos membros do Tribunal serão, na falta de acordo especial, determinadas pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança”.

#### **62 CAPÍTULO XII – Regime internacional de tutela**

##### **Artigo 82.<sup>o</sup>**

“Poderão designar-se, em qualquer acordo de tutela, uma ou várias zonas estratégicas que compreendam parte ou a totalidade do território sob tutela a que o mesmo se aplique, sem prejuízo de qualquer acordo ou acordos especiais feitos em conformidade com o artigo 43.<sup>o\*\*</sup>”.

##### **\* Artigo 43.<sup>o</sup>**

“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.

2. Tal ou tais acordos determinarão o número e tipos das forças, o seu grau de preparação e a sua localização geral, bem como a natureza das facilidades e da assistência a serem proporcionadas.

3. Os acordos serão negociados o mais cedo possível, por iniciativa do Conselho de Segurança. Serão concluídos entre o Conselho de Segurança e membros da Organização ou entre o Conselho de Segurança e grupos de membros e submetidos à ratificação, pelos Estados signatários, em conformidade com os respectivos procedimentos constitucionais”.

#### **63 CAPÍTULO XII – Regime internacional de tutela**

##### **Artigo 83.<sup>o</sup>**

“1. Todas as funções atribuídas às Nações Unidas relativamente às zonas estratégicas, inclusive a aprovação das condições dos acordos de tutela, assim como da sua alteração ou emendas, serão exercidas pelo Conselho de Segurança.

2. As finalidades básicas enumeradas do artigo 76.<sup>o</sup> serão aplicáveis às populações de cada zona estratégica.

3 - O Conselho de Segurança, ressalvadas as disposições dos acordos de tutela, e sem prejuízo das exigências do segurança, poderá valer-se da assistência do Conselho de Tutela para desempenhar as funções que cabem às Nações Unidas pelo regime de tutela, relativamente a matérias políticas, económicas, sociais ou educacionais dentro das zonas estratégicas”.

previsto no art. 26.º CNU<sup>64</sup>.

O poder de intervir na situação de crise política ou militar e de adoptar medidas coercivas a este respeito é da exclusiva responsabilidade do CS.

Para além de accionar os meios necessários para executar uma sentença do TIJ, os meios de acção do CS em caso de crise são atribuídos pelos Capítulos VI e VII da Carta. Pode, antes de mais, regulamentar os conflitos entre os Estados e favorecer uma resolução pacífica das controvérsias. Para tal, pode servir de mediador, se tal for solicitado, por um Estado-membro das NU, por um Estado não membro das NU, pela AG ou pelo SG. Pode ainda adoptar as medidas necessárias para pôr termo a, uma vez determinadas, ameaças à paz, ruptura da paz ou casos de agressão. O emprego de medidas coercivas num dos três casos é obrigatório nos Arts. 41.<sup>o65</sup> e 42.º CNU<sup>66</sup>.

É também neste Capítulo VII, nomeadamente no art. 51.º CNU<sup>67</sup>, que se

#### 64 CAPÍTULO V – Conselho de Segurança – Funções e Poderes

##### Artigo 26.º

“A fim de promover o estabelecimento e a manutenção da paz e da segurança internacionais, desviando para armamentos o mínimo possível dos recursos humanos económicos do mundo, o conselho de Segurança terá o encargo de elaborar, com a assistência da Comissão de Estado-Maior a que se refere o artigo 47.º, os planos, a serem submetidos aos membros das Nações Unidas, tendo em vista estabelecer um sistema de regulamentação dos armamentos”.

#### 65 CAPÍTULO VII – Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão

##### Artigo 41.º

“O Conselho de Segurança decidirá sobre as medidas que, sem envolver o emprego de forças armadas, deverão ser tomadas para tornar efectivas as suas decisões e poderá instar os membros das Nações Unidas a aplicarem tais medidas. Estas poderão incluir a interrupção completa ou parcial das relações económicas, dos meios de comunicação ferroviários, marítimos, aéreos, postais, telegráficos, radioeléctricos, ou de outra qualquer espécie, e o rompimento das relações diplomáticas”.

#### 66 CAPÍTULO VII – Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão

##### Artigo 42.º

“Se o Conselho de Segurança considerar que as medidas previstas no artigo 41.º seriam ou demonstraram ser inadequadas, poderá levar a efeito, por meio de forças aéreas, navais ou terrestres, a acção que julgar necessária para manter ou restabelecer a paz e a segurança internacionais. Tal acção poderá compreender demonstrações, bloqueios e outras operações, por parte das forças aéreas, navais ou terrestres dos membros da Nações Unidas”.

#### 67 CAPÍTULO VII – Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão

##### Artigo 51.º

“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse

afirma claramente que a legítima defesa é absolutamente lícita nas relações internacionais, como argumento para a limitação de meios armados.

A Presidência do CS é exercida rotativamente por um período de um mês. Essa rotatividade obedece apenas à ordem alfabética dos nomes dos Estados em Inglês.

A inoperância e paralisação do CS no exercício das suas funções essenciais durante a guerra-fria, suscitaram por parte de alguns sectores da AG o interesse em garantir a segurança colectiva como um reduto desta última. A partir de 1949 foi mesmo estabelecida com carácter permanente uma “pequena assembleia”, como comissão plenária que reunia no período entre as sessões ordinárias da AG e que reivindicava a competência para analisar os diferendos inscritos na ordem do dia de trabalhos.

Em 1980, a AG foi ainda mais longe e adoptou a Resolução 377, que ficou conhecida como “unidos para a paz”, e em que este órgão se comprometia a analisar as situações consideradas como “ameaças à paz, ruptura da paz ou acto de agressão” e a fazer recomendações sobre os meios a utilizar para o fim dessas ameaças.

A dimensão destas duas iniciativas revestiu-se sobretudo de um valor simbólico político e histórico, mas sem poder de deliberação vinculativa ou da adopção de medidas coercivas, já que tal iria contra a redacção original da Carta e, por isso, constituiria uma violação grave do Direito Internacional.

### 5.3. O Conselho de Tutela (CT)

Segundo os Arts. 86.º e seguintes, o CT foi institucionalizado como um dos órgãos constitucionais da ONU para, em conjunto com a AG ou mesmo com o CS, gerir a administração internacional dos territórios não autónomos sob tutela, como forma de garantir que os Estados responsáveis por eles promovessem o seu progresso em direcção à autodeterminação.

O CT viria a suceder à Comissão de Mandatos da SDN com a primeira reunião deste Conselho a ocorrer a 26 de Março de 1947, após a celebração dos acordos de tutela.

direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

Recorde-se que, após a primeira guerra mundial, 21 colónias Alemãs e Otomanas foram transformadas em mandatos e, no final da segunda guerra mundial, 11<sup>68</sup> desses mandatos ainda não se tinham tornado independentes dos seus sete Estados colonizadores (Reino Unido, França, Itália, Bélgica, Nova Zelândia, Austrália e Estados Unidos).

Assim, com a Carta das Nações Unidas, esses territórios especiais sob tutela continuaram a ser administrados pelos países “colonizadores”, mas a fiscalização passou a ser uma responsabilidade directa do Conselho de Tutela das Nações Unidas. A partir da década de 60, com a Conferência de Bandung e o movimento dos não alinhados, denota-se uma viragem notória na condução deste assunto nas Nações Unidas, com a adopção de uma declaração que exigia o fim do colonialismo e de todas as práticas de discriminação a ele associadas.

Deste modo, e logo em 1961, formou-se o Comité Especial para a Descolonização, com amplos poderes para proceder a investigações e recomendar medidas convenientes. Para além disso, este Comité reconheceu também ao longo das décadas de 60 e 70, os movimentos de libertação como representantes legítimos do seu povo<sup>69</sup>.

A composição do CT distingue três tipos de membros<sup>70</sup>: os membros permanentes do CS; os membros eleitos (por três anos); e os Estados que administram os territórios sob tutela. Dada a possibilidade a qualquer momento da história

**68** Referimo-nos expressamente à Togolândia Britânica (independência a 1957), Togolândia Francesa (1960), Somalilândia (1960), Camarões Franceses (1960), Camarões Britânicos (1961), Tanganica (1961), Ruanda-Urundi (1962), Samoa Ocidental (1962), Nauru (1968), Papua Nova Guiné (1975) e Micronésia (1991-1994)

**69** Foi o caso da Organização do Povo do Sudoeste Africano, movimento nacionalista da Namíbia em luta contra a ocupação pela África do Sul.

**70** CAPITULO XIII – O Conselho de Tutela – Composição  
Artigo 86.º

“1. O Conselho de Tutela será composto dos seguintes Membros das Nações Unidas:

- a. Os membros que administrem territórios sob tutela;
- b. Aqueles de entre os membros mencionados nominalmente no artigo 23.º que não administrem sob tutela;
- c. Quantos outros membros eleitos por um período de três anos, pela Assembleia Geral, sejam necessários para assegurar que o número total de membros do Conselho de Tutela fique igualmente dividido entre os membros das Nações Unidas que administrem territórios sob tutela e aqueles que não o fazem.

2. Cada membro do Conselho do Tutela designará uma pessoa especialmente qualificada para representá-lo perante o Conselho”.

de se instituírem ou abolirem regimes de tutela, a composição deste órgão é variável, porque desde logo parte do princípio da igualdade de representatividade quantitativa entre Estados administrantes e Estados não administrantes. Cada membro tinha um voto e as decisões eram tomadas por maioria simples. Reuniam-se uma vez ao ano, durante os meses de Maio e Junho.

De resto, o controlo exigido pelo CT pretendia consubstanciar-se em três formas: análise dos relatórios das potências administrantes que se deveriam versar nos desenvolvimentos políticos, económicos, sociais e culturais dos povos e países administrados; as petições da população administrada; e o envio periódico de missões aos territórios sob tutela. O objectivo comum era claro: colaborar com a autoridade administrante de modo a preparar o território para a autonomia do mesmo.

A partir de 1 de Outubro de 1994, o CT viu a sua actividade suspensa com a independência do Palau (um dos arquipélagos da Micronésia), e consequente entrada como Estado-membro, um mês depois, do último território sob tutela da ONU. O esmorecimento das funções deste órgão já era previsível a Maio desse ano, quando o CT deliberou que a obrigatoriedade de uma reunião anual seria substituída por decisão do seu Presidente, da maioria dos seus membros, da AG ou do CS se e quando tal se justificasse.

Desde os finais da década de 90 que se avança com o desaparecimento deste órgão (dado ter já cumprido a sua missão) ou a redefinição das suas funções para novas áreas de intervenção, como a gestão dos patrimónios comuns da humanidade ou de novos protectorados.

#### **5.4. O Tribunal Internacional de Justiça (TIJ)**

A ideia de arbitragem permanente dos conflitos pela existência de um tribunal já tinha sido materializada pelo Tratado de paz de Versalhes, sob proposta dos EUA e do Reino Unido. De facto, em 1920, o Conselho da SDN viria a criar uma Comissão Consultiva de Juristas Belgas, Brasileiros, Franceses, Ingleses, Italianos, Japoneses, Holandeses, Noruegueses, Espanhóis e Americanos, responsável pela elaboração de um protocolo para a criação de um Tribunal Internacional.

Assim, o Tribunal Permanente de Justiça Internacional (TPJI) foi institucionalizado a 15 de Fevereiro de 1922 e dissolvido em Abril de 1946. No entanto, considera-se que, na realidade, o seu último ano de actividade efectiva tenha

sido o de 1939, já que manifestamente o tribunal não conseguiu prevenir nem mediar a segunda Guerra Mundial.

Não obstante, entre 1922 e 1939, o TPJI proferiu 83 decisões, muitas relativas aos acordos pós-Versalhes, e tal actividade foi prestigiante o suficiente para que, em Agosto e Setembro de 1944, se tivesse decidido em Dumbarton Oaks o restabelecimento de um novo tribunal internacional, sob a égide da nova OI a ser criada.

Em Junho de 1945, durante a Conferência de São Francisco, um Comité de Juristas constituído desde Março de 1945 por delegados de 44 Estados decidiram incluir o Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça na Carta como o principal órgão judiciário das Nações Unidas, incluindo todos os Estados-membros da ONU como seus membros *ipso facto*.

Assim, em Fevereiro de 1946, são eleitos, pela AG e pelo CS em conjunto, os novos juízes, 15 no total, por um período de nove anos e com possibilidade de serem reeleitos. As individualidades seleccionadas “gozam da mais alta consideração moral” nos países dos quais são nacionais e onde são susceptíveis de exercerem as mais altas funções de jurisconsultos, sendo capazes de agir independentemente dos Estados, com imparcialidade, e em regime de exclusividade nas suas funções.

À altura da redacção desta compilação, a composição do Tribunal apresentava o Chinês Shi Jiuyong como Presidente, Raymond Ranjeva, oriundo do Madagáscar, como Vice-Presidente e o Belga Philippe Cuvreur como Secretário. Os Juízes em função neste mandato citado são: Abdul G. Koroma (Serra Leoa), Vladlen S. Vereshchetin (Federação Russa), Rosalyn Higgins (Reino Unido), Gonzalo Parra-Aranguren (Venezuela), Pieter H. Kooijmans (Holanda), Francisco Rezek (Brasil), Awn Shawkat Al-Khasawneh (Jordania), Thomas Buergenthal (Estados Unidos da América), Nabil Elaraby (Egipto), Hisashi Owada (Japão), Bruno Simma (Alemanha), Peter Tomka (Eslováquia) e Ronny Abraham (França).

Para além da composição, importa falar também das instalações. De facto, as instalações do anterior TPJI, no Carnegie Hall ou “Palácio da Paz”, em Haia, serviram de sede para o novo TIJ, a partir de 18 de Abril de 1947. O primeiro caso submetido ao Tribunal chegou pouco mais de um mês da inauguração oficial, a 22 de Maio de 1947, com o caso relativo ao estreito de Corfu.

Para além disso, e à semelhança dos tribunais nacionais, o tribunal funciona em permanência, à excepção do período normal de férias judiciais. Não recebe queixas dos particulares mas apenas dos Estados e sobre querelas entre os Estados.

Neste sentido, e especificando este ponto, as competências do tribunal, previstas na carta, podem dividir-se em dois tipos. Primeiro, as competências contenciosas, no sentido da resolução dos conflitos jurídicos entre os Estados (primeiro e segundo parágrafos do art. 36.º CNU<sup>71</sup>). Tal significa que dois Estados podem submeter ao tribunal uma questão que é objecto de litígio entre si e que querem ver decidida por uma instância judicial. Em causa pode estar a interpretação dos Tratados, as obrigações em termos de responsabilidade internacional dos Estados, ou qualquer outro ponto de Direito Internacional que seja contestado reciprocamente pelas partes.

Se, em relação ao primeiro parágrafo do art. 36.º CNU, há um compromisso prévio dos Estados, no segundo parágrafo do mesmo artigo, o TIJ pode apreciar ainda os casos que são submetidos por Estados (que aceitam a jurisdição do Tribunal) contra outros Estados (que embora aceitem a jurisdição do Tribunal, não acordaram em submeter-lhe o caso em diferendo). É importante aqui ressaltar que, a menos que tenham declarado reconhecidamente a sua competência obrigatória<sup>72</sup>, os Estados não são obrigados a apresentar-se perante tribunal, mas as sentenças atribuídas são vinculativas para as partes envolvidas.

## 71 CAPITULO VI – Solução pacífica de controvérsias

### Artigo 36.º

“1. O Conselho de Segurança poderá, em qualquer fase de uma controvérsia da natureza daquelas a que se refere o artigo 33.º, ou de uma situação de natureza semelhante, recomendar os procedimentos ou métodos de solução apropriados.

2. O Conselho de Segurança deverá tomar em consideração quaisquer procedimentos para a solução de uma controvérsia que já tenham sido adoptados pelas partes.

3. Ao fazer recomendações, de acordo com este artigo, o Conselho de Segurança deverá também tomar em consideração que as controvérsias de carácter jurídico devem, em regra, ser submetidas pelas partes ao Tribunal Internacional de Justiça, de acordo com as disposições do Estatuto do Tribunal”.

72 Como estatui o segundo parágrafo do art. 36.º, “os Estados partes do presente Estatuto poderão, em qualquer momento, declarar que reconhecem como obrigatória *ipso facto* e sem acordo especial, em relação a qualquer outro Estado que aceite a mesma obrigação, a jurisdição do Tribunal em todas as controvérsias jurídicas que tenham por objecto:

- a. a interpretação de um Tratado;
- b. qualquer questão do Direito Internacional;
- c. a existência de qualquer facto que, se verificado, constituiria violação de um compromisso internacional;
- d. a natureza ou extensão da reparação devida pela ruptura de um compromisso internacional”.

Conclusões sobre um ponto de direito que não são vinculativas são as que emanam da competência consultiva do Tribunal que o art. 65.º do Estatuto<sup>73</sup> prevê poderem ser solicitadas pela AG, pelo CS, ou por um outro órgão ou instituição especializada sob autorização da AG.

### 5.5. O Secretariado e o Secretário-Geral (SG)

O Secretariado é o órgão administrativo por excelência das NU e tem no seu Secretário-Geral, nomeado pela AG por recomendação do CS, o rosto mais visível e o mais alto funcionário da Organização. O seu mandato foi fixado, pela resolução 11 (I) de 1946, em cinco anos, com possibilidade de renovação. A “função pública” das Nações Unidas está instalada na sede, em Nova Iorque.

Ao longo dos anos, foram nomeados vários Secretários-Gerais.

De 1946 a 1952, foi SG Trygve Lie, de nacionalidade Norueguesa e até então Ministro dos Negócios Estrangeiros. Em 1950, a recondução no cargo foi vetada pela URSS que se tinha incompatibilizado com o Secretário-Geral à conta da intervenção na Coreia. Não obstante, a AG decidiu manter o SG em funções até o CS chegar a acordo sobre um nome a propor, mas a URSS considerou a deliberação inconstitucional e recusou reconhecer o SG como tal. Trygve Lie acabou por apresentar a sua demissão a 10 de Novembro de 1952, sendo destituído formalmente apenas em 1953 quando se chegou a consenso de um novo nome.

De todo o modo, a nomeação de Trygve Lie não foi isenta de polémicas também por ter inaugurado logo dois precedentes: a nomeação de um político e não de um alto-funcionário da Organização; e a escolha de um nacional de um país médio, tendência que se viria a reforçar nas nomeações seguintes.

Para além disso, foi com Lie que, em Março de 1950, se começaram a definir as condições da representação da China na organização.

<sup>73</sup> Capítulo IV – Pareceres Consultivos

Artigo 65.º do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça

“1. O Tribunal poderá dar parecer consultivo sobre qualquer questão jurídica a pedido de órgão que, de acordo com a Carta das Nações Unidas ou por ela autorizado, estiver em condições de fazer tal pedido.

2. As questões sobre as quais for pedido o parecer consultivo do Tribunal serão submetidas a ele por meio de petição escrita, que deverá conter uma exposição do assunto sobre o qual é solicitada o parecer e será acompanhada de todos os documentos que possam elucidar a questão”.

De 10 de Abril de 1953 a 18 de Setembro de 1961, Dag Hammarskjold, de nacionalidade Sueca, apresenta-se como o segundo SG. Em 1959, já no segundo mandato e na sequência da morte de Patrice Lumumba do Congo Belga, a União Soviética volta a incompatibilizar-se com um SG. Curiosamente, em missão pelas NU no Congo, Dag Hammarskjold morreu de forma trágica num acidente de aviação a 17 de Setembro de 1961. No entanto, Dag foi bem sucedido em outros cenários: em Novembro de 1956, conseguiu definir as modalidades do cessar-fogo no Egípto, mobilizando uma força internacional para intervir no país; também nos finais de 1956, introduziu na ordem de trabalhos da AG a situação que se vivia então na Hungria; em 1958, teve um papel preponderante de gestão e mediação da situação criada pela Jordânia e Líbano e com consequências para a sociedade internacional no seu conjunto.

De 30 de Novembro de 1961 a Dezembro de 1971, é SG U Thant, de nacionalidade Birmanesa. Foi reconduzido no cargo em 1966. O legado de U Thant foi especialmente relevante em dois casos: no impulso dado, em finais de 1961, à mobilização de uma Força das NU no Congo contra a secessão Katanguesa e cúmplices estrangeiros; e, em 1965, ao se revelar especialmente preocupado com a evolução da situação no Vietname.

De 1 de Janeiro de 1972 a 1981, Kurt Waldheim, de nacionalidade Austríaca, e antigo Ministro dos Negócios Estrangeiros, assume o cargo.

De 1982 a Dezembro de 1991, eis que é nomeado Perez de Cuellar, originário do Perú. Diplomata de profissão, já tinha desempenhado o cargo de sub-secretário da organização. Foi no decurso do seu segundo mandato que caiu o muro de Berlim e foi oficialmente extinto o bloco Soviético. Nesse sentido, o seu papel na mediação da guerra do Golfo e no pedido de libertação dos reféns no Líbano foi paradigmático no reconhecimento da sua intervenção no dinamismo da Organização.

De 1 de Janeiro de 1992 a 1996, Boutros Boutros Ghali, Egípcio, assume um mandato enquanto SG. Assume o cargo numa fase particularmente complicada para a Organização, já que era a actuação do CS que estava a ser desafiada em termos de capacidades num mundo pós-guerra fria. Exactamente pelo seu papel coincidente também com o pós-guerra do Golfo, a acção de Ghali deve ter desagrado aos EUA que vetaram a sua reeleição. Não obstante, a Agenda para a Paz de Boutros Ghali de 1992 tornou-se uma herança inequívoca para todo o trabalho da Organização. Mais um exemplo paradigmático sobre o modo como uma boa relação entre o SG e os membros permanentes do CS condiciona as reeleições dos mesmos, quase como se de um voto de confiança política se tratasse.

De 1997 a Dezembro de 2006, assumiu o cargo Kofi Annan, de nacionalidade Ganesa. Até então sub-Secretário-geral, Annan foi reeleito em 2001 e galaradoado, em Dezembro do mesmo ano e em conjunto com as próprias NU, com o Prémio Nobel da Paz. Desenvolveu um trabalho notável sobretudo na tentativa de reforma da Organização, mas também não ficou impune de acusações de fraude e corrupção no favorecimento de negócios petrolíferos do filho.

Mesmo antes de terminar o seu mandato, vários nomes se começaram a perfilhar na sucessão. Um dos rostos que aparentava granjear mais simpatias era a do Timorense José Ramos Horta, laureado do Prémio Nobel em 1999. No entanto, foi o Coreano Ban Ki-Moon que convenceu a Organização, na esperança de poder contribuir activamente para a resolução do eterno conflito entre as duas Coreias. Até à tomada de posse oficial em Dezembro do ano passado, Ki-Moon desempenhava as funções de Ministro dos Negócios Estrangeiros e do Comércio da República da Coreia. Dedicou muitos dos 37 anos da sua carreira profissional ao ideal de uma península coreana pacífica, estando ligado à ONU desde 1975, quando foi funcionário da Divisão das Nações Unidas do Ministério dos Negócios Estrangeiros do seu país. Posteriormente, foi Primeiro Secretário da Missão Permanente da República da Coreia junto da Organização das Nações Unidas em Nova Iorque, Director da Divisão das Nações Unidas no Ministério em Seul e Embaixador em Viena, em 1999, e Chefe de Gabinete do Presidente da Assembleia Geral, em 2001-2002. Os próximos anos reflectirão o modo como a sua vasta dedicação à diplomacia mundial pode ajudar a ONU a relançar os desafios que o vover do milénio impuseram ao mundo...

Por esta evolução, percebemos também que as funções do SG são vastas e ultrapassam as questões mais administrativo-burocráticas, desempenhando um importante papel na diplomacia preventiva (bons ofícios). Desde logo, o SG pode apresentar ao Conselho de Segurança qualquer assunto que, na sua opinião, ameaça a paz mundial, embora compita ao Conselho de Segurança autorizá-lo a tomar medidas.

Já o referimos que, e segundo o art. 97.º CNU<sup>74</sup>, o SG é o mais alto funcionário das NU que gere a actividade e funcionamento regular dos serviços.

#### 74 CAPÍTULO XV – O Secretariado

##### Artigo 97.º

“O Secretariado será composto por um Secretário-Geral e pelo pessoal exigido pela Organização. O Secretário-Geral será nomeado pela Assembleia Geral mediante recomendação do Conselho de Segurança. Será o principal funcionário administrativo da Organização”.

Também de acordo com o art. 101.º CNU<sup>75</sup>, é o responsável pela nomeação do pessoal, podendo mesmo exercer sanções disciplinares.

Tal significa então que as funções administrativas do SG cruzam com a gestão orçamental, cujos encargos fixos têm aumentado consideravelmente nos últimos anos.

Às funções administrativas, associam-se as naturais funções políticas, que podem assumir três dimensões. Primeiro, uma dimensão representativa. É esta a dimensão que melhor protagoniza, para a sociedade civil global, o rosto da Organização, pelo desenvolvimento de, pelo menos, cinco eixos de acção: celebração de acordos entre a ONU e um Estado para a sediação de órgãos ou organismos no seu território; celebração de acordos com outras Organizações, após deliberação da AG e do CES; celebração de acordos de tipologia funcional, como sendo a realização de uma reunião ou conferência num determinado Estado, ou acordos que permitirão a passagem ou circulação de forças pelo território de um Estado; acreditação de representantes noutras organizações; nomeação de representantes pessoais, a título pessoal, a pedido da AG ou do CS ou com a sua autorização.

Em segundo, a dimensão diplomática. O art. 99.º CNU<sup>76</sup> reconhece ao SG o direito de suscitar a atenção do CS para situações de crise ou simplesmente a possibilidade de se inscrever na ordem de trabalhos da AG os pontos de discussão que considera relevantes.

Em terceiro, a dimensão operacional. Independentemente do CS ou da AG mandatarem expressamente o SG no sentido de desempenhar uma missão diplomática específica, o SG auto investe-se do poder de iniciativa de decreto

## 75 CAPÍTULO XV – O Secretariado

### Artigo 101.º

“1. O pessoal do Secretariado será nomeado pelo Secretário-Geral, de acordo com regras estabelecidas pela Assembleia Geral.

2. Será também nomeado, com carácter permanente, o pessoal adequado para o Conselho Económico e Social, para o Conselho de Tutela e, quando for necessário, para outros órgãos das Nações Unidas. Esses funcionários farão parte do Secretariado.

3. A consideração principal quem prevalecerá no recrutamento do pessoal e na determinação das condições de serviço será a da necessidade de assegurar o mais alto grau de eficiência, competência e integridade. Deverá ser levada na devida conta a importância de ser o recrutamento do pessoal feito dentro do mais amplo critério geográfico possível”.

## 76 CAPÍTULO XV – O Secretariado

### Artigo 99.º

“O Secretário-Geral poderá chamar a atenção do Conselho de Segurança para qualquer assunto que em sua opinião possa ameaçar a manutenção da paz e da segurança internacionais”.

de uma acção humanitária ou assistência técnica sem a autorização prévia de um órgão intergovernamental, por considerar que tal se coaduna com as suas competências.

## 5.6. O Conselho Económico e Social (CES)

O CES (também conhecido pela sigla original em inglês ECOSOC) reuniu pela primeira vez a 23 de Janeiro de 1946 e é o órgão constitucional da ONU responsável por todas as questões relacionadas com a cooperação económica, social e cultural em termos internacionais. Na gíria comum, também é visto como uma organização não governamental mundial.

De todo o modo, nitidamente, a Carta sobreleva que as competências deste órgão são apreciadas mais por exclusão do que por inclusão. Isto significa dizer que, à partida, e segundo os Arts. 62.º a 66.º da CNU<sup>77</sup>, estão apenas excluídas do campo de acção deste órgão os assuntos liminarmente políticos ou administrativos.

### 77 CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Função e poderes Artigo 62.º

“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 serem submetidos à Assembleia Geral.

4. Poderá convocar de acordo com as regras estipuladas pelas Nações Unidas conferências internacionais sobre assuntos da sua competência”.

### Artigo 63.º

“1. O Conselho Económico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das organizações a que se refere o artigo 57.º a fim de determinar as condições em que a organização interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembleia Geral.

2. Poderá coordenar as actividades das organizações especializadas por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos membros das Nações Unidas”.

### Artigo 64.º

“1. O Conselho Económico e Social poderá tomar as medidas adequadas a fim de obter relatórios regulares das organizações especializadas. Poderá entrar em entendimento com os membros das Nações Unidas e com as organizações especializadas a fim de obter relatórios

No fundo, e segundo o capítulo X, o CES serve como o principal fórum de discussão dos assuntos económicos e sociais internacionais, bem como para formular recomendações políticas aos Estados e ao sistema das Nações Unidas. A elaboração de relatórios e a deliberação de recomendações são os meios de acção privilegiados para este órgão, desenvolvendo estudos e relatórios de modo a fazer recomendações sobre assuntos económicos, sociais, culturais, educacionais, tendo como fim a promoção do respeito pelos direitos e liberdades fundamentais. Para além disso, o CES tem como funções assistir na preparação e organização de grandes conferências internacionais e coordenar as actividades das agências especializadas e organismos subsidiários, através de consultas e recomendações, ponto que será desenvolvido posteriormente com mais profundidade.

O CES é, desde 1973, constituído por 54 membros, eleitos rotativamente por três anos (art. 61.º CNU<sup>78</sup>), obedecendo a um critério de distribuição geográfica, nos termos da resolução 2847 (XXVI): 14 Estados Africanos, 11

sobre as medidas tomadas para cumprimento das suas próprias recomendações e das que forem feitas pela Assembleia Geral sobre assuntos da competência do Conselho.

2. Poderá comunicar à Assembleia Geral as suas observações a respeito desses relatórios". Artigo 65.º

"O Conselho Económico e Social poderá fornecer informações ao Conselho de Segurança e a pedido deste, prestar-lhe assistência".

Artigo 66.º

"1. O Conselho Económico e Social desempenhará as funções que forem da sua competência em cumprimento das recomendações da Assembleia Geral.

2. Poderá mediante aprovação da Assembleia Geral prestar os serviços que lhe forem solicitados pelos membros das Nações Unidas e pelas organizações especializadas.

3. Desempenhará as demais funções especificadas em outras partes da presente Carta ou as que lhe forem atribuídas pela Assembleia Geral".

**78** CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Composição

Artigo 61.º

"1. O Conselho Económico e Social será composto por 54 membros das Nações Unidas eleitos pela Assembleia Geral.

2. Com ressalva do disposto no n.º 3, serão eleitos cada ano, para um período de três anos, 18 membros do Conselho Económico e Social. Um membro cessante pode ser reeleito para o período imediato.

3. Na primeira eleição a realizar-se depois de elevado o número de 27 para 54 membros, 27 membros adicionais serão eleitos, além dos membros eleitos para a substituição dos nove membros cujo mandato expira ao fim daquele ano. Desses 27 membros adicionais, nove serão eleitos para um mandato que expirará ao fim de um ano, e nove outros para um mandato que expirará ao fim de dois anos, de acordo com disposições adoptadas pela Assembleia Geral.

4. Cada membro do Conselho Económico e Social terá um representante".

Estados Asiáticos, dez Estados da América Latina, 13 Estados da Europa Ocidental e outros Estados, e seis da Europa Oriental<sup>79</sup>.

O CES reúne segundo as necessidades, mas há duas sessões anuais de especial relevo: a primeira, reúne na Primavera (normalmente entre o Natal e a Páscoa), em Nova Iorque, para discutir as matérias sociais e de Direitos Humanos. A segunda, reúne no Verão, mais precisamente durante todo o mês de Julho, em Genebra, embora possa ser retomada em Setembro, em Nova Iorque, nos primeiros dias da sessão plenária da AG. Esta segunda sessão reveste-se de uma maior importância que a primeira.

Nos termos do art. 72.º CNU<sup>80</sup>, o CES detém o poder de aprovar o seu regulamento interno, a calendarização e duração das sessões, bem como a eleição da mesa que preside ao órgão.

Para o exercício das suas funções regulares, o art. 68.º CNU<sup>81</sup> prevê que o CES pode criar três tipos de entidades. Em primeiro lugar, Comitês permanentes, oito no total: Comité para programa e coordenação; Comité para Organizações não Governamentais; Comité para negociações com Instituições Intergovernamentais; Comité para as Empresas Transnacionais; Comité para os estabelecimentos humanos; Comité para o planeamento do desenvolvimento; Comité para os Direitos económicos, sociais e culturais; Comité para as fontes de energia novas e renováveis e para a energia para o desenvolvimento.

**79** A redacção original da Carta previa que o CES/ECOSOC fosse composto apenas por 18 membros, 12 eleitos pela Assembleia Geral, seis por ano e para um período de três anos, segundo a regra da repartição geográfica, e os restantes cinco lugares para os membros permanentes do Conselho de Segurança, reeleitos quase automaticamente. Antes dos actuais 54 membros terem sido definidos em 1973, e após uma emenda em 1965, o CES passou ainda a ser composto por 27 membros.

**80** CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Procedimento  
Artigo 72.º

“1. O Conselho Económico e Social adoptará o seu, próprio regulamento, que incluirá o método de escolha do seu presidente.

2. O Conselho Económico e Social reunir-se-á quando necessário, de acordo com o seu regulamento, que deverá incluir disposições referentes à convocação de reuniões a pedido da maioria dos seus membros”.

**81** CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Procedimento  
Artigo 68.º

“O Conselho Económico e Social criará comissões para os assuntos económicos e sociais e para a protecção dos direitos do homem, assim como outras comissões necessárias ao desempenho das suas funções”.

Depois, Comissões funcionais ou técnicas, nove no total: Comissão da estatística; Comissão da população e desenvolvimento; Comissão do desenvolvimento social; Comissão dos Direitos do Homem e subcomissão para a prevenção da discriminação e protecção das minorias; Comissão para o estatuto da mulher; Comissão para os estupefacientes e subcomissão para o tráfico ilícito de droga e assuntos relacionados no próximo e médio oriente; Comissão para a Ciência e tecnologia para o desenvolvimento; Comissão para a prevenção do crime e a justiça criminal; Comissão para o desenvolvimento sustentável.

Por fim, Comissões económicas regionais, cinco, descentralizadas do seguinte modo: a Comissão Económica para a Europa (sede em Genebra); a Comissão Económica para a Ásia e o Pacífico (sede em Bangueroque); a Comissão Económica para a América Latina e as Caraíbas (sede em Santiago do Chile); a Comissão Económica para a África (sede em Adis Abeba); e a Comissão Económica e Social para a Ásia Ocidental (sede em Amã).

Estas diferentes categorias de comissões são órgãos intergovernamentais e subsidiários, a maioria com funcionamento permanente, outras com carácter pontual para problemas específicos. Em qualquer um dos casos, estas comissões são compostas por Estados que, ou se incluem geograficamente na região, ou manifestam interesses na mesma.

De modo a prosseguir os objectivos de cooperação económica e social internacional, quer através da assistência técnica, quer através do auxílio económico aos países em vias de desenvolvimento, o CES coordena ainda as relações da ONU com as cerca de 1500 organizações não governamentais, agrupadas em três tipos de categorias, segundo o grau de relação com a Organização (art. 71.º CNU<sup>82</sup>).

## 82 CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Procedimento

### Artigo 71.º

“O Conselho Económico e Social poderá entrar em entendimentos convenientes para a consulta com organizações não governamentais que se ocupem de assuntos no âmbito da sua própria competência. Tais entendimentos poderão ser feitos com organizações internacionais e, quando for o caso, com organizações nacionais, depois de efectuadas consultas com o membro das Nações Unidas interessado no caso”.



## Anexo 2. Órgãos Constitucionais da Organização das Nações Unidas

	Assembleia Geral	Conselho de Segurança
<b>Composição</b>	Todos os Estados-membros das Nações Unidas. É ainda composta por 1 Presidente, 21 Vice-Presidentes e 7 Presidentes, 1 por cada Comissão.	15 Estados: 5 Membros permanentes (China, França, Reino Unido, EUA, Rússia) e 10 não permanentes, eleitos rotativamente por distribuição geográfica, de dois em dois anos.
<b>Funções/ Poderes</b>	Competências gerais; financeiras e orçamentais; atribuição administrativa	Domínio da manutenção da paz e da segurança internacionais
<b>Votação</b>	1 Estado = 1 voto	9/15 e Direito de veto
<b>Outras Observações</b>	Funciona por sessões ordinárias e extraordinárias. Tem 7 grandes comissões: política especial e assuntos políticos, de segurança e desarmamento; económica e financeira; questões sociais, humanitárias e culturais; descolonização; questões administrativas e orçamentais; questões jurídicas/legais; apoio aos representantes dos Estados.	Intervém directamente na regulação pacífica de controvérsias e na acção em caso de ameaça à paz, ruptura à paz e/ou acto de agressão (Capítulos VI e VII da CNU). É ainda responsável, em conjunto com a Assembleia Geral, pela admissão, suspensão e expulsão dos Estados-membros, na nomeação do Secretário-Geral e na eleição dos membros do Tribunal Internacional de Justiça. Questões importantes dependentes do voto favorável de 9 dos 15 Estados-membros e do não accionamento do direito de veto pelos membros permanentes.

<b>Conselho Económico e Social</b>	<b>Conselho de Tutela</b>	<b>Secretariado</b>	<b>Tribunal Internacional de Justiça</b>
<p>54 Estados-membros que obedecem a um critério de distribuição geográfica: 14 Estados Africanos, 11 Estados Asiáticos, 10 Estados da América Latina, 13 Estados da Europa Ocidental e outros Estados, e 6 da Europa Oriental.</p>	<p>Membros permanentes do Conselho de Segurança; Membros eleitos por 3 anos; Estados que administram os territórios sob tutela.</p>	<p>Um Secretário-Geral, eleito por 5 anos, podendo ser reeleito, com dimensão representativa, diplomática e operacional.</p>	<p>15 Juizes, eleitos por um período de nove anos, com possibilidade de reeleição, pela Assembleia Geral em conjunto com o Conselho de Segurança. Regime de exclusividade de funções, agem independente e imparcialmente dos Estados e gozam da mais alta consideração moral.</p>
<p>Cooperação económica, social e cultural em termos internacionais</p>	<p>Colaborar com a autoridade administrante de modo a preparar a autonomia do território.</p>	<p>Órgão administrativo por excelência. A “função pública” das Nações Unidas.</p>	<p>Competências contenciosas (resolução dos conflitos jurídicos entre os Estados com decisões vinculativas) e consultivas (conclusões não vinculativas).</p>
<p>1 Estado = 1 Voto (por maioria)</p>	<p>1 Voto p/Estado-maioria</p>	<p>—</p>	<p>Atribuição de sentenças</p>
<p>Para o exercício das suas funções regulares, o CES/ECOSOC criou oito comités permanentes, nove comissões funcionais ou técnicas e cinco comissões económicas regionais. Estão associados a este órgão vários organismos subsidiários, instituições especializadas, programas e fundos. Coordena as relações da ONU com mais de 1500 ONGs.</p>	<p>Actividade suspensa a partir de 1 de Outubro de 1994, com a independência do Palau, o 185.º Estado-membro da ONU. Redefinição futura de funções orientada para a gestão da água ou “tutela” dos patrimónios comuns da humanidade. Controlo deste órgão através da análise de relatórios das potências administrantes, petições da população administrada e envio periódico de missões aos territórios.</p>	<p>Para além do Secretário-Geral, o secretariado é composto por diversos funcionários internacionais e é sob a dependência deste órgão que se encontram vários gabinetes e departamentos, como o departamento de informação pública que comanda os Centros de Informação das Nações Unidas.</p>	<p>Instalações no Carnegie Hall ou Palácio da Paz, em Haia, desde 18 de Abril de 1947. O primeiro caso submetido ao tribunal foi relativo ao estreito de Corfu.</p>

### 5.6.1. A Galáxia ONUiana e a Família Organizacional das Nações Unidas

Dado o “aumento das necessidades de cooperação técnica e científica e da noção do direito ao desenvolvimento que se constituiu num dos pontos de convergência ideológica, pelo menos no plano retórico, na segunda metade do século XX” (RIBEIRO, 1998: 53), cedo se verificou a necessidade de descentralização e flexibilidade do sistema, assegurando a coerência e coordenação internas.

Isto significa que foram entretanto criadas, no âmbito das Nações Unidas, Instituições Especializadas e organismos subsidiários, ou seja, organismos criados de atribuições internacionais e que se estendem aos domínios económico, social, da cultura intelectual e da educação, saúde pública e de outros.

São os organismos e instituições especializadas a que faremos referência que constituem em grande medida aquilo a que se chama o sistema das Nações Unidas ou a galáxia ONUiana que abrange uma plêiade de instituições e organizações<sup>83</sup> sob a égide da Organização que asseguram a necessária coerência e coordenação internas.

#### 5.6.1.1. Agências Especializadas

Ora, ao CES estão associados vários organismos da ONU, desde logo as seguintes agências especializadas:

**BM** Banco Mundial (World Bank);

**FAO** Organização das Nações Unidas para a alimentação e agricultura (Food and Agriculture Organization of the United Nations);

**FIDA** Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (**IFAD** International Fund for Agricultural Development);

**FMI** Fundo Monetário Internacional (**IMF** International Monetary Fund);

**OACI** Organização da Aviação Civil Internacional (**ICAO** International Civil Aviation Organization);

**OIT** Organização Internacional do Trabalho (**ILO** International Labour Organization);

**OMI** Organização Marítima Internacional (**IMO** International Maritime Organization);

**OMM** Organização Meteorológica Mundial (**WMO** World Meteorological Organization);

<sup>83</sup> Advertência para a tradução de algumas siglas que se seguem serem de adaptação livre da autora e não uma tradução oficial.

**OMPI** Organização Mundial de Propriedade Intelectual (**WIPO** World Intellectual Property Organization);

**OMS** Organização Mundial de Saúde (**WHO** World Health Organization);

**OMT** Organização Mundial do Turismo (**WTO** World Tourism Organization);

**ONU** Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (**UNIDO** United Nations Industrial Development Organization);

**UIT** União Internacional das Telecomunicações (**ITU** International Telecommunication Union);

**UNESCO** Organização das Nações Unidas para a educação, a ciência e a cultura (United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization);

**UPU** União Postal Universal (Universal Postal Union).

#### 5.6.1.2. Programas e Fundos

Para além disso, existem outros organismos que são considerados programas e fundos das Nações Unidas que importa conhecer:

**ACNUR** Alto Comissariado das Nações Unidas para os refugiados (**UNHCR** United Nations High Commissioner for Refugees);

**CNUCED** Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento (**UNCTAD** United Nations Conference on Trade and Development);

**FNUAP** Fundo das Nações Unidas para a população (**UNFPA** United Nations Population Fund);

**FNUDC** Fundo das Nações Unidas para o desenvolvimento do capital (**UNCDF** United Nations Capital Development Fund);

**FNUDM** Fundo das Nações Unidas para o desenvolvimento das Mulheres (**UNIFEM** United Nations Development Fund for Women);

**PAM** Programa Alimentar Mundial (**WFP** World Food Programme);

**PNUA** Programa das Nações Unidas para o Ambiente (**UNEP** United Nations Environment Programme);

**PNUCD** Programa das Nações Unidas para o controlo de droga (**UNDCP** United Nations Drug Control Programme);

**PNUD** Programa das Nações Unidas para o desenvolvimento (**UNDP** United Nations Development Programme)

**UN HABITAT** Centro das Nações Unidas para o alojamento e estabelecimentos humanos (United Nations Human Settlements Programme);

**UNICEF** Fundo das Nações Unidas para a Infância (United Nations Children's Fund).

### 5.6.1.3. Instituições de Formação e de Investigação

Para além das Agências Especializadas e dos Programas e Fundos a que fizemos referência, a Galáxia ONUiana compreende ainda instituições de formação e de investigação como sendo:

**INSTRAW** International Research and Training Institute for the Advancement of Women (Instituto Internacional de Investigação e Formação para o desenvolvimento da mulher);

**UNICRI** United Nations Interregional Crime and Justice Research Institute (Instituto de Investigação Interegional das Nações Unidas sobre o crime e justice);

**UNITAR** United Nations Institute for Training and Research (Instituto das Nações Unidas para a Investigação e Formação);

**UNRISD** United Nations Research Institute for Social Development (Instituto de Investigação das Nações Unidas para o Desenvolvimento Social).

### 5.6.1.4. Outras Entidades

Por fim, referência ainda a outras entidades que completam o sistema:

**UNAIDS** Joint United Nations Programme on HIV/AIDS (Programa Conjunto das Nações Unidas para o HIV/SIDA);

**UNOPS** United Nations Office for Project Services (Gabinete das Nações Unidas para o Serviço de Projectos);

**UNSSC** United Nations System Staff College;

**UNU** Universidade das Nações Unidas (United Nations University);

### 5.6.1.5. Características essenciais do sistema das NU

Independentemente de se tratarem de agências especializadas, fundos, programas ou instituições de natureza vária, o sistema das NU apresenta traços e características que importa sublinhar.

Em termos de estrutura orgânica, coexistem nas instituições especializadas órgãos intergovernamentais plenários (sob a forma de congresso, assembleia ou conferência e que podem reunir duas, três ou quatro semanas por ano), órgãos intergovernamentais restritos (normalmente sob a forma de conselho e que se reúne várias vezes ao ano com a assessoria de comissões especialmente designadas para o efeito) e órgãos administrativos, judiciários, militares e teóricos integrados (sob a forma de secretariado ou gabinete e que são constituídos por pessoas singulares que, nomeados ou eleitos, acabam por funcionar como antecâmara do trabalho que conduz às decisões dos órgãos intergovernamentais).

### 5.6.1.5.1. Coexistência

De acordo com o artigo 57.º da CNU<sup>84</sup>, a ONU coordena o trabalho das instituições especializadas, ou seja, dos organismos criados de atribuições internacionais e que se estendem aos domínios económico, social, da cultura intelectual e da educação, da saúde pública e de outros. Há, por isso, uma coexistência evidente.

### 5.6.1.5.2. Autonomia

As instituições gozam de uma autonomia jurídica, constitucional e financeira e beneficiam de privilégios diplomáticos próprios que lhe são garantidos por convenções internacionais.

Para além disso, a autonomia destas instituições consubstancia-se pelo facto de cada entidade ter origem num tratado específico e independente que permite, por exemplo, que sejam membros das instituições especializadas/organismos subsidiários Estados que não são membros da ONU (Ex. Suíça); que os membros das instituições especializadas se possam retirar das mesmas quando assim o entenderem (Ex. EUA e Reino Unido em relação à UNESCO); que os Estados-membros da ONU não pertencerem necessariamente às instituições especializadas (Ex. a URSS não aderiu ao GATT nem à FAO, só aderiu à OIT em 1954 e à OACI em 1969); que adoptem uma agenda política própria e diferenciada da ONU (nomeadamente, podendo assumir uma interpretação e política mais ocidental).

## 84 CAPÍTULO IX – Cooperação económica e social internacional

### Artigo 57.º

“1. As várias organizações especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas nos seus estatutos, nos campos económico, social, cultural, educacional, de saúde e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, em conformidade com as disposições do artigo 63.º\*.

2. Tais organizações assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui em diante, como organizações especializadas”.

\* CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Funções e poderes

### Artigo 63.º

“1. O Conselho Económico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das organizações a que se refere o artigo 57.º a fim de determinar as condições em que a organização interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembleia Geral.

2. Poderá coordenar as actividades das organizações especializadas por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos membros das Nações Unidas”.

### 5.6.1.5.3. Complementaridade e Coordenação

Terceiro grande traço distintivo é a complementaridade e coordenação do sistema e das actividades por parte da ONU que resultam do segundo parágrafo do art. 64.º CNU<sup>85</sup> e do primeiro parágrafo do art. 63.º CNU<sup>86</sup>.

Neste sentido, cabe à AG a aprovação dos acordos celebrados entre a ONU e essas instituições, segundo os Arts. 57.<sup>o87</sup> e 63.º, e que estabelecem como direitos e deveres: para a ONU, o dever de reconhecer a(s) competência(s) específica(s) da Instituição e o direito a formular consultas e recomendações às outras instituições (Arts. 58.<sup>o88</sup>, 62.<sup>o89</sup> e segundo parágrafo do art. 63.º CNU); para a Instituição em causa, o dever de assistir a ONU no domínio específico dessa área de intervenção e, quando solicitada, a apresentação de relatórios periódicos (parágrafo 2, art. 64.º CNU).

#### 85 CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Composição Artigo 64.º

“1. O Conselho Económico e Social poderá tomar as medidas adequadas a fim de obter relatórios regulares das organizações especializadas. Poderá entrar em entendimento com os membros das Nações Unidas e com as organizações especializadas a fim de obter relatórios sobre as medidas tomadas para cumprimento das suas próprias recomendações e das que forem feitas pela Assembleia Geral sobre assuntos da competência do Conselho.

“2. Poderá comunicar à Assembleia Geral as suas observações a respeito desses relatórios”.

#### 86 CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Composição Artigo 63.º

“1. O Conselho Económico e Social poderá estabelecer acordos com qualquer das organizações a que se refere o artigo 57.º a fim de determinar as condições em que a organização interessada será vinculada às Nações Unidas. Tais acordos serão submetidos à aprovação da Assembleia Geral.

2. Poderá coordenar as actividades das organizações especializadas por meio de consultas e recomendações às mesmas e de recomendações à Assembleia Geral e aos membros das Nações Unidas”.

#### 87 CAPÍTULO IX – Cooperação económica e social internacional Artigo 57.º

“1. As várias organizações especializadas, criadas por acordos intergovernamentais e com amplas responsabilidades internacionais, definidas nos seus estatutos, nos campos económico, social, cultural, educacional, de saúde e conexos, serão vinculadas às Nações Unidas, em conformidade com as disposições do artigo 63.º.

2. Tais organizações assim vinculadas às Nações Unidas serão designadas, daqui em diante, como organizações especializadas”.

#### 88 CAPÍTULO IX – Cooperação económica e social internacional Artigo 58.º

“A Organização fará recomendações para coordenação dos programas e actividades das organizações especializadas”.

#### 89 CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Composição

Acrescem ainda para ambas as partes os direitos de representação mútua nos respectivos órgãos, a inscrição de questões na ordem do dia dos também respectivos órgãos e a possibilidade recíproca de troca de informações e documentação vária.

Deste modo, embora sem instrumentos jurídicos coercivos nesse sentido, prevalece a coordenação da “organização geral” sobre as “organizações particulares”, cujo alcance só é limitado ao domínio reservado dos Estados, como estatuído no parágrafo 7 do Art. 2.<sup>º</sup> da Carta. De facto, é a ONU enquanto tal que define as acções a serem promovidas no âmbito da cooperação económica e social (art. 55.<sup>º</sup> CNU<sup>91</sup>) e é da sua iniciativa que se criam as organizações especializadas (art. 67.<sup>º</sup> CNU<sup>92</sup>).

#### Artigo 62.<sup>º</sup>

“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 serem submetidos à Assembleia Geral.

4. Poderá convocar de acordo com as regras estipuladas pelas Nações Unidas conferências internacionais sobre assuntos da sua competência”.

#### 90 CAPÍTULO I – Objectivos e princípios

##### Artigo 2.<sup>º</sup>

“A Organização e os seus membros, para a realização dos objectivos mencionados no artigo 1.<sup>º</sup>, agirão de acordo com os seguintes princípios: (...)

7. Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercivas do capítulo VII”.

#### 91 CAPÍTULO IX – Cooperação económica e social internacional

##### Artigo 55.<sup>º</sup>

“Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão:

a. A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento económico e social;

b. A solução dos problemas internacionais económico, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de carácter cultural e educacional;

c. O respeito universal e efectivo dos direitos do homem das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião”.

#### 92 CAPÍTULO X – Conselho Económico e Social – Votação

A articulação entre as instituições especializadas e a ONU é, ainda, de especial importância para evitar a duplicação de meios ou a sobreposição de competências. Deste modo, o que se pretende salvaguardar é que a actividade e fins específicos da instituição seja complementar aos desígnios gerais da ONU e que possibilite inclusive acções comuns, mas sem que a mesma questão esteja a ser examinada simultaneamente por várias instituições, com abordagens e finalidades díspares ou concorrentes.

Podemos concluir, realçando a importância do sistema das Nações Unidas sobretudo na materialização mais visível das áreas de intervenção da ONU, mas também no papel determinante do CES nesta galáxia.

É certo que o art. 63.º CNU distingue quais as competências próprias do CES e da AG na conclusão de acordos e na coordenação do sistema. Certo também é que os Arts.60.<sup>93</sup> e 62.º não esclarecem em absoluto se a AG subordina o CES no sentido de ser sua “supervisora” ou “orientadora”.

Talvez por esta indefinição prática, passível de interpretações extensivas, o CES tem espelhado em diversas fases algumas dificuldades de funcionamento, quer de ordem técnica (o aumento quantitativo exponencial de Estados-membros tornou mais oneroso o processo de decisão e dificultou a organização do trabalho), quer de ordem política (alguns Estados sem assento no CES acabam por comprometer a autoridade do mesmo ao remeterem questões do seu âmbito para a segunda e terceira Comissões da AG – de modo a garantirem a participação nos debates – ou até mesmo proporem a criação de órgãos subsidiários concorrentes à área do CES).

#### Artigo 67.º

“1. Cada membro do Conselho Económico e Social terá um voto.

2. As decisões do Conselho Económico e Social serão tomadas por maioria dos membros presentes e volantes”.

#### 93 CAPÍTULO IX – Cooperação económica e social internacional

#### Artigo 60.º

“A Assembleia Geral e, sob a sua autoridade, o Conselho Económico e Social, que dispõe, para esse efeito, da competência que lhe é atribuída no CAPÍTULO X, são incumbidos de exercer as funções da Organização estipuladas no presente Capítulo”.

## **6. As Áreas de Actuação da ONU**

### **6.1. As Ameaças à Paz e à Segurança Internacionais (Prevenção e Resolução de Conflitos)**

Pacifista por natureza, Ghandi ficou também conhecido por defender que “a violência é o modo de agir dos bárbaros, a não-violência é o modo de agir dos Homens”. Serve esta citação para apresentar aquela que é a área de actuação da ONU que os povos do mundo mais associam à acção da Organização. De facto, uma das áreas de maior relevância de actuação das Nações Unidas prende-se com a manutenção da paz, com o número de operações de prevenção e resolução de conflitos conduzidas pela Organização a aumentarem progressivamente ao longo dos anos como forma de lutar e prevenir as ameaças à paz e à segurança internacionais.

Só em 2004, o Departamento de Operações de Manutenção da paz das Nações Unidas estimava existirem perto de 20 missões no terreno, sob a alçada da Organização. Sinal da necessidade de tropas militares no terreno no apoio às missões existentes e planeamento e readaptação de novas missões, mas também do papel de especialistas civis na criação de uma paz positiva, auto-sustentada e sustentável a médio-longo prazo. São estes agentes militares e civis que intervêm no acompanhamento e observação dos processos de paz iniciados após o conflito, seja pelo apoio a eleições livres e justas, seja pelo reforço do Estado de Direito e Boa Governação, tendo em vista um pleno desenvolvimento económico e social.

Estas operações de paz só são consideradas legítimas pela Comunidade Internacional se aprovadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo como base as disposições da Carta das Nações Unidas que concernem à manutenção da paz e segurança internacionais. São também essas disposições que autorizam e determinam se a acção a desenvolver será conduzida

por tropas dos Estados-membros sob o comando operacional da Organização, se serão outras Organizações regionais ou de cariz militar como a NATO a responsabilizarem-se directamente ou se se autoriza uma coligação de países que estejam na disposição e com capacidades para agirem.

A necessidade de intervir na manutenção da paz e da segurança internacionais surgiu logo como preocupação na própria fundação da Organização, já que ao fim das hostilidades formais da segunda guerra mundial se seguiria um clima de conflito não declarado de guerra-fria, em que as super potências solicitavam o apoio dos capacetes azuis na resolução de conflitos regionais em que actuavam como adversários declarados. De todo o modo, naquela época, como ainda actualmente em grande medida, as tropas da ONU só eram enviadas numa fase de cessar-fogo, com o consentimento obrigatório das partes beligerantes e como forma de preparação e enquadramento dos esforços diplomáticos para a resolução do conflito. Com o final da guerra-fria e a própria revolução nos assuntos militares, a década de 90 acabou por reforçar sobretudo os conflitos internos dos novos Estados separatistas, exigindo-se uma readaptação dos meios da ONU a conflitos mais multilaterais e menos tradicionais, no sentido de se privilegiar cada vez mais a componente não militar dos conflitos. Também como forma de readaptar os meios às necessidades, em 1992 foi institucionalizado o Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, como chapéu abrangente de coordenação das cada vez mais complexas actividades de manutenção da paz.

No mesmo ano e para além da manutenção da paz (*peace-keeping*), a Agenda das NU para a Paz de Boutros-Ghali, de Junho de 1992, preconiza ainda quatro outras “figuras” de pacificação:

- A diplomacia preventiva (já que a pobreza e a desigualdade são as causas comuns de muitas sociedades em desenvolvimento, o objectivo é impedir que disputas existentes degenerem em conflito);
- O restabelecimento da paz (leva as *partis hostis* a acordo através negociações e sanções);
- A consolidação da paz ou *peace making* (identificam-se e apoiam-se estruturas que tendem a fortalecer a paz, como é o exemplo de Timor);
- E a imposição da paz ou *peace-enforcing* (o CS toma todas as medidas necessárias para alcançar um determinado objectivo, mesmo sem o consentimento das partes. São normalmente missões dirigidas por um único país ou grupo de países, como ilustram os casos da Guerra do Golfo, Somália, Ruanda, Haiti, Bósnia e Herzegovina, Albânia e Kosovo).

A década de 90 acabou por servir então como espaço de reflexão sobre os indicadores de sucesso de umas missões, como o caso de El Salvador ou Moçambique, em detrimento de outras, como os casos da Somália, Genocídio no Ruanda em 1994 ou do Massacre de Srebrenica (Bósnia-Herzegovina), em 1995. Nestes três últimos casos, o cessar-fogo ainda não tinha sido declarado, o consentimento das partes beligerantes e o apoio político dos principais intervenientes ainda não tinham sido assegurados, não estavam cumpridos o número de efectivos suficientes... Condições necessárias para o bom cumprimento de um mandato e que acabaram por precipitar um período de reflexão e avaliação (foram mesmo encomendados estudos independentes sobre os acontecimentos no Ruanda e Srebrenica) que culminaram, em 1999, na proposta de Kofi Annan de reforma das missões de manutenção da paz das NU, de modo a aumentar a capacidade de reacção do envio de capacetes azuis e aperfeiçoar o âmbito dos mandatos de modo a irem de encontro às verdadeiras necessidades do terreno.

Do mesmo modo, esta reforma salientava também a necessidade de reforçar a coordenação e planeamento entre o Secretariado da Organização e as agências descentralizadas e organizações regionais de apoio. Para além da tónica na protecção dos civis em tempo de conflito, as operações de manutenção de paz pós queda do muro de Berlim foram alargadas para o Estado de Direito, a administração civil, o desenvolvimento e os Direitos Humanos, ou seja, questões de segurança humana mais do que de segurança (inter) – estatal.

Na sequência da reforma iniciada em 1999, o SG solicitou, em Março de 2000, a um grupo de peritos internacionais coordenado pelo ex-primeiro ministro da Argélia Lakhdar Brahimi<sup>94</sup>, que elaborassem um relatório com o fim de analisar criticamente as operações de paz das Nações Unidas conduzidas até então e avançassem com propostas no sentido de tornar as áreas e as missões mais eficazes e eficientes. De entre as conclusões deste grupo de trabalho salientou-se a necessidade da atribuição de um mandato claro e específico, a obrigatoriedade do consentimento das partes em conflito e a salvaguarda dos recursos suficientes para levar a cabo as acções de manutenção de paz.

Estas sugestões foram extremamente bem acolhidas pelos Estados-membros, que aprovaram de imediato uma série de medidas para o DOMP melhorar as missões de manutenção de paz das NU: aumento do pessoal efectivo na

94 Daí o documento final vir a ser conhecido como o relatório Brahimi.

sede; reforço dos gabinetes de conselheiros militares e policiais; criação de uma unidade de boas práticas de análise das lições das missões anteriores e aconselhamento e planeamento de missões posteriores; criação de um mecanismo de financiamento pré-mandato para o arranque de novas missões; reforço do investimento logístico do DOMP Italiano (sedeado em Brindisi); reforço das acções de formação para aumentar a capacidade de resposta rápida da organização; reorganização do sistema de forças e meios de reserva da ONU, com listagem discriminada dos recursos (em termos de pessoal militar e civil e material e equipamento disponível) a accionar para que as tropas sejam colocadas no terreno dentro de 30 a 90 dias; clarificação dos novos mandatos do Conselho de Segurança.

Não obstante as propostas e concretizações de reforma das missões de manutenção de paz e da ONU no seu todo, continuam a ser muitos os desafios para o século XXI, 60 anos depois da criação da organização. Têm surgido, ao longo dos últimos anos, mais e novas crises mas, simultaneamente, têm também sido assinados novos acordos de paz e destacadas missões de manutenção de paz cada vez mais direccionadas para a reconstrução *post* conflito de reforço do Estado de Direito e da boa governação.

Em Julho de 2004, o DOMP estava encarregue da gestão de 17 operações de paz no terreno, perspectivando-se novas operações e o destacamento de mais de 75 000 funcionários, entre elementos das forças armadas, da polícia civil e observadores militares. Para além da mobilização rápida destas forças, outros passos têm que ser dados de modo a garantir o sucesso das operações de manutenção de paz em que a ONU está directamente envolvida. Em primeiro lugar, antes de se definir o escopo da acção, há que fazer um diagnóstico concreto das raízes do conflito e partes envolvidas, se há um consentimento expresso destas partes para a intervenção e se os Estados-membros do Conselho de Segurança legitimam a acção com um mandato claro e viável, e com o apoio político, financeiro e operacional necessários para salvaguardar o restabelecimento do país.

Em todo este processo, aparentemente simples, podem ser várias as dificuldades a suplantar. Desde logo, no recrutamento do pessoal qualificado, civil e militar, com conhecimentos da língua, cultura e situação política do país em causa e especialização nas áreas da justiça, administração civil ou desenvolvimento económico. Isto porque as áreas nas quais os Estados-membros devem estar preparados para intervir são o restabelecimento dos serviços básicos e da ordem pública, o apoio a eleições livres e justas

e à consolidação da democracia, o reforço do Estado de Direito e da segurança no terreno<sup>95</sup>.

A institucionalização e definição das missões de manutenção da paz das Nações Unidas dependem do Conselho de Segurança que, para cada missão, descreve as tarefas da missão, ou seja, define um mandato que deve ser o mais claro possível para evitar equívocos posteriores. Para a criação de uma nova missão ou alteração do mandato ou efectivos no terreno de uma missão existente, é sempre exigível o voto favorável de nove dos 15 Estados-membros do Conselho de Segurança, incluindo obrigatoriamente o dos cinco permanentes. Estas operações são coordenadas pelo SG (que frequentemente nomeia representantes especiais para as missões de maior envergadura), com o apoio do DOMP na (re) formulação das estratégias, (re)definição de políticas e procedimentos, e nas recomendações e *follow-up* ao Conselho de Segurança sobre as missões em curso ou necessidade de novas missões.

Os capacetes azuis não são, ao contrário do que se possa pensar, nem forças exclusivas da ONU, nem o exército “próprio e intransmissível” que a Organização põe e dispõe a partir dos *headquarters* de Nova Iorque. Na verdade, a ONU não é um super Estado nem tem um exército próprio, mas foi precursora na criação dos “capacetes azuis” (os “soldados da paz”) como forças de manutenção de paz, que não são mais do que exércitos fornecidos pelos Estados. Os objectivos são múltiplos: ajudar a aplicar os acordos de paz, vigiar o cessar-fogo, patrulhar zonas desmilitarizadas, criar zonas-tampão entre as forças adversárias, e suspender os combates, enquanto os negociadores procuram encontrar soluções pacíficas para os diferendos. Porque a manutenção da paz engloba actividades como a assistência humanitária, a fiscalização de eleições, a observação e relatório de situações, estas forças podem incluir também civis e não só militares. O que distingue as forças de manutenção da paz da ONU é que não podem tomar partido num conflito, não podem utilizar a força excepto em legítima defesa, não participam na guerra como os soldados normais e os países em litígio devem aprovar a sua presença.

Neste sentido, a colocação destas forças de manutenção de paz no terreno obedece a intensas e morosas negociações diplomáticas com os governos nacionais remetentes, já que permanecem sob a sua autoridade em todos

<sup>95</sup> Recorde-se do ataque à sede da ONU em Bagdade, a 19 de Agosto de 2003, que vitimou Sérgio Vieira de Mello.

os sentidos. De facto, os oficiais de alta-patente, do Estado-Maior e demais observadores militares que prestam serviço em missões das NU são destacados directamente pelas forças armadas dos países dos quais são nacionais; as tropas e seus respectivos comandantes são integrados, em primeira linha, em contingentes nacionais que, por sua vez, obedecem operacionalmente ao Comandante da força da missão e, só em última instância, ao representante especial do SG na missão; é aos respectivos governos nacionais que incumbe a autorização ou desautorização para enviar ou retirar os capacetes azuis, já que são também estes que pagam os salários e decidem por sanções disciplinares a impor.

Claro que parece consensual que qualquer alternativa à guerra, e neste caso a manutenção da paz é paradigmática, é sempre menos dispendiosa em custos financeiros e perdas humanas. Consta, inclusive que, ao que à ONU diz respeito, os gastos por ano (entre os 2,5 e os 3,5 mil milhões de dólares por média) da Organização na manutenção da paz em todo o mundo é menor do que a cidade de Nova Iorque gasta nos orçamentos anuais para a sua polícia e bombeiros.

Cada Estado-membro remunera os seus soldados integrados segundo as patentes e tabelas salariais nacionais. No entanto, a ONU reembolsa uma média de 1000 dólares por mês, por soldado, aos Estados-membros que forneçam, a título voluntário, pessoal militar e da polícia, para além do reembolso por equipamento utilizado. Em princípio, todos os Estados-membros são obrigados a contribuir para a manutenção da paz, numa fórmula definida e que se aproxima em muito de alguns dos itens que concorrem para o próprio orçamento global da organização. No entanto, são frequentes as contribuições em atraso, sobretudo de países em desenvolvimento, que destacam a grande maioria das tropas em terreno mas que representa, simultaneamente, uma sobrecarga financeira que, acrescida muitas vezes à dívida externa que mantêm, se afigura uma tarefa hercúlea para muitos Estados de suportar.

Independentemente dos valores em jogo, a ONU vincula igualmente os Estados à obrigação de destacarem as forças armadas e todas as facilidades necessárias para a prossecução da manutenção da paz e da segurança internacionais, uma responsabilidade internacional colectiva a perseguir. Deste modo, é possível criar um enquadramento legal e reforçar um mecanismo próprio de *burden sharing* dos custos financeiros, materiais e logísticos muito mais eficazes e eficientes do que qualquer operação de paz conduzida por coligações *ad hoc* à revelia da organização. Estima-se que, desde 1948, um

milhão de polícias e civis representaram 130 Estados-membros em missões por todo o mundo. Ao contrário do que se possa pensar, são os países em desenvolvimento<sup>96</sup> que mais contribuem com os seus exércitos, seguindo-se só depois a União Europeia que representa, no conjunto dos seus Estados-membros, cerca de 10% das suas tropas e civis e, no fundo da tabela, representando não mais de 1%, os EUA.

Por princípio, os capacetes azuis são forças de paz imparciais e neutras e que, como tal, só podem usar a força em último recurso como forma de legítima defesa. Por isso, devem estar desarmadas ou armadas apenas com armas ligeiras. No entanto, com alguns incidentes ao longo da história da ONU a provocarem baixas nos exércitos mundiais, o Conselho de Segurança tem vindo a concordar numa interpretação mais extensiva do capítulo VII da Carta, dando azo à permissão do uso de armas que sirvam de elemento de dissuasão e ao reforço, nos casos em que tal justifique e nunca como forma de desenvolvimento de uma máquina de guerra, da utilização de todos e quaisquer meios necessários para proteger as populações e os funcionários oficiais da Organização.

As operações de manutenção da paz “nasceram” oficialmente em 1948 no Médio Oriente e, desde então, foram realizadas mais de 54 operações de manutenção de paz que, em 1988, foram galardoados com o Prémio Nobel da Paz.

Actualmente, as missões em curso das Nações Unidas são<sup>97</sup>:

**A. Em África:**

**A. 1. UNMIS – Sudão**

*United Nations Mission in the Sudan*

Desde 24 de Março de 2005

**A. 2. UNOCI – Costa do Marfim**

*United Nations Operation in Côte d'Ivoire*

Desde 27 de Fevereiro de 2004

<sup>96</sup> De facto, os 10 países que, em Junho de 2004, destacaram mais tropas para teatros de conflito ou pós conflito são países em desenvolvimento: África do Sul, Bangladesh, Etiópia, Gana, Índia, Jordânia, Nigéria, Paquistão, Quénia e Uruguai.

<sup>97</sup> [www.un.org/Depts/dpko/index.asp](http://www.un.org/Depts/dpko/index.asp) (Última consulta da página em Junho de 2006)

A. 3. UNMIL – Libéria

*United Nations Mission in Liberia*

Desde 19 de Setembro de 2003

A. 4. MONUC – Congo

*United Nations Organization Mission in the Democratic Republic of the Congo*

Desde 30 de Novembro de 1999

A. 5. UNMEE – Etiópia e Eritreia

*United Nations Mission in Ethiopia and Eritrea*

Desde Julho 2000

A. 6. MINURSO – Sahara Ocidental

*United Nations Mission for the referendum in Western Sahara*

Desde Setembro 1991

**B. Nas Américas:**

B. 1. MINUSTAH – Haiti

*United Nations Stabilization Mission in Haiti*

Desde 1 de Junho de 2004

**C. Na Ásia e Pacífico:**

C. 1. UNMOGIP – Índia e Paquistão

*United Nations Military Observer Group in India and Pakistan*

Desde 1949

C. 2. UNMIT – Timor-Leste

*United Nations Integrated Mission in Timor-Leste*

Desde Setembro 2006

**D. Na Europa:**

D. 1. UNFICYP – Chipre

*United Nations Peacekeeping Force in Cyprus*

Desde 1974

D. 2. UNOMIG – Geórgia

*United Nations Observer Mission in Georgia*

Desde Agosto 1993

D. 3. UNMIK – Kosovo

*United Nations Interim Administration Mission in Kosovo*

Desde 27 de Fevereiro de 2004

**E No Médio Oriente:**

E. 1. UNDOF – Montes Golã (Síria)

*United Nations Disengagement Observer Force*

Desde 1974

E. 2. UNIFIL – Líbano

*United Nations Interim Force in Lebanon*

Desde 1978

E. 3. UNTSO – Médio Oriente

*United Nations Truce Supervision Organization*

Desde 1948

Relacionado com a manutenção da paz está cada vez mais associado o terrorismo como ameaça à paz e à segurança internacionais.

Após o 11 de Setembro de 2001, o SG das NU Kofi Annan afirmou que “hoje, o terrorismo ameaça todas as sociedades e todos os povos e, no momento em que o mundo toma medidas contra os seus autores, foi-nos recordada a todos a necessidade de enfrentar toda a série de condições que permitem o crescimento desse ódio e dessa depravação. Temos de opor-nos à violência, ao fanatismo e ao ódio. As Nações Unidas devem prosseguir o seu trabalho, ao mesmo tempo que combatemos os males do nosso tempo – o conflito, a ignorância, a pobreza e a doença”.

Um ano e um dia depois dos ataques, na abertura dos trabalhos na Assembleia Geral, Kofi Annan declara que o terrorismo é um flagelo que exige uma resposta ampla (só pode ser vencido se todas as nações se unirem contra ele), sustentada (requer paciência e persistência) e mundial (é um fenómeno complexo e generalizado, com raízes profundas e múltiplos factores que o exacerbam). No mesmo discurso, o SG relembra que “há dois anos, na Cimeira do

Milénio os Estados-membros prometeram “tornar as NU um instrumento mais eficaz ao serviço dos povos do mundo. Hoje, peço a todos que cumpram essa promessa (...) o interesse mundial é o nosso interesse nacional”.

O que é um facto é que há muito que as NU estão activamente empenhadas na luta contra o terrorismo internacional, através de uma série de acordos internacionais da Comissão Jurídica (quinta comissão) da Assembleia Geral, da Organização da Aviação Civil Internacional (OACI), da Organização Marítima Internacional (OMI) e da Agência Internacional da Energia Atómica (AIEA), que pretendem reprimir o terrorismo e apresentar os responsáveis à justiça.

Remontando a 1963, com a Convenção referente às infracções e a outros actos cometidos a bordo de aeronaves, estes acordos constituem os instrumentos jurídicos fundamentais para combater o terrorismo internacional nas suas muitas formas (desde a captura de aeronaves até à tomada de reféns, passando pelo financiamento do terrorismo).

Incluem-se nesta panóplia de actos jurídico-normativos Convenções [sobre a prevenção e para a repressão de actos ilícitos contra a captura ilícita de aeronaves (1970) e segurança da aviação civil (1971), contra pessoas gozando de protecção internacional, incluindo os agentes diplomáticos (1973), contra a tomada de reféns (1979), sobre a protecção física dos materiais nucleares (1980), contra a segurança da navegação marítima (1988), sobre a marcação dos explosivos plásticos para efeitos de detecção (1991), para a repressão do financiamento do terrorismo (1994), para a repressão de atentados terroristas à bomba (1997), e referente às infracções e a certos outros actos cometidos a bordo de aeronaves (2001)]; Declarações [sobre medidas para eliminar o terrorismo (1994)]; Protocolos [para a suspensão de actos ilícitos contra a segurança das plataformas fixas (1988) e da violência nos aeroportos ao serviço da aviação civil (1988)]; e a Resolução 1269 de 1999 (que condena inequivocamente todos os actos de terrorismo como criminosos e injustificáveis e pede aos Estados-membros que adoptem medidas específicas).

Neste sentido, as NU não despertaram para o problema do Afeganistão e para a existência de Bin Laden a 11 de Setembro. O Conselho de Segurança já tinha emitido mandatos relativos a esta questão anteriormente, expressando sistematicamente a sua preocupação relativamente à situação de guerra civil vivida no país e às contínuas violações dos Direitos Humanos, perpetradas pelo regime liderado por Mullah Omar. Em Agosto de 1998, o CS passa a considerar, na sequência dos atentados terroristas contra as embaixadas dos EUA

em Nairobi e Dar es Salaam, que a cumplicidade existente entre o regime Taliban e o terrorismo constitui uma ameaça à paz e segurança internacionais.

A Resolução 1267 de 15 de Outubro de 1999 decreta o estabelecimento de sanções ao regime Taliban, pedindo que deixem de utilizar o território Afegão como zona de treino e que entreguem Bin Laden às autoridades competentes para ser julgado. Decreta ainda a proibição de voos e o congelamento de recursos financeiros eventualmente disponíveis para os Taliban. Para além de exigir que as autoridades Taliban encerrem os seus campos de treino, a Resolução 1333 de 19 de Dezembro de 2000 proíbe o comércio de armamento e a assistência técnico-militar. Imediatamente após os ataques, a 12 de Setembro de 2001, a Resolução 1368 condena energeticamente os ataques contra os EUA e considera-os ataques à paz e à segurança internacionais.

A Resolução 1373 de 28 de Setembro de 2001 cria, pela primeira vez, obrigações uniformes para todos os Estados-membros para responder ao terrorismo (ao estabelecer o comité anti-terrorismo) e legitima uma acção militar contra o Afeganistão para restabelecer uma autoridade estatal internacionalmente aceite<sup>98</sup>.

É o serviço das NU para a prevenção do terrorismo, integrado no Gabinete das NU para o controlo de drogas e prevenção do crime, que investiga as tendências do terrorismo e presta assistência aos países no que se refere a aumentar a sua capacidade de investigar mas, acima de tudo, de prevenir actos terroristas. Um grupo de trabalho das NU para o terrorismo foi ainda estabelecido pelo SG em Outubro de 2001, com o objectivo de identificar as implicações de longo prazo e as dimensões da política externa do terrorismo, formulando recomendações para que o sistema das NU promova eficaz e simultaneamente dissuasão com cooperação.

Anteriormente, a Declaração do Milénio das Nações Unidas (aprovada na Cimeira do Milénio, realizada de 6 a 8 de Setembro de 2000, em Nova Iorque), havia já afirmado a importância de adoptar medidas concertadas contra o terrorismo internacional e aderir quanto antes a todas as Convenções Internacionais pertinentes. No relatório de Kofi Annan que serviu de base aos trabalhos da Cimeira, o SG considera que a segurança começa com a prevenção, já que “olhando para o futuro, apercebemo-nos de um risco real de o esgotamento

<sup>98</sup> Posteriormente à reunião de Bona, a Resolução 1386 de 20 de Dezembro de 2001 autoriza o Reino Unido a liderar a ISAF – International Security Assistance Force.

dos recursos, em especial a escassez de água potável, bem como formas extremas de degradação ambiental, poderem vir a aumentar as tensões sociais e políticas, segundo moldes imprevisíveis mas potencialmente perigosos”.

Hoje em dia, as guerras são, na sua larga maioria, entre pobres e entre ou em países onde predominam clivagens étnicas e/ou religiosas, um aparelho estatal frágil e desejo pelo controlo dos recursos naturais. Cada passo dado para reduzir a pobreza, atingir um crescimento económico sólido, lutar pelos Direitos Humanos e pelo desenvolvimento sustentável é, assim, um passo dado para prevenir a proliferação de armas e a eternização do terrorismo. Compreende-se assim que, para este século XXI, as prioridades e valores definidos sejam claros:

1. Libertar os mais de mil milhões de homens e mulheres da pobreza abjecta e desumanizante em que vivem, bem como do analfabetismo e doenças;
2. Lutar contra o flagelo da guerra, violência e terror, apoiando o desarmamento;
3. Não poupar esforços para libertar a humanidade do perigo de viverem num planeta irremediavelmente delapidado pelas actividades humanas e cujos recursos já não conseguem satisfazer as suas necessidades;
4. Tornar as NU um instrumento mais eficaz na construção de um século mais seguro e justo e numa globalização mais solidária, distributiva e inclusiva.

São estes os assuntos que devem merecer o apoio e unanimidade política e a atenção dos meios de comunicação social, porque tudo isto se resume à única arma possível contra a guerra e o terrorismo: uma verdadeira educação para a paz, de desenvolvimento quotidiano das infra-estruturas básicas e das necessidades mais prementes das populações locais. Porque, relembrando o Tratado constitutivo da UNESCO, “como todas as guerras nascem no espírito dos homens, é no espírito dos homens que devem ser alicerçados os pilares da paz”. Ora, na presente crise Iraquiana se é verdade que a coligação ganhou a guerra, o desafio agora é que o povo Iraquiano ganhe a paz.

O terrorismo é uma das principais prioridades das NU, mas para tal, não só é necessário reencontrar a unidade de posições entre segurança e Direitos Humanos, como os Estados terão de regressar à Instituição que criaram – as NU – para que o sistema internacional se baseie em algo mais do que a força ou o poder<sup>99</sup>.

99 Como referia Sérgio Vieira de Mello, Alto Comissário das NU para os Direitos Humanos, no artigo de opinião “Só os Estados-membros podem fazer a ONU funcionar”.

A par da constituição de forças armadas internacionais e do terrorismo internacional, o desarmamento surge igualmente associado como uma das possibilidades que se oferecem para o estabelecimento da segurança colectiva. Desde a década de 60, o objectivo de todas as iniciativas em prol do desarmamento tem sido o desarmamento geral e completo, já que as maiores vítimas das guerras são civis: Tratado de proibição parcial de ensaios nucleares, que proíbe os ensaios com armas nucleares na atmosfera, espaço ultraterrestre e debaixo de água (1963); Tratado sobre a não proliferação dos ensaios nucleares, que proíbe a proliferação das armas nucleares a todos os países (1968); Convenção sobre as armas químicas, que proíbe a produção, o uso e o armazenamento das armas químicas (1992); e a Convenção de Ottawa, que proíbe o uso, o armazenamento, a produção e a transferência de minas antipessoais e regula a sua destruição (1997).

De facto, importa recordar que existem cerca de 110 milhões de minas terrestres enterradas no mundo. Para a remoção destas minas seriam necessários 1100 anos. Todos os meses morrem 800 pessoas, a maioria civis, e muitas mais ficam gravemente feridas ou mutiladas. Consideremos ainda que comprar uma mina terrestre custa 3 dólares, mas a remoção custa 1000 dólares. Não é surpreendente que os países com maior quantidade de minas terrestres por metro quadrado são a Bósnia-Herzegovina (152 por m<sup>2</sup>), o Camboja (143 por m<sup>2</sup>) e a Croácia (137 por m<sup>2</sup>). O Tratado Internacional de proibição das minas terrestres já foi ratificado pela maioria dos Estados-membros da ONU.

## 6.2. Direitos Humanos

“Como Secretário-Geral tornei os Direitos Humanos uma prioridade de todos os programas que a ONU lança e de todas as missões que empreende. Fi-lo porque a promoção e defesa dos Direitos Humanos está no centro de todos os aspectos do nosso trabalho e de todos os artigos da nossa Carta. Acima de tudo, acredito que os Direitos Humanos estão no cerne do laço sagrado que nos liga aos povos das Nações Unidas”.

As palavras são de Kofi Annan a relembrar como os Direitos Humanos fazem parte da própria herança dos povos, desde logo pela Carta Internacional de Direitos. Esta Carta abrange a Declaração Universal dos Direitos Humanos (DUDH), de 1948, o Pacto Internacional sobre Direitos Civis e Políticos

(PIDCP) e os seus dois protocolos facultativos e o Pacto Internacional sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais (PIDESC), ambos de 1966. A DUDH foi aprovada pela AG e, por conseguinte, não exige ratificação; o PIDCP foi ratificado por 147 países e o PIDESC por 145 países.

