



Organizações políticas internacionais: os desafios da cooperação internacional

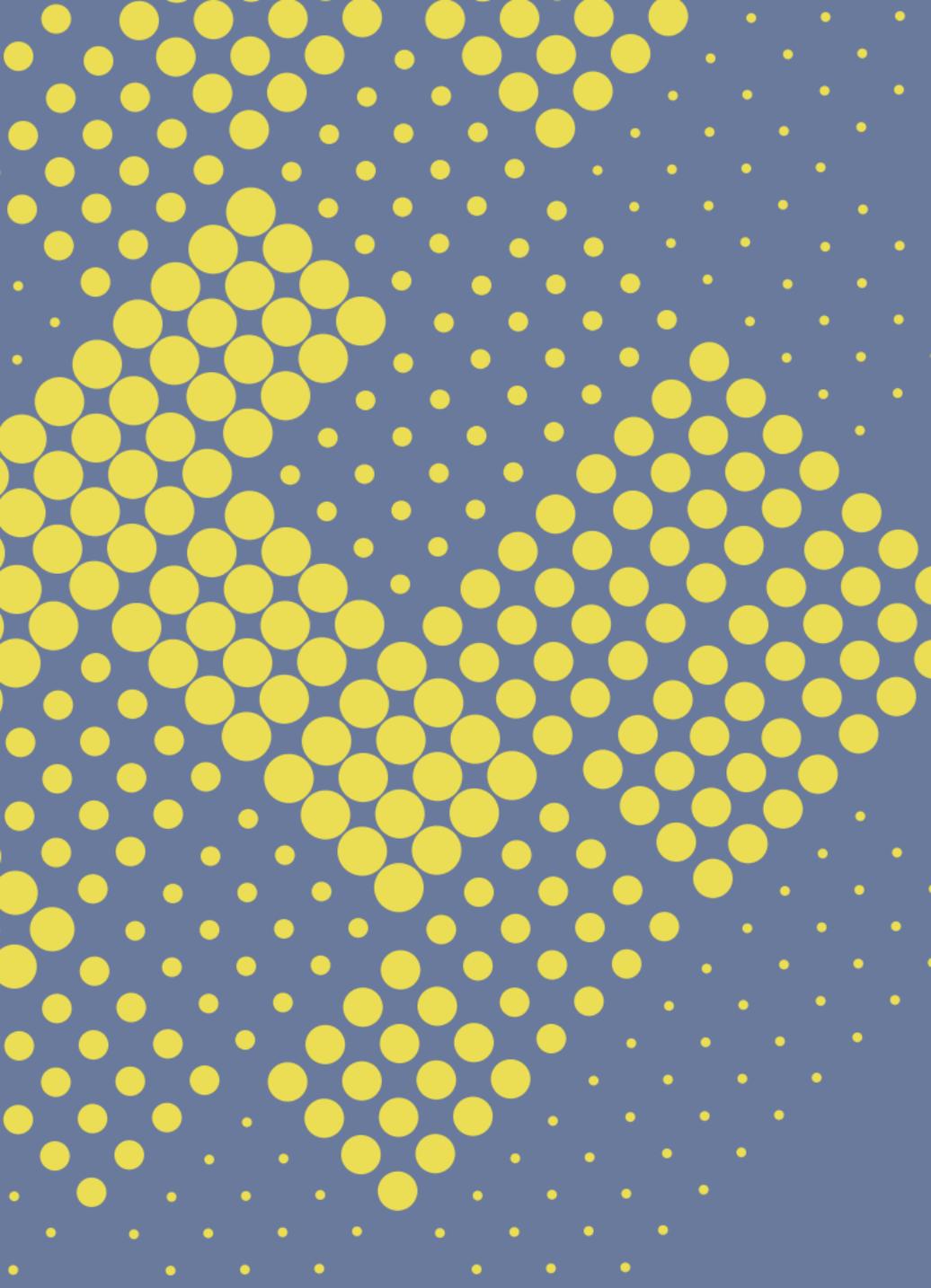
Breve estudo sobre dez
organizações internacionais

Maria do Céu Pinto Arena

Coleção Educação | Ciências Sociais



UMinho Editora



Maria do Céu Pinto Arena é Prof. Associada com Agregação na Universidade do Minho, ocupando os cargos de Vice-Presidente e Presidente do Conselho Pedagógico da Escola de Economia e Gestão.

Fez a Licenciatura em Relações Internacionais na Universidade do Minho, o Mestrado em Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (UTL/ULisboa) e o Doutoramento na Universidade de Durham, Reino Unido.

É especialista em assuntos das Nações Unidas, Mediterrâneo, Islão e Médio Oriente. É autora, entre outras, dos seguintes livros: *As Nações Unidas: a sociedade internacional e os desafios da governança global*, Braga: UMinho Editora, 2020; *As Nações Unidas e os Desafios da Governança Global*, Lisboa: Letras Itinerantes, 2014; *As Nações Unidas e a manutenção da paz*, Coimbra: Almedina, 2007; *“Infiéis na Terra do Islão”: os EUA, o Médio Oriente e o Islão*, Lisboa: FCG/FCT, 2003; *Islamist and Middle Eastern Terrorism: A Threat to Europe?*, CCeMISS/Rubbettino, Roma, 2002; *Political Islam and the United States*, Ithaca Press: Reading, Berkshire, 1999.

Tem algumas dezenas de artigos científicos em publicações nacionais e internacionais, de entre as quais, as revistas *Mediterranean Politics*, *Terrorism and Political Violence*, *Journal of Contemporary European Studies* ou *International Peacekeeping*, entre outras. É membro do Conselho Editorial/Científico de várias revistas. É comentadora regular sobre assuntos do Médio Oriente em vários meios de comunicação social.



Educação
Ciências Sociais

UMinho Editora

AUTORA
Maria do Céu Pinto Arena

COORDENAÇÃO EDITORIAL
Manuela Martins

DESIGN e PAGINAÇÃO
Tiago Rodrigues

IMPRESSÃO e ACABAMENTOS
Papelmunde

EDIÇÃO UMinho Editora

LOCAL DE EDIÇÃO Braga 2022

DEPÓSITO LEGAL N.º 509448/22

ISBN 978-989-8974-77-8

ISBN DIGITAL 978-989-8974-82-2

DOI <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.64>

Os conteúdos apresentados (textos e imagens) são da exclusiva responsabilidade dos respetivos autores.
© Autores / Universidade do Minho – Esta obra encontra-se sob a Licença Internacional Creative Commons Atribuição 4.0.

Organizações políticas internacionais: os desafios da cooperação internacional

Breve estudo sobre dez organizações internacionais

Maria do Céu Pinto Arena

Glossário	9
Introdução	17
1. A Organização das Nações Unidas	27
1.1. Origens e criação das Nações Unidas	29
1.2. Estrutura orgânica	31
1.3. Balanço da atuação da ONU	48
1.4. Conclusão	49
2. O Conselho da Europa	51
2.1. Origens e criação	53
2.2. Estrutura orgânica	56
2.3. Realizações	61
2.4. Balanço da atuação do Conselho da Europa	66
3. A Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)	69
3.1. Estrutura orgânica	74
3.2. Evolução	79
3.3. Balanço da atuação da NATO	87
4. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)	95
4.1. Origens e criação	97
4.2. Estrutura orgânica	103
4.3. A visão da segurança da OSCE	105
4.4. Balanço da atuação da OSCE	109
5. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)	117
5.1. Origens e criação	119
5.2. Estrutura orgânica	121

5.3.	Evolução	123
5.4.	Conclusão	128
6.	A União Africana (UA)	131
6.1.	Origens e criação	133
6.2.	Estrutura orgânica	136
6.3.	O desempenho nas áreas da paz e segurança	138
6.4.	Balanço da atuação da União Africana	144
7.	A Organização dos Estados Americanos (OEA)	147
7.1.	Origens e criação	149
7.2.	Estrutura orgânica	151
7.3.	Atuação e evolução	153
7.4.	Conclusão	158
8.	A Liga Árabe	163
8.1.	Origens e criação	165
8.2.	Estrutura orgânica	167
8.3.	Evolução	169
8.4.	Conclusão	175
9.	A Organização para a Cooperação de Xangai	179
9.1.	Origens e criação	181
9.2.	Estrutura orgânica	182
9.3.	Evolução	183
10.	A ASEAN (Associação de Nações do Sudeste Asiático)	189
10.1.	Origens e criação	191
10.2.	Estrutura orgânica	193

10.3.	A evolução da ASEAN	194
10.4.	A cooperação na área da segurança	199
10.5.	Balanço da atuação da ASEAN	202
	Conclusão	205
	Referências bibliográficas	211
	Fontes Primárias	213
	Fontes Secundárias	216

- AANZFTA** Zona de Comércio Livre (ZCL) ASEAN-Austrália-Nova Zelândia
- AAPS** Arquitetura Africana de Paz e Segurança
- ACCHAN** *Allied Command Channel*
- ACFTA** ZCL ASEAN-China
- ACIRC** *African Capacity for Immediate Response to Crises*
- HCNM** *High Commissioner on National Minorities*
- ACO** Comando Aliado para as Operações
- ACT** *Allied Command Atlantic*
- ADMM** *ASEAN Defence Ministers' Meetings*
- AfD** *Alternativ für Deutschland*
- AFISMA** *International Support Mission in Mali*
- AFTA** Zona de Comércio Livre da ASEAN *ASEAN Free Trade Area*
- AG** Assembleia Geral
- AGA** Arquitetura de Governança Africana
- AGMI** Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos
- AGNU** Assembleia Geral das Nações Unidas
- AIAM** *Annual Assessment Implementation Meeting*
- AIFTA** ZCL ASEAN-Índia
- AJCEP** Parceria Económica Abrangente ASEAN-Japão
- AKFTA** ZCL ASEAN-Coreia
- ALBA** Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América
- ALCA** Área de Livre Comércio das Américas
- ALDE** Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa
- ALECSO** *Arab League Educational, Cultural and Scientific Organization*
- AMISOM** *African Union Mission in Somalia*
- APEC** *Asia-Pacific Economic Cooperation*
- APSA** Arquitetura de Paz e Segurança Africana
- ARF** Forum Regional da ASEAN
- ASA** Associação da Ásia do Sudeste Asiático
- ASEAN** Associação de Nações do Sudeste Asiático *Association of Southeast Asian Nations*
- ASEM** Encontro Ásia-Europa
- ASF** *African Standby Force*
- ASPAC** *Asian and Pacific Council*
- BIRD** Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento

- CADEG** Carta Africana para a Democracia, Eleições e Governação
- CADHP** Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos
- CAE** Centro de Análise Estratégico
- C4ISER** *Command, Control, Communications, Computers, Intelligence, Surveillance and Reconnaissance*
- CAN** Conselho do Atlântico Norte
- CAO / CLA** Comunidade da África Oriental ou Comunidade do Leste Africano
- CAR** República Centro-Africana
- CBM** *Confidence Building Measures*
- CCJ** Conselho Consultivo da Juventude
- CCP** Comissão de Consolidação da Paz
- CDFUE** Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia
- CDJE** Comité Diretor Europeu da Juventude
- CE/AD** Grupo dos Conservadores Europeus/ Aliança Democrática
- CEA** Comissão Económica para a África
- CEAC** Comunidade da África Central
- CECA** Comunidade Económica do Carvão e do Aço
- CED** Comunidade Europeia da Defesa
- CEDEAO** Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental
- CEDH** Convenção Europeia dos Direitos do Homem
- CEE** Comissão Económica para a Europa
- CELAC** Comunidade dos Estados da América Latina e das Caraíbas
- CEN-SAD** *Community of Sahel-Saharan States*
- CEPAL** Comissão Económica para a América Latina e o Caribe
- CEPT** Tarifa Comum Efetiva Preferencial
- CERs** Comunidade Económica Regional
- CES** Conselho Económico e Social
- CESAO** Comissão Económica e Social para a Ásia Ocidental
- CESAP** Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico
- CFE** Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa
- CFI** Corporação Financeira Internacional
- CIA** *Central Intelligence Agency*
- CIADI** Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos
- CIDI** Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral

CNUCED Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento

CoC Código de Conduta

CoE Conselho da Europa

COMESA Mercado Comum dos Estados da África Oriental e Austral

CPC Centro de Prevenção de Conflitos

EAPC *Euro-Atlantic Partnership Council*

CPG *Comprehensive Political Guidance*

CPLP Comunidade dos Países de Língua Portuguesa

CPS Conselho de Paz e Segurança

CPSA Comunidade Política de Segurança Asiática

CSBM *Confidence and Security Building Measures*

CSCE Conferência sobre a Segurança e Cooperação na Europa

CSNU Conselho de Segurança das Nações Unidas

CSSDCA Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África

CSTO Organização do Tratado de Segurança Coletiva

CT Conselho de Tutela

CTBTO Organização Preparatória para o Tratado de Proibição de Testes Nucleares

DAESH Estado Islâmico

DH Direitos Humanos

E10 *Elected Ten*

EAS Cimeira do Leste Asiático *East Asia Summit*

EAU Emirados Árabes Unidos

ECOMIB Missão em Bissau da Comunidade Económica

EUA Estados Unidos da América

FAO Organização das Nações Unidas para Alimentação e Agricultura *Food and Agriculture Organisation*

FIDA Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola

FMI Fundo Monetário Internacional

FNLA Frente Nacional de Libertação de Angola

FPÖ Partido de Liberdade da Áustria

GATT Acordo Geral de Tarifas e Comércio *General Agreement on Tariffs and Trade*

GCIGB Grupo de Contacto Internacional para a Guiné-Bissau

GPN Grupo de Planeamento Nuclear

- GRECO** Grupo de Estados contra a Corrupção
- IAEA** Agência Internacional de Energia Atómica
- ICAO** Organização da Aviação Civil Internacional
- IDA** Associação Internacional de Desenvolvimento
- IFOR** Força de Implementação *Implementation Force*
- IGAD** Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento *Intergovernmental Authority on Development*
- IIAG** *Ibrahim Index of African Governance*
- IILP** Instituto Internacional da Língua Portuguesa
- IMO** Organização Marítima Internacional
- INF** Forças Nucleares Intermédias *Intermediate Nuclear Forces*
- ISAF** Força Internacional de Assistência à Segurança *International Security Assistance Force*
- ISMs** Reuniões Inter-Sessionais *Inter-Sessional Meetings*
- ITU** União Internacional de Telecomunicações
- KFOR** *Kosovo Force*
- KVM** *Kosovo Verification Mission*
- LAS** Liga Árabe – Liga dos Estados Árabes
- MAPHILINDO** Grande Confederação da Malásia
- MBFR** Redução Mútua e Equilibrada de Forças Militares *Mutual and Balanced Force Reduction*
- MERCOSUL** Mercado Comum do Sul
- MINUSMA** *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali*
- MNJTF** *Multinational Joint Task Force*
- MPLA** Movimento Popular de Libertação de Angola
- MRs** Mecanismos Regionais
- NA5CRO** *Non-Article 5 Crisis Response Forces*
- NACC** Conselho de Cooperação do Atlântico Norte *North Atlantic Cooperation Council*
- NATO** *North Atlantic Treaty Organisation* ou *OTAN* Organização do Tratado do Atlântico Norte
- NCI Agency** Agência da NATO de Comunicações e Informação
- NEPAD** Nova Parceria para o Desenvolvimento da África *New Partnership for Africa's Development*
- NRF** Força de Resposta da NATO *NATO Response Force*
- NU** Nações Unidas
- OCDE** Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico

OCEE Organização para a Cooperação Económica Europeia

ODIHR Escritório para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos *Office for Democratic Institutions and Human Rights*

OEA Organização dos Estados Americanos

OEDP Organização Europeia de Direito Público

OEI Organização dos Estado Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura

OI Organização Internacional

OIF Organização Internacional da Francofonia

OIG Organização Intergovernamental

OIT Organização Internacional do Trabalho

OLP Organização para a Libertação da Palestina

OMC / WTO Organização Mundial do Comércio *World Trade Organization*

OMM Organização Meteorológica Mundial

OMPI Organização Mundial de Propriedade Intelectual

OMS Organização Mundial da Saúde

OMT Organização Mundial do Turismo

ONG Organização Não Governamental

ONGI Organização Não Governamental Internacional

ONU Organização das Nações Unidas

OPAQ Organização para a Proibição de Armas Químicas

OSCE Organização sobre a Segurança e Cooperação na Europa

P-5 Permanent Five

OUA Organização da Unidade Africana

PCDSA Política Comum de Defesa e Segurança Africana

PfP Parceria para a Paz *Partnership for Peace*

PIB Produto Interno Bruto

PNUD Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento

PPA Parlamento Pan-Africano

PPE/CD Partido Popular Europeu

PRT *Provincial Reconstruction Teams*

R2P *Responsability to Protect*

RATS Estrutura Regional Antiterrorismo

RCEP *Regional Comprehensive Economic Partnership*

RDC República Democrática do Congo

- REACT** *Rapid Expert Assistance and Cooperation Teams*
- RFA** República Federal da Alemanha
- RI** Relações Internacionais
- RLMCS** Representante sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação Social
- RSM** *Resolute Support Mission*
- SACEUR** Comandante Supremo Aliado da Europa
- SACLANT** Comandante Supremo Aliado do Atlântico
- SACT** Comandante Supremo Aliado da Transformação
- SADC** Comunidade de Desenvolvimento da África Austral *Southern Africa Development Community*
- SDN** Sociedade das Nações
- SDV** Grupo Socialistas, Democratas e Verdes
- SEATO** Organização do Tratado do Sudeste Asiático *Southeast Asia Treaty Organization*
- SFOR** Força de Estabilização *Stabilization Force*
- SG** Secretário-Geral
- SHAPE** *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*
- SMM** Missão Especial de Monitoramento da OSCE na Ucrânia *OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*
- SOM** *Senior Official Meetings*
- SPAD** Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa
- TADHP** Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos
- TEDH** Tribunal Europeu de Direitos Humanos
- TIAAR** Tratado Interamericano de Assistência Recíproca
- TIAR** Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos
- TIJ** Tribunal Internacional de Justiça
- TNC** Conselho Nacional de Transição
- TPI** Tribunal Penal Internacional
- UA** União Africana
- UE** União Europeia
- UEMOA** União Económica e Monetária do Oeste Africano
- UEO** União da Europa Ocidental
- UMA** União do Magrebe Árabe
- UNAMID** *United Nations African Union Mission in Darfur*
- UNASUL** União das Nações Sul-Americanas

UNCLOS Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar *United Nations Convention on the Law of the Sea*

UNESCO Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura

UNICEF Fundo das Nações Unidas para a Infância

UNIDO Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial

UNITA União Nacional para a Independência Total de Angola

UNMIH *United Nations Mission in Haiti*

UNMIK *United Nations Interim Administrative Mission in Kosovo*

UPU União Postal Universal

URSS União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

VJTF *Very High Readiness Joint Task Force*

YPG *People's Defense Units*

ZCL Zona de Comércio Livre

ZOPFAN *Zone of Peace, Freedom and Neutrality*

ZPCAS *South Atlantic Peace and Cooperation Zone*

Introdução

Este livro tem como objetivo fornecer uma panorâmica das principais organizações políticas internacionais existentes. Entende-se por organizações internacionais intergovernamentais (OIG ou OI)¹ as que têm como membros os Estados. As organizações internacionais são associações voluntárias de Estados que prosseguem interesses comuns por intermédio de uma cooperação permanente entre os seus membros. O seu carácter marcadamente interestatal permite distinguir as organizações internacionais de outras entidades, como, por exemplo, as empresas transnacionais, que possuem uma sede num determinado Estado e atividades de produção ou prestação de serviços por meio de filiais localizadas noutros, ou as ONG.

Assim, organizações internacionais são entidades capazes de exprimir uma vontade jurídica distinta da dos seus membros. As OI têm personalidade jurídica de Direito Internacional Público e um ordenamento jurídico próprio, podendo celebrar tratados em nome próprio ou por meio dos seus representantes. As organizações internacionais são concebidas com carácter permanente: são compostas por órgãos permanentes, têm uma sede e um corpo de funcionários². As OI podem atuar de forma permanente, e não apenas de forma reativa, criando um espaço de *engagement* entre os Estados e outros atores. Contudo, as organizações internacionais dependem da vontade e dos acordos entre Estados, de modo que têm personalidade internacional derivada e não dispõem de todas as competências atribuídas aos sujeitos originários do Direito Internacional Público. A sua margem de atuação está, pois, limitada às competências conferidas pelo seu acordo constitutivo, segundo o princípio de especialidade.

Entende-se por organizações “políticas”, não aquelas que lidam com questões políticas *strictu sensu*, mas cujas áreas de cooperação são muito variadas e abrangentes. Organizações como a Organização das Nações Unidas, a União Africana, a Organização de Estados Americanos, a Liga Árabe ou o Conselho da Europa, pela natureza dos seus objetivos genéricos, podem ser qualificadas de organizações “políticas” ou “gerais”, independentemente de terem uma abrangência mundial ou regional³. Ainda assim, podem haver restrições ao leque de assuntos que as OIs podem abordar: o Conselho da Europa, por exemplo, não pode deliberar sobre os problemas da defesa. As organizações deste tipo contrapõem-se às organizações “técnicas” ou “especializadas”, que exercem uma função limitada a um único setor de atividade.

Este livro centra-se nas mais importantes e representativas organizações internacionais, mas exclui a União Europeia. Apresenta um breve estudo sobre a ONU, o Conselho da Europa (CoE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)⁴, a Organização sobre a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a União Africana (UA), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Liga Árabe (LA), a Associação de Nações do Sudeste Asiático

1 OIs (Organizações Internacionais).

2 Paul Reuter (1973), *Droit International Public*, 4.^a ed., Paris: Presses Universitaires de France, p. 193.

3 A.J. Fernandes (1980), *Organizações Políticas Internacionais – ONU, OEA e OUA*, Lisboa, ed. Presença, p. 50.

4 OTAN de acordo com a sigla em português.

(ASEAN) e a Organização de Cooperação de Xangai. Estas organizações foram escolhidas tendo em conta a sua representatividade intrínseca, bem como a sua abrangência geográfica. O livro passará em revista as dez organizações tecendo o pano de fundo histórico da sua atuação e atividades, mas centrando-se nas questões atuais que marcam o presente dessas instituições. As organizações serão analisadas tendo em conta a sua gênese histórica e o contexto da sua criação, a estrutura orgânica, as principais áreas da sua atuação, para terminar com o balanço da atividade das mesmas.