De todos os documentos da Carta o mais conhecido é a “Declaração Universal dos Direitos do Homem” que, a 10 de Dezembro de 1948, a AG adoptou sob a forma de um texto de trinta artigos. No fundo, é consolidado o carácter da pessoa humana como sujeito do Direito Internacional e reiterando as noções de “direitos fundamentais”, “Direitos Humanos” e “dignidade da pessoa humana” como “fundamento de liberdade, da justiça e da paz”, através de conceitos como: direito a opções políticas; a liberdade de associação; a liberdade de opinião e de expressão; o direito de expressar e de gozar a sua própria cultura; o direito de não ser sujeito a prisão e detenção arbitrárias; o direito a um nível de vida adequado, nomeadamente à saúde, à habitação e à alimentação; o direito de ser livre; ou o direito ao trabalho.

A Declaração, traduzida para mais de 300 línguas nacionais e locais, é o primeiro documento relativo aos Direitos Humanos elaborado por uma Organização Internacional universal e a primeira realização concreta na definição de normas e padrões internacionais. No entanto, como não obriga os Estados quanto aos seus resultados, em Dezembro de 1966 desenhou-se a necessidade de elaborar os Pactos Internacionais dos Direitos económicos, sociais e culturais e de Direitos civis e políticos, contendo disposições comuns sobre os direitos colectivos ou dos povos a que todos os Estados aspiram.

Importa assim concluir que o papel da ONU na promoção dos Direitos Humanos tem cinco expressões fundamentais: salienta-se a universalidade dos direitos, centrados na igualdade de todas as pessoas; reconhece-se a realização dos Direitos Humanos como um objectivo colectivo da humanidade; identifica-se um conjunto geral que inclui todos os Direitos Humanos – civis, políticos, sociais e culturais – para todas as pessoas; cria-se um sistema internacional para promover a realização dos Direitos Humanos, com Instituições que definissem normas, criassem leis internacionais e fiscalizassem o desempenho (mas sem poderes para as fazer cumprir); e estabelece-se a responsabilidade do Estado por cumprir as suas obrigações e compromissos em matéria de Direitos Humanos, de acordo com o Direito Internacional.

Ao longo do tempo, os direitos consagrados na DUDH e nos Pactos foram sendo reforçados por várias Convenções Internacionais, tematicamente específicas mas interdependentes. Desde logo, a Convenção Internacional

sobre a eliminação de todas as formas de discriminação racial. Aprovada em 1965, entrou em vigor em 1969 e foi já ratificada por 160 países. Trata de um tipo especial de discriminação, a que se baseia na raça, cor, ascendência ou origem étnica nacional. Questões sobretudo assumidas na AG em 1952, quando a questão do apartheid na África do Sul assumia especial consciência na comunidade internacional.

As NU empenharam-se de tal forma em reforçar a consciência da necessidade de combater esta injustiça social, que proclamaram a década de 1993 a 2003 a terceira década de combate ao racismo e à discriminação racial.

Neste sentido, entre 31 de Agosto e 7 de Setembro de 2001, a cidade de Durban na África do Sul recebeu a Conferência Mundial contra o racismo, a discriminação racial, a xenofobia e a intolerância conexas, sob os desígnios da igualdade, justiça e dignidade, chamando a atenção do mundo para dar um novo impulso ao compromisso político de eliminar o racismo e a discriminação racial.

Uma outra Convenção Internacional a reter refere-se à eliminação de todas as formas de discriminação contra as mulheres. De facto, aceita-se que o respeito pelos Direitos Humanos não será universal enquanto os direitos das mulheres não forem reconhecidos nem respeitados. Esta Convenção foi aprovada pela AG em 1979, entrou em vigor em 1981 e foi ratificada por 168 países. Representa o primeiro instrumento internacional abrangente e legalmente vinculativo que proíbe a discriminação contra as mulheres e obriga os governos a tomarem medidas a favor das mulheres, tendo em vista promover a igualdade de género.

“As mulheres são as vítimas invisíveis dos anos 90, as massas sem rosto que preenchem os fundos das telas de terror e do sofrimento. A maior parte das baixas de guerra são mulheres e crianças; a maior parte dos refugiados e deslocados de guerra são mulheres e crianças; a maior parte dos pobres do mundo são mulheres e crianças. A maior parte destas mulheres luta para cuidar e proteger a maior parte dessas”.

Esta citação da publicação da Amnistia Internacional intitulada “Mulheres e Direitos Humanos” (Lisboa: 1995), serve de mote para desenvolver cinco questões principais que resumem algumas reflexões sobre os direitos das mulheres a que as Nações Unidas têm sabido dar resposta.

**1. Qual o papel da mulher na erradicação da pobreza e do subdesenvolvimento nos países do terceiro mundo? A sua realidade e papel na sociedade são assim tão diferentes da “nossa”?**

As mulheres representam 60% dos mais de mil milhões de pobres nas zonas rurais de todo o mundo e são as principais dinamizadoras dos sistemas de micro-crédito e gestoras de recursos domésticos essenciais como a água salubre (muitas populações vivem em “stress hídrico”), o combustível para cozinhar e o fornecimento de aquecimento e das forragens para os animais domésticos. O papel da mulher é ainda mais relevante no que concerne à eficácia da implementação de programas de saúde pública e na erradicação de doenças como a varíola e a malária.

Deste modo, educar as mulheres é também permitir-lhes ter o número de filhos que desejam (o que conduziria a um abrandamento do crescimento demográfico nos países mais pobres) e terem uma maior consciência de como evitarem o vírus da SIDA e transmiti-lo durante a gravidez (prestando também cuidado e apoio às pessoas infectadas e familiares, reduzindo a vulnerabilidade de indivíduos e comunidades e atenuando o impacto socio-económico da epidemia).

A epidemia da SIDA está profundamente ligada à discriminação com base no sexo. De facto nos países em desenvolvimento, as mulheres com idades compreendidas entre os 15 e os 24 anos têm duas vezes mais probabilidades de contrair o VIH do que os rapazes. As raparigas que não têm acesso à educação não podem adquirir as competências que lhes permitam recusar relações sexuais não desejadas ou não protegidas. Para além disso as normas sociais preconceituosas impedem ainda as raparigas e as mulheres de obterem informações sobre saúde sexual e, como as possibilidades de emprego das adolescentes e das mulheres são reduzidas, correm o perigo de serem convencidas ou coagidas a encetar relações sexuais por dinheiro, o que aumenta o risco de infecção.

O que importa salientar é que, de facto, as mulheres com filhos constituem a maioria dos pobres em muitos países (fenómeno da feminização da pobreza). Em muitos casos, as raparigas apresentam taxas de abandono escolar mais elevadas, na medida em que são as primeiras a ter de deixar a escola para ajudar no trabalho doméstico e prestar cuidados aos irmãos. No entanto, a experiência tem demonstrado que o investimento na educação das raparigas e das mulheres não só promove uma maior igualdade, como tende a traduzir-se directamente numa melhor nutrição da família, em

melhores cuidados de saúde, na descida da fecundidade e, potencialmente, numa maior autonomia económica. Não admira, portanto, que no relatório da ONU intitulado “2000: for a better world”, se tenha salientado o objectivo de avançar em direcção à igualdade entre os sexos e aumentar a autonomia das mulheres, eliminando as disparidades entre os sexos, desde logo no âmbito do ensino primário e secundário até 2005.

**2. Existem instrumentos multilaterais de Direitos Humanos que têm em conta a especificidade das mulheres? Se sim, a sua dimensão é meramente simbólica ou a sua efectividade é prática?**

A Convenção sobre a eliminação de todas as formas de discriminação contra a mulher, aprovada pela Assembleia-geral da ONU em 1979, entrou em vigor em 1981 e foi ratificada por 168 países. Esta Convenção representa o primeiro instrumento internacional abrangente e legalmente vinculativo que proíbe a discriminação contra as mulheres e obriga os governos a tomarem medidas a favor das mulheres, tendo em vista a promoção da igualdade de género. Foi criado, no seu âmbito, o Comité sobre a eliminação da discriminação contra a mulher, como forma de fiscalizar o cumprimento dos países que ratificaram a Convenção.

Em 1999, a Comissão do Estatuto da Mulher da ONU, adoptou o Protocolo adicional que, à semelhança do que acontece com outros Tratados Internacionais, vem conferir à Convenção a capacidade de um combate às discriminações contra as mulheres mais efectivo, ao poder receber e sancionar as violações às disposições consagradas na Convenção, permitindo que os indivíduos peçam reparações em caso de violação dos direitos consagrados na Convenção.

Por sua vez, na Conferência Mundial dos Direitos Humanos de Viena (1993), a letra do documento final vai mais longe ao impor aos Estados-membros da ONU que zelem pelo respeito dos Direitos Humanos e das mulheres na esfera pública e privada. Neste sentido, há uma assunção que os direitos das mulheres são parte integrante dos Direitos Humanos e que devem ser respeitados e promovidos como tal. “Os Direitos Humanos das mulheres e das raparigas são parte inalienável, integral e indivisível dos Direitos Humanos universais. A participação das mulheres deve ser total e igualitária na vida política, cívica, económica, social e cultural aos níveis nacional, regional e internacional, e a erradicação de todas as formas de discriminação com base no sexo são objectivos prioritários da comunidade internacional”, estaiu sem margem para dúvidas a Declaração final.

Um ano depois, em 1994, é a vez da Conferência do Cairo sobre população e desenvolvimento, reconhecer os Direitos reprodutivos das mulheres e avaliar as necessidades globais em saúde reprodutiva que deveria incluir Contraceptivos; Informação, educação e comunicação; Formação e treino de competências; Diagnóstico e acompanhamento pré-natal, parto seguro e cuidados pós-parto; Diagnóstico e tratamento de infecções sexualmente transmissíveis, incluindo VIH/SIDA, e prevenção da infertilidade.

Por fim, uma última referência à Plataforma de Pequim que, em 1995, pretendeu orientar os Estados-membros para a promoção de acções para a igualdade, desenvolvimento e paz para todas as mulheres, em todos os lugares do mundo, em prol da humanidade. Pequim é igualmente relevante por introduzir na prática e gíria internacional duas estratégias-chave: *women empowerment* (capacitação das mulheres para a mudança e para o desenvolvimento) e *gender mainstreaming* (integração da perspectiva das relações sociais de género em todas as políticas, desde a concepção à aplicação da avaliação). Desde 1995, que o plano original foi já readaptado a estratégias mais específicas, delineadas em Pequim + 5 (2000) e Pequim + 10 (2005).

Claro que toda a jurisprudência em termos de Direitos Humanos das Mulheres tem a sua génese principal na Declaração Universal dos Direitos do Homem. Adoptada pela Assembleia-Geral da ONU em Dezembro de 1948, a DUDH consolida o carácter da pessoa humana como sujeito do direito internacional mas são meras proclamações políticas sem carácter vinculativo. Do mesmo modo, embora com carácter vinculativo, os Pactos Internacionais dos direitos económicos, sociais e culturais e de direitos civis e políticos de Dezembro de 1966 contêm disposições comuns sobre os direitos colectivos ou de povos a que todos os Estados aspiram, mas são inexistentes quaisquer referências às mulheres como categoria particular nos Direitos Humanos (bem como na Carta das Nações Unidas).

O que é um facto é que o respeito pelos Direitos Humanos não será universal enquanto os direitos das mulheres não forem reconhecidos nem respeitados. Já aqui o referimos aliás. Tendo em vista exactamente esta convicção, o estatuto de Roma de 1999 que institui o Tribunal Penal Internacional, fez incluir o reconhecimento da violação, da gravidez forçada e da escravatura sexual como crimes contra a humanidade. As primeiras condenações a nível internacional das violações de mulheres perpetradas durante os conflitos nos Balcãs já têm vindo a ser noticiadas.

### **3. A violência com base no sexo é uma realidade universal ou é circunscrita aos países ditos do terceiro mundo?**

Segundo os relatórios anuais da UNICEF, a violência contra as mulheres e adolescentes é a forma de violação dos Direitos Humanos mais frequente em todo o mundo, estimando-se que uma em cada três mulheres ou raparigas do mundo será vítima de agressão física ou de abuso sexual durante a vida.

Essa violência assume muitas formas diferenciadas, passando-se fundamentalmente na esfera privada, e o curioso é que estes actos bárbaros são muitas vezes perpetrados por mulheres contra mulheres: o aborto selectivo e infanticídio das crianças do sexo feminino; mutilação genital feminina; casamento de crianças; homicídios por “questões de honra”; violência doméstica; escravatura sexual; utilização da violação como arma de guerra; assassínio de noivas na Índia por questões de “dote matrimonial”; esterilização obrigatória na China para casais com dois filhos, requerendo algumas autoridades locais que a mulher o faça logo após ter dado à luz o primeiro filho podendo, também, obrigar uma mulher a abortar se engravidar sem ter obtido a sua autorização.

Esta violência é inaceitável e tem um preço incalculável para as mulheres, a sua família e a comunidade. Viola os Direitos Humanos das mulheres, como a integridade física, e tem consequências físicas e psicológicas graves e, por vezes, fatais. As crianças que presenciam ou são alvo de actos de violência doméstica ou de outro tipo têm maior probabilidade de adoecer, de ter um desempenho escolar deficiente e de se tornarem agressoras. Naturalmente que, embora a incidência geográfica destas práticas seja em maior ou menor intensidade, ela é global fazendo sentido referir aqui como as questões da violência doméstica (afirmação do velho paradigma do “macho latino”) e da mutilação genital feminina (os imigrantes na Europa não deixam de praticar as suas vivências ancestrais) têm sido tão faladas na Europa e em Portugal ultimamente.

### **4. É possível conciliar o universalismo dos Direitos Humanos com o relativismo cultural e particularismos como a mutilação genital feminina? E é legítimo intervir noutros países pela defesa dos Direitos Humanos?**

A Carta das Nações Unidas só legitima uma intervenção armada em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão (capítulo VII), passando o auxílio às mulheres vítimas de violações dos Direitos Humanos sobretudo pela constelação ONUsiana (UNICEF, OMS, ACNUR...), já que uma intervenção

em nome dos direitos humanos pode ser capa para a defesa de outros interesses hegemônicos e imperialistas<sup>100</sup>.

O que é um facto é que as relações sociais em muitos países ainda são dominadas por costumes religiosos, tribais ou sociais que toleram formas persecutórias dirigidas contra as mulheres e que, uma vez recusados, podem conduzir ao isolamento no seio da própria comunidade, espancamento ou apedrejamento em público ou até à morte por “comportamento indigno”.

Esta questão do universalismo *versus* particularismo foi suscitada sobretudo com a questão do ataque ao Afeganistão e ao regime dos Talibans que proibiam às mulheres uma série de direitos inalienáveis<sup>101</sup>: trabalhar fora de casa; andar na rua sem a companhia de um *mahram* (pai, irmão ou marido); falar com vendedores de rua; ir ao médico; estudar; usar roupas de cores vivas (entendidas como sexualmente atractivas e, por isso, o uso da *burqa* era obrigatório); maquilhar-se, bem como usar saltos altos e ter os calcanhares descobertos; rir ou falar alto; falar ou apertar a mão a estranhos; andar de taxi sem um *mahram*, existindo mesmo autocarros exclusivamente para mulheres; praticar desporto; andar de bicicleta ou mota, mesmo com os seus *mahrans*; participar em programas de rádio ou televisão ou qualquer outro tipo de festas; lavar roupa em locais públicos e de aparecer à janela ou varanda de suas casas; usar casas de banho públicas, não obstante a maior parte das residências não disporem de casa de banho; deixar-se fotografar ou filmar (nenhum jornal, livro ou revista podia publicar fotos de mulheres); cantar, rir, ver televisão, ir ao cinema ou ouvir rádio; e pintar as unhas com verniz, sob o risco de verem os seus dedos cortados. Mas persistem ainda desigualdades notórias: no Irão, por exemplo, as mulheres têm que andar na parte de trás dos autocarros, separadas dos homens; num tribunal, o testemunho de duas mulheres equivale ao de um homem; e os homens médicos podem recusar-se a tratar uma mulher divorciada.

**100** Desde logo pelo conceito de “responsabilidade de proteger” que hoje domina algum debate académico na aproximação/oposição ao dever de ingerência tradicional.

**101** Informações extraídas do artigo “Afegãs: antes e depois da era talibã”, Revista Activa, Abril 2002:52 (Edição Edimpresa) que nessa edição dedicou uma reportagem especial sobre o tema.

Perante estas violações dos direitos das mulheres, há duas posições possíveis:

1. Uma posição universalista que defende que os Direitos Humanos são universais porque a própria natureza humana é de carácter universal e os inúmeros Tratados Internacionais fixam, por isso, um núcleo de Direitos Humanos comuns e irredutíveis e absolutamente universais. Mas será que, em homenagem a valores supostamente universais, as identidades locais não serão abafadas, não só como valores, mas sobretudo como identidades?

2. Uma posição relativista que parte do pressuposto que não há uma moral universal mas uma moral contextual, porque localizada. Só é válido assumir um olhar sério sobre a diversidade se assumirmos um contexto cultural, porque a única coisa que é universal é a diversidade das culturas. A universalidade de regras morais não é mais do que um disfarce ou máscara de uma velha tradição imperialista e hegemónica de imposição de valores de uma cultura específica a outra, com valores supostamente universais. Mas será que a defesa dos particularismos, como a mutilação genital feminina, não poderá ser um travão à protecção dos direitos das mulheres, inaugurando precedentes incontornáveis que pactuam com violações claras dos direitos fundamentais?

Ora, os Direitos Humanos em geral e os direitos das mulheres em particular, não requerem homogeneização cultural, nem imperialismo cultural por parte do ocidente, mas este entendimento também não deve ser confundido com inacção. Afinal, a UNICEF estima que, em cada dia, são mutiladas 6 mil crianças ou jovens do sexo feminino e que haverá 100 milhões de mulheres no mundo, sobretudo africanas e asiáticas, que foram mutiladas na sua infância ou adolescência.

**5. É comuns as mulheres refugiarem-se noutros países para fugirem das tradições e costumes sociais, sendo protegidas como “grupo social particular”?**

Embora o enunciado da convenção de 1951 relativo ao estatuto do refugiado se defina numa *male-based language* e não se consagre o género como motivo de perseguição, o número de casos de mulheres requerentes de asilo aumentou substancialmente nos últimos anos. O reconhecimento de especificidades do sexo feminino não significa, porém, que os governos lhes confirmem necessariamente protecção internacional, considerando válidas as razões de foro privado que as levaram a fugir das suas casas, comunidades ou países.

O enunciado do art. 27.º da IV convenção de Genebra de 1949 dedica-se exclusivamente aos casos de conflito armado ao afirmar que “as mulheres deverão ser especialmente protegidas contra qualquer ataque à sua honra, em especial contra a violação, prostituição forçada ou qualquer forma de abuso indecente”. Mas o que se foi divulgando foi o requerimento de asilo por formas de perseguição exclusivas do sexo feminino, em que a sua própria condição de mulher afecta a determinação eficaz da elegibilidade do seu estatuto de refugiado, sobretudo quando o motivo se prende com restrições mais “simbólicas” ao seu comportamento: códigos de vestuário, restrições no emprego ou educação, impossibilidade de divórcio, de deslocação ou de receber herança.

A tendência tem sido para um cada maior reconhecimento jurídico que as mulheres, enquanto requerentes de asilo, ocupam uma posição particularmente precária e vulnerável, ultrapassando-se as noções que as mulheres não são perseguidas por serem mulheres, mas porque não são mulheres “como deve ser” (leia-se, como manda o costume e a religião). Os receios do desenvolvimento de uma *catch-all category*, ou seja, a pertença a um grupo social específico tornou-se o único *leit-motiv* para o desejo de obtenção do estatuto de refugiado. Assim, as mulheres refugiadas acabam por ser vítimas “duas vezes”: vítimas porque foram perseguidas; e vítimas porque a sua condição de mulher lhes dificulta, na maioria das vezes, a atribuição de um estatuto e a determinação eficaz da sua elegibilidade.

A Convenção contra a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis, desumanos ou degradantes é outro dos documentos internacionais a referir neste contexto. Foi aprovada em 1984, entrou em vigor em 1989 e foi já ratificada por 127 países. Esta Convenção é especialmente importante, porque define as medidas que os governos devem tomar para impedir a tortura e outras penas ou tratamentos cruéis ou degradantes.

Porventura a mais conhecida das Convenções Internacionais em matéria de Direitos Humanos é a Convenção sobre os Direitos das Crianças, que entrou em vigor a 2 de Setembro e, até 25 de Novembro de 2001, tinha sido ratificada por 191 países. Portugal, por exemplo, ratificou a Convenção em 21 de Setembro de 1990. A Convenção contém 54 artigos, que podem ser divididos em quatro categorias de direitos: os direitos à sobrevivência (ex. o direito a cuidados adequados); os direitos relativos ao desenvolvimento (ex. o direito à educação); os direitos relativos à protecção (ex. o direito de ser protegida contra a exploração); e os direitos de participação (ex. o direito de exprimir a sua própria opinião).

Embora ela tenha entrado em vigor só em 1990, desde a fundação da ONU que as crianças têm assumido um papel de especial relevância para a actuação da Organização. Desde logo, em 1959, as NU concordam que “A Humanidade deve à criança o melhor que tem para dar”. Em 1979, comemora-se o primeiro Ano Internacional da Criança. Neste ano, a Polónia propôs que se elaborasse uma Convenção que assegurasse protecção legal às crianças, o que adquiriria visibilidade a 20 de Novembro de 1989 com a aprovação da Convenção pela AG.

Apresentadas as principais Convenções Internacionais em matéria de Direitos Humanos, surge com toda a certeza a questão de se saber como é fiscalizado o (in) cumprimento aquando da ratificação de uma Convenção por um país. Neste sentido, os seis mais importantes Tratados de Direitos Humanos contêm uma cláusula que cria um órgão do Tratado encarregue de fiscalizar o cumprimento. Este órgão do Tratado analisa os relatórios dos Estados que o ratificaram. Todos os anos, estabelecem um diálogo com cerca de 60 governos nacionais e divulgam observações e sugestões de peritos independentes que visam melhorar a situação.

Entre esses órgãos figuram o Comité sobre a Eliminação da Discriminação Racial; o Comité sobre a Eliminação da Discriminação contra a Mulher; o Comité sobre os Direitos da Criança; o Comité contra a Tortura; o Comité de Direitos Humanos; e o Comité sobre Direitos Económicos, Sociais e Culturais. Foram ainda criados mecanismos para além da Convenção, aos quais compete tratar de questões especiais. Esses mecanismos incluem ainda relatores Especiais das Nações Unidas, representantes Especiais do SG e Peritos e Grupos de Trabalho.

Em Junho de 1993, mais um grande avanço em matéria de Direitos Humanos ao se ter convocado a já referida Conferência dos Direitos Humanos de Viena. A importância desta Conferência prende-se desde logo com uma extensão de conceitos, já que se explicita a garantia do Direito ao Desenvolvimento para os países em vias de desenvolvimento e os Direitos Humanos como indivisíveis para os países desenvolvidos. Para além disso, reforçam-se também os mecanismos de intervenção, através do envio de dignatários e funcionários das NU, a países ou regiões, para fiscalizar a violação dos Direitos Humanos, bem como o reconhecimento da possibilidade da intervenção dos capacetes azuis na defesa dos Direitos Humanos.

Estes mecanismos de intervenção saem ainda juridicamente mais salvaguardados através de organismos de protecção. Desde logo, a Comissão dos

Direitos Humanos, já existente desde 1948 e que, através dos seus peritos, analisa e debate problemas e questões concretas de Direitos Humanos e reúne anualmente em Genebra, entre Março e Abril. O papel desta Comissão sai reforçado com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos (ACNUDH), sendo o principal objectivo dar visibilidade e assegurar a protecção dos Direitos Humanos. Foram entretanto Altos-comis-sários dos Direitos Humanos: José Ayala-Lasso, oriundo do Equador (1994-1997); a Irlandesa Mary Robinson (1997-2002); e o Brasileiro Sérgio Vieira de Mello (2002-2003). Desde Julho de 2004, é a Canadiana Louise Arbor que assume o cargo.

Relacionados directamente com este tópico dos Direitos Humanos não podemos deixar de falar dos mais de 50 milhões de deslocados (pessoa que teve de abandonar o seu lar mas é deslocada internamente) e 14 milhões de refugiados (pessoa que deixou o seu país com receio fundado de perseguição devido à sua raça, religião, nacionalidade, opinião política ou grupo social) em todo o mundo. O ACNUR é o órgão máximo responsável por estas questões assumindo, presentemente o cargo de Alto Comissário o ex-Primeiro Ministro Português António Guterres.

### **6.3. Desenvolvimento Económico e Social**

A viragem do século foi interpretada pela ONU como um momento único e simbólico para articular um novo impulso para a Organização. Foram apresentadas recomendações neste sentido pelo Secretário-Geral Kofi Annan, no seu Relatório do Milénio – “Nós, os povos, as Nações Unidas do século XXI”.

Em Setembro de 2000, Chefes de Estado e de Governo, aprovaram a Declaração do Milénio que, na sua secção III, se dedica ao “Desenvolvimento e erradicação da pobreza”, formulando objectivos específicos de desenvolvimento do milénio. A AG das NU aprovou estes Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) no contexto do Plano do Secretário-Geral para a Aplicação da Declaração do Milénio. O Projecto do Milénio da ONU, um órgão consultivo independente encarregado pelo Secretário-Geral de elaborar um plano global para a realização dos ODM, apresenta, a 17 de Janeiro, ao Secretário-Geral, o seu relatório “Investir no desenvolvimento: um plano prático para alcançar os objectivos do desenvolvimento do milénio”, que seria a primeira de uma série de iniciativas sobre os ODM, previstas para 2005.

Estes ODM representam uma parceria entre os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento, tendo em vista criar um clima, tanto a nível nacional como mundial, que conduza ao desenvolvimento e à eliminação da pobreza. Resumem os objectivos de desenvolvimento acordados em conferências internacionais e Cimeiras mundiais celebradas nos anos 90 e incluem 8 objectivos, 18 metas e mais de 40 indicadores. Conta com o apoio político do mundo inteiro, uma vez que foi subscrito por 189 países.

Importa então nesta fase conhecer quais os oito ODM definidos, as metas e os indicadores.

O primeiro é erradicar a pobreza extrema e a fome. De facto, mais de 800 milhões de pessoas deitam-se todas as noites com fome, entre as quais 300 milhões são crianças. Dessas 300 milhões de crianças, apenas 8% são vítimas de fome ou de outras situações de emergência. Mais de 90% sofrem de mal nutrição prolongada e de um défice de micro nutrientes. De 3,6 em 3,6 segundos, mais uma pessoa morre de fome; na grande maioria tratam-se de crianças com menos de cinco anos. Para além disso, 1200 milhões de pessoas continuam a viver com menos de um dólar por dia. No entanto, 43 países com mais de 60% dos habitantes do mundo, alcançaram já ou vão conseguir alcançar o objectivo de reduzir a fome para metade até 2025. Perante estes indicadores, foram estabelecidas duas metas principais: reduzir para metade a percentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a um dólar por dia e reduzir para metade a percentagem da população que sofre de fome.

O segundo ODM é alcançar o ensino primário universal. 113 Milhões de crianças não frequentam a escola, mas sabe-se que na Índia, por exemplo, 95% das suas crianças já deverão estar na escola este ano. A meta é garantir que todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário em todo o mundo.

Em terceiro lugar, surge o objectivo de promover a igualdade entre os sexos (ou de género, como hoje em dia a literatura da área converge) e a autonomização das mulheres. De facto, dois terços dos analfabetos do mundo são mulheres e 80% dos refugiados são mulheres e crianças. Desde a Cimeira sobre Micro crédito, que se realizou em 1997, foram conseguidos progressos no que se refere a chegar às mulheres pobres e alargar o seu acesso à autonomia e, só em 2000, foram abrangidas quase 19 milhões de mulheres. Isto porque mais de 80% dos agricultores de África são mulheres e mais de 40% das mulheres africanas carecem de acesso ao ensino básico.

Ora, conseqüentemente, se uma rapariga receber instrução durante seis anos ou mais, a sua utilização, quando adulta, dos cuidados pré e pós-natais e a taxa de sobrevivência ao parto aumentam significativamente. Uma mulher da África a sul do Sara tem uma possibilidade em 16 de morrer durante a gravidez ou o parto. Na América do Norte, o risco é um em cada 3700 casos. Para além disso, sabe-se também que as mães que possuem instrução vacinam os filhos com uma frequência 50% superior à das mães não instruídas. Do mesmo modo, a SIDA propaga-se com o dobro da rapidez entre as raparigas não instruídas, em comparação com aquelas que têm alguma escolaridade. Sabe-se também que os filhos de uma mulher que frequentou o ensino primário durante cinco anos, apresentam uma taxa de sobrevivência 40% superior aos filhos das mulheres sem qualquer instrução.

Para além de todos estes indicadores, acresce que, em cada minuto, uma mulher morre no mundo durante a gravidez ou o parto. Isto significa que, no total, morrem 1400 mulheres por dia – isto é, 529 000 por ano – devido a causas relacionadas com a gravidez. Quase metade dos partos, nos países em desenvolvimento, não é assistida por um técnico de saúde. Perante tudo isto, a meta deste terceiro ODM é eliminar as disparidades entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis, o mais tardar até 2015.

Em quarto lugar, surge o objectivo de reduzir a mortalidade das crianças. Na verdade, 11 milhões de crianças com menos de cinco anos morrem todos os anos; porém, este número já representa um decréscimo em relação aos 15 milhões de 1980. Mais de 50% dos africanos sofrem de doenças de natureza hídrico como a cólera e a diarreia infantil. Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de menores de cinco anos é a meta a atingir.

Já na segunda parte da tabela, surge o objectivo de melhorar a saúde materna. No mundo em desenvolvimento, o risco de morrer no parto é de um em 48. Mas praticamente todos os países têm agora programas de maternidade sem perigo e estão em posição de poder fazer progressos nesse sentido. A meta consiste na redução em três quartos a razão de mortalidade materna.

Em sexto lugar, surge o objectivo de combater o VIH/SIDA, a malária e outras doenças. De facto, as doenças mortíferas anularam uma geração de conquistas na esfera do desenvolvimento.

Todos os dias, o VIH/SIDA mata 6000 pessoas e 8200 pessoas são infectadas por esse vírus mortal, mas países como o Brasil, o Senegal, a Tailândia e o Uganda mostraram como podemos deter o avanço do VIH. Portugal é o primeiro

país da União Europeia e o segundo de toda a Europa nas estatísticas de SIDA, o que prova que, na guerra contra o VIH/SIDA não há, de um lado, países desenvolvidos e ricos e, do outro, países em desenvolvimento e ricos<sup>102</sup>. A tuberculose é a principal causa de morte relacionada com a SIDA e, em algumas zonas de África, 75% das pessoas seropositivas também sofrem de tuberculose.

Para além da SIDA e da Tuberculose, em cada 30 segundos que passam, uma criança africana morre devido à malária. Por ano mais de um milhão de crianças. Todos os anos, aproximadamente 300 a 500 milhões de pessoas são infectas pela malária.

Neste sentido, são duas as metas a considerar: deter e começar a reduzir a propagação do VIH/SIDA; e deter e começar a reduzir a incidência da malária e de outras doenças graves.

O penúltimo ODM é garantir a sustentabilidade ambiental. De facto, mais de mil milhões de pessoas continuam a não ter acesso a água potável, mas, durante a década de 90, quase mil milhões de pessoas passaram ter acesso a água salubre e também a saneamento. Quatro em cada dez pessoas no mundo carecem de acesso a uma simples latrina. Mais de 2,6 mil milhões de pessoas – mais de 40% da população mundial – carecem de saneamento básico e mais de mil milhões continuam a usar fontes de água imprópria para o consumo. Cinco milhões de pessoas, na sua maioria crianças, morrem todos os anos de doenças de natureza hídrica.

Para cumprir este sétimo objectivo, são quatro as metas a atingir: integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais; inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais; reduzir para metade a percentagem da população que carece de acesso permanente a água potável; e melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 000 habitantes de bairros degradados até 2020.

O oitavo e último ODM faz a súmula dos sete anteriores e pretende criar uma parceria mundial para o desenvolvimento. São demasiado numerosos os países que estão a gastar mais com o serviço da dívida externa do que com serviços sociais. Os novos compromissos em matéria de ajuda, assumidos na primeira metade de 2002, representarão, só por si, mais 12 mil milhões de dólares por ano, até 2006.

**102** Através do programa ONUSIDA se visa evitar a propagação do vírus, prestar cuidado e apoio às pessoas infectadas e familiares, reduzir a vulnerabilidade de indivíduos e comunidades e atenuar o impacto socioeconómico da epidemia.

São várias as metas a atingir. Desde logo, há que continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. Tal inclui um compromisso em relação a uma boa governação, ao desenvolvimento e à redução da pobreza, tanto a nível nacional como internacional.

Depois, há que satisfazer as necessidades especiais dos países menos avançados e tal inclui o acesso num regime isento de direitos e não sujeito a quotas para as exportações dos países menos avançados, um programa melhorado de redução da dívida dos países muito endividados, o cancelamento da dívida bilateral oficial e a concessão de uma ajuda pública ao desenvolvimento mais generosa aos países empenhados em reduzir a pobreza.

Pretende-se também satisfazer as necessidades especiais dos países em desenvolvimento sem litoral e dos pequenos Estados insulares, bem como tratar de uma maneira global os problemas da dívida dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais, a fim de tornar a sua dívida sustentável a longo prazo.

Em cooperação com os países em desenvolvimento, reforça-se também a meta de formular e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens um trabalho digno e produtivo.

Em cooperação com as empresas farmacêuticas, o objectivo é proporcionar acesso a medicamentos essenciais a preços comportáveis nos países em desenvolvimento. Por fim, em cooperação com o sector privado, pretende-se tornar acessível os benefícios das novas tecnologias, em particular os das tecnologias da informação e comunicação.

Em sùmula, podemos então afirmar que estes ODM pretendem sobretudo colmatar o facto de 20% da população mundial viver com menos de 1 dólar por dia e de 20 dos 38 países mais pobres do mundo estarem envolvidos actualmente em conflitos armados. As soluções passam desde logo pelo cancelamento da dívida externa e pelo reforço da ajuda pública ao desenvolvimento (APD). Para este objectivo ser alcançado, é importante a implementação de programas de saúde pública (erradicação da varíola e da malária, campanhas de vacinação) e a alfabetização das populações<sup>103</sup>.

<sup>103</sup> 1990 foi declarado o Ano Internacional da Alfabetização, tendo em conta que 100 milhões de crianças não têm acesso à educação básica.

A relevar também o papel da mulher no desenvolvimento que representam 60% dos mil milhões de pobres nas zonas rurais de todo o mundo e são as principais gestoras de recursos domésticos essenciais como a água salubre, o combustível para cozinhar e fornecer aquecimento e as forragens para os animais domésticos. Educar as mulheres é também permitir-lhes ter o número de filhos que desejam, o que conduziria a um abrandamento do crescimento demográfico nos países mais pobres.

#### **6.4. O Ambiente e o Desenvolvimento Sustentável**

Os problemas ambientais relacionados com o buraco de ozono ou com as alterações climáticas apresentam-se como um dos maiores flagelos actuais. Sentimos diariamente os malefícios dos nossos próprios danos ao ambiente, com temperaturas muito quentes ou muito frias para as épocas e com o perigo de submersão de pequenas ilhas, como o Tuvalu, que enfrenta anualmente uma operação de evacuação da população devido ao aquecimento global.

Para a definição de uma parceria global de cooperação entre as nações realizou-se em 1992, no Rio de Janeiro, a Conferência das NU sobre o Ambiente e desenvolvimento ou a Cimeira da Terra. Um dos cinco documentos aprovados pelo 108 Chefes de Estado presentes, a Agenda 21, define um plano global que inclui as medidas mais importantes que é necessário tomar para se alcançar o desenvolvimento sustentável, ou seja, um desenvolvimento equitativo não predatório que ultrapasse as disparidades entre países ricos e pobres e garanta as necessidades das gerações futuras sem comprometer ou prejudicar os recursos e bens comuns das gerações presentes. Entre 2 e 11 de Setembro de 2002, em Joanesburgo, as questões em torno do desenvolvimento sustentável voltaram a estar em cima da mesa, no encontro conhecido por “RIO+10”.

Em 1997, também sob a alçada das Nações Unidas, foi assinado, no contexto da Convenção-quadro das alterações climáticas de 1992, o Protocolo de Quioto. Com este acordo, os países desenvolvidos comprometeram-se a reduzir, até 2008-2012, as emissões dos gases de efeitos de estufa em 5,2%, em relação aos níveis de 1990.

Polémicas à parte, pela insistência dos EUA em não ratificarem o protocolo, alegando incompatibilidades várias com as suas metas económicas, as Nações Unidas continuam a pressionar os Estados-membros para o

cumprimento do acordo e para o reforço das políticas nacionais dos 3 R's: **REDUZIR** as quantidades de embalagens supérfluas; **Reutilizar** sacos e outros artigos, o maior número de vezes que puder, dar ou vender alguns objectos em vez de os deitar para o lixo; e **Reciclar** e optar pela utilização de produtos feitos de materiais recicláveis.

Para além disto, se há algo que muitos conflitos actuais no Médio Oriente nos ensinam é que a água poderá vir a ser o factor estruturante de conflitos no século XXI que o petróleo fora no século XX, já que cerca de 1/3 da população mundial já vive em situações de “stress hídrico”. Nunca é demais advertir dados como: 2/3 da superfície terrestre é coberta por mares e oceanos; 97,5% da água que cobre o planeta é salgada; 2,5% de água doce, com apenas 0,26% acessível ao Homem; 70% do total de água consumida é usado na irrigação; 1200 milhões de pessoas não têm acesso à água potável, e 3 mil milhões não têm instalações sanitárias.

Felizmente, em todo o mundo, as iniciativas para um mundo mais verde têm-se multiplicado e com uma mediatização bastante expressiva. De realçar o nome de Wangari Maathai, vencedora do Prémio Nobel da Paz de 2004, pela dinamização do *Green Belt Movement* que, desde 1977, tem permitido plantar 25 milhões de árvores no Quênia e formar pessoas no sentido de elevar a qualidade de vida, a condição económica e a participação na sociedade de dezenas de milhares de mulheres.

## 6.5. Descolonização e Democratização

“Os sucessos das NU na descolonização deve inspirar e encorajar-nos nos nossos esforços para assegurar que os povos que permanecem em territórios não autónomos podem exercer o seu direito à autodeterminação, de acordo com a Declaração de 1960 relativa a países e povos coloniais. Para este fim, é essencial que estes estejam cientes das opções relativas ao seu estatuto político e ao seu direito de escolher livremente o seu futuro. É igualmente importante que tenham consciência das actividades das NU e programas de assistência disponíveis para eles”. Mais uma vez, são as palavras de Kofi Annan que introduzem mais uma área de actuação das NU.

De facto, com a aprovação das Resoluções 1514 e 1541 de 1960, as NU despertaram definitivamente para a questão da descolonização, que prevêem que os povos sob dominação colonial passem a ter o seu estatuto jurídico

internacional, podendo aceder à independência, à incorporação no país colonizador ou à integração em qualquer Estado.

Como elemento associado directamente à descolonização, surge o apoio a eleições livres e justas para alicerçar o caminho para a democratização. Por exemplo, após anos de guerra civil, a Nicarágua convidou observadores das Nações Unidas para fiscalizarem e supervisionarem as eleições de modo a que todos aceitassem os resultados. De entre as múltiplas funções da ONU no terreno, os observadores destacaram na altura como episódios mais marcantes: transmissão pela rádio de resultados eleitorais a partir de um veículo de tracção a quatro rodas estacionado a meio da vertente de um vulcão; passar a noite em sacos-cama no chão de salas de aula em comunidades remotas; ou segurar lanternas quando há falhas de corrente para poder prosseguir a contagem numa assembleia de voto.

Deste modo, são variados os meios para que a democratização nos países com tradição colonialista ou ditatorial estabeleçam os alicerces para o bem-estar e o desenvolvimento das populações.



## **7. Dez Estudos de Caso Emblemáticos da Acção da ONU<sup>104</sup>**

### **7.1. As Crises da Guerra-Fria**

#### **7.1.1. O Bloqueio de Berlim (Junho 1948 – Maio 1949)**

Uma das consequências mais visíveis dos “dividendos” da segunda Grande Guerra, estabelecidas em lalta, foi a divisão territorial da derrotada Alemanha em quatro grandes zonas de influência, comandadas pelos EUA, França, Reino Unido e URSS.

A Berlim Nazi permanecia exclusivamente sob o jugo soviético, com pontes aéreas e terrestres a ditarem a comunicação entre a zona ocidental de Berlim e as demais zonas.

No entanto, em 1948, os EUA, a França e o Reino Unido, deparados com a inflação galopante, decidem fazer dominar o marco alemão nas suas zonas de influência, o que leva Stalin, o então líder da URSS, a contra-atacar com a reunificação de Berlim para a sua zona de influência exclusiva.

A 23 de Junho de 1948, as rotas terrestres foram isoladas pelas tropas soviéticas, obrigando os países ocidentais a chegar aos mais de dois milhões de habitantes de Berlim Ocidental exclusivamente por via aérea.

Só quase um ano depois, a 12 de Maio de 1949, é que Stalin reconheceu não ter conseguido vencer o “trio de ataque”, levando à divisão da Alemanha entre a República Federal da Alemanha ou Alemanha Ocidental (na posse dos Americanos, Ingleses e Franceses com capital em Bona) e a República Democrática Alemã, ou Alemanha Oriental (na posse dos Soviéticos, com capital em Berlim).

**104** A Selecção dos estudos de caso é da exclusiva responsabilidade da autora e obedeceu a um critério de interesse e mediatização de determinados conflitos em detrimento de outros para o grupo de formação em causa e para as horas de formação disponibilizadas para este módulo.

Definitivamente, este foi o primeiro grande desafio à recém criada ONU, na consequência dos *diktats* da segunda guerra mundial e precedentes da Guerra-fria.

### **7.1.2. A Guerra da Coreia (Junho 1950 – Julho 1953)**

Remonta a 1945 o conhecido paralelo 38.º que, após a segunda guerra mundial findar em solo europeu, acaba por ser o primeiro pretexto de transposição do confronto entre as duas ideologias para o sudeste asiático, mais precisamente para a divisão da Península da Coreia entre a Coreia do Norte Comunista ou República popular democrática da Coreia (zona de influência da URSS e China) e a Coreia do Sul Capitalista ou República da Coreia (zona de influência dos Estados Ocidentais).

Esta divisão assumiu-se como o primeiro pretexto militar da guerra-fria já que, a 3 de Julho de 1950, a Coreia do Norte invade e ocupa Seul, a capital da Coreia do Sul.

As Nações Unidas condenaram prontamente o ataque e autorizaram o envio de 140 mil soldados, comandadas inicialmente pelo General Americano Douglas MacArthur, com o apoio expresso dos EUA e do Reino Unido, conseguindo resistir a sul e reconquistar a capital, aproximando-se das fronteiras a norte e da capital Pyongyang. A China envia reforços para a Coreia do Norte e o conflito armado é oficialmente desencadeado.

A supremacia organizacional dos soldados com boné ONU acabam por conseguir mesmo violar a fronteira “neutra” do paralelo 38 e isolar o povo coreano, ao interceptar os mantimentos enviados pela URSS à sua zona de influência.

Seul acaba por ser libertada três meses depois da retaliação, mas um cessar fogo só é definitivamente assinado a 27 de Julho de 1953, em Pamunjon, mantendo a Coreia dividida em dois países que ainda hoje se mantêm sem tratado de paz assinado. Tal como os três milhões e meio de vítimas desta Guerra que a história também não apagou...

### **7.1.3. A crise dos Mísseis de Cuba (1962)**

Corria o mês de Outubro do ano de 1962 e a Guerra-fria entre as duas super-potências dos EUA e então URSS agudizava-se a cada acontecimento inesperado. Nesta data eclodia, refira-se como um dos mais marcantes, o episódio que ficou conhecido como a crise dos mísseis de Cuba.

As preocupações não eram para menos e soavam a guerra nuclear possível e já não improvável: a 14 de Outubro de 1962, voos secretos americanos sobre Cuba fotografaram dezenas de abrigos para mísseis nucleares soviéticos, a cerca de 150 quilómetros do território do então Presidente Americano John F. Kennedy.

Para Kennedy, o *ultimatum* era claro: ou os Russos desactivavam e retiravam os arsenais do território Cubano ou os EUA não duvidariam que a sua manutenção era uma declaração indirecta de guerra. Assim, seriam obrigados a usar armas nucleares, mesmo com Nikita Kruschov, o Primeiro-ministro da URSS na altura, a defender-se com o argumento que os mísseis nucleares tinham apenas uma função defensiva e dissuasora de uma outra tentativa de invasão da ilha<sup>105</sup>.

Foram 13 os dias em que o mundo ficou suspenso na perspectiva de uma guerra nuclear à escala global. A 28 de Outubro, Kruschov acabou por dar ordens aos seus navios para removerem os mísseis, em troca da retirada das ogivas nucleares Americanas da Turquia. No rescaldo desta crise, em 1963, os EUA, a Inglaterra e os EUA assinaram um acordo de proibição de testes nucleares que, no ano seguinte, viria a ser aprovado como o Tratado de Não proliferação de armas nucleares. No mesmo ano em que a China realizou os primeiros ensaios nucleares, realimentando a corrida armamentista que o início da década testemunhara...

## 7.2. As Guerras Israelo-Árabes (Desde 1973)

A primeira guerra Israelo-Árabe remonta ao período entre 6 e 22 de Outubro de 1973, entre Israel e uma coligação Egipto-Síria e é também conhecida pela Guerra de Yom Kippur (dia coincidente com o dia 6), Guerra de Outubro ou Guerra do Ramadão.

Anwar Sadar, o então Presidente do Egipto e sucessor de Gamal Abdel Nassar, resolveu atacar de surpresa Israel, em conjunto com a Síria, com o duplo objectivo estratégico de neutralizar as oposições internas e salvar a sua influência externa no mundo árabe.

<sup>105</sup> A 17 de Abril de 1961, a CIA planeou uma tentativa de derrube do regime ditatorial de Fulgêncio Batista tentando, sem sucesso, desembarcar na Baía dos Porcos.

A operação *Badr* (em árabe, lua cheia) foi o nome de código encontrado para invadir, durante três semanas, os Montes Golã, o Canal do Suez e a Península do Sinai até as Forças Israelitas obrigarem as tropas árabes a recuarem, bombardeando inclusive a capital Síria Damasco.

Para além das perdas humanas para ambos os exércitos, a consequência mais gravosa, pelos seus efeitos globais, foi a crise do petróleo, já que a Organização dos países (árabes) exportadores de Petróleo (OPEP) bloquearam a exportação para os EUA e demais países Europeus que apoiavam a manutenção do Estado de Israel.

O Estado de Israel, como Estado Judaico na Palestina, foi apresentado às NU praticamente aquando da sua institucionalização, não obstante a polémica ideia de não admissão do território com os judeus ter sido apresentada pela primeira vez por Theodor Herzl, no Congresso Sionista de Basileia, em pleno século XIX.

A 27 de Novembro de 1947, uma resolução da AG das NU reconhecia ao povo Judeu o direito de constituir o seu próprio Estado da Palestina, por direito histórico e natural, passando a usar o nome de Estado de Israel. De facto, a ONU viria então a receber o tema pelas mãos da potência administrante desde o fim da primeira Guerra Mundial, a Grã-Bretanha, conduzindo-se a um projecto que definia as fronteiras entre dois Estados, um Palestiniano e outro Judaico, bem como as regras de coexistência no período de transição, tendo em vista a institucionalização de uma comunidade económica entre os dois.

O projecto foi aprovado na Assembleia Geral com 33 votos a favor<sup>106</sup>, 13 contra<sup>107</sup> e dez abstenções<sup>108</sup>. O resultado foi contestado pelos países árabes mas, à meia-noite do dia 14 de Maio de 1948, terminava oficialmente o mandato Britânico na Palestina, passando a decisão quanto ao futuro do Estado de Israel aos empossados membros do parlamento provisório sionista.

Minutos depois da proclamação oficial do Estado de Israel, os exércitos muçulmanos da liga Árabe, da Transjordânia, Egipto, Iraque, Síria e Líbano,

**106** Austrália, Bélgica, Bolívia, Brasil, Canadá, Checoslováquia, Costa Rica, Dinamarca, EUA, Equador, Filipinas, França, Guatemala, Haiti, Holanda, Islândia, Libéria, Luxemburgo, Nicarágua, Noruega, Nova Zelândia, Panamá, Paraguai, Peru, Polónia, República Dominicana, Suécia, Ucrânia, União Sul Africana, URSS, Uruguai e Venezuela.

**107** Afeganistão, Cuba, Egipto, Grécia, Índia, Irão, Iraque, Líbano, Paquistão, Arábia Saudita, Síria, Turquia e Iémen.

**108** Argentina, Chile, China, Salvador, Etiópia, Honduras, Jugoslávia, México e Reino Unido.

invadiram o recém-criado Estado, mesmo com os EUA a serem os primeiros a reconhecerem o Estado de Israel como um Estado Independente.

O resultado do confronto entre o exército árabe, superior numericamente e melhor equipado, e os judeus, que acabaram por conseguir organizar-se em torno de uma liderança forte, foi a vitória israelita, saldada na expulsão dos árabes e prolongamento em 1/3 do seu território original.

### **7.3. As “3” Guerras do Golfo (Desde 1980)**

#### **7.3.1. Primeira Guerra do Golfo: a Guerra Irão – Iraque (1980-1988)**

22 de Setembro de 1980. Dia oficial do início das hostilidades formais entre o Irão e o Iraque (apoiado pelos EUA de Reagan, pela URSS, pelo Kuwait e pela Arábia Saudita, entre outros países árabes). Pretexto oficial: disputa territorial do canal de Shatt al-Arab, que Irão e Iraque reclamavam, ambos, como seus. Pretexto oficioso: impedir a ameaça de uma potencial revolução Islâmica, liderada pelos Xiitas Iranianos, sob a orientação da figura do guru espiritual Ayatollah Khomeini.

Desde 1979 que Khomeini, no poder através do derrube do Xá do Irão Mohammad Reza Pahlavi e institucionalização de uma República Islâmica, ameaçava expandir o Islamismo xiita revolucionário a países com maioria população xiita (como o Iraque), tendo ocorrido várias confrontações militares na fronteira Irão-Iraque, mesmo com incidência menor.

A Guerra, iniciada na década de 80 e que opôs directamente o Irão e o Iraque, conheceu o seu fim formal oito anos depois e sem vencedores declarados, mas com irreversíveis tensões político-económicas para ambas as partes.

#### **7.3.2. Segunda Guerra do Golfo: Kuwait (1990)**

A 2 de Agosto de 1990, o mundo testemunhou, absorvido pelas imagens televisivas da “guerra em directo”, a invasão e anexação do Kuwait pelo Iraque.

No início do ano seguinte, os EUA viriam a liderar uma coligação da comunidade internacional, legitimada pela ONU, para fazer recuar o Iraque da sua decisão, mas as tropas não passaram a fronteira.

A consequência, também ela legitimada internacionalmente, foi a imposição de sanções económicas ao Iraque e a criação do programa “Petróleo por alimentos”.

### 7.3.3. Terceira Guerra do Golfo: Iraque (2003)

Depois do Afeganistão, a luta contra o terrorismo Americana pós 11 de Setembro escolheu como alvo final o Iraque e o derrube de Saddam Hussein, acusado de cumplicidade no ataque às torres gémeas, por manter arsenais nucleares no seu território, despistando os inspectores das Nações Unidas desde as sanções impostas em 1991.

A intervenção não foi autorizada pelo CS e o resultado foi uma acção unilateral da coligação liderada pelos EUA e Reino Unido.

Importa, para sumariarmos da melhor forma este ponto, lembrar as opiniões veiculadas pelo Secretário-geral, dividindo-as em duas fases principais.

A primeira pode ser compreendida entre 12 de Setembro de 2002 a 20 de Março de 2003 e as tónicas são o apelo ao multilateralismo, à unidade e consenso internos. A 12 de Setembro de 2002, Kofi Annan discursa na AG “como um multilateralista por precedente, por princípio, por força da Carta e por dever”. Declara que as autoridades Iraquianas continuam a não respeitar as resoluções da ONU mas é da responsabilidade do CS decidir sobre esta questão. Os ataques terroristas são um flagelo mundial que exige uma resposta ampla (só pode ser vencido se todas as nações se unirem contra ele), sustentada (requer paciência e persistência) e mundial (é um fenómeno complexo e generalizado, com muitas raízes profundas e muitos factores que o exacerbam). Bush pede à ONU que desarme o Iraque.

2 De Novembro de 2002. O Conselho de Segurança aprova por unanimidade a Resolução 1441<sup>109</sup>, resultado, segundo Kofi Annan, de uma forte

**109** A Resolução 1441 é particularmente importante por retomar seis aspectos fundamentais enquadrados pelo capítulo VII CNU:

1. É reforçado o regime de inspecção para o desarmamento do Iraque (que estará a cargo da Comissão de fiscalização, verificação e inspecção da ONU – UNMOVIC – e da Agência Internacional de Energia Atómica – IAEA –), dando a Bagdad “uma última oportunidade de cumprir com as suas obrigações de desarmamento”;
2. É aprovada por unanimidade por todos os 15 membros do Conselho: membros permanentes (China, França, Rússia, Reino Unido e Estados Unidos) e membros não permanentes (Bulgária, Camarões, Colômbia, Guiné, Irlanda, Ilhas Maurício, México, Noruega, Singapura e Síria);
3. Declara que o Iraque continua em violação material das resoluções do Conselho relativas à invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990 e exige que Bagdad ofereça à UNMOVIC e à IAEA uma declaração completa e precisa de todos os aspectos dos seus programas de armas químicas, biológicas e nucleares e dos seus sistemas de mísseis balísticos, além de informações sobre outros programas químicos, biológicos e nucleares supostamente orientados para propósitos civis;
4. Oferece à UNMOVIC e à IAEA direitos irrestritos de entrada no e deslocamento dentro do Iraque; prevê a segurança pela ONU dos inspectores; dá aos inspectores o direito de lacrar locais e declarar

“paciência e persistência”, que exige ao regime Iraquiano que volte a aceitar a presença de inspectores. O Iraque aceita a Resolução a 13 de Novembro e a 27 do mesmo mês os inspectores da ONU retomam o seu trabalho no Iraque, após quatro anos de ausência.

A 1 de Janeiro de 2003, toma posse a nova configuração do Conselho de Segurança: mantêm-se, obviamente, os membros permanentes e a Guiné Conacri, México, Síria, Bulgária e Camarões como membros não permanentes. Até final de 2004 estarão presentes ainda no CS a Alemanha, Paquistão, Espanha, Angola e Chile. Só a Espanha e a Bulgária é que se posicionaram a favor da intervenção anglo-americana. Recorde-se que apenas os membros permanentes têm poder de veto e que basta um dos cinco vetar para uma resolução proposta não passar.

A 24 de Fevereiro de 2003, os EUA, Reino Unido e Espanha redigem o esboço de uma nova resolução que permita uma intervenção militar no Iraque. Uma contra-proposta da França, Rússia e Alemanha pede, pelo contrário, mais tempo para os inspectores. Recorde-se que uma Resolução pode ser apresentada por qualquer Estado-membro do CS, permanente ou não, mas são precisos pelo menos 9 votos favoráveis e nenhum veto para que essa resolução seja aprovada.

A 17 de Março de 2003, os três Países da cimeira dos Açores (EUA, Reino Unido e Espanha) decidem, no dia a seguir à Cimeira (para a qual Kofi Annan não foi convidado, tomando conhecimento dos resultado da Cimeira pelos *media*), não apresentar a nova proposta de Resolução, por causa do veto Francês. O presidente Bush faz um *ultimatum* de 48 horas de prazo para Saddam Hussein e os filhos se exilarem, o que é recusado.

zonas de exclusão, de conduzir entrevistas, dentro ou fora do país, sem a presença de autoridades Iraquianas. E, mais importante, ela dá aos inspectores o direito de acesso imediato, incondicional e desobstruído a todos os locais do Iraque, inclusive os chamados locais presidenciais;

5. Orienta Hans Blix (presidente executivo da UNMOVIC) e Mohamed ElBaradei (director-geral da IAEA) a “relatarem imediatamente ao Conselho qualquer interferência pelo Iraque nas actividades da inspecção, assim como qualquer falha do Iraque em cumprir as suas obrigações de desarmamento”. Se for esse o caso, o Conselho irá “ser imediatamente convocado (...) para avaliar a situação e a necessidade do total cumprimento de todas as resoluções relevantes do Conselho para garantir a paz e a segurança internacionais” (alínea 12);

6. Alerta o Iraque que ele “enfrentará consequências graves” caso continue a violar as suas obrigações, como determinadas pela Resolução. Na alínea seguinte, n.º 14, refere-se que o CS “decide continuar a analisar a questão”. A interpretação da redacção do documento é da exclusiva competência dos seus redactores mas, à partida, as alíneas 13 e 14 da Resolução apenas abrem brechas para a discussão da questão num segundo tempo e não para a legalidade e legitimidade de uma intervenção.

Deste modo, as oito principais tónicas de 12 de Setembro 2002 a 20 de Março 2003 são:

1. Os inspectores têm uma responsabilidade no Iraque e só quando decidirem se o Iraque tem ou não armas químicas é que o Conselho deve tomar uma decisão. Só as conclusões dos relatórios de Hans Blix poderão determinar a acção do Conselho. Com a iminência da guerra, o trabalho dos inspectores será meramente suspenso e espera-se o seu regresso logo que as condições de segurança o permitam;

2. Planos de assistência financeira estão já a ser desenvolvidos e negociados com os doadores, tendo em conta os potenciais impactos para as populações. A 19 de Março, Kofi Annan informa que 34 milhões de dólares já foram recebidos pelas agências humanitárias das NU pelos doadores, não obstante serem necessários, pelo menos, 123,5 milhões de dólares (agora sabe-se que o número supera o bilião de dólares);

3. A pressão será sempre para que o Iraque seja mais cooperativo e proactivo, mas se o Iraque não cooperar ou se não forem encontradas armas, o Conselho é obrigado a debater o assunto e a tomar as necessárias decisões (o limite de competências do CS é o art. 42.º CNU). A Resolução 1441 abre a brecha para um segundo tempo para a discussão desta questão e não pode haver nem há substituto para a única legitimidade promovida pelo CS;

4. Os povos de todo o mundo querem ver esta crise solucionada por meios pacíficos, lembrando as consequências de longo prazo e o grande sofrimento humano, a instabilidade regional e as crises económicas. O SG reuniu-se com os 15 do CS a 12 e 13 de Março para continuar os seus esforços em encontrar compromissos e explorar uma posição unida sobre o Iraque. O CS está dividido, mas é importante que essas diferenças se superem;

5. A carta das NU é categórica: confere ao CS a responsabilidade pela manutenção da paz e segurança internacional e é sob os membros do CS que recai a escolha de como lidar com a ameaça à humanidade pelas armas de destruição maciça que o Iraque já usou contra o Irão em 1980 e contra o Kuwait em 1990. Daí que o CS esteja determinado a desarmar o Iraque como têm insistido as sucessivas Resoluções desde 1991;

6. Às vezes, é necessário utilizar a força para lidar com as ameaças à paz e a Carta prevê claramente o uso da força em duas circunstâncias: 1. legítima defesa individual ou colectiva (art. 51.º CNU<sup>110</sup>); 2. acção colectiva mandatada pelo CS em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão (Cap. VII CNU). Mas a guerra deve ser sempre o último recurso (recorde-se ainda o art. 2.4.º CNU<sup>111</sup>), devendo ser utilizada se e quando todas as alternativas e meios pacíficos de desarmar o Iraque tenham sido esgotadas. Para além disso, a doutrina da auto-defesa preventiva ou preemptiva (“noção de que o Estado não é perigoso mas pode vir a ser”) não existe no Direito Internacional e não está contemplada na CNU;

7. Os membros do CS enfrentam agora uma decisão importante. Se falharem numa posição comum e encetarem uma acção sem a autoridade do Conselho, a legitimidade dessa acção será amplamente questionada e não conseguirá o apoio político necessário para assegurar o sucesso de longo prazo, após a fase militar. Se, pelo contrário, os membros do Conselho conseguirem um consenso e uma acção comum, a autoridade do Conselho será legitimada e o mundo será um lugar mais seguro. Quanto mais abrangente for o consenso sobre o Iraque, maiores serão as hipóteses de encontrar uma Resolução justa e estável para Israelitas e Palestinianos, Coreanos e Africanos;

**110** CAPÍTULO VII – Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e acto de agressão.  
Artigo 51.º

“Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou colectiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a acção que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais”.

**111** CAPÍTULO I – Objectivos e princípios

Artigo 2.º

“A Organização e os seus membros, para a realização dos objectivos mencionados no artigo 1.º, agirão de acordo com os seguintes princípios: (...)

4. Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas”.

8. Com a resolução do conflito, as NU manter-se-ão tão centrais e relevantes e isso tem sido evidente com a legitimidade que Estados e indivíduos dão às NU e ao CS para um enquadramento comum para a paz e segurança. Afinal, assuntos tão vitais como a guerra e a paz ou a legitimação e legalidade da prevenção e desarmamento foram amplamente discutidos pelo CS e a agenda do Conselho é de tal modo vasta que passa também pelo Chipre, Etiópia e Eritreia, Guiné-Bissau e Congo.

A 19 de Março, Kofi Annan declara: “Partilho com muitos membros do CS e com milhões de pessoas em todo o mundo a desilusão de não termos conseguido atingir uma posição comum e de estarmos perante uma guerra iminente. (...) Este é um dia triste para as NU e para a Comunidade internacional (...) Exprimo a esperança que o esforço para aliviar o sofrimento do povo Iraquiano e para reabilitar a sua sociedade após tanta destruição, possa ainda provar ser a missão em torno do qual a unidade do Conselho possa ser reerguida”.

A partir de 20 de Março de 2003, pode dizer-se que se afirma uma segunda fase na posição do SG, já que há uma condenação inequívoca da intervenção e apelo para as necessidades presentes de assistência humanitária e para a protecção dos civis por parte dos Estados beligerantes e do CS. De facto, ao ouvir a notícia do início da guerra no Iraque, as primeiras declarações de Kofi Annan foram: “Hoje, os meus pensamentos estão com o povo do Iraque, que enfrenta mais uma privação (...) não obstante os intensos esforços da comunidade internacional, o Iraque enfrenta uma guerra pela terceira vez num quarto de século. Talvez se tivéssemos persistido um pouco mais, o Iraque poderia ter sido desarmado pacificamente ou poderia ter-se solucionado este problema por uma decisão colectiva, mais legitimada e mais apoiada (...) o CS, que tem o Iraque na sua agenda já há 12 anos, precisa de redescobrir a sua unidade de propósitos”.

As seis principais tónicas a partir de 20 de Março de 2003 são:

1. Mais do que nos debruçarmos sobre as divisões do passado, temos que nos confrontar com as realidades do presente e sobretudo com os meios de conseguir uma unidade mais forte no futuro. No entanto, continua-se a apelar à união em torno de uma renovada determinação de manter os princípios da CNU e de conciliar as profundas divisões internas “para que o CS recupere a sua função legítima, estipulada pela Carta, como o órgão cuja responsabilidade primordial é a manutenção da paz e da segurança internacionais”;

2. Nos últimos meses, os povos do mundo têm demonstrado o quanto esperam das NU e do CS e a grande importância dada à legitimidade conferida pela autoridade das NU, deixando bem claro que o poder se deve aliar à legitimidade e que os líderes mundiais se devem unir nas NU para resolverem os problemas partilhados pela Humanidade, sendo necessário um esforço concertado para superarem as suas divergências;

3. As NU farão tudo o que estiver ao seu alcance para a assistência e apoio humanitário, mas a ONU terá sempre uma capacidade reduzida e limitada de o fazer até as condições de segurança permitirem o regresso seguro para as áreas afectadas. Até então, a assistência humanitária será promovida pelos EUA e pelos parceiros da coligação nas áreas sob controlo, de acordo com a responsabilidade geral que lhes cabe à luz do Direito Internacional. A 3 de Abril do mesmo ano, entram pela primeira vez em território Iraquiano uma equipa de peritos das Nações Unidas para avaliar as necessidades humanitárias no sul do país e a possibilidade do regresso das equipas da ONU, que Kofi Annan mandou sair do território na terça-feira anterior ao início da guerra (quinta à noite);

4. É vinculativa para todos os beligerantes a obrigação de proteger a população civil, os feridos e os prisioneiros de guerra e respeitar escrupulosamente as Convenções de Genebra e todos os outros instrumentos de Direito Internacional Humanitário. Desde logo, as disposições da quarta Convenção de Genebra recordam que a responsabilidade pelo bem-estar da população civil e pelas suas necessidades humanitárias recaem sobre quem exerce o controlo efectivo do território, exigindo-se-lhes que mantenham o diálogo e a cooperação com as Organizações Internacionais que prestam assistência humanitária. Embora as agências humanitárias da NU estejam a preparar-se para ajudar, a responsabilidade primordial pela satisfação dessas necessidades é das nações beligerantes que controlam o território;

5. O CS precisa de determinar como abordar as muitas necessidades do povo Iraquiano, seja qual for o desfecho da guerra e não pode descuidar outros conflitos como entre Israelitas e Palestinianos, já que é a estabilidade regional que está em causa. Nomeadamente, o CS deve decidir como ajustar o programa petróleo-por-alimentos para tornar possíveis que alimentos, medicamentos e outros bens cheguem ao povo e tendo em

vista utilizar uma parte dos recursos do programa para as situações de emergência imediatas;

6. Todos os cenários pós-conflito são prematuros, hipotéticos e inapropriados e o máximo que o SG pode fazer é aconselhar os Estados-membros sobre os diferentes tipos de missões que as NU podem promover. O que está em causa neste momento é a resposta à crise humanitária e qualquer papel das NU para além da assistência humanitária, que é um direito naturalmente inerente à ONU, terá de emanar de um mandato específico dos Estados-membros, através de uma resolução do CS. Não é de excluir que as NU venham a desempenhar um papel decisivo, mas para tal é exigido um mandato expresse e consensual do CS. Do mesmo modo, é de salientar que a exigência de uma mudança de regime no Iraque não tem base legal e tal exige uma autorização explícita do CS. Para além disso, a reconstrução, administração civil e as questões relacionadas com as estruturas de governação futuras por parte do CS terão de ser tratadas depois da guerra, no respeito pela soberania, integridade territorial e independência do Iraque, bem como pelo direito do povo do Iraque a decidir o seu destino político e a controlar os seus recursos naturais. O que deve ser um princípio para uma posição comum é a independência das próprias NU, de modo a não resumir-se a um papel subordinado ou subalterno numa situação de ocupação militar.

O paradeiro do ditador Iraquiano foi conhecido a 13 de Dezembro de 2003, depois de uma operação conjunta entre as tropas da coligação e rebeldes turcos aos arredores de Tikrit. As notícias davam conta que a rendição tinha sido pacífica, mesmo encontrando-se na posse de armas.

A crise Iraquiana pós 11 de Setembro veio desde logo abrir um precedente perverso no que a Carta estatui<sup>112</sup>, ao se testemunhar claramente que não só a ONU é única e exclusivamente o que os Estados-membros querem que

**112** Recorde-se que, segundo o art. 2.4.º CNU, “os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objectivos das Nações Unidas”.

Para que a guerra seja, de facto, o último recurso, a Carta das NU é categórica ao conferir ao Conselho de Segurança a responsabilidade pela manutenção da paz e da segurança internacionais através do desenvolvimento de procedimentos políticos e judiciais conducentes à resolução pacífica das controvérsias (capítulo VI).

ela seja (neste sentido, a ONU apenas cumpre mandatos expressamente designados pelos Estados-membros), como a redacção da Carta e das Resoluções aprovadas são sujeitas a múltiplas interpretações por parte dos Estados-membros.

De facto, a tão controversa Resolução 1441, aprovada por unanimidade a 2 de Novembro de 2002, não é mais do que o reforço do regime de inspecções para o desarmamento do Iraque, em consequência da contínua verificação de uma violação material das resoluções do Conselho relativas à invasão do Kuwait pelo Iraque em 1990. Por isso, considera-se ser esta “uma última oportunidade de cumprir com as suas obrigações de desarmamento”, alertando-se que “enfrentará consequências graves” se persistir na não cooperação no direito de acesso imediato, incondicional e desobstruído dos inspectores.

A interpretação da redacção do documento é da exclusiva competência dos seus redactores, mas a legalidade e legitimidade para uma intervenção não é dada, como muitos pretendem, pela Resolução 1441 já que o CS “decide continuar a analisar a questão”. Nesse sentido, perante uma violação flagrante do disposto na Resolução, o CS irá “ser imediatamente convocado (...) para avaliar a situação e a necessidade do total cumprimento de todas as resoluções relevantes do Conselho para garantir a paz e a segurança internacionais” (alínea 12).

Porventura conscientes desta limitação e sensibilizados com a necessidade da legitimação perante a opinião pública, os EUA, Reino Unido e Espanha esboçaram uma nova Resolução, a 24 de Fevereiro de 2003, que permitisse uma intervenção militar no Iraque. No entanto, uma contra-proposta da França, Rússia e Alemanha exigia mais tempo para os inspectores, pelo que nenhuma segunda resolução para a luz verde foi votada e, muito menos, vetada ou não.

Não obstante, se e quando todas as alternativas e meios pacíficos forem esgotadas, a utilização da força é legitimada pela Carta em duas situações concretas:

1. A legítima defesa individual ou colectiva prevista pelo art. 51.º CNU;
2. Uma acção colectiva mandatada pelo Conselho de Segurança em caso de ameaça à paz, ruptura da paz ou acto de agressão (capítulo VII);

Neste sentido, o limite de competências do CS é o art. 42.º, que possibilita a manutenção e/ou restabelecimento da paz e da segurança internacionais através de forças aéreas, navais ou terrestres. Mas realce-se que este é o limite só admissível se com mandato expresso por uma resolução do Conselho de Segurança (só aprovada com, pelo menos, nove votos favoráveis e nenhum veto dos Estados-membros permanentes) e uma vez esgotadas todas as medidas preventivas e de imposição provisórias que poderão ir desde a negociação, mediação e sanções simbólicas ao rompimento das relações diplomáticas e económicas multilaterais.

O Secretário-Geral da ONU, Kofi Annan, sempre concebeu a guerra como último recurso e trabalhou incansavelmente para promover todos os meios pacíficos disponíveis para o desafio de desarmar o Iraque, lamentando o recurso à força e a falta de unidade interna no Conselho de Segurança. Se, numa primeira fase, as declarações do SG foram um quanto ou tanto contidas e discretas (para não criar mais fricções e tensões no seio do CS), colocando sempre a tônica na conciliação e unidade de posições, a partir de 20 de Março de 2003 declara-se inequivocamente contra a intervenção unilateral da coligação anglo-americana. Completamente à margem do capítulo VII da Carta, a intervenção é ilegal e ilegítima, pois nem a doutrina da auto-defesa preventiva ou preemptiva (noção de que o Estado não é perigoso mas pode vir a ser) está contemplada no Direito Internacional, nem as Resoluções relativas à primeira Guerra do Golfo poderão ser instrumentalizadas como mera suspensão dos conflitos armados.

Numa entrevista concedida a 19 de Março de 2003, Kofi Annan declara que “este é um dia triste para as NU e para a comunidade internacional” e numa entrevista à Al Jazeera a 2 de Abril afirma claramente “I have never justified nor supported this war”.

Independentemente do papel da ONU passar ou não exclusivamente pela assistência e apoio humanitário num cenário pós-conflito (qualquer outra dimensão teria de emanar de um mandato expresso do CS), a tônica de Kofi Annan residiu no respeito pela soberania, integridade territorial e independência do Iraque, bem como na imutabilidade e relevância da ONU como instância multilateral de luta pela paz e segurança. E o fórum para combater o terrorismo em todas as suas formas deve residir na ONU e não unilateralmente, sob pena de se eternizar a cultura da guerra pela mesma.

#### **7.4. Camboja**

A primeira intervenção oficial da ONU no Camboja verifica-se apenas na década de 90, não obstante o país viver num intenso conflito interno e regimes totalitários sucessivos, com destaque para o regime maoísta de Khmer Vermelho, que governou o país entre 1975 e 1979 e que vitimou cerca de 1, 7 milhões de cambojanos de fome ou por torturas várias.

Depois de um primeiro fracasso, com os acordos de Paz de Paris de 1991, em 1993, o Camboja organiza as suas primeiras eleições livres, justas e

democráticas com o apoio da UNTAC – United Nations Transitional Authority in Cambodia (Autoridade Transitória das Nações Unidas no Camboja). O papel da missão seguiu sobretudo no sentido do reforço do desenvolvimento e da promoção da reconciliação.

Para além disso, foi a ONU, em conjunto com o Parlamento de Camboja, que conseguiu aprovar a criação de um Tribunal para julgar os ex-líderes do regime do Khmer Vermelho, a que já fizemos uma breve referência.

De facto, o compromisso foi recuperado após uma primeira tentativa em Fevereiro de 2002, quando Kofi Annan considerava ainda que o país não estava em condições de salvaguardar a independência, imparcialidade e objectividade do Tribunal a institucionalizar.

Deste modo, a missão no Camboja acabou por revelar-se de extrema complexidade, mas o apoio da comunidade internacional e dos Cambojanos ao novo Tribunal acabou por surtir efeito. O Tribunal foi aprovado por unanimidade na Assembleia Geral das Nações Unidas (assinatura a 6 de Junho de 2003), em muito pela diplomacia conseguida entre os dois negociadores Hans Correll, o vice-Secretário-Geral das Nações Unidas para os assuntos jurídicos e Sok An, um dos Ministros mais reconhecidos do governo de Hun Sem.

## 7.5. Somália

32 Anos após ter conquistado o poder através de um golpe militar, o General Siad Barre é derrubado, em 1991, por uma facção de grupos rebeldes que inicia uma disputa pelo poder e semeia a devastação pelo país.

Um caos que leva os Médicos sem Fronteiras a lançar um apelo internacional para a ajuda alimentar urgente e que a ONU, em Maio de 1992, aceita como repto, ao enviar alimentos para a região. No entanto, com os sucessivos carregamentos a serem retidos pelos grupos armados, sem chegar às populações, e com a fome a vitimar mais de 100 mil pessoas desde o início da década, a ONU decide então pelo envio de tropas armadas, em Setembro do mesmo ano.

Deste modo, dois anos após uma guerra civil e com 200 organizações de ajuda humanitária presentes na Somália, a ONU entrou no país com uma operação de auxílio humanitário e restauração da ordem pública, liderada na sua maioria pelos EUA e em nome da comunidade internacional. Os objectivos, centrados sobretudo no desarmamento das facções e no restabelecimento

da segurança para a ajuda humanitária chegar efectivamente à população civil, acabaram por não ser atingidos nos três anos em que a ONU permaneceu no terreno, saldando-se no final num dos maiores fracassos da Organização.

Ao anarquismo que subsistia desde 1995, conseguiu-se convergir, em 2000, para o estabelecimento de um governo provisório conseguido pelas intensas negociações de paz. No entanto, a legitimidade do governo não foi reconhecida pelas mais de 30 facções beligerantes a persistir no país.

Definitivamente, o decorrer dos anos serviu apenas para agudizar a crise humanitária, fazer recuar drasticamente a presença de organizações de ajuda humanitária, tal como os fundos alocados para as mais diversas epidemias e mobilidade forçada. Em todo este cenário, o 11 de Setembro precipitou a comunidade internacional a identificar o território como albergue e principal financiador de membros de organizações terroristas.

## 7.6. Ex-Jugoslávia – Bósnia-Herzegovina

À data da fundação das Nações Unidas, 24 de Outubro de 1945, a República Federal Socialista da Jugoslávia era um Estado-membro uno, reconhecido pela comunidade internacional como tal. No entanto, em 1991, duas das repúblicas federais proclamaram a sua independência – as separatistas Eslovénia e Croácia, originando uma guerra entre a Sérvia e a Croácia. Começa aqui a intervenção da ONU: embargo de armas à Jugoslávia e envio de um Representante Especial para o território, de modo a apoiar os esforços diplomáticos da então Comunidade Europeia no território.

Nesse sentido, em 1992, o Conselho de Segurança das Nações Unidas mandata a UNPROFOR – United Nations Protection Force (Força de Protecção das Nações Unidas) – para evitar o recrudescer de um conflito que não mais se limitara à Croácia, mas a toda a Bósnia, já que no ano seguinte viriam a disseminar-se os rumores de uma “limpeza étnica” generalizada. O Conselho de Segurança define então, pela primeira vez na sua história, um Tribunal Internacional para julgar crimes de guerra. Um Tribunal *ad hoc* para a Ex-jugoslávia, nos moldes que seriam adaptados na mesma década para o Ruanda. Paralelamente, intensifica-se o reforço de zonas de segurança neutras, que permitissem à UNPROFOR assegurar o envio de ajuda humanitária na Bósnia e proteger a capital Sarajevo dos ataques.

No entanto, os 42 longos meses de guerra, onde se perderam 230 funcionários da ONU, só viriam a terminar com o Massacre de Srebrenica, em 1995, naquele que foi considerado o pior massacre na Europa desde o final da segunda guerra mundial: 7000 mortos em Srebrenica, uma suposta zona neutra e segura que fora invadida por forças Sérvias. Na gestão da tragédia, a actuação da ONU foi um redundante fracasso. O cessar-fogo ainda não tinha sido declarado, o consentimento das partes beligerantes e o apoio político dos principais intervenientes ainda não tinham sido assegurados, não estavam cumpridos o número de efectivos suficientes... condições necessárias para o bom cumprimento de um mandato e que acabaram por precipitar um período de reflexão e avaliação forçados (foram mesmo encomendados estudos independentes sobre os acontecimentos em Srebrenica).

Em 1995, em Dayton, um acordo viria a ser conseguido entre a Bósnia-Herzegovina, a Croácia e a Jugoslávia. O Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou, na mesma altura, uma força multinacional de 60.000 soldados liderados pela NATO. Paralelamente, o Conselho de Segurança definiu ainda a necessidade de uma força de polícia internacional que viria a ser agrupada na Missão das Nações Unidas na Bósnia-Herzegovina – a UNMIBH (United Nations Mission in Bosnia and Herzegovina) – que esteve no terreno até Dezembro de 2002, com uma estreita cooperação com a NATO, a UE e a OSCE.

O objectivo da missão era claro: reestruturar e formar uma polícia nacional de 17 000 agentes para manter a segurança interna e lutar contra o contrabando, o tráfico de narcóticos e o tráfico de seres humanos.

Deste modo, à semelhança do que viria a acontecer no Kosovo, a cooperação da Comunidade Internacional constituída em Organizações Internacionais e a “partilha do fardo” da reconstrução *post* conflito, viria a constituir-se como prioridade estratégica da acção da ONU.

## 7.7. Kosovo

Em 1989, a autonomia local de uma província no Sul da Jugoslávia de nome Kosovo, etnicamente constituída por 90% de Albaneses, foi reivindicada pela República Federal da Jugoslávia, originando uma tensão crescente com o KLA – Kosovo Liberation Army (Força de Libertação do Kosovo) que, em 1996, fez soar os ecos de independência com ataques coordenados contra os Sérvios e Albaneses envolvidos. O Kosovo estava então em guerra aberta.

Em Março de 1999, depois de minadas tentativas diplomáticas várias e um embargo militar por parte das Nações Unidas, a NATO inicia uma campanha de bombardeamentos aéreos contra a República Federal da Jugoslávia. O contra-ataque orientado para a KLA não se fez esperar e 850.000 refugiados precipitam a intervenção urgente do ACNUR e a proposta de um plano de paz, em Junho, por parte do G8. Um plano de paz aceite pelas forças Jugoslavas para restabelecer a segurança, desmilitarizar a KLA e permitir o regresso dos refugiados. Para este desígnio, a KFOR – Kosovo Force (Força do Kosovo) – instituiu-se como força multinacional com um destacamento de 50 000 soldados.

O Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou a NATO a encarregar-se da manutenção da paz para a administração provisória no Kosovo. Neste caso, as operações não ficam sob o comando da ONU, mas sob o comando da Organização proponente.

Paralelamente, o Conselho de Segurança instituiu a UNMIK – United Nations Interim Administration Mission in Kosovo (Missão de Administração Provisória das Nações Unidas no Kosovo) – uma operação de manutenção da paz da ONU com poderes legislativos, judiciais, executivos e administrativos – e encarregou-a de administrar o território, assegurar a ordem pública e criar instituições democráticas de administração autónoma, incluindo uma polícia civil eficaz.

A MINUK trabalhou ainda em cooperação estreita com o ACNUR (para a assistência humanitária), a OSCE (no domínio da democratização e consolidação de instituições) e a UE (tendo em vista a reconstrução e o desenvolvimento económico), com o objectivo final de preparar o país e as partes interessadas para as conversações sobre o estatuto final. Esta coordenação entre quatro organizações internacionais – UE, NATO, OSCE e ACNUR –, sob a alçada do chapéu abrangente ONU, acabou por se revelar um extraordinário factor de sucesso na resolução do conflito.

## **7.8. Ruanda**

A década de 90 do século XX marcou o início do fim do Ruanda: precipitados pela escassez de terras, a maior crise alimentícia dos últimos 50 anos pela dependência da economia nacional em relação à exportação do café, e o aumento exponencial com gastos militares, a rivalidade étnica entre Hutus e Tutsis é reforçada.

Neste sentido, a intervenção das Nações Unidas neste território remonta ao ano de 1993, com a autorização por parte do Conselho de Segurança da UNOMUR – United Nations Observer Mission Uganda-Rwanda (Missão de Observação das Nações Unidas Uganda-Ruanda). A missão foi requisitada pelos próprios países para prevenir o uso da força, no seguimento da tensão que já se vinha a verificar desde 1990, entre Hutus (o governo maioritário) e Tutsis (a operarem do Uganda através da FPR – Frente Patriótica Ruandesa) na fronteira comum entre os dois países. Em Outubro de 1991, os Tutsis no exílio, organizados na Frente Patriótica Ruandesa, invadem o Ruanda pela fronteira com o Uganda.