Este livro pretende colmar o vazio existente na bibliografia específica sobre organizações internacionais em língua portuguesa. Responde à necessidade de abordar o tema de forma ampla, acessível, focando nas mais importantes organizações políticas internacionais que existem na cena internacional numa perspetiva atual. Este livro foi concebido como um manual universitário a pensar, antes de mais, nos estudantes das áreas de Relações Internacionais, Ciência Política e Direito, mas foi elaborado com a preocupação de produzir uma obra que possa ser útil a todos os que, por razões profissionais ou por razões de cultura geral, pretendam conhecer mais sobre uma matéria tão relevante e complexa, como é a relativa às Organizações Internacionais. Procuramos atender ao interesse de alunos de graduação e pós-graduação, professores, diplomatas, profissionais e ativistas que lidam com as organizações internacionais. Embora o texto trate o assunto a partir da perspetiva da disciplina de Relações Internacionais, a sua leitura não requer conhecimentos anteriores específicos.

As OIG são um dos diferentes mecanismos que existem na sociedade internacional para promover a cooperação, nas mais variadas áreas, arbitrar disputas, criar regras e prevenir os conflitos. Tal não faz delas mecanismos piores ou melhores do que outras instituições políticas ou mecanismos. Tal como afirma Hurd, as OI: “podem ser utilizados para uma vasta gama de fins e os seus efeitos políticos dependem de quem os utiliza e para quais fins. Os seus outputs políticos dependem dos objetivos políticos que as norteiam⁵”.

Existem outros mecanismos de estabilização do sistema internacional, como os arranjos *ad hoc*⁶, o direito internacional, os regimes internacionais, as alianças militares ou a segurança coletiva. As OI não são a única forma de cooperação entre os atores internacionais, mas são aquela dotada de maior grau de institucionalização. Alguns desses atores contribuíram de forma mais direta para a criação de OIG⁷.

As organizações, regimes e instituições internacionais multilaterais e atores privados participam hoje no exercício do poder à escala global: “*global governance*”. A “*global governance*” não é um governo global; não é uma ordem mundial unificada; não é

5 Ian Hurd (2018), *International Organizations*, 3.ª ed., Cambridge: Cambridge University Press, p. 13.

6 Como o G7 ou o G20 ou o Tratado de Ottawa (1997), proibindo o uso, armazenamento, produção e transferência de minas antipessoais.

7 M. Herz e Hoffmann, A. R. Hoffmann (2004), *Organizações Internacionais: História e Práticas*, Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, p. 18.

uma estrutura hierárquica de autoridade de cima para baixo. É o conjunto de atividades relacionadas com a governação: regras e mecanismos, formais e informais, que existem a vários níveis no mundo de hoje⁸. Os mecanismos de governança que as organizações internacionais podem prover reforçam e são parte integrante do sistema multilateral. O multilateralismo representa um progresso em termos de institucionalização das Relações Internacionais (RI). Tal como definido por John Ruggie, a prática do multilateralismo define-se por três princípios: indivisibilidade entre os membros de uma coletividade (partilha da responsabilidade); princípios genéricos de conduta (ação unificada) e reciprocidade difusa, ou seja, uma equivalência aproximada de benefícios para os membros de uma instituição multilateral no seu conjunto e ao longo do tempo (ganhos relativos de curto-prazo)⁹.

No campo das Relações Internacionais, o enquadramento teórico¹⁰ do estudo dos fenómenos de cooperação oferece uma certa debilidade dada a ausência na teoria clássica dominante - o Realismo - do fenómeno da cooperação entre os Estados. Esta teoria postula que, num contexto de anarquia, os Estados rivalizam entre si para maximizarem os seus interesses, o que proporciona poucas oportunidades para uma cooperação durável. A estrutura do sistema internacional é considerada o fator que mais influencia o comportamento dos Estados, isto porque o carácter do sistema "anárquico" (isto é, a ausência de uma autoridade central superior aos Estados), conjugado com a distribuição desigual do poder a nível internacional, explica os interesses e as preferências dos Estados, assim como o seu comportamento nas relações internacionais¹¹.

Para os Realistas, a cooperação e as organizações internacionais têm um papel reduzido, limitado às raras ocasiões em que se verifica uma confluência de interesses entre os Estados. São fenómenos marginais que em pouco reforçam as dinâmicas cooperativas entre os Estados¹².

Esta escola tem ramificações teóricas na corrente liberal, especialmente nas variantes do Institucionalismo Internacional e do Institucionalismo Neoliberal. Apesar de não rejeitarem os ideais fundamentais inerentes ao Realismo, estas correntes defendem que as instituições e as práticas cooperativas têm a capacidade de melhorar e atenuar as limitações de uma realidade internacional anárquica. O Institucionalismo Neoliberal defende que deve ser dada ênfase à governação global e às organizações

8 Margaret P. Karns e Karen A. Mingst (2004), *The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, p. 4.

9 John G. Ruggie (1993), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nova Iorque: Columbia University Press, pp. 11-12.

10 V. Maria do Céu Pinto (2007), "Contributos das teorias das RI para o estudo das organizações internacionais e da integração regional", *Relações Internacionais*, 16.

11 Joseph Grieco (1990), *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca: Nova Iorque, Cornell University Press.

12 Kenneth Waltz (1992), *Theory of International Politics*. Reading, Mass.: Addison-Wesley, 1979; Hans J. Morgenthau (1992), *Politics among Nations: The Struggle for Power and Influence*, Nova Iorque: McGraw-Hill; Stanley Hoffman (1973), "International Organizations and the International System", in Leland M. Goodrich e David A. Kay, *International Organization: Politics and Process*, Madison: University of Wisconsin Press.

internacionais como uma forma de explicar as relações internacionais. O Institucionalismo foca-se no papel que os objetivos comuns desempenham no sistema internacional e na capacidade das organizações internacionais conseguirem que os Estados cooperem. Uma maior cooperação e transparência podem diminuir a desconfiança prevalecente no sistema internacional e atenuar o “dilema de segurança”¹³. Com o decorrer do tempo, estas instituições e estas práticas podem levar a alterações do comportamento dos Estados.

Esta visão assenta nos estudos pioneiros de Robert Keohane e Joseph Nye, autores de *Transnational Relations and World Politics* (1971) e de *Power and Interdependence* (1977)¹⁴. Eles colocam a ênfase nos cada vez mais elevados níveis de interdependência entre os Estados. Este fenómeno incita os mesmos a apostar na cooperação e nos processos de integração. A eles está subjacente a crença, tipicamente liberal, nos processos cooperativos para a realização da paz, bem-estar e justiça. O processo de modernização reforça as dinâmicas de interdependência, tornando evidentes as vantagens das soluções colaborativas.

O Institucionalismo Neoliberal explica de que forma a condição de interdependência é encarada pelos Estados e expõe de que forma a anarquia cria um interesse entre os Estados para a cooperação. Os institucionalistas baseiam a sua análise numa série de argumentos. Em primeiro lugar, o aumento da interdependência gera maior “procura” da cooperação internacional. As instituições internacionais surgem assim como soluções para os diferentes problemas de ação coletiva¹⁵. O Institucionalismo Neoliberal confere uma grande importância às instituições internacionais, encarando-as como instrumentos voluntários com os quais os Estados devem cooperar para encontrar soluções para os problemas mundiais mais importantes¹⁶.

Desta forma, para o Institucionalismo Neoliberal as instituições internacionais (incorporadas nas organizações internacionais) são a prioridade dos Estados na procura por cooperação, partindo do pressuposto que os benefícios dessa cooperação são superiores aos custos. Assim, os Estados vão sempre preferir sacrificar os seus interesses de curto-prazo tendo em vista os benefícios/ganhos mútuos futuros. O Institucionalismo Neoliberal sugere que, uma vez que os Estados procuram coordenar as políticas, as instituições vão diminuir os custos de transação da cooperação de maneiras que não seriam possíveis se não houvesse instituições disponíveis. Esta

13 O dilema da segurança retrata a situação em que grupos políticos preocupados com a sua própria sobrevivência procuram constantemente adquirir meios para garanti-la, reforçando as suas capacidades. Tal aumenta a insegurança dos demais, que temem que o reforço de capacidade militar dos adversários seja utilizado ofensivamente, pelo que aumentam as suas próprias capacidades para fazer frente à ameaça potencial. Instaura-se, assim, uma espiral de incerteza, que acaba por aumentar a desconfiança e a insegurança geral (v. Herz, 1050).

14 Joseph S. Nye, Jr e Robert O. Keohane (1971), “Transnational Relations and World Politics: An Introduction”, *International Organization*, 25:3, pp. 329-349 e Robert O. Keohane e Joseph S. Nye (1977), *Power and Interdependence*, Boston, Mass.: Little, Brown and Company.

15 Robert Keohane (1993), “Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War”, in David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nova Iorque: Columbia University Press, p. 274.

16 Helen V. Milner e Andrew Moravcsik (2009), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

conclusão sobre os custos de transação advém da suposição de que os Estados irão comparar os custos de cooperarem com as instituições com os custos das políticas alternativas. A partilha de informação é vista como algo que ajuda os Estados a ultrapassarem os obstáculos da cooperação, enquanto que as regras e os procedimentos das instituições internacionais aumentam a eficiência da segurança da cooperação¹⁷. Os princípios e regras das instituições ajudam os Estados a lidar com a incerteza relativamente ao futuro¹⁸. A partir desta interação, acredita-se que as instituições aumentem os custos de defeção ao mesmo tempo que promovem a socialização entre Estados e o conceito de comunidade internacional.

Por outro lado, o Institucionalismo Neoliberal centra-se e aprofunda os regimes¹⁹ e normas internacionais, assim como nos princípios, regras e procedimentos de tomada de decisão associados a estes²⁰.

A teoria institucionalista neoliberal explica a nova realidade do cenário internacional, utilizando conceitos como regimes internacionais, interdependência e globalização económica. Reconhece-se que embora os Estados tenham criado as OI como instrumentos de colaboração interestatal, para servir os seus interesses nacionais e, em particular, com poucos poderes para obrigar os membros, as OI acabaram por adquirir vida própria e uma personalidade distinta²¹. Assim, as OI exercem influência direta no sistema internacional pela sua existência e pelas suas atividades, orientadas para a construção de uma ordem política internacional mais racional e ordeira. As OI têm podido exercer essa influência por causa do peso e prestígio de que desfrutam, porque são fóruns para a expressão da opinião mundial e porque são instituições através das quais forças políticas conflitantes podem confrontar-se de forma controlada e dentro de parâmetros regulados²².

O Construtivismo apresenta-se como o terceiro debate no estudo das Relações e Instituições Internacionais. O seu objetivo é a compreensão do modo como as estruturas sociais influenciam a identidade e a conduta dos atores, e como esses mesmos atores reproduzem as estruturas sociais existentes ou criam novas.

Esta teoria assenta no pressuposto de que os atores são socialmente construídos: o Estado ou interesses nacionais são o resultado das identidades sociais dos atores que participam nos processos políticos. No curso da interação entre os atores, novas formas de identidade e cultura estão continuamente em formação. Os mecanismos institucionais existentes resultam da necessidade, do conhecimento e de interesses

17 Lisa L. Martin (1999), "An Institutionalist View: International Institutions and State Strategies", in T. V. Paul e John A. Hall (eds.), *International Order and Future World Politics*, Cambridge: University Press, Cambridge.

18 Robert Axelrod e Robert O. Keohane (1985), "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics* 38: 1, pp. 226–254.

19 Stephen Krasner (ed.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press, p. 8.

20 Sean Kay (2004), "Nato, the Kosovo war and neoliberal theory", *Contemporary Security Policy* 25:2.

21 Charles E. Rothwell (1994), "International Organization and World Politics", *International Organization* 3: 4, pgs. 609 e 615.

22 *Id.*, p. 615.

partilhados, podendo contribuir para um processo de aprendizagem que aumenta a possibilidade de políticas convergentes entre os Estados²³.