O acordo de paz de Arusha (na Tanzânia) e a convocação de eleições com a criação de um governo de transição, misto, constituído pelas duas etnias, viriam a conseguir-se em meados de 93 e uma nova missão, sob a alçada da ONU, foi convocada com o principal objectivo de implementar a paz entre o Uganda e o Ruanda e, consequentemente, entre as duas facções.

Assim nasceu a UNAMIR – a Missão de Assistência das Nações Unidas para Ruanda ou United Nations Assistance Mission for Rwanda – que teve o seu início em Outubro de 1993 e o seu fim em Março de 1996, a pedido expresso do Ruanda.

No entanto, em meados de 1994, começa a circular a planificação por parte dos Hutus extremistas de um genocídio contra os Tutsis, sob o pretexto que esta etnia era a responsável por todos os problemas que assolavam o país. De facto, as milícias *Hutus Interahamwe* começam a ser treinadas e equipadas pelo exército Ruandês, constituído por 30 000 homens, e facções Hutus mais extremas; armas várias (granadas, facões, enxadas, machados, lâminas e martelos) foram distribuídas massivamente pela população Hutu, com desconfianças de serem financiadas pelos programas do BM e FMI.

Em Abril de 1994, a morte dos Presidentes do Ruanda e Burundi num acidente de avião, aparentemente provocado por um ataque, precipitou uma série de massacres contra os Tutsis pelos Hutus e milícias, obrigando a um deslocamento maciço de 150 000 pessoas nas montanhas e de 15 000 pessoas para campos de refugiados do antigo Zaire, que viriam a ser expulsas em Agosto de 1995.

O genocídio no país em 1994, que vitimou entre 800.000 e 1.000.000 mortos, equivalentes ao que se julga a 11% do total da população e 4/5 da facção Tutsi, veio a precipitar uma readequação da missão original da ONU que se viu confrontada, pela primeira vez na sua história, com uma situação

com contornos sem precedentes. A UNAMIR tentou negociar um cessar-fogo e sensibilizar o envolvimento integral da comunidade internacional para o conflito, mas as ordens do Conselho de Segurança iam no sentido da evacuação imediata do pessoal internacional no país. Só seis meses depois do início do caos, é que as NU conseguiram ajudar ao fim da guerra civil e ao estabelecimento de um governo multi-étnico controlado pela FPR.

Polémicas à parte sobre a insistência da comunidade internacional não assumir em pleno a palavra “genocídio” para a barbárie que entretanto se vivia no Ruanda, em Novembro de 1994 o papel da ONU reaparece de forma substancial com a criação de um Tribunal Criminal Internacional para o Ruanda. Um Tribunal *ad hoc*, à semelhança do estabelecido para a ex-Jugoslávia, desta feita para julgar por genocídio e crimes contra a humanidade um médico missionário Adventista do Sétimo Dia Gerard Ntakirutimana e o seu Pai “Pastor”, Elizaphan Ntakirutimana. Até Junho de 2003, o Tribunal tinha preso 110.000 indivíduos acusados de cumplicidade em crimes de genocídio. Tudo indica que o Tribunal manter-se-á em funções até 2008.

O genocídio no Ruanda continua a manchar a história das missões de paz da ONU como um episódio altamente fracassado. De facto, em 1999, Kofi Annan solicitou um relatório a uma Comissão Independente que concluiu que a inoperância no evitar dos massacres foi tri-partilhada pelo Secretariado, Conselho de Segurança e Estados-membros e que essa lição deveria servir como reflexão para a acção futura da Organização. Para além das lições e testemunhos de um episódio que, infelizmente, poderá ser repetido em qualquer lugar do mundo, o Ruanda tem vindo a trilhar, com o apoio de uma missão de avaliação da ONU, o caminho das eleições livres, tendo em vista a definitiva transição para a democracia, uma nova Constituição, alterações ao sistema judiciário e a necessária reconciliação societal pós-genocídio.

## 7.9. República Democrática do Congo

Uma das consequências mais visíveis externamente do Genocídio no Ruanda, em 1994, foi a fuga de mais de um milhão de Hutus para a zona ocidental do então vizinho Zaire. Neste mesmo território, não tardou muito para que o barril de pólvora a que a zona já se vinha a habituar, viesse a explodir sob a forma de uma guerra civil entre o Presidente Mobutu Sese Seko e os rebeldes liderados por Laurent Désiré Kabila (apoiados pelo Ruanda e Uganda) que,

em 1997, assaltam a capital Kinshasa e rebaptizam o país como República Democrática do Congo (RDC).

Ao efeito imediato – 450 000 refugiados e deslocados internos – associa-se o efeito mediato: em 1998, multiplicam-se as acções de protesto e rebelião contra Kabila e as Nações Unidas apelam ao cessar-fogo e à não ingerência dos países vizinhos nos assuntos internos do Estado.

Os esforços diplomáticos acabam por surtir efeito em forma de trio de ataque: o Secretário-Geral das Nações Unidas, a então OUA e a SADC/CDAS conseguem, em Julho de 1999, que a RDC, Angola, Namíbia, Ruanda, Uganda e Zimbabwe assinem o acordo de Lusaka, tendo em vista o fomento de um diálogo Inter-Congolês entre o Movimento Congolês para a Democracia e o Movimento de Libertação do Congo. Um acordo entre as duas facções é assinado em Agosto.

Para o fim último da efectiva prossecução deste acordo, as Nações Unidas autorizam o envio, em Novembro desse ano, da MONUC – United Nations Mission in the Democratic Republic of the Congo (Missão das Nações Unidas na República Democrática do Congo), para manter a ligação entre as partes do acordo e fiscalizar as condições de segurança em áreas estratégicas do país e capitais dos Estados signatários.

A 16 de Janeiro de 2001, o Presidente Kabila é assassinado nos seus aposentos privados, sucedendo-lhe naturalmente o filho Joseph.

Motivado pelo trágico acontecimento, mas sobretudo pela corrida aos diamantes, ouro e outros minérios enriquecidos pelos países vizinhos, o escopo de acção da MONUC evoluiu de uma simples missão de observação, para uma missão mais complexa de assistência, desarmamento, desmobilização, repatriamento, reintegração e reinstalação, e ainda para uma missão de apoio à realização de eleições livres e justas.

Com esta permanência no terreno na coordenação do processo de transição para a democracia, a ONU conseguiu também acompanhar os pequenos progressos da construção de um Estado: reforma do exército e da polícia, definição das competências dos vários Ministérios e Instituições de transição, reabertura do rio Congo ao tráfego; garantia de segurança da comercialização de voos entre Kinshasa e cidades em tempos ocupadas por rebeldes pelas transportadoras aéreas, alargamento da rede postal e de telecomunicações móveis, disseminação da nova bandeira nacional por territórios anteriormente controlados por forças beligerantes, ou seja, sinais visíveis da reunificação do país.

Um dos factores que mais contribuiu para o sucesso desta missão foi o envolvimento de uma força da União Europeia, liderada pela França, desde 2003, na estabilização da região de Bunia, na província de Ituri.

De facto, a ONU e a UE vinham já a trilhar em paralelo três áreas de cooperação: assistência humanitária (a Comunidade Europeia é uma fonte importante de financiamento dos programas das NU, agências especializadas e fundos); Direitos Humanos (a Comissão Europeia goza do estatuto de observador na Comissão dos Direitos Humanos das NU e participa activamente no terceiro Comité da Assembleia Geral dedicada aos assuntos humanitários, sociais e culturais); e luta contra o terrorismo (a UE adoptou, na Cimeira Extraordinária de 21 de Setembro de 2001, um plano de acção contra o terrorismo em resposta directa aos atentados às Torres Gémeas, seguindo-se depois uma série de medidas reforçadas pelo 11 de Março de 2004).

Não admira, por isso, que, face à agitação que se registava na RDC e à incapacidade material das NU em lutar contra as milícias na região de Bunia, o Secretário-Geral Kofi Annan tivesse solicitado à União o comando da MONUC. É assim que, fundamentada pelo capítulo VII da Carta das NU, o Conselho de Segurança adopta a resolução 1484, a 30 de Maio de 2003, legitimando a operação Artemis com um mandato, a ser posteriormente alvo de uma acção comum por parte do Conselho Europeu, a 5 de Junho de 2003.

Javier Solana, em conjunto com vários países europeus, preparam então uma Força Multinacional Interina de Urgência (FMIU), para desembarcar em Bunia, capital de Ituri, com quatro objectivos de acção: a estabilização do território em termos de segurança; a resolução da crise humanitária que então assolava a região; a protecção do aeroporto; e o auxílio aos deslocados que se encontravam nos campos de refugiados em Bunia.

Composta por cerca de 1800 soldados, foi a França que liderou no papel de “nação-quadro” nesta operação, com o General Neveux a assumir a gestão do Comando da operação da UE, o General Thonier na qualidade de Comandante das forças e Aldo Ajello como Representante Especial da União para a região dos Grandes Lagos. A França assumiu também a localização, em Paris, do Centro de planificação e condução das operações, enquanto que os centros de Operações ficaram situados em Entebbe no Uganda e em Bunia. Outros países contribuíram com tropas de combate, militares, como o Reino Unido, enquanto que a Bélgica e a Alemanha contribuíram com forças não combatentes, associando-se ainda a África do Sul, o Brasil e o Canadá como contribuintes não europeus. Tónica manifesta, portanto, na cooperação concertada.

A operação conheceu o seu terminus a 1 de Setembro de 2003, sendo que, a 6 de Setembro do mesmo ano, Bunia ficou definitivamente sob a égide da MONUC, após terem saído os últimos elementos europeus. Na sua generalidade, a operação foi considerada um sucesso, cumprindo os objetivos para os quais se tinha proposto. De facto, a situação na capital Bunia melhorou significativamente em termos de segurança, diminuindo em muito a ameaça dos grupos organizados e milícias armadas contra a população civil, com as negociações com o governo interino a darem os seus frutos. O incremento das condições de segurança permitiu o conseqüente retomar da ajuda humanitária e o regresso dos mais de 200 000 deslocados à cidade onde habitualmente viviam. O regresso à normalidade foi progressivo, sobretudo em termos económicos, com a crescente abertura dos mercados.

Neste sentido, o balanço desta missão foi deveras positivo, considerando mesmo Aldo Ajello que a operação pautou-se pela rapidez de resposta, no evitar de um massacre de proporções descontroladas, contribuindo em muito para criar as condições necessárias para dar um novo impulso ao processo político até então irremediavelmente suspenso. O que de mais positivo também se subtrai é que a UE permanece ainda em Ituri a apoiar o processo de paz na região, através de programas de cooperação e reconstrução vários, em cooperação com o Banco Mundial, na coordenação de um programa pluri-regional com vários países, para além dos fundos da Comissão accionados a partir do Fundo Europeu para o Desenvolvimento (FED) para a prevenção de conflitos nos países ACP

Desde logo, a 2 de Setembro de 2003 (já após a saída formal da UE da RDC) foi assinado um programa de cooperação que assegura à RDC 205 milhões de euros, por um período de 5 anos, orientado para o reforço das infra-estruturas políticas, económicas e sociais. O mesmo é dizer que, através deste acordo, se garantiu o apoio às instituições para a transição democrática e reforço do Estado de direito e da justiça, através do incremento da administração pública, do sistema judiciário, da policia e da transparência do sistema eleitoral.

Neste sentido, pode afirmar-se que a missão na RDC foi, de facto, pioneira e valiosa em termos de ilações para acções futuras. Em muitos dos sucessos materializados, foram evidentes alguns limites à operação, que eram previstos já *ab initio*. Não foram indiferentes a insuficiência das capacidades militares europeias, sobretudo no que concerne a uma maior interoperabilidade entre as forças armadas europeias e a uma instrumentalização mais coerente das tecnologias de informação e das comunicações de longa distância.

De resto, as grandes falhas da missão parecem ter sido sobretudo duas, ambas por falta de meios e/ou por falta de visão estratégica na definição do mandato. A primeira, refere-se à circunscrição geográfica da operação de Bunia, limitando necessariamente os objectivos à cidade e arredores como se de um *bunker* sagrado se tratasse. A segunda, relacionada com a circunscrição temporal, no sentido em que a duração do mandato de poucos meses não permitiria senão essa mesma circunscrição geográfica e uma estabilização aparente em que desmilitarização não acarretaria necessariamente desarmamento, nem pacificação *a la long*. Por estas duas grandes razões, tornou-se claro que à FMIU teria necessariamente que se suceder uma renovada missão da ONU como força internacional mais evidente em termos de capacidade militar de intervenção e em alcance numérico.

### 7.10. Timor-Leste

UNAMET, INTERFET, UNTAET e UNMISSET. Siglas a decorar quando se fala da intervenção da ONU num dos últimos países colonizados a vir a salvaguardar a sua autonomia e independência em finais da década de 90.

Os primeiros sinais de atenção para este território, que viria a ser a bandeira da solidariedade portuguesa pouco antes da passagem do milénio, começaram a fazer sentir-se ainda em 1983, com as primeiras conversações entre Portugal e a Indonésia sobre o estatuto do território, entre o poder administrativo legal e a potência anexante.

Em 1999, conseguem-se finalmente definir as condições para um referendo que levasse os Timorenses a exercerem o seu direito de auto determinação, devendo escolher entre um estatuto de autonomia em relação à Indonésia ou constituírem-se como um Estado em transição para a independência sob a égide das NU. Para o efeito, foi então destacada para o território, a UNAMET – United Nations Mission in East Timor (Missão das Nações Unidas em Timor-Leste), com a responsabilidade fulcral de organizar o processo eleitoral, salvaguardando a sua transparência e regular funcionamento de contagem dos votos e divulgação de resultados.

A história encarregou-se de não apagar das nossas memórias o que se seguiu ao 30 de Agosto, data em que 78.5% dos eleitores registados rejeitaram liminarmente a proposta de autonomia inserida na Indonésia: o massacre de Díli perpetrado pelas milícias Indonésias. Entre mortos e refugiados, contavam-se 200 000 Timorenses.

Após um mês de intensivas negociações ao mais alto nível com a Indonésia, no sentido da Indonésia aceitar uma força multinacional legitimada pelo capítulo VII da Carta, de modo a restituir a paz e a segurança. Em Setembro, entra no país a INTERFET – International Force in East Timor (Força Internacional em Timor Leste).

Um mês depois, de modo a salvaguardar a ordem pública e a sustentar uma governação democrática, é a vez da UNTAET – United Nations Transitional Administration in East Timor (Administração Transitória das Nações Unidas em Timor Leste) assegurar a transição executiva e legislativa para a independência. Uma missão com um mandato mais amplo e urgente, não tivesse o ambiente *post* referendo ditado a violência e a devastação generalizadas a obstaculizarem uma verdadeira democracia e boa governação.

O saldo da UNTAET foi especialmente visível na assistência humanitária prestada, no apoio ao regresso em segurança dos refugiados, na criação das infra-estruturas e serviços sociais mais básicos, no fomento de um ambiente saudável e de um desenvolvimento sustentável. Mas não só: com a UNTAET, emergiu para primeiro plano Sérgio Vieira de Mello como representante especial do Secretário-geral para Timor.

Ao mandato da UNTAET, através de uma força internacional liderada pela Austrália, que granjeou a sensibilidade e a mobilização da comunidade internacional, seguiu-se a UNMISSET – United Nations Mission of Support in East Timor (Missão das Nações Unidas de apoio em Timor Leste), a 17 de Maio de 2002. A UNMISSET assumiu-se então como uma missão de manutenção da paz com responsabilidades sobretudo a nível das estruturas administrativas e do reforço da autoridade policial na segurança e ordem internas. O seu mandato revestia-se então como apoio ao recém Estado, desenvolvendo os seus pilares estruturais para a viabilidade política e económica de forma autónoma e auto-sustentada.

Quando a Organização se preparava para reduzir as operações neste país, eis que os acontecimentos do segundo trimestre de 2006 nos revelaram a débil estrutura de governação que os Timorenses não conseguiram evitar.

De facto, em Agosto desse mesmo ano é aprovada uma nova Resolução que mandata uma nova missão para estabilizar a situação política no terreno. Mari Alkatiri pede a demissão do cargo de Primeiro-Ministro a 8 de Julho, Xanana aceita a demissão, Ramos Horta substitui-o.

A 9 de Abril último os Timorenses foram às urnas escolher o sucessor de Xanana Gusmão na Presidência da República. Sete candidatos apresentaram-se

para a primeira volta: Francisco Guterres, da Fretilin; Avelino Coelho, um ex-colaborador da Resistência; Xavier do Amaral, fundador e presidente da Associação Social Democrática Timorense; Manuel Tilman, apoiado pelo Partido Kota (União dos Filhos Heróicos das Montanhas de Timor); Lúcia Lobato, deputada pelo Partido Social Democrata; José Ramos-Horta, primeiro-ministro desde a demissão de Mari Alkatiri, em 2006; José Carrascalão, fundador da União Democrática Timorense (UDT), em 1974; e ‘Lasama’ de Araújo, Presidente do Partido Democrático. Ramos-Horta e Fernando Lassama e Lu´Olo foram os candidatos melhor posicionados para passarem à segunda volta a 9 de Maio, cada um com uma média de 21% dos votos. As eleições decorreram sem incidentes de maior, mesmo com algumas denúncias de fraude eleitoral por parte dos candidatos vencidos, e registaram uma afluência expressiva às urnas, com a vitória a incidir para o antigo Prémio Nobel.

Será que desta, Timor Lorosae encerrou já o capítulo da sua história mais negra?

## 8. A Reforma da ONU

“A Reforma não é um acontecimento, mas um processo (...) há um limite até onde podem prosseguir as reformas”. Mais uma vez, impõem-se as palavras de Kofi Annan, bastante ciente do alcance das reformas da ONU depender em muito da vontade dos Estados.

Quando em Julho de 1997, Kofi Annan é nomeado Secretário-geral, este submete à AG um programa de reformas cuja prioridade é a necessidade de uma perspectiva sistémica mais integrada para as políticas e programas, através de uma série de actividades das Nações Unidas nos campos económico, social e do desenvolvimento. Neste sentido, Annan propõe desde logo a institucionalização de um comité executivo para as actividades económicas e sociais; um quadro de assistência para o desenvolvimento; mais de 30 “UN Houses”, as primeiras no Líbano, Lesoto, África do Sul e Malásia, para a coordenação das operações no terreno de todos os fundos e programas; e comités especiais para a ambiente, povoamentos humanos e gestão dos recursos humanos.

Entre 1998 e 2000, multiplicam-se os eventos informais com Estados-membros, actores da sociedade civil e outros grupos e indivíduos interessados e definem-se quatro comités executivos para coordenar as propostas de reforma: paz e segurança; assuntos humanitários; assuntos económicos e sociais; grupo de desenvolvimento das NU.

Em 2000, durante a Cimeira e Fórum do Milénio reúnem-se ONG's e representantes da sociedade civil para as primeiras conclusões. Entre 2000 e 2004 são apresentados dois documentos para aprovação sobre as reformas a adoptar e que foram encomendados por Kofi Annan: o primeiro, “Investing in Development: a Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals” foi preparado por Jeffrey Sachs, um economista da Columbia University, que chefiou uma equipa de 265 especialistas. O segundo, “A More Secure World: our

shared responsibilities”, preparado por um conjunto de 16 personalidades ligadas às áreas da segurança e das relações internacionais e provenientes de várias sensibilidades e chefiado pelo ex-primeiro ministro da Tailândia, Anand Panyarachun.

A partir destes dois documentos, Kofi Annan apresenta para discussão, já em 2005, o relatório “Maior liberdade: desenvolvimento, segurança e Direitos Humanos para todos”, assumindo-o como um acto refundador da própria CNU.

Este relatório divide-se estruturalmente em quatro capítulos: o desenvolvimento e a redução da pobreza; a democracia e os Direitos Humanos; a segurança e a luta contra o terrorismo; e a reforma institucional. Os objectivos deste relatório são vários: respeitar e reafirmar os princípios e valores fundamentais da Carta da ONU (empenho nas “boas práticas” e “respeito pelo Direito Internacional”); criar melhores condições para manter e restabelecer a paz; garantir a segurança e combater aqueles que a ofendem; melhorar a segurança colectiva; desenvolver uma estratégia global de ajuda ao desenvolvimento, reduzindo o fosso entre os países do Norte e os do Sul; promover a democracia, os Direitos Humanos e o primado do Direito e da Justiça; estabelecer as bases e condições que levem ao bom entendimento entre os povos; adoptar mecanismos mais eficazes de funcionamento do ONU em geral e do Secretariado em particular; e valorizar os chamados “actores não estatais”.

Em todo este processo, John Bolton, embaixador dos EUA, nomeado sem a aprovação do Congresso Americano e famoso pela oposição declarada à Organização que agora defendia, foi o protagonista das negociações. Bolton chegou mesmo a afirmar que “A ONU não existe” e a cerca de três semanas da 60.ª Cimeira e depois de meses de negociações sugeriu 750 alterações vagas ao programa de acção apresentado pelas 16 personalidades. Para os EUA, o combate à pobreza, tema central da Cimeira, que pretende dar corpo aos ODM, dispensa a adopção de medidas concretas.

Importa então conhecer quais os assuntos em discussão para reforma e quais as propostas e avanços conhecidos.

O primeiro aspecto prende-se com o Secretariado. O Wall Street Journal considera a ONU como “a mais famosa e gorda burocracia do mundo”, não obstante desde a década de 90 se terem reduzido em 10% as vagas em concurso. São muitas as críticas que são dirigidas à acção do Secretariado: quadro de pessoal exagerado e ineficiente; operações no terreno vítimas de fraude e roubo por pessoal da ONU (não obstante a criação, na década

de 90, de um gabinete dos serviços de fiscalização interna para investigar fraudes e roubos, tendo diminuído significativamente a percentagem de criminalidade); falta de partilha de informação e de coordenação estratégica das acções (não obstante a divisão das actividades da ONU, para aumentar a coordenação e a coesão da organização, em quatro grupos – Paz e Segurança, Desenvolvimento, Humanitário, e Económico e Social); ausência de encontros regulares entre os funcionários coordenadores seniores; ausência de unidade de planeamento estratégico para o sistema das Nações Unidas.

Nesse sentido, tem-se exigido desde logo uma reforma dos mecanismos de contratação de pessoal, gestão de recursos humanos e controlo interno com redução do pessoal, paralelamente ao desenvolvimento de um programa de rescisão negociada de contratos com funcionários. A tônica é sobretudo a de eliminação de actividades obsoletas, apostando numa maior delegação de competências e eficiência. Para além disso, tem-se convergido para a necessidade de uma expansão dos órgãos de supervisão, reforço dos organismos de fiscalização e do número de auditores independentes, desenvolvendo novas técnicas e procedimentos de gestão e contabilidade.

Outra proposta de reforma tem ido no sentido de dar mais poder de gestão para o Secretário-geral em detrimento da AG, bem como de reforçar o lugar de vice Secretário-geral para a separação das tarefas políticas das de gestão, introduzindo uma direcção semelhante a um governo, que reúne à quarta-feira com os chefes de todos os organismos especializados através de videoconferência.

Uma segunda área de reforma tem incidido nas finanças da Organização. De facto, a ONU tem dívidas que, por norma, rondam os 15 milhões de euros sendo que mais de metade corresponde à falta de pagamento dos Estados-membros, sobretudo os EUA, que se recusam a pagar as dívidas em atraso até que lhe sejam apresentadas provas claras de reformas burocráticas e de diminuição das despesas. Esta é, sem dúvida alguma, uma área prioritária, já que não se pode desenvolver reformas em nenhuma área sem aumentar o orçamento.

Ora, os EUA têm vindo a defender que a sua quota do orçamento geral da ONU seja reduzida de 25% para 22% e de 31% para 25% nas operações de manutenção de paz. Por exemplo, o cálculo de contribuição dos EUA para 2000 era de 300 milhões de dólares e para as operações de manutenção de paz de 616 milhões de dólares. Mais de 40 países reconhecem que a contribuição dos EUA é demasiado pesada e pediram que a contribuição dos

EUA e os cálculos para as operações de manutenção de paz sejam discutidos na AG. O impasse tem residido sobretudo no facto de muitos países se recusarem a considerar uma redução das contribuições americanas até que Washington pague o que tem em dívida. As solicitações têm ido igualmente no sentido de reforçar mecanismos de supervisão e auditoria mais independentes e mais rigorosos.

Depois de termos falado do Secretariado e das finanças, eis que introduzimos aqui a área da reforma que mais polémicas tem suscitado e que se refere ao Conselho de Segurança enquanto órgão principal das NU. A verdade é que o CS reflecte o equilíbrio de poderes do final da II Guerra Mundial e a composição está, para muitos, desactualizada, pois não reflecte de forma democrática uma Organização que quase quadruplicou os seus membros. Muitos Estados defendem então um alargamento do CS, quer no número de membros permanentes quer não permanentes, embora muitos outros lembrem também que um alargamento para além de 20 membros pode diluir a eficácia e capacidade de decisão deste órgão. Para além disso, a maior parte dos conflitos na agenda do Conselho de Segurança dizem respeito aos países em vias de desenvolvimento, sem representação expressiva neste órgão.

À falta aparente de democraticidade e de universalidade junta-se a falta de abertura e transparência nas reuniões do CS, que muitos consideram dever estar abertas algumas reuniões à AG. De facto, tem-se colocado a tónica na necessidade de consultas regulares mensais entre o Presidente da AG e o do CS com os Presidentes das principais Comissões da AG e membros do CS, entre os membros do CS e os países mais afectados pelas decisões do CS. Esta proposta prende-se sobretudo com a necessidade do reforço do sistema de consultas durante o processo de tomada de decisão do estabelecimento, condução e fim das operações de manutenção de paz. Do mesmo modo, o objectivo é que o processo de tomada de decisão se torne mais transparente e mais representativo da distribuição geográfica e mais sensível para as necessidades dos PVD.

Independentemente de todas estas questões, para serem aprovadas mudanças na estrutura do Conselho de Segurança é necessário o voto favorável de dois terços dos 191 Estados-membros da ONU e a ratificação dos Parla-mentos de dois terços desses governos, incluindo todos os membros permanentes. Ora, nesta fase, já estão assumidas algumas forças de bloqueio: na América do Sul, a Argentina põe em causa a entrada do Brasil; na Europa,

a Itália opõe-se à entrada da Alemanha, avançando com a proposta de um representante da União Europeia; na Ásia, o Paquistão não concorda com a entrada isolada da Índia; os Países Islâmicos reivindicam lugares e os Países Africanos (África do Sul, Nigéria ou Egípto) disputam um lugar entre si! Acresce ainda que os EUA e a China competem entre si pelo lugar estratégico global e pela realidade estratégica a nível das regiões (América, Europa e Ásia para os EUA; América e Ásia para a China), tentando aumentar os seus apoios e diminuir os apoios do rival nas respectivas áreas. Neste sentido, a China opõe-se à entrada do Japão e apoia a da Índia, Alemanha e Brasil, enquanto os EUA não concordam com a entrada da Alemanha, Brasil e Índia e apoiam o Japão.

Estas forças de bloqueio têm sido assaz expressivas nas propostas de expansão dos membros permanentes e não permanentes. Ao longo destes meses, têm surgido várias hipóteses: seis novos membros permanente; rotatividade de oito membros semi-permanentes com mandatos renováveis de quatro anos; representação do mundo árabe mais expressiva (já que representa uma população total de 240 milhões de pessoas); um lugar para a Europa de Leste; divisão em quatro grupos regionais (Américas, Europa, África e Ásia com o Brasil, a Alemanha, a Índia e o Japão) com seis elementos cada; aumento do número de membros permanentes de cinco para onze (os novos seis sem direito de veto) e mais três lugares a juntar aos actuais não permanentes, com mandato rotativo de dois anos ou mandatos de quatro anos, com possibilidade de reeleição a oito dos nove membros adicionais, com o nono a ter mandato rotativo de dois anos; um lugar permanente para a União Europeia, substituindo a Inglaterra e a França; expansão dos membros permanentes, associando a Alemanha e o Japão (como países ricos e com contributos significativos em termos financeiros) e PVD (Brasil ou Argentina? Nigéria, África do Sul, Egípto, Quênia ou Senegal? Índia ou Paquistão?).

Estas propostas foram mais ou menos protagonizadas por três modelos diferenciados. O modelo A, encabeçado pelo “Grupo dos quatro” – Brasil, Alemanha, Japão e Índia – defende um alargamento do CS para 25 membros com os quatro a terem assento permanente (é a velha aspiração da Alemanha e do Japão, grandes potências económicas e os maiores contribuintes para a ONU a seguir aos EUA, e as novas aspirações das potências emergentes), reservando para duas nações africanas indiscriminadas os restantes dois lugares permanentes (África do sul, Nigéria, Egípto, Quênia ou Senegal), deixando mais quatro lugares não permanentes para Estados a definir. Para este modelo passar tem de ser votado por, pelo menos, 128 dos 191 Estados-membros.

Opõe-se a este modelo A, um modelo B, encabeçado por um “Grupo de unidade para o consenso” de 20 países, liderados pela Itália, Espanha, México, Argentina e Paquistão. Propõem o alargamento a 25 membros, mas apenas com mais dez não permanentes, a designar entre um grupo de 30 e sem alterações ao direito de veto. Defendem ainda a eleição periódica dos novos membros para tornar o CS mais democrático e transparente.

Neste modelo B está ainda incluído o “Grupo do café”, uma aliança de 40 países (entre os quais a China, Paquistão, México, Argentina, Itália ou Espanha) contra o grupo dos quatro. Neste grupo alinham-se as rivalidades das lideranças regionais, com a Espanha e a Itália a oporem-se à Alemanha, o México e a Argentina ao Brasil, e o Paquistão à Índia. Este modelo B tem apenas que garantir 64 votos para derrotar a resolução de apoio ao modelo A.

Em terceiro lugar, perfilha-se a proposta Americana que defende um CS com 20 lugares, incluindo dois novos permanentes (sendo que um destes deverá ser o Japão), e três não permanentes. Segundo os EUA, as candidaturas estariam condicionadas a critérios como a geografia, a população e a economia e ainda a contribuições financeiras e militares para a ONU, bem como o compromisso com a Democracia, Direitos Humanos, combate ao terrorismo e não proliferação. Nunca o disseram em público, mas disseram em privado e brutalmente: a Alemanha não terá o apoio americano. Resquícios do Iraque. A França e a Inglaterra, por seu lado, apoiam a Alemanha. E a razão é simples. Têm medo que a rejeição da Alemanha aumente a pressão para um lugar único para a União Europeia. O que, aliás, com excepção do Reino Unido, recebe o apoio das opiniões públicas na Europa.

Para além de não ser consensual o alargamento dos membros permanentes e não permanentes e os Estados-membros contemplados, a manutenção, alargamento ou perda do direito de veto também permanece em aberto. Também aqui três grandes ideias: ou se elimina o veto segundo uma lógica de igualdade soberana dos Estados, já que o passado não justifica o presente; ou ninguém perde e ninguém ganha o direito de veto; ou restringe-se o veto, excepto nos casos em que os interesses nacionais estejam em causa. Não sendo possível chegar expressamente a uma destas concretizações, tem-se convergido pelo menos na introdução da exigência de vetos múltiplos e da justificação na AG do uso do veto numa resolução do CS por parte do Estado que vetou.

Outra grande área a exigir uma reforma por parte da ONU prende-se com as missões de paz. Os Estados-membros parecem convergir com o facto de não existir financiamentos adequados às missões independentes, nem

financiamentos permanentes do Departamento de Operações de Manutenção de Paz. Tal significa dizer que a ONU não tem tropas preparadas para intervir no caso de uma crise súbita e é frequente que o Conselho de Segurança confie operações sem qualquer certeza de ter tropas disponíveis, reduzindo muitas intervenções à boa vontade e capacidade de acção dos Estados unilateralmente. Em média, 32 oficiais militares emprestados por países-membros coordenam 27 mil capacetes azuis no terreno e nove oficiais da polícia comandam 8600 agentes. Já para não falar que não há pessoal em permanência na sede.

Para além disso, tem sido notória a falta de treino e de equipamento, não se esclarecendo regras claras sobre a sua intervenção nem formando as tropas para evitar, por exemplo, situações escandalosas como a revelação de abusos sexuais por “capacetes azuis” no Congo.

Entretanto, têm-se multiplicado as críticas que a ONU continua a apostar mais nos *early warnings* que nas *early responses*, muitos advogando que as operações de manutenção de paz deveriam ser conduzidas antes da erupção real dos conflitos.

Perante tudo isto, têm sido avançadas propostas bastante pertinentes. Antes de mais nada, a tónica tem sido colocada na atribuição ao Departamento de Operações de manutenção de paz de um orçamento permanente; um quadro de oficiais militares bem preparados e equipados com a tecnologia mais recente; uma nova unidade de informação e análise e um grupo de trabalho interdepartamental que inclua a análise da situação política e de Direitos Humanos, bem como especialistas em eleições para apoiar cada missão; uma lista de 100 oficiais do exército e da polícia “de serviço”, disponíveis para voar para Nova Iorque no prazo de sete dias para iniciarem o planeamento de operações de emergência.

Em termos de capacidade operacional, as sugestões parecem ir no sentido de se criar uma academia militar para instrução de oficiais de manutenção da paz, bem como de uma brigada multinacional, formada por 5000 efectivos e preparada para ser destacada no prazo de 30 a 90 dias. Tal não invalidaria o estabelecimento de uma força militar de reserva estratégica, que possa ser prontamente mobilizada sempre que for preciso avançar para zonas de conflito. Tal muito menos invalidaria que a autorização das missões pelo Conselho de Segurança fosse dada apenas depois de assegurados os meios militares.

Ainda neste domínio das missões de paz, a principal inovação reside na constituição de uma Comissão intergovernamental da consolidação para a Paz e Desenvolvimento. Especialmente vocacionada para o *peace-building* e

inicialmente proposta por Durão Barroso (ainda como chefe do governo Português) e por Joaquim Chissano (na qualidade de Presidente da República de Moçambique), foi rapidamente adoptada por Annan. O objectivo é sobretudo o de colmatar uma lacuna importante para a resolução de conflitos que é a consolidação efectiva dos acordos de paz, evitando um regresso à violência e assistindo os países na fase pós-conflito a reerguerem o seu tecido político, social e económico. Nesta matéria, a divisão entre os Estados-membros é se quem a controlar será a AG, o CS e/ou o CES. De facto, os EUA querem que o Conselho de Segurança tenha o controlo deste novo órgão, enquanto que os PVD querem que ele dependa da AG, onde têm maioria de assento.

Falando de PVD, falemos de desenvolvimento e Segurança Humana, uma outra área para a qual têm sido apresentadas também propostas de reforma consideráveis. Desde logo, defende-se a imposição de prazos mais rígidos para cumprir os ODM, sob o risco de falharem na sua prossecução, reforçando o aumento de 0.7% do PIB dos países ricos para a ajuda aos PVD e alívio da dívida aos países mais pobres, bem como o incremento da liberalização do comércio.

Outra proposta curiosa tem ido no sentido de elevar o CES a um estatuto semelhante ao do CS, o que poderá indiciar um maior poder de acção e coordenação, por exemplo, de um sistema de alerta precoce de catástrofes naturais; da mobilização de novos recursos para a luta contra o VIH/Sida, a tuberculose e a malária; do estabelecimento de um programa estável de controlo das emissões de gases com efeito de estufa depois da expiração do protocolo de Quioto, em 2012; ou do reforço do fundo central renovável das Nações Unidas para emergências e maior rapidez e segurança no auxílio humanitário.

O penúltimo tema alvo de reforma que importa aqui analisarmos é o da segurança e terrorismo internacional. Neste sentido, têm-se multiplicado esforços para convergir para a condenação categórica por todos os Estados-membros do terrorismo sob todas as suas formas e manifestações, independentemente do lugar onde os actos de terrorismo sejam cometidos, dos motivos que os determinem e de quem sejam os seus autores. Um apelo firme tem sido também desenvolvido de modo a se avançar para uma Convenção Global sobre Terrorismo e a um acordo sobre a elaboração de uma Estratégia Mundial contra o Terrorismo que enfraqueça os terroristas e reforce a Comunidade Internacional.

Têm-se revelado infrutíferos os acordos para uma nova definição de terrorismo que contemple “qualquer acto que possa causar danos ou a morte de civis e inocentes ou destinado a intimidar governos, populações ou organizações internacionais”. De facto, Kofi Annan propôs que “matar civis para atingir objectivos políticos constitua um acto terrorista”, “injustificável” em qualquer circunstância, o que conta com o apoio dos EUA e da UE mas a oposição dos países islâmicos, que querem acrescentar o direito a resistir à ocupação estrangeira sob pressão palestina.

Por outro lado, os impasses colocam-se no entendimento da proliferação e o risco dos terroristas obterem armas não convencionais como as maiores ameaças à paz e à segurança internacionais. Os EUA e as potências nucleares querem eliminar uma referência ao seu próprio desarmamento nuclear e a Europa quer pôr a tónica na não proliferação e não no desarmamento.

Por fim, o último tópico de referência para a reforma da ONU prende-se com os Direitos Humanos, uma área incontornável de intervenção. A primeira grande proposta que temos vindo a testemunhar parece ir no sentido da constituição de um Fundo para a Democracia, financiado pelas contribuições voluntárias dos Estados, para apoiar países em processo de transição democrática ameaçados por graves carências de meios materiais e financeiros.

Para além disso, uma segunda proposta vai no sentido não de criar de raiz mas sim de substituir a actual Comissão dos Direitos Humanos (criada em 1946, com sede em Genebra e composta por 53 membros) por um novo Conselho de Direitos Humanos. A configuração desta nova entidade ficaria remetida para uma futura resolução da AG, recusando assento aos países prevaricadores (exemplos de Cuba, Líbia ou Zimbabué).

Este Conselho seria eleito por maioria de 2/3 para impedir ou dificultar a eleição de tais países violadores, tendo em conta o desempenho dos países candidatos em matéria de Direitos Humanos para reforçar a autoridade e credibilidade do conselho. Este Conselho pressupõe também um funcionamento permanente de modo a conferir-lhe maior visibilidade e capacidade de actuação (a Comissão actual só funciona algumas semanas por ano, adian-do muitas questões de um ano para outro). A cooperação com o Tribunal Penal Internacional sairia também reforçada.

Mais uma vez repetem-se os impasses e a dimensão menor deste órgão e os membros que a irão compor estão no centro de uma disputa entre os Estados-membros. O Irão, a Bielorrússia, a Birmânia e o Vietname já se opuseram

à ideia, bem como a Venezuela, a Cuba, Síria e Paquistão. Os países em desenvolvimento não concordam com a redução do Conselho, nem com a designação dos seus membros por dois terços de votos na AG.

Uma terceira e última expressão de reforma no âmbito dos Direitos Humanos surge sob a designação de “responsabilidade de proteger”. Trata-se, por outras palavras, da tentativa de responsabilização dos Estados pela protecção dos civis, em relação a actos de genocídio, crimes de guerra, limpeza étnica e crimes contra a humanidade, por intermédio do Conselho de Segurança, quando as autoridades locais mostrarem manifestamente que não estão à altura das suas responsabilidades. Assim, no caso da falha dos Estados em assegurar essa protecção, fica aberto o caminho para a intervenção da Comunidade Internacional através das Nações Unidas. O objectivo é evitar casos como o Ruanda, a Bósnia, Timor ou o Darfur e foi proposta pelo Canadá, rapidamente apoiada pela África do Sul e pelas nações do ocidente.

Os opositores, nomeadamente a Rússia, o Egipto, a Síria, a Índia, o Turquemenistão e o Paquistão, temem que possa dar uma desculpa para intervenções de grandes potências. Por sua vez, os EUA preferem o termo “preparados para agir” a “obrigação de agir”, já que a experiência revela que as intervenções desta natureza têm quase sempre de contar com a sua capacidade militar e as prioridades de segurança da actual administração são outras.

## **9. A Actualidade e Relevância da ONU: Quo Vadis?**

A ONU nunca pretendeu ser um governo mundial mas sim uma plataforma de entendimento onde todos os Estados-membros podem dialogar e concertar acções e posições, independentemente da sua posição geo-estratégica e geopolítica no sistema internacional actual. Ao longo deste manual, pretendeu-se sobretudo revelar esta dimensão de “vox populi” mundial e pacifista que é a marca que melhor caracteriza a ONU perante a sociedade civil actual.

Ao longo dos 60 anos de existência, a ONU tem sabido reinventar-se e a prova disso foram as evoluções positivas da última AG:

- Constituição de uma nova Comissão de consolidação de paz que supervisione os processos de transição de uma situação de conflito para a estabilidade governativa;
- Responsabilidade colectiva de proteger as populações civis ameaçadas pelo genocídio ou crimes de guerra, mesmo se para isso tiver de desrespeitar a soberania de um Estado podendo, em último recurso, conduzir uma acção militar autorizada pelo CS;
- Compromisso de todos os PVD para adoptar planos nacionais para atingir os ODM;
- Acordo de princípio para criar um novo Conselho da ONU para os Direitos Humanos, em 2006;
- Acordo para duplicar o orçamento do gabinete do Alto-Comissário para os Direitos Humanos;

- Criação de uma Comissão de supervisão independente, um gabinete de ética e um acordo para rever as autorizações com mais de cinco anos para eliminar gastos desnecessários.

Com alguns avanços e muitas questões em suspenso, a verdade é que não me parece abusivo afirmar que, 60 anos depois, a ONU sai reforçada como organismo líder nas operações de paz e democratização no mundo e isso é indiscutível. O mundo continua de olhos postos na ONU no que se refere à legalidade e legitimidade da acção dos Estados-membros na cena internacional.

Não podemos ignorar, no entanto, que a ONU tem dependido da vontade soberana dos Estados para essa mesma legalidade e legitimidade, sendo essa porventura a sua maior força aparente transformada em fraqueza óbvia. Os impasses da 60.ª AG da ONU revelam-no mais uma vez:

- Inexistência de qualquer referência à não proliferação e desarmamento nuclear, assim como ao alargamento do Conselho de Segurança;
- No que diz respeito ao terrorismo, ficou a faltar uma definição aceite por todos;
- A substituição da Comissão dos Direitos Humanos por um novo Conselho dos Direitos Humanos foi consagrada em princípio, mas relegada para posteriores negociações<sup>113</sup>. O mesmo aconteceu com a reforma administrativa e de gestão;
- Sobre as alterações climáticas apenas se concluiu que é um problema que tem de ser resolvido;

Acresce ainda a todos estes impasses que os EUA recusam a comprometer-se com a eliminação dos seus arsenais nucleares, quanto à reforma do CS, quanto à definição de terrorismo, bem como quanto a conceder ao SG maior flexibilidade para gerir a ONU. Este facto só por si é evidente para concluirmos do peso e influência desmesurada dos EUA numa organização constituída hoje por 191 Estados e presumivelmente fundada na igualdade soberana dos Estados.

**113** Ao momento da última revisão deste manual este ponto tinha já sido desbloqueado.

Neste sentido, parece-me que as actividades da ONU acabam por tentar convergir também para o *empowerment* de “Nós, os povos”, desafiando-nos diariamente a responder à pergunta “What can I do?” e partir para a acção. De facto, parece-me que muitas das áreas de actuação da ONU hoje sob os alvos de reforma, exigem cada vez mais uma participação mais activa no âmbito da educação para a cidadania, através, por exemplo, do apoio às Organizações não governamentais – qualquer grupo de cidadãos a nível local, nacional ou internacional que desenvolve um trabalho sem fins lucrativos e com um vasto leque de funções, sobretudo no campo social ou humanitário, em áreas como os refugiados, os Direitos Humanos, o desarmamento, a assistência técnica ou médica, os Direitos das mulheres ou a Educação Ambiental.

1995-2005 foi declarada a Década das NU para a educação sobre os Direitos Humanos e a UNESCO declarou 2001 como o Ano Internacional da cultura da paz, proclamando 2001-2010 como a década para a cultura da paz nos seguintes sentidos: respeitar todas as vidas; rejeitar a violência; partilhar a generosidade; ouvir para compreender; preservar o planeta; reinventar a solidariedade.

No hino das NU “Voices for Today”/“Vozes para hoje” (escrito para o vigésimo aniversário das NU), confirma-se a crença que os problemas mundiais só podem ser resolvidos mediante a procura activa da paz e não da guerra, depositando esperanças nos esforços de uma geração poder assegurar um futuro pacífico para as gerações mais novas.

Deste modo, em guisa de súplica, a mensagem que gostaria de reiterar é a mesma do preâmbulo do acto constitutivo da UNESCO: “Como as guerras nascem no espírito dos Homens, é no espírito dos Homens que devem ser erguidas as defesas da paz”.

De facto, a mudança efectiva de uma cultura de guerra para uma cultura de paz só depende mesmo de cada um|a de nós e espera-se que a informação e o olhar atento do mundo contribuam agora para uma acção responsável e solidária a favor de um “nós” Humanamente Global. Porque todos habitamos o mesmo planeta. Todos respiramos o mesmo ar. Todos pensamos nos nossos filhos. E todos somos mortais<sup>114</sup>.

**114** Adaptação das frases finais do filme-documentário de e com Kevin Costner, “13 Dias – Thirteen days”, acerca da Crise dos Mísseis de Cuba, conflito a que já fizemos referência.



## 10. Bibliografia Aconselhada e Utilizada

### Artigos de opinião

ALBUQUERQUE, Catarina, GALVÃO TELES, Patrícia – **ONU – Uma organização para o próximo século?** [em linha] Janus 99-00 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

CABRAL, José Filipe de Moraes – O conflito israelo-palestiniano no pós-11 de Setembro. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 3 (Fevereiro de 2002), p. 86-95.

CHHABRA, Tarun – **UN Summit – a necessary wager** [em linha] [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.fride.org](http://www.fride.org)

CORDEIRO, Carolina – **Motivações, stressores e compatibilidade nas missões na Ex-Jugoslávia** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

CORDEIRO, Carolina – **Portugal e as missões de paz na ex-Jugoslávia I e II** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

DUQUE, José Jorge – **Panorâmica geral das missões de paz** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

Duque, José Jorge – **Cronograma das missões de paz e localização por países** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

DUQUE, José Jorge – **Da decisão política ao teatro de operações** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

EVANS, Gareth – **Where the UN is winning** [em linha] 24 de Outubro de 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em <http://www.crisisgroup.org/home/index.cfm?id=3764>

FERNANDES, Ana Paula – **As ONGD portuguesas na missão das Nações Unidas em Timor-Leste** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005]

Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

FERNANDES, Victor Mesquita – **As forças de segurança nas missões de paz** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

GARCIA LEANDRO, José Eduardo – **A missão MINURSO no Sara Ocidental** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

FONSECA JR, Gelson – A ONU e a questão do terrorismo. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 3 (Fevereiro de 2002), p. 58-61.

GOMES, Ana – Missão em Jacarta. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 2 (Setembro de 2001), p. 153-168.

GOMES, Ana – **ONU – reforma e alargamento do Conselho de Segurança** [em linha] Janus 99/00 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

GONÇALVES PEREIRA, Graça – A ONU e os desafios globais. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 7 (Setembro de 2004), p. 92-103.

GREENSTOCK, Sir Jeremy – The fight against terrorism: The UN's contribution in a changed world. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 3 (Fevereiro de 2002), p. 51-57.

JESUS, José Manuel Duarte de – Sistema Internacional e ONU – em crise? **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 8 (Julho de 2005), p. 41-51.

MAHMOUD, Youssef – Post-conflict peacebuilding: Reflections on the United Nations experience in Guinea-Bissau. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 1 (Março de 2001), p. 84-89.

MALONE, David, M – The Security Council in the post-Cold War era: boom and bust? **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 4/5 (Março de 2003), p. 7-31.

MENDES, João Maria – **Modelos onusianos para o Iraque da “transição”** [em linha] Janus 2004 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

MOITA, Madalena – **A presença portuguesa na ONUMUZ em Moçambique** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

MOITA, Madalena – **Portugal nas operações de apoio à paz em Angola** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

MONTEIRO, António – **A articulação entre agentes diplomáticos e missões de paz** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

MONTEIRO, António – O Conselho de Segurança e a libertação de Timor-leste. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 1 (Março de 2001), p. 5-39.

NEGREIROS, Joaquim Trigo de – **Portugal no Conselho de Segurança da ONU** [em linha] Suplemento Especial Forças Armadas Portuguesas, Janus 1998 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

Nobre, Fernando – **A “razão humanitária” e a participação portuguesa** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

PALMA, Elisabete Cortes – **Portugal em Timor-Leste: INTERFET e UNTAET** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

PALMA, Elisabete Cortes – **Portugal em Timor-Leste: da UNTAET à UNMISSET** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

RODRIGUES, Almiro – Um olhar sobre o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 2 (Setembro de 2001), p. 71-81.

SANTOS PEREIRA, Carlos – **Os jornalistas portugueses e a experiência dos Balcãs** [em linha] Janus 2005 [Consult. 20 de Novembro de 2005] Disponível em [www.janus.pt](http://www.janus.pt)

VIEIRA DE MELLO, Sérgio – A consciência do mundo – a ONU diante do irracional na história. **Revista Negócios Estrangeiros**. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros. n.º 2 (Setembro de 2001), p. 53-70.

## Comunicações

“A ONU, a paz e a segurança internacionais”, comunicação de Santa Clara Gomes, último Embaixador Português na ONU, na conferência sobre os 60 anos da ONU. Organização do núcleo de Relações Internacionais da Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra. 8 de Novembro 2005.

### **Livros**

BONIFACE, Pascal – **Atlas das Relações Internacionais**. Lisboa: Plátano Editora, 1999.

BRANCO, Carlos Martins, GARCIA, Francisco Proença – **Os Portugueses nas Nações Unidas – os 60 Anos da ONU**. Lisboa: Prefácio, 2005.

CHAUMONT, Charles – **A ONU**. Oeiras: Margens (edição original de Paris: PUF – Presses Universitaires de France), 1992 (1957).

FALK, Richard – *The United Nations and Cosmopolitan Democracy: bad dream, utopian Fantasy, Political project* in ARCHIBUGI, Daniele, HELD, David – **Reimagining Political Community: studies in Cosmopolitan democracy**. Cambridge: Polity Press, 1998, p.309-331.

FISAS, Vicenç – **Cultura de paz y gestion de conflictos**. Barcelona: Icaria, 1998.

GUZMÁN, Vicent Martínez – **Filosofia para hacer las paces**. Castello: Icaria, 2001.

KELMAN, Herbert C. – *Transforming the relationship between former enemies: a social-psychological analysis*, in ROTHSTAN, Robert, **After the peace. Resistance & Reconciliation**. Boulder: Lynne Rienner Publishers Inc., 1999, Cap. 8, p. 193-205.

KISSINGER, Henry – **Diplomacia**. Lisboa: Gradiva, 1996 (1994).

MOREIRA, Adriano – **Teoria das Relações Internacionais**. Coimbra: Almedina, 1997.

RIBEIRO, Manuel de Almeida – **A Organização das Nações Unidas**. Coimbra: Livraria Almedina, 1998.

VAISSE, Maurice – **As Relações Internacionais desde 1945**. Lisboa: Edições 70, 1996.

### **Filmografia**

“A Intérprete – The Interpreter”

TEMÁTICAS PRINCIPAIS: Bastidores da ONU, Resolução de Conflitos, República Democrática do Congo, Julgamentos Internacionais

Filme de Sydney Pollack, com Nicole Kidman e Sean Penn nos principais papéis.

*EUA, 2005, Universal Studios*

“AMOR SEM FRONTEIRAS – BEYOND BORDERS”

TEMÁTICAS PRINCIPAIS: Ajuda Humanitária, Refugiados e Deslocados Internos, Resolução e Reconstrução pós-conflito, Desminagem e Desarmamento  
Filme de Martin Campbell, com Angelina Jolie e Clive Owen nos principais papéis

*EUA, 2003, Paramount Pictures*

“A NOIVA DA SÍRIA – THE SYRIAN BRIDE”

TEMÁTICAS PRINCIPAIS: Guerra dos seis dias de 1967 e a importância estratégica dos Montes Golã, Cruz Vermelha Internacional

Filme de Eran Riklis, com Clara Khoury e Derar Sliman nos principais papéis  
*Israel, 2004*

“CERCADOS – BLACK HAWK DOWN”

TEMÁTICAS PRINCIPAIS: Genocídio no Ruanda

Filme de Ridley Scott, com Josh Hartnett, Ewan McGregor, Eric Bana e Orlando Bloom nos principais papéis

*EUA, 2001*

“CRIANÇAS INVISÍVEIS – ALL THE INVISIBLE CHILDREN”

TEMÁTICAS PRINCIPAIS: Crianças soldado, UNICEF, Crianças, HIV/SIDA, Pobreza, Toxicodependência, Conflitos armados

Co-produção internacional com sete curtas metragens assinadas por Mehdi Charef, Emir Kusturica, Spike Lee, Katia Lund, Jordan Scott e Ridley Scott, Stefano Veneruso e John Woo.

MK Film Productions em co-produção com a RAI CINEMA, com o apoio da Agência Italiana de Cooperação para o Desenvolvimento e o patrocínio do Banco UniCredit, com as receitas a reverterem em partes iguais para a UNICEF e o World Food Program

*2006*

“FIEL JARDINEIRO – THE CONSTANT GARDENER”

TEMÁTICAS PRINCIPAIS: A ONU e o auxílio humanitário na área da saúde, a indústria farmacêutica, falsificações e acesso a medicação

Filme de Fernando Meirelles, com Ralph Fiennes e Rachel Weisz nos principais papéis.

*Grã-Bretanha, 2005*

“HOTEL RUANDA – HOTEL RWANDA”

TEMÁTICAS PRINCIPAIS: Refugiados, Missões de paz das NU, Genocídio no Ruanda

Filme de Terry George, com Don Cheadle, Joaquin Phoenix, Nick Nolte e Jean Reno nos principais papéis

*EUA, 2004, United Artists*

“TESTEMUNHOS DE SANGUE – SHOOTING DOGS”

TEMÁTICAS PRINCIPAIS – Genocídio no Ruanda

Filme de Michael Caton-Jones, com John Hurt, Hugh Dancy, Claire-Hope Ashitey, David Gyasi, Dominique Horwitz e Nicola Walker nos principais papéis

*Alemanha/Grã-Bretanha, 2005*

**Documentação oficial das nações unidas**

ALTO COMISSARIADO DAS NAÇÕES UNIDAS PARA OS REFUGIADOS – **A situação dos Refugiados no mundo – cinquenta anos de acção humanitária, 2000.**

ANNAN, Kofi – Relatório “**Nós os povos**”. Nova Iorque: Departamento de informação pública das Nações Unidas, 2000.

ANNAN, Kofi – Relatório **Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos**. Nova Iorque: Departamento de informação pública das Nações Unidas, 2000.

ANNAN, Kofi, **Renewing the United Nations: a programme for reform**. Nova Iorque: Departamento de informação pública das Nações Unidas, 2000.

BASIC FACTS ABOUT THE UNITED NATIONS. Nova Iorque: Departamento de informação pública das Nações Unidas, 2003.

BERISTAIN, Carlos Martín – El papel de la memoria colectiva en la reconstrucción de sociedades fracturadas por la violencia, *in* AAVV, **Guerra y desarrollo: la reconstrucción post-conflicto**. UNESCO, 2002.

Declaração sobre uma Cultura da Paz e respectivo Programa de Acção para uma Década Internacional para uma Cultura da Paz e da Não-violência para as Crianças do Mundo (2001-2010) – Resolução 53/243 da Assembleia-geral das Nações Unidas (6 de Outubro de 1999).

### Sites

<http://hrea.org/pubs/HREresourcebook> (The Human Rights Education Resourcebook)

<http://rights.amnesty.org> (Human Rights Caravan: Amnesty International)

[www.acime.gov.pt](http://www.acime.gov.pt) (ACIME – Alto Comissariado para a Imigração e Minorias Étnicas)

[www.acnur.org](http://www.acnur.org) (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – em Espanhol)

[www.ahrchk.net](http://www.ahrchk.net) (Asian Human Rights Commission)

[www.amnesty.org](http://www.amnesty.org) (Amnesty International)

[www.amnesty-volunteer.org/usa/education](http://www.amnesty-volunteer.org/usa/education) (Human Rights Education – Amnesty International)

[www.amnistia-internacional.pt](http://www.amnistia-internacional.pt) (Amnistia Internacional – Secção Portuguesa)

[www.arabhra.org](http://www.arabhra.org) (The Arab Association for Human Rights)

[www.cidadevirtual.pt/acnur](http://www.cidadevirtual.pt/acnur) (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – em Português)

[www.cnc.pt](http://www.cnc.pt) (Centro Nacional de Cultura)

[www.cnj.pt](http://www.cnj.pt) (Conselho Nacional para a Juventude)

[www.coe.int](http://www.coe.int) (Conselho da Europa)

[www.coe.int/T/E/Commissioner\\_H.R/Communication\\_Unit/](http://www.coe.int/T/E/Commissioner_H.R/Communication_Unit/) (Comissão Europeia dos Direitos Humanos)

[www.coe.int/t/E/human\\_rights/ecri/](http://www.coe.int/t/E/human_rights/ecri/) (European Commission against Racism and Intolerance)

[www.cpr.pt](http://www.cpr.pt) (Conselho Português para os Refugiados)

[www.cpt.coe.int](http://www.cpt.coe.int) (CPT – European Committee for the Prevention of Torture and Inhuman or Degrading Treatment or Punishment)

[www.creativity.net/KidCast](http://www.creativity.net/KidCast) (KidCast for Peace – Creativity Café)

[www.crin.org](http://www.crin.org) (Child Rights Information Network)

[www.cruzvermelha.pt](http://www.cruzvermelha.pt) (Cruz Vermelha Portuguesa)

[www.cwis.org](http://www.cwis.org) (Center for World Indigenous Studies)

[www.derechos.org/human-rights/world.html](http://www.derechos.org/human-rights/world.html) (Derechos – Human Rights around the World)

[www.dhnet.org.br/direitos/deconu/artigos](http://www.dhnet.org.br/direitos/deconu/artigos) (Declaração Universal da ONU em Multimédia)

[www.disabilityresources.org](http://www.disabilityresources.org) (Disability Resources on the Internet)

[www.dpi.org](http://www.dpi.org) (Disabled Peoples' International)

[www.echr.coe.int](http://www.echr.coe.int) (Tribunal Europeu dos Direitos Humanos)

[www.errc.org](http://www.errc.org) (European Roma Rights Center)

[www.etan.org](http://www.etan.org) (East Timor Action Network)

[www.etra.zip.com.au](http://www.etra.zip.com.au) (East Timor Relief Association)

[www.europa.eu.int](http://www.europa.eu.int) (União Europeia)

[www.europa.eu.int/comm](http://www.europa.eu.int/comm) (Comissão Europeia)

[www.europarl.eu.int](http://www.europarl.eu.int) (Parlamento Europeu)

[www.fao.org](http://www.fao.org) (FAO)

[www.fidh.org](http://www.fidh.org) (International Federation for Human Rights)

[www.fundacao-ami.org](http://www.fundacao-ami.org) (AMI – Assistência Médica Internacional)

[www.gddc.pt](http://www.gddc.pt) (Gabinete de Documentação e Direito Comparado – Procuradoria Geral da República)

[www.gddc.pt/direitos-humanos/50anos-decl-univ-dh/comissao-nacional.asp](http://www.gddc.pt/direitos-humanos/50anos-decl-univ-dh/comissao-nacional.asp) (Comissão Nacional para as Comemorações do 50º Aniversário da DUDH)

[www.hcrfrance.org](http://www.hcrfrance.org) (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – em Francês)

[www.hrea.org](http://www.hrea.org) (Human Rights Education Associates)

[www.hrea.org/pubs/EvaluationGuide](http://www.hrea.org/pubs/EvaluationGuide) (Evaluation in the Human Rights Education Field: Getting Started – HREA)

[www.hri.ca](http://www.hri.ca) (Human Rights Internet)

[www.hrusa.org](http://www.hrusa.org) (Human Rights Resource Center)

[www.hrw.org](http://www.hrw.org) (Human Rights Watch)

[www.hrweb.org/resource.html](http://www.hrweb.org/resource.html) (Human Rights Web)

[www.humanaglobal.org](http://www.humanaglobal.org) (HUMANA GLOBAL)

[www.icao.org](http://www.icao.org) (ICAO/OACI)

[www.icj-cij.org](http://www.icj-cij.org) (Tribunal Internacional de Justiça)

[www.icrc.org](http://www.icrc.org) (ICRC – International Committee of the Red Cross)

[www.icrw.org](http://www.icrw.org) (International Center for Research on Women)

[www.ifad.org](http://www.ifad.org) (IFAD/FIDA)

[www.ifex.org](http://www.ifex.org) (IFEX – International Freedom of Expression exchange)

[www.ifj.org](http://www.ifj.org) (IFJ – International Federation of Journalists)

[www.igc.org/home/womensnet](http://www.igc.org/home/womensnet) (WomensNet)  
[www.iie.min-edu.pt](http://www.iie.min-edu.pt) (Instituto de Inovação Educacional do Ministério de Educação)  
[www.ilo.org](http://www.ilo.org) (OIT/ILO)  
[www.imf.org](http://www.imf.org) (IMF/FMI)  
[www.imo.org](http://www.imo.org) (IMO/OMI)  
[www.itu.int](http://www.itu.int) (ITU/UIT)  
[www.janusonline.pt](http://www.janusonline.pt) (Dossier ONU com artigos vários da revista Janus)  
[www.msf.org](http://www.msf.org) (Médecins Sans Frontières)  
[www.ohchr.org](http://www.ohchr.org) (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos ou ACNUDH)  
[www.omct.org](http://www.omct.org) (World Organization Against Torture)  
[www.onuportugal.pt](http://www.onuportugal.pt) (Centro de Informação das Nações Unidas – Lisboa)  
[www.osce.org](http://www.osce.org) (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa)  
[www.osce.org/hcnm](http://www.osce.org/hcnm) (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – Alto-Comissário para as Minorias Nacionais)  
[www.osce.org/odihr](http://www.osce.org/odihr) (Organização para a Segurança e Cooperação na Europa – Gabinete para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos)  
[www.plataformaongd.pt](http://www.plataformaongd.pt) (ONGD – Plataforma Portuguesa das Organizações Não-Governamentais para o Desenvolvimento)  
[www.refugeesinternational.org](http://www.refugeesinternational.org) (Refugees International)  
[www.reliefweb.int](http://www.reliefweb.int) (ReliefWeb)  
[www.religiousfreedom.com](http://www.religiousfreedom.com) (International Coalition for Religious Freedom)  
[www.runic.org](http://www.runic.org) (Centro Regional Europeu das Nações Unidas)  
[www.runic-europe.org/portuguese/uninfo/MDGs/millenniumproject.html](http://www.runic-europe.org/portuguese/uninfo/MDGs/millenniumproject.html) (Objectivos de desenvolvimento do Milénio)  
[www.savethechildren.org](http://www.savethechildren.org) (Save the Children)  
[www.sipri.se](http://www.sipri.se) (Stockolm International Peace Research Institute)  
[www.tve.org](http://www.tve.org) (Human Rights Online – TVE: Television Trust for the Environment)  
[www.uc.pt/Timor/TimorNet.html](http://www.uc.pt/Timor/TimorNet.html) (TimorNet)  
[www.udhr.org](http://www.udhr.org) (Universal Declaration of Human Rights 50th Anniversary)  
[www.umn.edu/humanrts/links/links.htm](http://www.umn.edu/humanrts/links/links.htm) (University of Minnesota)  
[www.un.org](http://www.un.org) (Site oficial das Nações Unidas)  
[www.un.org/cyberschoolbus/humanrights](http://www.un.org/cyberschoolbus/humanrights) (Human Rights in Action – United Nations CyberSchoolBus)  
[www.un.org/Depts/dpi/decolonization/main.htm](http://www.un.org/Depts/dpi/decolonization/main.htm) (Descolonização)  
[www.un.org/Depts/dpko/index.asp](http://www.un.org/Depts/dpko/index.asp) (Missões actuais de paz)

[www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset](http://www.un.org/Depts/dpko/missions/unmiset) (UNMISET – United Nations Mission of Support in East Timor)

[www.un.org/documents/sc](http://www.un.org/documents/sc) (Conselho de Segurança)

[www.un.org/documents/st](http://www.un.org/documents/st) (Secretariado)

[www.un.org/documents/tc](http://www.un.org/documents/tc) (Conselho de Tutela)

[www.un.org/french/hr](http://www.un.org/french/hr) (Os Direitos Humanos para as Nações Unidas – em Francês)

[www.un.org/french/icc](http://www.un.org/french/icc) (Conferência das Nações Unidas para o estabelecimento do Tribunal Criminal Internacional, 15 Junho-17 Julho 1998, Roma, Itália, em Francês)

[www.un.org/ga](http://www.un.org/ga) (Assembleia Geral)

[www.un.org/icty](http://www.un.org/icty) (International Criminal Tribunal for the former Yugoslavia)

[www.un.org/law](http://www.un.org/law) (Internacional Law – United Nations)

[www.un.org/law/icc](http://www.un.org/law/icc) (Rome Statute of the International Criminal Court)

[www.un.org/peace](http://www.un.org/peace) (Manutenção da paz e da segurança internacionais)

[www.un.org/rights](http://www.un.org/rights) (Os Direitos Humanos para as Nações Unidas – em Inglês)

[www.un.org/rights/](http://www.un.org/rights/) (Direitos Humanos)

[www.un.org/spanish/hr](http://www.un.org/spanish/hr) (Os Direitos Humanos para as Nações Unidas – em Espanhol)

[www.un.org/womenwatch](http://www.un.org/womenwatch) (Women Watch: Nações Unidas)

[www.unaids.org](http://www.unaids.org) (UNAIDS)

[www.unCDF.org](http://www.unCDF.org) (UNCDF/FNUDC)

[www.unctad.org](http://www.unctad.org) (UNCTAD/CNUCED)

[www.undp.org](http://www.undp.org) (UNDP/PNUD)

[www.unep.org](http://www.unep.org) (UNEP/PNUA)

[www.unesco.org](http://www.unesco.org) (UNESCO)

[www.unesco.web.pt](http://www.unesco.web.pt) (Comissão Nacional da UNESCO)

[www.unfpa.org](http://www.unfpa.org) (UNFPA/FNUAP)

[www.unhabitat.org](http://www.unhabitat.org) (UN-HABITAT)

[www.unhchr.ch](http://www.unhchr.ch) (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – em Inglês)

[www.unhchr.ch/french/hchr\\_un\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/hchr_un_fr.htm) (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – em Francês)

[www.unhchr.ch/french/html/50th/50anniv\\_fr.htm](http://www.unhchr.ch/french/html/50th/50anniv_fr.htm) (50.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos – em Francês)

[www.unhchr.ch/html/50th/50anniv.htm](http://www.unhchr.ch/html/50th/50anniv.htm) (50.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos – em Inglês)

[www.unhchr.ch/spanish/hchr\\_un\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/hchr_un_sp.htm) (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos – em Espanhol)

[www.unhchr.ch/spanish/html/50th/50anniv\\_sp.htm](http://www.unhchr.ch/spanish/html/50th/50anniv_sp.htm) (50.º Aniversário da Declaração Universal dos Direitos Humanos – em Espanhol)

[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) (Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados – em Inglês)

[www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch) (UNHCR/ACNUR)

[www.unicef.org](http://www.unicef.org) (UNICEF)

[www.unicef.pt](http://www.unicef.pt) (UNICEF – Comité Português)

[www.unicri.it](http://www.unicri.it) (UNICRI)

[www.unido.org](http://www.unido.org) (UNIDO/ONUDI)

[www.unifem.org](http://www.unifem.org) (UNIFEM/FNUDM)

[www.un-instraw.org](http://www.un-instraw.org) (INSTRAW)

[www.unitar.org](http://www.unitar.org) (UNITAR)

[www.unmillenniumproject.org/](http://www.unmillenniumproject.org/) (Objectivos de Desenvolvimento do Milénio)

[www.unodc.org](http://www.unodc.org) (UNDCP)

[www.unops.org](http://www.unops.org) (UNOPS)

[www.unpo.org](http://www.unpo.org) (Unrepresented Nations and Peoples Organisation)

[www.unrisd.org](http://www.unrisd.org) (UNRISD)

[www.unssc.org](http://www.unssc.org) (UNSSC)

[www.unu.edu](http://www.unu.edu) (UNU)

[www.uottawa.ca/hrrec](http://www.uottawa.ca/hrrec) (Human Rights Research and Education Centre – University of Ottawa)

[www.upo.int](http://www.upo.int) (UPU)

[www.webactive.com](http://www.webactive.com) (WebActive)

[www.wethepeoples.org](http://www.wethepeoples.org) (We The Peoples – Relatório)

[www.wfp.org](http://www.wfp.org) (WFP/PAM)

[www.who.int](http://www.who.int) (WHO/OMS)

[www.wipo.int](http://www.wipo.int) (WIPO/OMPI)

[www.wmo.ch](http://www.wmo.ch) (WMO/OMM)

[www.worldbank.org](http://www.worldbank.org) (World Bank/Banco Mundial)

[www.world-tourism.org](http://www.world-tourism.org) (WTO/OMT)

[www1.umn.edu/humanrts/edumat](http://www1.umn.edu/humanrts/edumat) (Human Rights Education Material Resources – Human Rights Resource Center)

[www1.umn.edu/humanrts/hrcenter.htm](http://www1.umn.edu/humanrts/hrcenter.htm) (Human Rights Center – University of Minnesota)

### ANEXO 3. **Datas Oficiais Celebradas pelas Nações Unidas**<sup>115</sup>

#### **Décadas Internacionais Celebradas pelas Nações Unidas**

1960-1970 – Primeira Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento

1970-1980 – Década para o Desarmamento

1970-1980 – Década Internacional da Exploração dos Oceanos

1970-1980 – Segunda Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento

1973-1983 – Década de Acção para Combater o Racismo e a Discriminação Racial

1976-1985 – Década das Nações Unidas para a Mulher: Igualdade, Desenvolvimento e Paz

1978-1988 – Década dos Transportes e das Comunicações em África

1980-1990 – Década do Desenvolvimento Industrial de África

1980-1990 – Segunda Década para o Desarmamento

1983-1993 – Segunda Década de Acção para Combater o Racismo e a Discriminação Racial

1985-1996 – Década dos Transportes e das Comunicações para a Ásia e o Pacífico

1988-1997 – Década Mundial para o Desenvolvimento Cultural

1990-1999 – Década Internacional para a Redução das Catástrofes Naturais

1990-1999 – Terceira Década para o Desarmamento

1990-1999 – Década das Nações Unidas para o Direito Internacional

1990-2000 – Década Internacional pela Eliminação do Colonialismo

1991-2000 – Quarta Década das Nações Unidas para o Desenvolvimento

1991-2000 – Segunda Década das Nações Unidas dos Transportes e das Comunicações em África

1991-2000 – Década das Nações Unidas contra o Abuso de Drogas

1995-2005 – Década das Nações Unidas para a Educação sobre os Direitos Humanos

2001-2010 – Década das Nações Unidas para Fazer Recuar a Malária nos Países em Desenvolvimento, em Particular em África

2001-2010 – Segunda Década Internacional para a Erradicação do Colonialismo

<sup>115</sup> Fonte: [www.runic-europe.org/portuguese/confeventsport.html#decadesanos](http://www.runic-europe.org/portuguese/confeventsport.html#decadesanos) (adaptado)

2001-2010 – Década Internacional da Promoção de uma Cultura de Não-Violência para Bem das Crianças do Mundo

2003-2012 – Década das Nações Unidas para a Alfabetização: Educação para Todos

2005-2015 – Década das Nações Unidas da Educação para o Desenvolvimento Sustentável

2005-2015 – Década Internacional de Acção, “Água, Fonte de Vida” (início a 22 de Março de 2005)

## **Anos Internacionais Celebrados pelas Nações Unidas**

### **Década de 60**

1959/1960 – Ano Mundial dos Refugiados

1961 – Ano Internacional da Investigação Médica e da Saúde

1965 – Ano Internacional da Cooperação

1967 – Ano Internacional do Turista

1968 – Ano Internacional dos Direitos Humanos

### **Década de 70**

1970 – Ano Internacional da Educação

1971 – Ano Internacional de Acção para Combater o Racismo e a Discriminação Racial

1974 – Ano Mundial da População

1975 – Ano Internacional da Mulher

1978 – Ano Internacional contra o Apartheid (com início a 21 de Março)

1979 – Ano Internacional da Criança

1979 – Ano Internacional de Solidariedade com o Povo da Namíbia

### **Década de 80**

1981 – Ano Internacional dos Deficientes

1982 – Ano Internacional de Mobilização para a Imposição de Sanções contra a África do Sul

1983 – Ano Mundial das Comunicações: Desenvolvimento das Infra-estruturas de Comunicação

1985 – Ano Internacional da Juventude: Participação, Desenvolvimento e Paz

1985 – Vigésimo Quinto Aniversário da Declaração sobre a Concessão de Independência aos Países e Povos Coloniais

1985 – Ano das Nações Unidas

1986 – Ano Internacional da Paz

1987 – Ano Internacional para Abrigo das Pessoas sem Tecto

### **Década de 90**

1990 – Ano Internacional da Alfabetização

1992 – Ano Internacional do Espaço

1993 – Ano Internacional das Populações Indígenas do Mundo

1994 – Ano Internacional da Família

1995 – Ano Internacional da Tolerância

1996 – Ano Internacional para a Erradicação da Pobreza

1998 – Ano Internacional dos Oceanos

1999 – Ano Internacional das Pessoas Idosas

1999 – Centenário da Primeira Conferência Internacional sobre a Paz

### **Década de 2000**

2000 – Ano Internacional para a Cultura da Paz

2000 – Ano Internacional de Acção de Graças

2004 – Ano Internacional para Comemorar a Luta contra a Escravatura e a sua Abolição

2004 – Ano Internacional do Arroz

2005 – Ano Internacional do Microcrédito

2005 – Ano Internacional do Desporto e da Educação Física

2006 – Ano Internacional dos Desertos e da Desertificação

### **Semanas e Dias Internacionais Celebrados pelas Nações Unidas**

1 de Janeiro – Dia Internacional da Paz

8 de Janeiro – Dia Mundial da Alfabetização

20 de Fevereiro – Dia da resistência não violenta

21 de Fevereiro – Dia Internacional da Língua Materna

8 de Março – Dia das Nações Unidas para os Direitos das Mulheres e para a paz internacional

21 de Março – Semana de solidariedade com os povos em luta contra o racismo e a discriminação racial

22 de Março – Dia Mundial da água

23 de Março – Dia Meteorológico Mundial

- 7 de Abril – Dia Internacional de reflexão sobre o genocídio no Ruanda em 1994
- 7 de Abril – Dia Mundial da Saúde
- 23 de Abril – Dia Mundial do livro e dos direitos de autor
- 3 de Maio – Dia Mundial da Liberdade de Imprensa
- 15 de Maio – Dia Internacional das Famílias
- 17 de Maio – Dia Mundial das Telecomunicações
- 21 de Maio – Dia Mundial da Diversidade Cultural para o Diálogo e o Desenvolvimento
- 22 de Maio – Dia Internacional da Diversidade Biológica
- Início a 25 de Maio – Semana de Solidariedade com os Povos dos Territórios Não Autónomos
- 29 de Maio – Dia Internacional dos Soldados da Paz das Nações Unidas
- 31 de Maio – Dia Mundial sem Tabaco
- 4 de Junho – Dia Internacional das Crianças Vítimas Inocentes de Agressão
- 5 de Junho – Dia Mundial do Ambiente
- 17 de Junho – Dia Mundial de luta contra a desertificação e a seca
- 20 de Junho – Dia Mundial dos refugiados
- 23 de Junho – Dia das Nações Unidas para a função pública
- 26 de Junho – Dia Internacional da luta contra o abuso e o tráfico de drogas
- 26 de Junho – Dia Internacional de apoio às vítimas da tortura
- 5 de Julho – Dia Internacional das Cooperativas
- 11 de Julho – Dia Mundial da População
- 9 de Agosto – Dia Internacional das Populações Indígenas
- 12 de Agosto – Dia Internacional da Juventude
- 23 de Agosto – Dia Internacional de recordação do tráfico de escravos e da sua abolição
- 8 de Setembro – Dia Internacional da Alfabetização
- 16 de Setembro – Dia Internacional da Preservação da camada de ozono
- 21 de Setembro – Dia Internacional da Paz
- 3ª Terça-feira de Setembro – Abertura da Assembleia-geral das Nações Unidas
- Durante a última semana de Setembro – Dia Marítimo Mundial
- 1 de Outubro – Dia Internacional das pessoas idosas
- 4 de Outubro – Dia Mundial do Habitat
- 4-10 de Outubro – Semana Mundial do espaço
- 5 de Outubro – Dia Mundial dos professores

- 9 de Outubro – Dia Mundial dos correios
- 10 de Outubro – Dia Mundial da saúde mental
- 13 de Outubro – Dia Internacional para a redução das catástrofes naturais
- 16 de Outubro – Dia Mundial da Alimentação
- 17 de Outubro – Dia Internacional para a erradicação da pobreza
- 24 de Outubro – Dia das Nações Unidas
- 24 de Outubro – Dia Mundial da informação sobre desenvolvimento
- 24-30 de Outubro – Semana do desarmamento
- 6 de Novembro – Dia Internacional para a prevenção da exploração do ambiente em tempo de guerra e de conflito armado
- 16 de Novembro – Dia Internacional da tolerância
- 20 de Novembro – Dia Internacional da Criança
- 20 de Novembro – Dia da industrialização de África
- 21 de Novembro – Dia Mundial da televisão
- 25 de Novembro – Dia Internacional para a eliminação da violência sobre as mulheres
- 29 de Novembro – Dia Internacional da solidariedade com o povo Palestino
- 1 de Dezembro – Dia Mundial da SIDA
- 2 de Dezembro – Dia Internacional da abolição da escravatura
- 3 de Dezembro – Dia Internacional das pessoas com deficiência
- 5 de Dezembro – Dia Internacional dos voluntários para o desenvolvimento económico e social
- 7 de Dezembro – Dia da aviação civil internacional
- 10 de Dezembro – Dia dos Direitos Humanos
- 11 de Dezembro – Dia Internacional das Montanhas
- 18 de Dezembro – Dia Internacional dos Migrantes
- 29 de Dezembro – Dia Internacional da diversidade biológica

**Ontem, Hoje e Amanhã**  
**Um Estudo sobre o Ciclo de Vidas da**  
**Organização das Nações Unidas**

Inês Catarina Mendes Coutinho



## **Índice**

<b>Em Jeito de Introdução...</b>	<b>179</b>
<b>Introdução</b>	<b>181</b>
<b>Enquadramento Teórico</b>	<b>183</b>
O Ciclo de Vida das Organizações	187
Avaliação da Eficácia Organizacional	192
<b>A Reforma da ONU</b>	<b>195</b>
<b>A Reforma da ONU e a Política Externa Portuguesa</b>	<b>199</b>
<b>Considerações Finais</b>	<b>201</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>205</b>



## Em Jeito de Introdução...

Actualmente, pensar a ONU (Organização das Nações Unidas) é reflectir sobre um passado, olhar o presente e projectar o futuro, com todas as vicissitudes que tal acarreta.

Uma dessas especificidades é, no meu entender, o ciclo de vida desta Organização, que atravessa uma fase de crise face ao desenrolar da sua própria história de vida e perante os acontecimentos recentes do mundo actual. Esta crise caracteriza-se pela existência de situações de tensão, conflito e desentendimento entre os diversos países-membros da ONU, cujas consequências se reflectem no equilíbrio e adaptação da organização para fazer face às diversas exigências, quer do meio interno quer do meio externo. De uma maneira geral, parece-me que as tarefas exigidas na actualidade não podem ser realizadas e correspondidas da mesma forma como eram anteriormente, na medida em que as tarefas são diferentes, assim como o exterior é diferente. Perante este cenário, que acarreta desequilíbrio no funcionamento de qualquer organismo e *à posteriori* uma situação de crise, a organização terá que repensar os seus objectivos de intervenção, a sua actuação e sobretudo a sua (re)organização interna. Por isso, tanto se fala na reforma da ONU.

No entanto, há que perspectivar que a palavra crise significa, simultaneamente, dois aspectos: um risco e uma oportunidade. Uma oportunidade no sentido que proporciona um tempo e um espaço de mudança com o objectivo de uma melhor adaptação face às exigências internas e externas da própria organização; um risco, na medida em que, se essa mudança não for realizada, existe o perigo da organização rigidificar a sua actuação comprometendo, assim, a sua adaptação, que é um processo básico e natural de todos os organismos, vivos e não-vivos.

Para mim, realizar este trabalho representou a conciliação de uma abordagem psicológica à perspectiva das Relações Internacionais; reflectir sobre a ONU é ter em conta que esta representa uma organização que está sujeita a processos sociais, grupais, comunicacionais e interpessoais, imprescindíveis para o desenvolvimento e a eficácia da mesma.

Mais concretamente, da “*crise*” que foi saber da obrigatoriedade da realização deste trabalho no âmbito do presente curso, gerou-se uma oportunidade de reflexão sobre um dos processos mais importantes de qualquer organização, ser vivo e/ou família: o seu ciclo de desenvolvimento.

## Introdução

Todos os dias, em muitos locais do mundo, a ONU exerce um papel importante na gestão do dia-a-dia de todas as pessoas, promovendo o desenvolvimento e o respeito pelos Direitos Humanos (DH), sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.

Todos os dias, mesmo sem uma actuação visível, a ONU promove o respeito pelos nossos Direitos, protege o nosso *habitat*, assegura a nossa sobrevivência, potenciando a construção de um mundo sustentado num desenvolvimento que tenha em conta aspectos económicos, sociais e ambientais.

Em suma, a ONU está “infiltrada” em várias áreas do nosso quotidiano. Frequentemente, o seu trabalho passa-nos despercebido, na azáfama do tempo que passa a correr. As suas áreas de actuação são muito diversas: Direitos Humanos e, mais especificamente, os Direitos das Crianças e das Mulheres; desenvolvimento sustentável; combate à fome e à pobreza; saúde; educação; protecção das comunidades autóctones; protecção do ambiente; o uso das telecomunicações; protecção dos refugiados; promoção da paz, entre outras.