A literatura construtivista afirma que as OIs são sede de autoridade própria, independente dos seus criadores, isto é, os Estados²⁴. Esta autonomia de poder é-lhes conferida por duas fontes: (1) a legitimidade derivada da autoridade legal-racional que elas corporizam, na esteira de Max Weber; (2) o controle sobre *expertise* técnico e informação²⁵: “As organizações globais fazem mais do que facilitar a cooperação, ajudando os Estados a ultrapassar o falhanço dos mercados, os dilemas de acção colectiva e problemas associados com escolha social interdependente²⁶.” De acordo com Barnett e Finnemore, as OIs “... também criam actores, especificam responsabilidades e a autoridade entre eles e definem o trabalho a desempenhar por estes actores, conferindo-lhe sentido e valor normativo. Mesmo quando lhes falta os recursos materiais, as OIs exercem o poder uma vez que constituem e constroem o mundo social”²⁷. Em concreto, as OIs: “definem tarefas internacionais partilhadas (como o “desenvolvimento”), criam e definem novas categorias de actores (como “refugiados”), criam novos interesses para os actores (como “promover os Direitos Humanos”) e transferem pelo mundo modelos de organização política (como mercados e democracia)²⁸.”

Uma das teorias mais válidas para explicar o fenómeno do crescimento das organizações internacionais e da adesão a estas por parte dos Estados, é o Funcionalismo. O Funcionalismo e a sua variante, o Neo-Funcionalismo, impulsionaram o estudo do fenómeno da cooperação e da integração internacional. O autor de referência é David Mitrany com a sua obra pioneira, *A Working Peace System* (1943)²⁹. Esta teoria afirma que os avanços na tecnologia e na participação política de massas criam pressões para os Estados cooperarem no seio de organizações internacionais/blocos regionais. O Funcionalismo considera as estruturas estatais inadequadas para gerirem os interesses socioeconómicos comuns. A crescente interdependência nestas áreas leva os Estados a cooperarem de forma a resolver problemas comuns e a tirar vantagem da maior eficácia (como que “economias de escala”) de tal cooperação. O Funcionalismo postula que os Estados iniciam a cooperação em questões técnicas, áreas não políticas e, por isso, relativamente pouco controversas: as questões de *low politics*.

A estratégia a seguir no Funcionalismo é a do gradualismo: a transferência sucessiva de competências de carácter técnico, social e económico para organizações

23 Peter M. Haas (1989) “Do Regimes Matter? Epistemic Countries and Mediterranean Pollution Control”, *International Organization*, 43: 3, p. 378. Sobre o ultimo aspeto mencionado, v. D. Mitrany (1966), *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Press, 1966.

24 Michael N. Barnett e Martha Finnemore (1999), “The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations”, in *International Organization*, 53: 4, p. 706; Martha Finnemore (1996), “Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology’s Institutionalism”, *International Organization*, 50: 2, p. 326.

25 Barnett e Finnemore, *op. cit.*, p. 707.

26 *Id.*, p. 700.

27 *Ibid.*

28 *Id.*, p. 699.

29 V. Mitrany (1966).

internacionais/blocos regionais de carácter intergovernamental e com domínio de intervenção limitado. A cooperação pode paulatinamente alargar-se a áreas mais complexas (processo de *spill-over*) e entrar nas questões de *high politics*, como a segurança³⁰. De todas as formas, a teoria funcionalista concebe a existência de uma sociedade internacional onde o Estado desaparece. O exercício do poder é, assim, dissociado da sua base territorial, que é alvo da jurisdição de várias autoridades dispondo de poderes transversais. As organizações internacionais/blocos regionais não são, assim, meros recipientes de novas tarefas, mas agentes ativos na aquisição de novas competências e no processo de *spill-over*.

A doutrina funcionalista exerceu uma influência determinante nos promotores da integração europeia, e no aparecimento das instituições transnacionais. A necessidade de uma melhor articulação entre o nível nacional e o supranacional justifica a transformação do Funcionalismo em Neo-Funcionalismo. Haas concentra a sua análise dos grupos de interesse doméstico: o seu principal foco é nos fatores que conduzem à integração, como a atividade dos grupos de interesse a nível nacional e europeu e o papel dos governos e instituições supranacionais³¹. A teoria neofuncionalista é uma teoria que explica os processos de integração regional. No caso da integração europeia, esta foi construído por etapas sucessivas e que, cumulativamente, desbravaram o caminho para uma integração mais profunda.

30 V. Ernst B. Haas (1964), *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, CA: Stanford University Press.

31 E. B. Haas, *The Uniting of Europe: Political, Social, and Economic Forces, 1950–1957*, Notre Dame: University of Notre Dame Press, 2004 [1958].

1. A Organização das Nações Unidas (ONU)

1.1. Origens e criação das Nações Unidas

As Nações Unidas foram criadas em 1945, antes do fim da guerra com a Alemanha e o Japão. A organização foi preparada durante o conflito mundial, o que permitiu que os Estados fundadores se reunissem em S. Francisco, entre abril e junho de 1945, isto é, antes do fim da guerra, para lançar as bases da nova organização.

A primeira pedra na criação da ONU foi a assinatura, a 14 de agosto de 1941, da Carta do Atlântico pelo Primeiro-Ministro inglês, Winston Churchill, e pelo Presidente americano, Franklin D. Roosevelt. O documento afirmava a validade de um conjunto de princípios, como o direito dos povos a escolherem a sua forma de governo; o direito dos países à segurança das suas fronteiras; a igualdade de todos os Estados, vitoriosos e vencidos, no acesso às matérias-primas e participação no comércio; a cooperação entre os Estados; a redução dos armamentos, a segurança coletiva e a liberdade de navegação³².