Definir o que é a ONU leva-nos a conceptualizações muito vagas, que apontam sobretudo para os seus objectivos e finalidades em detrimento de uma definição plausível, clara e simples. Mas será essa definição passível de ser construída quando se fala da ONU? No meu entender, seria sempre uma definição redutora, demasiado simplista.

Haverá apenas uma ONU, ou várias ONU's? Como se pode definir a ONU, tendo em conta o seu carácter controverso, complexo e multicultural? Terá sido a ONU a mesma ao longo dos tempos, desde a sua criação em 1945? Podemos dizer que a ONU tem sido eficaz? Como podemos avaliar essa eficácia?

Estas são as questões que eu pretendo que sejam equacionadas no presente trabalho, à luz de um Modelo largamente utilizado nas Ciências Sociais e Humanas: a *Teoria Sistémica*, que floresce na década de 40 em resposta à contestação face à Psicanálise e ao Movimento Anti-Psiquiatria e de onde decorre a teoria dos *Ciclos de Vida das Organizações (CVO)*, proposta por Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001).

Devo clarificar que o Modelo Sistémico é fruto de vários acontecimentos históricos e científicos, dos quais vou destacar dois movimentos considerados fundamentais para a compreensão do mesmo: a teoria da Cibernética, proposta por Wiener, em 1948, e a Teoria Geral dos Sistemas, de Ludwig von Bertalanfy, apresentada em 1948. Existem outras ideias, teorias e conceptualizações que promoveram o avançar do pensamento sistémico, a par de um avanço da ciência e da tecnologia. Alguns desses nomes vão sendo mencionados à medida que se desenvolve o enquadramento teórico e onde “se encaixam” as ideias...

Em suma, pretendo reflectir sobre o desenvolvimento da ONU como uma organização e, sobretudo, como um sistema, formado por vários sub-sistemas envoltos num contexto, também ele complexo e susceptível de provocar várias interpretações.

O meu objectivo é mostrar como a ONU pode ser conceptualizada como um **sistema aberto e auto-organizado** e, como tal, sujeito a *feedback* por parte do meio que faz oscilar a sua estrutura e organização; por outro lado, como uma organização, e tendo em conta os ciclos de vida das mesmas, tal como foi descrito por Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001), acredito que a ONU se encontre no **Estádio de adaptação e elaboração da estrutura**. Reflexo da conjuntura deste estágio são as recentes exigências por parte dos países que constituem a ONU para a reestruturação da mesma, no sentido de uma maior descentralização e flexibilidade das estruturas do poder, a par da emergência de novos desafios para o Mundo e, conseqüentemente, para a ONU. Exemplos disso são a luta contra o terrorismo, que ganhou outros “moldes” após o *11 de Setembro*, a emergência de novos direitos, intimamente relacionados com a evolução tecnológica, o reforço dos precedentes de leitura subjectiva da Carta das Nações Unidas (CNU) na adopção dos conceitos de guerra preventiva e preemptiva que, aliados à crise da Guerra do Iraque, fizeram “tremer os alicerces” de uma organização que pretende ser o sustentáculo da Paz e do Desenvolvimento no Mundo.

## Enquadramento Teórico

Em 1948, Robert Wiener publicava o seu trabalho sobre a **Cibernética** em que procurava, através da metáfora das máquinas, definir as regras de funcionamento dos sistemas. Mais concretamente, a Cibernética representa a ciência que estuda os mecanismos de controlo e regulação da informação e comunicação nos sistemas. Neste trabalho, irá ser enfatizado a concepção da cibernética de segunda ordem (2.<sup>a</sup> ordem), relacionada com os processos de auto-organização, autonomia e individualidade dos sistemas.

Em 1968, Ludwig Von Bertalanfy, autor da **Teoria Geral dos Sistemas**, enunciava um conjunto de princípios válidos para diferentes sistemas, fossem eles biológicos, físico-químicos ou sociais.

Estes dois movimentos permitiram a conceptualização da **Teoria Sistémica**, onde é questionada a existência de uma causalidade linear e se enfatiza a procura de outras visões e outros pontos de vista para uma mesma situação. O sistema, devido à sua complexidade, não pode ser visto numa relação de causa-efeito, mas sim tendo em atenção as várias premissas do contexto e as várias inter-relações que no sistema são criados.

Os princípios enunciados por Bertalanfy ficaram conhecidos como as propriedades dos sistemas abertos em geral, que passo a apresentar:

- Propriedade da Totalidade: o todo é mais do que a soma das partes; a influência de um elemento repercute-se em todo o resto;
- Propriedade da Equifinalidade: enfatiza a ideia de relativização em relação à finalidade e ao funcionamento dos sistemas, pois considera que o funcionamento dos mesmos obedece ao princípio que um mesmo fim pode ser alcançado a partir de condições iniciais diferentes e que, de condições iniciais semelhantes podem desencadear-se fins diferentes;

- Propriedade da Retroacção (*feedback*): processo pelo qual, numa sequência causal, um elemento age sobre uma etapa anterior do processo, modificando-lhe o curso ou estrutura; a retroacção é, então, um mecanismo de ligação dos elementos do sistema. Um exemplo desta propriedade é o da comunicação: não existe propriamente um princípio e um fim, ou seja, é impossível delimitar o estímulo e a consequência de uma determinada informação.

Focalizemo-nos, agora, nesta última propriedade, a da **retroacção**. Habitualmente distinguem-se dois tipos de retroacção: a negativa e a positiva.

A retroacção negativa constitui um mecanismo de regulação que permite, de forma auto-correctiva, manter o sistema estável; desta forma, ela corrige os efeitos dos factores, internos ou externos ao sistema, que poderiam modificar o seu equilíbrio. Um exemplo deste tipo de retroacção é o funcionamento do termóstato: regulado para uma determinada temperatura, ele repõe a temperatura prevista todas as vezes que as condições térmicas do meio ambiente se modificam; e fá-lo reduzindo ao mínimo as suas variações. Com efeito, estes movimentos auto-correctivos implicam sempre uma mudança, mas que em nada altera a estrutura e funcionamento do sistema, mantendo o status quo do mesmo. Estas mudanças denominam-se de primeira ordem (1.<sup>a</sup> ordem).

A retroacção positiva introduz no funcionamento do sistema, a noção de mudança qualitativa, possibilitando-lhe o crescimento e a criatividade, permitindo ao sistema atingir um nível superior de complexidade. Estas são as mudanças designadas de 2.<sup>a</sup> ordem, isto é, mudanças que implicam alterações qualitativas no sistema, conduzindo-o a transformações irreversíveis que têm como finalidade promover formas de funcionamento do sistema, mais adequadas às exigências do mesmo e do meio.

Não existe uma correlação directa entre um tipo de retroacção e o seu valor, ou seja, a retroacção positiva não é melhor do que a negativa; ambas são úteis ao sistema e a sua eficácia está intimamente relacionada com a fase do ciclo de vida pelo qual o sistema está a passar.

É a utilização que o sistema faz destas retroacções que as qualifica como úteis ou inúteis para os objectivos e necessidades do sistema. Há alturas em que o sistema, para manter a coerência e a sobrevivência, tem que realizar mudanças de 1.<sup>a</sup> ordem e momentos em que tem de desenvolver mudanças de 2.<sup>a</sup> ordem.

Neste sentido, é de notar como as ideias de Maturana e Varela (*in* Almeida e Costa, 1994), nomeadamente o conceito de “*capacidade auto-organizativa dos sistemas*”, vão dar um contributo decisivo para a compreensão de como

é que os sistemas se transformam (*mudam*) mantendo, no entanto, a sua identidade. Definindo a organização como “a totalidade das relações que definem uma máquina como uma unidade e que determinam a dinâmica das interações e das transformações que podem sobressair do seu carácter unitário” e estrutura como “a totalidade das relações efectivas que mantêm os componentes que integram a máquina concreta num espaço determinado” (*idem*, 106) e considerando que a vida é, simultaneamente, intercâmbio, manutenção e transformação, Maturana e Varela (*ibidem*) desenvolveram, a propósito dos sistemas, o conceito de auto-organização. Os Sistemas Auto-Organizados são dotados de capacidade para promover alterações na sua estrutura, de forma espontânea ou por modificação das condições do meio externo, com vista à estabilidade e manutenção da sua organização. Este movimento potencia a probabilidade de sobrevivência do sistema e o aumento da sua complexidade funcional e organizacional. Desta forma, puderam aliar a estabilidade e a mudança e mostrar como um sistema muda, mantendo a sua organização e transformando a sua estrutura.

A par deste conceito de auto-organização dos sistemas, fruto do aparecimento de novas concepções no âmbito da Cibernética de 2.<sup>a</sup> ordem, está o conceito de *Autonomia* dos sistemas que, em última análise, provocam a sua individualidade e a sua auto-organização. Assim, considera-se que um sistema é autónomo na forma como gere a informação que recebe do exterior. Mais concretamente, a ONU, como um sistema vivo, aberto (no sentido que está em constante comunicação com o exterior, gerindo autonomamente essa informação) pode ser entendida como *informacionalmente aberto* e *organizacionalmente fechado*, isto é, o sistema cria as suas próprias determinações e as suas próprias finalidades, integrando as informações que recebe. Cerne desta questão não é a chegada da informação propriamente dita, mas a riqueza que é poder conceber um sistema que, autónomo e espontaneamente, é capaz de modificar a sua estrutura, de forma a criar as condições necessárias à sua sobrevivência, ou de permanecer idêntico.

Mas, afinal, o que é um **sistema**?

De acordo com Hall e Fagen (*cit. in* Watzlawick, Beavin e Jackson, 1993, 109-110), um sistema é o “conjunto de objectos [e das] relações entre os objectos e os atributos, [sendo que] os objectos são os componentes ou partes do sistema, os atributos são as propriedades dos objectos e as relações dão coesão ao sistema todo (...)”.

Desta forma, a ONU pode ser considerada como um sistema pois, tal como em qualquer outro, também ela:

1. É composta por objectos e respectivos atributos e relações (os Órgãos Constitucionais da ONU são um exemplo do modo como esta é composta por diversos objectos que mantêm relações entre si, previamente estabelecidas e organizadas);
2. Contém sub-sistemas e é contida por diversos outros sistemas, ou supra-sistemas, todos eles ligados de forma hierarquicamente organizada (os diversos comités permanentes e comissões funcionais ou técnicas que integram o Conselho Económico e Social bem como as diversas Agências Especializadas da ONU);
3. Possui limites ou fronteiras que a distinguem do seu meio (a Galáxia Onusiana possui fronteiras com o seu meio exterior, podendo distinguir o que faz parte da organização e o que está para além dela).

No entanto, vejamos outras definições. Marc e Picard (1984, 21, *cit. in* Alarcão, 2000) apresentam uma definição de sistema como o “conjunto de elementos em interacção de tal forma que uma modificação num deles provoca uma modificação de todos os outros”. É de notar as fortes influências do Princípio da Totalidade, que nos falava Bertalanfy (1968), e posteriormente do Princípio Hologramático de Morin (1992, *idem*), que substitui a ideia que “o todo é mais do que a soma das partes”, pela ideia que “o todo é, ao mesmo tempo, mais e menos do que a soma das partes”. Simplificando, o que este princípio reflecte é que não podemos cair no reducionismo de vermos o todo e esquecermo-nos das partes que o constituem; ou, pelo contrário, esquecermo-nos do todo e vermos apenas e somente as partes que o compõem.

Também Morin (1987, *cit. in* Costa, 1999, 56-57) apresenta uma definição de sistema como “uma unidade global organizada de inter-relações entre elementos, acções ou indivíduos”. O autor considera que a organização é a “disposição de relações entre componentes ou indivíduos que produz uma unidade complexa ou sistema, dotada de qualidades desconhecidas ao nível dos componentes ou indivíduos”.

De um modo geral, a organização é o que garante solidez e durabilidade às inter-relações dentro do sistema, apesar de todas as perturbações aleatórias que o mesmo possa sofrer. A organização, ao criar uma unidade (sistema) a partir da diversidade (elementos ou componentes do sistema), cria ordem onde há desordem. Os sistemas vivos, auto-organizados, são, então, capazes

de captar a desordem, de utilizá-la sem se destruírem, de se reorganizarem e de se alimentarem dela, criando a ordem necessária à sua sobrevivência. Nos sistemas vivos, a tendência para uma rápida desordem (entropia) está, pois, inseparavelmente ligada à sua reorganização (neguentropia).

A analogia com a ONU não poderia ser menos inequívoca: a partir da diversidade de países, culturas, línguas e pontos de vista, consegue criar um sistema que permita a união destes elementos numa organização a nível mundial. No trabalho que desenvolve diariamente, o seu principal objectivo, da qual se alicerça a sua sobrevivência, é conseguir captar as informações que lhe chegam do meio exterior (entendendo o meio como o conjunto de todos os elementos que podem provocar modificações na organização do sistema, pois tendo em conta o princípio da totalidade, uma modificação num elemento do sistema provoca modificações nos restantes elementos), gerindo-as tendo em conta a autonomia do sistema, as suas necessidades do momento e as exigências que lhe estão a ser feitas, para que possa adaptar-se a uma realidade que se torna cada vez mais complexa. À medida que o Sistema ONU se desenvolve e se torna mais complexo e completo, o meio vai fazendo cada vez mais exigências adaptativas, às quais terá de ser dada uma resposta adequada para promover a sua sobrevivência como um sistema vivo.

*Mas terá sido a ONU a mesma ao longo dos tempos, desde a sua criação em 1945?*

## **O Ciclo de Vida das Organizações**

Do que tem sido exposto, pode entender-se que as organizações são como os seres vivos: nascem e crescem; algumas desenvolvem-se rapidamente e outras não; algumas têm uma actuação muito mais eficaz do que outras; algumas morrem e novas organizações são formadas (Bilhim, 1996, *cit. in* Carvalho, 2001). É neste contexto da metáfora biológica, que faz sentido ver o desenvolvimento das organizações através de etapas de um ciclo de vida. As organizações são um “sistema aberto” e não estão imunes às mudanças que ocorrem no espaço em que se situam (Carvalho & Gomes, 2000).

O conceito de “ciclo de vida das organizações” (CVO) refere-se à mudança previsível nas organizações, ao longo das suas fases de desenvolvimento. Esta posição, mencionada sobretudo por Cameron & Whetten (1988, *cit. in*

Carvalho, 2001), defende que o desenvolvimento de uma organização segue um curso, estabelecido *à priori*, com etapas sequenciais mais ou menos pré-definidas, e numa progressão natural – nascimento, desenvolvimento, declive e morte (Fernández-Ríos & Sánchez, 1997). Também Bilhim (1986, *cit. in* Carvalho, 2001) descreve um ciclo de vida como um modelo de mudança previsível, transições padronizadas que evoluem ao longo do tempo.

Esta analogia, entre uma organização e um ser vivo, é muito elucidativa. Ajuda a perceber que a primeira, tal como a segunda, tem o seu ciclo de vida, sofre dos problemas e dificuldades inerentes ao seu desenvolvimento. As organizações terão de aprender a enfrentar estes problemas sozinhas, ou necessitarão de ajuda externa profissional. Tal como uma pessoa, portanto.

No entanto, outros autores, no sentido de estudarem as fases de uma organização, utilizam os estudos acerca do desenvolvimento dos grupos, propondo modelos de desenvolvimento dos mesmos muito semelhantes entre eles. Contudo, apesar de existir concordância quanto às semelhanças relativamente aos estádios sequenciais de desenvolvimento dos grupos e, ao nível macro, do desenvolvimento das organizações, existe alguma controvérsia quanto à ideia que as organizações se desenvolvem em fases sequenciais. Dado que as organizações são muito mais complexas que os grupos, é questionável que, ao nível organizacional, se possam aplicar os mesmos processos de mudança. Para alguns autores (Freeman, 1982; Filley & Aldag, 1980, *cit. in* Carvalho, 2001), as mudanças organizacionais não são previsíveis, uma vez que as organizações vão-se adaptando ao longo do tempo, em função do ambiente em que se desenvolvem, não seguindo um padrão estável.

Mas centremo-nos na concepção que defende a existência de estádios sequenciais de desenvolvimento nas organizações e que, tanto o desenho como o comportamento organizacional, pode ser previsível mediante a fase que a organização atravessa. Os referidos estádios ocorrem numa progressão hierárquica, natural, dificilmente invertível e que englobam um conjunto de características internas da organização.

Segundo Fernández-Ríos & Sánchez (1997), existem pelo menos dez modelos diferentes de CVO, que caracterizam os diversos estádios, desde uma orientação cognitiva até uma orientação estrutural e de relações com o ambiente. No entanto, tal como é referido por Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001), todos os autores desses mesmos modelos identificam um conjunto de problemas e características para cada estádio sendo, também apresentados ciclos semelhantes, ainda que designados de modo diferente.

Deste modo, é unânime a aceitação de que cada estágio está associado a uma crise, com determinados problemas típicos e, como refere Greiner (1972, *cit. in* Carvalho, 2001), a resolução destas “crises” só acontece na existência de um movimento em direcção a um nível seguinte. O declínio pode acontecer em qualquer estágio de desenvolvimento, sendo da responsabilidade da gestão preveni-lo. Ainda segundo o mesmo autor, a duração de cada fase está intimamente relacionada com o grau de crescimento da indústria em que a empresa se encontra.

Para Adizes (1989, *cit. in* Carvalho, 2001), o crescimento e o envelhecimento das organizações são manifestados sobretudo na relação entre dois factores: a flexibilidade e o controlo. Assim, o mesmo considera que uma organização “jovem” é aquela que permite uma mudança com uma relativa facilidade, apresentando um baixo nível de controlo. Pelo contrário, uma organização “velha” é aquela em que o seu comportamento é controlável, mas a organização é pouco flexível, não aceitando muito facilmente as mudanças. Apenas quando a organização consegue atingir um ponto de equilíbrio entre a flexibilidade e o controlo, consegue manter a desejabilidade da “juventude” e da “maturidade”.

Uma análise efectuada por Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001)), de forma a sistematizar e agrupar os diferentes modelos de CVO, constatou-se que todos os modelos analisados apontam para quatro estádios de desenvolvimento organizacional: **Estádio empreendedor** ou **Fase empresarial** (também designado por estágio de inovação, nicho ou criatividade); **Estádio colectivo** ou **Fase da colectividade** (alto nível de coesão, compromisso); **Estádio de controlo e formalização** (estabilidade e institucionalização) e **Estádio de adaptação e elaboração da estrutura** (expansão e descentralização).

Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001) caracterizam a primeira fase de desenvolvimento organizacional – **Estádio empreendedor ou empresarial** – como a infância da organização, em que as metas são ainda ambíguas, as funções pouco claras, existindo inúmeras ideias, muita criatividade, inovação e, principalmente, actividades empreendedoras.

A estrutura organizacional é bastante informal, a hierarquia é muito pequena e o planeamento, a coordenação e as metas encontram-se ainda numa fase de desenvolvimento. As políticas e sistemas de procedimento praticamente não existem, sendo o auto-controlo organizacional baixo, mas a flexibilidade da organização elevada. Adizes (1989, *cit. in* Carvalho, 2001) considera que existe um estágio prévio a esta “infância”, designado de “enamoramento” (*courtship*) em que, não existindo a organização fisicamente, a

ênfase reside nas ideias e nas possibilidades de futuro, sendo este período marcado por um grande entusiasmo, paixão e energia, sonhos e expectativas elevadas. Ainda segundo o mesmo autor, os problemas mais comuns deste estágio empreendedor, encontram-se numa grande orientação para a acção não existindo, ou existindo mas com pouca clarificação, um planeamento, regras, procedimentos e políticas. A orientação é feita para os resultados imediatos, verificando-se alguma vulnerabilidade, podendo os problemas desembocarem em crises. Se a organização consegue lidar com estes problemas sem os encarar como crises, e começa a existir alguma estabilidade organizacional, com resultados palpáveis e actividades estáveis, então está pronta para entrar na fase seguinte.

A segunda fase do desenvolvimento organizacional designada por Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001) como o **Estádio da colectividade**, em que já existe uma missão da organização clarificada, com constantes preocupações com a produção e a expansão, estando a organização virada para o mercado. A comunicação é informal e a estrutura interna da organização é flexível, existe um sentimento de família, cooperação e compromisso entre os membros, que procuram dialogar sobre os objectivos e o modo de os alcançar. Existe um forte sentimento de invencibilidade conduzindo, muitas vezes, a que sejam postas em causa as ideias do fundador da organização. Para Adizes (1989, *cit. in* Carvalho, 2001), esta fase é designada por GO-GO – todos se sentem empenhados mas existe já alguma delegação na tomada de decisões, que poderá estar na origem de alguns problemas, pois esta divisão de tarefas não é efectuada com base nas capacidades reais de cada um. A empresa está organizada em torno das pessoas e não das tarefas, onde as primeiras partilham responsabilidades e tarefas sobrepostas. Quinn & Cameron (1983, *cit. in* Carvalho, 2001) salientam que, nesta fase, os membros da organização mostram um forte compromisso para com a mesma, dedicando-lhe muito do seu tempo.

É no terceiro estágio de desenvolvimento organizacional, **Estádio de formalização e controlo** segundo Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001), que se dá a estabilização da estrutura organizacional, com uma maior formalização de regras e regulamentos, preocupação com o planeamento e controlo e na prossecução dos objectivos estabelecidos, mas que tendem a sofrer mudanças. Na procura da Eficiência e Produtividade, diminui-se a inovação característica da fase anterior e os membros procuram ajustar as suas funções para uma eficácia organizacional. Torna-se, então, necessária,

a especialização, a delegação e a coordenação, sem perda de controlo, bem como a gestão eficaz da informação.

Adizes (1989, *cit. in* Carvalho, 2001) considera que é precisamente nas questões de controlo e coordenação que podem surgir os problemas característicos desta fase, sendo que a delegação da autoridade e a possível mudança de liderança e de objectivos, num sentido de maior formalização, podem gerar conflitos entre os membros. A melhor forma de ultrapassar estes problemas e passar ao estágio seguinte, é através de uma sistematização administrativa e de uma institucionalização da liderança. Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001) defendem mesmo que a passagem para a etapa seguinte só se realiza com a aquisição e manutenção estável de recursos.

A quarta fase do desenvolvimento organizacional – **Estádio da elaboração da estrutura** segundo Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001) –, caracteriza-se por um movimento da organização do ambiente externo, com o objectivo de se renovar e/ou expandir, diversificando os seus produtos e serviços e procurando oportunidades de crescimento. O planeamento é feito a longo prazo e os objectivos são claros e aceites por todos os membros da organização. Deste modo, é inevitável uma complexificação da estrutura da organização, exigindo a descentralização da mesma, bem como dos processos de tomada de decisão. Torna-se necessário um equilíbrio entre diferenciação e a integração. Para Adizes (1989, *cit. in* Carvalho, 2001) esta fase é designada por Auge (Prime) e caracteriza-se por um equilíbrio entre flexibilidade e auto-controlo (ponto óptimo). A organização está prestes a atingir uma estabilidade desejada, mas tal poderá significar uma regressão a um estágio anterior, ou mesmo o início do declínio da organização.

O mesmo autor (*idem*) refere que, uma vez alcançada a estabilidade, a organização pode começar a perder flexibilidade, criatividade e “juventude”. As experiências do passado sobrepõem-se às oportunidades do futuro, reaceando a mudança e valorizando as relações interpessoais, num progressivo declínio da flexibilidade.

*Porém, será o Estádio de adaptação e elaboração da estrutura o último estágio? O que acontece depois? Estagnação? Involução? Extinção?*

A grande parte dos autores não faz referência às etapas seguintes ao Estádio de adaptação e elaboração da estrutura, na medida em que, tal como foi

apresentado, a fase seguinte irá depender da resolução engendrada para a crise que despoletou a mudança na organização, estrutura e desenvolvimento do organismo. Torna-se, assim, imprevisível o rumo da mudança que irá ser tomado, pois isso dependerá da criatividade do próprio sistema.

Apenas Adizes (1979,1989, *cit. in* Carvalho, 2001) refere um último estádio, designado por **Declínio das Organizações**. Uma explicação possível pode ser o facto de, nas organizações maduras (depois da elaboração do estádio da estrutura), o ciclo terminar e a mudança tornar-se imprevisível. Segundo Fernández-Ríos & Sánchez (1997, *cit. in* Carvalho, 2001), os únicos estádios previsíveis são os estádios desde o nascimento até à maturidade.

*Podemos dizer que a ONU tem sido eficaz? Como podemos avaliar essa eficácia?*

### **Avaliação da Eficácia Organizacional**

A Eficácia Organizacional (EO) constitui uma preocupação constante no dia-a-dia das organizações. São vários os factores que obrigam as organizações a agir de maneira mais eficaz para conseguirem sobreviver e desenvolverem-se, como por exemplo, a globalização da economia, a internacionalização dos mercados, o poder cada vez maior das associações de consumidores, a facilidade no acesso à informação, o que promove a exigência de elevados níveis de qualidade (Quijano de Arana, 2000, *cit. in* Carvalho, 2001).

Com efeito, os esforços desenvolvidos no sentido de obter elevados padrões de qualidade, de sucesso na mudança, implicam o recurso a critérios ou indicadores de eficácia (Carvalho & Gomes, 2000). Neste sentido, a avaliação da eficácia organizacional desempenha um papel essencial para toda a acção preventiva, correctiva ou de simples manutenção. Sem a avaliação não se pode decidir se a organização é ou não eficaz (Fernández-Ríos & Sánchez, 1997).

Segundo Cameron & Whetten (1988, *cit. in* Carvalho, 2001), em cada umas das etapas diferentes já referidas, os critérios de avaliação da eficácia são também diferentes. Os critérios para avaliar o êxito ou a *performance* de uma organização alteram consoante o estádio de desenvolvimento dessa mesma organização, ou seja, as estratégias e/ou comportamentos que foram apropriados numa determinada fase podem tornar-se ineficazes e até mesmo prejudiciais, numa etapa seguinte. No entanto, pouco se tem investigado acerca do facto dos referidos critérios poderem mudar aleatoriamente ou seguirem um padrão previsível.

O estudo de Quinn & Cameron (1983, *cit. in* Carvalho, 2001) é dos poucos que procura analisar a relação entre CVO e EO tendo-se constatado, a partir dessa investigação, que as mudanças nos critérios dominantes de eficácia organizacional seguem um padrão previsível. No entanto, há que considerar que isto não significa que determinados critérios existam numa fase e desapareçam na fase seguinte. Significa que o que varia é a importância de cada critério em cada fase.

Numa primeira fase de desenvolvimento organizacional, os critérios de eficácia mais valorizados estariam relacionados com a implementação de um modelo inovador, realçando a criatividade, a informalidade e moral como partes integrantes da auto-avaliação da organização e necessitando de recursos. Os critérios de eficácia parecem estar mais relacionados com o modelo dos sistemas abertos e o seu êxito assente na capacidade em manter a flexibilidade, o crescimento, a aquisição de recursos e procura de apoio externo, essenciais para que a organização cresça e se desenvolva.

No entanto, existe uma necessidade para formalizar a organização tornando-se mais importantes, numa segunda fase do desenvolvimento organizacional, os critérios de eficácia referentes ao controlo e ao planeamento e associados ao modelo das relações humanas. Também são importantes, nesta fase, considerar os critérios do desenvolvimento dos recursos humanos, da moral, coesão e satisfação das necessidades.

Relativamente ao terceiro estágio, formalização e controlo, existe uma preponderância dos critérios de eficácia relacionados com o modelo dos processos internos e ainda com o modelo dos objectivos racionais. Deste modo, valorizam-se os critérios de natureza quantitativa, com recurso a medidas de produtividade e de níveis de eficiência.

Na quarta etapa, elaboração da estrutura, a capacidade em lidar e gerir adequadamente o ambiente externo da organização torna-se fulcral para avaliar a eficácia organizacional. Os grupos estratégicos da organização atribuem grande importância à flexibilidade da organização, à capacidade de adquirir recursos bem como de gerir, adequadamente, o crescimento da organização. O modelo dos sistemas abertos, que valoriza a flexibilidade, a aquisição de recursos e o desenvolvimento organizacional, possui nesta etapa a sua maior predominância.

Por último, na fase de declínio, a organização tem muitas semelhanças com a primeira fase do seu desenvolvimento, pelo que o modelo dos sistemas abertos também é adequado para avaliar a sua eficácia organizacional, que poderá levar ao desaparecimento da organização.

Assim, o estudo de Quinn & Cameron (1983, *cit. in* Carvalho, 2001) propõe que, as mudanças nas etapas no CVO, motivadas por pressões externas, são previsíveis, assim como os critérios mais valorizados em cada fase. Deste modo, é possível que a gestão de uma organização preveja e antecipe as mudanças necessárias, para que a eficácia de uma organização não diminua com o decorrer do tempo, nem com as mudanças entretanto efectuadas.

### *Será a Organização das Nações Unidas uma **Organização Eficaz**?*

Aquando do 52.º aniversário do nascimento da ONU, Ribeiro (1998) referia que, “decorridos cinquenta e dois anos sobre a formação das Nações Unidas, será inequívoca a posição de que, apesar de todas as limitações que a prática da Organização pôs a nu, a evolução da sociedade internacional ao longo deste período foi, em grande parte, protagonizada pela Organização, ou pelo menos através desta” (p. 229). Ainda na opinião deste autor (*idem*), os traços fundamentais da evolução da sociedade internacional no período pós-guerra pautaram-se pelos seguintes aspectos:

- A universalização da sociedade internacional evoluindo-se de um “bloco” de países vencedores para uma Organização que visa englobar todos os países do Mundo;
- A evolução permanente do direito internacional com a codificação de domínios importantes;
- A produção de consensos sobre certos direitos e deveres dos Estados, que pode ser designado por “unificação ideológica” (segundo terminologia de Virally; (1972, *cit in* Ribeiro, 1998).
- A construção de mecanismos de cooperação, quer por serem indispensáveis à própria vida da sociedade internacional, quer para dar resposta ao novo quadro de direito ao desenvolvimento;
- O funcionamento, apesar das limitações conhecidas, de um sistema de garantia de paz.

Em jeito de conclusão, e recorrendo à terminologia de Virally (1972, *cit in* Ribeiro, 1998), é possível dizer que a ONU foi, ou tem procurado ser, um instrumento de universalização, de unificação (jurídica, económica e funcional), de desenvolvimento e de pacificação.

## A Reforma da ONU

“A Paz não só é melhor que a Guerra, como infinitamente mais árdua”\*

**Bernard Shaw**

Com a comemoração do 60.º aniversário sobre a assinatura da Carta de São Francisco, que levou à criação da ONU, parece ser comumente aceite que os valores nela defendidos permanecem hoje, seis décadas volvidas, tão válidos e actuais como outrora.

Os objectivos da Organização, acordados após a rendição incondicional do regime nazi mas antes da capitulação do Japão, portanto num contexto histórico em tudo diferente do actual, retêm toda a sua pertinência. A manutenção da paz e da segurança internacionais, o desenvolvimento de relações de amizade entre as nações, baseadas no respeito pelo princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, promovendo e estimulando o respeito pelos Direitos Humanos e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião, são hoje tão válidos como eram em 1945.

Se os valores que levaram à constituição da ONU permanecem, o Mundo, esse, mudou e mudou profundamente. Como tal, terão também de mudar, ou se se preferir, de se actualizarem os mecanismos de aplicação desses princípios.

Neste aclearar do século XXI, a *transformação da ONU* é, pois, um objectivo primordial para assegurar a sua actualidade e relevância.

Na sequência dos trabalhos iniciados em 1995-1996, na altura a decorrer a presidência portuguesa da Assembleia Geral (AG) da ONU (sendo que, à data, Diogo Freitas do Amaral, actual Ministro dos Negócios Estrangeiros do Governo Português, ocupava o cargo de presidente da 50.ª AG), e à luz das

\*“Peace is not only better than war, but infinitely more arduous” (versão original)

recomendações do Painel de Personalidades Eminentíssimas (*High Level Panel on Threats, Challenges and Change*) e do relatório “Sachs” (Declaração do Milénio), o Secretário-geral da ONU, Kofi Annan, avançou com um ambicioso mas equilibrado conjunto de propostas, lançando dessa forma o maior e mais completo projecto de reforma da ONU, desde a sua criação em 1945.

Pela sua extensão e importância, o documento do Secretário-geral, intitulado “*In Larger Freedom*” (“Em maior liberdade”), configura, em grande medida, um autêntico acto refundador da Carta de São Francisco.

Em termos gerais, as propostas de Kofi Annan, socorrendo-se de uma concepção “rooseveltiana” – é de relembrar o famoso discurso de Franklin Delano Roosevelt, “*The Four Freedoms*” (“As quatro liberdades”), perante o Congresso dos Estados Unidos, em Janeiro de 1941 – incidem sobre:

- Desenvolvimento e Combate à Pobreza (a denominada *Freedom from Want*);
- A Segurança (*Freedom from Fear*);
- Os Direitos Humanos (*Freedom to live in dignity*);
- A “máquina institucional” que suporta a Organização, sendo que a reforma do Conselho de Segurança é aquela que está sujeita a maior controvérsia;
- Revisão dos procedimentos internos de gestão do Secretariado da ONU (*Strengthening the UN*).

É de salientar que, em Setembro de 2005, no seu discurso na 60.<sup>a</sup> sessão da Assembleia das Nações Unidas, o Secretário-geral apelou a todos os governantes representantes dos países na AG, para que reconhecessem que a Liberdade é um conceito amplo, que engloba os conceitos de Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos formando, conjuntamente, os três vértices de um triângulo de estreita interdependência. Com efeito, não pode haver desenvolvimento sem segurança, tal como não pode haver verdadeira segurança sem a observância dos valores democráticos e o respeito pelos Direitos Humanos.

É neste sentido que, e ainda durante a mesma sessão, Kofi Annan exortou os mesmos representantes a aprovar o maior plano de reformas desde que a ONU foi fundada, há 60 anos. Para começar, Annan propõe um Conselho de Segurança mais amplo, regras para determinar quando os países podem declarar guerra, reforço nas leis de Direitos Humanos e incentivos

ao comércio internacional com países em desenvolvimento, além de redução da burocracia dentro da própria ONU. Acrescenta ainda que os “líderes têm que sair do terreno das promessas e partir para a acção!”

O projecto de reforma da ONU visa instaurar melhores práticas de gestão e uma maior transparência no funcionamento da organização mundial, depois de uma série de escândalos que puseram em evidência erros de gestão e várias fraudes, nomeadamente no programa humanitário “Petróleo Por Alimentos”, no Iraque.

O ponto mais crítico é, sem dúvida, o que se refere à expansão do Conselho de Segurança, que é composto por cinco membros permanentes, com direito a veto, e 10 não permanentes. Existem duas propostas. Uma delas é aumentar o número de membros fixos para 15, mais nove não permanentes, pois ainda hoje, o Conselho, que é o órgão mais mediático das Nações Unidas, responsável pela Segurança e Paz Internacionais, é constituído em permanência pela Grã-Bretanha, China, França, Rússia e Estados Unidos. A outra opção seria adicionar um quadro de membros rotativos semi-permanentes, proposta que os países do grupo *Uniting for Consensus* (Unidos pelo Consenso), composto por potências médias e liderado pela Itália, rejeitam.

O Brasil, Alemanha, Índia e Japão (os G4), que estão envolvidos numa campanha conjunta para obter quatro assentos permanentes no Conselho, referem que a única maneira de aprovar a primeira reforma é aumentar o número de membros no Conselho acima mencionado. No entanto, a proposta sofre resistência por parte da Coreia do Sul e do Norte (que não aprovam a participação do Japão no Conselho de Segurança), da Itália (que se opõe à entrada da Alemanha), do Paquistão (que está contra a entrada da Índia e do México) e da Argentina (que não aprova a participação do Brasil).

A par desta questão controversa, sobre os países com assento no Conselho de Segurança, Kofi Annan acredita ainda que o mesmo deveria adoptar uma Resolução **criando medidas que determinem quando uma acção militar deve ser autorizada**. O problema ganhou força depois da invasão do Iraque pelos Estados Unidos sem a aprovação do Conselho. **Sobre o terrorismo**, o mesmo refere que não existe nenhum motivo que justifique a morte de civis ou a tentativa de influenciar políticas e acções, sendo este último aspecto uma clara referência às nações árabes e israelitas, que atacam civis em nome da luta contra o terrorismo. **Sobre o desenvolvimento**, o Secretário-geral procurou incentivar os países para o cumprimento dos seus compromissos, de fazer destinar 0,7% de seu Produto Interno Bruto (PIB) à Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD),

a par da tentativa para que os países desenvolvidos perdoem a dívida externa às nações mais pobres. Annan considera também que os países em desenvolvimento devem começar a incrementar acções mais concretas no que diz respeito ao combate ao HIV/SIDA e à erradicação da Pobreza. O Secretário-geral pretende, igualmente, que a **reforma da Comissão de Direitos Humanos**, duramente criticada por não proteger várias nações e pela participação na mesma de países acusados de sérias violações de Direitos Humanos, como o Zimbabwe, Cuba, China e Sudão, possa ser realizada.

Assim, e após um intenso trabalho de negociação que decorreu desde Setembro de 2005, foi aprovada, a *15 de Março de 2006* em AG da ONU, a criação do **Conselho dos Direitos Humanos (CDH)**, que substituirá a Comissão dos Direitos Humanos anteriormente referida, com o objectivo de fortalecer o sistema internacional de protecção e promoção dos Direitos Humanos.

Para este novo organismo, os 47 membros que o constituem dividem-se entre África (13), Ásia (13), Europa do Leste (6), América Latina e Caraíbas (8). Os Estados Unidos, membros da anterior Comissão dos Direitos Humanos, juntamente com outros três países (Israel, Ilhas Marshall e Palau), votaram contra a criação do novo Conselho, por considerar que este não apresenta suficientes reformas no anterior sistema.

Para o actual CDH, pretende-se que existam regras rígidas quanto à eleição dos seus membros e sua actuação, pelo que ficou estabelecido que estes terão de ser eleitos por votação secreta e por maioria em AG, estando a sua intervenção sujeita a análises periódicas. O Conselho irá realizar reuniões de forma regular, estando a primeira agendada para o dia 19 de Junho de 2006. Qualquer membro que seja acusado de violações sistemáticas de Direitos Humanos, pode ser suspenso do Conselho.

## A Reforma da ONU e a Política Externa Portuguesa

Durante a sua intervenção na Conferência do Instituto Diplomático e do Instituto da Defesa Nacional, aquando do 60º aniversário da fundação das Nações Unidas, Freitas do Amaral, na qualidade de Ministro do Estado e dos Negócios Estrangeiros de Portugal, afirmou que a política externa portuguesa relativamente à ONU tem-se pautado desde 1974, por um exercício de continuidade sempre observado pelos diversos governos da República. Em matéria de relações externas, a continuidade e a previsibilidade são bens de alto valor acrescentado.

No plano da política externa, o Governo Português norteia a sua actuação por três valores essenciais, que definem a conduta internacional de qualquer país, que tenha por base os valores da democracia e da igualdade – *o valor da manutenção da paz e segurança internacionais, o valor do primado do Direito Internacional, e o papel cimeiro da Organização das Nações Unidas como instrumento de prossecução daqueles valores.*

Deste modo, e tendo em conta o discurso já referido anteriormente, Freitas do Amaral veiculou que as prioridades do Governo Português, quanto à eminente reforma da ONU, dizem respeito:

Ao estabelecimento da Comissão para a Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*), cuja génese remonta a uma proposta portuguesa formulada em 2003, com o objectivo de assistir países na fase pós-conflito a restabelecerem o seu tecido político, económico e social;

À promoção do desenvolvimento, tema que se pode caracterizar como uma “avenida de dois sentidos”, onde os países em desenvolvimento e desenvolvidos devem, em conjunto e solidariamente, assumir as suas responsabilidades na prossecução dos Objectivos do Milénio;

Ao reforço da proeminência dos Direitos Humanos no sistema da ONU, incluindo a criação do Conselho dos Direitos Humanos. A este propósito, defende-se que deve ser dado a este um lugar de maior destaque em termos institucionais, tornando-o um órgão principal, ao mesmo nível do Conselho de Segurança e do Conselho Económico e Social;

Associado à dimensão dos Direitos Humanos, surge o chamado conceito da “*responsabilidade de proteger*”, que permitirá à Comunidade Internacional, no futuro, intervir, caso as autoridades de um dado país não o queiram ou não o possam fazer, em situações de flagrante e maciça violação dos Direitos Humanos, reforçando internacionalmente o Estado de Direito no plano nacional e apoiando os esforços gerais de democratização;

À conclusão por uma definição consensual de terrorismo, que permita concluir a Convenção Global contra o Terrorismo.

Relativamente às alterações ao Conselho de Segurança, nomeadamente no que se refere ao seu possível alargamento, Freitas do Amaral revelou que este não é um parâmetro da Reforma da ONU que constitua uma prioridade. Segundo a perspectiva da Política Externa Portuguesa, a reforma do Conselho de Segurança deve reflectir o actual quadro geopolítico, particularmente em termos de uma maior representatividade geográfica.

Assim, Portugal subscreveu o projecto de resolução do G4 (Alemanha, Brasil, Japão e Índia) para o alargamento de 15 para 25 sendo que, dos novos Estados, 6 teriam o estatuto de membros permanentes e 4 de não permanente.

Para concluir, e ainda no contexto do discurso proferido pelo Ministro de Estado e dos Negócios Estrangeiros, este sugere que as alterações ao Conselho de Segurança, dado o seu grau de complexidade e de controvérsia que está a originar o impasse no processo da reforma da ONU, sejam adiadas por alguns meses ou mesmo por alguns anos. Mais sugere que se avance com a aprovação dos conteúdos da reforma que reúnam, à data, consenso dos 2/3 dos representantes da Assembleia Geral. Citando Freitas do Amaral “mais vale uma meia-reforma do que reforma nenhuma!” ([www.un.org/av/radio/portuguese/2005/sept/050920.html](http://www.un.org/av/radio/portuguese/2005/sept/050920.html)).

## Considerações Finais

*A ONU no Estádio da Elaboração da Estrutura, segundo a Teoria dos Ciclos de Vida das Organizações (1988, cit. in Carvalho, 2001).*

Como foi referido anteriormente, esta fase do ciclo de vida das organizações é pautada por movimentos de organização do ambiente externo e por uma complexificação da estrutura da organização, exigindo a descentralização da mesma, bem como dos processos de tomada de decisão. As palavras de ordem tornam-se, deste modo, a necessidade de flexibilizar a estrutura da Organização, de modo a descentralizar os seus poderes, pois a eficácia da mesma coloca a tónica no crescimento da organização, bem como na sua capacidade de adquirir novos recursos e realizar uma boa gestão dos mesmos.

Do meu ponto de vista, o desenvolvimento da ONU apresenta características do Estádio da Elaboração da Estrutura, nomeadamente no que diz respeito à necessidade, sentida por todos os membros desta Organização, em proceder à Reforma da ONU, explicitando que é fulcral:

- Flexibilizar a máquina administrativa da ONU, procedendo à redução da burocracia da mesma, bem como à reorganização, criação e/ou extinção de alguns órgãos administrativos, de modo a aumentar a eficácia e controlo do trabalho desenvolvido pela ONU;
- Criar órgãos de Gestão da Organização, que permitam adquirir novos recursos e coordenar os mesmos, de modo a aumentar a eficácia da Organização (o Grupo de Gestão, criado desde 1997, ano em que Kofi Annan falava mais resolutamente na reforma da ONU, tem demonstrado ser um órgão essencial para o intercâmbio da informação entre os vários departamentos do Secretariado, Agências Especializadas, Fundos e Programas,

tendo como resultado uma melhor coordenação e coerência no interior da Galáxia Onusiana);

- A descentralização dos poderes de alguns órgãos da referida Organização, assim como dos seus processos de tomada de decisão (o alargamento do Conselho de Segurança com alterações ao direito de veto e aos seus próprios poderes é um exemplo disto mesmo);

- Maior transparência ao que se refere à situação e gestão financeira preconizada pela ONU, salientando a necessidade de serem revistos os códigos de ética e a conduta profissional por parte dos funcionários da ONU (relativamente a este aspecto, tem sido realizado um amplo trabalho no que concerne às denúncias sobre estas problemáticas, de modo a garantir que não sejam repetidas acções como aquelas que levaram aos escândalos de existência de exploração e abuso sexual, na República Democrática do Congo, Libéria ou Haiti, preconizados pelos funcionários civis da ONU e/ou pelos “Capacetes Azuis” que integravam as Missões de Paz nestes países, ou ainda, sobre as fraudes fiscais no Programa da ONU “Petróleo por Alimentos”);

- Descentralizar o acesso à informação recorrendo, para tal, às novas tecnologias, nomeadamente no que diz respeito à divulgação de informação pela Internet (produção de material informativo em vários idiomas e rentabilização de uma página Web com informação e material multimédia actualizado, e onde poderá ser possível ter acesso às sessões abertas do Conselho de Segurança e outras reuniões importantes);

- Alargar o campo de intervenção da ONU, dado que o objectivo primordial desta, no sentido de manutenção da Paz, está intrinsecamente relacionado com o Desenvolvimento Sustentável, Direitos Humanos e Segurança Pessoal; deste modo, não é possível deixar de referir o discurso proferido pelo actual Secretário-geral das Nações Unidas, Kofi Annan, em que o conceito de Liberdade é apresentado como um conceito mais alargado, reflectindo a expansão das áreas de intervenção da ONU, que engloba os três conceitos anteriormente referidos.

De um modo geral, e tal como referido pelos autores da Teoria do CVO (1988, *cit. in* Carvalho, 2001), a fase da Elaboração a Estrutura é uma fase em que a Organização sente a necessidade de se renovar para conseguir continuar a existir. Ora, os diversos elementos que constituem a grande família que é a ONU acreditam que só com a Reforma desta Organização, tendo em conta as vicissitudes do século XXI e a história actual da Humanidade, é possível continuar a existir e a prosseguir com o trabalho preconizado por esta. A organização actual da ONU é sentida como já não correspondendo às reais e actuais necessidades do Mundo e da Humanidade. Existem novos desafios, novos países, novas ideias, novas formas de luta e novos tipos de guerra, que têm de ser consideradas, para que a ONU possa prosseguir com a sua actuação.



## Bibliografia

- ALARCÃO, M. – **(Des)Equilíbrios familiares. Uma visão sistémica.** Coimbra: Quarteto Editora, 2000a.
- ALMEIDA E COSTA, J. M. – A realidade construída. *In* J. Gameiro. **Quem sai aos seus...** Porto: Edições Afrontamento, 1994.
- CARVALHO, C. – **Organizações e Eficácia: Representações e Avaliação.** Tese de Mestrado apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, 2001.
- CARVALHO, C., GOMES, A.D. – Eficácia Organizacional: construção de um instrumento de medida e questões em torno da sua avaliação. **Revista Psicologia e Educação.** Covilhã: Universidade da Beira Interior. Vol.1, n.ºs 1 e 2 (Dez, 2002) p. 15-37.
- CARVALHO, C., GOMES, A.D. – Eficácia Organizacional: Determinantes e Dimensões. **Psychologica,** Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra. 25 (2000), p. 179-202.
- COSTA, M.T. – **Intervenção Psicológica em contexto escolar, um processo co-evolutivo.** Dissertação de Mestrado apresentada à Faculdade de Psicologia e de Ciências da Educação da Universidade de Coimbra, 1999.
- FERNÁNDEZ-RÍOS, SÁNCHEZ – **Eficacia Organizacional – concepto, desarrollo y evaluación.** Madrid: Diaz de Santos, 1997. p. 161-203.
- MORIN, E. – **Introduction à la pensée complexe.** 4 ed., Paris: ESF, 1992. Edição original, 1990.
- RIBEIRO, M. A. – **A Organização das Nações Unidas.** Coimbra: Almedina, 1998.

[www.un.org](http://www.un.org) (site oficial da ONU)

[www.onu.pt](http://www.onu.pt) (site oficial português da ONU)

[www.dn.pt](http://www.dn.pt) (site consultado a 3 de Novembro de 2005)

[www.jn.sapo.pt](http://www.jn.sapo.pt) (site consultado a 3 de Novembro de 2005)

[www.min-nestrangeiros.pt](http://www.min-nestrangeiros.pt) (site oficial do MNE de Portugal)

**Direitos dos Migrantes**  
**Alguns diplomas de protecção e o caso**  
**específico da Convenção Internacional sobre**  
**os Direitos dos Trabalhadores Migrantes**

Ana Luísa Rodrigues

# Índice

<b>Introdução</b>	<b>213</b>
<b>1. Os Direitos dos Migrantes</b>	<b>217</b>
1.1. Identidade Cultural e Religiosa	217
1.2. Protecção Jurídica da Família Migrante	218
1.3. Educação e Identidade Cultural	219
1.4. Acesso à Informação	220
1.5. Direito de Propriedade	221
1.6. Garantias Processuais e Acesso aos Tribunais	221
1.7. Direito ao Trabalho	223
1.8. Direito à Segurança Social	223
<b>2. Alguns diplomas de protecção</b>	<b>225</b>
2.1. Nível Internacional	225
2.1.1. Declaração Universal dos Direitos do Homem	226
2.1.2. Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos	226
2.1.3. Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais	227
2.1.4. Convenção Internacional para a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação Racial	228
2.1.5. As Convenções da OIT	229
2.2. Nível Regional	230
2.2.1. Convenção Europeia dos Direitos do Homem	230
2.2.2. Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante	231

<b>3. O caso específico da Convenção Internacional sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes</b>	<b>233</b>
3.1. Convenção Internacional para a Protecção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias	233
3.2. Campanha para a ratificação da Convenção	235
3.3. Comité para a protecção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e das suas Famílias	235
3.4. O Terceiro encontro oficial do Comité (12 a 16 de Dezembro de 2005, Genebra)	236
<b>Conclusão</b>	<b>239</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>241</b>



**ACIME** Alto Comissariado da Imigração e Minorias Étnicas

**CEDH** Convenção Europeia dos Direitos do Homem

**CEEJTM** Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante

**CIDTMF** Convenção Internacional para a protecção dos Direitos de todos os Trabalhadores Migrantes e membros das suas Famílias

**CIEDM** Convenção Internacional para a Eliminação de todas as formas de Discriminação contra as Mulheres

**CIEDR** Convenção Internacional para a Eliminação da Discriminação Racial

**CRP** Constituição da Republica Portuguesa

**CSE** Carta Social Europeia

**DUDH** Declaração Universal dos Direitos do Homem

**OIT** Organização Internacional do Trabalho

**PIDCP** Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos

**PIDESC** Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais



## Introdução

Com o início do século XX, o fenómeno migratório internacional, definido como o conjunto das deslocações de indivíduos de um Estado para o outro, com mudança de lugar de residência e de estatuto jurídico, assumiu uma importância tal na vida dos Estados que estes se viram obrigados a adoptar políticas específicas a esse respeito.

Em nome de reacções forçadas a crises económicas, de regimes políticos autoritários ou, simplesmente, de democracias proteccionistas, a liberdade de migrar passou a ser regulamentada, quando não seriamente limitada.

De facto, muitos países são confrontados com questões complexas causadas pela presença de um largo número de migrantes oriundos de regiões que são, em regra, menos desenvolvidas que o Estado de acolhimento. Alguns permanecem longos períodos de tempo e muitos vêm acompanhados das duas famílias.

Segundo o ACIME, contam-se cerca de 191 milhões<sup>1</sup> de pessoas que vivem fora dos seus países de origem, temporária ou permanentemente, sendo cada vez maior a presença feminina, força do crescimento do trabalho doméstico migrante.

Alguns autores parecem referir (Taran, 1999), como causas mais comuns de incentivo a estas deslocações, o aumento da violência armada, os conflitos raciais e étnicos, a globalização, a degradação ambiental, a existência de regimes antidemocráticos, a corrupção em larga escala, a falta de oportunidades educativas e, naturalmente, o desemprego.

A análise atenta destas razões de circulação coloca-nos perante o tão já discutido problema da ténue fronteira entre o asilo e a migração económica. Uma

<sup>1</sup> Abrandamento dos fluxos migratórios em todo o mundo – relatório publicado em 06-04-2006.

problemática que estará tão mais presente quanto mais se defenda o incontestável valor dos direitos económicos como verdadeiros Direitos Humanos.

Entre as discussões mais acesas que se geram em torno deste tema, afigura-se, seguramente de extrema relevância, a abordagem da difícil situação dos assim denominados “ilegais”, aqueles que estão à margem de qualquer tipo de protecção ou de segurança, na procura dos direitos económicos, sociais e culturais que, como seres humanos, lhes assistem.

Os relativamente recentes acontecimentos de Ceuta e Melilla são o exemplo claro das violações a que os indocumentados estão expostos. Demonstram que a sociedade não está consciente que os Direitos Humanos e a dignidade das pessoas não dependem de um estatuto jurídico específico. De facto, este é apenas condição da regularidade ou irregularidade da sua permanência num determinado território.

Acrescente-se que, quando estas pessoas conseguem, com sucesso, a travessia fronteiriça, é a elas que fica reservado o “trabalho sujo”, perigoso e difícil que os nacionais não querem e que os documentados estão já em condições de negociar.

Daqui decorre a sua estigmatização como fonte de trabalho flexível, altamente produtivo e de baixo custo que tem, para além disso, uma diminuta possibilidade de exigir benefícios.

Como a globalização das trocas comerciais expõe as indústrias à necessidade de estabelecer preços competitivos, o recurso aos migrantes indocumentados, que aceitam um salário abaixo do exigido, surge como uma solução imediata e compensadora.

Segundo Taran (2001: 23), a categorização destas pessoas como imigrantes “ilegais” expõe-nas a um campo à parte da aplicação da lei, que é contrário à inalienabilidade da protecção dos Direitos Humanos e que, em última análise, as caracteriza como pessoas que não têm um estatuto legal, não têm identidade, não existem. Permito-me referir, neste ponto, a expressão tantas vezes trazida a público por organizações activistas neste âmbito, que reitero: “Não há pessoas ilegais, há situações irregulares”.

O factor agravante deste movimento de “ilegalização” é, depois, o surgimento de tendências de associação do mesmo à criminalidade, ao desemprego, às doenças, e a outros problemas sociais.

Ironicamente, pesquisas em diversos países do Ocidente revelam que os migrantes têm um envolvimento criminoso proporcionalmente menor ao dos nativos.

Aliás, no entender de Mueller (1996), o desejo de sucesso no ambiente escolhido, o medo da deportação e a necessidade de contar com o apoio de grupos de suporte dissuadem os migrantes da prática de condutas puníveis.

Paralelamente, são vítimas fáceis do crime, porque se espalha o conhecimento do seu receio de contactar as autoridades policiais, especialmente quando indocumentados, sendo comum estarem sujeitos a roubos, extorções, abuso psíquico ou não pagamento do seu trabalho.

A estas presunções sociais deturpadas alia-se, por fim, a sua consequência mais grave, ou seja, a postura discriminatória da maioria.

Um imenso volume de documentação demonstra que as mais comuns manifestações anti estrangeiros incluem incitamentos a actos de sobre exclusão, hostilidade e violência contra as pessoas baseada no seu estatuto de não nacional, bem como discriminação perante questões de emprego, habitação, cuidados de saúde e outros aspectos de interacção com a sociedade civil.

Esta pequena reflexão vai, pois, no sentido de reforçar o respeito pelos valores e identidades dos outros, através de uma das componentes que considero necessária para a alteração das atitudes e redução das expressões racistas e xenófobas das hostilidades anti imigrantes, refugiados e outros não nacionais – a informação.

Não pretendendo ser um estudo científico ou inovador, o que aqui se procura é apenas a recolha de um mínimo essencial de informação sobre os mais básicos direitos dos migrantes e os diplomas aos quais é possível recorrer em sua defesa, deixando um pequeno espaço final para aprofundar o exemplo da Convenção sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes e das suas Famílias (louvável, especialmente por salientar a necessidade de respeitar, também, os direitos básicos dos indocumentados) e do novo Comité que supervisiona a sua aplicação, com base nos resultados da sua terceira reunião, no recente mês de Dezembro de 2005.



## 1. Os Direitos dos Migrantes

Tomando, como base de apoio, o trabalho apresentado no livro “Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias” (Canotilho, 2000), começaria por abordar, ainda que muito sucintamente, o carácter específico de certos direitos, reconhecidos como Direitos dos Migrantes, aos quais se atribui um alto grau de importância, por se identificarem como verdadeiros Direitos Humanos.

### 1.1. A Identidade Cultural e Religiosa

Na sua grelha resumo sobre a protecção legal oferecida a este direito, Tavares da Silva, S. (2000: 221), identifica os seguintes sub-direitos como construtores da identidade cultural e religiosa:

**Proibição geral de não discriminação por motivos religiosos** – artigos 2.º n.º 2 e 24.º n.º 1 do PIDCP; artigo 2.º n.º 1 do PIDESC; artigo 2.º, §1 da DUDH; artigo 14.º da CEDH

**Direito a educação de tolerância religiosa** – artigo 13.º n.º 1 do PIDESC

**Igualdade perante a lei** – artigo 26.º do PIDCP

**Direito das minorias a exercer o culto** – artigo 27.º do PIDCP; artigo 18.º da DUDH

**Liberdade de pensamento e de culto** – artigo 18.º da DUDH; artigo 9.º da CEDH

**Direito de casar e construir família sem restrições de religião** – artigo 16.º da DUDH

**Direito a educar os filhos segundo a religião dos pais** – artigo 18.º do PIDCP

Como refere a autora, “se é verdade que hoje, fruto da racionalização do mundo e da vida, a maioria dos Estados democráticos reconhece a separação entre o Estado e a Igreja, a verdade é que na origem histórica da sua formação é inegável a influência exercida pela religião dominante; o que pode constituir factor de atrito e desconforto para as actuais minorias religiosas, pois não encontram correspondência na própria estrutura societária.” (2000: 69)

O Direito à liberdade religiosa seria, assim, defendido de acordo com o princípio do respeito pela dignidade humana, já que a religião é encarada como uma expressão do livre desenvolvimento da personalidade. A sua essência estará na ideia da criação de um Estado não confessional entendido como uma associação de cidadãos livres e iguais onde as pessoas que defendem diferentes convicções podem coexistir pacificamente como membros plenos da comunidade política.

## 1.2. A Protecção Jurídica da Família Migrante

Como refere Dias Pereira, A. (2000: 81), “Nenhuma sociedade foi descoberta na qual não houvesse um sistema familiar. Portanto, a família, tal como a religião, é uma instituição universal. A família encontra-se em todo o lado, porque realiza importantes funções, sem as quais a sociedade não sobreviveria.”, denotando-se, a nível jurídico internacional, um interesse especial na protecção dos direitos fundamentais relativos a esta temática.

Segundo a perspectiva deste autor, a protecção jurídica da família migrante passaria pela defesa dos seguintes direitos:

**Direito de casar e de constituir família** – artigo 16.º da DUDH; artigo 23.º n.º 2 do PIDCP; artigo 12.º da CEDH; artigo 16.º n.º 2 da CIEDM.; artigo 5.º d), IV) da CIEDR

**Direito ao respeito pela vida privada e familiar** – artigo 12.º da DUDH; artigo 17.º do PIDCP; artigo 8.º da CEDH; artigo 26.º da CRP

**Exigência de livre e pleno consentimento para casar** – artigo 16.º n.º 1 e 2.º da DUDH; artigo 23.º n.º 3 do PIDCP; artigo 36.º n.º 3 CRP

**Princípio da igualdade entre os cônjuges** – artigo 16.º n.º 1 e 2.º da DUDH; artigo 23.º n.º 3 do PIDCP; artigo 16.º n.º 1 a), b), c) e 2.º da CIEDM; artigo 36.º n.º 3 CRP

**Direito à protecção da família por parte da sociedade e do Estado** – artigo 16.º n.º 3 da DUDH; artigo 23.º n.º 1 do PIDCP; artigo 10.º e 11.º do PIDESC; artigos 16.º e 19.º da Parte I e artigos 16.º e 19.º da Parte II da CSE

**Direito à protecção da infância** – artigo 24.º do PIDCP; artigos 12.º e 13.º do PIDESC

**Direito ao reagrupamento familiar e à unidade familiar** – artigos 5.º e 8.º da Convenção n.º 97 da OIT; artigo 12.º e, f) da Convenção n.º 143 da OIT; artigos 12.º e 15.º da CEEJTM; artigo 19.º n.º 6 da CSE

### 1.3. Educação e Identidade Cultural

Segundo Reis Monteiro (2006: 19), o conhecimento e a capacidade de exercício dos direitos de cada um, assim como a consciência de respeitar os direitos dos outros, dependem da educação.

É neste sentido que, de facto, muitos autores defendem um entendimento segundo o qual as mudanças legislativas só surtem o seu máximo efeito quando acompanhadas de revoluções culturais e educativas.

O direito à educação é, pois, visto como um direito extenso, complexo e transversal, essencial ao pleno desenvolvimento da personalidade humana.

Novamente, citando Tavares da Silva, S. (2000:225),

“O standard mínimo referente ao direito à educação consiste essencialmente em:

- Garantir a todas as crianças que se encontrem em idade escolar obrigatória a frequência gratuita de um ensino público, a fim de facilitar a aprendizagem dos grandes princípios básicos e gerais do respeito pelos direitos fundamentais, na idade correcta para o efeito.
- No seguimento desta ideia, requer-se a consagração de programas de ensino de cariz essencialmente técnico, com vista a não melindrar quaisquer susceptibilidades, mas antes a dar a formação técnica necessária, com vista à preparação dos jovens para o futuro mundo do emprego, cada vez mais concorrencial e homogéneo;
- A exigir-se ao Estado de acolhimento uma especial atenção na formação das crianças estrangeiras no que à língua nova diz respeito. Quanto à língua mãe, essa deve ser uma tarefa do Estado de origem, a qual, todavia, pode e deve ser promovida também pelo país de acolhimento.

- A liberdade de convicção deve ser, ainda aqui, uma nota dominante, pelo que deve ser facultado aos pais, que disponham de recursos económicos para tanto, a possibilidade de fazerem os seus filhos frequentar o ensino privado alternativo. Ao Estado compete fazer a fiscalização desses estabelecimentos, a fim de garantir a qualidade dos mesmos. No que à questão religiosa diz respeito, o ensino público deve ser totalmente não confessional, cabendo a opção pelo ensino religioso aos respectivos pais ou à comunidade em que os jovens se insiram;
- Ao Estado compete assegurar políticas de reconhecimento de períodos de estudo efectuados no estrangeiro, bem como promover intercâmbios escolares e universitários, de forma a facultar aos jovens, nacionais ou estrangeiros, uma formação cultural o mais abrangente possível;
- Aos deficientes cabe uma especial atenção, nomeadamente, na criação de sistemas de ensino adequados às suas dificuldades, ficando, porem, a concessão de benefícios económicos dependentes de uma política de reciprocidade entre os Estados.”

Este direito implicaria, no entendimento da autora:

**Direito à educação** – artigo 26.º da DUDH; artigo 13.º do PIDESC; artigo 43.º da CRP

**Eliminação da discriminação no campo do ensino** – artigo 5.º e), V) da CIEDR; artigo 1.º da Convenção Relativa à Luta Contra a Discriminação no campo do ensino

**Direito à formação profissional** – artigo 10.º da CSE; Convenção n.º 142 da OIT

**Direito ao ensino da religião** – artigo 41.º n.º 5 da CRP

#### 1.4. Acesso à Informação

“Para Mirabeau, a liberdade de imprensa era essencial: Sem ela, nenhuma outra liberdade podia ser alcançada.

Portanto, o direito à liberdade de imprensa enquanto componente essencial da liberdade de expressão, seria, não só um dos princípios básicos de uma democracia, mas também um pré-requisito para o gozo de outros direitos e liberdades.

Na verdade, é hoje unanimemente aceite que é através da imprensa que tomamos conhecimento da maioria dos factos que ocorrem na vida em

sociedade e que formamos a nossa vontade da qual vão inevitavelmente depender as decisões estaduais.

Ora, sobressai de tal forma, a enorme responsabilidade social da imprensa no contexto da realização da democracia.” (Martins, 2005: 79)

É a autores como Mirabeau, Locke, Voltaire, John Milton ou Thomas Jefferson que ficamos a dever a abertura das portas para a constitucionalização da liberdade de expressão e dos outros direitos que se lhe associam, como seja o do acesso à informação.

Barata, M. refere (2000: 227) como tópicos construtores do Direito ao Acesso à Informação os seguintes:

**Direito à liberdade de expressão e de opinião** – artigo 19.º da DUDH; artigo 19.º, n.º 2 do PIDCP; artigo 10.º da CEDH; artigo 37.º, n.º 1 da CRP

**Direito de informar** – artigo 19.º da DUDH; artigo 19.º, n.º 2 do PIDCP; artigo 10.º, n.º 1 da CEDH; artigo 37.º, n.º 1 da CRP

**Liberdade de imprensa** – artigo 19.º da DUDH; artigo 19.º, n.º 2 do PIDCP; artigo 10.º, n.º 1 da CEDH; artigo 38.º, n.º 2 da CRP

## 1.5. Direito de Propriedade

O entendimento segundo o qual o direito de propriedade é um Direito Humano nem sempre foi pacífico, embora se revele, hoje, indiscutível.

Há quem defenda que a sua categorização é controversa (Allan Rosas and Martin Scheinin, *Categories and Beneficiaries of Human Rights*), o que justifica, por exemplo, que a sua presença no texto da DUDH não tenha sido transposta, nem para o texto do PIDCP, nem para o texto do PIDESC.

Encontra-se consagrado no artigo 17.º da DUDH, no artigo 5.º d) VI) da CIEDR, no artigo 62.º, n.º 1 da CRP

## 1.6. Garantias Processuais e Acesso aos Tribunais

“As garantias processuais e o acesso ao direito e aos tribunais constituem um ponto nuclear de qualquer sistema de protecção de direitos, liberdades e garantias.” (Pereira, A., 2000: 201)

De novo, segundo Dias Pereira, A., incluem estas:

**Proibição da tortura** – artigo 5.º da DUDH; artigo 7.º do PIDCP; artigo 3.º da CEDH; Convenção das NU contra a tortura e outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes; Convenção Europeia contra torturas e penas cruéis, desumanas ou degradantes; artigo 25.º da CRP

**Direito à liberdade e à segurança** – artigo 3.º, 9.º e 10.º da DUDH; artigos 9.º n.º 1 e 5.º do PIDCP; artigo 5.º n.º 5 da CEDH; artigo 5.º b) da CEDR; artigos 27.º e 28.º da CRP

**Direito de acesso ao direito e aos tribunais** – artigos 8.º e 10.º da DUDH; artigos 9.º n.º 4 e 14.º do PIDCP; artigos 5.º n.º 4, 6.º e 13.º da CEDH; artigo 13.º da Convenção das NU contra a tortura e outras penas ou tratamentos degradantes; artigo 19.º n.º 7 da CSE; artigo 6.º n.º 1 d) da Convenção n.º 97 da OIT; artigos 5.º a) e 6.º da CEDR; artigo 20.º da CRP

**Direito a um recurso efectivo** – artigo 8.º da DUDH; artigo 9.º n.º 5 do PIDCP; artigo 13.º da CEDH; artigo 13.º da Convenção das NU contra a tortura e outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes; artigo 29.º n.º 6 da CRP

**Direito a indemnização** – artigo 9.º n.º 5 do PIDCP; artigo 5.º da CEDH; artigo 14.º da Convenção das NU contra a tortura e outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes; artigo 22.º da CRP

**Direito a um processo equitativo** – artigos 10.º e 11.º n.º 1 da DUDH; artigo 14.º do PIDCP; artigo 6.º da CEDH; artigo 7.º da Convenção das NU contra a tortura e outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes; artigo 32.º da CRP

**Habeas Corpus** – artigo 9.º n.º 4 do PIDCP; artigo 5.º n.º 4 da CEDH; artigo 31.º da CRP

**Não retroactividade da lei penal** – artigo 11.º n.º 2 da DUDH; artigo 15.º do PIDCP; artigo 7.º da CEDH; artigo 29.º n.º 1 da CRP

**Direito ao patrocínio judiciário** – artigo 14.º n.º 3 d) do PIDCP; artigo 6.º n.º 3 c) da CEDH; artigo 20.º da CRP

**Direito a ser informado em língua que compreenda** – artigos 9.º n.º 2 e 14.º n.º 3 f) do PIDCP; artigo 5.º n.º 2 e 6.º n.º 3 a) da CEDH

**Direito a um intérprete gratuito** – artigo 14.º n.º 3 f) do PIDCP; artigo 6.º n.º 3 e) da CEDH

**Proibição de expulsão arbitrária de estrangeiros** – artigo 13.º do PIDCP; artigo 3.º da Convenção das Nações Unidas contra a tortura e outras penas ou tratamentos desumanos ou degradantes; artigo 3.º da Convenção Europeia contra torturas e penas cruéis, desumanas ou degradantes; artigo 8.º da

Convenção n.º 97.º da OIT; artigo 9.º n.º 3 da Convenção n.º 143 da OIT; artigo 19.º n.º 8 da CSE; artigo 33.º da CRP

### **1.7. O Direito ao Trabalho**

“O direito ao trabalho constitui, de certo modo, um pressuposto e um antecedente lógico de todos os restantes direitos económicos, sociais e culturais.

Noutra perspectiva, aliás, o direito ao trabalho é mesmo pressuposto do próprio direito à vida, enquanto direito à sobrevivência.” (Riquito, A., 2000: 143)

“É a este nível, como é conhecido, que os trabalhadores migrantes são vítimas dos principais abusos, até porque, não podemos esquecer que, se a retribuição é, para os trabalhadores, um rendimento de subsistência e de satisfação das necessidades pessoais e familiares, para os empresários, ela é sobretudo um preço ou custo de produção que interessa diminuir.” (Riquito, A., 2000: 154)

O direito ao trabalho encontra-se consagrado, nas suas inúmeras vertentes, nos artigos 23.º e 24.º da DUDH., nos artigos 8.º e 22.º do PIDCP, nos artigos 6.º, 7.º e 8.º do PIDESC, no artigo 5.º e) I) e II) da CIEDR, no artigo 6.º a) I) e II) da Convenção 97 da OIT, no artigo 12.º g) da Convenção 143 da OIT, artigos 4.º e 11.º da CEDH, nos artigos 16.º, 20.º, 21.º, 25.º, 27.º e 28.º da CEEJTM. e nos artigos 58.º e 59.º da CRP

### **1.8. Direito à Segurança Social**

“A consciencialização da existência, nas desenvolvidas sociedades dos Estados europeus ocidentais, de situações dramáticas de penúria e exclusão social, e a assunção de um sentido prospectivo de igualdade entre os cidadãos, conduziram ao advento do chamado Estado de Direito Social.

Nestes países, é hoje um dado incontroverso que o instrumento por excelência de concretização desta justiça social tem sido o sistema de segurança social, que vem assim a constituir a face mais visível da Administração de Prestação.

Uma das cifras negras neste domínio advém do facto de aos trabalhadores migrantes não ser acordado o estatuto de beneficiário da segurança social do Estado em que alienam a sua força de trabalho, o que contribui fortemente para agravar a situação de debilidade em que vivem.

Foi assim que, da necessidade de resolver as questões postas pela emigração e deslocação de mão-de-obra e pelo aparecimento de grupos capitalistas na forma de multinacionais, surgiu o Direito Internacional da Segurança Social.

Também o Direito Europeu de Segurança Social surgiu, por seu turno, da necessidade de assegurar a livre mobilidade geográfica dos trabalhadores, como garante da consagrada (48 a 51 do Tratado de Roma) livre circulação de mão-de-obra.

Porém, não obstante o aparecimento de numerosas convenções internacionais destinadas a dar protecção ao trabalhador migrante e os esforços da Europa Comunitária no sentido de harmonizar e até unificar a legislação interna dos Estados Membros nesta matéria, a verdade é que a territorialidade da segurança social está longe de ser ultrapassada.” (Riquito, A., 2000: 169)

O direito à segurança social está consagrado nos artigos 22.º e 25.º da DUDH, nos artigos 9.º, 10.º, 11.º e 12.º do PIDESC, no artigo 5.º e IV) da CIEDR, no artigo 6.º b) da Convenção 97 da OIT, no artigo 18.º da CEEJTM, e no artigo 63.º da CRP

## **2. Alguns Diplomas de Protecção**

### **2.1. A Nível Internacional**

Os migrantes estão, por princípio, protegidos pelo direito internacional. Os instrumentos básicos de protecção dos Direitos Humanos como o PIDCP ou o PIDESC de 1966 obrigam os Estados – Parte a estender a sua protecção a todos os seres humanos.

Assim sendo, todos os migrantes, incluídos os indocumentados, estão sob a protecção destes documentos.

A eles aliam-se a CIEDR (1965), a Convenção contra a Tortura (1984), a Convenção Internacional sobre os Direitos das Crianças (1989) e a CIEDM (1979).

A aplicação destes tratados é monitorizada por Comités especializados que fazem parte do sistema das Nações Unidas, administrados pelo Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, em Genebra.

#### **2.1.1. Declaração Universal dos Direitos do Homem**

A DUDH, proclamada a 10 de Dezembro de 1948, foi aprovada por 48 países e atesta o reconhecimento de Direitos Humanos fundamentais. Contudo, não assumindo a forma de tratado, não apresenta força jurídica obrigatória, sendo que a vinculação dos Estados signatários surge apenas com o PIDCP e com o PIDESC, (estes sim, tratados, documentos juridicamente vinculativos que visam reiterar a mensagem passada na Declaração).

Na DUDH encontramos, naturalmente, referências aos vários direitos su-  
pracitados no Capítulo I, entendidos como Direitos dos Migrantes:

**Identidade Cultural e Religiosa** – Artigos 2.º n.º 1; 16.º e 18.º

**A Protecção Jurídica da Família Migrante** – Artigos 12.º e 16.º

**Educação e Identidade Cultural** – Artigo 26.º

**Acesso à Informação** – Artigo 19.º

**Direito de Propriedade** – Artigo 17.º

**Garantias Processuais e Acesso aos Tribunais** – Artigos 3.º; 5.º; 8.º; 9.º; 10.º  
e 11.º

**O Direito ao Trabalho** – Artigos 23.º e 24.º

**Direito à Segurança Social** – Artigos 22.º e 25.º

### **2.1.2. Pacto Internacional sobre os Direitos Cívicos e Políticos**

O PIDCP foi adoptado a 19 de Dezembro de 1966, embora tenha entrado  
em vigor apenas 10 anos mais tarde, quando se atingiu o número de ratifica-  
ções necessário para tanto.

De acordo com o seu texto, os Estados – Parte comprometem-se a assegu-  
rar os direitos nele prescritos a todos os indivíduos que estejam sob a sua  
jurisdição, adoptando as medidas necessárias para esse fim.

Devem fazê-lo sem distinção de raça, cor, sexo, língua, religião, opiniões  
políticas, origem nacional ou social, ou outras.

Este compromisso inclui a obrigação positiva de estabelecer um sistema  
legal capaz de responder com eficácia às violações dos direitos cívicos e políti-  
cos, incluindo as perpetradas por entes privados.

Após a ratificação, os Estados passam a ter a obrigação de encaminhar relató-  
rios sobre as medidas legislativas, administrativas e judiciárias adoptadas, que  
são apreciados pelo Comité dos Direitos Humanos, instituído pelo próprio Pacto.

Alguns dos direitos previstos na DUDH não foram aproveitados por este  
documento, enquanto outros podem ser entendidos como novidades, no seu  
confronto. Veja-se os direitos de asilo ou de propriedade, no primeiro caso, e  
o direito dos povos à auto-determinação, no segundo.

O Pacto estabelece a não derogabilidade de alguns direitos, em especial,  
como sejam o direito à vida, a proibição da tortura e de qualquer forma de  
tratamento cruel, desumano ou degradante, a proibição da escravidão e ser-  
vidão, o direito de não ser preso por inadimplemento contratual, o direito de  
ser reconhecido como pessoa, o direito à liberdade de pensamento, consci-  
ência e religião, entre outros.

Este diploma oferece protecção explícita relativamente a alguns dos direitos mencionados no capítulo anterior:

**A Identidade Cultural e Religiosa** – Artigos 2.º n.º 2; 18.º; 24.º n.º 1; 26.º e 27.º

**A Protecção Jurídica da Família Migrante** – Artigos 17.º; 23.º n.º 1, 2, 3 e 24.º

**Acesso à Informação** – Artigo 19.º n.º 2

**Garantias Processuais e Acesso aos Tribunais** – Artigos 5.º; 7.º; 9.º; 13.º; 14.º e 15.º

**Direito ao Trabalho** – Artigos 8.º 1, 2, 3 a) e 22.º

### **2.1.3. Pacto Internacional sobre os Direitos Económicos, Sociais e Culturais**

O grande objectivo patente na institucionalização do PIDESC, como aliás acontece com o PIDCP, terá sido o da incorporação das normas da DUDH num documento que tivesse força jurídica vinculativa.

Ao ratificá-lo, os Estados não se comprometem a atribuir efeitos imediatos aos direitos nele enunciados, que são vistos como programáticos, embora fiquem obrigados a adoptar medidas, até ao máximo dos recursos de que disponham, para os alcançar.

O seu sistema de monitorização consiste no envio para o Secretário-Geral das Nações Unidas, por parte dos Estados, de relatórios que consignam as medidas mínimas no sentido de conferir observância aos direitos reconhecidos pelo diploma.

O Secretario Geral reencaminha, depois, cópia ao Conselho Económico e Social, para apreciação.

Discute-se hoje, com algum afincio, a incorporação do direito de petição, mediante a adopção de protocolo adicional, de forma a desenvolver os mecanismos de protecção deste pacto, ainda limitados ao sistema dos relatórios.

O PIDESC representa, assim, outro dos textos jurídicos internacionais que oferecem protecção alargada relativamente a alguns dos Direitos compreendidos como Direitos dos Migrantes. Senão veja-se:

**A Identidade Cultural e Religiosa** – Artigos 2.º n.º 1 e 13.º n.º 1

**Protecção Jurídica da Família Migrante** – Artigos 10.º; 11.º; 12.º e 13.º

**Direito à Educação e Identidade Cultural** – Artigo 13.º

**Direito ao Trabalho** – Artigos 6.º; 7.º e 8.º

**Direito à Segurança Social** – Artigos 9.º; 10.º; 11.º e 12.º

#### **2.1.4. Convenção Internacional para a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial.**

A CIEDR foi adoptada em 1965 e condena a discriminação baseada na raça, na cor, na descendência e na origem nacional ou étnica, fazendo referência a uma lista de direitos que os Estados – Parte devem garantir através das suas legislações nacionais.

Integra o denominado sistema especial de protecção dos Direitos Humanos, e apresenta duas metas básicas, que visam a implementação do direito à igualdade: o combate a toda e qualquer forma de discriminação racial e a promoção da igualdade, em sentido estrito.

Nos termos do artigo 1.º da Convenção, a expressão discriminação racial significa qualquer distinção, exclusão, restrição ou preferência, baseadas em raça, cor, descendência ou origem nacional ou étnica que tenham por objectivo ou efeito anular ou restringir o reconhecimento, gozo ou exercício, num plano equivalente, de direitos humanos e liberdades fundamentais no domínio político, económico, social, cultural ou em qualquer outro domínio da vida pública.

Através dela, e no sentido da sua monitorização, ter-se-á constituído o Comité sobre a Eliminação de todas as formas de Discriminação Racial, ao qual cabe examinar as petições individuais, os relatórios encaminhados pelos Estados – Parte e as comunicações inter – estatais referentes à sua aplicação.

Refira-se, contudo, no que respeita ao caso das petições individuais, a necessidade de uma declaração do Estado habilitando o Comité a recebê-las e analisá-las, além do requisito do esgotamento prévio dos recursos internos.

Embora destituída de força jurídica vinculativa, a opinião do Comité é publicada no relatório anual encaminhado à Assembleia-Geral das Nações Unidas.

Note-se como este documento é fértil em normas defensoras dos Direitos Humanos dos Migrantes:

**Protecção Jurídica da Família Migrante** – Artigo 5.º d) e IV)

**Educação e Identidade Cultural** – Artigo 5.º e) e V)

**Direito à Propriedade** – Artigo 5.º d) e VI)

**Garantias Processuais e Acesso aos Tribunais** – Artigos 5.º a) e b) e 6.º

**Direito ao Trabalho** – Artigos 5.º e) I) e 5.º e) II)

**Direito à Segurança Social** – Artigo 5.º e) IV)

### **2.1.5. As Convenções da Organização Internacional do Trabalho**

“Em 1919, na conferência de paz reunida em Paris para concluir o Tratado de Versalhes, foi decidido elaborar a Constituição de uma nova organização intergovernamental, a Organização Internacional do Trabalho, que foi adoptada no âmbito daquele tratado de que passou a constituir a parte XIII.” (Organizações Internacionais, 1999: 388)

No seu preâmbulo, a protecção dos trabalhadores migrantes surge como um dos instrumentos necessários para atingir um regime de trabalho verdadeiramente humano.

A OIT, consciente da sua própria importância, assinalou, em 1995, num documento apresentado à Subcomissão para a Prevenção da Discriminação e Protecção das Minorias, que as suas actividades tinham contribuído substancialmente para a aceitação do conceito de igualdade de tratamento dos trabalhadores migrantes e para a eliminação da discriminação.

Desde 1920, que esta organização estabelece, através das suas convenções, o modelo que deve ser seguido pelas legislações nacionais no que respeita ao emprego de migrantes.

As duas principais convenções da OIT, relativas a estes trabalhadores, são a Convenção Relativa aos Trabalhadores Migrantes (97) de 1949 e a Convenção Relativa às Migrações (143) de 1975.

A Convenção 97 funciona como um diploma de protecção geral aos trabalhadores migrantes e obriga os Estados a concederem, sem discriminação, aos trabalhadores migrantes que se encontrem legalmente no seu território, tratamento igual àquele de que beneficiam os seus nacionais, em matéria de legislação laboral.

A Convenção 143 trata, mais especificamente, das migrações em condições abusivas, da igualdade de oportunidades e de tratamento, trabalhando para a supressão das migrações clandestinas e do emprego de mão-de-obra ilegal migrante.

Quando ratificam esta Convenção, os Estados podem adoptar apenas uma das partes.

Relativamente a estas convenções, refira-se as chamadas de atenção relativas aos seguintes Direitos dos Migrantes:

**Protecção Jurídica da Família Migrante** – Artigo 5.º da Convenção 97; Artigo 8.º da Convenção 97; artigo 12.º e) da Convenção 143; artigo 12.º f) da Convenção 143; artigo 13.º da Convenção 143;

**Educação e Identidade Cultural** – Artigo 12.º f) da Convenção 143

**Garantias Processuais e Acesso aos Tribunais** – Artigo 8.º da Convenção 97; artigo 9.º da Convenção 143;

**Direito ao Trabalho** – Artigo 6.º a) I) da Convenção 97; artigo 6.º a) II) da Convenção 97; artigo 12.º g) da Convenção 143

**Direito à Segurança Social** – Artigo 6.º b) da Convenção 97

## 2.2. A Nível Regional

Porque os Direitos Humanos são inerentes a todas as pessoas, tal como acontece com o rol de direitos patente nos Pactos de 1966, também os Direitos Humanos convencionados na CEDH devem ser assegurados pelos Estados signatários a todos os que se encontrem sob a sua jurisdição, incluindo, no âmbito desta protecção, os migrantes.

O mesmo raciocínio não pode, contudo, fazer-se em relação à CEEJTM que, aplicando-se simplesmente aos trabalhadores migrantes originários de Estados Membros, deixa fora da sua protecção todos os outros.

### 2.2.1. Convenção Europeia dos Direitos do Homem

Há quem defenda, na doutrina dos Direitos Humanos, que a Convenção de Salvaguarda dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais, mais conhecida por Convenção Europeia dos Direitos do Homem, é o mecanismo mais perfeito, de entre os existentes a nível internacional, de tutela dos Direitos Humanos.

Este tratado, celebrado no âmbito do Conselho da Europa, e assinado em 1950 na prossecução dos seus objectivos, só pode ser subscrito por Estados Membros, o que se entende ser uma forma de assegurar alguns valores na protecção dos Direitos Humanos.

A Convenção não admite reservas de carácter geral, embora seja possível aos Estados, no momento da assinatura, a formulação de uma reserva a propósito de qualquer disposição da convenção.

Relativamente às disposições que neste diploma tutelam Direitos dos Migrantes, constam as seguintes:

**Identidade Cultural e Religiosa** – Artigo 14.º e artigo 9.º

**Protecção Jurídica da Família Migrante** – Artigo 12.º e artigo 8.º

**Acesso à Informação** – Artigo 10.º

**Garantias Processuais e Acesso aos Tribunais** – Artigo 3.º, artigo 5.º; artigo 6.º; artigo 7.º e artigo 13.º

**Direito ao Trabalho** – Artigo 4.º e artigo 11.º

### **2.2.2. Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante**

A CEEJTM foi adoptada e sujeita à assinatura a 24 de Novembro de 1977, em Estrasburgo, tendo entrado em vigor, na ordem internacional, a 1 de Maio de 1983.

Foi criada a fim de salvaguardar e promover os princípios comuns dos membros do Conselho da Europa no que respeita aos Direitos Humanos e suas liberdades fundamentais.

Entendia-se ser urgente regulamentar a situação jurídica dos trabalhadores migrantes originários dos Estados Membros através do princípio da equiparação com os trabalhadores nacionais.

Neste documento, facilita-se a promoção social e o bem-estar destes trabalhadores migrantes e seus familiares, através da reafirmação de certos direitos para os quais chamámos a atenção no capítulo I:

**Identidade Cultural e Religiosa** – Artigo 15.º

**Protecção Jurídica da Família Migrante** – Artigo 12.º e artigo 15.º

**Educação e Identidade Cultural** – Artigo 14.º

**Acesso à Informação** – Artigo 6.º

**Garantias Processuais e Acesso aos Tribunais** – Artigo 26.º

**Direito ao Trabalho** – Artigo 16.º; artigo 20.º; artigo 21.º; artigo 25.º; artigo 27.º e artigo 28.º

**Direito à Segurança Social** – Artigo 18.º



### **3. O Caso Específico da Convenção Sobre os Direitos dos Trabalhadores Migrantes**

#### **3.1. Convenção Internacional para a Protecção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e suas Famílias**

A Assembleia-Geral das Nações Unidas adoptou, a 18 de Dezembro de 1990, a Convenção Internacional para a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e membros das suas Famílias.

Os governos dos Estados que a ratificam comprometem-se a aplicar as suas disposições, adoptando as medidas necessárias para esse efeito.

“A Convenção abriu um novo capítulo na história da acção desenvolvida para estabelecer os direitos dos trabalhadores migrantes e garantir a protecção e o respeito desses direitos.

Trata-se de um tratado internacional de carácter global, inspirado em acordos juridicamente vinculativos, em estudos sobre direitos humanos elaborados no quadro das Nações Unidas, em conclusões e recomendações adoptadas em reuniões de peritos e nos debates e nas resoluções adoptadas pelos órgãos das Nações Unidas, ao longo das duas últimas décadas, sobre a questão dos trabalhadores migrantes.” (Os Direitos dos Trabalhadores Migrantes, 2002: 3)

Vozes há, no quadro doutrinário especializado na temática, segundo as quais esta Convenção teria lugar entre os sete instrumentos internacionais fundamentais relativos aos Direitos Humanos, pelo facto de definir direitos básicos universais e assegurar a sua extensão a um específico grupo vulnerável – o dos trabalhadores migrantes.

Segundo o disposto no seu artigo 1.º, ela é aplicável a todos os trabalhadores migrantes e membros das suas famílias, sem distinção de sexo, raça, cor, língua, religião ou convicções políticas ou de outra índole, nacionalidade, etnia, origem social, idade, posição económica, estado civil ou outro.

Está dividida em 9 partes:

- Objectivo e definições
- Não discriminação
- Direitos Humanos dos Migrantes
- Direitos específicos dos Migrantes em situação regular
- Categorias particulares de Migrantes
- Promoção de condições equitativas e humanas na Migração Internacional
- Aplicação da Convenção
- Disposições Gerais
- Disposições Finais

De acordo com Taran (2001: 17), através desta Convenção:

- Os migrantes passam a ser vistos, não apenas como entidades económicas, mas também como entidades sociais, graças à ênfase dada à protecção das suas famílias, salientando-se, assim, direitos que saem da esfera profissional como o direito à reunificação familiar.
- Reconhece-se a existência de uma desprotecção dos migrantes nos países de acolhimento pelo facto de serem não nacionais, e que, não raro, se alia a uma desprotecção pela própria legislação do país de origem.
- Define-se, pela primeira vez, um conceito internacional de trabalhador migrante, bem como categorias de trabalhadores migrantes e das suas famílias, e estabelece-se standards mínimos para o seu tratamento e para a protecção dos seus direitos humanos específicos. (Segundo a Convenção são trabalhadores migrantes as pessoas que vão exercer, exercem ou exerceram uma actividade remunerada num Estado de que não são nacionais)
- Os Direitos Humanos fundamentais são alargados a todos os trabalhadores migrantes, sejam documentados ou indocumentados, sendo que são reconhecidos direitos adicionais aos documentados e suas famílias, equiparando-os aos nacionais do Estado de acolhimento.
- Luta-se pela prevenção e pela eliminação da exploração dos migrantes, incluindo a protecção contra os movimentos ilegais ou clandestinos e as situações de irregularidade e indocumentação.

- Estabelecem-se standards mínimos para a protecção dos trabalhadores migrantes e para os membros das suas famílias e cria-se uma ferramenta que encoraja os Estados a alterar as suas legislações nacionais.

### **3.2. Campanha para a ratificação da Convenção**

Num contexto de desemprego crescente nos países de acolhimento, denota-se o aparecimento de um clima relativamente hostil perante os estrangeiros, e especialmente perante os trabalhadores migrantes, tornando-se difícil a adopção de standards que promovam o tratamento equitativo.

O baixo nível de conhecimento da Convenção de 1999, o facto de o tópico da migração não ser uma prioridade para a maioria dos Governos, a deturpação do carácter da Convenção (sendo esta tomada muitas vezes como um instrumento de política de imigração liberal), a percepção de que o respeito pelos Direitos dos Migrantes se traduz no aumento do seu número, são algumas das razões apontadas para a não ratificação. Além destas, fala-se no financiamento substancial que seria necessário para implementar e supervisionar o cumprimento das normas prescritas, e na complexidade e no detalhe técnico como intimidadores dos Estados.

Em 1998, uma aliança entre organizações intergovernamentais e não-governamentais internacionais lançou, no sentido de alterar o rumo deste processo, uma campanha cujo objectivo seria informar, advogar e persuadir os governos para a necessidade de ratificação da Convenção.

A Convenção entrou em vigor no dia 1 de Julho de 2003, quando se atingiu o número mínimo de 20 ratificações. Os que a ratificaram são, na sua maioria, países de origem no quadro das migrações internacionais.

Portugal ainda não ratificou a Convenção.

### **3.3. Comité para a Protecção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e das suas Famílias**

Não obstante a implementação da Convenção ser da competência dos Estados – Parte, assegura-se, pelo disposto no artigo 72.º do seu texto, que este processo é supervisionado por um Comité – O Comité para a protecção dos Direitos dos Trabalhadores Migrantes e membros das suas Famílias.

“Os Estados Partes comprometem-se a apresentar relatórios sobre as medidas que hajam adoptado para dar aplicação às disposições da Convenção no ano subsequente à data da entrada em vigor da Convenção para o Estado Parte interessado e, em seguida, de cinco em cinco anos. Os relatórios devem indicar as dificuldades que afectem a aplicação da convenção e conter informações sobre os fluxos migratórios. Depois de examinar os relatórios, o Comité transmite as suas observações ao Estado Parte interessado.” (Os Direitos dos Trabalhadores Migrantes, 2000: 20)

O Comité pode, também, desde que lhe tenha sido reconhecida essa competência pelo Estado visado, receber e apreciar comunicações de um outro Estado – Parte, ou de um indivíduo sujeito à sua jurisdição, que invoquem o não cumprimento das disposições do documento em questão.

Refira-se, contudo, que há requisitos que têm de figurar, impreterivelmente, para que a questão possa ser analisada pelos peritos do Comité, como é o caso do esgotamento das vias internas de recurso ou da não interferência sobre o mesmo litígio de um outro organismo internacional competente.

O comité reúne em Genebra, em média, uma vez por ano.

#### **3.4. O Terceiro encontro oficial do Comité (12 a 16 de Dezembro de 2005, Genebra)**

No dia 12 de Dezembro de 2005, em Genebra, no Palácio Wilson, onde funciona o Gabinete do Alto Comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos, o Presidente do Comité dos Trabalhadores Migrantes – Prasad Kariyawasam – procedeu à abertura da sessão de trabalhos focando alguns tópicos específicos no que respeita às obrigações e objectivos do Comité.

Um desses tópicos, e talvez o mais reiterado, foi o da necessidade de apelar à ratificação da Convenção para a Protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e membros das suas Famílias. Necessidade esta que advém, por um lado, da crescente onda de violações aos mais básicos direitos dos migrantes indocumentados e, por outro, da noção dos problemas internos que a não integração social destas pessoas pode gerar.

No mesmo sentido, o Relator Especial para os Direitos Humanos dos Migrantes – Jorge Bustamante – colocou em evidência a divisão mundial traçada pelo progresso das ratificações da Convenção, entre os signatários

(países de origem) e os não signatários (países de acolhimento, entre os quais figuram os Estados da denominada Europa política).

Salientou-se, a este propósito, o facto de muitos países usarem como argumento, para a sua não ratificação, o entendimento de que esta seria redundante quando já se tivessem ratificado os outros seis instrumentos centrais de Direitos Humanos a nível internacional. O Presidente fez questão de marcar que considera importantíssimo desmistificar esta visão, que entende ser claramente errónea.

Quase ironicamente, o porta-voz designado para representar o Governo francês neste Comité, vendo-se frontalmente constrangido por algumas organizações não governamentais presentes na sessão a esclarecer as razões da não ratificação deste documento por parte da França (reações provocadas, a bem ver, pelos recentes acontecimentos levados a cabo por movimentos de excluídos sociais em Paris) terá feito uso destes mesmos argumentos, causando indignação na “bancada ONG” que assistia à reunião.

Entendo ser esta a maior e mais relevante lição que os Governos Europeus e, nomeadamente, o Governo Português poderão extrair da semana de trabalhos do Comité – Por um lado, a noção de que esta justificação para a não ratificação é esquiva e circular e, por outro, de que a Sociedade Civil está progressivamente mais atenta, solidária e participativa com as causas dos grupos vulneráveis.

Nesta reunião, ONGs de todos os continentes, em unísono com entidades como a Organização Internacional do Trabalho defenderam a perspectiva de que o respeito pelos direitos dos Migrantes pode funcionar a favor do desenvolvimento dos Estados, quer de origem, quer de acolhimento, e todos reiteraram a necessidade da ratificação da Convenção como instrumento essencial à garantia do respeito pela dignidade destas pessoas.

O Presidente Prasad assumiu, assim, a missão de levar ao conhecimento da Assembleia-geral das Nações Unidas as reflexões deste Comité, no sentido de prestar um contributo significativo ao debate de Alto Nível sobre Migrações, a realizar em 2006.

Porque as grandes revoluções de carácter conceptual são, geralmente, as principais causas das revoluções jurídicas, o Comité espera que este debate de Alto Nível traga o reconhecimento da importância dos Migrantes no quadro do desenvolvimento global.



## Conclusão

Este pequeno ensaio pretendeu reforçar o respeito pelos valores e identidades “do outro”, através de uma das componentes que considero necessária para a alteração das atitudes e redução das expressões racistas e xenóforas, das hostilidades anti imigrantes, refugiados e outros não nacionais – a informação. Procurei, através dele, alertar para a existência (conforme o entendimento da doutrina) de um conjunto de direitos específicos que assistem a estas pessoas, bem como de um vasto arsenal jurídico de que podemos lançar mão para as defender.

Resta-me, em jeito de conclusão, fazer um pequeno e desprezioso apontamento pessoal ao facto de o mais revolucionário destes documentos jurídicos não se encontrar ratificado, nem pelo Estado Português, nem por qualquer um dos outros Estados Europeus que entendemos como construtores da chamada Europa Política e que são, simultaneamente, Estados importadores de migração. No espaço físico europeu, a Turquia, conhecido país de origem, parece ter sido o único a ratificar a aqui tão referida Convenção Internacional para a protecção dos Direitos de Todos os Trabalhadores Migrantes e Membros das suas Famílias.

Esta é, também, a razão pela qual entendi que seria coerente abordá-la num capítulo à parte dos outros diplomas focados.

Como terá ficado claro, no que ao Comité dos Trabalhadores Migrantes diz respeito, a promoção da visibilidade desta Convenção e, em último termo, a sua ratificação pelo maior número possível de Estados (particularmente de Estados de acolhimento) é uma das, se não a sua grande missão.

A expansão desta onda de ratificações poderá, da minha perspectiva, alterar consideravelmente o tão discutido muro invisível da assim denominada “fortaleza europeia”. A Europa recebe, desde o início dos movimentos humanos, fluxos migratórios originários de outros continentes, embora nem sempre esse facto tenha correspondido a um problema político.

A expressão “Europa Fortaleza” terá surgido por volta da década de 80, no pós-crise petrolífera de 73, quando começaram a levantar-se as vozes da restrição fronteiriça. Daí para cá, esta polémica tem alcançado contornos inimagináveis nessa altura, que foram sendo incendiados por novidades exteriores ao próprio contexto migratório em sentido estrito, como sejam a globalização ou o terrorismo.

E permito-me recorrer, de novo, ao exemplo dos marcantes acontecimentos de Ceuta e Melilla, que, uma vez mais, reitero demonstrarem que a sociedade não está consciente que os Direitos Humanos e a dignidade das pessoas não dependem de um estatuto jurídico específico.

Analisando comparativamente os diplomas jurídicos aqui apresentados, e apoiando-me no disposto, por exemplo, na Convenção Europeia sobre o Estatuto Jurídico do Trabalhador Migrante, penso que não será descabido dizer-se que um europeu (Europa Política) estará relativamente bem protegido nos seus direitos de migrante.

Vejamos, contudo, que o mesmo não sucederá com um não europeu, não protegido por estes documentos, e aliando-se a esta não protecção o facto de não estar ratificada (pelos Estados que escolhem como “terra prometida”) a Convenção Internacional dos Trabalhadores Migrantes.

Parece-me legítimo perguntar-se em que sentido progride o enquadramento jurídico-político no qual a vida destas pessoas está suspensa.

E entendo ser mais legítimo ainda concluir que o teor desse progresso depende, em grande parte, dos esforços da sociedade civil no apelo à ratificação desta Convenção.

Ana Luísa Rodrigues

## Bibliografia

- APPLEYARD, Reginald, TARAN, Patrick – **The Human Rights of Migrants**. IOM/United Nations, 2001.
- BONIFACE, Pascal – **Atlas das Relações Internacionais**. Lisboa: Plátano Edições Técnicas, 1999.
- GOMES CANOTILHO, José Joaquim (Coordenação) – **Direitos Humanos, Estrangeiros, Comunidades Migrantes e Minorias**. Oeiras: Celta Editores, 2000.
- GUERRA MARTINS, Ana Maria (Coordenação) – **Estudos de Direito Europeu e Internacional dos Direitos Humanos**. Coimbra: Almedina, 2005.
- MOTA DE CAMPOS, João, LOPES PORTO, Manuel Carlos, FERNANDES, António José, RAPOSO DE MEDEIROS, Eduardo, ALMEIDA RIBEIRO, Manuel, DUARTE, Maria Luiza – **Organizações Internacionais**. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 1999.
- MUELLER, G.O.W. – **The General Report, International Conference on Migration Crime**. Smeesters: B. and A. Nayer, 1996.
- NAÇÕES UNIDAS – **Os Direitos dos Trabalhadores Migrantes**. Comissão Nacional para as Comemorações do 50 Aniversário da Declaração Universal dos Direitos do Homem e Década das Nações Unidas para a Educação em matéria de Direitos Humanos. Dezembro de 2002.
- PIOVESAN, Flavia – **Direitos Humanos e o Direito Constitucional Internacional**. S.Paulo: Ed. Max Limonad, 1996.
- REIS MONTEIRO, A. – **O direito à educação**. 2006
- ROSAS, Allan, SCHEININ, Martin – **Categories and Beneficiaries of Human Rights in Protection of Human Rights**. Institute for Human Rights. Abo Akademi University: Edited by Raija Hanski and Markku Suksi, 1996.
- Taran, P. – **Seven causes of migration in the age of globalization**. Geneva, 1996.

VALE PEREIRA, Maria de Assunção – O Protocolo n.º 11 adicional à Convenção Europeia dos Direitos do Homem. **Revista jurídica da Universidade Portucalense**. n.º 2 (1999).

<http://www.acime.gov.pt/> (Alto Comissariado da Imigração e Minorias Étnicas)

<http://www.ohchr.org> (Alto comissariado das Nações Unidas para os Direitos Humanos)

<http://www.dhnet.org.br/> (Centro de Memória Popular e Direitos Humanos)

<http://www.gddc.pt/direitos-humanos/> (Gabinete de Documentação e Direito Comparado)

<http://www.portugal.gov.pt> (Portal do Governo Português)

[www.december18.net](http://www.december18.net) (Portal para a Protecção dos Direitos dos Migrantes)

# **Refugiados e Direitos Humanos nas Prisões**

Filipe Oliveira

# Índice

<b>1. Em Jeito de Introdução...</b>	<b>247</b>
<b>2. Problemática dos Refugiados:</b>	<b>249</b>
Distinção conceptual entre deslocados internos e refugiados;	
Evolução histórica da problemática;	
O problema dos refugiados e dos prisioneiros de guerra (similitudes e diferenças de regime no seu tratamento);	
O problema dos refugiados actualmente na ONU: O ACNUR, a sua acção e antecedentes históricos [a OIR (Organização Internacional dos Refugiados)];	
Focos actuais mais dramáticos nos dias de hoje (Darfur, Ruanda e Congo) – Países destinatários;	
O problema dos refugiados em Portugal;	
Análise crítica das Convenções de Genebra [sua aplicação, conteúdo e actualidade (ou não)];.	
<b>3. Prisioneiros de Guerra:</b>	<b>261</b>
Problemas com que os mesmos se debatem;	
Protecção jurídica; O estatuto do prisioneiro de guerra;	
Actualidade – Será que são respeitados os Direitos Humanos (doravante DH) dos prisioneiros de guerra?;	
Locais onde actualmente se debate sobre o (des)respeito pelos DH dos prisioneiros de guerra – O paradigma das prisões de Abu Grahیب e da Base militar de Guantanamo;	
Similitudes e diferenças entre os regimes de protecção dos DH nas prisões de guerra internacionais e nas prisões portuguesas;	
Evolução do conceito de prisioneiro de guerra – a importância	

da guerra do Vietname para o reconhecimento do estatuto do prisioneiro de guerra.

**4. Prisões em Portugal** **267**

Descrição do sistema prisional português, relacionando-o, a nível garantístico, com o processo penal;

O respeito pelos DH nas prisões – Existe ou é de todo incipiente?;

As condições dos reclusos – Crítica;

Que futuro nas prisões? O problema da dessocialização dos reclusos e a sobrelotação dos estabelecimentos prisionais;

Problemas com que se debatem.

**5. Em Jeito de Conclusão...** **289**

**6. Bibliografia** **291**



## Em Jeito de Introdução...

Quando escolhi o tema para o trabalho sobre a ONU, pensei qual seria a questão que mais me toca pessoalmente. Pois bem, de tudo o que já aprendi até hoje sobre o (ir)regular funcionamento da ONU, pareceu-me logo razoável e cativante falar sobre refugiados e prisioneiros de guerra. Primeiro que tudo, atraem-me temáticas que possam ser alvo de discussão teórica (não fosse a minha formação base no âmbito do Direito), com estudo de casos ocorridos no passado mas que, e aqui reside o ponto mais importante para mim, é um tema extremamente actual e com a devida aplicação prática nos dias de hoje.

Assim sendo, procurei, embora não saiba se o consegui plenamente, desviar o problema da sua faceta técnico-jurídica e tentar focar mais o aspecto humano da questão, o drama, a transmissão de sentimentos tão variados como a revolta, a impotência, a vontade de fazer algo e a compaixão por tais ser humanos que todos sabemos que passaram e passam por provações inimagináveis para o nosso século.

Assim sendo, espero não entediar ninguém com a leitura deste trabalho, sendo que o seu objectivo principal será o de alertar, mobilizar e despertar consciências, respondendo a perguntas como: Será que as opções políticas têm sido as mais correctas ou tem sido um problema negligenciado pelos vários governos e organizações Internacionais? Será possível uma comparação entre o (des)respeito pelos DH nas prisões portuguesas e o que se passa nas prisões de guerra? Quais os mais protegidos? Quais as semelhanças de regime entre todos os estatutos pessoais de que vamos aqui falar? Pois bem, o escopo deste trabalho é precisamente o de focar com mais alguma atenção problemas que, por vezes, passam-nos um pouco à margem pois não estamos geograficamente perto dos focos dramáticos; e como diz o ditado: “Longe da vista, longe do coração...”

Por fim, uma nota para esclarecer que todo o trabalho é enunciado na primeira pessoa do plural, não porque tenha sido realizado em conjunto, mas sim porque conto aqui com todas as opiniões de amigos e colegas com quem debato e falo sobre estes temas, nem que seja à mesa de um café, para além de que este é um trabalho feito juntamente com todo o grupo da formação da HUMANA GLOBAL, onde tanto aprendi e onde penso que a minha sensibilidade aumentou em relação a certos temas, proporcionando-me três meses muito agradáveis e enriquecedores. Pois bem, é desta amálgama de opiniões, discussões e quase brigas que surgem aqui estas conclusões e propostas, sendo que espero que a HUMANA GLOBAL tenha gostado pelo menos um terço de me ter como formando em relação ao todo que foi para mim o prazer de ter frequentado esta formação. A todos os que para tal contribuíram, os meus sinceros parabéns...

## 2. A Problemática dos Refugiados

Tem sido, ao longo da História, uma das mais importantes e problemáticas questões com a qual nos debatemos; um dos problemas que exige cada vez mais respostas rápidas e eficazes devido às precárias e vulneráveis situações humanitárias com as quais se debatem os refugiados.

Muitas vezes, os refugiados são alvo de violações de DH perfeitamente intoleráveis e que, as mais das vezes, acabam impunemente por passar ao lado de quem deveria ter um dever de garante e protecção relativamente a essas pessoas e ao seu núcleo ineliminável de direitos que têm, precisamente, como seres humanos que são.

Tais pessoas são vítimas de provações de tal modo tormentosas que será difícil dar-lhes lições sobre estoicismo ou sofrimento.

Muitas vezes são os refugiados de guerra confundidos com migrantes ou com deslocados internos, no entanto temos que afirmar que a comunidade internacional tem vindo, cada vez mais, a especificar a definição e o estatuto dos refugiados de guerra através de diplomas legais (mormente Convenções e Resoluções) que, depois de verificados os nefastos efeitos que produziram as variadas crises humanitárias que roçam, por vezes, o mais dramático guião cinematográfico; sendo que, após algumas experiências empíricas ajudaram a que se compreenda a verdadeira dimensão do problema e que, cada vez mais, se saiba lidar com ele, houve um esforço no sentido de promover, incentivar e especificar o respeito pelos DH, criando um estatuto especial no sentido de proteger e fazer valer os mais elementares direitos dos refugiados.

Para tal, aconselha-se vivamente uma análise aos artigos fundamentais da Convenção de Genebra quanto ao Estatuto dos Refugiados.

No sentido de tentar estabelecer uma definição do termo “refugiado”, a Convenção de Genebra, logo no seu artigo 1.º, no seu número 2, indica que refugiado é “(qualquer pessoa)... que, receando com razão ser perseguida

em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou das suas opiniões políticas, se encontre fora do país de que tem nacionalidade e não possa ou, em virtude daquele receio, não queira pedir a protecção daquele país; ou que, se não tiver nacionalidade estiver fora do país no qual tinha a sua residência habitual após aqueles acontecimentos, não possa ou, em virtude do dito receio, a ele não queira voltar”<sup>1</sup>.

Analisando o preceito, podemos afirmar que contém bastantes conceitos imprecisos, técnica legislativa utilizada quando se contém uma boa base de princípios normativos e uma justa aplicação do direito. Ou seja, contém vários conceitos que não são especificados e devidamente “esmiuçados” no sentido de conferir uma maior segurança e certeza jurídicas, deixando a cargo do aplicador do direito e da sua interpretação a aplicação ou não do preceito ao caso do refugiado em concreto e particular. Assim sendo, num preceito de Direito Internacional, sobejamente conhecido pela sua fraca coercibilidade e pela sua não efectiva aplicação a casos mercedores de tal subsunção, parece-nos perigosa esta técnica legislativa. Dando exemplos concretos, podemos verificar que o conceito “receio” é, por mais que uma vez, utilizado. Na Ordem Jurídica portuguesa temos uma expressão mais objectiva em alguns preceitos, o “justo receio”, na medida em que uma pessoa, naquele caso concreto, terá motivos e fundamentos suficientes para crer que será alvo de alguma violação de um direito que conste na sua esfera jurídica perfazendo, assim, uma expressão mais concretizada e mais facilmente enquadrável.

Ora, fazendo parte da hipótese da norma, não deixa de ser legítimo questionar quando é que uma pessoa poderá ter, objectivamente, receio, qual o limite, a barreira a partir da qual se pode afirmar inequivocamente que há receio por parte do refugiado de que venha a ser perseguido. Aliás, o conceito perseguido é ele um pouco redutor, na nossa opinião, na medida em que alguém pode adquirir o tal receio sem haver perseguição em sentido técnico, podendo, para tanto ser essa pessoa “apenas” discriminada.

1 Vide art. 1.º, Ponto 2 Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados

Outra questão pertinente deste preceito prende-se com a protecção que o refugiado não queira pedir ao país do qual se refugiou. Ora o Estatuto pessoal do refugiado é, nos termos do artigo 12.º da Convenção de Genebra<sup>2</sup>, regido (o Estatuto) pela lei do país do domicílio do refugiado. Ora, se atentarmos a que foi do país do seu domicílio de onde o refugiado pretendeu sair, não deixa de ser curioso que é a lei desse mesmo país que vai regular o estatuto daquele sujeito. No entanto, muitas vezes, tal mudança acaba por não ser em nada benéfica, já que muitas vezes as pessoas refugiam-se em países com regimes fortemente repressivos e com leis antidemocráticas.

Pensamos também que a convenção de Genebra deveria, das duas uma:

Ou concretizava mais a protecção que é devida aos refugiados nos países que os acolhem, embora nos pareça que a redacção do artigo 33.º da Convenção está bem redigida e contém um texto sucinto mas eficaz em relação ao princípio do “*non refoulement*”, ou seja, que o país não pode expulsar alguém para as fronteiras de um território em que este venha a ser discriminado negativamente (esta seria, porventura, uma expressão mais aceitável para o n.º 2 do ponto A do Artigo 1.º da Convenção<sup>3</sup>). No entanto, penso que o problema não está apenas no facto de não expulsar, já que esta obrigação é apenas de *non facere*, de omissão. Pensamos que deveria ficar melhor esclarecida e explicitada que protecção é prestada a quem chega a um novo país.

A segunda hipótese passaria por o Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (doravante ACNUR) ser também capaz de emitir diplomas legais que concomitantemente com a Convenção, esclarecessem qual a política comum de asilo que os países Contraentes deveriam e teriam que adoptar.

## 2 Artigo 12.º da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados Estatuto pessoal

1. O estatuto pessoal de cada refugiado será regido pela lei do país do seu domicílio, ou, na falta de domicílio, pela lei do país de residência.

2. Os direitos precedentemente adquiridos pelo refugiado e resultantes do estatuto pessoal, e em particular os que resultem do casamento, serão respeitados por cada Estado Contratante, ressalvando-se, quando seja caso disso, o cumprimento das formalidades previstas pela legislação do referido Estado, entendendo-se, contudo, que o direito em causa deve ser dos que teriam sido reconhecidos pela legislação do referido Estado se o interessado não se tivesse tornado refugiado.

## 3 Artigo 33.º

Proibição de expulsar e de repelir

1. Nenhum dos Estados Contratantes expulsará ou repelirá um refugiado, seja de que maneira for, para as fronteiras dos territórios onde a sua vida ou a sua liberdade sejam ameaçadas em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas.

Também o preceito do Artigo 1.º no seu ponto F<sup>4</sup>, invoca que a Convenção não se aplica a um sujeito quando existam razões ponderosas (outro conceito indeterminado, ambíguo e subjectivo) para pensar (onde está definido quem é o sujeito que pensa?) que o sujeito cometeu um crime contra a Humanidade ou crime grave no país acolhedor ou actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas.

Ora parece-nos que se está a fazer um julgamento prévio de tal sujeito e que estar a negar a uma pessoa humana a protecção elementar que esta Convenção fornece não é digno de países democráticos e também não faz particularmente sentido, a não ser que estejamos em sede de países que se auto-proclamam como democráticos mas que defendem penas corporais e penas de morte, não respeitando o núcleo essencial dos DH de qualquer pessoa, seja ela nascida em qualquer país, de qualquer raça, sexo, opção política ou convicção.

Pensamos que toda a Convenção podia e devia ser alvo de uma reforma substancial, no sentido de concretizar mais a protecção dos refugiados, estabelecer mecanismos de efectivação da aplicação destes preceitos de Direito Internacional, adaptar estes preceitos à realidade da comunidade internacional, devendo para tal, por exemplo, criar condições nos países acolhedores para receber e tratar condignamente os refugiados, oferecendo estímulos a estes países como forma de poder persuadi-los a não repelir os tais refugiados.

Parece-nos então altura para distinguir refugiados de migrantes. Parece-me que a principal diferença reside precisamente no *animus* com que ambos efectuam tal deslocação, o espírito e a intenção que os move para a fazerem, além fronteiras. Os refugiados foram, no passado, muitas vezes apelidados de migrantes forçados, no entanto parece-nos que tal terminologia não será a mais correcta devido ao facto da fácil confusão que se instalaria entre refugiados e deportados, na medida em que ambos são forçados a abandonar o país. No entanto, haverá um fundo de verdade nesta confusão, na medida

4 Art. 1.º Ponto F da Convenção de Genebra relativa ao Estatuto dos Refugiados

As disposições desta Convenção não serão aplicáveis às pessoas acerca das quais existam razões ponderosas para pensar:

- a. Que cometeram um crime contra a paz, um crime de guerra ou um crime contra a Humanidade, segundo o significado dos instrumentos internacionais elaborados para prever disposições relativas a esses crimes;
- b. Que cometeram um grave crime de direito comum fora do país que deu guarida, antes de neste serem aceites como refugiados;
- c. Que praticaram actos contrários aos objectivos e princípios das Nações Unidas.

em que ninguém pode negar que, apesar de os refugiados não serem física e legalmente obrigados a abandonar o seu país, são para tal coagidos de tal forma que se pode considerar que, muitas vezes, não terão outra hipótese senão procurar refúgio, esse sim o verdadeiro étimo da palavra refugiado, na acepção que hoje acolhemos. Na verdade, um refugiado, *grosso modo*, será alguém que é coagido de forma absoluta, sob pena de ver os seus direitos fundamentais violados, a procurar um refúgio além fronteiras, um lugar que lhe ofereça um mínimo de segurança, sendo que esta segurança deve ser entendida em termos de segurança em sentido estrito (entendida como uma ausência de ameaça previsível contra a preservação da sua vida e da sua integridade física), mas também segurança noutros sentidos que a Convenção, e bem, generaliza.

Podemos também falar numa segurança em termos económicos, segurança no emprego, familiar, de direitos, liberdades e garantias fundamentais a qualquer ser humano.

Também podemos distinguir o refugiado do deslocado interno, na medida em que este último também é coagido a deslocar-se em termos de espaço, mas não chega a passar fronteiras, ou seja, é alguém que é obrigado a deslocar-se mas não chega a mudar de país, ao contrário do refugiado que o faz no sentido de procurar o tal abrigo, o asilo que lhe é fundamental encontrar.

Vamos então agora fazer uma breve resenha histórica no sentido de ver como evoluiu a abordagem a esta problemática, após termos verificado noções fundamentais e crítica da Convenção de Genebra.

Tal como afirma o Secretário Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, esta é uma questão das mais prementes com que as Nações Unidas se têm defrontado ao longo da sua ainda curta história, pois os refugiados são deslocados devido a situações de guerra, de perseguição, epidemias (e outras calamidades) e devido às mais diferentes violações de DH, no sentido em que esta é uma das mais relevantes áreas da acção humanitária.

Desde sempre que o ser humano sentiu necessidade de se deslocar para locais de maior conforto e segurança nas mais diversas acepções que já averiguámos. No entanto, só após a calamitosa e devastadora segunda Guerra Mundial (1939-1945) é que o mundo “acordou” para esta problemática. As então recém criadas Nações Unidas resolveram institucionalizar um órgão que se ocupasse desta questão com que o mundo se deparava, após a pior guerra em termos humanos a que o mundo assistiu até hoje. Conflito esse

que teve, como que numa consequência lógica, a deslocação de milhões de pessoas para fora dos seus respectivos países, ficando assim desenraizadas destes e deparando-se com situações verdadeiramente dramáticas, não só nos países que acabaram por abandonar, mas também nos países acolhedores. Problemas esses agudizados pela situação de pós-guerra em que grande parte deles se encontravam. Problemas esses que são da mais diversa índole:

- Ao nível das epidemias e pandemias existentes na altura;
- Ao nível da delicadeza das situações humanitárias, tais como a “obrigatoriedade” de mendicidade e de prostituição;
- As faltas de higiene, de saneamento básico, de cuidados básicos de saúde;
- A falta de capacidade de resposta das pessoas que tentam prestar auxílio (nesta altura houve uma proliferação das missões de paz);
- Graves ferimentos de guerra;
- Diluição no funcionamento da Economia e instituições estatais.
- Aumento de criminalidade (pilhagens e saques), que conduzem muitas vezes a um verdadeiro estado caótico de anarquia e conseqüente desmornamento de instituições;
- Fome e falta de água potável.

Estes e outros problemas como a desestruturação familiar, a falta de condições de desenvolvimento, a falta de instrução, exclusões sociais e também a mortalidade infantil levam a que sejam mais que muitas as dificuldades de adaptação dos refugiados aos países de acolhimento e vice-versa.

Depois de verificados estes problemas e retomando o assunto, foi então criada pelas Nações Unidas, para fazer face a estas adversidades que são mais que muitas, a então designada Organização Internacional dos Refugiados (OIR), em Julho de 1947, sendo que foi criada como uma agência não permanente, ou seja, apenas com um carácter transitório, para resolver os problemas então emergentes, ou melhor, então agudizados.

Foi então um antecedente histórico do ACNUR, uma espécie de Sociedade das Nações antes da ONU.

A OIR tinha um âmbito restrito, na medida em que apenas prestava assistência aos refugiados europeus. Tinha como funções principais o repatriamento, identificação, registo e classificação, cuidados e assistência, protecção jurídica e política, transporte reinstalação e reintegração dos refugiados.

Foi uma experiência de certo modo falhada, já que em 1951, um ano depois do seu “prazo de validade”, ainda existiam 400.000 deslocados, só na Europa. Era também uma organização instrumentalizada pelos países do bloco Oriental numa altura em que se formavam os dois blocos baseados nas duas super potências que, mais tarde, viria a culminar na chamada Guerra fria.

E foi daí que surgiu o ACNUR, com a necessidade de criar um novo órgão para os refugiados, no seu formato original como um órgão subsidiário da Assembleia Geral das Nações Unidas, criado então em 1951 e também com duração de três anos.

As suas funções primárias seriam então as de proporcionar protecção internacional aos refugiados e também conceber soluções permanentes para o problema dos refugiados, criando situações favoráveis de repatriamento e a integração dos mesmos nas suas novas sociedades e realidades.

Foi um tema bastante nobre, com um espírito de missão deveras sagaz para a altura, que iria reforçar a sua posição com a entrada em vigor da Convenção de Genebra, nomeadamente a relativa ao Estatuto do Refugiado.

O financiamento do ACNUR, a principio, não foi o melhor, pois dependia de acções voluntárias, mormente por parte dos Estados, o que lhe conferia uma “promiscuidade” suspeita.

A Convenção das Nações Unidas de 1951, que veio estabelecer direitos e deveres relativos ao Estatuto dos Refugiados veio então guiar o trabalho do ACNUR, ajudando para tal o facto de se ter chegado a um consenso relativamente à definição de refugiado, baseado no já por nós criticado receio de ser perseguido.

Após esta fase, passámos por diversas fases de crises de refugiados, tais como a crise da Hungria em 1956, por repressão dos soviéticos, a duradoura problemática dos refugiados chineses em Hong Kong, as quais resultaram de regimes autoritários e/ou ditatoriais.

Para além disso, podemos sempre enunciar o nosso bem conhecido problema da descolonização em África (com raízes dos problemas já em finais do século XIX e inícios de século XX, mas que viria a agudizar-se e a “explodir”, se nos é permitida a expressão, com a guerra da independência na Argélia, sendo países acolhedores a Tunísia e Marrocos), a descolonização na agora chamada África Sub Sahariana, a Fuga da Rodésia, o regresso ao Zimbabwe, toda a crise (ainda actual) na zona do Ruanda e dos Grandes Lagos).

Tais crises, podemos afirmar como sendo das mais graves em termos humanitários e que extrapolaram o problema também para a Ásia, com a independência do Paquistão e o nascimento do Estado do Bangladesh, os tibetanos refugiados na Índia, sendo esta também um país acolhedor, passando pela expulsão dos sul-asiáticos do Uganda.

Podemos também recordar, não pelos melhores motivos, que um dos clímaxes das crises de refugiados aconteceu com a deflagrar da célebre guerra do Vietname, também esta um marco na história dos refugiados na medida em que o problema tomou aqui proporções alarmantes quanto aos refugiados, com a queda de Saigão, com os refugiados do Camboja e também com os refugiados indochineses.

Pois bem, eram e são milhões as pessoas carenciadas de assistência a que o ACNUR pretendia e pretende oferecer melhores condições, também porque as crises humanitárias verificavam-se em certos países, mas depois passavam também para os países acolhedores que muitas vezes não tinham meios e condições para acolher os numerosos refugiados.

Mas a escassez de meios era por demais evidente e, assim sendo, não é de estranhar que tais crises se tivessem agudizado.

Mais recentemente, podemos testemunhar crises no Kosovo, no Darfur, no Ruanda e no Congo, que acaba por ser vítima do facto de ser um país acolhedor, normalmente relacionadas com períodos de guerra sendo que, para tal, o ACNUR foi crescendo e ganhando uma certa autonomia funcional até se tornar um dos órgãos subsidiários da ONU.

Hoje em dia, o ACNUR tem um papel bastante relevante no sentido de tentar apaziguar os efeitos nefastos dos conflitos que conduzem ao problema dos refugiados, sendo que o que está em causa são os DH (Direitos Humanos), já que é uma realidade que hoje em dia o ACNUR presta assistência a cerca de 24 milhões de pessoas em todo o mundo.

Actualmente, como é sabido, para orgulho nacional, o ACNUR é presidido pelo nosso ex-primeiro ministro António Guterres, agora numa versão mais diligente, sendo uma escolha quase que pessoal de Kofi Annan, no sentido de trazer um sentido mais humanista e menos tecnocrata para as funções primordiais do ACNUR.

Este desígnio é bastante útil se pensarmos que, actualmente, as violações de DH são a causa primordial das deslocações forçadas, fruto de uma perseguição em sentido lato, como consequência de pobreza, discriminação racial, com contornos étnicos, objectivos políticos inaceitáveis.

Para fundamentarmos esta profunda interligação e íntima conexão entre os DH e a protecção dos refugiados, podemos observar o Artigo 14.º da Declaração Universal dos Direitos do Homem, verificando a procura de um consenso em termos de asilo, a padronização dos DH como direitos do homem, civis e políticos e por fim os direitos económicos, sociais e culturais. Também é de referir que é dado um especial cuidado a mulheres e crianças como alvos de uma redobrada atenção no âmbito desta protecção contra a tal perseguição, tendo em conta que são pessoas, presuntivamente, mais vulneráveis.

Com a criação do Alto Comissariado das Nações Unidas para os DH, tem sido realizado um trabalho como que conjunto entre este e o ACNUR no sentido de, como afirmava Kofi Annan, deverem integrar-se os DH em todas as actividades da ONU.

Hoje em dia, deparamo-nos com um problema mais de índole formal, no sentido em que, actualmente, estes problemas se colocam ao nível dos pedidos de asilo e consequentes burocracias, o que leva a que, muitas vezes, boa parte das pessoas se encontre em situação ilegal pois o efeito útil do pedido de asilo esgota-se.

Em Portugal, para se obter a concessão de asilo é necessário que se cumpra o tal requisito de fazer parte das pessoas que se enquadrem na definição de refugiado.

Tais regras estão dispostas na Lei n.º 70/93 de 29.9, que transpõe a Convenção de Genebra de 1951, tratando da solidariedade entre os pedidos de asilo e regulando-os, aceitando ou recusando o pedido de asilo com uma certa discricionariedade, o que, juntamente com uma possível interpretação subjectiva do conceito de receio, como já foi visto anteriormente. Esta lei vem então regular internamente os pedidos de asilo, o que já foi uniformizado, tanto pelo Acto Único Europeu de 1986, como pela Convenção de Dublin de 1990, e a de Schengen do mesmo ano, pelo tratado de Maastricht em 1992, por Resoluções de Londres de 1992 e, por último, na Reunião do Conselho Europeu de Tampere de 1999, em que se reafirma a importância atribuída ao “respeito absoluto do direito de procurar asilo”. Por isso, decidiu-se trabalhar no sentido de criar um Sistema Comum Europeu de Asilo, para uniformizar tal protecção, cuja falta de definição do rumo a tomar poderá ter consequências nefastas.

Por último, vamos tentar concluir fazendo uma ponte para o próximo item, tentando fazer uma analogia, ou melhor, tentando estabelecer termos de comparação entre a problemática já analisada dos refugiados com a dos prisioneiros de guerra.

Temos que verificar, antes de mais, que ambas as problemáticas estão ligadas, têm pontos e problemas em comum, tanto mais que ambas estão disciplinadas nas Convenções de Genebra de 1951.

Também os problemas com que muitas vezes ambos se deparam são similares. Senão vejamos:

Ambos decorrem, muitas vezes de períodos de guerra: os prisioneiros, por motivos óbvios, e também uma boa parte dos refugiados são forçados a abandonar o país devido a uma situação de guerra decorrente nestes.

Os problemas também se tocam no ponto da precaridade da situação humanitária em que ambos se encontram. Se os refugiados são, até numa fase anterior, alvo de violações nos seus direitos essenciais, os prisioneiros de guerra são, como é de conhecimento público e como vamos ver mais adiante, alvo também de tratamento degradante que coloca em causa o seu núcleo duro de DH. No entanto, estas violações surgem da decorrência da sua permanência nas prisões de guerra, e não numa fase anterior como os refugiados, embora o timing de violação de DH não seja algo de líquido já que, como vimos anteriormente, os direitos dos refugiados podem ser atingidos durante a chegada ao país acolhedor.

No entanto, há todo um nível de similitude no regime de protecção de ambos os estatutos. Não ao nível da substância das normas nem ao nível material do que cada uma das situações requer para a sua resolução ou protecção (como maioritariamente acontece) através dessas normas. Nem o poderia ser, na medida em que são situações, como já vimos, ambas precárias, mas diametralmente diferentes, pois no caso dos refugiados estamos a falar de pessoas forçadas a abandonar os seus países devido a factos que são exteriores à sua pessoa. Já nos casos dos prisioneiros de guerra estamos a falar de pessoas que alegadamente cometeram crime(s) e que se encontram presas devido a factos supostamente cometidos por si. Os advérbios aqui utilizados poderão servir quase como que numa ironia, pois como iremos ver mais à frente, o alegadamente e o supostamente não terão qualquer relevância prática na medida em que os mecanismos para defesa dos arguidos são escassos, nulos e por vezes deturpados.

Retomando o assunto, a similitude que aqui encontramos não é, como dissemos, a nível de normas mas sim a um nível garantístico, no sentido em que ambas as Convenções de Genebra em causa e em ambas as situações procura estabelecer-se e definir-se um patamar mínimo de protecção, de lhes conferir os (para nós) mais elementares DH, dando a esses direitos

um “estado de invulnerabilidade” em que, em circunstância alguma, tais direitos possam ser violados ou restringidos. É neste sentido que achamos interessante estabelecer uma “ponte” entre os dois regimes na medida em que ambos tentam fixar patamares tão mínimos, tão elementares e que para nós, povos (supostamente) evoluídos, desenvolvidos e industrializados, são dados adquiridos com relativa facilidade.

É neste sentido que analisámos a problemática dos refugiados, sem nunca esquecer a intervenção das Organizações não Governamentais (doravante ONG's), as quais detêm um importante papel reivindicativo, quase que sindicalista, com um sentido construtivo mas também com uma função não menos importante de intervencionismo relativamente a casos em que gritantemente se violam DH, também no sentido de os denunciar, expondo-os à Comunidade Internacional para que quem de direito se pronuncie e que, acima de tudo, o mundo tenha conhecimento de tais situações dramáticas e de todo inaceitáveis em pleno século XXI.

Está assim concluída esta superficial e sintética abordagem quanto à problemática dos refugiados, um problema que, a par de muitos outros, preocupa quem tem consciência cívica mas passa ao lado, muitas vezes, de quem tinha e tem responsabilidades quanto à resolução ou pelo menos tentativa desta no sentido de acabar de uma vez por todas com violações chocantes de DH.



### 3. Prisioneiros de Guerra

Este é um problema que, por mais paradoxal que pareça, será mais antigo que o dos refugiados mas tem maior repercussão actualmente na discussão e opinião pública da comunidade Internacional.

Vamos passar a explicar a aparente contradição.

Será porventura um problema mais antigo na medida em que, desde que se verificam fenómenos sociológicos de guerra (entendida, muito elementarmente, como ausência de paz), desde os primórdios que se assiste à encarceração dos vencidos, à sua permanência em cativeiro, num sentido mais antiquado, enquanto que a problemática dos refugiados, embora também há muito existam deslocações forçadas, só com a consolidação de fronteiras é que se pode falar de refugiados propriamente ditos. No entanto, apesar de tal facto, não deixa de ser verdade que a protecção dos direitos dos prisioneiros de guerra tem vindo mais à baila, já que com os fenómenos das guerras recentes no Iraque e Afeganistão, ainda para mais com a recentíssima (e que ao nosso país e ao nosso governo “tocou” também) polémica sobre o transporte ilegal de prisioneiros de guerra em aviões da CIA. Tais factos, a serem verdade, põem em causa, verdadeiramente, a dignidade com que estes estão a ser tratados, para não falar da ilegalidade de tal transporte internacional de pessoas (pois é destas que estamos a falar e não de uma qualquer mercadoria). Para além de que houve uma mais que óbvia tentativa de encobrimento por parte de alguns governos de países europeus, ficando no ar um sentimento de impunidade em relação a quem efectuou e perpetrou tal crime internacional, pois se formos a ver por um prisma puramente teórico, tão criminoso seria alegadamente quem estaria dentro de tais aviões, como também quem organizou o tal transporte de prisioneiros. Como diz a sabedoria popular, “Tão ladrão é quem rouba como o que fica à porta”.

Polémicas à parte, vamos passar então aos problemas com que se debatem os prisioneiros de guerra.

Podemos começar, desde logo, por afirmar que são de conhecimento público os muitos e talvez os mais chocantes problemas das prisões de guerra.

Não é de negligenciar imagens que vemos com preocupante frequência nos serviços informativos com espancamentos, torturas, tratamentos degradantes, jogos perversos e que, por vezes, roçam o nojento aos olhos do cidadão normal e mediano sendo que, tais violações, são recorrentes e acabam muitas vezes por passar impunes, fazendo parte de um culto de poder discricionário dos vencedores contra os fracos e oprimidos vencidos, humilhando-os perante a opinião pública. Mais grave que isso é que actuam de tal forma achando que o fazem por bem, numa lógica meramente retributiva e de que tais pessoas, os prisioneiros de guerra terão que pagar pelo mal que fizeram, emprestando à justiça Internacional um sentido parecido com o velho Princípio de Talião, de “Olho por Olho, Dente por Dente” para que se aplique uma justiça que, de justa terá pouco e que acabam, muitas vezes (os prisioneiros), por servir de cobaias.

Muitas vezes são os prisioneiros alvo das mais variadas violações dos seus DH, para além das já referenciadas, no sentido em que há um controlo muito fraco desse mesmo respeito por tais direitos dos arguidos ou reclusos, sendo que muitos deles são tratados, sem julgamento prévio, como se já tivessem sido considerados culpados e como se fossem já criminosos de guerra.

Para além disso, através de notícias veiculadas em jornais, carenciando, como é óbvio de confirmação oficial, era noticiado que certos prisioneiros estariam a ser submetidos a experiências científicas, no sentido de obter perdão.

Para além disso, como é por demais conhecido, muitos dos prisioneiros são alvos de actos de abuso sexual, quer por parte dos outros prisioneiros, quer por parte do próprios guardas prisionais, pois muitos deles são militares que ocupam, improvisadamente, o posto de guardas prisionais, quando não têm qualquer formação para o fazer.

Estes são os mais visíveis problemas com que se debatem os prisioneiros de guerra, sendo que do ponto de vista jurídico os problemas são em bastante maior quantidade, sobretudo ao nível garantístico e de defesa do próprio arguido/recluso, sendo precludidos da esfera jurídica os mais diversos direitos fundamentais.

Podemos então estabelecer um paralelismo entre um aspecto semelhante existente na ordem jurídica portuguesa, que não é, de maneira nenhuma,

modelo de tal modo perfeito para que se possa afirmar como exemplo a seguir por toda a comunidade internacional, mas que serve como referência, e as violações dos DH dos prisioneiros de guerra. Fazendo então um ponto de comparação para nos situarmos no problema e nos apercebermos do quão graves são essas mesmas violações, um detido pelos órgãos de polícia criminal em Portugal não pode estar em tal situação mais que 48 horas sem ser ouvido por um juiz para que, eventualmente, lhe seja aplicada uma medida de coacção, enquanto que um prisioneiro de guerra pode ter que esperar meses apenas para que lhe seja concedido o direito de saber de que factos está acusado, saber se vai a julgamento (isto se a pena capital não tiver já sido aplicada, e se eles não serão já culpados na cabeça de todos os que os querem ver atrás das grades) ou até para saber se, porventura, terá direito a defensor.

Isto para não falar dos atropelos que existem ao nível do processo criminal que cada um deles supostamente teria que percorrer, no sentido em que muitas vezes não se averigua da veracidade dos factos, não se informa o arguido sobre o andamento do eventual processo. Utilizando expressões de mais fácil compreensão relativamente a questões técnico-jurídicas, o prisioneiro de guerra, embora protegido pelo seu Estatuto que lhe é conferido pela Convenção de Genebra, poderá correr o risco de ser julgado “em praça pública”, sem direito a defender-se, a recorrer de decisão que lhe seja desfavorável ou até de apresentar algum tipo de queixa contra eventuais abusos que o mesmo tenha sofrido.

Resumindo e concluindo, são de diversa índole os problemas com que se debatem os prisioneiros de guerra.

Para combater estes problemas de precaridade de situações humanitárias, foi criado um estatuto especial para o prisioneiro de guerra. Tal estatuto está consagrado na Convenção de Genebra relativa ao tratamento dos prisioneiros de guerra, da qual se recomenda vivamente a sua detalhada leitura.

Após leitura atenta de tal legislação internacional, merece-nos afirmar que esta Convenção de Genebra está bem mais explícita e bem mais precisa que a Convenção sobre os refugiados. Não será por este motivo, infelizmente, que os DH nas prisões de guerra são mais respeitados.

No entanto, pensamos que, se tais situações de incumprimento destas normas vigentes na Convenção de Genebra sobre os prisioneiros de guerra fossem severamente punidas por autoridades internacionais, se fossem criados mais mecanismos de fiscalização das mesmas (e aqui as ONG's poderiam ter um importante papel) e se fosse criada a figura do advogado internacional com

competências e poderes alargados para defender tanto o direitos das refugiados como os dos prisioneiros de guerra, penso que aí poderiam ser de uma melhor forma combatidas as “atropelias” anteriormente vistas que colocam definitivamente em causa os direitos dos prisioneiros de guerra.

Para exemplificar, temos hoje em dia os paradigmas das prisões de Guantánamo e de Abu Ghraib, que revelam o pior lado dos problemas que já verificámos.

Podemos afirmar convictamente que hoje em dia, são violados os mais elementares DH dos prisioneiros de guerra, não só nos locais que acabámos de mencionar, mas em outros sítios, como no Afeganistão (em Kandahar e Bagram) e no Iraque (Abu Ghraib como “modelo”), locais invadidos por quem faz Justiça Internacional pelas próprias mãos..

Um dos rostos mais visíveis na luta pelos DH dos prisioneiros de guerra e que tem tido um papel bastante importante, denunciando casos flagrantes desse mesmo desrespeito, tem sido a Amnistia Internacional (doravante AI).

Esta tem dirigido diversas missivas, nomeadamente à Administração Bush, afirmando, através de carta aberta, que os “os abusos alegadamente cometidos pelos agentes americanos estabelecidos em Bagdad são crimes de guerra”, bem como incita a que a mesma investigue essas situações, no sentido de as mesmas não ficarem impunes, o que, a nosso ver, é fundamental. É de referir que, mais que uma vez, foi negado aos membros da AI o acesso a todas as prisões americanas.

Aliás, no artigo que consta da Homepage do seu site<sup>5</sup>, são estas situações descritas com uma crueza e precisão notáveis, casos reais de prisioneiros de guerra que foram vítimas de abusos a todos os níveis inaceitáveis.

O mesmo artigo denuncia actos de tortura e outro tipo de maus tratos infligidos pelas tropas da coligação aos prisioneiros iraquianos, tais como espancamentos, choques eléctricos, privação de sono, obrigação de ficar de pé durante períodos prolongados, encarceramentos, etc.

Tais comportamentos denotam uma selvajaria, crueldade e brutalidade de todo inexplicáveis.

Para além do já descrito e, corroborando o mencionado artigo, têm sido usados diversos objectos no sentido de consumir estes mesmos abusos, tais como algemas, chicotes e grilhetas, correias e trelas.

<sup>5</sup> Vide <http://www.amnistia-internacional.pt/conteudos/abughraib/Abusos.php>

Em discurso directo, um ex-prisioneiro em Guantanamo, de seu nome Walid al Qadasi, descreve-nos que, em Kabul, os prisioneiros apelidaram a primeira noite de interrogatórios como sendo a “noite negra”, podendo todos nós facilmente adivinhar por que motivos foi desta forma apelidada...

Nessa noite, Walid afiança que lhe foram cortadas as suas vestes, ficando todos os prisioneiros nus, foram-lhes tiradas fotografias nesse estado, muitas vezes em poses pornográficas, junto a mulheres-soldado, com requintes de sadismo e malvadez, atando arames a partes do corpo, para além de que “(...) algemaram as nossas mãos atrás das nossas costas, vendaram os nossos olhos e começaram a interrogar-nos (...) ameaçaram-me de morte, acusando-me de pertencer à Al-Qaeda”.

Tais comportamentos são, de facto, chocantes, degradantes e desumanos, reiterando novamente que tais comportamentos são subsumíveis no conceito de crime de guerra.

Por aqui podemos realmente apercebermo-nos de que vários atentados à integridade física e moral dos prisioneiros de guerra são perpetrados por quem se diz dono e senhor da justiça Internacional.

Pois bem, esta é a triste realidade com que se depara o mundo acerca desta problemática, sendo que, para além da já referida polémica acerca do transporte internacional de prisioneiros de guerra, podemos afiançar que estes não são casos isolados. Muitos casos semelhantes a este devem acontecer sem serem trazidos ao conhecimento da comunidade internacional. Pois bem, vamos continuar apontar o dedo a estas situações e tentar fazer com que as mesmas não se repitam.

O prisioneiro de guerra, no entanto, já foi alvo de violações bem mais graves. Podemos afirmar que, antes e durante a guerra do Vietname, os prisioneiros eram considerados seres odiosos, autênticos monstros e bodes expiatórios das verdadeiras causas de guerra, sendo que estavam estes expostos a violações do mais variado tipo. A partir dessa guerra, *quicá* devido às suas proporções catastróficas, pensamos que se colocou mais a “mão na consciência” e passou-se a respeitar mais cabalmente os direitos fundamentais dos prisioneiros de guerra, consagrados na já mencionada e descrita Convenção.

Por fim, vamos então estabelecer a tal ponte e comparação dos direitos e do respeito pelos mesmos relativamente a prisioneiros de guerra e aos reclusos em Portugal.

Como iremos ver, os reclusos em Portugal têm uma protecção mais específica que a dos prisioneiros de guerra.

É mais concreta a situação humanitária dos reclusos que a dos prisioneiros de guerra, decorrente do facto de ser uma lei nacional, com uma vigência mais apertada, mais precisa e, conseqüentemente, mais rigorosa quanto ao seu cumprimento.

Os prisioneiros de guerra estão sujeitos a uma maior arbitrariedade e a um maior grau de incerteza, já que nem sequer sabem à partida qual o tribunal onde (eventualmente) irão ser julgados (como sucedeu recentemente com Saddam Hussein) e decorrendo daí violações graves do princípio do juiz natural (como foi o escandaloso caso dos Julgamentos de Nuremberga).

No entanto, podemos verificar que os prisioneiros de guerra e reclusos terão algumas similitudes, desde logo a óbvia de se encontrarem limitados no seu direito à liberdade.

Depois, parece-nos que ambos deveriam ser protegidos no seu direito à defesa, que supostamente sejam alvo de um processo justo e que ambos tenham o conhecimento dos crimes pelos quais estão acusados.

Pois bem, é neste sentido que os sentimentos de reclusos e prisioneiros de guerra devem ser bastante idênticos, pois muitos questionar-se-ão porque estão ali presos, que mal fizeram para sofrerem tal punição e que, por mais que queiram, terão que estar confinados àquele espaço físico, a menos que se evadam.

Também ao nível de luta, quase sindicalista, pela prossecução do reconhecimento destes direitos, eles são semelhantes.

Por tudo isto, pensamos que uma boa solução seria a de criar uma uniformização do processo penal Internacional, no sentido de dar maior concretude à Convenção de Genebra relativa ao tratamento de prisioneiros de guerra, já que essa será a sua grande lacuna, mas também tentar fazer com que a justiça Internacional se possa tornar mais efectiva no sentido de melhorar as relações entre países, um dos objectivos primordiais da ONU.

É claro que, para solucionar os problemas dos reclusos e dos prisioneiros de guerra, melhor seria, primeiro que tudo, que não se verificassem crimes e/ou guerras. Por isso, todas as iniciativas no sentido da prevenção serão positivas.

Por outro lado, ao termos que lidar com semelhantes realidades, teremos que nos precaver e tomar decisões e opções no sentido de minimizar os danos e fazer com que estas problemáticas não se tornem em crises humanitárias. Este será o principal escopo de todo o trabalho tendente à prossecução do respeito pelos DH.

## 4. As Prisões em Portugal

Vamos agora expor a situação das prisões em Portugal, no sentido de analisar as suas condições e, assim, descortinar se estas proporcionam aos reclusos o mínimo de condições e de respeito pelos DH. Vamos então começar por uma introdução com noções básicas sobre o tema e descrevendo a realidade e o sistema prisionais portugueses.

Começando por definir o que são reclusos, podemos dizer que estes são pessoas sujeitas a um estatuto especial, decorrente de uma condenação em processo penal transitada em julgado, ou seja, que já não é passível de recurso, seja por já não existir tribunal hierarquicamente superior para recorrer, seja porque já passou o prazo para recorrer, “exceptuando” os detidos preventivamente que, intencionalmente, vamos deixar um pouco à margem nesta exposição.

E como pessoas que gozam de dignidade humana, pilar fundamental da nossa sociedade, podemos defini-la como um núcleo irredutível de direitos fundamentais inerentes ao nosso estatuto de ser humano, de que todos somos titulares pelo simples facto de termos nascido e sermos seres... humanos!

Mas como dizíamos no início, a condição de recluso é informada por um especial estatuto que altera de certo modo este núcleo de direitos; por um lado, quando limita, restringe ou comprime a possibilidade de exercício de certos direitos fundamentais, mormente o seu direito à liberdade e tantas outras limitações e privações (limitações essas impostas pelo sentido da sentença condenatória, em nome da ordem e da segurança do estabelecimento prisional, nos termos da lei); e por outro, quando lhe confere direitos especiais exclusivos desse estatuto.

É sobre estes últimos, os direitos dos reclusos, que incide esta singela análise. Vamos portanto dar uma perspectiva global mas tentando ser o mais sintéticos possível.

Ao nível do Direito Internacional, podemos afirmar que a comunidade, universalmente considerada, tem envidado esforços no sentido de tornar uniforme o estatuto dos reclusos, realizando uma curiosa analogia com as Convenções de Genebra supra analisadas, tentando e, de certa forma, conseguindo discriminar quais os direitos e os deveres que integram esse estatuto.

Foi nesse espírito legislativo que surgiu a resolução 663 C (XXIV) do Conselho Económico e Social da ONU que define os patamares mínimos para o tratamento de reclusos e também a Resolução N.º 45/111 de 14 de Dezembro de 1990 da Assembleia Geral das Nações Unidas que adopta e proclama os princípios básicos relativos ao tratamento dos reclusos.

Esta última resolução define linhas gerais de orientação, uma espécie de comportamento *standard* que cada país deve adoptar e fazer respeitar internamente, no sentido de delinear o seu estatuto de recluso, a saber:

1. Todos os reclusos devem ser tratados com o devido respeito devido à dignidade e ao valor inerentes ao ser humano.
2. Não haverá discriminações em razão da raça, etnia, sexo, língua, religião, opinião política ou outra, origem nacional ou social, riqueza, nascimento ou outra condição.
3. É, no entanto, desejável respeitar as convicções religiosas e preceito culturais do grupo ao qual pertencem os reclusos, sempre que assim o exijam as condições do local.
4. A responsabilidade das prisões pela guarda dos reclusos e pela protecção da sociedade contra a criminalidade deve ser cumprida em conformidade com os demais objectivos sociais do Estado e com a sua responsabilidade fundamental de promoção do bem estar e do desenvolvimento de todos os membros da comunidade.
5. Excepto no que se refere às limitações evidentemente necessárias pelo facto da sua prisão, todos os reclusos devem continuar a gozar dos direitos do Homem e das suas liberdades fundamentais.
6. Todos os reclusos devem ter o direito de participar nas actividades culturais e de beneficiar de uma educação visando o pleno desenvolvimento da personalidade humana.
7. Devem empreender-se esforços tendentes à abolição e restrição do regime de isolamento, como medida disciplinar ou de castigo.
8. Devem ser criadas condições que permitam aos reclusos ter um emprego útil e remunerado, o qual facilitará a sua integração no mercado de

trabalho do país e lhes permitirá contribuir para sustentar as suas próprias necessidades financeiras e as das suas famílias.

9. Os reclusos devem ter acesso aos serviços de saúde existentes no país, sem discriminação nenhuma decorrente do seu estatuto jurídico.

10. Com a participação e ajuda da comunidade e das instituições sociais, prestando o devido respeito pelos interesses das vítimas, devem ser criadas condições favoráveis à reinserção do antigo recluso na sociedade, dentro das melhores condições possíveis.

11. Os princípios acima referenciados devem ser aplicados de forma imparcial.

Ao nível do (nosso) Direito Português, tais missivas também se encontram igualmente consagradas.

Estes princípios, estabelecendo as regras mínimas de para o tratamento de reclusos, foram transpostos para o nosso ordenamento jurídico, nos termos do número 3 do art. 8.º da Constituição da Republica Portuguesa, através da emissão do nosso Decreto-lei 265/79 de 1 de Agosto, com o qual se registou uma profunda remodelação e alteração no sistema prisional português e até no nosso ordenamento jurídico, pois este assunto era praticamente omisso até então.

Ao ser elaborado este diploma legal, atendeu-se, como é óbvio, não só às propostas daquelas resoluções, mas foram tidas em conta igualmente experiências legislativas precedentes em países europeus, como foram os casos da França, Espanha, Itália e Alemanha, entre outros.

É neste diploma que encontramos “esmiuçados” e devidamente explicitados, com todo o seu conteúdo linguístico, os direitos e os deveres dos reclusos.

Esta lei começa por enunciar os princípios fundamentais e gerais pelos quais se deve reger todo o sistema prisional português.

Desde logo cumpre analisar com especial cuidado um artigo desta lei, pois este é particularmente interessante para a análise que iremos procurar realizar de seguida.

Pois bem, o artigo 4.º dispõe que “O recluso mantém a titularidade dos direitos fundamentais do Homem, salvo as limitações resultantes do sentido da sentença condenatória, bem como as impostas em nome da ordem e segurança do estabelecimento”.

Mas não se deve atender apenas a este conteúdo deste preceito normativo, o recluso deve dispor, igualmente, do direito (e nunca de um dever, pois tal seria flagrantemente inconstitucional...) a um trabalho remunerado, a usufruir dos benefícios da segurança social, ao acesso à cultura e outras actividades que lhe permitam, de certa forma, não deixar de “respirar” alguma sociabilidade, nunca deixando de se proceder ao integral e saudável desenvolvimento da sua personalidade.

A execução de uma pena de prisão, sendo esta privativa de liberdade deve, então, compreender o culto da personalidade do recluso e os seus direitos e interesses jurídicos legalmente protegidos, para que estes se mantenham intactos e não sejam prejudicados pela condenação a que o mesmo se encontra sujeito, promovendo a sua reintegração na sociedade, ou seja, a sua ressocialização, fim máximo das penas<sup>6</sup>.

No sentido de proceder a esta mesma ressocialização, dispõe a lei que para todo e qualquer recluso deve ser elaborado um plano individual de readaptação, atendendo às circunstâncias específicas de cada caso, como seja da sua personalidade, relações familiares, entre outras, preparando assim o recluso para a sua libertação futura.

A lei regula até ao mais ínfimo pormenor nos artigos seguintes as condições de alojamento, vestuário e alimentação, o regime de visitas e de correspondência, de licenças de saída do estabelecimento, de trabalho e formação profissional, de ensino, de ocupação dos tempos livres, assistência moral, espiritual, médico-sanitária, aspectos relativos à ordem e segurança, à utilização de meios coercivos e disciplinares e o direito de exposição, queixa e recurso, os direitos específicos das mulheres nas prisões, direitos especiais dos reclusos estrangeiros, tudo isto em conformidade com o tal patamar mínimo previsto, como já foi dito, na resolução 663 C (XXIV) do Conselho Económico e Social da ONU.

Vamos então fazer uma análise mais alargada e explícita, sem ser exaustiva, de cada um destes direitos, propondo que se trace um esboço dos seus contornos mais importantes, para podermos compreender de uma forma mais consciente a problemática dos reclusos portugueses. Sendo que podemos adiantar desde já que nos vamos aperceber que, como acontece em muitas leis portuguesas, estão cheias de boas intenções, mas a prática e os casos que “saltam” para a opinião pública demonstram que entre a lei e a realidade encontra-se uma distância considerável e, quiçá, insanável.

<sup>6</sup> Vide art. 40.º do Código Penal

Vamos então efectuar a exposição dos **Direitos e deveres dos detidos e reclusos nas prisões portuguesas:**

**A. Direitos dos Arguidos (qualidade processual essa adquirida durante o curso do processo)**

**Direito de presença** – o arguido tem direito a estar presente em todos os actos que lhe digam respeito e que possam, de alguma maneira, contender com os seus direitos fundamentais, sendo isso que está em causa nesta análise – presença essa que será possível em qualquer fase do processo, designadamente no inquérito, instrução e julgamento (art. 61.º n.º 1 al a) do Código de Processo Penal (doravante CPP).

**Direito ao silêncio** – quanto aos factos que lhe são imputados, e que obrigatoriamente têm que lhe ser enunciados e explicitados, o arguido tem uma de três hipóteses: pode responder com verdade, não responder ou pode não falar a verdade (art. 61.º n.º 1 al c) do CPP), não sendo o silêncio usado como presunção de culpa e o facto de responder com falta à verdade não implica qualquer sanção, nem nunca poderá ser usado contra si mesmo, se bem que, se colaborar com a justiça e, porventura confessar os factos pode vir a ser lhe favorável na eventual determinação da medida da pena (art. 343.º n.º 1 e 344.º do CPP), sendo que esta alteração da medida da pena serve apenas pro bono.

**Direito de audiência** – o arguido tem direito a pronunciar-se sobre os factos que lhe são imputados (art. 61.º n.º 1 al b) do CPP), ou seja, basicamente, o que está aqui em causa é o seu direito de defesa, constitucionalmente protegido. Às questões sobre a identidade pessoal, morada, profissão é obrigado a responder com verdade sob pena de incorrer em responsabilidade criminal, podendo ser acusado pelo crime de falsas declarações (art. 342.º do CPP). Em julgamento o arguido pode pedir para prestar declarações em qualquer momento da audiência, nomeadamente através do seu defensor (art. 343.º CPP).

**Direito a defensor** – o arguido tem direito a escolher o seu defensor ou solicitar ao Tribunal que lhe seja nomeado um advogado, ou seja, um defensor officioso (com especial destaque para os advogados estagiários); tem direito a que o defensor esteja presente em todos os actos processuais, para garantir a tão necessária imparcialidade, e a conferenciar com o defensor

em particular, no sentido de trocarem impressões para preparar a melhor defesa possível (art. 61.º n.º 1 als d) e e) e n.º 2 do CPP e art. 35.º do Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto).

**Direito de informação** – as autoridades têm o dever de avisar e declarar, explicando pormenorizada e claramente ao arguido todos os direitos que este possui na sua condição, que lhe assistem (art. 61.º n.º 1 al g) do CPP); notificá-lo dos actos processuais, tendo este que assinar a notificação; e ao arguido é concedido o direito de ter acesso aos autos (ao processo físico contra si instaurado) para consulta e direito a requerer cópias e/ou extrair certidões do mesmo (art. 89.º CPP).

**Direito de intervenção** – o arguido pode oferecer quaisquer meios de prova ou de obtenção da mesma e requerer as diligências necessárias e que ache convenientes para o sua cabal defesa, sendo estes obrigatoriamente juntos aos autos, bem como requerimentos ou exposições do arguido (art. 61.º n.º 1 al f) e 98.º do CPP).

**Direito de recurso** – o arguido pode recorrer das decisões que lhe sejam desfavoráveis, desde que tal seja permitido por lei, num prazo de 15 dias, prazo esse contínuo, porquanto é um prazo judicial, após o seu conhecimento dessa mesma decisão que não lhe seja favorável (art. 61.º n.º 1 al h) e arts. 219.º e 399.º e ss. todos do CPP).

Tais direitos estão consagrados, para além da fundamentação legal já referida, na (Circular n.º 3/GDG/2000, 2000.6.1 da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais), pois nunca é demais recordar aos guardas prisionais, bem como a todos os funcionários dos estabelecimentos prisionais, que os reclusos têm estes direitos<sup>7</sup>.

<sup>7</sup> Os detidos, quaisquer detidos, têm o direito de ser acompanhados ou visitados pelo seu advogado mandatado ou entretanto designado, ou pelo defensor officioso nomeado, a qualquer hora do dia e da noite, em qualquer local, onde quer que estejam detidos, designadamente em instalações de órgãos de polícia criminal, estabelecimentos prisionais ou zonas de detenção dos tribunais, e sem quaisquer restrições de tempo ou quaisquer outras que não tenham sido previamente ordenadas por juiz de instrução.

(Circular n.º 3/GDG/2000, 2000.6.1 da Direcção-Geral dos Serviços Prisionais)

Como todos os sujeitos que possuem uma “esfera” jurídica, não existem apenas direitos, mas também teremos que analisar o reverso da medalha, ou seja, os:

### **B. Deveres dos Arguidos**

**Dever de comparência** – o arguido tem o dever de comparecer perante as autoridades (art. 61.º n.º 3 al a) do CPP) quando for convocado (art. 111.º n.º1 CPP) sob pena de pagar multa ou até de ser detido (art. 116.º CPP).

**Dever de sujeitar-se a diligências de prova e a medidas de coacção e garantia patrimonial** – Nos termos dos artigos 196.º e ss. do CPP e 227.º e ss. do mesmo diploma legal; estas medidas poderão ser, entre outras: a sua comparência em interrogatório, o que irá originar a prova por declaração (art. 140.º CPP); em acaresação que é o confronto de declarações ou pessoas (como a própria expressão sugere, cara-a-cara) (art. 146.º CPP); em reconhecer ou identificar pessoas pela sua descrição física (art. 147.º CPP); na reconstituição dos factos (art. 150.º CPP); na perícia que é a sujeição das provas à apreciação de pessoas qualificadas (art. 151.º do CPP); no exame que consiste na observação de pessoas, lugares, coisas (art. 171.º do CPP) e na revista que é a inspecção da pessoa quando haja desconfiança que oculta provas (art. 174.º CPP).

**Dever de responder com verdade às perguntas feitas sobre a sua identidade** – Ou seja, em relação estritamente à sua identidade, se não responder correctamente e com verdade, incorre em crime de desobediência (caso se recuse a responder) e se responder com falsidade em crime de falsas declarações (art. 61.º n.º3 al b) CPP).

Nunca será demais referir, a este propósito, o que diz a Declaração Universal e Convenção Europeia dos Direitos do Homem, em concordância com o art. 32.º n.º 8 da CRP, juntamente com o art. 126.º n.º1 CPP): “Não são admitidas provas mediante tortura, coacção ou ofensa à integridade física e moral das pessoas”.

As medidas de coacção e garantia patrimonial são aplicadas tendo em atenção as exigências cautelares, ou seja, para garantir a eficácia da investigação, para que não haja ou, pelo menos, se dissuada o arguido da sua eventual fuga, ou perturbação da ordem pública, evitar a destruição de provas, etc.<sup>8</sup> e, como é obvio, tendo sempre em conta a gravidade do crime.

<sup>8</sup> Cfr. Art. 204.º CPP

A prisão preventiva só deverá ser aplicada quando se mostrar insuficiente outra medida, ou seja funciona apenas a título subsidiário, como *ultima ratio*<sup>9</sup>. A qualidade de arguido não mais é aplicada após a decisão final transitada em julgado, ou seja, aquela que já não admite recurso, seja pelo decurso do prazo ou da inexistência de instância superior. A decisão judicial pode redundar numa absolvição ou numa condenação. Se for de condenação definitiva numa pena de prisão efectiva o sujeito passa a ser recluso condenado, adquirindo o Estatuto *supra* mencionado.

Como está muito em voga no nosso país (e não só), actualmente, vamos referir apenas algumas especificidades dos:

### C. Direitos dos Presos Preventivos

Os reclusos que aguardam julgamento, no sentido de ser obtida uma decisão final transitada em julgado, presumem-se inocentes, presunção essa constitucionalmente plasmada<sup>10</sup>, devendo por isso ter um tratamento conforme com essa qualidade (art. 209.º do DL *infra* referido) devendo, quando possível, dar entrada num estabelecimento próprio ou em secção separada de estabelecimento comum. No entanto, conhecendo a realidade prisional, será fácil concluir que muitas vezes são colocados no mesmo local dos reclusos.

No entanto, têm os mesmos direitos dos reclusos acrescidos dos direitos especiais, que são:

- Informar a família ou quem o represente da sua situação (art. 6.º n.º3);
- Poder, sempre que possível, receber visitas diariamente, tendo em conta o regulamento interno (art. 212.º);
- Usar vestuário próprio desde que se encarreguem da conservação e limpeza, não lhes podendo ser imposto o uso de uniforme (art. 213.º);
- Receber alimentos confeccionados fora do estabelecimento, desde que suportem os custos (art. 214.º);
- Não serem obrigados a trabalhar(,) tendo, contudo, de limpar e arrumar a sua cela e fazer os serviços gerais de manutenção do estabelecimento (art. 215.º);
- Poder trabalhar, estudar, frequentar cursos de formação e participar nas

<sup>9</sup> Cfr art. 204.º e 212.º e ss. do CPP

<sup>10</sup> Cfr art. 32.º CRP

actividades culturais e desportivas do Estabelecimento Prisional (EP) (art. 215.º).

Vamos agora analisar mais pormenorizadamente, à luz da lei portuguesa, cada um dos **Direitos dos Reclusos** (Ponto D deste trabalho), tendo como base o Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, alterado pelo Decreto-Lei n.º 49/80, de 22 de Março e pelo Decreto – Lei n.º 414/85 de 18 de Outubro.

Desde logo, por ser fulcral, deve ser garantido o seu:

**Direito ao Vestuário e Cuidados Pessoais** – o estabelecimento prisional pode fornecer ou não uniforme<sup>11</sup> (esta é uma questão já amplamente discutida, se deviam ou não ser “forçados a usar o uniforme. Propendemos para uma solução negativa, tal facto pode ser vexatório e humilhante para o recluso). Este deve ser limpo, adequado à estação do ano e mudado com a frequência devida (art. 20.º). O Director pode autorizar o uso de roupa própria no estabelecimento desde que o recluso o conserve limpo, tendo este o direito de usar vestuário próprio durante uma saída (art. 21.º).

A roupa de cama deverá ser fornecida e substituída pelo estabelecimento (art. 22.º).

Ao recluso deve ser fornecido sabonete, escova e pasta de dentes, toalha, entre outros objectos de higiene pessoal, bem como proporcionar instalações sanitárias adequadas e serviços periódicos de corte de cabelo e feitura de barba, apesar deste corte não ser sempre obrigatório<sup>12</sup> (art. 23.º).

Quanto às reclusas, devido às suas especificidades anatómicas, deverão ainda ser lhes facultados pensos higiénicos, tampões em períodos de menstruação e ser autorizada a sua lavagem e da sua roupa tantas vezes quantas as necessárias (art. 23.º ao assegurar a garantia da sua higiene pessoal).

**Direito ao Alojamento** – a regra é um quarto individual, podendo o recluso ser alojado em comum quando necessário. No entanto, este preceito, a meu ver viola o direito da reserva íntima e privacidade, do arguido, pois terá que

<sup>11</sup> Esta é uma questão já amplamente discutida, se deviam ou não ser “forçados” a usar o uniforme. Propendemos para uma solução negativa, pois tal facto pode ser vexatório e humilhante para o recluso.

<sup>12</sup> Idem

partilhar muitas vezes a sua cela com um estranho e por vezes com alguém indesejável. A solução ideal seria sempre a da cela individual, no entanto sabemos que os meios da justiça são parcos e limitados...

O recluso pode ainda decorar o estabelecimento com objectos pessoais, desde que permitidos (arts. 18.º, 19.º e 119.º).

Como é obvio, o recluso usufruirá igualmente do seu **Direito à Alimentação**, pelo que o estabelecimento terá que fornecer refeições a horas certas e regulares e deverá ser fornecida água potável a qualquer hora (art. 24.º). Se a alimentação for restrita por razões médicas ou religiosas, os géneros poderão ser trazidos do exterior, após inspecção, se não puderem ser confecionados no interior (art. 26.º).

Igualmente importante é o direito do recluso de receber **Visitas**, pois pode receber visitas em horas e dias estipulados, não podendo ser inferior a uma hora por semana (art. 29.º, 30.º). As visitas profissionais de advogados e notários não estão sujeitas a horários para além dos normais (art. 30.º e 32.º) e ainda poderão ser concretizadas fora deste horário com autorização do director e por razões de interesse urgente (art. 33.º), bem como terão lugar em local reservado (art. 35.º), no sentido de organizar devidamente a defesa do arguido.

Analogamente fundamental, por mil e uma razões, deve ao recluso ser reconhecido o seu **Direito ao Trabalho e à Remuneração**, sendo que, como iremos analisar mais à frente, é um direito um pouco hipócrita... – o trabalho é facultado de acordo com as aptidões, aspirações, duração da pena, actividades anteriormente exercidas e influências na reintegração do recluso, com a remuneração adequada (art. 63.º e 71.º), podendo aquele trabalhar por conta própria (art. 66.º). O trabalho realizado pode ser dentro ou fora do estabelecimento (art. 67.º n.º1) e tendo sempre em conta as normas laborais gerais de descanso e de acidentes de trabalho (art. 68.º). O recluso é informado por escrito da sua remuneração (art. 71.º).

Se o recluso não realizar trabalho ao ar livre, tem direito a permanecer a céu aberto pelo menos duas horas diárias, podendo ser reduzido excepcionalmente para uma hora, mas nunca menos que isso (art. 106.º).

De não somenos importância, está consagrado o seu **Direito à Correspondência**, pois o direito do recluso a receber e a enviar correspondência é ilimitado, sendo que, no entanto, a mesma poderá (e por vezes será mesmo necessário, embora sem abusos...) fiscalizada para detecção de objectos cuja posse a lei e o regulamento interno não o permitam, devendo a sua abertura ser efectuada na presença do recluso e, em situações fundamentadas, por despacho do Director do Estabelecimento, pode ser objecto de leitura (Circular n.º 3/94/DEP/1 de 11 de Novembro), havendo, no entanto, entidades, bem como, com o seu Advogado com as quais os reclusos se podem corresponder confidencialmente (Circular n.º 3/94/DEP/1 de 11 de Novembro), devendo ser colocados meios à sua disposição quando necessários (art. 40º). Têm ainda o direito a efectuar chamadas telefónicas e expedir telegramas (art. 48º n.º1). As despesas ficam a cargo do recluso (art. 44.º). Os analfabetos têm direito a que funcionários ou terceiros autorizados lhes escrevam e leiam a sua correspondência (art. 41.º). Excepcionalmente a correspondência pode ser proibida (art. 40.º n.º 2).

Como temos vindo a analisar, todo este catálogo tem semelhanças indissociáveis dos direitos constitucionalmente consagrados. Assim sendo, não poderia deixar de estar aqui enunciado o **Direito ao Ensino e Ocupação dos Tempos Livres** – deverão ser organizados cursos que garantam a obtenção da escolaridade mínima, bem como, especialmente aos reclusos analfabetos de idade inferior a 25 anos, cursos especiais de ensino. O recurso a cursos ministrados por correspondência, rádio ou televisão deverá ser facilitado (art. 80.º). A ocupação dos tempos livres com actividades culturais, recreativas e desportivas é um direito dos reclusos, devendo haver biblioteca, acesso a jornais e revistas, bem como a programas de rádio e televisão (art. 84.º, 85.º, 86.º, 87.º), excepto quando forem mal utilizados e ponham em causa a segurança do estabelecimento.

Estabelecendo um paralelismo com o essencial direito ao ensino, embora com menor relevância (ou não fosse a formação profissional considerada um “parente pobre” do ensino), teremos que referir o **Direito à Formação e Aperfeiçoamento Profissionais** – o recluso tem o direito de frequentar cursos de formação e aperfeiçoamento profissionais, especialmente os de idade inferior a 25 anos, com vista à reinserção social, que poderão ser subsidiados pelo Estado (art. 79.º).

De uma importância extrema, devido ao “sacrossanto” direito de Liberdade Religiosa poderemos falar também do **Direito à Assistência Moral e Espiritual** – em que o recluso tem o direito de ter a sua religião e de participar no culto da mesma (art. 89.º), bem como a ser assistido pelo ministro da sua comunidade religiosa (art. 91.º). Para tanto poderá possuir e expor objectos religiosos (art. 92.º). Beneficia, ainda, o recluso do apoio da acção associativa de voluntariado (art. 94.º).

Igualmente essencial, o **Direito à Assistência Médico-Sanitária**, embora este, necessariamente consagrado, poderá causar bastante celeuma, como iremos comentar mais à frente – o estabelecimento deverá dispor, de acordo com as necessidades e na medida do possível, de um centro médico, de enfermagem e farmacêutico (art. 95.º). O recluso, a seu cargo, poderá requerer que sejam efectuados exames médicos quando considere necessário e a ser assistido por médico da sua confiança, mas sempre dentro do estabelecimento (art. 105.º). Caso não tenha meios económicos, o estabelecimento poderá suportar o encargo, após aconselhamento médico (art. 96.º). Os serviços prisionais poderão custear aparelhos ortopédicos e próteses entre outros (art. 102.º).

O recluso poderá ser tratado em Estabelecimento Hospitalar Prisional e excepcionalmente em Hospital externo (arts. 103.º e 104.º).

De todos os direitos já enunciados, embora reconhecendo que todos eles são de uma importância extrema e nunca os menosprezando, o seguinte será, porventura, aquele que mais dirá às pessoas com formação base em Direito... Vamos falar do **Direito de Exposição, de Queixa e de Interposição de Recurso** – o recluso que tenha sido objecto de procedimento disciplinar deverá ser informado da infracção, isto é, deverá ser esclarecido sobre a natureza e as consequências dos factos a ele imputados, antes da aplicação da sanção. Deve ser sempre previamente ouvido e tem o direito de responder por escrito, bem como o direito de comunicação. primeiro oralmente e depois escrita, e de forma fundamentada, do teor da decisão disciplinar. Se a sanção consistir no internamento em quarto individual ou cela disciplinar até um mês, poderá apresentar queixa e pretensões por escrito ao director do estabelecimento, ao inspector dos serviços prisionais ou ao juiz de execução das penas, devendo neste último caso ser notificado da decisão (art. 133.º, 138.º, 139.º e 141.º). Pode pedir a assistência de advogado.

Poderá recorrer para o Tribunal de Execução das Penas (TEP) nos dois dias seguintes após notificação da medida, verbalmente ou por escrito, das sanções disciplinares que apliquem internamento em cela disciplinar por período superior a 8 dias. A sanção suspende-se imediatamente. Pode pedir sempre a assistência de advogado. A decisão final ser-lhe-á notificada (art. 148.º).

De igual forma, os reclusos podem expor assuntos do seu interesse ou queixarem-se de qualquer ordem ilegítima ao director e funcionários do estabelecimento, bem como, aos inspectores dos serviços prisionais e aos Juízes/Juízes de Execução de Penas durante as suas visitas (arts. 138.º e 139.º).

Poderão também apresentar petições ou reclamações para as autoridades do Estado e para o Tribunal Europeu dos Direitos do Homem, (art. 150.º e 151.º). Designadamente podem apresentar queixas ao Provedor de Justiça e à Comissão dos Direitos Humanos da Ordem dos Advogados.

Por fim, temos o **Direito à Libertação** – após cumprimento da pena e desde que não haja mandados de prisão preventiva de outro processo, o recluso é imediatamente posto em liberdade por mandado do juiz (arts. 15.º, 16.º, 152.º e 153.º), excepto se por razões de saúde houver declaração médica escrita que impossibilite a alta. O recluso pode solicitar que lhe seja passada declaração comprovativa da conduta prisional e capacidade profissional, no sentido até de se abrirem novas “portas” e perspectivas de futuro, e não que lhe sejam negadas essas possibilidades e/ou encerradas essas mesmas “portas”...

Pelo facto que já explicitámos, devido às especiais características fisiológicas, anatómicas, de possível maternidade durante a permanência em estabelecimentos prisionais, etc., teremos que enunciar os

**E. Direitos Especiais das Mulheres**, sendo eles, entre outros:

- Assistência médico – sanitária, por médicos ginecologistas e obstetras e por pessoal paramédico especializado, durante o período de gravidez ou para o caso de terem sofrido uma interrupção da gravidez (art. 97.º e 203.º).
- Dever do estabelecimento facultar os medicamentos necessários, ligaduras e outros meios curativos (art. 204.º).

- Direito das reclusas trabalhadoras a que lhe sejam aplicadas as leis gerais sobre protecção de mães assalariadas, quanto à natureza e tempo de trabalho (art. 203.º n.º 2).
- Direito de ter junto delas os filhos até aos 3 anos de idade se disso resultarem vantagens para os menores (art. 206.º), devendo as mães ser ensinadas a tratar dos filhos, especialmente no primeiro ano de vida e convivendo diariamente com eles com as condições e tempo fixados no regulamento interno. Depois de atingidos os 3 anos as crianças devem deixar o estabelecimento prisional e ser entregues à família, a pessoa que cuide dela ou a entidades de assistência à infância, podendo a reclusa manter o contacto frequente com a criança e devendo o estabelecimento zelar para que os encontros sejam frequentes (art. 97.º n.º 4).

#### **F. Direitos Especiais de Reclusos Estrangeiros**

Para além dos direitos acima referidos dos reclusos em geral, aos estrangeiros acrescem ainda os seguintes direitos:

- Facilidade de contacto com a família ou com pessoas da sua nacionalidade, bem como com os consulados (art. 207.º).
- Direito de comunicar com representantes diplomáticos ou, caso não haja representação desse país, com autoridades que tenham por missão a protecção de interesses dos reclusos, não podendo a administração do estabelecimento comunicar sem o consentimento do recluso (art. 38.º e 36.º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963).
- Direito de solicitar que o seu consulado seja informado da detenção ou prisão, bem como o direito de ser informado dos direitos que lhe assistem, tendo o consulado o direito de corresponder-se com o recluso para providenciar a defesa no tribunal (art. 36.º da Convenção de Viena sobre Relações Consulares de 1963).
- Satisfação das necessidades religiosas e culturais, dando-lhe a possibilidade de ser visitado por um ministro do culto, de ter um regime alimentar adequado e de ter acesso a recepção de uma publicação, pelo menos, que o mantenha ligado à origem (art. 207.º n.º 3).
- Tradução dos documentos ou a intervenção de um intérprete para o recluso ter conhecimento dos direitos e deveres penais e penitenciários.
- Possibilidade do recluso frequentar cursos de língua portuguesa (art. 288.º).

- Possibilidade de, sendo condenados, solicitarem a transferência para o seu país de origem a fim de aí cumprirem a pena de prisão (Circular n.º 1/ 94 de 21 de Junho).

Muitas vezes alvo de mais apertada vigilância e, como tal, mais rígidos e inflexíveis, vamos agora apenas enunciar os **Deveres dos Reclusos** (Ponto G deste trabalho):

A vivência em comunidade fechada deve ser orientada pela ordem, disciplina e segurança que se encontram a cargo do Director do estabelecimento (art. 108.º e 109.º).

Ao recluso são impostas normas de conduta (art. 110.º):

- Cumprir normas e disposições que regulam a vida penitenciária.
- Respeitar a ordem, disciplina e segurança do estabelecimento.
- Obediência e cumprimento das instruções dadas pelos funcionários prisionais.
- Cumprir os horários do estabelecimento.
- Manter o quarto limpo e cuidar dos objectos postos à disposição.
- Ter um comportamento correcto com os outros reclusos, com os funcionários do estabelecimento e com os que visitam o estabelecimento.
- Informar a Direcção de circunstâncias que ocorram que possam ocasionar perigo para a vida ou saúde, própria ou de outrem.
- Não ter na sua posse medicamentos ou objectos que ponham em perigo a vida ou a saúde, própria ou alheia.
- Não se colocar numa posição de autoridade ou disciplina sobre os demais reclusos;
- Permitir que funcionários do estabelecimento ou outros procedam a revistas periódicas ao quarto, previstas no regulamento.
- Quando usar do direito à correspondência, não deve pôr em perigo os fins da execução da pena, a segurança e a ordem do estabelecimento, nomeadamente, não escrever relatos incorrectos sobre as condições do estabelecimento, não pôr em perigo a reinserção social de outro recluso, não escrever em código, de forma ilegível ou em língua estrangeira desconhecida, a não ser que seja recluso estrangeiro, sob pena de retenção da correspondência e procedimento disciplinar ou criminal (art. 40.º, 43.º e 47.º).
- Quanto ao vestuário próprio, se for autorizado, deve o recluso custear a manutenção e limpeza do mesmo, bem como proceder à sua troca regular (art. 21.º).

- No que respeita às visitas, não deve ser infringido o disposto no referido DL, no regulamento interno ou ordens expressas, sob pena da visita ser interrompida com advertências ou até ser dada por terminada (art. 36.º).
- Dever de trabalhar ou realizar as tarefas que lhe forem destinadas, nomeadamente realizar serviços auxiliares no estabelecimento até 3 meses por ano ou por período superior com o seu consentimento (art. 64.º).

Vamos em seguida, fazer uma brevíssima análise ao **Regime de Execução da Pena de Prisão** (Ponto H do nosso trabalho), tendo como base o DL n.º 783/76 de 29 de Outubro (alterado pelos DL n.º 222/77 de 30 de Maio, DL n.º 204/78 de 24 de Julho e DL n.º 402/82 de 23 de Setembro).

A execução da pena bem como a sua extinção corre no processo em que houve condenação, a cargo do Ministério Público (art. 469.º e 470.º do CPP). A libertação ocorre por mandado do juiz no termo da pena ou no início do período da liberdade condicional e tem lugar durante a manhã do último dia útil previsto ou caso esse dia seja a um sábado, domingo ou feriado a libertação pode ser feita no último dia anterior. Se for o feriado de 25 de Dezembro, a libertação poderá ocorrer na manhã de 23 de Dezembro. O Director escolhe o momento da libertação (art. 480.º e 481.º do CPP).

Em relação a nacionais de outros países, o juiz do Tribunal de Execução de Penas (TEP) pode solicitar auxílio aos agentes consulares.

Por fim, vamos apenas analisar sumariamente alguns dos incidentes de execução das penas de prisão, ou seja, algo que pode acontecer durante o período em que o recluso cumpre a sua pena de prisão efectiva.

Comecemos desde logo pelo mais importante e mais conhecido: A Liberdade Condicional<sup>13</sup>.

Há uma sucessão de regimes com requisitos diferentes, podendo ser aplicada a lei antiga para os crimes praticados até 31 de Setembro de 1995 e a lei nova para crimes praticados a partir de 1 de Outubro de 1995, conforme se admita ou não a possibilidade de aplicação do regime mais favorável.

<sup>13</sup> Cfr. Art. 61.º e ss. do Código Penal

A lei antiga previa que o recluso podia ser posto em liberdade condicional quando:

1. condenado a pena de prisão superior a 6 meses, tiver cumprido  $\frac{1}{2}$  (metade) da pena se tiver bom comportamento e mostrar capacidade e vontade de se readaptar à vida social.

2. os condenados a penas superiores a 6 anos de prisão terão que passar obrigatoriamente pelo regime de liberdade condicional antes de serem postos em liberdade definitiva e são obrigatoriamente sujeitos a este regime quando tiverem cumprido  $\frac{5}{6}$  da pena caso não tenham aproveitado a disposição mencionada em 1.

3. o período da liberdade condicional não será inferior a 3 meses nem superior a 5 anos (art. 61.º do Código Penal de 1982).

A lei nova prevê que o recluso pode ser posto em liberdade condicional, desde que dê o seu consentimento, quando:

- a. tiver cumprido  $\frac{1}{2}$  (metade) da pena e pelo menos 6 meses e se proveja, no caso daquele indivíduo, que:

1. terá uma modo de vida responsável sem cometer crimes, tendo sempre em conta a sua vida anterior, a sua personalidade, o comportamento manifestado ao longo da execução da pena

2. e desde que não ponha em causa a ordem e a paz social.

- b. o recluso é colocado em liberdade quando estiverem cumpridos  $\frac{2}{3}$  da pena e no mínimo 6 meses se estiver na situação descrita em a) 1. E no caso de ter sido condenado em pena superior a 5 anos pela prática de um crime contra as pessoas ou de perigo comum (v.g. tráfico de estupefacientes) só poderá ser concedida a liberdade condicional quando tiver cumprido  $\frac{2}{3}$  da pena e estiver na situação descrita em a) 1 e 2.

- c. o condenado a pena de prisão superior a 6 anos é colocado em liberdade condicional assim que tiver cumprido  $\frac{5}{6}$  da pena.

- d. a liberdade condicional tem uma duração igual ao tempo de prisão que falta cumprir mas nunca superior a 5 anos (art. 61.º e 63.º do CP de 1995).

Para além disso são-lhe sempre impostos deveres destinados a assegurar a reabilitação, como por exemplo pagar uma indemnização ao lesado ou ao Estado, obrigação de não residir ou frequentar determinados lugares, prestar caução, etc. e é-lhe aplicado um plano individual de readaptação social.

O **procedimento para concessão da liberdade condicional** consistia no seguinte:

No período mínimo de 60 dias antes da data admissível para a liberdade condicional, os serviços prisionais remetem ao TEP um relatório sobre a execução da pena e comportamento do recluso e ainda um parecer fundamentado do Director sobre a concessão da liberdade. Igualmente no mesmo prazo os serviços de reinserção social, o chamado IRS (não confundir com o “odioso” por todos imposto sobre o Rendimento Singular...) enviam ao TEP um relatório da análise dos efeitos da pena no indivíduo, o seu enquadramento familiar e profissional, a capacidade e vontade para uma readaptação social, entre outros elementos. O recluso ou o MP podem requerer ao juiz documentos, realização de diligências que considerem de interesse para a elaboração do plano individual de readaptação elaborado pelo IRS (art. 484.º do CPP).

O MP dá parecer nos autos sobre a concessão, ou não, da liberdade e o juiz do TEP ouve o recluso e obtém o seu consentimento para a liberdade condicional. O despacho que autorizar a liberdade contém: os fundamentos da concessão, o período de duração e as regras de conduta entre outras obrigações, sendo o recluso notificado deste (art. 485.º do CPP).

**Negação da liberdade condicional** – o pedido de liberdade condicional pode ser recusado, devendo o caso do recluso ser reexaminado de doze em doze meses, contados desde o meio da pena (art. 97.º do DL acima referido), seguindo-se exactamente os mesmos trâmites processuais acima descritos.

**Revogação da liberdade condicional** – se o libertado não cumprir os deveres e obrigações que lhe foram impostos e o plano individual de readaptação ou se cometer crime durante este tempo, a sua situação de liberdade condicional é revogada por despacho fundamentado do juiz. A consequência é o cumprimento da pena de prisão fixada na sentença e que não foi cumprida. Poderá de novo ser concedida nova liberdade condicional nos termos acima referidos (art. 64.º CP).

Outra situação que poderá ocorrer será a concessão das **Saídas Precárias**, pois quando o recluso condenado a mais de 6 meses de prisão tiver cumprido  $\frac{1}{4}$  da pena pode ser autorizada pelo TEP competente, seguindo um processo gracioso, a saída precária prolongada, desde que isso favoreça a sua reintegração social (art. 34.º). A concessão desta saída pode ser proposta pelo Director do Estabelecimento ou requerida, por escrito, pelo recluso e dirigida ao juiz de execução de penas respectivo (art. 86.º).

O período da saída é fixado até 8 dias e a sua concessão pode ser renovada de 6 em 6 meses, podendo o juiz ouvir o recluso para fixar o período e as condições a cumprir, sendo o recluso notificado e advertido pelo funcionário dos termos e sanções do mandado de saída precária (art. 88.º e 89.º). Este tempo não é descontado no tempo da pena.

O recluso deverá voltar no dia e hora fixados mas se não regressar e não provar o justo impedimento ou não cumprir as condições fixadas, a saída precária será revogada, sendo descontado o tempo que o recluso andou em liberdade e só poderá ser concedida nova saída 1 ano após o recluso ser novamente preso (art. 37.º e 38.º). A matéria em análise será apreciada em processo complementar, podendo o juiz passar mandados de detenção (art. 71.º).

Por fim, temos a possibilidade de haver um **Processo de Indulto**.

O indulto ou comutação da pena (perdão parcial) é decidido pelo Presidente da República. Pode ser requerido pelo condenado, representante, cônjuge, ascendentes, descendentes ou irmão ou ainda proposto pelo Director do Estabelecimento Prisional respectivo (art. 108.º do DL acima referido). A solicitação, não estando sujeita a qualquer taxa, é dirigida ao Ministro da Justiça até 31 de Maio de cada ano juntamente com informações do estabelecimento prisional (art. 109.º e 110.º). O MP promove e o juiz dá parecer. O dia da concessão anual do indulto será o dia 22 de Dezembro (art. 117.º).

Terminada a exposição, vamos então ver o que não funciona a 100% nas prisões portuguesas e propostas para melhorar esse aspectos menos positivos:

O respeito pelos DH, embora seja pontualmente violado ou, pelo menos, já não com a frequência com que o era num passado recente, pensamos que estará a ser minimamente cumprido esse respeito, tendo aumentado os mecanismos de defesa dos direitos do recluso, tanto através do seu advogado, quer pela importante acção do Provedor de Justiça.

Podemos então ver que boa parte dos direitos consagrados no Decreto-lei são aplicados, no entanto coloca-se uma boa questão: Todos nós sabemos que a prisão é um local com uma especial propensão e risco de violações e de contágio de doenças sexualmente transmissíveis. Será então que o recluso, mediante essas situações, poderá processar o Estado e reclamar uma indemnização?

Propendemos para uma resposta afirmativa, já que deveria existir uma espécie de responsabilidade objectiva, ou seja, independente de culpa, devido ao facto de ser um recluso é ser uma pessoa com um maior risco de sofrer violações dos seus direitos essenciais, sendo que o Estado terá que fornecer condições de segurança aos reclusos.

Para além deste, outros problemas existem no seio dos estabelecimentos prisionais:

O isolamento ainda é uma realidade, é uma “batalha” que se vai travando aos poucos, mas já se vão conseguindo alguns resultados já que, pelo menos, o recluso já tem direito a uma hora de ar livre por dia.

Também quando se consagra o direito ao trabalho por parte do recluso, essa realidade é um pouco hipócrita, já que são denunciados casos em que, por um dia de trabalho, alguns reclusos receberam nove! Euros. Ora, tal situação estará mais perto da escravidão do que propriamente do direito ao trabalho. Seria talvez conveniente estabelecer tabelas de remuneração para as tarefas dentro das prisões.

Quando se fala em direito à higiene, tem que se ter em conta que, os reclusos alvo de processos disciplinares que por vezes culminam com o seu isolamento, são obrigados a fazerem as suas necessidades fisiológicas para dentro de um balde. Realmente, é uma situação desumana e degradante para o recluso, que é quase tratado como se de um animal se tratasse, se bem que também os animais não devam ser maltratados.

Por fim, a nossa já conhecida sobrelotação das prisões. Por falta de condições económicas, logísticas ou de outra índole, são os reclusos sujeitos a tratamentos pouco dignos. Para solucionar tal problema, dever-se-iam implementar sistemas de prisão domiciliária, separar os reclusos dos presos preventivos (pois estes últimos ainda são e devem ser considerados inocentes) e evitar os efeitos criminógenos da prisão, o chamado contágio

prisional, pois muitas vezes as pessoas chegam às prisões com uma certa personalidade e saem de lá com outra, com efeitos nefastos para a sua (im)possível ressocialização.

Para finalizar, resta dizer que esta tem sido uma matéria que, na nossa opinião e, salvaguardando um curto período, compreendido entre Outubro de 1999 e Abril de 2002, em que o Dr. António Costa foi Ministro da Justiça, tem sido alvo de uma negligência quase grosseira por parte dos sucessivos governos, já que estes terão outras prioridades de dotação orçamental e outras bandeiras eleitorais mais apelativas para cumprir (por vezes).

São estes os principais problemas das prisões portuguesas e suas possíveis conclusões.



## **Em Jeito de Conclusão...**

Pois bem, após a realização deste trabalho, sinto que realmente aprendi algo, não num sentido de obrigatoriedade de ter que pesquisar para aqui “debitar” conteúdos programáticos. Não, tive sorte em gostar bastante do tema e em ter bastantes sites na Internet onde pesquisar, se bem que, como frisei na introdução, a melhor bibliografia sejam as nossas opiniões e as dos outros, desde que fundamentadas sobre assuntos que são bastante sérios.

Durante a realização deste trabalho, penso que a minha preocupação maior foi a de não o tornar um trabalho de Direito, mas sim de prática de situações no terreno.

Para tal, sempre que buscava a inalcançável inspiração para escrever algo com “pés e cabeça”, tentei sobretudo colocar-me, imaginando como seria estar em situações tão dramáticas como as que retratei.

Pois bem, é presunção, garanto, tentarmos imaginar como serão tais realidades. Não fazemos mais pequena ideia de como será tal provação. Assim sendo, o que tentei fazer, principalmente na parte mais difícil do trabalho, que foi o estabelecer elos de ligação entre os três temas, “tentei pegar” por baixo, ou seja, pelo mínimo respeito pelos DH destas pessoas que sofrem as mais diversas atrocidades. Pois bem, para mim, fazer este trabalho foi, sobretudo, uma lição de vida. Espero que para os restantes também o seja...



## **Bibliografia**

Os Refugiados no mundo – Livro oficial do ACNUR, 2000

O Asilo em Portugal, Volume I – Conselho Português para os Refugiados  
– Artigos de Opinião de Eduardo Serra, Jorge Miranda, Maria Teresa Ávila,  
Vital Moreira, entre outros vários AA.

### **Sites**

<http://gplp.mj.pt>

<http://www.ooa.pt> (Site da Ordem dos Advogados)

<http://opj.ces.uc.pt>

<http://www.amnistia-internacional.pt/conteudos/abughraib/Abusos.php>  
(Site da Secção Portuguesa da Amnistia Internacional)

<http://www.provedor-jus.pt> (Site do Provedor de Justiça com o seu Relatório das Prisões em 2003)

[jpn.icicom.up.pt/2004/05/12/iraque\\_abusos\\_sao\\_crimes\\_de\\_guerra.html](http://jpn.icicom.up.pt/2004/05/12/iraque_abusos_sao_crimes_de_guerra.html)  
(Site do Jornalimo PortoNet)

[www.amnistia-internacional.pt/agir/campanhas/violencia/index.php](http://www.amnistia-internacional.pt/agir/campanhas/violencia/index.php) (Site da Secção Portuguesa da Amnistia Internacional)

[www.cidadevirtual.pt/acnur/acn\\_lisboa/q-inf.html](http://www.cidadevirtual.pt/acnur/acn_lisboa/q-inf.html) (Documento de Informação do Acnur)

[www.ecclesia.pt/pelapaz/ai.htm](http://www.ecclesia.pt/pelapaz/ai.htm)

[www.fd.uc.pt/hrc/enciclopedia/instrumentosetextosuniversais.html](http://www.fd.uc.pt/hrc/enciclopedia/instrumentosetextosuniversais.html) (Site da Faculdade de Direito da Universidade de Coimbra, Secção dos DH)

[www.gddc.pt](http://www.gddc.pt) (Site do Gabinete de Direito Comparado)

### **Legislação**

Código de Processo Penal – Maria João Antunes, Coimbra Editora, 10.<sup>a</sup> Edição.

Convenção de Genebra quanto ao Estatuto dos Refugiados.

Convenção de Genebra Relativa ao Tratamento dos Prisioneiros de Guerra de 12 de Agosto de 1949.

L 70/93 de 29 de Setembro relativa ao Direito de Asilo.

Decreto-Lei n.º 265/79, de 1 de Agosto, alterado pelo Decreto-lei n.º 49/80, de 22 de Março e pelo Decreto-lei n.º 414/85 de 18 de Outubro.

# **Agenda Estratégica para o Desenvolvimento**

Gonçalo Ferreira de Oliveira

# Índice

<b>1. Introdução</b>	<b>297</b>
<b>2. Perspectivas do Tempo...</b>	<b>299</b>
<b>3. A Organização das Nações Unidas e o novo Direito Internacional</b>	<b>303</b>
<b>4. Estruturação da ONU</b>	<b>307</b>
4.1. A Assembleia-geral	307
4.2. O Conselho de Segurança	308
4.3. O Secretariado	310
<b>5. A Carta das Nações Unidas – Objectivos e Princípios orientadores</b>	<b>311</b>
5.1. Objectivos	312
5.2. Princípios	313
<b>6. O Nosso “Desenvolvimento”...</b>	<b>315</b>

<b>7. Objectivos de Desenvolvimento do Milénio</b>	<b>319</b>
<b>8. A Importância dos Objectivos do Milénio e o Peso do (Eventual) Insucesso</b>	<b>325</b>
<b>9. As estratégias para as (várias) realidades ou uma estratégia realista?</b>	<b>329</b>
<b>10. 2006, Um Ano Decisivo...</b>	<b>337</b>
<b>11. Optimismo exigente</b>	<b>341</b>
<b>12. Bibliografia</b>	<b>343</b>



## Introdução

A realização deste trabalho teria à partida uma estruturação que permitiria uma fácil prossecução face ao objecto do seu estudo: a agenda da Organização das Nações Unidas (doravante ONU).

Simple seria uma mera descrição ou indicação cronológica das intervenções desta organização, reconduzindo-se o âmag do trabalho para uma linha temporal que evidenciasse determinados pontos. Essa não será, contudo, nem a metodologia adoptada, nem a estrutura preconizada.

Assim, enveredaremos por uma análise do planeamento das acções das Nações Unidas atendendo ao passado mais recente, análise perspectivada por uma posição crítica, cujo elemento sempre presente será o do **real desenvolvimento**<sup>1</sup>. Na verdade, essa é a nossa preocupação: averiguar as possibilidades de desenvolvimento. No entanto, não nos iremos “aproveitar” da confortável “poltrona do tempo” para agora, no presente, tecer criticas sobre o que postumamente acreditamos que poderia ter sido feito. O objectivo é avaliar a importância da ONU e os planos tendentes ao desenvolvimento, confrontando as soluções encontradas com a realidade, ao invés de disseminar um pessimismo gratuito, tão bem acolhido na era da “psicologia de massas”...

<sup>1</sup> Precisando, desde já, o significado especificamente emprestado ao conceito de “desenvolvimento real”, diremos que acima de tudo se reporta a um desenvolvimento sustentado, de equilíbrio e global, contudo, debruçar-nos-emos no ponto 6 de forma mais aturada sobre esta questão.



## 2. Perspectivas do Tempo...

Na história da Humanidade, há certamente muitos momentos importantes e determinantes mas, o século XX, até porque nos reporta a um passado recente, será indiscutivelmente um marco a registar. Avultam inúmeros aspectos, positivos e negativos, a salientar, momentos decisivos para a realidade do nosso tempo.

Num só século emergiram dois conflitos à escala global... nunca se registaram tantas mortes como naqueles dois períodos; a Humanidade viu reescritos os conceitos de destruição, crueldade e guerra... sobreviver ganhou agora um novo significado...

Após a primeira Grande Guerra (1914-1918), o erro mais comum no apuramento da verdade factual foi novamente cometido. A inevitabilidade histórica repetiu-se, os “aliados” venceram a Primeira Guerra e, aparentemente, conquistaram também o direito a “escrever a História”. Com a “honra” que só aos vencedores é concedida, determinaram a criação da “**Sociedade das Nações**” (doravante denominada de SDN): objectivo principal? – Impedir um novo conflito.

O insucesso não podia ser mais evidente. Mas não se limitou a ser evidente. Foi também mais destruidor, mais brutal, mais letal. A segunda Guerra Mundial (1939-1945) foi o culminar do fracasso da SDN, mas essencialmente foi, infelizmente e com o paradoxo a que a História nos tem habituado, uma guerra mais eficiente – matou mais, vitimou mais, destruiu mais – mas sobretudo teve grandes consequências. Do lado dos “vencidos” surge toda a Humanidade que, desde então, vive no sobressalto dos conflitos. Receio justificado imediatamente após 1945 com a “inovação” da Guerra Fria.

Contudo, mesmo os efeitos mais perversos conduzem, por vezes, a comportamentos de maior união e cooperação. A ONU surge neste clima de temor típico do pós-conflito mas também imbuída num espírito de esperança;

Esperança no que ao futuro diz respeito. Futuro perspectivado em comum, num esforço de **manutenção da paz, solidariedade e desenvolvimento**<sup>2</sup>.

No entanto, e não obstante ambas as organizações emergirem após dois conflitos mundiais, há diferenças entre si que não podemos ignorar: não só por não serem despidiendas mas, acima de tudo, por determinarem uma posição substancialmente díspar perante a internacionalidade e a volatilidade inerente.

Atentemos, por isso, nas principais diferenças entre a SDN e a ONU. Esquemáticamente, destacamos quatro aspectos em que a ONU difere da SDN:

**Primeiro:** Em vez de estabelecer uma organização internacional, sem organismos específicos, criada de improviso, como foi o procedimento seguido na constituição da SDN, a ONU é o resultado de uma lenta evolução e de uma paulatina aproximação fragmentária aos problemas do pós-guerra, que resultou na criação de uma série de organismos internacionais com missões específicas. Ao contrário da SDN, a ONU foi projectada no pleno apogeu da guerra e a Carta foi resultado de longas deliberações e negociações, em que intervieram também as pequenas potências. Além disso, a ONU seguiu a política de estabelecer por antecipação organizações específicas para a solução dos diversos problemas como, por exemplo, os relacionados com a alimentação, higiene, aviação, finanças, educação e muitos outros.

**Segundo:** Perante o fracasso da SDN, atribuído por numerosos estadistas e especialistas em Relações Internacionais à incapacidade que esse organismo demonstrou para aplicar sanções rápidas e eficazes a ONU foi dotada de um poder especial que lhe permite deter a agressão, no devido uso da força armada. Tal poder aparece implícito na própria denominação do “Conselho de Segurança”. O Comité do Estado Maior Militar, os contingentes nacionais de forças armadas e a Comissão de Energia Atómica, operam sob os auspícios do Conselho com o objectivo de fortalecer a sua eficácia na aplicação de sanções rápidas. A SDN não teve à sua disposição organismo semelhante, capaz com a prontidão exigível efectivar acções militares.

<sup>2</sup> Creio que se trata mais de que uma curiosidade ou (in)coincidência a diferença entre os campos lexicais dos tratados constitutivos da SDN e da ONU. O primeiro releva a posição dos vencedores: “*As altas partes contratantes*”; o segundo inicia com uma referência de maior solidariedade “*Nós, os povos das Nações Unidas, decididos...*”.

**Terceiro:** O esforço pela paz subsequente à primeira Guerra Mundial foi dominado por uma concepção estática que confiava a sua manutenção ao traçado de linhas fronteiriças frequentemente *contra natura* relativamente o espírito dos povos a elas confinados e ao estabelecimento de uma organização internacional. Acreditava-se que a paz existia e que essa paz podia ser mantida pela SDN. Não se teve em conta que já se vivia um grave estado de emergência, que requeria a acção internacional. Embora a SDN reconhecesse a existência de problemas de tipo social e económico, e dispusesse de certos organismos para a sua resolução, não se atribuiu suficiente importância à gravidade que apresentavam tais problemas e limitou-se o raio de acção desses organismos. Pelo contrário, a ONU baseia-se num reconhecimento mais explícito de que não é meramente um organismo limitado a suprimir a guerra, mas também uma organização atenta a prover os meios que conduzam à eliminação das suas causas. Acentua a importância de todos os problemas sociais e económicos e dispõe de numerosos organismos facultados para se enfrentar com tais problemas. O Conselho Económico e Social coordena as actividades de várias organizações, que tratam os problemas internacionais susceptíveis de originar inquietação, fricção e descontentamento entre os povos. A jurisdição deste Conselho foi limitada pelas propostas de Dumbarton Oaks, mas os seus poderes foram aplicados na Conferência de São Francisco. Ao seu campo de acção foram incorporados problemas como o desemprego maciço e as barreiras comerciais.

**Quarto:** A SDN integrou os Tratados de paz de Versalhes, Neully, Trianon e Saint Germain en Laye, que puseram termo à primeira Guerra Mundial. A combinação de uma organização em prol da paz com os acordos estipulados com nações antes inimigas, constituiu logo à partida um grave obstáculo ao bom funcionamento da SDN. Baseando-se na experiência dos erros anteriores, os artífices da ONU dissociaram-na de todo do tratado de paz.

Deste modo, podemos concluir que, na criação e organização da ONU houve um esforço efectivo de obviar os erros do passado que, com ampla acentuação, determinaram o fracasso da SDN. Posto o que, a 26 de Junho de 1945, foi dado o primeiro passo no sentido de harmonizar um Mundo onde impera a heterogeneidade<sup>3</sup>.

3 Data da assinatura da Carta das Nações Unidas em São Francisco.



### 3. A Organização das Nações Unidas e o novo Direito Internacional

Como já explicitámos, o *post* primeira Guerra Mundial teve, precisamente como epílogo, um segundo conflito à escala mundial. Consequência imediata: o falhanço da SDN; consequência mediata: um novo panorama internacional. Uma nova realidade que exigia uma resposta das instituições jurídico-políticas. Assim, desenvolveu-se a vários títulos o sistema jurídico internacional, assumindo características inovadoras, determinadas por factores endógenos e exógenos. Tal decorre, desde logo, da estrutura da comunidade internacional ser profundamente diversa daquela que caracterizava as *sociedades estaduais*.

No plano dos sujeitos de direito assiste-se, após a 1948, a uma mutação significativa. A *subjectividade* jurídica evoluiu quantitativa e qualitativamente.

Com o fim da guerra determinou-se, também, o fim do domínio colonial (e foi dado o primeiro passo para o desmembramento da ex-URSS com a Guerra Fria) que conduziu à multiplicação de movimentos nacionalistas e de autodeterminação, conducentes à multiplicação de Estados. Nesse sentido dir-se-á, com M. Akehurst (in ALMEIDA, 2000:38), que o Direito Internacional se universalizou.

Por outro lado, verificou-se um alargamento do elenco dos sujeitos tradicionais do Direito Internacional que, no modelo clássico, se restringia aos Estados e insurrectos. Com efeito, assistiu-se à proliferação das *organizações internacionais*<sup>4</sup> que se apresentam como verdadeiros centros autónomos de imputação de direitos e deveres, com correlativos poderes de decisão, contrastando com os rudimentares entes organizatórios do início do séc. XX, considerados meros instrumentos colectivos as serviços dos Estados.

<sup>4</sup> Em rigor, histórico e técnico, seria imperativo referir, ao lado das organizações internacionais, os *Movimentos de Libertação Nacional*. Contudo, por ser este tema periférico ao objecto a que aqui nos dedicamos, limitamo-nos a esta breve referência.

A subjectividade do modelo clássico decaiu: “com o aparecimento das novas organizações internacionais, que passam a actuar nos mais variados domínios – v. g., nos campos político, militar, económico, cultural, humanitário, ambiental – a sociedade internacional deixa de basear-se, exclusivamente, no interestadualismo, cessando, por isso, de ser apenas *relacional*, para adquirir um pendor mais *institucional*. Razão porque na “vasta planície interestadual” dos primeiros tempos se têm, progressiva e compassadamente, introduzido determinadas estruturas verticais que, em larga medida, assentam em vínculos de subordinação entre aqueles entes organizatórios e os Estados e membros. Destarte, o poder, que, no modelo de *Westfália*<sup>5</sup>, era disperso e incondicionado, passa agora, devido à crescente institucionalização da comunidade internacional, a ser, ao invés, concentrado, condicionado e reprimido”. (*Idem*)

Partindo da noção de M. Bettati (*Ibidem*), salienta-se o fundamento convencional e a natureza institucional das organizações internacionais, definindo-as como associações voluntárias de Estados, criadas através de tratados (tratados constitutivos), dotadas de órgãos próprios que actuam juridicamente em nome da organização, com carácter de permanência e com personalidade jurídica internacional.

A estrutura orgânica das organizações internacionais tende a ser tripartida, verificando-se habitualmente a existência de um órgão plenário em que têm assento os membros da organização (ideia de *democracia directa*) – caso da Assembleia Geral da ONU -, órgãos de participação limitada, restrita à participação de alguns Estados membros (ideia de *democracia representativa*) – por exemplo o Conselho de Segurança da ONU – e, por fim, órgãos vocacionados para o desempenho de tarefas de carácter técnico-administrativas – v. g., o Secretariado da ONU.

Relativamente à personalidade jurídica das organizações internacionais, e apesar da contestação em momentos anteriores por alguma da doutrina, esta é, hoje, uma realidade consensual e, até, iniludível face ao crescente número de actos constitutivos (v. g., Tratado de Roma, Tratado de Paris, etc.). A jurisprudência também rapidamente reconheceu as organizações internacionais como novos entes de Direito Internacional. Recordemos o pioneiro parecer consultivo do Tribunal Internacional de Justiça (TIJ) de 1949, que havia sido

<sup>5</sup> Modelo de Westfália reconduz-se a um panorama internacional restrito à participação de Estados.

solicitado pela AG em que aquela instância jurisdicional claramente admitiu a personalidade jurídica internacional da ONU, reconhecendo-lhe o direito de apresentar uma reclamação internacional contra um Estado, visando a reparação de prejuízos sofrido pelos seus agentes ao serviço da organização<sup>6</sup>.

Não obstante, a questão da personalidade jurídica das organizações internacionais não se restringe a uma mera querela técnico-jurídica. Na verdade, como já deixámos antever, dela decorrem importantes corolários. A ficção jurídica que se operou no seio dos diversos sistemas jurídicos com o intuito de “acolher” a manifestações inerentes às “pessoas colectivas”, reflectiu-se paralelamente e a nível internacional com as organizações internacionais. Criou-se, assim, espaço para que estas pudessem, repetimos, assumir-se como verdadeiros centros autónomos de imputação de direitos e deveres, com correlativos poderes de decisão.

Ora, a ONU tem um papel preponderante e inegável no reconhecimento das organizações internacionais. Aliás, a “*Carta das Nações Unidas*” – CNU – foi o ponto de viragem na compreensão e integração das organizações no plano internacional, impulsionando a transição do modelo de Westfália para o então designado “Modelo das Nações Unidas”.

<sup>6</sup> Tratava-se em concreto do conde Bernadotte, mediador da ONU na Palestina, assassinado no exercício das suas funções.



## 4. Estruturação da ONU

No ponto anterior<sup>7</sup> dissemos ser habitual a adopção de uma estrutura orgânica tripartida com diferentes regras de participação, diversas competências e formas distintas de actuação.

Relativamente à ONU podemos dizer que esta estruturação foi, em termos gerais, respeitada. A ONU apresenta uma estruturação com base em seis órgãos principais: o Tribunal Internacional de Justiça (TIJ); o Conselho Económico e Social – CES; o Conselho de Tutela; a AG; o Conselho de Segurança – CS – e o Secretariado. Tal resulta, de resto, do art. 7.º da Carta das Nações Unidas, enquadrado, precisamente, no Capítulo III sob a epígrafe “Órgãos”. Contudo, o âmbito da sua actuação é determinado (e até condicionado!) por os últimos três órgãos referidos, pelo que, de momento, será a sua análise a que se nos impõe. No entanto, limitar-nos-emos a realçar os aspectos mais pertinentes para o tema em questão.

### 4.1. A Assembleia Geral

Prevista no Capítulo IV (arts. 9.º e ss.), a AG é o órgão plenário por excelência. Todos os países que ratificaram a CNU, adquirindo, assim, a qualidade de membros da ONU, têm “assento” na AG<sup>8</sup>, cuja competência material é coincidente, em amplitude e intencionalidade, com o âmbito determinado no tratado constitutivo da organização. Deste amplo espectro apenas se vislumbra uma limitação (esta de natureza formal) e que se traduz na impossibilidade de

<sup>7</sup> Ponto N.º3 – A Organização das Nações Unidas e o novo *Direito Internacional*.

<sup>8</sup> Na Assembleia-geral também se podem encontrar presentes outras entidades, nomeadamente sobre o estatuto de “observadores”.

este órgão e o CS se debruçarem sobre o mesmo assunto simultaneamente e com preponderância para este último. (cfr. Art. 10.º e 12.º da CNU).

Entre os poderes da AG destaca-se a possibilidade de fazer recomendações a Estados-membros e/ou ao CS (*vide supra*), podendo ainda chamar a atenção dos seus elementos “para situações que possam constituir ameaça à paz e segurança internacionais” (cfr. art. 11.º, n.º 3 CNU).

A AG pode ainda, ao abrigo do art. 13.º, promover estudos que determinem o sentido das suas recomendações, visando a cooperação e desenvolvimento no plano político e jurídico (cfr. al. a), n.º 1) e ainda a cooperação no “domínio económico, cultural, educacional e da saúde e favorecer o pleno gozo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais, por parte de todos os povos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião” (cfr. al. b), n.º 1).

Questão de extrema importância e conexas às deliberações da AG é a questão da votação. O art. 18.º, por respeito ao liminar princípio da igualdade (entre Estados), faz corresponder a cada Estado-membro um voto, não obstante exigir para determinadas matérias uma “maioria qualificada” de dois terços (cfr. art. 18.º, n.º 1 e 2)<sup>9</sup>.

## 4.2. O Conselho de Segurança

O capítulo V<sup>10</sup> dedica-se à regulamentação do Conselho de Segurança – CS – e tem início com a questão mais polémica: a sua constituição. O CS é constituído por 15 membros, sendo 5 membros permanentes e os restantes 10 membros não-permanentes (ou rotativos).

Os Estados com “assento” permanente são os Estados (auto-proclamados) vencedores da segunda Guerra Mundial: EUA, o Reino Unido, a França, a República da China e a União das Repúblicas Russas Soviéticas (URSS), substituídas posteriormente pela Rússia. Os membros não permanentes são eleitos pela AG, sob um princípio de rotatividade com mandatos de dois anos, devendo cada membro do CS nomear para o efeito um representante. (cfr. art. 23.º).

<sup>9</sup> No seio da Assembleia Geral o regime de aprovação é diverso do adoptado no âmbito do Conselho de Segurança, como veremos de seguida.

<sup>10</sup> Art. 23.º e ss. CNU.

Se há uma filosofia evidente de “conservação do poder” na determinação da constituição do CS há, então, uma complementaridade dessa ideologia no que às competências e funcionamento do Conselho diz respeito. Vejamos.

É conferida ao CS a “principal responsabilidade na manutenção da paz e da segurança internacionais”, “a fim de assegurar uma acção pronta e eficaz por parte das nações Unidas” (cfr. art. 24.º, n.º1), devendo o Conselho agir “de acordo com os objectivos e princípios das Nações Unidas” sendo para tanto definidos e previstos os seus poderes nos capítulos VI, VII, VIII e XII (cfr. art. 24.º, n.º2).

Os membros das Nações Unidas concordam em aplicar as decisões do CS (art. 25.º), devendo, em contrapartida, este órgão submeter “à apreciação da AG relatórios anuais e, quando necessário, relatórios especiais” (cfr. art. 24.º, n.º3). Para além desses relatórios, e “afim de promover o estabelecimento e manutenção da paz e segurança internacionais”, deve o CS enviar, ainda, à AG a evolução dos planos que visem um tendencial desarmamento por diminuição de recursos humanos e económicos. A sua realização é obrigatória e a elaboração da responsabilidade do CS (cfr. art. 26.º).

A votação no âmbito do CS sofre uma alteração significativa em comparação com o regime adoptado para a aprovação das deliberações da AG (cfr. 4.1). A cada membro do CS corresponde um voto (cfr. art. 27.º, n.º 1). No entanto, em todas as questões, à excepção das referentes a “procedimentos” (cfr. art. 27.º, n.º 2), as decisões do CS têm de ser aprovadas por voto favorável de nove membros, **desde que nesses nove votos estejam incluídos os votos (favoráveis, sem abstenção) de todos os membros permanentes** (cfr. art. 27.º, n.º 3). Esta “particularidade” traduz-se num “direito de veto” dos membros permanentes, o que concretiza e comprova não ter sido vã a afirmação da vigência de uma filosofia de “conservação do poder” dos vencedores.

É, ainda, de realçar que, em primeiro lugar, há uma referência à “*Solução pacífica de controvérsias*” (cfr. Capítulo VI), só depois surgindo a “*Acção em caso de ameaça à paz, ruptura da paz e em caso de agressão*” (cfr. Capítulo VII), numa clara gradação das soluções adoptadas, privilegiando sempre as não armadas.

### 4.3. O Secretariado

Tal como no CS, aspecto relevante no Secretariado é a sua composição. Não por questões polémicas quanto à representatividade, mas pelo destaque atribuído ao seu representante máximo: o Secretário-Geral – doravante, SG – (cfr. art. 97.º). A importância resulta, em primeiro lugar, da sua presença em praticamente todos os espaços e campos de acção da ONU (cfr. art. 98.º). Em segundo lugar, concentra-se na pessoa do SG a representação não só do Secretariado, mas da própria ONU, conferindo-lhe um cariz quase icónico (sobretudo numa era de domínio dos media e de pseudo-informação), sendo associado, *ipso facto*, à “*aura das Nações Unidas*”.

Relativamente às competências do Secretariado, podemos afirmar que se trata de um órgão eminentemente administrativo e burocrático. É, metaforicamente, “a roda dentada central da engrenagem de uma máquina nem sempre muito funcional”...

## 5. A Carta das Nações Unidas Objectivos e Princípios orientadores

Antes de lograr expor objectivos e explanar o leque de princípios que orientam a actuação da ONU, cumpre-nos evidenciar a sua sistematização no corpo da CNU. A importância deste “pormenor” não deve ser *sobre*, nem *subestimada*. Exige antes, como demonstraremos, uma relação de ponderação equilibrada.

A questão foi resolvida logo no *Capítulo I*, subordinado à epígrafe “*Objectivos e princípios*”. Isto implica que, mesmo do ponto de vista sintáctico, seja inegável a conexão e “íntima” correlação dos termos constitutivos, relacionados pela locução copulativa “e” [princípios e objectivos]. Resulta, assim, uma interdependência relacional entre os *objectivos* e os *princípios*. Sistemáticamente, essa relação é determinada por esta ordem: no art. 1.º são apontados os objectivos gerais da organização; e no art. 2.º estabelecem-se os princípios a observar na prossecução dos objectivos anteriormente (já) definidos.

Deste modo, a actuação da ONU é planeada em razão dos seus objectivos, mas modelada por princípios vinculativos. Num sentido figurado, podemos dizer que os *objectivos* determinam o destino a que a ONU almeja chegar sendo, no entanto, os *princípios* que definem a rota, o caminho até ao destino pré-estabelecido.

Se, por um lado, foram estabelecidas “metas” ambiciosas, por outro, estas não podem ser imperativas sem mais. Há que conceder espaço para a intervenção de coordenadas “éticas”<sup>11</sup>. Ora, é esta a dialéctica que deve presidir a toda e qualquer decisão no seio das Nações Unidas, devendo para tanto cada membro sopesar interdependentemente, *objectivos e princípios*.

<sup>11</sup> Foi com algumas reticências que lançamos mão do termo “ética”, ainda assim, e salvo melhor opinião, surgiu-nos como preferível ante o comumente confundido “moral”...

## 5.1. Objectivos

A enunciação não podia ser mais clara. “Os Objectivos das Nações Unidas são:”<sup>12</sup> Assim se inicia o articulado da CNU, indicando *ab initio* e desta forma clara um “plano de intenções”. Atendendo a todo o contexto<sup>13</sup> que mediou a criação desta organização de fins, meios e intervenientes únicos, não surpreendem os objectivos que a alicerçam. Os objectivos traçados são, à semelhança das normas jurídicas, gerais e abstractos. Ainda assim, a generalidade e abstracção reportam-se, no caso da ONU, a um duplo sentido, transcendente, portanto, ao vigente nos demais sistemas jurídicos internos.

A generalidade e abstracção justificam-se *prima facie* por vincularem uma vasta pluralidade de Estados, aplicando-se a Carta a realidades distintas, em dispersas latitudes.

Por outro lado, e como é habitual nos cenários internacionais, emerge a figura diplomática de maior aplicação: “as soluções de compromisso”, ou seja, torna-se preferível a adopção de um “texto” que seja abstracto e geral, mas com uma maior receptividade por parte de um maior número de Estado. Ora, em termos práticos a maior receptividade traduz-se num aumento exponencial de ratificações, ampliando substancialmente os espaços de vigência e, conseqüentemente, abrangendo uma maior número de pessoas.

Desta forma, e atendendo ao que se acabou de explicitar, as Nações Unidas concentraram em quatro pontos os principais objectivos da organização.

No número 1, do art. 1.º afirma-se o objectivo de “**manter a paz e a segurança internacionais**”, reservando-se o direito de para esse fim adoptar as medidas adequadas e aconselháveis a cada situação. É natural que este seja, precisamente, o primeiro objectivo a figurar da Carta, uma vez que este foi também o motivo primacial e preponderante da criação da organização e continua a reflectir ainda hoje o maior desejo comumente expresso pelos Estados.

O número 2 do mesmo artigo refere-se ao potenciar das “**relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos**”, ainda como uma referência à viabilização da “**paz universal**”.

<sup>12</sup> Transcrição do enunciado do art. 1.º da Carta das Nações Unidas.

<sup>13</sup> Vide supra ponto n.º 2 – Perspectivas do Tempo

A **cooperação internacional** também mereceu destaque no número 3 do art. 1.º, provocando a inter-ajuda dos Estados-membros **relativamente a problemas económicos, sociais, culturais ou humanitários**, “*promovendo (...) o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos sem distinção de raça, sexo, língua ou religião*”.

Por fim, no número 4, a ONU reserva-se o papel de mediador, “**centro destinado a harmonizar**”, como um *estratégia* das acções conjuntas.

## 5.2. Princípios

No art. 2.º, e como já tivemos oportunidade de demonstrar, são expostos os princípios que devem nortear a prossecução dos objectivos da organização<sup>14</sup>. Deste modo, foram eleitos seis princípios basilares, com o intuito de orientar, mas também de proteger Estados com menor significado político ou económico, evitando a subversão do sistema tendencialmente “paritário” que a ONU pretendia representar.

A cada princípio corresponde um número do art. 2.º<sup>15</sup> e é respeitando essa ordem que prosseguiremos a explanação do leque de princípios a que os Estados devem obediência.

Como primeiro princípio afirma-se o “**princípio da igualdade soberana**”, recusando-se assim qualquer hierarquização ou discriminação entre Estados (cfr. art. 2.º, n.º 1).

Reafirmada a igualdade de soberania entre Estados, o número 2 exige a todos os Estados-membros **obediência à Carta** e o cumprimento com **boa fé** das obrigações assumidas.

Visando o satisfazer o primeiro objectivo, relativo à manutenção da paz e segurança internacionais, emerge como princípio o privilégio dos **meios pacíficos para a resolução de controvérsias internacionais**. Este princípio revela-se

<sup>14</sup> Art. 2.º – “A Organização e os seus membros, para a realização dos objectivos mencionados no artigo 1.º, agirão de acordo com os seguintes princípios: ...”

<sup>15</sup> Facilmente se verifica que, apesar de nos cingirmos a seis princípios, o art. 2.º é composto por 7 números. Contudo, o número 6 refere-se somente a um esforço da ONU perante Estados não-membros da organização.

da maior importância pois, ainda que indirectamente, estabelece uma graduação dos meios disponíveis para a resolução de diferendos interestaduais, com preferência dos meios bélicos (cfr. art. 2.º, n.º 3).

Com carácter de complementaridade relativamente ao anterior, devem ainda os Estados **absterem-se de “recorrer à ameaça ou ao uso da força”**. (cfr. art. 2.º, n.º 4).

Firma-se também uma relação de fidelidade dos Estados membro para com a ONU. Só com uma relação de lealdade é que a ONU, enquanto organização subjacente na união de esforços de Estados com objectivos comuns, pode lograr alcançar qualquer fim, desenvolver qualquer acção. A ONU concretiza-se, essencialmente, na participação dos Estados. É, portanto (e para tanto), indispensável uma razoável **“assistência em qualquer acção que ela [ONU] empreender”** e o seu sucesso depende da materialização dessa “assistência” (cfr. art. 2.º, n.º 5).

Por último, e porque uma relação não subsiste com fidelidade e respeito unilaterais, impuseram os Estados à ONU uma reserva no âmbito das questões internas. Ficando, desta forma, consagrado no número 7 o princípio da não ingerência.

**Em suma**, objectivos e princípios são variáveis de uma só equação, cujo fim é reflectir a coordenação de esforços afim de desenvolver e aprofundar interesses colectivos. No âmbito da interpretação da ONU a conjugação de *“objectivos e princípios”* configura-se como condição *sine qua non* para a compreensão da intencionalidade subjacente à ONU e à *política global* que representa.

## 6. O Nosso “Desenvolvimento”...

**Chegámos... Eis o novo milénio... o culminar de anos a progredir, a evolução em exponencial e potencial... A primeira fase do verdadeiro futuro... Será??**

Apesar de ainda no início, este já é chamado o “último dos séculos”. Não sei bem se assim o baptizam pelo fatalismo de, certamente, muitos de nós já não presenciarmos o próximo, ou, se o nome traduz o receio (fundado?... exagerado?) do esgotamento deste planeta...

Ainda assim, creio que a colocar-se uma questão deveria ser esta e não outra: que Mundo queremos, que Futuro procuramos? Não tenhamos qualquer dúvida. Nós procuramos o Futuro! Por vezes, julgamos que a inércia inverte todo o processo e, limitamo-nos, então, a esperar que esse “amanhã” chegue. Nada mais ilusório que a própria ironia... A apatia não nos desresponsabiliza, nem gera a perpetuação do presente. A constante equidistância entre os problemas e as respectivas causas que “diplomáticamente” tentamos sustentar não nos reporta para um “mal menor”, mas antes agudiza problemas na medida que enraíza as suas causas.

E, assim, somos tendencialmente uma *maioria absorta* retraída na acomodação do nosso pequeno espaço, delimitado pela própria sombra como fronteira para o *outro*. E como tal, isto é, como **outro**, não necessariamente desconhecido, mas preferencialmente ignorado.

Enquanto que a primeira Guerra Mundial terminara com o propósito de este conflito ser o último dos últimos, após 1945, pelo contrário o Mundo convenceu-se da iminência de uma nova crise. Mas a Guerra Fria que opôs, até a derrocada do comunismo em 1990, os Estados Unidos e a URSS bem como os seus respectivos aliados, não culmina num conflito aberto e generalizado. No entanto, a estabilidade do Mundo está longe de ser uma certeza, ameaçada por múltiplas crises e pelas guerras – Argélia, Indochina, Vietname,... – em

parte ligadas aos processos de descolonização, um dos factos determinantes do pós 1945.

O endurecimento do Islão, como consequência da revolução iraniana de 1979, é igualmente um facto de conflito, enquanto no “Próximo Oriente” se arrasta, sem solução, a questão das relações Iraelo-palestinianas. A Leste, a derrocada do bloco comunista dá origem a conflitos sangrentos como o da ex-Jugoslávia. No plano económico, a euforia da década de vinte termina de forma brutal com a crise petrolífera de 1973, geradora de um mal-estar profundo e estrutural que se traduz no persistente desemprego.

Mais dramática é ainda a situação económica e social do continente Africano incapaz de se recompor.

Na Ásia, a China demora a modernizar-se, evolui economicamente mas não democraticamente...

Eis o nosso Desenvolvimento!

Nos cinco continentes avultam graves problemas de sustentabilidade, quando não de sobrevivência. Não obstante, os Direitos Humanos nunca foram tão invocados como nos últimos tempos mas, eventualmente nunca haviam sido tão susceptibilizados. Debatem-nos, pois, com a necessidade de emergência de uma *consciência comum* para combater problemas díspares em todas as suas variantes: relativamente à sua génese, à cultura subjacente, aos envolvidos, à sua localização, ao nível de desenvolvimento, à história, etc.

Desde já, reafirmamos, exige-se um consenso global (e não generalizado!) sobre a gestão das diferenças, *rectius*, das **desigualdades**. E a contradição ou incoerência é aparente. Efectivamente, acompanhando as transformações operadas ao nível político com a transição do “modelo de *Westfália*” para o “modelo das Nações Unidas”, o *imperativo categórico* do presente é uma **política global**. A própria evolução da definição de “fronteiras” assim o exige. Já não podemos cometer a imprudência de candidamente afirmar que a Europa se distancia dos Estados Unidos não pelas questões político-culturais, mas também pela imensidão do oceano; ou que o Médio Oriente é uma realidade geograficamente circunscrita numa esfera de influência limitada; que a Rússia é um bloco à parte; e que África é uma tragédia crónica “além Mediterrâneo”.

Se representamos os planisférios da mesma forma, o mesmo já não se passa com o conceito de “proximidade”. A alteração da percepção do mundo é por demais evidente e deve-se, essencialmente, à sujeição a influências cujo “epicentro” é longínquo. Este é um efeito (in)directo da

globalização, pelo que, presentemente, nada nos é (não pode ser!) indiferente, nada nos é inócuo.

Mesmo cientes de tais alterações, conscientes de uma Humanidade Global permitimo-nos coexistir com milhares de pessoas a morrem diariamente à fome, com o alastrar de doenças de dimensões epidémicas, com taxas de mortalidade infantil elevadas, etc.... De acordo com o relatório do Programa das Nações para o Desenvolvimento – PNUD –, a grande maioria dos países com baixo desenvolvimento humano (22 países de um total de 32) estão em meio a algum tipo de conflito violento desde 1990 e, precisamente, são muito dependentes da exportação de matérias-primas, como o petróleo ou diamantes. Esta dependência agrava consideravelmente a já debilitada situação social, económica e política dos respectivos Estados, que desta forma “hipotecam” o seu potencial de verdadeiro/real desenvolvimento.

Coloca-se, então, a questão da oportunidade, necessidade ou eficácia de uma organização como a ONU perante um cenário tão desolador... É hoje, e sempre, uma questão pertinente! Em casos de prevenção e intervenção, devem persistir de forma contínua momentos de avaliação e reflexão.

Se muito há ainda muito por fazer, muitas causas por que lutar, não podemos também omitir ou desvalorizar o mérito das acções da Nações Unidas, através das suas agências. Deste modo, valorizando a posição privilegiada que a ONU ocupa no espaço internacional e supra-estadual, deve a comunidade internacional atender ao conceito de desenvolvimento que pretende ver ser concretizado. A definição de “*desenvolvimento*” tem ganho um novo significado com as sucessivas conclusões dos relatórios elaborados no seio do PNUD<sup>16</sup>; significado e dimensões estranhas aos planos estratégicos dos Estados: o conceito de *desenvolvimento humano*.

A nível interno de cada Estado, os índices escolhidos para aferir do nível de qualidade de vida são muitas vezes, silenciosos (insignificantes) relativamente ao real nível de desenvolvimento do país, internacionalmente considerado. Esta discrepância deve-se a uma perspectiva economicista (e muitas vezes contabilística!), atendendo a indicadores que não espelham a realidade na sua multiplicidade de fracções. Efectuam, assim, uma análise duplamente errónea da realidade que deveriam fazer desenvolver, evoluir. Vejamos.

<sup>16</sup> Os relatórios são realizados desde o início de 1990.

Em termos práticos, equivale a um planeamento baseado somente ao Produto Interno Bruto – PIB – ignorando, por exemplo, os valores do *Rendimento per Capita*. Ora, a um PIB elevado não corresponde necessariamente um elevado rendimento *per capita*. Resulta, portanto, num primeiro erro. Ainda assim, mesmo que se atenda ao rendimento *per capita*, não é por si só garantia de uma correcta avaliação. Um restrito grupo de pessoas com rendimentos consideravelmente mais elevados que a média do país provoca, *ipso facto*, um aumento do valor estatístico do rendimento *per capita*, não evitando, no entanto, que a maior parte dos indivíduos sobreviva com rendimentos bastante inferiores. Ocorre um segundo erro.

Não obstante, mais grave é um terceiro erro. Erro que consiste precisamente numa errada definição de “desenvolvimento”. A gravidade deste “erro” deve-se, acima de tudo, ao seu carácter estrutural. Isto é, qualquer plano e/ou acção tendente a alcançar determinado patamar de “desenvolvimento” torna-se estruturalmente inadequado e ineficaz se, em primeiro lugar, não se alicerçar numa visão realista da situação presente e, em segundo, planear um desenvolvimento de índole que não seja a *humana*. Nas palavras de Cecília Ugaz<sup>17</sup>, **“não haverá segurança se não se vencer a pobreza, em cujo caso o mundo talvez será mais rico, mas menos solidário e seguro”**.

<sup>17</sup> Comentário da Assessora Principal em Políticas do PNUD, no âmbito do Relatório sobre o Desenvolvimento Humano 2005.

## 7. Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

Apesar de 60 anos de vida, a ONU não se pode em absoluto considerar esgotada de sentido ou fim. Como acabámos de ver, a situação releva a *desigualdade* como peça fundamental num puzzle de *injustiças* e a tendência aponta para a agravação das discrepâncias... Nunca como hoje tivemos um Mundo de dois hemisférios antagónicos, assumindo-se a latitude como factor determinante da “sorte” de cada um.

Apesar de nem sempre obter os melhores resultados, julgo ser consensual a melhor prestação das Nações Unidas no plano puramente *humanitário*, em contraste com as envolventes conjurações políticas. Porém, mesmo num percurso de sucessos, insucessos e omissões, é inegável o peso que a ONU representa no espectro internacional, normalmente avesso a intromissões, pouco receptivo a inovações e viciado na detenção de poder. Actualmente, o significado e reconhecimento da ONU no âmbito mundial avulta de uma forma acutilante em virtude da inteligente gestão do actual SG.

Kofi Annan revela estar consciente da polarização inerente ao cargo que ocupa. Como SG, sabe qual a sua *função*. Como “rosto” da ONU empenha-se na sua *missão*. Porém, os dois mandatos (já quase cumpridos) permitem perceber que nem sempre tem sido fácil a Annan conciliar a sua *função* com a *missão*. Na verdade, como faces da mesma moeda, é diferente a actuação e postura quando se dirige para o interior da organização, ou quando se assume como “ícone” da ONU.

Na era do domínio dos *media*, podemos dizer que, comparativamente, Kofi Annan é por excelência o *medium* do genuíno espírito das Nações Unidas. Mesmo perante condicionantes intrínsecas ao carácter eminentemente político da organização, o seu SG tem conseguido manter presente a teleologia característica da ONU. Para tanto, tem-se revelado um cauteloso gestor da imagem das Nações Unidas nos *media*, pautando a relação da organização com

os entes da comunicação por uma estratégia convenientemente articulada e alternada de *divulgação, alerta, pressão, esclarecimento e apaziguamento*.

A constatação das dificuldades que assolam diferentes pontos do mundo e a aparente (ou tácita!) ineficácia e/ou insuficiência das acções desenvolvidas levaram Annan a adoptar um plano de combate directo e intensivo a problemas concretos, cuja gravidade remete inapelavelmente para a problematização do papel e acção da ONU. Perante uma análise, sempre dura, dos números, sobretudo quando os números reflectem a improbabilidade de sobrevivência de milhões a curto/médio prazo por ausência de cuidados básicos, impunha-se uma atitude, por um lado mais visível e, por outro, mais concreta, por parte da ONU. É, pois, com um especial contributo do SG, que as Nações Unidas apresentam, então, os “Objectivos de Desenvolvimento do Milénio” – ODM<sup>18</sup>.

Sinteticamente, consistem num conjunto de oito “*intenções*” abrangentes, densificadas por algumas metas tendencialmente objectivadas em percentagens e/ou aspectos concretos. Esta forma de planeamento e apresentação da actuação da ONU por intermédio dos Estados-membros reveste-se de uma dupla vantagem. Desde logo, ao estabelecer áreas específicas e índices concretos, coloca uma maior pressão sobre os Estados, já que a sua responsabilização (mesmo que apurada colectivamente) pode ser aferida de uma forma objectiva por mera contraposição dos ODM aos resultados alcançados. Outra

#### 18 Objectivos do Milénio:

1. Erradicar a pobreza extrema e a fome (Reduzir para metade a percentagem de pessoas cujo rendimento é inferior a um dólar por dia; Reduzir para metade a percentagem da população que sofre de fome);
2. Alcançar o ensino primário universal (Garantir que todas as crianças, de ambos os sexos, terminem um ciclo completo de ensino primário);
3. Promover a igualdade entre os sexos e a autonomização das mulheres (Eliminar as disparidades entre os sexos no ensino primário e secundário, se possível até 2005, e em todos os níveis, o mais tardar até 2015);
4. Reduzir a mortalidade de crianças (Reduzir em dois terços a taxa de mortalidade de menores de cinco anos);
5. Melhorar a saúde materna (Reduzir em três quartos a razão de mortalidade materna);
6. Combater o VIH/SIDA, malária e outras doenças; Deter e começar a reduzir a propagação do VIH/SIDA; Deter e começar a reduzir a incidência da malária e de outras doenças graves);
7. Garantir a sustentabilidade ambiental (Integrar os princípios do desenvolvimento sustentável nas políticas e programas nacionais; inverter a actual tendência para a perda de recursos ambientais; Reduzir para metade a percentagem da população que carece de acesso permanente a água potável; Melhorar consideravelmente a vida de pelo menos 100 000 habitantes de bairros degradados até 2020);

vantagem evidente é a visibilidade que a ONU adquire perante os problemas, reflectindo-se a apresentação dos ODM numa “tomada de posição” das Nações Unidas. Uma posição que a comunidade (civil) internacional há muito reivindica e a exegese da Carta impõe...

Ciente da importância do momento e das expectativas depositadas na capacidade de intervenção das Nações Unidas, Annan, cautelosamente, demonstra optimismo contraposto a uma imprescindível alteração da predisposição dos Estados. Paralelamente, apela à colaboração, incute e imputa uma quota de responsabilidade a todos, como que devolvendo em responsabilização o que se fazia sentir até então como exigências da comunidade internacional.

Atentemos nas suas palavras:

*“Teremos tempo para alcançar os Objectivos do Milénio – à escala mundial e na maior parte ou mesmo em todos os países – mas só se rompermos com a lógica de “business as usual”. Não podemos vencer do dia para a noite. O sucesso irá requerer acção contínua ao longo de toda a década entre agora e o prazo final. É preciso tempo para formar professores, enfermeiros e engenheiros; para construir estradas, escolas e hospitais; para implementar pequenos e grandes negócios capazes de criar os empregos e as receitas necessários. Por isso temos de começar agora. E temos mais que duplicar a assistência ao*

8. Criar uma parceria mundial para o desenvolvimento (Continuar a desenvolver um sistema comercial e financeiro multilateral aberto, baseado em regras, previsível e não discriminatório. Inclui um compromisso em relação a uma boa governação, ao desenvolvimento e à redução da pobreza, tanto a nível nacional como internacional; Satisfazer as necessidades especiais dos países menos avançados. Inclui o acesso num regime isento de direitos e não sujeito a quotas para as exportações dos países menos avançados, um programa melhorado de redução da dívida dos países muito endividados, o cancelamento da dívida bilateral oficial e a concessão de uma ajuda pública ao desenvolvimento mais generosa aos países empenhados em reduzir a pobreza; Satisfazer as necessidades especiais dos países em desenvolvimento sem litoral e dos pequenos Estados insulares; Tratar de uma maneira global os problemas da dívida dos países em desenvolvimento através de medidas nacionais e internacionais, a fim de tornar a sua dívida sustentável a longo prazo; Em cooperação com os países em desenvolvimento, formular e aplicar estratégias que proporcionem aos jovens um trabalho digno e produtivo; Em cooperação com as empresas farmacêuticas, proporcionar acesso a medicamentos essenciais a preços comportáveis nos países em desenvolvimento; Em cooperação com o sector privado, tornar acessíveis os benefícios das novas tecnologias, em particular os das tecnologias da informação e comunicação).

*desenvolvimento global durante os próximos anos. Nada menos nos ajudará a atingir os objectivos.”*<sup>19</sup>

Kofi Annan

Destaca-se a determinação do SG, à qual não é, contudo, estranha a consciência do esforço necessário para a viabilização dos objectivos propostos, visando a erradicação da pobreza, não discriminação de género, diminuição da mortalidade infantil e a criação uma parceria mundial para o desenvolvimento, entre outros. Da confrontação dos objectivos e das co-respectivas metas é possível de efectuar com a leitura do quadro que se segue. Este apesar de não ser programaticamente exaustivo e de permitir algumas interrogações relativas à forma como serão atingidos alguns dos objectivos, tem a vantagem de, pela sua simplicidade, se revestir de grande utilidade para uma fácil percepção global dos ODM.

Assim, 191 Estados comprometeram-se a tornar realidade os **Objectivos de Desenvolvimento do Milénio** até 2015, cuja prossecução seria obviamente um processo gradual e contínuo. No entanto, se *ab initio*, o SG aliava o seu optimismo a uma exigência de rigor e compromisso, relatórios recentes comprovam a sua posição cautelosa apesar de determinada como vimos. Efectivamente, analisando ponderadamente a evolução da situação aquando do início da “caminhada” dos ODM até hoje, facilmente se retira uma conclusão: a evolução não tem sido suficiente para alcançar os objectivos e “deadlines” pré-estabelecidos. Na verdade, numa fase de equidistância perante o prazo inicialmente previsto, o insucesso ameaça estar eminente. Esta tendência apenas pode ser corrigida por um reforço do compromisso dos Estados, redobrando esforços, afim de compensar o tempo decorrido que não se converteu nos resultados desejados.

<sup>19</sup> Tradução livre do Autor.

Original: “We will have time to reach the Millennium Development Goals – worldwide and in most, or even all, individual countries – but only if we break with business as usual. We cannot win overnight. Success will require sustained action across the entire decade between now and the deadline. It takes time to train the teachers, nurses and engineers; to build the roads, schools and hospitals; to grow the small and large businesses able to create the jobs and income needed. So we must start now. And we must more than double global development assistance over the next few years. Nothing less will help to achieve the Goals.”

Curiosamente, num relatório elaborado por Annan, em Abril de 2000, denominado por “**Nós os Povos**” este afirma que “*As Nações Unidas só podem contribuir para resolver esses problemas, se todos nós estivermos firmemente decididos a levar a bom termo a nossa missão comum. Devemos interrogar-nos sobre a razão de ser da Organização, devemos lembrar para que foi criada e por causa de quem existe. Devemos também perguntar a nós próprios que tipo de Organização é que os dirigentes do mundo estão dispostos a apoiar, por actos bem como por palavras. São necessárias respostas claras a estas perguntas, se quisermos revitalizar a nossa acção e recentrá-la nas tarefas que terá de empreender nas próximas décadas.*” (ANNAN, 2002: 5, 6)

Kofi Annan, experientemente, não ignora serem momentos decisivos os que a ONU vive por altura do seu 60º aniversário. Mais, revela plena consciência que, para além de essenciais ao desenvolvimento sustentável do mundo sob uma perspectiva **política global**<sup>20</sup>, os ODM (e o seu sucesso, entenda-se) são um elemento fundamental da (re)acreditação da ONU face aos seus próprios Estados-membros e de avaliação da sua verdadeira capacidade funcional.

Por outras palavras, o êxito deste plano das Nações Unidas será avaliado sobretudo pelos Estados mais débeis e que maiores expectativas têm relativamente à acção da ONU, sendo que o sucesso ou insucesso determinará praticamente *ipso facto* a sua confiança e consonância para com a organização. Numa vertente diferente, e como já antecipámos no início deste ponto, a definição de objectivos e metas concretamente determináveis e observáveis imputa uma maior pressão sobre os 191 Estados, mas também uma maior penalização da credibilidade da organização, caso não alcance os objectivos.

20 Cfr. supra Ponto 6 – O nosso “Desenvolvimento”...



## 8. A importância dos *Objectivos do Milénio* e o Peso do (Eventual) Insucesso

Após tudo o que já explicitámos sobre os ODM não será difícil conceber e interiorizar a sua importância para o **desenvolvimento humano sustentado** de forma igualitária e generalizada. Afinal, mais uma vez sublinhamos, esta é a essência de uma política global, a única defensável à luz dos mais elementares princípios e valores universais<sup>21</sup>. Deste modo, a única posição que a ONU, fundada nos elementos (históricos, políticos, jurídicos e sociais), pode legitimamente almejar defender e dinamizar.

Não obstante o mérito ideológico e teleológico dos ODM, as modificações estruturais não se verificam e a sua relação com o tempo tem consequências terríveis. Para além de todas os efeitos negativos sobre as Nações Unidas enquanto organização, acresce a paralisação de todos os “benefícios” ou contributos supostamente emergentes dos ODM. Demagógicamente foi sugerido por alguns representantes políticos que a planificação dos **Objectivos** sob a forma de “*improvements*” permitiria sempre, mesmo que a um ritmo mais lento, a verificação de alterações positivas. Em suma, considerando mesmo um não cumprimento do prazo por “desaceleração” na prossecução das metas propostas, alguns efeitos positivos operar-se-iam. Trata-se, claramente, de uma posição **desapropriada, intempestiva e demagógica**.

É **desapropriada** porque, como representantes de Estados que, no uso da sua soberania, se comprometeram para com uma organização (que reconhecem e integram como membros). “Sugestões” como as referidas apenas

<sup>21</sup> Não foi acidental, nem descuidado a referência à universalidade, mesmo, e sobretudo, tendo presente a querela universalismo Vs. Relativismo. Sem oportunidade para uma maior discussão, sempre diremos que o espaço, **legítimo**, do relativismo jamais se funcionalizará enquanto o radicalismo apelar à supressão da expressão mínima de humanidade fundada, precisamente, no patamar mínimo expresso no universalismo.

tendem a revelar o não cumprimento do que foi acordado e um profundo desinteresse doloso para com os propósitos da ONU.

É **intempestiva**, uma vez que, apesar da lenta evolução do planeado, o prazo está longe de terminar e o empenho e dedicação seriam de per si suficientes para “recuperar o tempo perdido”.

É **demagógica**, porque o planeamento por metas e objectivos concretos não se proporciona sempre num “*superavit*”, mesmo com uma deplorável prestação dos Estados. Seria um erro crasso e histórico considerar que qualquer esforço por parte dos Estados, mesmo que manifestamente insuficiente, se traduzirá em benefícios como se de gestos de beneficência se tratasse. A demagogia desta atitude para com os ODM é, de resto, constatada no relatório realizado pelo PNUD<sup>22</sup>.

O estudo<sup>23</sup>, elaborado pelo PNUD, identifica a ajuda ao desenvolvimento, o comércio e a segurança como os três pilares da cooperação internacional, e questiona o fato de poderem ajudar a erradicar a pobreza e melhorar o bem-estar das pessoas considerando a forma como funcionam actualmente. O relatório pede mudanças urgentes das políticas mundiais nesses três pilares, após afirmar que, embora tenha havido avanços gerais, muitos países estão mais atrasados do que antes.

Como em todos os anos desde sua primeira edição, em 1990, o relatório inclui a classificação de países segundo o nível de desenvolvimento humano. Da mesma forma que nos anos anteriores, a Noruega aparece em primeiro lugar na lista, enquanto o Níger fica em último. Esta classificação mostra que **18 dos países mais pobres do mundo**, que no total **representam uma população de 460 milhões de pessoas**, pioraram seus níveis na maioria dos indicadores de desenvolvimento humano, como expectativa de vida, taxa de alfabetização de adultos e renda *per capita*, entre outros. Doze destes países estão na África subsaariana, o que significa que uma em cada três pessoas nessa região vive em um país com Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) actual menor que em 1990.

Os outros seis países que estão pior, em comparação a 15 anos atrás, são nações ex-soviéticas, incluindo a Rússia, que caiu 15 posições, enquanto o Tajiquistão retrocedeu 21 posições e a Ucrânia 17.

22 Vide supra nota 17; p. 22

23 Sob a denominação de “*Cooperação Internacional em uma encruzilhada*”

Desta forma, e partindo desta breve síntese, julgamos ser já possível reafirmar que efectivamente é grosseiramente simplista e errónea a perspectiva dos *“improvements”*. Contudo, e porque a historia nos habituou ao facilísmo falacioso, muitos dirão que nem todo tem sido negativo, que houve dividendos que foram recebidos. Debrucemo-nos por isso no caso da China, potência emergente e país em desenvolvimento com maior escala de progressão, continuando, também, a acompanhar algumas das conclusões do PNUD.

Uma análise rigorosa e, assim, mais realista exige uma consideração dos dados em termos macro e micro-económicos, indexados para tanto a índices específica e intrinsecamente relacionados com a qualidade de vida dos indivíduos individual e colectivamente/comunitariamente considerados, evitando meras operações orçamentais sob a perspectiva Estadual. Acima de tudo porque a desigualdade não se observa apenas entre países, mas também dentro dos mesmos. Deste modo, em sociedades altamente desiguais o crescimento contribuiria pouco para a redução da pobreza, por exemplo. As províncias chinesas são neste aspecto paradigmáticas. O efeito do crescimento económico do “gigante asiático” é muito assimétrico, e em alguns locais sequer é percebido. Assim, enquanto na província de Xangai – a mais desenvolvida do país – o nível de vida pode ser comparado ao de Portugal e em Pequim é equivalente ao nível da Argentina, em Sichuan é mais próximo ao da Argélia e em Guizhou ao da Namíbia.

Ora, pretendemos, pois, evidenciar a importância estratégica dos ODM enquanto instrumento de trabalho e cooperação no seio da comunidade internacional, cuja prossecução deve ser encetada de forma determinada (diríamos mesmo, obstinada) pelos Estados sob a orientação das Nações Unidas.



## 9. As estratégias para as (várias) realidades ou uma estratégia realista?

Mesmo quando motivada e alertada para determinados aspectos da realidade a comunidade internacional revela, em regra, uma grande inércia. Dir-se-á que não se trata de inércia, mas antes da dificuldade de intentar acções comuns, ou seja, de dificuldades inerentes à mobilização conjunta dos vários entes da comunidade internacional. Em parte esta poderia ser efectivamente uma justificação. Sê-lo-ia, pelo menos nos estádios embrionários da **comunidade internacional** considerada como tal. Então, a falta de organização e representação conjunta dos Estados e uma cultura Estadual dominante opunham-se a acções colectivas dos vários Estados. Não obstante ter alguma razão de ser esta dificuldade, não podemos esquecer a mudança operada com a fundação da ONU<sup>24</sup>. Uma das significativas alterações introduzidas no espaço internacional foi, precisamente, uma organização surgir como ente próprio nas relações *internacionais (stricto sensu; inter-nações)* representando uma pluralidade de Estados. Desta forma, a inércia conjunta dos Estados no espaço internacional já não se pode compreender face à existência de uma organização como a ONU, representativa de quase duas dezenas de Estados.

A ONU tem tido, pelo menos, o mérito de congregar, em determinadas circunstâncias, os vários Estados-membros em torno de uma questão, pressionando a emergência de um consenso. Contudo, algum cepticismo continua a imperar nas relações inter-estaduais e nas relações internacionais (agora em sentido lato). Os representantes dos Estados-membros continuam a representar os seus interesses individuais, isto é, o esforço diplomático não é desenvolvido no sentido de assegurar um entendimento, ou uma posição comum, nem com vista à defesa de *topoi*. É um comportamento que já se assume como usual nas relações internacionais, integrante das *legis artis* da

24 Vide supra ponto 3 – A Organização das Nações Unidas e o novo *Direito Internacional*

diplomacia, sem pudor nem inibições, o que reflecte uma realidade desconforme ao momento presente. Este anacronismo baseia-se na discordância entre as exigências hodiernas e a mentalidade que os Estados perpetuam tendente a “lucros próprios”. As citações seguintes têm por objectivo retratar o que se acaba de afirmar. Claramente, deixam transparecer a predisposição dos diferentes Estados e, acima de tudo, a sua perspectiva sobre assuntos **comummente importantes**.

*“ Como símbolo do meu compromisso para com a dignidade humana, os EUA vão voltar para a Unesco. (...) Esta organização tem sido reformada e a América irá participar em pleno nas suas missões para a promoção dos direitos humanos, tolerância e aprendizagem.”*<sup>25</sup>

**Presidente dos Estados Unidos, George W. Bush,**  
discurso na Assembleia Geral da ONU; 11/09/2002

“Uma pequena consolação para os Europeus: independentemente de quem seja (o sucessor de Bush), ele irá lidar melhor com os aliados do que Bush.”

“Fico sempre surpreendido no tempo que os Europeus passam a pensar no que os Americanos pensam sobre as decisões que os Europeus estão a tomar.”<sup>26</sup>

**Robert Kagan (2005)**<sup>27</sup>

**25** Esta tradução, como as seguintes, são traduções livre do Autor.

Original: “As a symbol of our commitment to human dignity, the United States will return to Unesco. (...) This organization has been reformed, and America will participate fully in its mission to advance human rights and tolerance and learning.”

**26** “A small consolation for Europeans: No matter who it will be, he will handle allies better than Bush.”

“I’m always surprised how much time Europeans spend thinking about how Americans think about decisions Europeans are taking.”

**27 Robert Kagan**, 47 anos, é co-fundador neo-conservador do Projecto para um “Novo Século Americano” (Project for a New American Century). Também trabalha como analista no “Carnegie Endowment”. Kagan tornou-se conhecido na Europa em 2002 com a sua tese denominada “Os Americanos são de Marte e os Europeus são de Vénus” (“Americans are from Mars and Europeans from Venus”), publicada originalmente na revista *Foreign Affairs*.

**Rumsfeld:** “Todos nós temos de estar preocupados quando um país tão importante, grande e rico está separado das normais interações com o resto do mundo. Eles, claramente, têm certas ambições, poderes e capacidade militar.”<sup>28</sup>

(...)

**Rumsfeld:** “Eu não estou a falar de sanções. Vocês têm o comando. Pois bem, Comandem!”<sup>29</sup>

[SPIEGEL: “*Refere-se aos Europeus?*”]

**Rumsfeld:** “*Claro. Meu Deus, o Irão é vosso vizinho. Nós não temos de fazer tudo!*”

**Secretário de Estado e Secretário da Defesa dos EUA,  
Donald Rumsfeld,  
In Entrevista a Der Spiegel<sup>30</sup> em 31/10/2005**

“*A democracia é um negócio difícil.*”<sup>31</sup>

**Secretário de Estado e Secretário da Defesa dos EUA,  
Donald Rumsfeld,  
durante uma visita oficial a Berlim**

Afirmações como as que seleccionámos revelam, efectivamente, uma mentalidade que tende a apostar na defesa intransigente dos interesses Estaduais, sem consideração de possíveis pontos de vista comuns ou posições de consenso. Na verdade, hoje, mais do que até então, se proporciona, ajusta e importa uma concepção forte e eficaz do conceito de **comunidade internacional** e de **política global**. Apesar do primeiro não ser uma formulação nova e o segundo ter sido banalizado, uma nova relevância e significado impõem-se.

<sup>28</sup> “*All of us have to be concerned when a country that important, large and wealthy is disconnected from the normal interactions with the rest of the world. They obviously have certain ambitions, powers and military capabilities*”

<sup>29</sup> “*I’m not talking about sanctions. You’ve got the lead. Well, lead!*”

[Spiegel: “*You mean the Europeans?*”]

“*Sure. My Goodness, Iran is your neighbour. We don’t have to do everything!*”

<sup>30</sup> Entrevista conduzida por **Hans Michael Kloth**

<sup>31</sup> Original: “*Democracy is a tough business.*”

O fenómeno da *globalização*, o desenvolvimento nas diversas áreas determinado por uma aposta firme na **comunicação** e **interacção**, tiveram como consequência directa, entre outras, uma nova concepção de **área de influência** e de “**distância/proximidade**”. Por outro lado, os dois conflitos à escala mundial realçaram a importância de alianças e “blocos” de influência, cujo apogeu foi a “Guerra Fria”.

Ora, a interiorização das vantagens da defesa dos interesses comuns teve uma tradução, ainda que tímida, nas relações internacionais, impulsionando a formação de “blocos” regionais, para usando da força da união, pressionarem Estados, por ventura, individualmente, mais fortes no seu pés político e/ou económico. No entanto, este impulso inicial rapidamente foi refreado, essencialmente pelo desincentivo imputável ao comportamento de Estados, tradicionalmente, mais preponderantes, cuja referência mantinham nas relações estritamente *inter-nacionais*. Âmbito onde a sua pressão atinge o auge de eficácia. Se por um lado, a ONU traduz o marco mais significativo da defesa da concepção de **comunidade internacional** e **política global**, por outro, a estruturação (tal como já referimos) do CS traduz o esforço de **alguns** de condicionar a força potencial de **muitos**<sup>32</sup>.

Esta é precisamente a dissonância que paralisa um desenvolvimento sustentado, equilibrado e **global**. Almejar um desenvolvimento desigual, agudizando as diferenças e discrepâncias, é preconizar um desenvolvimento rápido, a curto prazo, mas também de baixo exponencial. Mesmo sob uma perspectiva de análise económica, estratégias de desenvolvimento fraccionado, isto é, desenvolvendo só algumas partes ou Estados, implicam, **necessariamente**, uma exploração dos recursos daqueles que já se encontram numa fase de desenvolvimento mais atrasada. Por força da globalização os efeitos tende a repercutir-se mesmo a *terceiro*; a proximidade é reflectida na sua essência por uma maior (e quase descontrolada) **área de influência**. Ora, a exploração do lucro rápido e *galopante*<sup>33</sup> inflige às contrapartes prestações negociais [macro e micro económicas] cujo valor é inflacionado pelo mero intuito de alcançar um patamar de receitas, muito superior aos custos, mas sobretudo, muito superior ao valor real e às capacidades dos mais desprotegidos.

<sup>32</sup> Cfr. Ponto 4 – Estruturação da ONU; 4.2 – O Conselho de Segurança

<sup>33</sup> Termo usado por referência directa ao sentido do conceito económico de *inflação galopante*.

Em suma, explora-se a baixa capacidade dos menos aptos na *selva mercantilista*, sem pejo de desenvolver à custa daqueles. Contudo, e porque sabemos que a economia não se compadece com questões humanitárias, este desenvolvimento fraccionado é como dissemos uma realidade a curto prazo. A capacidade dos países sub-desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento corresponderem à exploração económica dos países desenvolvidos, contribuindo, assim, para o seu próprio e exclusivo desenvolvimento, tende a esgotar-se e que de resto se comprova pelas longas listas das dívidas daqueles a estes ou a entidades como o FMI. Não tenhamos ilusões. Não falamos de meras dívidas; trata-se de autenticas penhoras sob hipóteses remotas de desenvolvimento.

Apresentar a uma qualquer nação promessas ilusórias de desenvolvimento sob décadas de esforço, equivale, presentemente apenas à quitação parcial de montantes acumulados, não de dívidas, mas de exploração económica para desenvolvimento de outros. Obviamente, tal como a capacidade contributiva de um cidadão para com o seu Estado/fisco tem limites, também estes países estão perto de atingir o seu. Aliás, limite imposto pelo esgotamento dos seus próprios recursos. Acompanhando a comparação anterior, estamos à beira do precipício, o *confisco*.

A única conclusão possível é que, perante esta mentalidade dos diversos Estados, as perspectivas de um **desenvolvimento global** são como que uma “*short version*” do “*sonho americano*”, que não tardou em redundar no *crash* da Bolsa.

Paradigmáticas desta errónea concepção são as questões ambientais. Não há nada mais envolvente, mais comum, mais universal que o Ambiente nas suas diferentes manifestações. Com vários séculos de distância da arrogância do *mare clausum*, ainda não conseguimos reunir consensos e esforço para proteger o que a todos importa e influencia. Quioto ficou tristemente célebre por demonstrar precisamente esta incapacidade. Obstina-dos seguem, indiferentes a tudo e todos, ignorando que “**o que é comum é também meu**”.

Só com uma profunda consciencialização dos Estados da sua integração na **comunidade internacional** e da efectivação de uma **política global** se poderão evitar os erros anteriormente já cometidos. Com consequências tão graves com as que se irão verificar de Quioto, mas já ocorridas e lamentadas podemos apontar as decorrentes dos casos de Darfur e Ruanda.

Após as primeiras declarações emitidas no seio do ACNUR e do próprio Secretário-geral das Nações Unidas nada foi feito ou decidido para alterar a situação preocupante que já se verificava em Darfur. Apesar de, em Março de 2004, se contabilizarem 850 mil refugiados, três meses depois ainda não havia uma posição firme do CS. A UE limita-se a uma tímida declaração. Seis meses depois do primeiro alerta há uma declaração do CS, ao que, posteriormente, se segue a autorização do Governo Sudanês para ingresso nas suas fronteiras, servindo como ponto de partida para a intervenção no Darfur. Quase em paralelo a União Africana disponibilizou 300 homens (soldados e civis), 4 veículos militares e 1 helicóptero para vigiar todo o espaço do Darfur. Apesar de ridícula e manifestamente insuficiente esta foi a única “força” presente durante toda a tragédia humanitária no Darfur.

Várias autoridades reconheceram a sua intransigente apatia e displicência perante a violação massiva e contínua de **Direitos Humanos**. Não tardaram a proclamar promessas de maior prontidão no futuro, sem pudor afirmar fazer de Darfur um exemplo, exemplo único. Igualmente, sem pudor, não tardaram a nada fazer para impedir os incidentes no Ruanda. As consequências já todos conhecemos... mais uma crise humanitária.

Recolocando a questão na perspectiva do **desenvolvimento** e debatendo os “**Objectivos do Milénio**”, questionamos da sua margem de sucesso e das consequências de um (iminente) insucesso.

A sua margem de sucesso está directamente relacionada à capacidade dos Estados de se adaptarem às duas novas realidades que acabámos de explanar: por um lado, consciencializarem-se como parte integrante da **comunidade internacional**; e reflexamente debaterem-se por uma **política global**.

Relativamente às consequências de um eventual fracasso do plano das Nações Unidas voltamos a acompanhar o relatório do PNUD. De acordo com o PNUD, e a mero título de exemplo, o **custo humano** de não alcançar as Metas do Milénio em 2015 seriam de 4,4 milhões de mortes de crianças [a mais], 380 milhões de pessoas a mais que as previstas vivendo com 1 dólar por dia e 47 milhões de menores sem acesso à educação. Igualmente preocupante é o fenómeno que os peritos daquela agência da ONU identificam como “**desigualdade extrema**” na distribuição da riqueza, sendo este apontado como um dos principais obstáculos ao desenvolvimento e cumprimento das metas do milénio.

Desconcertante é também a afirmação de C. Ugaz<sup>34</sup>, destacando que os 500 indivíduos mais ricos do mundo obtêm rendimentos superiores maior que os 416 milhões de habitantes mais pobres do planeta, numa referência inequívoca a um desenvolvimento fraccionado e desequilibrado.

Por tudo que já foi referido e parafraseando Annan, esta **[os Objectivos do Milénio]** é, efectivamente, a tarefa da década. Numa análise racional e séria somos obrigados a rejeitar qualquer posição demagógica e/ou descomprometida. **O insucesso ou sucesso depende de todos, mas não ignorem que as consequências serão sempre igualmente importantes e grandiosas, apesar de simetricamente alternarem, respectivamente, entre os radicais de um fracasso de dimensões inimagináveis e o maior desenvolvimento jamais dinamizado por consciências e benefícios comuns.**

34 Vide supra nota rodapé n.º 20



## 10. 2006, um Ano Decisivo...

Muitas vezes acusaram a humanidade de estar perdida, de não ter rumo. As divergências mostravam caminhos em direcções opostas e muitas das proclamadas mudanças nunca vieram a suceder-se.

Creio, no entanto, que, no essencial, nos dias de hoje se vive um espírito de expectativas. Mentos mais críticas e pessimistas preferirão a incerteza à expectativa, contudo, persisto, vivemos momentos expectantes. Insisto porque entendo que o maior perigo não é o da incerteza mas da ilusão que muitas vezes a expectativa gera. Não podemos conceber que se tenha a le-targia e indolência como sinónimos de expectativa. Impõe-se uma tomada de posição; uma posição não estática e confortavelmente apática, mas antes uma (predis)posição para a acção, para a interacção.

O futuro (ou as incertezas de outros) corresponderá às nossas expectati-vas na medida em que firmemente estejamos aptos a interceder pelos objec-tivos que acreditamos dever prosseguir. Nada emerge da inacção...

Deste modo, salientamos os momentos decisivos de 2006. Este será cer-tamente um ano decisivo, muitos serão os momentos e os locais de pura decisão. Mesmo a apatia e falta de coragem para tomar decisões podem tornar um ano decisivo... **Cumpre-nos determinar o que desejamos ser decisivo: ou a apatia ou a acção.**

## **2006, um Ano Decisivo...**

### **Janeiro**

- Áustria vai assumir a presidência da União Europeia (UE).
- Grandes personalidades mundiais da economia e da política vão estar na habitual reunião anual do Fórum Económica Mundial, na Suíça.

### **Fevereiro**

- Os signatários da Convenção Mundial para o Controlo do Tabaco reúnem-se em Genebra para decidir novas medidas dissuasoras do consumo.

### **Março**

- Termina o mandato da ONU no Afeganistão.

### **Abril**

- Os ministros das finanças do G7 reúnem-se em Washington.

### **Maiο**

- O 4.º Fórum da América Latina, Caraíbas e UE em Viena.
- Termina o mandato da ONU em Timor Leste.

### **Junho**

- Os líderes do G8 encontram-se em São Petersburgo.

### **Julho**

- A Finlândia assume a presidência rotativa da União Europeia (UE).

### **Agosto**

- O Congresso Mundial das Energias Renováveis realiza-se em Florença.
- Termina o mandato da ONU para o Iraque.

### **Setembro**

- Os responsáveis pelo Banco Mundial em FMI reúnem-se em Singapura.
- Realiza-se a 61.ª Assembleia Geral em Nova Iorque.
- Será publicado o relatório mundial da Wild World Fund sobre as espécies em vias de extinção em todo o planeta.

### **Outubro**

- Disputam-se as eleições presidenciais no Brasil.

### **Novembro**

- Há eleições para o congresso nos EUA.
- A 12.º Cimeira da associação das nações do sudeste asiático realiza-se nas Filipinas.

### **Dezembro**

- Kofi Annan termina o segundo mandato de cinco anos como Secretário Geral da ONU.



## 11. Optimismo Exigente

Nesta fase do trabalho, considerando até as demais sistematizações e metodologia adoptadas, usualmente surge um capítulo sob a denominação de “conclusão”... No entanto, confessadas ficam desde já as nossas dificuldades em apresentar de forma sistematizada e concentrada um conjunto de conclusões.

Assim, afigura-se-nos de maior utilidade descortinar a perspectiva que nos orientou ao longo destas pequenas análises e reflexões. A explicitação da perspectiva que *ab initio* adoptámos permitirá (assim esperamos) esclarecer tudo quanto foi dissertado e arazoado ao longo deste trabalho.

Não foi nosso intuito disseminar um pessimismo desajustado ou exagerado que uma leitura superficial poderia fazer supor. Não somos por obstinação pessimistas, nem criticamos por ou para mera sobreposição. Apresentamos, analisamos, discutimos e argumentamos. Muitas vezes não nos escusamos a opinar, não por arrogância do seu maior valor, mas por acreditarmos sincera e humildemente que uma opinião, mesmo (senão sobretudo!) quando contrária à nossa é um contributo inestimável. Desta forma, preconizamos ao longo de cada linha uma dinâmica de “*optimismo exigente*”.

O pessimismo é sempre fácil de justificar quando há pessoas a morrerem por falta de cuidados básicos, quando o acesso a água potável é uma das grandes dificuldades diárias de milhares de pessoas. O pessimismo é mesmo incentivado perante **a vulnerabilidade da comunidade internacional e na ausência de uma política comum de desenvolvimento global.**

Contudo, a adopção de uma postura pessimista não é de todo adequada, acima de tudo porque não permite uma consideração ponderada da realidade, distorcendo-a, nem constitui um *prius* metodológico adequado à prossecução de objectivos e definição de soluções.

Não somos igualmente utópicos ou ingénuos, crentes num futuro melhor por assim estar (pre)destinado. Não aceitamos, por isso, um optimismo desmesurado e irrealista, alvo das mesmas críticas que a postura oposta nos mereceu.

A preocupação primacial foi, na verdade, a de conseguir estabelecer uma relação de proximidade e integridade com a realidade. E as conclusões, unânimes ou não perante uma leitura, serão sempre verosímeis perante a realidade e conformes aos problemas que teremos de enfrentar. Acresce ainda um facto de maior relevância: só uma postura que ousamos denominar de **“optimismo exigente”** se enquadra na perspectiva afirmada: uma perspectiva de responsabilidade pelo presente constituindo. Responsabilidade por o que nos conduziu até ao “agora” e responsabilização por aquilo que podemos fazer do “amanhã”.

Não pretendemos atribuir culpas a quem, por qualquer motivo, errou. As críticas “póstumas” gozam da certeza dos anacronismos do tempo, mas também da cobardia de quem não arrisca no presente.

É, precisamente, neste sentido que estamos disposto a arriscar num **optimismo exigente**. Que o **optimismo** não deixe desvanecer numa luta muitas vezes com insucessos ingratos; que a **exigência** nos conduza ao compromisso vital de assumpção de uma **comunidade internacional** para a defesa de uma **politica comum de real desenvolvimento**.

A ONU é a organização de cariz político, humanitário e universal que mais tempo perdurou. Celebrou no ano transacto o seu 60.º aniversário. Ocasião para relembrar insucessos (porque nunca se devem esquecer!), mas, seguramente, com motivos suficientes que justificam a sua existência. Não é certamente uma organização envolta na perfeição, mas é, inquestionavelmente, **indispensável**.

*“For all that has been, thanks. For all that will be, yes.”*

Ex-Secretário Geral da ONU,  
**Dag Hammarskjöld**

## **Bibliografia**

- ALMEIDA, F. – **Direito Internacional Público**. Coimbra: Coimbra Editora, 2001.
- CANELAS E CASTRO, P. – Mutações e Constâncias do Direito Internacional do Ambiente. *In Rjua*. n.º 2 (1994).
- CANELAS E CASTRO, P. – De quantas Cartas se faz a paz internacional. *In Vértice*. Vol. 70 (1996).
- SOARES, A. – **Lições de Direito Internacional Público**. Coimbra: Coimbra Editora, 1996.
- ANNAN, K. – **Nós os Povos**. Nações Unidas, 2000.

### **Sites**

- <http://service.spiegel.de/cache/international/0,1518,386450,00.html>
- <http://service.spiegel.de/cache/international/0,1518,382527,00.html>

### **Legislação**

- Carta das Nações Unidas
- Pacto da Sociedade das Nações



**Fazer Girar o Mundo  
Promover a Educação,  
Eliminar o Trabalho Infantil**

Inês de Paiva Coelho



*Entre missas e mísseis teus irmãos  
Entre medos e mitos teus amigos  
Entretanto entre portas tu contigo  
Entretido a sonhar como eles vão.*

*Entre que muros moram suas mãos  
Entre que murtas montam seus abrigos  
Entre quem possa ver deste postigo  
Entre que morros morrem de aflição*

*Entre murros enfrentam-se os mais tristes  
Entre jogos ou danças proibidas  
Entre Deus e a droga os menos fortes*

*Entre todos e tu vê o que existe  
Entreacto em comum somente a vida  
Entre tímidas aspas já a morte.*

**David Mourão Ferreira (Entretanto)**



## **Prefácio**

O trabalho apresentado orienta-se em torno da temática da promoção da educação de qualidade como forma de eliminar o trabalho infantil, no seio dos investimentos e progressos realizados pela Organização das Nações Unidas (ONU). De facto, sendo o objectivo da ONU unir as nações do mundo em prol da paz e do desenvolvimento, o combate a um flagelo que persiste ainda nas sociedades actuais – como figura o trabalho infantil – assume inteira pertinência para o alcance do propósito daquela organização.

Assim, optou-se por abordar a temática *Fazer girar o mundo: promover a educação, eliminar o trabalho infantil*, assumindo à semelhança do que afirmou Kant “*É no problema da educação que assenta o grande segredo do aperfeiçoamento da humanidade*“. De uma inflexão sobre a temática resultou o presente documento que pretende traduzir uma sensibilização e alerta para a necessidade de investir contra um flagelo que continua a assaltar a realidade mundial, investimento esse traduzido numa melhor e mais profícua educação.

De salientar, ainda, a aspiração de que a leitura e usufruto deste documento resulte num exercício de consciencialização individual e colectiva, acerca do poder das vontades na edificação de um aperfeiçoamento do mundo que conhecemos hoje e do que dele será amanhã.

Por último é de referir que o trabalho que agora se apresenta, tendo sido realizado no âmbito do curso de formação Organização das Nações Unidas (promovido pela Associação Humana Global), pretende tornar-se uma ferramenta útil e acessível para a educação e formação na área dos direitos humanos.

A autora, **Inês Nogueira de Paiva Coelho**

# Índice

<b>Introdução</b>	<b>353</b>
<b>A Organização das Nações Unidas e os Direitos Humanos</b>	<b>355</b>
<b>1. A Organização das Nações Unidas em Acção</b>	<b>355</b>
1.1. A Origem das Nações Unidas	355
1.2. História das Nações Unidas	356
1.3. A Organização das Nações Unidas e o Empenhamento nas Liberdades do Ser Humano	357
1.3.1. Direitos Humanos	358
1.3.2. Desenvolvimento Humano	359
1.3.3. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio	360
<b>Os Movimentos do Globo para as Mãos de Cada Criança</b>	<b>369</b>
<b>2. O Nosso Mundo e o Mundo das Crianças</b>	<b>369</b>
2.1. A Pobreza e a Fome: dois Monstros que Pisam com Força	370
2.1.1. Definição	370
2.2.2. Dimensão	371
2.2. O que de Errado Resiste: o Analfabetismo	373
2.3. As Doenças e o HIV/AIDS: uma Batalha Demorada	373
2.4. Os Conflitos: uma Infância Vitimada	374
2.5. A Disparidade de Género e a Discriminação das Raparigas	376
2.6. A Exploração e o Trabalho Infantil	376
2.7. As Crianças no Nosso Mundo: que Direitos as Assistem	378
<b>Um Mal que Persiste: A Exploração e o Trabalho Infantil</b>	<b>381</b>
<b>3. O Trabalho Infantil: Um Flagelo que Toma de Assalto o Mundo das Crianças</b>	<b>381</b>

3.1. Desconstrução do Conceito de Trabalho Infantil	383
3.2. Acções para Terminar com o Trabalho Infantil e a Exploração	386
3.3. As Faces do Trabalho Infantil e da Exploração das Crianças	388
3.3.1. As Piores Formas de Trabalho Infantil	389
3.3.1.1. Escravidão e Exploração Sexual	389
3.3.1.2. Trabalho Forçado	390
3.3.1.3. O Tráfico de Crianças	390
3.3.1.4. Crianças Soldado	390
3.3.1.5. Exploração Sexual Comercial	391
3.3.1.6. Outras Actividades Ilícitas	391
3.3.2. Outros Tipos de Trabalho Infantil	392
3.3.2.1. As Crianças na Economia Rural	392
3.3.2.2. As Crianças na Economia Informal	393
3.3.2.3. As Crianças na Economia de Exportação	393
3.3.2.4. As crianças Trabalhadoras Invisíveis	393
3.4. A Educação no Combate à Exploração e ao Trabalho Infantil	394
3.5. Proteger as Crianças contra o Trabalho e a Exploração	395
<b>Educar para Proteger as Crianças do Mundo</b>	<b>397</b>
<b>4. O Direito à Educação: Uma Chave para a Liberdade</b>	<b>397</b>
4.1. A Educação para Todas as Crianças	398
4.2. A Educação e as Questões de Género	399
4.3. Os Benefícios da Educação e a Erradicação do Trabalho e da Exploração Infantil	400
<b>Conclusão</b>	<b>403</b>



## Introdução

Nós somos as crianças do mundo.

Nós somos as vítimas de exploração e abusos.

Nós somos as crianças de rua.

Nós somos as crianças da guerra.

Nós somos as vítimas e órfãs de HIV/AIDS.

Nós somos negadas à educação e aos cuidados de saúde de qualidade.

Nós somos vítimas de discriminação política, económica, cultural, religiosa e ambiental.

Nós somos as crianças cujas vozes não são ouvidas: é tempo de sermos tidas em conta.

Nós queremos um mundo apropriados às crianças, porque um mundo apropriado para nós é um mundo apropriado para todos.

O testemunho das crianças na abertura da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Crianças, 8 de Maio 2002, entregue por Gabriela Azurduy Arrieta (Bolívia) e Audrey Cheynut (Mónaco), delegadas a representar o Fórum de Crianças.



## **A Organização das Nações Unidas e os Direitos Humanos**

*“For at the end of the 20th century, one thing is clear: A United Nations that will not stand up for human rights is a United Nations that cannot stand up for itself.”*

**Kofi Annan**

### **1. A Organização das Nações Unidas em Acção**

*“... Um centro para harmonizar as acções das nações...”*

**Carta das Nações Unidas (1945)**

Neste primeiro capítulo, iremos desenhar uma curva no tempo, abordando temas como a história evolutiva e os marcos estratégicos de actuação da Organização das Nações Unidas: desde os acontecimentos que estiveram na base da sua origem, até à relevância da sua existência nos dias que marcam a actualidade internacional. Por outro lado, abordando o seu complexo sistema organizacional – subdividido em organismos, programas, agências e fundos – iremos explanar a pertinência da sua principal missão, assegurar a manutenção da paz entre os povos, elevando valores como as liberdades do ser humano, o seu desenvolvimento pleno e o respeito pelos direitos humanos.

#### **1.1. A Origem das Nações Unidas**

O ano de 1944 assinalou o momento em que representantes da China, dos Estados Unidos da América, do Reino Unido e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas se encontraram em Dumbarton Oaks, Washington, com o intuito de prepararem terreno para a criação de uma organização internacional.

Um ano volvido após esta reunião, foi fundada oficialmente a Organização das Nações Unidas (ONU) – a 24 de Outubro de 1945 – em São Francisco, Califórnia, após finalizada a Segunda Guerra Mundial. A primeira Assembleia-geral celebrou-se a 10 de Janeiro de 1946 (em Hall Westminster, Londres).

A sua sede actual é na cidade de Nova Iorque. A precursora das Nações Unidas foi a Sociedade das Nações, organização concebida em circunstâncias similares durante a Primeira Guerra Mundial e estabelecida em 1919, em conformidade com o Tratado de Versalhes, “*para promover a cooperação internacional e conseguir a paz e a segurança*”. Cada um dos países soberanos internacionalmente reconhecidos é membro da ONU, excepto o Vaticano, que tem a qualidade de observador, e Taiwan (um caso especial, reconhecido por poucos países). Em Setembro de 2003, a ONU tem representação de 191 Estados Membros.

## 1.2. História das Nações Unidas

A ideia da criação de uma organização internacional que zelasse pelos interesses da paz foi elaborada na declaração, firmada durante a Segunda Guerra Mundial, na conferência de Aliados celebrada em Moscovo, em 1943. O então presidente dos Estados Unidos da América (EUA), Franklin Roosevelt, sugeriu o nome de *Nações Unidas*.

A 25 de Abril de 1945, celebrou-se a primeira conferência em São Francisco, para a qual, à parte dos governos, foram convidadas organizações não governamentais. As 50 Nações representadas na conferência assinaram a Carta das Nações Unidas dois meses mais tarde, a 26 de Junho. A Polónia, que não esteve representada na conferência, acrescentou o seu nome mais tarde, acrescentando a um total de 51 Estados.

A ONU inicia os passos da sua existência a 24 de Outubro de 1945, depois da Carta das Nações Unidas ter sido ratificada pelos então cinco membros permanentes do Conselho de Segurança (República Popular da China, França, a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, o Reino Unido e os Estados Unidos da América) e pela grande maioria dos outros 46 membros.

A Organização das Nações Unidas, dada a conjuntura pós-guerra que então se vivia, foi fundada considerando o desejo e a esperança de actuar na prevenção de novas guerras, e portanto, tendo em linha de conta a manutenção da paz entre os povos, sentimento partilhado pelos membros fundadores.

Contudo, conta-nos a história, que aqueles anseios não foram realizados em muitos casos. De facto, no período compreendido entre 1947 até 1989 (Queda do Muro de Berlim) a divisão do mundo em zonas hostis durante a chamada Guerra-fria tornou este objectivo muito difícil de alcançar devido, em parte, ao sistema de veto do Conselho de Segurança. Até à actualidade, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança continuam a ser os únicos que têm direito de veto nas decisões ([www.un.org](http://www.un.org)). Ainda a este propósito, é de anotar a tentativa de reforma ONU, encetada actualmente, que terá como grande desafio este mesmo sistema de veto, partilhado apenas pelos membros permanentes do Conselho de Segurança, nas decisões a tomar pela Organização.

A ONU é, na actualidade, constituída por seis órgãos principais: a Assembleia Geral, o Conselho de Segurança, o Conselho Económico e Social, o Conselho de Tutela, o Tribunal Internacional de Justiça e o Secretariado. Todos eles estão situados na sede da ONU, em Nova Iorque, com excepção do Tribunal, que fica em Haia, na Holanda.

A ONU tem uma estrutura organizacional complexa, se não vejamos: ligados à ONU há organismos especializados que trabalham em áreas tão diversas como a saúde, a agricultura, a aviação civil, a meteorologia, os direitos humanos, a educação e o trabalho – por exemplo: OMS (Organização Mundial da Saúde), OIT (Organização Internacional do Trabalho), Banco Mundial e FMI (Fundo Monetário Internacional). Estes organismos especializados, juntamente com as agências das Nações Unidas e outros programas e fundos (tais como o Fundo das Nações Unidas para a Infância, UNICEF), compõem o Sistema das Nações Unidas.

### **1.3. A Organização das Nações Unidas e o Empenhamiento nas Liberdades do Ser Humano**

Sendo a missão primordial da ONU assegurar a manutenção da paz mundial, nesta organização internacional, que se assume enquanto espaço ou lugar de diálogo e de comunhão entre diversas nações, não são descuradas as questões que se prendem com os bens mais essenciais dos seres humanos: como o desenvolvimento e segurança dos povos, os direitos humanos e a promoção das liberdades individuais e colectivas.

### 1.3.1. Direitos Humanos

*“Human rights are what reason requires and conscience demands. They are us and we are them. Human rights are rights that any person has as a human being. We are all human beings; we are all deserving of human rights. One cannot be true without the other.”*

**Kofi Annan**

No que respeita ao domínio da promoção e respeito pelos direitos humanos, é de destacar um dos feitos mais significativos da ONU, a proclamação da Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948. A atestar a universalidade deste documento surge o facto de ser um dos documentos mais traduzidos do mundo (já foi traduzido para mais de 300 línguas nacionais e locais), e é o mais conhecido e citado documento de direitos humanos.

No período que se seguiu à Segunda Guerra Mundial verificaram-se alguns dos maiores progressos na matéria dos direitos humanos e do desenvolvimento humano, sendo um deles a proclamação da Carta das Nações Unidas. *“A Carta das Nações Unidas, de 1945, a que se seguiu a Declaração Universal dos Direitos Humanos, em 1948, anunciou uma nova era de empenhamento internacional nas liberdades do ser humano”* (<http://www.runic-europe.org>).

Em ambos os documentos, na Declaração Universal dos Direitos Humanos e na Carta das Nações Unidas, é salientada a universalidade dos direitos incluindo direitos civis, políticos, económicos, sociais e culturais, centrando os mesmos na igualdade de todas as pessoas; é constituído um sistema internacional de modo a promover a realização dos direitos humanos; fica estabelecida uma responsabilização, de acordo com o direito internacional, do Estado pelo cumprimento das suas obrigações e compromissos em matéria de direitos humanos.

O trabalho desenvolvido em torno dos direitos humanos foi objecto de grande evolução e de momentos que marcaram décadas. Destaca-se a década de 1980, que trouxe consigo uma *“forte renovação do interesse e acção internacionais, impulsionados por uma onda de actividade da sociedade civil sobre questões relacionadas com a democracia, os direitos da mulher e da criança, os direitos das populações autóctones e outras”* (<http://www.runic-europe.org>). Neste âmbito, de entre as realizações da ONU mais notáveis nestas áreas assinalam-se: a Convenção sobre a Eliminação de Todas as Formas de Discriminação contra as Mulheres (1979), a aprovação da Convenção contra a Tortura e outras Penas Degradantes e a Convenção sobre os Direitos da Criança (1989).

No entanto, parecendo que o mundo estava no caminho certo, de encontro à paz e ao real respeito pela dignidade dos seres humanos com as referidas realizações, tal estava longe de acontecer. De facto, apesar dos esforços encaetados anteriormente, “na década de 1990, o mundo assistiu a algumas das piores violações dos direitos humanos” (<http://www.onuportugal.pt>).

**De Angola e Serra Leoa à Bósnia, Kosovo e Timor Leste, milhões de pessoas foram mortas; mais de 30 milhões foram deslocadas; inúmeros homens, mulheres e crianças viram ser-lhes recusados alguns dos mais fundamentais direitos humanos. (Nações Unidas, 2003)**

Tendo em consideração este quadro contextual, o Secretário-Geral, Kofi Annan afirma que a Organização das Nações Unidas – e, por conseguinte, a comunidade internacional – não deve aceitar passivamente o surgimento de circunstâncias em que as pessoas sejam alvo de flagelos constantes, dentro das fronteiras da sua própria nação. “Uma ONU que não apoie os direitos humanos é uma ONU que não se pode apoiar a si própria. Sabemos onde começa e acaba a nossa missão no domínio dos direitos humanos: começa com a pessoa e os seus direitos universais e inalienáveis: de falar, de agir, crescer, aprender e viver de acordo com a sua própria consciência” (2000).

Durante as últimas seis décadas, desde a fundação da ONU, assistimos ao incremento da lista de direitos humanos clarificados e enunciados pelo Direito Internacional, e da elaboração de mais de 80 documentos oficiais, de modo a abranger novas questões como o direito ao desenvolvimento, a pena de morte, as crianças em conflitos armados, a discriminação com base na SIDA; os desaparecimentos forçados ou involuntários, o ambiente e a sua sustentabilidade, a os direitos das populações autóctones, as operações de manutenção de paz, a venda e tráfico de crianças, o terrorismo, os crimes de guerra e muito mais (<http://www.onuportugal.pt>).

Como é reconhecido em textos oficiais da ONU, a garantia do cumprimento dos direitos humanos continua a ser um desafio avassalador, em especial se tivermos em consideração a impunidade com que frequentemente são desrespeitados por todo o mundo, muitas vezes traduzindo-se em verdadeiros flagelos humanitários, continuando a apresentar-se como necessária e premente a luta pelo respeito desses mesmos direitos.

### **1.3.2. Desenvolvimento Humano**

Como anteriormente referido, a força orientadora da ONU integra, para além dos direitos humanos, a questão do desenvolvimento. O difundido conceito

de Desenvolvimento Humano, também alvo de evolução e redefinição, não se limita a tomar em consideração o rendimento *per capita*, o desenvolvimento dos recursos humanos e as necessidades básicas como medidas de avaliação do progresso humano, pois também avalia elementos essenciais como a liberdade, a dignidade e a capacidade de intervenção humanas, ou seja, o papel das pessoas no próprio desenvolvimento. No entanto, “*a pobreza limita as liberdades humanas e priva a pessoa de dignidade*”, como refere o Relatório do Desenvolvimento Humano 2000, publicado pelo Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD).

**Num período marcado por um crescimento sem precedentes, mais de 1000 milhões de pessoas vivem na pobreza extrema; quase 800 milhões de pessoas sofrem de subnutrição; 140 milhões de crianças em idade escolar não frequentam a escola; e 900 milhões de adultos são analfabetos. De uma população activa mundial total de cerca 3000 milhões, 140 milhões de trabalhadores encontram-se desempregados e entre um quarto e um terço estão sub-empregados. (Nações Unidas, 2001)**

Em 2000, o Relatório do Desenvolvimento Humano, pretendendo contribuir para o enriquecimento do conceito de desenvolvimento humano, considerando a igualdade e a liberdade no exercício dos direitos, indica um conjunto de sete direitos dos quais todas as pessoas devem usufruir em pleno: o direito de não ser alvo de discriminação; o direito de não ser alvo de injustiças; o direito de não estar sujeito a ameaças à segurança pessoal; o direito de viver ao abrigo da necessidade; o direito ao desenvolvimento pessoal; o direito de participar civicamente; e o direito ao trabalho produtivo.

### **1.3.3. Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio**

Como os esforços nas Nações Unidas se processam em diferentes sentidos, e com abrangências de domínios diversificados, de modo a assegurar o pleno desenvolvimento da integridade humana, outros acontecimentos tiveram lugar antes do final do milénio.

Um desses acontecimentos ocorreu, em Setembro de 2000. Os líderes mundiais, aproveitando o ano que assinalava a viragem do milénio, reuniram-se na Cimeira do Milénio das Nações Unidas com a intenção de formularem um compromisso das suas nações com esforços globais mais fortes a favor da paz, dos direitos humanos, da democracia, da boa governação, da

sustentabilidade ambiental e da erradicação da pobreza, e para apoiarem os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade (UN, 2003).

Nesse encontro edificou-se a Declaração do Milénio, aprovada por 189 países, que integra compromissos colectivos considerados prementes para ultrapassar situações humanitárias degradantes que atingem grande parte da população. Estes compromissos orientam-se segundo os denominados Oito Objectivos do Milénio: 1) reduzir a pobreza e a fome; 2) alcançar o ensino primário universal; 3) promover a igualdade de género e empoderar as mulheres; 4) reduzir a mortalidade infantil; 5) melhorar a saúde materna; 6) combater as principais doenças como o VIH/SIDA e a malária; 7) garantir a sustentabilidade ambiental; 8) reforçar a parceria entre países ricos e pobres.

*“Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio aplicam-se a todas as pessoas, quaisquer que sejam as suas circunstâncias. A promoção dos objectivos de desenvolvimento do milénio nas emergências humanitárias e nas situações pós-conflito pode ajudar a criar uma sólida estrutura para o desenvolvimento a longo termo”* (UN, 2005).

De facto, os objectivos são tomados enquanto indicadores referenciais do alcance de marcos de progressos, encontrando a sua relativa pertinência na Declaração do Milénio – *“orientada por valores fundamentais de liberdade, igualdade, solidariedade, tolerância, respeito pela natureza e responsabilidade partilhada”* (UN, 2005). Atendendo ao leque de valores enunciados, podemos afirmar que os esforços das Nações Unidas convergem – apesar da sua amplitude de interesses – para um mesmo eixo: a liberdade da pessoa humana; o garante do exercício dos direitos que lhe são intrínsecos; e a promoção do desenvolvimento humano, enquanto suportes basilares de todos os povos do mundo.

## **Os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio**

### **Objectivo 1. Erradicar a pobreza e a fome**

#### **A Herança**

*“Todos os dias, mais de 800 milhões de pessoas – entre as quais se encontram 300 milhões de crianças – em todo o mundo, sofrem o tormento da fome e doenças ou incapacidades causadas pela má nutrição.”*

(Kofi Annan, *in Cimeira Mundial da Alimentação: Cinco Anos Depois*)

### **Progressos**

As taxas de pobreza estão a cair. No entanto, milhões de pessoas encontram-se em pobreza extrema na África Subsariana, onde os pobres estão a ficar ainda mais pobres.

Têm sido feitos progressos contra a fome, mas o crescimento lento dos produtos da agricultura e a expansão populacional conduziram a recuos em algumas regiões (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Dificuldades**

Os esforços em erradicar a pobreza e a fome são frequentemente travados por conflitos ou desastres naturais. A fome e a pobreza, por seu turno, podem contribuir como factor para os conflitos, especialmente quando combinados com factores como a falta de condições, e faz com que a preparação para responder aos desastres seja mais difícil (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Consequências**

Se o progresso dos Objectivos do Milénio não for acelerado, os níveis de fome que ameaçam a sobrevivência irão persistir, em algumas regiões do globo, durante uns inconcebíveis 100 anos. Milhões de crianças menores de cinco anos continuarão a morrer durante o mesmo período de tempo (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

## **Objectivo 2. Alcançar a educação primária universal**

### **A Herança**

*“Apesar de décadas de atenção a este problema, cerca de 121 milhões de crianças não frequentam a escola, e destas, 65 milhões são raparigas. A todo o momento, está-lhes a ser negado o direito a uma educação básica, enquanto as nações fracassam em tornar a educação obrigatória, livre, acessível, aceitável – e adaptável, tanto a raparigas como a rapazes” (UNICEF, The State of the World’s Children 2004).*

### **Progressos**

Cinco regiões em desenvolvimento estão a atingir a educação universal. Mas na África Subsariana, menos de dois terços das crianças estão envolvidas na escola primária. Outras regiões, incluindo o Sudeste Asiático e a Oceânia, também têm um longo caminho a percorrer. Nestas regiões

e noutras, o aumento da frequência escolar tem de ser acompanhado por esforços para assegurar que todas as crianças permanecem na escola e recebem uma educação de qualidade (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Dificuldades**

A educação universal pode ser vista como um objectivo bem delimitado, mas tem provado ser difícil de alcançar. Apesar do desenvolvimento de centenas de projectos bem sucedidos em diversos países do mundo, a paridade de género na educação é tão ilusório como sempre, e as raparigas continuam, sistematicamente, a não usufruir dos benefícios que a educação oferece (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Consequências**

Os efeitos negativos da não frequência da escola são maiores para as raparigas do que para os rapazes – e o seu impacto transfere-se para a geração vindoura dessas raparigas e desses rapazes. Quer escolarizadas quer não as mulheres e raparigas estão em maior risco do que os rapazes em relação ao HIV/AIDS, à exploração e tráfico de crianças (UNICEF, The State of the World's Children 2004).

## **Objectivo 3. Promover a equidade de género e capacitar as mulheres**

### **A Herança**

*“Na maioria das regiões em desenvolvimento, as mulheres representam uma diminuta parte dos rendimentos, comparativamente aos homens, e são frequentemente relegadas a empregos mal pagos e precários. As mulheres ainda não conseguiram a igualdade de representação nos altos níveis de governança, tendo uma representação de apenas 16% nos assentos parlamentares em todo o mundo.”*

(UN, The Millennium Development Goals Report 2005)

### **Progressos**

A disparidade de género está a diminuir – apesar de morosamente – na frequência da escola primária no mundo em desenvolvimento (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

**Dificuldades**

De 128 países, 54 arriscam não alcançar a paridade de gênero na escolarização primária e secundária até 2015, a maior parte destes na África Subariana (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

**Consequências**

As crianças cujas vidas seriam salvas se as suas mães tivessem sido educadas continuam a morrer. Aqueles rapazes e raparigas que teriam sido mais saudáveis se as suas mães tivessem sido escolarizadas continuam a sofrer necessidades. A redução da pobreza, da fome e do HIV/AIDS que se observaria se todas as crianças fossem educadas permanece um sonho idealista (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

**Objectivo 4. Reduzir a mortalidade infantil****A Herança**

*“Onze milhões de crianças por ano – 30 000 por dia – morrem, antes do seu quinto aniversário, devido a causas que poderiam ser prevenidas ou tratadas.”* (UN, The Millennium Development Goals Report 2005)

**Progressos**

As taxas de mortalidade de crianças com idades inferiores a cinco anos estão a baixar. Mas não com a rapidez suficiente. Em algumas regiões, como o Norte de África e o Sudeste Asiático o progresso tem mantido um curso ascendente, para tal, muito tem contribuído o crescimento económico, a melhoria da nutrição e o acesso aos cuidados de saúde (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

**Dificuldades**

A mortalidade infantil está intimamente ligada à pobreza: os avanços na sobrevivência infantil têm sido mais lentos para as pessoas de países em desenvolvimento ou para as pessoas mais pobres de países mais ricos (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

**Consequências**

A morte de uma criança é uma perda irreparável. No entanto, um elevado número de crianças continuam a morrer devido a uma doença ou a combinação de doenças que podem ser prevenidas ou tratadas por meios

pouco dispendiosos existentes. A má nutrição contribui para metade destas mortes (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

## **Objectivo 5. Melhorar a saúde materna**

### **A Herança**

*“Dar à luz deve ser um momento de alegria. Mas não para mais de 1 milhão de mulheres, que em cada ano, a gravidez ou o trabalho de parto terminam com a morte.”*

(UN, The Millennium Development Goals Report 2005)

### **Progressos**

Tem sido feito algum progresso na redução das mortes maternas em regiões em desenvolvimento, mas não nos países onde é mais arriscado dar luz (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Dificuldades**

Os países que já apresentavam baixos níveis de mortalidade maternal fizeram mais progressos. Mas isto não é suficiente. As reduções nos países mais afectados irá requerer recursos adicionais para assegurar que a maioria dos nascimentos sejam assistidos por médicos, enfermeiras e parteiras que estão capacitados para prevenir, detectar e resolver com complicações obstétricas (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Consequências**

A morte de uma mãe pode ser particularmente devastador para a criança que é deixada para trás, que é mais propensa a cair na pobreza e a tornar-se objecto de exploração (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

## **Objectivo 6. Combater o VIH/SIDA, a Malária e outras doenças**

### **A Herança**

*“Mais de 5 milhões de pessoas, cada ano, são infectadas com o VIH/SIDA. Em 2003, 14 milhões de crianças com idades inferiores a 15 anos, ficaram órfãs devido ao VIH/SIDA.”*

(UNICEF, Children orphaned or made vulnerable by AIDS)

### **Progressos**

O VIH/SIDA está a causar um sofrimento indescritível e a alastrar-se a um ritmo devastador. Embora alguns tratamentos prolonguem o tempo de vida, não existe cura para a SIDA, e os esforços para a prevenção devem ser intensificados em todas as regiões do mundo para se conseguir atingir esta meta (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Dificuldades**

A malária e a tuberculose, juntas, matam quase tantas pessoas por ano quanto a SIDA, e representam um severo custo para as economias nacionais. 90% das mortes por malária ocorrem na África Subariana, onde a prevenção e as medidas para o tratamento estão a ser reforçados, a tuberculose está em ascensão, em parte devido ao VIH/SIDA, apesar de um novo protocolo internacional para detectar e tratar a doença esteja a ser promissor (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Consequências**

Pelo ano de 2010, é esperado que 45 milhões de pessoas tenham perdido as suas vidas devido a estas doenças.

Nesta altura, sem a existência de uma acção global concertada, as taxas de mortalidade infantil irão duplicar nos países mais atingidos (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

## **Objectivo 7. Garantir a sustentabilidade ambiental**

### **A Herança**

*“Mais de 1000 milhões de pessoas não tem acesso água potável. Perto de 1 bilião de pessoas vive em favelas urbanas, devido ao crescimento populacional.”*  
(UN, The Millennium Development Goals Report 2005)

### **Progressos**

Grande parte dos países comprometeu-se com os princípios do desenvolvimento sustentável. O alcance do objectivo irá requerer uma grande atenção à questão dos pobres, cuja subsistência diária é por vezes directamente relacionada com os recursos naturais e em torno destes, e uma cooperação global sem precedentes. A acção encetada para prevenir o avanço da deterioração da camada do ozono mostra que o progresso é possível (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Dificuldades**

O compromisso dos países com os princípios do desenvolvimento sustentável não resultou em progresso suficiente para reverter a perda dos recursos ambientais do mundo. O acesso à água potável aumentou, mas metade do mundo em desenvolvimento continua sem formas de saneamento básico (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Consequências**

A sustentabilidade não será alcançada com os presentes níveis de consumo e uso de recursos. A terra está a tornar-se degradada a um ritmo alucinante. As espécies animais e vegetais estão a extinguir-se em números recorde. O clima está a mudar, acarretando ameaças do aumento do nível das águas do mar e piorando os níveis de pluviosidade. A pesca e os recursos marítimos estão a ser sobre-explorados (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

## **Objectivo 8. Desenvolver uma parceria global para o desenvolvimento**

### **A Herança**

*“Reconhecemos que, para além das responsabilidades que todos tempos perante as nossas sociedades, temos a responsabilidade colectiva de respeitar e defender os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade, a nível mundial. (...) Temos pois, um dever para com todos os habitantes do planeta, em especial para com os mais desfavorecidos e, em particular, as crianças do mundo, a quem pertence o futuro.”*

(ONU, Declaração do Milénio)

### **Progressos**

A Declaração das Nações Unidas para o Milénio representa um pacto social global: os países em desenvolvimento farão mais para assegurar o seu próprio desenvolvimento, e os países desenvolvidos irão apoiá-los através de investimentos, alívio de dívidas e melhoria das oportunidades comerciais. O progresso em cada uma destas áreas começou já a ter resultados (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Dificuldades**

A responsabilidade primária para alcançar os Objectivos pertence aos países em desenvolvimento, mas o apoio internacional é crítico, especialmente para os países mais pobres e para os países com o handicap do isolamento geográfico (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

### **Consequências**

O coração dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio é o entendimento que o combate da pobreza é uma acção colectiva e que todos os países têm responsabilidade nos resultados (UN, The Millennium Development Goals Report 2005).

## Os Movimentos do Globo para as Mãos de Cada Criança

*“Tomorrow’s world may be influenced by science and technology, but more than anything, it is already taking shape in the bodies and minds of our children.”*

**Kofi Annan**

### 2. O Nosso Mundo e o Mundo das Crianças

No presente capítulo, é desenvolvido um objectivo que se prende com um contributo para edificar uma visão ampla da situação actual, vivida por todo o mundo, pelas crianças. Na tentativa de alcançar este mesmo objectivo, procura-se abordar temáticas como a pobreza, as inacessibilidades à educação sentidas por muitas crianças, a fome e a subnutrição, as doenças a que muitas estão sujeitas, e o trabalho e exploração infantis.

Quase arriscamos dizer que todos estes temas se tocam, uma vez que uns podem ser tomados como causas ou efeitos de outros. A este respeito, vejamos o que nos contam os dados existentes, difundidos em vários textos oficiais de organismos das Nações Unidas...

**Cerca de 840 milhões de pessoas, em todo o mundo, passam fome.**

**Cerca de 1/3 de crianças com menos de 5 anos sofrem de subnutrição.**

**Quase mil milhões de pessoas são analfabetas.**

**121 milhões de crianças vêm ser-lhes negado o direito à educação.**

**No final de 2005, mais de 40 milhões de pessoas vivem com o HIV.**

**A cada minuto que passa, morre 1 criança, vítima de uma doença relacionada com a AIDS. A cada 60 segundos, 1 menor é infectado pelo HIV.**

**Foram verificadas mais de 13 milhões de mortes em conflitos em larga escala, desde 1994 até 2003.**

No início desta década, cerca de 300 000 crianças foram recrutadas para vários grupos armados.

Pelo menos 1 em 3 mulheres, em todo o mundo, sofreram agressões ou foram sexualmente abusadas.

1 em 3 raparigas também.

## 2.1. A Pobreza e a Fome: Dois Monstros que Pisam com Força

*“A relação entre pobreza e gozo dos direitos humanos é muito clara e forte: aos pobres são negados quase todos os seus direitos humanos – o direito à habitação adequada, a cuidados de saúde primários, à educação e à saúde (...)”*

**Mary Robinson,**

Alta Comissária das Nações Unidas para os Direitos Humanos

A pobreza marca a realidade de muitas pessoas – principalmente crianças – que vivem em países industrializados e em países em vias de desenvolvimento. Por ser uma situação que carece ainda do empreendimento de esforços partilhados e vigorosos, encetados através de um real compromisso das nações, a pobreza dos povos continua a manchar uma vasta área geográfica do nosso globo. Assim, apesar de ser um fenómeno bastante alargado, tomando lugar em todo o mundo, as causas que se encontram subjacentes emergem da conjugação de factores contextuais, económicos que se situam a vários níveis, limitando as possibilidades das pessoas, em termos de liberdade, de desenvolvimento e mesmo de sobrevivência.

### 2.1.1. Definição

A definição de pobreza tem apresentado variações ao longo do decorrer do tempo, sendo o reflexo de tentativas de aproximação do conceito às várias realidades observadas. Assim, *“nos primeiros tempos da ONU, a pobreza era medida em termos da capacidade de obter um número mínimo de calorias ou de ter um nível mínimo de rendimentos para satisfazer as necessidades – pobreza em termos de rendimentos. O limiar de pobreza definia esse nível mínimo e os pobres eram aqueles cujos rendimentos ou ração calóricas eram inferiores a esse mínimo”* (<http://www.onuportugal.pt>).

Entretanto, acompanhando o movimento ao nível das ideias de como definir e medir o conceito pobreza humana, foram levadas a cabo diversas

tentativas de integrar no mesmo conceito as suas diferentes dimensões, e as relações mantidas com outras esferas, abrangendo, desta forma, elementos que fazem parte do desenvolvimento humano.

Apesar dos esforços constantes em responder ao flagelo que representa a pobreza humana, organismos das Nações Unidas conceberam como uma importante forma de combater tal problema, através da exaustiva definição e delimitação do que se entende, afinal, por pobreza. Ilustrando este investimento, o conceito de pobreza humana foi alargado na década de 1970, pela iniciativa da Organização Internacional do Trabalho (OIT), tendo a pobreza passado a ser definida como *“incapacidade de satisfazer as necessidades básicas. Nas décadas de 1980 e 1990, o conceito sofreu mais mudanças, ao serem considerados aspectos não monetários como o isolamento, a impotência, vulnerabilidade e a falta de segurança, bem como a capacidade e a aptidão para sentir bem-estar”* (<http://www.onuportugal.pt>).

### 2.2.2. Dimensão

Dados recentes, recolhidos por diversas agências das Nações Unidas, permitem-nos constatar que um grande número de pessoas em todo o mundo vive em situação de extrema pobreza. Sendo esta multifacetada e multidimensional, muito devido à falta de dinheiro ou de autonomia e sustentabilidade económica, à ausência de redes de apoio para acesso à escolarização, dificuldades de inserção digna no mercado de trabalho e falta de acesso a programas e estruturas de saúde, as pessoas que vivem na pobreza sofrem de um problema ainda mais sério: a ausência de oportunidades para melhorar a sua vida.

A investigação indica que as pessoas que menos tiverem à rede de escolarização, maior probabilidade terão de cair num ciclo de pobreza, pois sem uma instrução básica formal, estas mesmas pessoas tornar-se-ão, mais facilmente alvo de discriminações laborais. Por outro lado, as famílias pobres têm enormes dificuldades em manter os filhos na escola, devido aos custos que isso acarreta, bem como à pressão para que o maior número de membros do agregado familiar trabalhe – dando muitas vezes azo ao trabalho e exploração infantis. Sendo pouco instruída, a próxima geração pode vir também a ter empregos mal remunerados (UNICEF, 2004).

Um aspecto que assume grande relevância, devido aos problemas geracionais que o mesmo acarreta, é o das mulheres com filhos constituírem a maioria dos pobres em muitos países. Embora seja amplamente difundido o conhecimento de que, quando as mulheres recolhem apoio para fugirem à

situação de pobreza – seja através do acesso à educação, a programas de micro-crédito, ou mesmo da capacitação laboral – é dada uma maior segurança aos seus filhos de terem um futuro melhor, a muitas mulheres e mães continuam a ser-lhes negadas oportunidades de melhorar as suas vidas e consequentemente a dos seus filhos. Como alerta a UNICEF, quando as suas possibilidades de conseguir superar situações de pobreza são reduzidas, esta é transmitida de uma geração para outra. Um fenómeno designado por feminização da pobreza ([www.unicef.org.ca](http://www.unicef.org.ca)).

Outro tendencialismo de género sentido por mulheres e raparigas, no contexto da acessibilidade aos seus direitos, é o facto das raparigas apresentam taxas de abandono escolar mais elevadas. Ou seja, para além da dificuldade que é vivida para que as raparigas tenham acesso à escola, quando se consegue que elas frequentem a instrução primária, surge de imediato um novo problema: o abandono. Tal fenómeno pode ser explicado, pelo facto de, em muitas sociedades e culturas, serem as raparigas a ter que deixar de estudar para prestar auxílio na esfera doméstica e para prestar cuidados aos irmãos.

**Mais de 2800 milhões de pessoas, perto de metade da população mundial, vivem com menos do equivalente a 2 dólares por dia. Mais de 1299 milhões de pessoas, ou seja, cerca de 20% da população mundial, vivem com menos do que o equivalente a 1 dólar por dia (Nações Unidas, 2001).**

A pobreza extrema permanece como um dos grandes entraves para colmatar as necessidades, proteger e assegurar os direitos das crianças. Deve, por isso, ser combatida em todas as frentes, considerando as várias dimensões e esferas sobre as quais se desenvolve, desde a criação de redes para promoção dos serviços sociais básicos até à efectuação de oportunidades de emprego, desde a disponibilização de micro-créditos até ao investimento em infra-estruturas, assentando num conceito de estabelecimento de parcerias nacionais e transnacionais, dando azo ao entendimento global e ao investimento conjunto.

De acordo com a UNICEF, as crianças são mais fortemente atingidas pela pobreza, porque esta ataca, precisamente, nas raízes do potencial do seu desenvolvimento, acarretando problemas como a subnutrição, as doenças e a inacessibilidade à educação. A erradicação da pobreza e a redução das disparidades devem ser, portanto, um objectivo-chave para os esforços de desenvolvimento humano.

## 2.2. O Que de Errado Resiste: o Analfabetismo

A educação permite às pessoas, entre outros aspectos, aceder a mecanismos de colmatação de necessidades e criação oportunidades, permitindo que efectuem escolhas em relação ao tipo de vida que estas pretendem levar. A educação é uma chave para a capacitação individual e colectiva, dotando os indivíduos para se expressarem com confiança nas suas relações interpessoais, na comunidade e no trabalho. Mas, *“para as mais de 115 milhões de crianças em idade da escolarização primária que não frequentam a escola, este direito está a ser negado”* (UNICEF, 2005). Estas são crianças, na sua maioria, cujas mães também não usufruíram de educação formal. A perda de potencial não afecta apenas as crianças.

A educação, em especial para as raparigas, acarreta benefícios sociais e económicos para a sociedade como um todo. Tendo assim, tão relevante importância o usufruto da educação para o desenvolvimento dos povos, esta deverá ser assumida como área prioritária de intervenção, de modo a assegurar que todas as pessoas, em especial mulheres e crianças, tenham a oportunidade de aceder à instrução básica de qualidade.

Estudos permitem argumentar no sentido de que as mulheres quando são escolarizadas têm mais oportunidades económicas e estão mais envolvidas na vida pública, exercendo direitos que se prendem com poder de decisão e na tomada de escolhas por causas que estão directamente ligadas à condução das suas vidas. Para além de ser mais provável o exercício do direito de cidadania, por parte das mulheres, como mães, elas tendem a ter menos filhos e estes a serem mais saudáveis e a estarem mais predispostos a frequentar a escola. Todos estes benefícios, passando pela capacitação das mulheres em diversos domínios da vida, são chave para quebrar o ciclo da pobreza.

No entanto, a pobreza continua a subsistir enquanto factor da não frequência escolar. Juntando-se a esta, a fome e os conflitos, o trabalho infantil e o VIH/SIDA.

## 2.3. As Doenças e o HIV/AIDS: Uma Batalha Demorada

É silenciosa, não escolhe idade, raça ou classe social, já lhe chamaram o flagelo o século XX, a SIDA continua a vitimar, nos nossos dias, milhares de pessoas em todo o mundo. Como recorda um relatório das Nações Unidas,

de 2005, desde há 25 anos, quando foi pela primeira vez relatada, a SIDA tornou-se a principal causa de morte prematura na África Subsariana e a quarta maior causa de morte em todo o mundo.

Mais de 5 milhões de pessoas, cada ano, são infectadas com VIH/SIDA. Na inexistência de uma vacina contra esta doença, a educação é considerada a melhor defesa da sociedade contra este flagelo. Quanto mais educados e capacitados estiverem os jovens, mais protegidos estarão da infecção; e aqueles que estão na escola salvaguardam-se de potenciais situações de risco. E as raparigas, quem tradicionalmente tem menos acesso aos benefícios da educação, têm maior necessidade da protecção que a educação lhes poderá fornecer, comparativamente aos rapazes (UN, 2005).

Segundo dados da UNICEF, explicitados num relatório de 2004, existem, estimadamente, 11 milhões de crianças órfãs devido ao VIH/SIDA na África Subsariana e estas são, por vezes, as primeiras a perder o apoio de familiares para frequentarem a escola. Os órfãos que perdem ambos progenitores têm menores possibilidades de frequentarem a escola. As raparigas têm ainda menos condições do que os rapazes, uma vez que a responsabilidade de cuidar dos familiares doentes recai, frequentemente, sobre elas.

#### **2.4. Os Conflitos: Uma Infância Vitimada**

*“Para as Nações Unidas, não existe um objectivo mais elevado, um empenhamento mais excitante, uma aspiração mais profunda do que a prevenção dos conflitos armados. Garantir a segurança da humanidade, no seu sentido mais amplo, é a missão fundamental das Nações Unidas.”*

**Kofi Annan**

Os conflitos são acontecimentos que surgem de uma forma natural e contínua na sociedade humana. Significando a ocorrência de tensões de carácter político, social ou cultural, nem sempre são violentos e podem nem sequer constituir um problema. Aliás os conflitos podem constituir aspectos sociais bastante positivos, uma vez que podem assumir-se enquanto impulsos de mudança, e fonte de diversidade.

Assim, quando o conflito existente no seio de uma sociedade é gerido e transformado adequadamente, pode inclusive provocar o crescimento. No entanto, *“quando os grupos em confronto não têm capacidade de manter o conflito*

*controlado, e quando outros factores – como a injustiça, a desigualdade ou as aspirações não satisfeitas – se encontram presentes, os conflitos podem tornar-se violentos e prolongar-se no tempo”* (<http://www.onuportugal.org>). Os conflitos armados podem ter consequências terríveis e alguns suportam directamente essas consequências. *“Perdem um membro da família ou têm de abandonar o seu lar. Vivem com um braço ou uma perna mutilados. Outros assistem ao sofrimento dos amigos ou conhecidos que sofrem essas perdas. Outros ainda sabem destas tragédias pelos jornais ou pela televisão”* (UN, 2005).

Se recorrermos a fontes estatísticas apercebemo-nos de um fenómeno que tem contornos assustadores, de facto, durante o último século, *“as guerras entre países ceifaram a vida de cerca de 100 milhões de pessoas, e a violência política levou à perda de mais de 170 milhões de vidas. Hoje em dia, o número de conflitos inter-Estados parece estar a diminuir”* (UN, 2005).

Como já anteriormente referido, no nosso tempo, as pessoas morrem sobretudo em virtude de guerras dentro das fronteiras das suas nações – provocadas por insurreições, limpeza étnica e cobiça. Nos últimos dez anos, cinco milhões de pessoas morreram em conflitos armados dentro de fronteiras nacionais. De acordo com dados difundidos pela ONU (2004), muitas dessas vítimas, em alguns casos até 90%, foram civis.

Para além das vítimas mortais que as guerras e os conflitos violentos provocam, temos que contar com outras situações também desastrosas: as massas de pessoas deslocadas e refugiadas. Recorrendo novamente aos números da ONU, ficamos a saber que guerras actuais produziram cerca de 20 milhões de refugiados e mais 24 milhões de pessoas deslocadas.

Dos mais de 13 milhões de mortes em conflitos de larga escala desde 1994 a 2003, mais de 12 milhões foram na África Subsariana, Oeste Asiático e no Sudeste da Ásia. Não é surpreendente que estas regiões sejam também o local de 3/4 dos 37 milhões de refugiados e deslocados de todo o mundo e as áreas onde o número de pessoas com fome está a aumentar (Nações Unidas, 2004).

Estes conflitos representam males terríveis para a humanidade, uma vez que destroem as vidas das suas vítimas e a qualidade de vida dos sobreviventes; quando mal geridos, atrasam durante décadas o desenvolvimento económico. Por constituir um sério problema, quando emergem os conflitos, a comunidade internacional deverá encetar uma panóplia de medidas de prevenção de flagelos, de modo a que as mudanças prosseguidas não sejam pagas com vidas humanas inocentes.

## 2.5. A Disparidade de Género e a Discriminação das Raparigas

*“Não existe uma ferramenta mais eficaz para o desenvolvimento do que a educação das raparigas. Educar uma rapariga é educar uma família inteira.”*

**Kofi Annan**

Muitas das disparidades e discriminações, das quais as raparigas são alvo, situam-se no campo da educação, ou melhor, no acesso e na frequência da escola. No entanto, muitos estudos e relatórios internacionais têm evidenciado que a educação das raparigas é um dos meios mais eficazes para combater muitos dos profundos desafios que se colocam ao desenvolvimento humano, designadamente: a fome; a pobreza; e as doenças. Sendo uma forma de capacitação das mulheres para que estas possam decidir sobre situações da vida ter acesso e recolher informação necessária ao seu desenvolvimento, a educação apresenta diversos benefícios transgeracionais.

A educação sendo um elemento vital em emergências humanitárias, que se seguem a desastres naturais ou quando um país está em conflito, tem assim um carácter compensatório e renovador, apresentando-se como fonte de apoio social, contribuindo com estabilidade para as vidas das raparigas e dos rapazes e ajudando as famílias a ultrapassarem as feridas e a olharem em frente. *“Para as comunidades, as estratégias para assegurarem oportunidades para as raparigas completarem a sua educação sustentam benefícios para todos”* ([www.unesco.org](http://www.unesco.org)).

No entanto, e apesar do reconhecimento dos benefícios que a educação acarreta para as populações que dela usufruem, as mulheres e raparigas, pelo simples facto de o serem, continuam a estar sujeitas a diversas formas de violência, discriminação e exploração, muito por causa da falta de equidade no acesso à instrução básica primária.

## 2.6. A Exploração e o Trabalho Infantil

É certo que, no nosso quotidiano, a opinião pública tende cada vez mais a proteger a criança do mundo do trabalho. Porém, é também um facto inegável que a exploração do trabalho infantil continua a existir, em todo o mundo, sempre com origem quer em problemas de ordem económica, quer na falta de conhecimento do mundo adulto. A UNICEF, reconhece que é difícil saber

o número exacto de crianças que são expostas diariamente a maus-tratos, negligência e exploração, que têm lugar no lar, na escola, na comunidade, enquanto a família procura satisfazer necessidades difíceis de atender, e enfrenta dificuldades económicas e o VIH/SIDA.

A sinalização dos casos de maus-tratos aplicados a crianças é um processo muito complexo, devido muito em parte à natureza secreta e ilícita dos mesmos, o que acarreta, entre outras consequências, a inexistência de dados concretos e fidedignos. Tendo em consideração esta premissa, as Nações Unidas apelam para a necessidade de serem produzidos dados mais completos, que permitam espelhar a situação real que se vive no mundo, pois só com o acesso e divulgação deste tipo de informação se conseguirá sensibilizar o público em geral das consequências dos maus-tratos sobre as crianças. Outro aspecto, que atesta a necessidade da produção de dados concretos relativos a este problema, prende-se com a própria prevenção dos maus-tratos e da exploração infantil, perpetrados até aos dias de hoje.

São desastrosos os contornos que assumem as consequências psicológicas e mentais nas crianças que foram vítimas de exploração ou de maus-tratos. Sendo alvo de desrespeitos constantes pelos seus direitos básicos, estas crianças vêm-lhes ser negada a característica essencial da infância: ser feliz.

São diversas as causas que se encontram na origem de situações de exploração do trabalho infantil, podendo, neste âmbito serem referidas a pobreza, a falta de escolarização e debilidade económica individual e familiar da criança. A *“probabilidade de ser exercida violência sobre as crianças aumenta significativamente quando estas têm fome e a sua família é pobre, quando não podem frequentar a escola ou quando o ensino não as prepara para enfrentar o futuro, e quando são consideradas como meros objectos”* (UN, 2004).

O trabalho e a exploração infantis, porque atentam contra os direitos essenciais das crianças, têm que ser combatidos na sua radicalidade, tornando-se objecto de luta pelo cumprimento das liberdades individuais e do desenvolvimento humano, apelando à renovação da nossa sociedade como a conhecemos actualmente.

**352 milhões de crianças, com idades entre os 5 e os 17 anos, estão envolvidas em alguma forma de trabalho. (Unicef, 2004)**

## 2.7. As Crianças no Nosso Mundo: que Direitos as Assistem

*“Reconhecemos que, para além das responsabilidades que todos temos perante as nossas sociedades, temos a responsabilidade colectiva de respeitar e defender os princípios da dignidade humana, da igualdade e da equidade, a nível mundial (...) temos, pois, um dever para com todos os habitantes do planeta, em especial para com os mais desfavorecidos e, em particular, as crianças do mundo, a quem pertence o futuro.”*

**Kofi Annan**

A protecção das crianças do mundo é, acima de tudo, uma questão de direitos humanos. Quando foi criada a Declaração dos Direitos Humanos, a grande novidade foi a universalização desses direitos, entendendo-se que em igualdade os seres humanos devem ver cumpridos os seus direitos básicos, entre os quais se incluem as crianças.

Podemos pensar que, dado este quadro de esforços cooperativos internacionais, que reconhecem os direitos humanos, em especial os das crianças de todo o mundo, o trabalho infantil e a exploração das crianças são factos cada vez mais residuais na nossa realidade, estando situados num plano longínquo do tempo. Ora, esta percepção traduz uma ideia errónea do que realmente acontece, no domínio do cumprimento dos direitos das crianças.

De facto, se regressarmos ao início do século XX, iremos deparar-nos com o tratamento das crianças como adultos pequenos, mas com direitos inferiores. Aquelas eram, então, consideradas trabalhadoras sem qualificação, como mão-de-obra barata, abundante e descartável, facilmente convencíveis e fiáveis. Como indica Mello (2003), em 1959, com a Declaração dos Direitos da Criança, esse quadro começou a mudar. Um dos direitos mais importantes desta Declaração é o direito a uma infância feliz. De facto, a *“presente Declaração dos Direitos da Criança foi proclamada, visando que a criança tenha uma infância feliz e possa gozar, em seu próprio benefício e no da sociedade, os direitos e as liberdades enunciadas e apela a que os pais e as mães, na sua qualidade de indivíduos, e as organizações voluntárias, as autoridades locais e os governos nacionais reconheçam estes direitos e se empenhem pela sua observância mediante medidas legislativas e de outra natureza”* (UN, 2002).

As Nações Unidas referiram a abrangência dos direitos das crianças na Convenção sobre os Direitos da Criança, adotada em 1989. Esta foi assinada e ratificada por todos os países do mundo, à exceção de dois: os Estados Unidos da América e a Somália ([www.unhcr.ch](http://www.unhcr.ch)). A referida Convenção, que entrou em vigor um ano depois, exprime, entre outros aspectos, que as crianças têm o direito a ser protegidas dos maus-tratos, da negligência e da exploração. Os dois Protocolos Facultativos à Convenção, que se reportam, respectivamente, às crianças em conflitos armados e à prostituição e pornografia infantis e ao tráfico e venda de crianças, reforçam o compromisso assumido pelo mundo, através da ONU, no que respeita à protecção das crianças. A Convenção refere ainda o direito da criança à educação, tal como identifica as formas de perigo às quais as crianças não deverão ser expostas. Neste contexto, a educação, ou melhor, a garantia de acesso à educação é um indicador da menor probabilidade das crianças serem expostas a situações de risco.

Apesar da ratificação da Convenção sobre os Direitos das Crianças por quase a totalidade de países no mundo, contra estas continuam a ser perpetrados os maiores abusos e exploração, de vária ordem. Um exemplo das violações constantes a que as crianças do mundo são expostas é trabalho infantil e a exploração da mão-de-obra das crianças.

Como iremos observar, no capítulo seguinte, o trabalho infantil tem subjacente diversas causas e espelha diferentes realidades, quase todas elas marcadas pela pobreza e pela fome. Assim, algumas das barreiras que são colocadas à sobrevivência das crianças, ao seu desenvolvimento normal e aos seus próprios direitos, tornam-se autênticas promotoras de novas situações impeditivas ao crescimento das crianças enquanto futuras cidadãs.

A este nível, devem ser tomadas mais iniciativas com a responsabilidade de proteger a infância dos cidadãos do mundo, quer através do reconhecimento dos seus direitos humanos, quer ainda através da tomada de medidas realmente eficazes que visem a melhoria da qualidade de vida e o bem-estar das crianças.



## **Um Mal que Persiste A Exploração e o Trabalho Infantil**

*“... to enable families living in poverty to survive, a quarter of a billion children aged 14 and under, both in and out of school, now work, often in hazardous or unhealthy conditions...”*

**Kofi Annan**

### **3. O Trabalho Infantil: Um Flagelo que Toma de Assalto o Mundo das Crianças**

Neste capítulo é nossa intenção dar um especial enfoque a um dos flagelos que foi referido no capítulo precedente, uma das realidades que marcam a vida das crianças, o trabalho infantil. Daremos especial atenção, para além das causas que lhes estão subjacentes, aos empreendimentos de esforços movidos a nível nacional e internacional para a prevenção e sinalização dos contornos que assume esta situação problemática.

**O trabalho infantil é uma realidade terrível em todo o mundo. Podemos vê-lo nos países ocidentais e orientais. Podemos vê-lo nos países do norte, bem como nos países do sul. Podemos vê-lo nas cidades e também fora dessas, nos campos e nas áreas costeiras.**

**Podemos vê-lo nas grandes avenidas das cidades do mundo, como o podemos ver nos bairros mais pobres dessas mesmas cidades. (Vigário, 2004)**

Enquanto algumas entidades, organismos e nações preconizam a infância como uma etapa vivencial dedicada à formação para a vida adulta, reconhecendo-lhe o carácter embrionário dos futuros cidadãos de uma nação, existe um vasto número de crianças, especialmente nos países em vias de desenvolvimento, para as quais a infância é um tempo de duro trabalho que se

realiza, com demasiada frequência, em condições nefastas ao normal desenvolvimento das crianças.

Não sendo um fenómeno recente, a exploração do trabalho infantil é um problema bastante expressivo que continua a afectar, ainda nos dias de hoje, cerca de 400 milhões de crianças e jovens menores de 18 anos, de acordo com os dados do Fundo das Nações Unidas para a Infância (UNICEF, 2005). Como afirma a CNAISTI (2000), a exploração do trabalho infantil é um fenómeno mundial que afecta igualmente os países europeus. Como foi referido no capítulo anterior, o contexto (muitas vezes marginal, ilícito ou criminal) em que essas actividades decorrem, a informação que é disponibilizada – sobre a caracterização, dimensão e distribuição das diferentes formas de trabalho infantil – é quase sempre limitada, escassa. Alerta a mesma Confederação Nacional, que, em algumas regiões, se estará a assistir à emergência de novas formas de exploração e ao recrudescimento das piores formas de trabalho das crianças, tais como a prostituição ou o tráfico de menores.

O trabalho infantil começou a ser alvo das atenções a partir da década de 1990. Pela primeira vez, desde a realização de campanhas do mundo industrializado sobre a matéria, há um século atrás, diplomatas e economistas começaram a discutir as razões de um vasto número de crianças estar a trabalhar em vez de serem escolarizadas, e o que deveria ser feito quanto a isso (UNICEF, 2005).

O número estimado de crianças com idades compreendidas entre os 5 e os 14 anos, que se encontravam empregadas a tempo inteiro, aumentou dos 100 milhões no início dos anos 90 para os 120 milhões em 1996. Seis anos depois, quando a informação disponibilizada foi tratada mais cuidadosamente, o total estimado era de 211 milhões, para além dos mais de 141 milhões de jovens com idades compreendidas entre os 15 e os 17 anos que estavam também envolvidos num tipo de emprego. No início do novo milénio, era contabilizada uma em cada doze crianças no mundo como estando envolvida em trabalhos que colocam a sua saúde em risco ou que a prejudica gravemente (OIT, 2005).

Literalmente, de acordo com aquele órgão da ONU, dezenas de milhões de crianças em todo o mundo, nos dias de hoje, trabalham durante longas horas antes mesmo de atingirem os dez anos de idade, estando a ser-lhes negado o direito de viverem a sua infância, na plenitude daquela etapa do desenvolvimento pessoal.

As pesquisas realizadas mostram que a vida das crianças que trabalham têm a infância roubada, porque as actividades próprias das diversas etapas do seu desenvolvimento, na família, na escola e na sociedade, são atropeladas.

Brincar, descobrir o prazer da leitura, exercitar o raciocínio nos jogos, ter tempo para criar, tudo isso lhes é negado. Ao mesmo tempo, também se deve considerar a cultura do trabalho. O facto em si das crianças trabalharem não preocupa tanto, a questão é em que condições elas o fazem. (Sarmiento, 2000)

### 3.1. Desconstrução do Conceito de Trabalho Infantil

O conceito de trabalho infantil é muito complexo, uma vez que para além da carga emocional que com ele é acarretada, está imbuído de aspectos históricos e vivenciais que determinam, de algum modo, a identidade individual e colectiva, no seio de uma dada cultura ou sociedade.

Neste sentido, a desconstrução do conceito de trabalho infantil passa por reflectir sobre a força de uma cultura que, em determinados meios, considera o trabalho como uma verdadeira escola de virtudes (Pinto, 1998).

De facto, e seguindo o testemunho da CNAISTI (2001), para muitos o trabalho infantil representa apenas uma forma de exercitar o corpo, ou mesmo de adquirir bons hábitos para a vida adulta; para outros, a exploração do trabalho das crianças põe em causa a obediência aos seus direitos, ameaçando o seu desenvolvimento, quer enquanto indivíduo, quer mesmo enquanto membro de uma sociedade.

Desta forma, o trabalho infantil está patente no exercício de determinadas tarefas, que para além de representarem uma violação dos direitos das crianças, motivada por razões económicas, limita o desenvolvimento pessoal e social das crianças, o que põe em causa o seu bem-estar enquanto pessoa humana.

Podemos questionar acerca da temporalidade de tal atentado aos direitos humanos, sabemos que não é um fenómeno contemporâneo, mas circunscrever a sua origem a uma época determinada, é uma tarefa exaustiva e difícil. Alguns autores, debatendo-se por esta tarefa, referem que *“na pré-modernidade a criança iniciava-se na vida do trabalho no seio do grupo comunitário, sob o olhar vigilante dos seus familiares. A criança, ao mesmo tempo que ajudava a família, aprendia um ofício e os comportamentos que a levaria à vida adulta”* (Dinello, 1990).

Num estudo recente, Vigário (2004) dá conta que o trabalho infantil tem sido um tema central no debate relativo às consequências sociais da Revolução Industrial. No entanto, alerta a mesma autora, há já muito tempo que as crianças trabalhavam nos campos, em pequenas oficinas e até mesmo em casa. O trabalho infantil, sabemos, não é de facto, uma invenção do tempo marcado pela Revolução Industrial, no entanto, neste período exploração da mão-de-obra infantil aumentou desmesuradamente, adquirindo dimensões sinistras.

Às crianças não mais estava confinada a protecção no lar, com a procura de mão-de-obra infantil pela indústria operária, as crianças foram retiradas de casa, colocando-as à mercê das ordens de um qualquer adulto desconhecido.

**Se fosse possível recuar até ao século XIX para observar as crianças dos distritos industriais, o contraste mais surpreendente, comparativamente ao presente, seria o da sua aparência física. Salientar-se-iam a estatura mais pequena e os rostos atormentados – particularmente das crianças trabalhadoras –, os membros deformados, as feridas e cicatrizes, o número de mutilados e a sujidade do seu corpo. (Vigário, 2004)**

Desde a Revolução Industrial tem vindo a assistir-se a profundas mudanças, aliás como afirma Vigário (2004), na estrutura da sociedade ocorreram mudanças paralelas, o que trouxe também consequências vitais para o mundo do trabalho infantil.

Nas sociedades que espelham o progresso dos dias da actualidade, a capacitação e educação das crianças assume vital importância, mesmo num plano de sobrevivência geracional. Assim, às crianças deverão ser garantidas oportunidades para que lhes seja permitido o desenvolvimento pleno das suas capacidades, ao nível psicológico, físico e afectivo.

Por atribuírem tal significado à infância – tempo de crescimento e de preparação para a vida adulta – vários países adoptaram um sistema legal que interdita às crianças a entrada no mundo do trabalho antes de atingida uma idade e um nível de conhecimentos ou competências indispensáveis para enfrentarem esse mundo.

No entanto, porque a delimitação do conceito de trabalho infantil não é fácil, para ser considerado a existência deste é necessário ter em consideração uma série de factores, contextos e indicadores. Estes indicadores estipulando um limite mínimo de aceitabilidade, podem ser enumerados nos seguintes aspectos: perigosidade, rotina, monotonia, peso, repetição e esforço.

É de considerar que o trabalho infantil tem que ser igualmente contextualizado de acordo com a sua tipologia, duração no tempo, intensidade e da natureza. Destes aspectos decorre a complexidade do conceito de trabalho infantil, sendo um conceito dependente das circunstâncias e condições em que ocorre bem como das repercussões que poderá ter no desenvolvimento pleno das crianças.

**O problema do trabalho infantil deve ser tratado, portanto, com muito cuidado, sem generalizações e respostas fechadas.**

Podemos caracterizar o trabalho infantil integrando-o em diferentes tipologias de exploração da mão-de-obra infantil, para este efeito seguimos as orientações da CNAsti (2001):

1. O trabalho doméstico acontece no espaço privado das residências, geralmente em casa ou nas explorações agrícolas familiares, mas que é impeditivo da realização das actividades normais das crianças, nomeadamente escolares; por ocorrer dentro do domínio privado, é mais difícil de ser detectado.
2. O trabalho domiciliário realizado na própria casa da criança, geralmente, tendo em vista uma remuneração pecuniária, por vezes, traduz-se como moeda de troca o asilo das crianças nessa casa.
3. O trabalho produtivo por conta de outrem, este é o tipo de actividade ao qual associamos a noção de trabalho infantil, sendo realizado em fábricas ou pequenas indústrias.
4. Trabalhos especialmente penosos como a prostituição, mendicidade ou tráfico de narcóticos;
5. Trabalho escravo e trabalho forçado, em que muitas crianças são levadas a aceitar como natural uma situação de exploração em condições precárias, dando azo a que crianças vivam em regime de escravidão.

Subjacente ao conceito de trabalho infantil estão situações diversas marcadas pela entrada precoce das crianças no mundo laboral, mundo esse que apresenta, frequentemente, perigos à sua integridade física e psíquica, ou que lhes provoca marcas perpetuadas por toda a vida.

Pelo que vem sendo explanado, o trabalho infantil pode ter causas que se prendem com esferas económicas ou culturais. No primeiro caso, as crianças são atiradas para o mercado de trabalho por questões monetárias, por

forma a saldar dívidas familiares ou evitar a pobreza extrema, ou mesmo para assegurar a sua sobrevivência. No caso das causas culturais, assentam motivos valorativos atribuídos, nomeadamente à escola. Quando o contexto cultural no qual a criança processa o seu desenvolvimento não reconhece à escola, ou aos saberes que esta veicula, valor essencial para o exercício da cidadania ou de um profissão, as crianças são desde logo mantidas longe da escola mas perto do trabalho e dos perigos que este coloca aos projectos de vida das crianças.

Assim, são diversas as motivações para que o trabalho infantil continue a persistir enquanto realidade indesmentível, ainda nos nossos dias, muitas vezes são motivações que se prendem com a própria sobrevivência das crianças.

Concluindo, urge congregar esforços e parcerias nacionais, internacionais e mundiais capazes de provocar um efeito multiplicador das acções que visam a sua erradicação do trabalho infantil e da exploração sem escrúpulos das crianças.

### **3.2. Acções para Terminar com o Trabalho Infantil e a Exploração**

Têm sido várias, e prolongadas no tempo, as acções que mais não representam do que tentativas de terminar com um flagelo que continua a impedir a vivência plena da infância, por parte de muitas crianças.

No final dos anos 90 foi observada uma série de iniciativas – por parte de governos e de organizações internacionais como a UNICEF, a Organização Internacional do Trabalho e do Banco Mundial – com a finalidade de explanar as políticas necessárias para fazer um levantamento global do trabalho infantil e para a definição das prioridades para a acção. Centrando-nos nas actividades da Organização Internacional do Trabalho que foram tomando lugar na história da afirmação daquela instância, podemos referir alguns marcos importantes para a luta contra o trabalho infantil e a exploração das crianças.

Em Novembro de 1995, o Comité do Emprego e das Políticas Sociais – um Comité do Corpo Governativo da Organização Internacional do Trabalho (OIT) – apresentou um estudo referindo-se à problemática do trabalho infantil, no qual se dava conta: que aproximadamente 80 milhões de crianças com idades compreendidas entre os 5 e os 14 anos estavam a trabalhar; uma acentuação do problema em certos países como a África e a América Latina, devida ao rápido crescimento populacional, à inadequação do sistema de educação;

exploração e emprego de crianças em condições que são extremamente prejudiciais ao seu desenvolvimento físico e intelectual; a prevalência de escravidão infantil em países onde a pobreza é extrema, ou onde guerras ou outros acontecimentos destruíram comunidades e destruíram estruturas familiares; e o facto das crianças rurais terem o dobro de probabilidades de se tornarem trabalhadoras comparativamente às crianças de meios urbanos.

Tendo como base este mesmo relatório, em 1998 Corpo Governativo aprovou os planos para melhorar as actividades e esforços para eliminar o trabalho infantil e colocar a questão do trabalho infantil no centro de discussão na agendada 86.ª Sessão da Conferência da OIT. A questão foi remetida com um enfoque especial para as piores formas de trabalho infantil.

Em 17 de Junho de 1999, a Conferência da OIT foi unanimemente adoptada na Convenção 182 (C 182) e na Recomendação 190 (R 190). Esta Convenção envolvia, entre outras medidas, recolher acordos internacionais das circunstâncias nas quais as crianças, independentemente da idade, não deveriam trabalhar, assim como identificar os passos que os governos deveriam adoptar com vista à eliminação do que viria a chamar-se as piores formas de trabalho infantil. A Convenção das Piores Formas do Trabalho Infantil e a Recomendação acerca da Proibição e da Acção Imediata para a Eliminação das Piores Formas de Trabalho Infantil aplicam-se a todas as crianças com idades inferiores a 18 anos, em conformidade com a idade estipulada, em geral, pela Convenção das Nações Unidas sobre os Direitos das Crianças e a idade mínima para trabalhos perigosos na Convenção do Milénio sobre a Idade, da OIT em 1973. A Convenção das Piores Formas do Trabalho Infantil foi adoptada em 1999 e veio a tomar corpo um ano mais tarde. A presente Convenção requer, aos Estados que a ratificam, a tomada de medidas para a proibição e a eliminação imediata das piores formas de trabalho infantil.

De acordo com esta Convenção, as piores formas de trabalho infantil compreendem todas as formas de escravidão ou práticas similares à escravidão, tais como: a venda ou o tráfico de crianças, o trabalho forçado ou o trabalho obrigatório, a servidão, incluindo o recrutamento forçado ou obrigatório de crianças para conflitos armados; o uso, a procura e a oferta de crianças para a prostituição e para a produção de pornografia; o uso, a procura ou a oferta de crianças para actividades ilícitas, em particular para a produção e tráfico de drogas tal como definido nos tratados internacionais; e o trabalho em que, pela sua natureza ou pelas circunstâncias em que ocorre, poderá ser prejudicial à saúde, à segurança ou à moral das crianças (UNICEF, 2005).

De acordo com a Convenção, cada Estado Membro deverá também ter em consideração a importância da educação na eliminação do trabalho infantil, e adoptar medidas eficazes e atempadas de modo a: prevenir o envolvimento de crianças nas piores formas de trabalho infantil; fornecer a assistência apropriada e necessária para retirar as crianças das piores formas de trabalho infantil e para a sua reabilitação e integração social; assegurar o acesso à educação básica gratuita e, quando possível e apropriado, providenciar treino vocacional para todas as crianças retiradas das piores formas de trabalho infantil; identificar e abranger as crianças em risco; e ter em consideração a situação particular das raparigas (OIT, 2005).

Desde que esta Convenção foi adoptada, a expressão *trabalho infantil* já não se refere exclusivamente a crianças trabalhadoras com idades inferiores a 14 ou 15 anos, mas a todos os casos nos quais as crianças são expostas a situações danosas no trabalho, incluindo trabalho que as priva dos seus direitos básicos, tal como o direito à educação, ou que as expõe a abusos sexuais ou físicos.

### 3.3. As Faces do Trabalho Infantil e da Exploração das Crianças

Centenas de milhares de crianças sofrem e morrem devido à guerra, à violência, à negligência e a formas de abuso e de discriminação.

Por todo o mundo, crianças vivem em circunstâncias especialmente difíceis: seriamente feridas por conflitos armados; deslocadas ou retiradas dos seus países como refugiadas; sofrendo de desastres naturais ou provocados pela humanidade, incluindo situações de exposição a radiações e a químicos perigosos; como crianças migrantes trabalhadoras; como vítimas de racismo, xenofobia e intolerâncias relacionadas.

O tráfico, o contrabando, a exploração física e sexual, tal como a exploração económica das crianças, mesmo nas suas piores formas, são realidades diárias para as crianças de todas as regiões do mundo, enquanto a violência doméstica e a violência sexual contra as mulheres e crianças permanecem um sério problema.

### **3.3.1. As Piores Formas de Trabalho Infantil**

As piores formas de trabalho infantil assumem contornos verdadeiramente ameaçadores para a vida das crianças, enquanto seres humanos, podendo colocá-las perante situações debilitantes para a sua integridade.

As piores formas de trabalho infantil incluem as crianças com qualquer idade inferior a 18 anos, que estão envolvidas em formas de escravatura e de trabalho forçado, incluindo o recrutamento forçado para os conflitos armados, exploração sexual comercial, actividades ilícitas e trabalho comercial, actividades ilícitas e trabalho perigoso que coloca em risco as suas vidas, a sua saúde e a sua moral (UNICEF, 2005). Dos 211 milhões de crianças com menos de 15 anos que trabalham, mais de metade (mais de 120 milhões) estão envolvidas nas piores formas.

Assim, segundo um relatório recente da UNICEF (2005), juntamente com adolescentes mais velhos, quase 180 milhões de jovens com menos de 18 anos, estão envolvidas nas piores formas de trabalho aproximadamente 1 em cada 12 crianças no mundo. A grande maioria destas, mais de 170 milhões, está envolvida em trabalho que é perigoso, exposta a riscos de saúde e, em alguns casos, que ameaça as suas vidas.

#### **3.3.1.1. Escravidão e Exploração Sexual**

A Convenção da OIT sobre as Piores Formas de Trabalho Infantil distingue as piores formas incondicionais, que automaticamente constituem um abuso onde quer que ocorram, sendo da responsabilidade de cada país identificar a sua forma. Muitas das piores formas incondicionais estão próximas da escravatura e não são reconhecidas pela opinião pública como trabalho genuíno – particularmente quando as crianças ganham dinheiro por terem relações sexuais com adultos.

De acordo com os dados da OIT, acredita-se que aproximadamente 8 milhões de crianças estejam a trabalhar nestas circunstâncias terríveis – obrigadas a trabalhos forçados ou a outras formas de escravidão, arrastadas para a participação em conflitos armados ou para um variado tipo de actividades ilícitas.

Estas são situações que encontram o seu relato nos dias actuais, em países que se encontram em situação conflituosa, em países marcados por populações que vivem situações de extrema pobreza, ou em países que poucos esforços movem para terminar com este tipo de actividade, pouco fazendo para proteger as crianças vitimadas.

### 3.3.1.2. Trabalho Forçado

O trabalho forçado está muito representado no mundo rural, estando imiscuído no trabalho de exploração agrícola, em que as crianças são mantidas largos períodos temporais longe de casa, para realizarem trabalhos nos campos em culturas sazonais. Existem mesmo casos em que as crianças são mantidas em verdadeiros cativeiros até terminar as suas tarefas.

Dos 8 milhões de crianças que trabalham em circunstâncias terríveis, o maior grupo – quase 6 milhões – estão sujeitas a trabalho forçado. *“As crianças tornam-se vítimas do trabalho quando os adultos, ou mesmo estas crianças, recorrem ao seu trabalho para pagarem uma dívida”* (UNICEF, 2005).

### 3.3.1.3. O Tráfico de Crianças

Em Novembro de 2000, as Nações Unidas adoptaram um Protocolo para Prevenir, Suprimir e Punir o Tráfico de Pessoas, especialmente Mulheres e Crianças (Protocolo de Palermo). Este Protocolo está ligado à Convenção das Nações Unidas contra o Crime Transnacional Organizado. O tráfico infantil *“refere-se às acções envolvidas no recrutamento e na mobilização de crianças com menos de 18 anos”* (UN, 2002), podendo estas estarem sujeitas ao que o Protocolo chama de exploração. Estas são as formas mais abusivas de trabalho infantil, de acordo com as linhas das piores formas incondicionais de trabalho infantil: sendo as crianças arrastadas para a prostituição ou envolvidas na pornografia, ou sujeitas a qualquer tipo de trabalho forçado, escravatura ou servidão.

### 3.3.1.4. Crianças Soldado

O recrutamento de crianças para que tomem um papel de combatentes no seio de determinado conflito armado, continua a ser um acontecimento considerável pela dimensão que adopta, como pelas repercussões mentais, físicas e sociais nas crianças que sobrevivem aos combates.

As normas legais internacionais proíbem o recrutamento de jovens para as forças armadas, até que atinjam os 16 anos de idade, e proíbem que menores de 18 anos se alistem, tal como proíbem o seu recrutamento por parte de milícias ou grupos rebeldes. No entanto, da existência de legislação até ao seu efectivo cumprimento vai um passo de gigante. E segundo o que relata a UNICEF (2005) por cada vez que uma nova guerra começava na África Subsariana, nas duas décadas passadas, relataram-se situações em que rapazes de 11 anos de idade era enviados para combate e reparigas usadas

quer para combater quer para exercer papéis de suporte. No entanto este tipo de práticas exploratórias das crianças, não se restringiu ao continente africano, pois o mesmo relatório dá conta que as guerras que estalaram noutros continentes do mundo também envolveram jovens recrutadas.

Embora algumas crianças soldado sejam desmobilizadas antes mesmo de atingirem os 18 anos, elas geralmente permanecem profundamente marcadas pela experiência militar e encontram obstáculos na readaptação à vida normal. Além do mais, muitas pessoas nas suas comunidades ficam aterrorizadas, receando que as crianças ex-soldado continuem com a violência.

No início desta década, estima-se que 300 000 crianças foram recrutadas para vários grupos armados. O número total parece ter decrescido em 2004, mas o problema continua sério.

#### **3.3.1.5. Exploração Sexual Comercial**

Em 2000, o número de crianças, quer rapazes quer raparigas, usadas na produção de pornografia infantil era estimadamente de 1.8 milhões.

Apesar das raparigas adolescentes representarem a grande maioria das crianças que ganham dinheiro com a prostituição, é sabido que as crianças jovens que ainda não atingiram a puberdade sofrem de interesses pedófilos, ao passo que a procura de sexo comercial com raparigas que acabaram de atingir a puberdade aumentou como resultado da epidemia do VIH/SIDA.

De facto, homens de várias partes do mundo procuram deliberadamente sexo com raparigas de 15 anos ou mais novas com a assumpção de com estas estarem menos predispostos a contraírem o VIH, do que com mulheres mais velhas. Por outro lado, pessoas que são seropositivas acreditam mesmo que tendo sexo com crianças, e particularmente com virgens, a infecção será combatida.

#### **3.3.1.6. Outras Actividades Ilícitas**

As crianças são usadas numa panóplia de actividades ilegais em todo o mundo. São de facto, consideradas as melhores pessoas para a execução de tarefas, pois muitas vezes não compreendem a sua natureza ilícita ou não se apercebem dos perigos a que podem ser submetidas.

Quando foi caracterizada como uma pior forma de trabalho infantil, em 1999, o enfoque foi colocado nas crianças envolvidas no narcotráfico. Por outro lado, por todo o mundo, crianças pedintes obrigadas por adultos a mendigarem nas ruas, dependendo da compaixão das pessoas que passam

por elas, e que não têm ideia de como aquelas crianças usam o dinheiro ou se o têm que entregar um adulto que as está a explorar.

### **3.3.2. Outros Tipos de Trabalho Infantil**

Como temos vindo a argumentar ao longo deste texto, o trabalho infantil não é um tema obsoleto que remonta a um tempo longínquo ou que se circunscreve a uma determinada área geográfica mundial. Apesar da dificuldade inerente à sua natureza em recolher dados concretos ou em sinalizar situações de exploração de mão-de-obra infantil, agências e organizações internacionais vão dando conta de números preocupantes.

De facto, crê-se que nos dias de hoje, mais de 350 milhões de crianças, com idades entre os 5 e os 17 anos, estão envolvidas numa forma de trabalho. Estas podem ser diferenciadas com base na sua idade, nos efeitos que o trabalho tem nos seus direitos básicos e, em particular, na extensão de da penosidade do trabalho. Mais de 140 milhões de crianças têm idade suficiente para trabalharem de acordo com as normas internacionais estipuladas. No entanto, metade destas – 60 milhões – sofre danos, pois estão envolvidas no abuso das piores formas de trabalho infantil, das quais elas deveriam estar protegidas. Os restantes 80 milhões têm empregos razoáveis, quer nos países industrializados quer nos países em desenvolvimento (OIT, 2005).

**A incidência de trabalho infantil é maior na África, onde é conhecido que 41% das crianças entre os 5 e os 14 anos trabalham, comparativamente aos 21% na Ásia e os 17% na América Latina e nas Caraíbas. No entanto, com a sua elevada taxa populacional, a Ásia possui o maior número total de crianças trabalhadoras, cerca de 60% do total mundial. (UNICEF, 2005)**

#### **3.3.2.1. As Crianças na Economia Rural**

O trabalho nos campos é a área onde se encontram mais crianças a serem exploradas laboralmente. O estudo da OIT, publicado em 2000, indicou que 70% das crianças trabalhadoras, a nível mundial, estavam envolvidas na agricultura, na pesca, na caça e na floresta. Este facto reflecte a dominância da economia rural em muitos países em desenvolvimento.

**Mais de 1 em cada 10 crianças trabalhadoras do campo, rapazes e raparigas, afirmaram terem sido sexualmente abusadas por homens nas plantações, particularmente ao anoitecer, quando esperavam transporte para regressarem a casa.**

### 3.3.2.2. As Crianças na Economia Informal

Não são nas fábricas, mas nas ruas das cidades em desenvolvimento onde grande parte das crianças trabalhadoras urbanas podem ser encontradas. As chamadas crianças de rua, tão representadas na literatura internacional e em filmes de época, continuam a existir.

A orfandade, ou a separação da família por razões diversas, arrasta muitas vezes crianças inocentes para a violência das ruas urbanas. Uma forma de violência da qual podem ser alvo, para além do abandono a que são sujeitas e pela marginalidade com que são tratadas, é a exploração operada por adultos que se aproveitam da situação vulnerável em que as crianças se encontram.

### 3.3.2.3. As Crianças na Economia de Exportação

Este foi o tipo de trabalho que conduziu à mediatização do assunto: o trabalho infantil. O facto de crianças que vivem em países com menores condições económicas contribuírem com a exploração da sua mão-de-obra para a produção de exportações de artigos vendidos a baixo preço em países industrializados foi pela primeira vez publicitado em 1990.

Passado mais de uma década, a economia de exportação continua a envolver uma proporção de crianças trabalhadoras, com menos de 15 anos, apesar de estar a diminuir. Não estão disponíveis dados precisos, mas *“estima-se que cerca de 5% – representando 15 milhões de crianças – estejam envolvidas na produção de artigos quer manufacturados quer agrícolas, destinados à exportação”* (UNICEF, 2004).

### 3.3.2.4. As crianças trabalhadoras invisíveis

A exploração do trabalho das crianças, especialmente de raparigas, na esfera doméstica apresenta uma grande dificuldade na sinalização de tais situações. O que leva à comunicação de afirmações próximas a considerar que as crianças que executam trabalhos no domínio privado da casa de outrem, estão virtualmente invisíveis a agentes externos. As crianças que trabalham na casa de outras pessoas recebem agora mais atenção do que dantes, apesar de ainda não existir uma estimativa fiel do número de crianças trabalhadoras domésticas, a nível mundial.

Uma estimativa recente, divulgada pela UNICEF, realizada na Indonésia, sugere que 700 000 raparigas estão envolvidas neste tipo de trabalho naquele país. Na Etiópia, foi reportado em 2001 que as raparigas com menos de 14 anos empregadas como domésticas internas ganhavam apenas 1 dólar por

mês. Trabalhar enquanto serviçal na casa de alguém, especialmente serviçal interna, tem diferentes implicações para uma criança de 8 anos ou para uma jovem rapariga de 15 ou 16 anos.

Nas Filipinas, cerca de 10% das 300 000 crianças referenciadas como trabalhadoras domésticas têm idades compreendidas entre os 10 e os 14 anos. Noutras partes do mundo as crianças são impulsionadas para este tipo de trabalho antes de atingirem os 10 anos. Dados divulgados pela UNICEF, no relatório de 2005.

As crianças que se encontram a trabalhar em casa de outras pessoas são empregadas. No entanto, em muitos países isto é visto como uma forma de caridade em vez de emprego ou de exploração. Às crianças envolvidas raramente é dado um contrato formal de trabalho.

#### **3.4. A Educação no Combate à Exploração e ao Trabalho Infantil**

O trabalho infantil depende de diversos de carácter individual, cultural ou económico-social: as crianças de famílias pobres começam a trabalhar mais cedo do que os seus pares pertencentes a lares mais ricos; por outro lado, o género é um factor crucial, uma vez que as raparigas são desencorajadas a permanecer na escola após a puberdade e são arrastadas para a adultez muito mais cedo do que os rapazes, quer para trabalhar quer para casar.

A Declaração Universal dos Direitos Humanos afirma, no seu artigo 26, *“toda a pessoa tem direito à educação. A educação deve ser gratuita, pelo menos a correspondente ao ensino elementar fundamental. O ensino elementar é obrigatório (...).”* Os números não enganam, a actual geração de jovens é a maior da história. Em cada seis habitantes do planeta um tem idade compreendida entre os 10 e os 19 anos, e estamos a falar de cerca de mil milhões de adolescentes.

Em 2004, a UNICEF calculava que no mundo havia 115 milhões de crianças, com idades compreendidas entre os 5 e os 14 anos, que não frequentavam a escola e, aproximadamente o mesmo número, abandonava-a antes de completar a instrução primária. Ora, o contingente da mão-de-obra infantil alimenta-se, em grande parte, destes jovens. Àqueles crescem diversos milhões que procuram conciliar a frequência escolar com actividades laborais, com destaque para as raparigas. Muitas crianças e as suas famílias vêm a escola como um espaço sem condições para lhes abrir horizontes, melhorar as suas oportunidades ou reforçar as várias capacidades individuais. No

entanto, muitas outras famílias e comunidades não reconhecem à escola o papel preponderante que significa – enquanto fonte potenciadora de oportunidades – facto que conduz à não frequência escolar ou ao abandono precoce do ensino.

Contudo, a educação permanece como um trunfo seguro na prevenção do trabalho infantil e na ajuda ao combate à exploração sexual e ao tráfico de crianças. As raparigas que frequentam a escola estarão menos propensas a serem conduzidas para formas de exploração de trabalho fora de casa – e são também afastadas de deveres domésticos que poderão ser igualmente excessivos. As raparigas que tiveram acesso a uma educação de qualidade são menos vulneráveis às formas extremas de violência intra familiar, à exploração sexual e ao tráfico (World Economic Fórum, 2004).

Devido a preconceitos de carácter cultural, social e económico ainda hoje, das crianças que não frequentam a escola, em todo o mundo, as raparigas representam 2/3.

Porque o trabalho infantil tem frequentemente as suas raízes na pobreza, é necessário prestar apoio às famílias e comunidades mais pobres. Esse apoio poderá ser materializado, não só através de ajudas monetárias, mas também de educação dos adultos, em especial das mães. Se é verdade que um processo educativo prolongado reduz a probabilidade de abandono e pode impedir que a criança possa ser exposta precocemente ao trabalho, não é menos certo que os resultados duradouros produzidos nos jovens pela escolarização estejam directamente relacionados com o desenvolvimento de um sentimento de bem-estar pela escola.

Assim, a escola deve construir-se imbuída no seio de uma comunidade, de acordo com um processo identitário partilhado por todos os membros: alunos, professores, famílias e decisores. Só assim a escola, e por conseguinte a educação, acolherá aceitação e valorização junto dos principais beneficiários.

### **3.5. Proteger as Crianças contra o Trabalho e a Exploração**

O garante da protecção das crianças é posto em causa pelos números alarmantes atribuídos a situações de exploração do trabalho infantil. Perante tal facto, os países e as organizações interessadas, devem procurar adoptar novos mecanismos de luta a este flagelo, de modo a que não sejam perpetuadas as vítimas.

De acordo com as Nações Unidas (2003), as crianças só serão livres do trabalho infantil, do tráfico e da exploração sexual quando:

1. Os governos fizerem da protecção infantil uma prioridade;
2. As atitudes e práticas discriminatórias forem desafiadas e modificadas pelos media e pela sociedade civil;
3. Leis sejam implementadas e reforçadas;
4. Professores, profissionais de saúde, pais e todos aqueles que interagem com as crianças saibam como reconhecer e responder ao abuso infantil;
5. Forem dados informação e conhecimento às crianças;
6. Sistemas de monitorização adequados forem implantados de modo a documentarem ou a assinalarem a incidência dos abusos;
7. A equidade de género e os direitos das mulheres forem assegurados.

Por outro lado, a UNICEF (2003), na publicação *A world fit for children*, afirma que se deve tomar medidas imediatas e eficazes para assegurar a proibição e a eliminação das piores formas do trabalho infantil, enquanto matéria urgente. Entre estas medidas prioritárias estão as seguintes:

1. Providenciar a reabilitação e a integração social das crianças retiradas das piores formas de trabalho infantil, assegurando o livre acesso à educação básica e, quando apropriado e possível, ao treino vocacional.
2. Tomar passos necessários para uma assistência mútua na eliminação das piores formas de trabalho infantil através da cooperação internacional e/ou assistência, incluindo o apoio o desenvolvimento social e económico, de programas de erradicação da pobreza e da educação universal.
3. Elaborar e implementar estratégias para proteger as crianças de exploração económica e do seu envolvimento em trabalho considerado perigoso ou que possa interferir com a educação das crianças, ou que seja prejudicial à saúde das mesmas ou ao seu desenvolvimento mental, físico, moral ou social.

## **Educar para Proteger as Crianças do Mundo**

*“Education is the key to the new global economy, from primary school on up to life-long learning. It is central to development, social progress and human freedom.”*

**Kofi Annan**

### **4. O Direito à Educação: Uma Chave para a Liberdade**

Neste último capítulo, daremos especial enfoque à questão da educação. Como tem vindo a ser argumentado, a efectividade do cumprimento deste direito das crianças contribui de forma bastante positiva e significativa para diminuição do número de casos de trabalho infantil. De facto, ambos os fenómenos andam de mãos dadas, mas invertidamente. Ou seja, quando a educação é garantida a todas as crianças, o trabalho infantil é menos propenso a afectar essas mesmas crianças. Daí que seja difundida a ideia, amplamente aceite pela comunidade internacional, de que a educação deve ser considerada uma área chave de actuação.

*“A educação deverá ser reconhecida como o processo através do qual os seres humanos e as sociedades podem alcançar o seu verdadeiro potencial”*

**UNESCO**

A educação é um factor primordial para a redução da pobreza e do trabalho infantil e para a promoção da democracia, para a manutenção da paz e para o incremento dos índices de desenvolvimento humano. No entanto, apesar dos reconhecidos benefícios da educação, e de acordo com dados da UNESCO (2004) mais de 100 milhões de crianças em idade de escolarização primária,

a maioria raparigas, não frequentam a escola. Outros tantos milhares estão a ser ensinadas por pessoas não qualificadas, em salas de aula pouco equipadas com condições precárias, com risco para a sua saúde. A educação básica de qualidade deve ser uma batalha assumida em termos da concertação de esforços colectivos.

**1/3 de todas as crianças do mundo não completam os cinco anos de escolaridade, o mínimo para a literacia básica.**

#### **4.1. A Educação para Todas as Crianças**

O direito das crianças à educação é reconhecido por quase a totalidade dos países, à escala mundial. De facto, para os países que asseguram este direito os benefícios são substanciais. A educação é um instrumento considerável para acelerar o crescimento económico, aumentar sobrevivência da humanidade e para o alargamento da participação cívica e política da população.

Muitos progressos no domínio da educação são, numa primeira abordagem, satisfatórios. Segundo um relatório difundido pelas Nações Unidas em 2005, a frequência da escola primária progrediu dos 596 milhões para os 648 milhões em 2000, registando-se um aumento de 8.7%. A América Latina e as Caraíbas estão próximas de alcançar a universalidade da educação primária, com uma taxa de frequência similar à média dos países industrializados, 97%. Nos dados que figuram no mesmo relatório, a África Subsariana registou o maior aumento relativo (38%), juntamente com menores, mas significativos, avanços no Sul e Oeste Asiático (19%) e dos Estados Árabes (17%). Cinquenta e cinco países já alcançaram rácios de frequência acima dos 95% (equivalente à frequência primária universal), em 2001 (UN, 2005).

No entanto, estes dados parecendo animadores disfarçam problemas sérios. Apesar dos ganhos obtidos ao longo da década passada, estimadamente, 104 milhões de crianças em idade de escolarização primária ainda se encontravam fora da escola, na viragem do milénio.

Há, por isso, ainda muito para fazer de modo a assegurar que a educação se torne num direito efectivo para muitas populações.

## 4.2. A Educação e as Questões de Género

Sendo a educação um direito de todas as pessoas, tal significa que nenhuma rapariga, por vezes pelo simples facto de o ser, deve ver-lhe ser negado este direito. Para serem retiradas, com sucesso, as barreiras que impedem as raparigas de acederem à educação e de alcançarem uma instrução básica, as sociedades terão, inevitavelmente, que lidar com factores que são fundamentais para a qualidade de vida de toda a comunidade.

Como já foi referido, a educação das raparigas acarreta benefícios incalculáveis – quer para estas, enquanto cidadãs – uma vez que esses mesmos benefícios são estendidos a outras gerações ou a outros domínios do desenvolvimento humano: desde a saúde e o estatuto das mulheres até aos cuidados prestados na infância; desde a nutrição, a água e o saneamento ao empoderamento; desde a redução do trabalho infantil e de outras formas de exploração até à resolução pacífica de conflitos (World Economic Forum, 2004). Desta forma, em adição aos benefícios para as raparigas e para as mulheres, a educação é uma força positiva única, com um impacto bastante abrangente na sociedade e no desenvolvimento humano.

Entre os vários benefícios, a longo termo, da educação das raparigas, encontram-se, segundo o World Economic Fórum (2004):

1. Incremento do desenvolvimento económico: décadas de pesquisa têm fornecido provas substanciais da ligação entre a expansão da educação básica e o desenvolvimento económico – e a educação das raparigas tem tido um efeito ainda mais positivo.
2. Educação para a geração vindoura: se as raparigas escolarizadas se tornarem mães, elas estarão mais predispostas a enviarem os seus filhos para a escola. Deste modo, vão passando e multiplicando os benefícios da educação, quer para elas próprias quer para a sociedade, criando um efeito positivo intergeracional.
3. Efeito multiplicador: a educação tem um impacto em áreas para além da aprendizagem, estendendo uma influência positiva em muitos aspectos da vida de uma criança. Por exemplo, uma criança que frequente a escola terá mais predisposição a aprender o que precisa para ser saudável, incluindo como se poderá proteger das doenças.

4. Famílias mais saudáveis: um dos benefícios da educação das raparigas para a sociedade é o balanço que é realizado entre o tamanho da família e os recursos familiares disponíveis.
5. Diminuição da mortalidade maternal: mulheres que frequentaram a escola estarão menos propensas a morrer durante o parto.

Assim, seguindo as indicações do World Economic Fórum, o investimento que representa a educação das mulheres, traduz-se em benefícios a larga escala, para toda uma sociedade. Devendo assim, ser aplicados esforços no sentido de fazer da educação um direito cumprido na realidade.

### **4.3. Os Benefícios da Educação e a Erradicação do Trabalho e da Exploração Infantil**

Existe uma ligação muito próxima entre educação e trabalho infantil. A educação – particularmente a educação gratuita e obrigatória de qualidade que se estende até à idade mínima com que uma criança pode ingressar num emprego – é uma chave para prevenir o trabalho infantil. A educação tem uma dupla face, em relação ao trabalho, que se manifesta em benefícios adquiridos à entrada e à saída do sistema de escolarização. Por um lado, através da obrigatoriedade da frequência escolar básica, a educação retira as crianças do mercado que explora o seu trabalho; por outro lado, contribui igualmente para a aquisição de capacidades individuais necessárias para o emprego bem remunerado.

A escola, com a complexidade que lhe está intrínseca e com a vocação inerente, é um local onde as crianças podem ser alertadas para alguns riscos que estão inerentes à interacção com adultos sem escrúpulos. As habilitações adquiridas na escola podem conduzir directamente a um tipo de emprego bem remunerado que irá ajudar as crianças a saírem do ciclo de pobreza, no seio do qual nascem – e isso torna-as, assim como aos seus futuros filhos, menos expostas a situações de exploração.

A educação representa um investimento seguro, na medida em que, se tivermos em consideração a equidade de género e a capacitação das mulheres, os estudos levados a cabo neste domínio contam-nos que quando as crianças, especialmente as raparigas gozam, em pleno direito, dos benefícios da educação, é formada uma predisposição para que eduquem de

igual modo os seus filhos contribuindo, este gesto, para a redução de futuros números de crianças trabalhadoras, e portanto, não estarão contabilizadas entre o número de vítimas da exploração e da violação dos seus direitos.

Um outro aspecto que tem vindo a merecer ênfase, em termos da realização de estudos pelos organismos responsáveis, é o alcance de benefícios económicos com a erradicação do trabalho infantil. A eliminação do trabalho infantil é um investimento geracional, e deve reflectir-se num compromisso sustentável com a infância, tanto agora como no futuro. Assim, em contraposição às ideologias escravizantes das crianças que incitam a exploração do seu trabalho infantil, em nome dos lucros para o mercado, surgem os factos atestados por estes estudos recentes que demonstram que afinal, se for considerado o conceito de desenvolvimento sustentável, a eliminação mundial do trabalho infantil traz consigo benefícios económicos substanciais.

Segundo o estudo da OIT, *“Investir em todas as crianças: estudo económico dos custos e benefícios da erradicação do trabalho infantil”*, o custo de eliminar o trabalho infantil exigiria muito menos recursos que os investimentos na dívida externa ou no sector militar. O custo médio anual da eliminação do trabalho infantil, é estimado pelo estudo referido em 95 milhões de dólares, valor que equivale a cerca de 20% do gasto militar no mundo em, ou a 9.5% da dívida externa dos países em desenvolvimento.

De acordo com os autores deste estudo, os custos com a educação para a erradicação do trabalho infantil representam um investimento vantajoso, dado que cada ano de escolaridade até aos 14 anos implica um aumento de 11% de retornos futuros por ano, o que geraria benefícios que rondam os 5 biliões de dólares. O investimento necessário para garantir o acesso à educação representaria dois terços dos custos totais. Resta-nos concluir que a eliminação do trabalho infantil é um investimento muito benéfico, impactando junto das condições vivências das crianças, das suas famílias e da própria sociedade.

Apesar do reconhecido papel preponderante que é atribuído à educação para a eliminação do trabalho infantil, ou para a sua prevenção, a experiência conta-nos que nenhuma acção por si só, por mais bem intencionada que seja, elimina o trabalho infantil ou acaba com o mal infligido nas crianças. Em vez disso, são necessários conjuntos de acções coordenadas. Isto envolve: *“adoptar as políticas e leis adequadas; sinalizar as causas principais do trabalho infantil; prevenir que as crianças abandonem a escola e entrem precocemente no mundo laboral; um leque de actividades para proteger as*

*crianças que estejam já envolvidas no mundo do trabalho e, em alguns casos, dar-lhes apoio para as retirar de situações de trabalho que lhes sejam prejudiciais” (UNICEF, 2003).*

Uma mensagem chave difundida na Convenção das Nações Unidas para os Direitos da criança é que as crianças têm direito a dar voz às suas perspectivas acerca da matéria que as afecta, e de serem tidas em conta. Isto implica consultar as crianças envolvidas em iniciativas de eliminação do trabalho infantil para perceber os efeitos actuais das mesmas.

## **Conclusão**

Neste mundo,  
Nós vemos o respeito pelos direitos das crianças.  
Nós vemos o fim da exploração, do abuso e da violência.  
Nós vemos o fim da guerra.  
Nós vemos a promoção de cuidados de saúde.  
Nós vemos a erradicação do HIV/AIDS.  
Nós vemos a protecção do ambiente.  
Nós vemos o fim do ciclo vicioso da pobreza.  
Nós vemos a promoção da educação.  
Nós vemos a participação activa das crianças.

O testemunho das crianças na abertura da Sessão Especial da Assembleia Geral das Nações Unidas sobre Crianças, 8 de Maio 2002, entregue por Gabriela Azurduy Arrieta (Bolívia) e Audrey Cheynut (Mónaco), delegadas a representar o Fórum de Crianças.



*A vontade que salta ao eixo  
E um puto que diz não  
Se a “porrada” vier não deixo.*

*Um berlinde abafado na escola  
Um pião na algibeira sem cor  
E um puto que pede esmola  
Porque a fome lhe abafa a dor.*

**Ary dos Santos (Os putos)**



# **Rumo a um Turismo Apropriado para os Países em Desenvolvimento**

Sara Rodrigues e Matos



# Índice

<b>Introdução</b>	<b>411</b>
<b>1. O Turismo no Mundo</b>	<b>413</b>
1.1. Uma Indústria em Crescimento	413
1.2. Abordagens Conceptuais ao Turismo	415
<b>2. O Turismo nos Países em Desenvolvimento</b>	<b>419</b>
2.1. Países em Desenvolvimento: Conceptualização	419
2.2. Etapas de Desenvolvimento do Turismo nos Países em Desenvolvimento	420
2.3. Tendências e Perspectivas do Turismo nos Países em Desenvolvimento	421
2.3.1. O caso do Quênia	422
2.3.2. O caso do Chipre	423
<b>3. Rumo a um Turismo Apropriado para os Países em Desenvolvimento</b>	<b>425</b>
3.1. O Papel da Organização Mundial do Turismo na Promoção da Sustentabilidade	425
3.2. A Importância do Planeamento em Turismo	426
3.3. O Comércio Justo em Turismo	428
3.4. O Micro-Crédito	430
<b>Conclusão</b>	<b>433</b>
<b>Bibliografia</b>	<b>435</b>



## Introdução

No despertar para a globalização e para a necessidade de uma reestruturação económica, muitos países e comunidades lutam para redefinir e reconstruir a sua economia. Como forma de reduzir a pobreza e encorajar o desenvolvimento económico, governos e agências internacionais reconheceram o impacto positivo que o turismo pode trazer a um país em desenvolvimento, criando oportunidades económicas e contribuindo para a melhoria da qualidade de vida dos seus habitantes (Ecosoc, 2003).

Mas a importância da indústria do turismo não é apenas económica, como reconheceu a ONU (Organização das Nações Unidas) na Conferência de Manilha sobre o Turismo Mundial, em 1981, quando declarou que o turismo é considerado uma actividade essencial para a vida das nações dado os seus efeitos directos nos sectores social, cultural, educacional e económico das sociedades nacionais e nas suas relações internacionais (Assembleia Geral da ONU, 1981).

Neste trabalho, realizado no âmbito de um curso de formação sobre a ONU promovido pela Humana Global no ano de 2005, pretendemos explorar a importância do turismo nos países em desenvolvimento, tendo em conta o conceito de turismo apropriado (*appropriate tourism*) ou turismo alternativo. Isto quer dizer que não há um modelo único de desenvolvimento do turismo, porque cada país tem uma cultura, uma história, hábitos e recursos próprios da sua especificidade. Quando se fala em turismo nos países em desenvolvimento não se pode falar de um produto a aplicar de forma semelhante em todos os países, mas sim de estratégias e abordagens gerais como a sustentabilidade, o planeamento e a gestão segundo uma óptica produto-espço, o comércio justo e o micro-crédito, conciliando o sector público, o sector privado e as comunidade locais.

Assim, após uma breve abordagem ao crescimento generalizado do turismo no mundo, faremos uma análise das etapas específicas do desenvolvimento do turismo nos países em desenvolvimento nas últimas décadas e apresentaremos dois casos práticos de países em desenvolvimento para analisarmos se utilizam os seus recursos turísticos de uma forma apropriada: são eles, o Quênia e o Chipre. A escolha destes países justifica-se pelo facto de apesar de identificados como países em desenvolvimento, terem climas, culturas, áreas populacionais e áreas geográficas muito distintas. Explicaremos a importância do planeamento em turismo, fazendo alusão específica ao modelo de planeamento segundo uma óptica produto-espaço e finalizaremos com a descrição da importância do comércio justo e do micro-crédito como instrumentos complementares de desenvolvimento turístico e de combate à pobreza nos países em desenvolvimento.

## **1. O Turismo no Mundo**

O turismo está a mudar radicalmente, não só em termos conceptuais mas também como negócio. É encarado como uma ferramenta de desenvolvimento porque possui a capacidade de atrair formas de desenvolvimento urbano e sócio-económico para locais caracterizados por baixos índices de desenvolvimento mas também como um instrumento de paz mundial porque facilita a comunicação e o conhecimento entre povos. Para Powell (1978 cit. Murphy, 1985), não há melhor ponte entre pessoas, ideias, ideologias, culturas que viajar. Pode alimentar a compreensão dentro de um país ou entre países.

A ONU, na Declaração Universal dos Direitos do Homem, afirma que todos têm direito a descansar e a lazer incluindo férias remuneradas. Contudo, o turismo tem sido uma actividade fortemente concentrada nas nações mais industrializadas, e é ainda um luxo para aquelas menos industrializadas, que são, por isso, tendencialmente áreas receptoras.

### **1.1. Uma Indústria em Crescimento**

A origem do turismo confunde-se com a história da própria humanidade, mas foi apenas com o desenvolvimento tecnológico, as melhorias nos transportes e a crescente sofisticação dos meios de comunicação no séc. XX que se tornou fácil para as pessoas viajar com maior frequência e rapidez de um local para outro.

A par disto, as pessoas têm agora mais tempo e dinheiro para usufruir destas facilidades. “Até meados do séc. XIX, o tempo de trabalho podia atingir 14 horas diárias e muitas vezes não havia descanso mesmo aos domingos. Por isso, uma das principais conquistas sindicais foi a diminuição dos horários e do tempo de trabalho (...). Com a redução do tempo de trabalho, os

trabalhadores passaram a dispor de tempo livre para descanso ou prática de actividades de lazer ...” (Cunha, 2003: 373).

Esta tendência transformou o turismo numa indústria com capacidade de gerar receitas, criar emprego e promover o desenvolvimento através de um planeamento e gestão adequados. O seu potencial de crescimento é hoje por demais evidente, sendo considerada uma das maiores indústrias do mundo.

Actualmente, mesmo perante um cenário mundial de recessão económica, uma crise de segurança internacional relacionada com grandes catástrofes naturais e ataques terroristas em todo o mundo, e uma crise de saúde relacionada com doenças como o “Síndrome Respiratória Aguda Grave” e a gripe das aves, poder-se-ia pensar que o negócio das viagens e do turismo entraria em declínio. A verdade é que após um decréscimo de 0,5% nas chegadas dos turistas internacionais em 2001 (OMT, 2003), como consequência do ataque de 11 de Setembro às Torres Gémeas e ao Pentágono em Nova Iorque, a maioria das pessoas optou por continuar a viajar, e já nos primeiros sete meses do ano de 2005, foram registadas 460 milhões de chegadas de turistas internacionais em todo o mundo. Isto representa um aumento de c. de 25 milhões de chegadas comparando com o respectivo período de 2004, o que equivale a um crescimento de 5,9% (OMT, 2005a).

**Quadro 1. Chegadas de turistas internacionais e receitas turísticas por região em 2003**

<b>Regiões</b>	<b>Chegadas (milhões)</b>	<b>Receitas (milhões de dólares)</b>
África	30,7	14,4
Américas	112,5	114,5
Ásia/Pacífico	112,9	88,9
Europa	399,3	285,0
Médio Oriente	28,7	13,9
Sudeste Asiático	6,7	6,5
<b>Total Mundial</b>	<b>698,0</b>	<b>523,2</b>

Apesar das tendências de concentração e regionalização nos países mais desenvolvidos, nomeadamente na Europa, como podemos ver no quadro 1, o turismo é já uma fonte de receitas muito importante considerado como a actividade económica do futuro e um passaporte para o desenvolvimento (OMT, 2005a).

## 1.2. Abordagens Conceptuais ao Turismo

Reconhecendo a profusão de definições de turismo, que podem ser tantas quantos os turistas, que por sua vez são tantos quantos os motivos para viajar (Murphy, 1985), não só os governos nacionais, mas também as empresas, os grupos de interesse, os académicos, as comunidades locais e as associações, sentiram necessidade de estabelecer padrões estatísticos adequados que permitissem facilitar a análise de mercados, medir a eficácia das estratégias de *marketing*, facilitar o investimento, desenvolver os recursos humanos, realizar previsões, permitir comparações, definir políticas (OMT, 1995). O objectivo tornou-se, portanto, definir uma linguagem comum de entendimento, que permitisse comparar o turismo, a nível nacional, com outras actividades económicas, e a nível internacional, entre países.

A Organização Mundial do Turismo (OMT), agência especializada criada pela ONU na década de 1970, tem funcionado como um fórum global de discussão de políticas para o turismo e é hoje uma importante fonte de know how prático na área do turismo (OMT, 2005c). Ao mesmo tempo, tem tido um papel essencial no estabelecimento de conceitos, definições e classificações do turismo, o que não se tem verificado ser uma tarefa pacífica, dada a sua natureza multidisciplinar.

Coloquialmente, lazer, recreação, viajar e turismo são usados como sinónimos e facilmente substituíveis (VANHOVE, 2005), pelo que se torna pertinente a sua conceptualização.

O lazer é o tempo disponível após satisfazer as necessidades de existência (comer e dormir) e de subsistência (trabalho). Quando realizamos efectivamente alguma actividade durante esse tempo, estamos a falar de recreio. O turismo é uma das actividades que podemos desenvolver durante esse tempo, na medida em que compreende as actividades das pessoas que viajam e permanecem fora do seu ambiente habitual por não mais que um ano consecutivo, por motivos de lazer, negócio ou outros não relacionados com o

exercício de uma actividade remunerada no local visitado (OMT, 1995). Viajar, por seu lado, implica uma deslocação, como forma de o viajante cumprir as suas motivações. Mas nem sempre essas viagens são turísticas porque viajamos de casa para o trabalho, do trabalho para as compras, do campo para a cidade, mesmo durante o próprio trabalho, usufruindo, por isso, de uma actividade remunerada e sem sair do nosso ambiente habitual quotidiano – e isso segundo a OMT não é turismo.

Figura 1. **Conceitos de Viajante, Visitante, Turista e Excursionista**



Fonte: OMT

A hierarquização dos conceitos de viajante, visitante, turista e excursionista de acordo com a figura 1 permite a sua definição de acordo com o descrito no quadro 2:

**Quadro 2. Conceitos de viajante, visitante, turista e excursionista**

<b>Conceito</b>	<b>Definição</b>
<b>Viajante</b>	Qualquer pessoa numa viagem entre dois ou mais países ou duas ou mais localidades dentro do seu país de residência habitual.
<b>Visitante</b>	Toda a pessoa que viaja para outro local fora do seu ambiente habitual por menos de 12 meses e cujo principal motivo de viagem é outro que não o exercício de uma actividade remunerada no país visitado.
<b>Turista</b>	Todo o visitante que fica pelo menos uma noite no local visitado.
<b>Excursionista</b>	Todo o visitante que não pernoita no local visitado.

Fonte: OMT: Mcinstosh *et al* (1990)



## **2. O Turismo nos Países em Desenvolvimento**

Apesar das potencialidades de crescimento e desenvolvimento económico, social e cultural que, de uma forma geral, do turismo advêm, há grandes diferenças na forma como os recursos turísticos são utilizados de forma competitiva no mercado internacional, por países desenvolvidos e por países em desenvolvimento. Sabemos que os países desenvolvidos são países tendencialmente emissores – em termos de mercados de origem, o turismo internacional ainda está relativamente concentrado nos países industrializados da Europa, Américas, Ásia Oriental e Pacífico (OMT, 2003) – e que os países em desenvolvimento, porque as pessoas não têm rendimento disponível para satisfazer as necessidades de lazer – por vezes nem as necessidades de existência (comer e dormir) e/ou subsistência (trabalhar) – são tendencialmente países receptores.

### **2.1. Países em Desenvolvimento: Conceptualização**

Não há uma convenção definida para a designação de países ou áreas desenvolvidos/as ou em desenvolvimento no sistema das Nações Unidas. De uma forma geral, o Japão na Ásia, o Canadá e os Estados Unidos na América do Norte, a Austrália e a Nova Zelândia na Oceânia e a Europa são consideradas regiões ou áreas desenvolvidas. Nas estatísticas do comércio internacional, a “Southern African Customs Union” é também encarada como uma região desenvolvida e Israel como um país desenvolvido; os países emergentes da antiga Jugoslávia são países em desenvolvimento; e os países da Europa de Leste e da antiga URSS na Europa não são incluídos nem nas regiões desenvolvidas nem em desenvolvimento, são países em transição (ONU, 2006).

Mesmo dentro dos países em desenvolvimento, porque o nível de desenvolvimento de países como a Somália ou a Etiópia não é o mesmo que o do Brasil ou o do México, houve necessidade de criar o conceito de Países Menos Desenvolvidos, que segundo a ONU caracteriza, neste momento, 50 países<sup>1</sup>.

Mas a literatura é profícua em terminologias, ao distinguir o Norte do Sul, os países industrializados dos não-industrializados, o Terceiro Mundo do Primeiro Mundo, os países ricos dos países pobres. Para efeitos deste trabalho, aplicaremos o conceito de país em desenvolvimento àqueles indicados pela Divisão de Estatísticas da ONU (2005a) como tal, pois se por um lado é nos países em desenvolvimento que se pode falar de turismo como política de desenvolvimento, são os países menos desenvolvidos que necessitam de estratégias e apoios específicos para utilizarem os seus recursos turísticos como plataforma de desenvolvimento global.

## 2.2. Etapas de Desenvolvimento do Turismo nos Países em Desenvolvimento

Para autores como Aderhold e Vielhaber (1981, cit. Gössling, 2000), o turismo nos países em desenvolvimento pode ser dividido em quatro fases.

Na primeira fase, de optimismo (1960–70), o número de visitantes sofreu um incremento significativo devido ao crescimento da aviação civil.

Na segunda fase (1970–1980), os mais críticos argumentavam que os benefícios para os países em desenvolvimento eram muito fracos, com impactos sócio-culturais e ambientais negativos sobre as comunidades locais.

A terceira fase (1980–1990) caracterizou-se por uma certa ambiguidade, pois ao mesmo tempo que os impactos negativos se tornavam demasiado óbvios e as comunidades locais criavam resistências, surgiram importantes instrumentos de planeamento e gestão, como a densidade de visitantes aceitável e as capacidades de carga máximas. A capacidade de carga, tida

<sup>1</sup> Afeganistão, Angola, Bangladesh, Benim, Butão, Burkina Faso, Burundi, Cambodja, Cabo Verde, República Central Africana, Chade, Comoros, República Democrática do Congo, Djibouti, Guiné Equatorial, Eritreia, Etiópia, Gambia, Guiné, Guiné Bissau, Haiti, Kiribati, República Democrática do Lao, Lesoto, Libéria, Madagáscar, Malawi, Maldivas, Mali, Mauritânia, Moçambique, Myanmar, Nepal, Níger, Ruanda, Samoa, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Ilhas Salomão, Somália, Sudão, Timor-Leste, Togo, Tuvalu, Uganda, República Unida da Tanzânia, Vanuatu, Líbano e Zâmbia (ONU, 2005).

como o número máximo de turistas que podem estar num determinado local e num determinado período, por forma a que o ambiente, as experiências turísticas e a comunidade local não sofram consequências indesejadas surge com o crescimento de importâncias de abordagens como o ecoturismo e filosofias como a sustentabilidade.

Aqui emerge a quarta fase, do “novo optimismo” (1990), caracterizada pelo turismo sustentável e pela ideia que o planeamento pode e deve evitar os indesejados impactos negativos, maximizando os benefícios de entrada de rendimentos estrangeiros, a criação de emprego, a construção ou restauração de infraestruturas, o financiamento de áreas protegidas, entre outros. Gössling (2000) afirma mesmo que “actualmente, o ecoturismo é a abordagem mais viável ecológica e socioeconomicamente.”

### 2.3. Tendências e Perspectivas do Turismo nos Países em Desenvolvimento

“Também nos países em desenvolvimento, excluindo os Novos Países Industrializados (NPI) asiáticos<sup>2</sup>, o turismo tem crescido rapidamente, com 112 milhões de chegadas, o que significa mais de 16,2% das chegadas de turistas internacionais em todo o mundo e representa, em termos de receitas, uma fatia ainda maior do total mundial, com 19,3%, 100 mil milhões de dólares. Estes dados permitem-nos falar em “novos países turísticos” (OMT, 2005d).

Mas quando fazemos uma análise por país, constatamos que se verifica nos países em desenvolvimento, a mesma tendência que no caso do turismo mundial: a concentração dos fluxos turísticos em determinado país ou região. Como podemos ver pelo quadro 3, na Ásia, só a Tailândia consegue alcançar um maior número de chegadas e receitas que todos os países do Sudeste Asiático juntos<sup>3</sup>. Marrocos e Tunísia alcançaram um maior número de receitas que os países da África Central, Oriental e Ocidental.

2 Hong Kong, República da Coreia, Ilha Formosa, Singapura, Indonésia, Malásia, Filipinas e Tailândia.

3 Afeganistão, Butão, Índia, Irão, Maldivas, Myanmar, Nepal, Paquistão e Sri Lanka.

**Quadro 3. Comparação do peso dos países em desenvolvimento por país e por região**

<b>País ou Região</b>	<b>Chegadas (milhares)</b>	<b>Receitas (milhões de \$US)</b>
Tailândia	10.082	7.822
Sudeste Asiático	6.673	6.509
Marrocos e Tunísia	9.666	4.804
África Central	670	171
África Oriental	7.647	2,720
África Ocidental	2.695	1.366

Fonte: OMT, 2004

Assim, o que os números indicam é que se a tendência global é de crescimento, esse mesmo crescimento está desigualmente distribuído, havendo ainda um longo caminho a percorrer para tornar o turismo uma indústria “responsável e sustentável, acessível a todos no quadro do direito que qualquer pessoa tem de utilizar o seu tempo livre em lazer ou viagens, e no respeito pelas escolhas sociais de todos os povos”, como proclamado no Código Mundial de Ética do Turismo em 1999 (OMT, 1999: 2) e constatado nos casos práticos que se seguem.

### **2.3.1. O Caso do Quênia**

Desde os anos 30 do séc. XX que aventureiros ricos e privilegiados se dirigem ao Quênia para expedições fotográficas ou para gozar o sol das praias em torno de Mombassa e Malindi. Com o crescimento da aviação civil nos anos 70 do séc. XX, as viagens de longo curso tornam-se mais baratas e acessíveis e o crescimento do turismo no Quênia foi inevitável. Hoje, a combinação da sua vida selvagem e das suas praias junto ao Oceano Índico fazem do turismo no Quênia, um produto com características únicas ao nível mundial, e à frente do café e do chá, o sector nacional que mais receitas internacionais gera.

O turismo de safari era já a aposta do Quênia mesmo antes da independência do país em 1963. O governo criou parques nacionais e reservas de vida selvagem (o Ministro do Turismo é também o Ministro da Vida Selvagem), o que permitiu a criação de postos de trabalho (9% dos activos, actualmente), o aumento de receitas da Balança de Pagamentos e o incremento da procura noutros sectores da economia.

Comunidades locais como a de *Watamu Village* (MIGOT-ADHOLLA, 1989) começaram a beneficiar de rendimentos mais elevados e infraestruturas mais modernas, mas depararam-se com problemas como a prostituição, formas de vestir embaraçosas (ocidentalizadas, visto que a maioria do seu mercado é escandinavo), homossexualidade, perda de barcos de pesca e de acesso à praia (numa população que vivia da pesca).

Também os hotéis construídos ao longo da costa, as infraestruturas de restauração, lazer e outras – dois aeroportos internacionais e várias estradas – trouxeram os operadores turísticos e criaram dependência de investimentos estrangeiros mas atraíram homens de negócios que se deslocam para a realização de Congressos e outros eventos ao longo de todo o ano.

Migot-adholla acredita que a combinação de um turismo de praia com um turismo de vida selvagem constitui o turismo apropriado para o Quênia, na medida que concilia os interesses das populações indígenas, do governo e do sector privado.

### **2.3.2. O caso do Chipre**

A ideia defendida por Sharpley (2003) é comum aos dois casos práticos analisados: o papel do turismo como agente de desenvolvimento de países em desenvolvimento é virtualmente universal, pois a dependência do exterior de operadores turísticos, linhas aéreas ou cadeias de hotéis, é perigosa e pode colocar esse desenvolvimento em causa. Não é contudo, segundo o autor, consequência inevitável desse desenvolvimento turístico.

Desde a sua independência em 1960, que o desenvolvimento do turismo no Chipre tem sofrido avanços e recuos. Até 1974, a ilha de Chipre era vista como um grande destino turístico mediterrânico de sol, com taxas de crescimento de chegadas médias anuais na ordem dos 20% e taxas de crescimento das receitas na ordem dos 22%. O principal mercado era britânico, a procura era sazonal e o objectivo era a rentabilização dos recursos naturais. Não surpreendentemente, talvez, o primeiro período do desenvolvimento turístico coincidiu com o rápido crescimento da economia da ilha (Sharpley, 2003).

Depois da invasão da Turquia em 1974, a destruição de hotéis e aeroportos teve um impacto devastador na economia, nomeadamente na actividade do turismo. Mas notavelmente, a taxa de crescimento das chegadas internacionais cresceu, entre 1976 e 1989, c. de 700%. Com a tensão no Médio Oriente em 2002 é que se constata uma queda de 10% a 15% nas chegadas. O Chipre permanece um destino de sol-praia, gerador de um turismo de massas, potenciado pela companhias aéreas *charter*, pela criação de *resorts* e pela popularidade de *Agia Napa* como centro importante da vida nocturna.

Como catalisador da economia da ilha, o turismo potenciou o sector da construção, as comunicações, os transportes, e revitalizou a agricultura, a indústria e o artesanato. Mas depara-se hoje com desafios que a abordagem de um turismo apropriado deve combater: a sazonalidade das chegadas internacionais, a dependência do mercado britânico, a maioria dos hotéis são de média categoria e concentram-se nas zonas costeiras e a pressão sobre os recursos naturais está descontrolada.

Mas o que Sharpley (2003) defende é que, no caso do Chipre, o turismo de massas, e não o turismo sustentável ou de qualidade, é que é a resposta mais apropriada. O que o governo deve fazer é promover um controlo e gestão locais, reduzindo a dependência de operadores turísticos estrangeiros.

Segundo o autor, a questão da dependência foi exacerbada não pelo desenvolvimento do turismo de massas mas pela incapacidade de as autoridades o gerirem efectivamente. Mais ainda, deve utilizar os recursos turísticos que tem, que são o sol e a praia – pois não tem locais culturais suficientes para atrair um número suficiente de turistas de qualidade.

Na verdade, tem sido o turismo sol-praia, principalmente costeiro, que tem potenciado o desenvolvimento da economia cipriota. O turismo de qualidade, em oposição, pode levar a gastos por turista mais elevados e reduzir os impactos ambientais, mas restringe o crescimento nas chegadas, o que gera inevitavelmente, um impacto nos níveis de emprego, de crescimento noutros sectores da economia, e em última análise, no desenvolvimento contínuo.

### **3. Rumo a um Turismo Adequado para os Países em Desenvolvimento**

*O turismo adequado é um turismo que não põe em causa a sociedade ou a cultura; de tal forma que o nível de desenvolvimento do turismo é “adequado” para as necessidades do país.*

**Willibald Pahr**, ex-Secretário Geral da OMT

É reconhecida a contribuição do conceito de sustentabilidade para a definição do conceito de turismo adequado. O que exploramos no capítulo seguinte é a importância de incluir nesse conceito, a imprescindibilidade de ferramentas como o planeamento segundo uma óptica produto-espaço e as filosofias do Comércio Justo e do Micro-Crédito.

#### **3.1. O Papel da Organização Mundial do Turismo na Promoção da Sustentabilidade**

Hoje em dia, são muitos os governos e as agências internacionais que reconhecem a importância do desenvolvimento sustentável como conceito essencial na abordagem que se faz do turismo. Em Joanesburgo, em 2002, no *World Summit on Sustainable Development*, a OMT lançou uma iniciativa que almejava usar o turismo sustentável como força para a eliminação da pobreza e de promoção da cultura da paz, o ST-EP (*Sustainable Tourism – Eliminating Poverty*), que baseia as suas estratégias em quatro componentes essenciais (OMT, 2005b):

1. Uma Fundação Internacional que atrai financiamentos de pessoas de negócios, filantropos e governos.
2. Uma base de investigação que identifica as ligações, os princípios e os modelos a aplicar.

3. Uma abordagem operacional que incentiva e promove boas práticas entre empresas, consumidores e comunidades.
4. Um Fórum anual que reúne *stakeholders* públicos, privados e a sociedade civil.

O conceito de desenvolvimento sustentável divulgado pelo *Relatório Bruntland* em 1987, evidencia a consciência que os recursos são limitados e finitos, e que por isso, devemos usufruir deles satisfazendo as necessidades presentes mas não descuidando as necessidades futuras. Segundo a OMT, o desenvolvimento de um turismo sustentável reconhece a necessidades dos turistas actuais e das comunidades receptoras, enquanto protege e valoriza oportunidades para o futuro. Permite a gestão de todos os recursos de forma que as necessidades económicas, sociais e estéticas possam ser preenchidas enquanto se assegura a integridade cultural, os processos ecológicos essenciais, a diversidade biológica e os sistemas de apoio da vida (Ecosoc, 2003).

Assim, o que a OMT propõe é a substituição do actual sistema por um outro designado de *pro-poor tourism*, que valoriza o desenvolvimento sustentável numa perspectiva de combate à pobreza e reorienta os benefícios económicos do turismo directamente para os mais pobres, através das seguintes estratégias (OMT, 2005d):

1. Emprego dos mais pobres nas empresas turísticas.
2. Fornecimento de produtos e serviços pelos mais pobres a empresas do sector.
3. Venda directa de produtos e serviços pelos mais pobres aos turistas.
4. Criação e gestão de empresas de turismo pelos mais pobres.
5. Criação de taxa de turismo para os mais pobres.
6. Acções voluntárias por parte de empresas turísticas e turistas.
7. Investimento em infraestruturas básicas que desenvolvam o turismo enquanto delas os mais pobres beneficiam.

### **3.2. A Importância do Planeamento em Turismo**

Sem planeamento, o crescimento do turismo, por si só, será impotente para gerar sustentabilidade e promover a paz e a riqueza dos países em desenvolvimento. Os impactos negativos do turismo podem ocorrer a nível físico

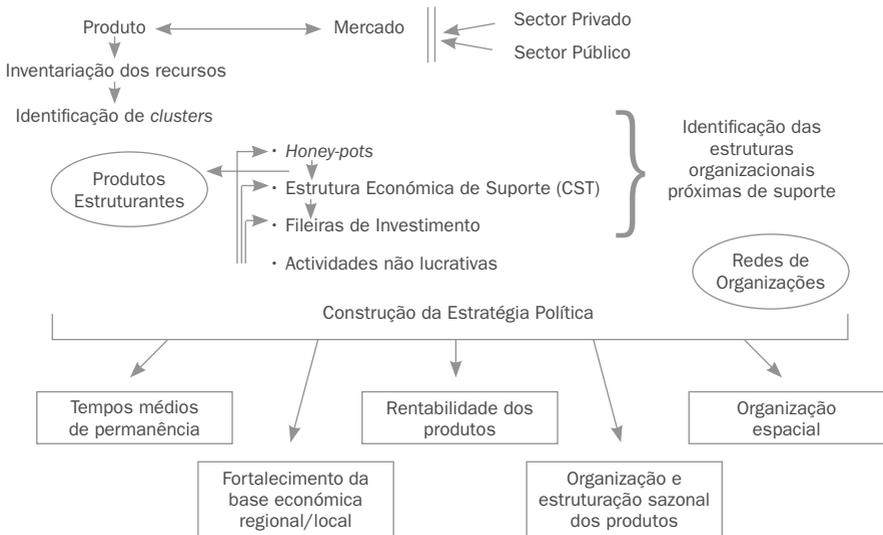
(poluição), humano (a comunidade local não aprecia a presença dos turistas), do marketing (não há uma imagem clara e definida da área-destino por forma a chegar ao mercado potencial), organizacional (falta de apoio das autoridades públicas) e outros (forte sazonalidade). Só com um planeamento cuidadoso, parcerias positivas entre os sectores público e privado, que evidenciem uma preocupação pelos impactos sociais, económicos e ambientais e uma perspectiva clara de um turismo responsável é que os países podem usar estratégias para o turismo como uma importante ferramenta de desenvolvimento.

O que é necessário é que os países definam um tipo de turismo apropriado, que siga estratégias de planeamento e gestão turística coincidentes com os recursos existentes. A partir do conhecimento rigoroso dos recursos existentes, serão identificados os *clusters* de oferta, que permitirão colocar no mercado, produtos estruturados com valor comercial. Para além disso, é fundamental que o espaço da oferta seja hierarquizado, priorizado e estruturado para que se definam os *honey-pots* de cada um dos espaços. Estes serão motores de atracção de visitantes e permitirão definir marcas e sub-marcas que funcionarão como projectos-âncora<sup>4</sup> (Costa, 2001).

O que acontece é que as organizações do turismo são normalmente criadas de acordo com fronteiras administrativas segundo propósitos burocráticos, não permitindo a existência de produtos turísticos viáveis, bem identificados, distintos e únicos que potencializem os negócios à sua volta. A nova estruturação do sector do turismo segundo uma óptica “produto-espaço” permitirá criar territórios baseados em determinados produtos e não segundo critérios administrativos (Costa, 2006) ou outros, como podemos ver na figura 2.

4 Projectos ancorantes do desenvolvimento são aqueles que evidenciam capacidade para criar polarizações de negócios e/ou actividades, e de conduzir à criação, ou estruturação, de clusters organizados de oferta conducentes ao aparecimento de fileiras de investimento e/ou consolidação de sub-marcas dentro da região (Portela, 1999).

**Figura 2. Modelo para uma nova estruturação do sector do Turismo segundo uma óptica “produto-espaço”**



Fonte: Costa, 2001

### 3.3. O Comércio Justo em Turismo

O movimento do Comércio Justo consolidou-se na Europa nos anos 60 do séc. XX como forma de permitir aos consumidores dos países ricos adquirir artigos de países em desenvolvimento, produzidos segundo princípios de respeito pelos direitos humanos e pelo ambiente. Como alternativa ao comércio convencional, que privilegia critérios económicos, o Comércio Justo rege-se sobretudo por valores éticos. É que enquanto 17% da população mundial consome mais de 80% dos recursos disponíveis, os restantes 83% sobrevivem com menos de 1/5 (Network of European Worldshops, 2005).

Mais ainda, quando os países em desenvolvimento exportam para países mais ricos têm que pagar pautas aduaneiras e outras tarifas que podem chegar a ser quatro vezes maiores que aquelas encontradas pelos países ricos. E essas barreiras custam aos países pobres 100 mil milhões de \$US por ano – o dobro do que eles recebem em ajuda (Wikipedia, 2005).

Há organizações como a *Solidaridad Internacional* (Espanha) ou *The Day Chocolate Company* (Reino Unido) que importam os produtos dos produtores (do Sul) e os tornam acessíveis aos consumidores (do Norte) através das Lojas do Mundo (como na Humana Global, em Portugal) que vendem café, cacau, chá, mel, açúcar, bananas e sumo de laranja, produtos que têm já a certificação e rotulagem *Fair Trade*. Em 2001 estimava-se existirem na Europa, América do Norte, Japão, Austrália e Nova Zelândia, cerca de 43.000 supermercados e 70.000 outros pontos de venda convencionais com produtos de Comércio Justo (FTTSA, 2005).

Em Portugal, o Comércio Justo ganhou um impulso significativo quando, em 2001, nasceu a Coordenação Nacional de Comércio Justo (CPCJ) com o objectivo de concertar os esforços de organizações de norte a sul do país – desde associações juvenis a cooperativas de consumo.

O Comércio Justo em Turismo, por seu lado, implica assegurar que as pessoas cuja terra, recursos naturais, trabalho, conhecimento e cultura são usados para actividades turísticas, beneficiem realmente do turismo. As actividades e os serviços turísticos são promovidos e prestados com a colaboração das comunidades locais que daí retiram vantagens sociais, culturais e financeiras. Este tipo de turismo deve igualmente assegurar uma remuneração justa para todos os trabalhadores, produtores e operários que garanta a satisfação das suas necessidades básicas: saúde, educação, habitação e protecção social.

Em 1999, a *Tourism Concern*, uma organização sediada em Londres, iniciou a *International Network on Fair Trade in Tourism* que se centrava principalmente na investigação, defesa e partilha de informação. Em Junho de 2002, a marca registada *Fair Trade in Tourism* foi oficialmente lançada na África do Sul; em Outubro de 2003 foram acreditados os primeiros utilizadores da marca registada.

A FTTSA (2005) promove férias a determinados locais na África do Sul (quintas, parques e reserva naturais) com o objectivo de fornecer ao turista, cada vez mais exigente e sofisticado, uma oportunidade para relaxar e conhecer a comunidade local, perceber questões sociais e dançar ao som dos ritmos africanos.

A operadora de viagens *AmerikaVentures*, fundada em 1996, promove a reflorestação e outros projectos de desenvolvimento local nas suas várias viagens pelas Américas. Segundo a empresa, cada um dos nossos viajantes, a seguir à sua reserva, recebe um “Ficheiro do Viajante”. Este documento detalhado

informa o viajante sobre todos os aspectos da viagem e descreve os projectos de apoio local específicos dessa viagem (Amerikaventures, 2005).

A importância do Comércio Justo em Turismo é evidenciada pelos dados apresentados pela FTSA (2005), segundo a qual:

1. 67% dos Cidadãos quer que as empresas ultrapassem o seu papel de geradoras de lucro, contribuintes e empregadoras e contribuam para o bem comum;
2. 65% dos turistas britânicos gostaria de saber como apoiar a economia local e preservar o ambiente para se comportar de forma responsável quando forem de férias;
3. 52% dos turistas britânicos pensa que é importante que os seus planos de viagem beneficiem as pessoas que vivem nas áreas-destino – através de empregos e oportunidades de negócio;
4. 53% dos viajantes americanos diz que a experiência de viajar é engrandecida quando aprendem o mais possível sobre os costumes locais e a sua cultura;
5. 95% dos turistas suíços considera o aspecto da cultura local como o mais importante na escolha do local de férias.

A par de estratégias de gestão e planeamento turísticos, o comércio justo em turismo pode contribuir para a prevenção dos impactos negativos que a sobre comercialização do turismo pode provocar, implementando uma estratégia de *pro-poor tourism*.

### **3.4. O Micro-Crédito**

O papel do sector do micro-crédito é reconhecer as necessidades de financiamento e mitigar o problema de acesso aos empréstimos bancários. Os mais pobres deveriam ser os principais beneficiários do micro-crédito, visto que não têm acesso ao sistema bancário tradicional porque representam um risco e não podem oferecer garantias bancárias. Em quase todos os países pobres, menos de 20% da população usa bancos (OMT, 2005d).

Os princípios que estão na base do micro-crédito são a solidariedade, que se baseia na metodologia do grupo, e implica que caso uma pessoa falhe no pagamento, as outras têm que o assegurar<sup>5</sup> e a cobertura dos custos com juros, que permite às instituições de micro-crédito não depender de ajuda internacional.

Segundo dados de 2003, como podemos ver no quadro 4, as instituições de micro-crédito referiam a existência de 81 milhões de clientes, de entre os quais 55 milhões eram muito pobres quando solicitaram o primeiro empréstimo.

#### Quadro 4. Programas de Micro-crédito e Clientes

Regiões	Programas	N.º de clientes activos (milhares)	N.º de clientes muito pobres (milhares)
África	919	6 438	4 725
Ásia	1 603	71 585	48 797
América Latina	261	2 519	1 121
Médio Oriente	30	106	54
<b>Sub-total Países em Desenvolvimento</b>	<b>2 813</b>	<b>80 649</b>	<b>54 698</b>
América do Norte	48	53	24
Europa e NPI	70	165	62
<b>Total</b>	<b>2 931</b>	<b>80 868</b>	<b>54 785</b>

Fonte: OMT, 2005d

A importância do micro-crédito permite-nos pensar na possibilidade de o alargar as diversas actividades económicas, nomeadamente o turismo. Por exemplo, em Marrocos, mais de 1000 micro-créditos, segundo dados do *PlaNet*

<sup>5</sup> Esta técnica permite evitar o não-pagamento porque as pessoas que constituem o grupo são, muitas das vezes, vizinhos próximos.

*Finance*<sup>6</sup>, foram concedidos para actividades ligadas ao turismo rural, permitindo a construção de casas rurais, a formação de guias turísticos, a criação de serviços de *catering* e comércio dos produtos locais e o desenvolvimento de actividades indirectas, principalmente artesanato (OMT, 2005d).

A *Zakoura MicroCredit Foundation* tem como principais clientes, mulheres que de outra forma não teriam acesso a qualquer tipo de crédito. Assim, ao mesmo tempo que financia os seus projectos com micro-crédito, providenciam-lhes conselhos, formação e apoio à gestão.

Actualmente, a Fundação financia 342 projectos rurais em diversas regiões do país, impedindo desta forma o êxodo rural e fomentando o desenvolvimento económico local. O máximo concedido a cada micro-empresário são 2000 euros. Neste sentido, segundo a *PlanetFinance*, o micro-crédito não pode ser a única fonte de financiamento para garantir a sustentabilidade destes projectos, sendo por isso necessária a promoção de sinergias entre os governos nacional e regional e as associações de micro-crédito. Não só como forma de garantir financiamentos alternativos, mas também de desenvolver uma estratégia de planeamento e gestão mais holística que inclua a construção de infra-estruturas como estradas, redes de esgotos e de água potável.

<sup>6</sup> *PlaNet Finance* é uma organização de solidariedade internacional cuja missão é reduzir a pobreza em todo o mundo através do desenvolvimento do micro-crédito.

## Conclusão

Muitas são as informações estatísticas e qualitativas sobre o crescimento e o desenvolvimento generalizado do turismo em todo o mundo. Mas apesar das potencialidades, as contradições e barreiras com que se deparam países em desenvolvimento, são ainda evidentes, nomeadamente no que diz respeito à dependência de ajuda estrangeiras (que alguns chama de novo colonialismo), polarização sócio-económica e espacial, poluição e destruição ambiental, alienação cultural, e perda de identidade social entre as comunidades.

As taxas de controlo estrangeiro sobre os recursos são elevadas, os rendimentos provenientes do turismo não contribuem para o desenvolvimento local e não são constantes dados os problemas da sazonalidade e da sobrelotação das infra-estruturas. Mas a maioria destes problemas deriva do facto de muitos países em desenvolvimento pretenderam “copiar” produtos turísticos que fizeram ou fazem sucesso num outro país ou região.

O turismo não é panaceia para todos os problemas, mas poderá certamente gerar muitos benefícios e a muitos níveis, desde que se definam abordagens concertadas rumo a um turismo apropriado para cada país. Importante será desenvolver estratégias de planeamento e gestão que garantam o controlo sustentável do desenvolvimento económico, social, cultural e ambiental do país, promovendo-o como destino seguro, com acessibilidades e outras facilidades, e com pessoas afáveis e simpáticas, assegurando, ao mesmo tempo, que esses benefícios sejam realmente orientados para quem mais precisa.

Neste sentido, as abordagens propostas pela OMT, nomeadamente o Programa *ST-EP – Sustainable Tourism – Eliminating Poverty*, conjuntamente com as filosofias do Comércio Justo e do Micro-Crédito e um planeamento segundo uma óptica produto-espaço, devem servir de base para uma coordenação de esforços entre o sector público, o sector privado e a comunidade local para promover formas de turismo alternativas e apropriadas para os países em desenvolvimento.

## Bibliografia

AMERIKAVENTURES – **Fair Trade in Tourism** [em linha] 2005 [Consult. 15 de Março de 2006] Disponível em <http://www.amerikaventure.com/eng/ecotourism.php#Anchor-10571>

ASSEMBLEIA GERAL DA ONU – **World Tourism Conference: Report of the Economic and Social Change**. Nova Iorque: ONU, 1981.

COSTA, Carlos – Tourism Planning, Development and the Territory. *In* Buhalis, Dimitrios.

COSTA, Carlos – **Tourism Management Dynamics**. Oxford: Elsevier, 2006.

COSTA, Carlos – O papel e a posição do sector privado na construção de uma nova política para o turismo em Portugal, *in* Associação Empresarial de Portugal (eds.) – **Novas Estratégias para o Turismo**. Associação Empresarial de Portugal: Porto, 2001. p. 65-87.

CUNHA, Licínio – **Introdução ao Turismo**. Lisboa: Editorial Verbo, 2003.

ECOSOC – **Poverty Alleviation through Sustainable Tourism Development**. Nova Iorque: ONU, 2003.

FTTSA – **An introduction to Fair Trade** [em linha] 2005 [Consult. 13 de Novembro de 2005]. Disponível em <http://www.fairtourismsa.org.za>

GÖSSLING, Stefan – Sustainable Tourism Development in Developing Countries: Some Aspects of Energy Use. **Journal of Sustainable Tourism**, 8:5 (2000), p.410-425.

McINTOSH, Robert W., GOELDNER, Charles R. – **Tourism: principles, practices and philosophies**. New York: John Wiley and Sons, 1990.

MIGOT-ADHOLLA, S. E. – Toward Alternative Tourism in Kenya. *In* SINGH, Tej Vir, THEUNS, Leo H., GO, Frank M. (eds.) – **Towards Appropriate Tourism: The Case of Developing Countries**. Frankfurt: Peter Lang, 1989.

MURPHY, Peter – **Tourism: a community approach**. Londres: Routledge, 1985.

NETWORK OF EUROPEAN WORLDSHOPS – **NEWS is the umbrella network of**

- 15 national Worldshop associations** [em linha] 2005 [Consult. 10 de Abril de 2006] Disponível em <http://www.worldshops.org>
- OMT – **Código Mundial de Ética do Turismo** [em linha] 1999 [Consult. 10 de Dezembro de 2005] Disponível em [http://www.world-tourism.org/code\\_ethics/pdf/languages/Portugal.pdf](http://www.world-tourism.org/code_ethics/pdf/languages/Portugal.pdf)
- OMT – **Concepts, definitions and classifications for tourism statistics**. Madrid: OMT, 1995.
- OMT – **On track for another strong year. WTO World Tourism Barometer**, Madrid. 3: 3 (2005a), 1-7.
- OMT – **ST-EP: Sustainable Tourism-Eliminating Poverty** [em linha] 2005b [consult. 17 de Dezembro de 2005] Disponível em <http://www.world-tourism.org/step/menu.html>
- OMT – **The World Tourism Organization** [em linha] 2005c [Consult. 10 de Outubro de 2005]. Disponível em <http://www.world-tourism.org/aboutwto/eng/menu.html>
- OMT – **Tourism and Poverty alleviation: recommendations for action**. Madrid: OMT, 2004.
- OMT – **Tourism Highlights: Edition 2003**. Madrid: OMT, 2003.
- OMT – **Tourism, Microfinance and Poverty alleviation**. Madrid: OMT, 2005d.
- ONU – **Composition of macro geographical (continental) regions, geographical sub-regions, and selected economic and other groupings** [em linha] 2005a [Consult. 3 de Abril de 2006] Disponível em <http://unstats.un.org/unsd/methods/m49/m49regin.htm#developed>
- ONU – **Definition of developed, developing countries** [em linha] 2006 [consult. 10 de Abril de 2006] Disponível em [http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb\\_dict\\_xrxx.asp?def\\_code=491](http://unstats.un.org/unsd/cdb/cdb_dict_xrxx.asp?def_code=491)
- ONU – **UN Office of the High Representative for the Least Developed Countries, Landlock Developing Countries and Small Island Developing Countries** [em linha] 2005b [Consult. 13 de Novembro de 2005] Disponível em <http://www.un.org/special-rep/ohrlls/ldc/list.htm>
- SHARPLEY, Richard – **Tourism, Modernisation and Development on the Island of Cyprus: Challenges and Policy Responses**. *Journal of Sustainable Tourism*, 11: 2-3, 246-265.
- VANHOVE, Norbert – **The economics of tourism destinations**. Oxford: Elsevier, 2005.
- WIKIPEDIA – **The fair trade movement** [em linha] 2005 [Consult. 13 de Novembro de 2005] Disponível em [http://en.wikipedia.org/wiki/Fair\\_trade](http://en.wikipedia.org/wiki/Fair_trade)



A publicação que aqui se apresenta desenvolve os conteúdos ministrados no curso de formação sobre a ONU – Organização das Nações Unidas que decorreu de 5 de Setembro de 2005 a dia 14 de Novembro de 2005 na HUMANA GLOBAL. Este curso, inserido num projecto de formação não integrado em plano, aprovado e financiado pelo Fundo Social Europeu através do POEFDS – Programa Operacional de Emprego, Formação e Desenvolvimento Social, Eixo: 5. Promoção do Desenvolvimento Social, medida 5.3. Promoção da Inserção Social e Profissional de Grupos Desfavorecidos, acção-tipo 5.3.3.1. Formação de Agentes de Apoio à Inserção Profissional, decorreu com bastante sucesso. Aqui se apresenta o resultado. Este trabalho engloba o Manual produzido para o curso por uma das formadoras, Ana Isabel Xavier, bem como os melhores trabalhos finais dos formandos/as relativos ao curso. Continuaremos a incentivar os nossos formadores e formandos para a publicação dos seus trabalhos!