Após os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética (URSS) terem entrado na guerra, 24 Estados, em luta contra o Eixo (Alemanha, Japão e Itália), assinaram em Washington, a 1 de janeiro de 1942, a “Declaração das Nações Unidas”. Entre os signatários, contavam-se a URSS e a China. A Declaração reafirmou os princípios consignados na Carta do Atlântico, além de manifestar a solidariedade da coligação das “Nações Unidas” na luta contra o Eixo. No ano seguinte, em novembro de 1943, os representantes dos EUA, Reino Unido, e a URSS assinaram a “Declaração de Moscovo”, na qual exprimiram o seu interesse em criar, logo que terminasse a guerra, “uma organização internacional geral, para a manutenção da paz e da segurança internacionais”. A China associou-se depois a esta Declaração.

Em 1944 e 1945, as principais potências (EUA, URSS, Reino Unido e China) reuniram-se para esboçar as linhas da organização. Antes mesmo de ser constituída oficialmente a organização, realizou-se, a 1 de julho de 1944, na cidade de Bretton Woods, no Estado de New Hampshire (EUA), a Conferência Monetária e Financeira Internacional das Nações Unidas, tendo em vista regular as questões económicas no pós-guerra.

Entre agosto e setembro de 1944, realizaram-se uma série de reuniões em Dumbarton Oaks, perto de Washington, onde aquelas potências deliberaram sobre um projeto de organização que serviu de base para os trabalhos. A URSS não se quis reunir com a China, pelo que tiveram de se organizar dois ciclos de reuniões: primeiramente, EUA, URSS e Reino Unido; numa segunda fase, China, EUA e Reino Unido. O projeto que saiu da reunião previa que o órgão principal deveria ser o Conselho de Segurança (CS) e que nele teriam posição preponderante os cinco grandes (EUA, URSS, Reino Unido, China e França).

Na Conferência de Ialta de fevereiro de 1945, as potências vencedoras acordaram os últimos pormenores, incluindo o seu lugar permanente no Conselho de Segurança

32 V. texto em Adriano Moreira, Alejandro Bugallo e Celso Albuquerque (eds.), *Legado Político do Ocidente - O Homem e o Estado*, Rio de Janeiro: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1988.

e o direito de veto das principais potências. Na Conferência, ficou acordado que, a 25 de abril de 1945, em S. Francisco, se deveria reunir uma conferência das “Nações Unidas” para preparar a carta da nova organização de acordo com as propostas das reuniões informais de Dumbarton Oaks. A Carta da organização foi elaborada por uma conferência composta por delegados de 50 países, reunidos em S. Francisco entre 25 de abril e 26 de junho de 1945 (ainda a guerra não tinha terminado na frente do Pacífico; na Alemanha, só terminou em maio).

As regras de funcionamento da Conferência previam que as decisões deviam ser tomadas por dois terços dos Estados representados. Esta modalidade de votação “permitia a formação de minorias de bloqueio mas, principalmente, facultava aos Estados pequenos e médios a possibilidade de, desde que se articulassem entre si, poderem introduzir alterações ao projeto-base previamente negociado pelas grandes potências”³³. Assim, os grandes Estados conseguiram fazer prevalecer certos princípios: a principal responsabilidade pela paz e segurança era-lhes confiada; a sua posição de predomínio ficaria consagrada no seio de um órgão especial, dotado de prerrogativas especiais. No CS, dispunham de dois privilégios: um assento permanente e o direito de veto.

A regra da maioria permitiu, contudo, aos pequenos e médios países fazer pressões no sentido de reforçar os poderes da Assembleia Geral, bem como as competências da organização em assuntos económicos e sociais³⁴. O Conselho Económico e Social foi criado devido às exigências dos pequenos Estados. As concessões feitas entre grandes e pequenos Estados resultam assim numa Carta com aspetos complexos e por vezes ambíguos³⁵. À parte esses aspetos, a Carta é o resultado extraordinário da solidariedade gerada pela guerra: “só a solidariedade anti-hitleriana tornou possível o acordo entre países tão diferentes para a criação de uma organização internacional muito mais ambiciosa do que a Sociedade das Nações³⁶”.

A Carta foi assinada em 26 de junho de 1945 e ratificada por 51 países em 24 de outubro de 1945. Contém 111 artigos, comparados com os 26 do Pacto da SDN. Trata-se de um documento melhorado em relação à sua antecessora, até porque a experiência da SDN serviu de guia e de lição para a nova organização. Alguns aspetos da organização levaram em conta, melhorando-os, os aspetos que não funcionaram na SDN:

- ao contrário da SDN, criada no rescaldo da I Guerra e ligada ao Tratado de Versalhes, as Nações Unidas nasceram num contexto desligado da liquidação do conflito;
- membros importantes como os EUA e a URSS integraram o CS de forma permanente;
- o direito de veto, embora não tivesse legitimidade democrática, teve o mérito incontestado de assegurar a permanência dos grandes Estados na organização

³³ Manuel de A. Ribeiro, *A Organização das Nações Unidas*, Coimbra, Almedina, 1998, pp. 44-45.

³⁴ Ibid.

³⁵ António J. Fernandes, *Organizações políticas internacionais*, Lisboa, Ed. Presença, s. d., p. 68.

³⁶ Ibid.

por salvaguardar os seus interesses, mesmo contra a maioria dos outros Estados;

- as normas das NU são leis internacionais válidas para todos os Estados: as obrigações dos membros das Nações Unidas prevalecem sobre as obrigações assumidas resultantes de qualquer outro acordo internacional e, mesmo os Estados que não são membros das Nações Unidas, devem agir de acordo com os princípios da ONU em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais³⁷.

1.2. Estrutura orgânica

Os principais órgãos da ONU são 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/Secretário-geral. Durante a Cimeira Mundial de setembro de 2005, foram criados a Comissão para a Consolidação da Paz (*Peacebuilding Commission*) e o Conselho dos Direitos Humanos.

A Assembleia Geral é, em primeiro lugar, o órgão plenário da ONU, por excelência. É a tribuna da comunidade internacional. Em segundo lugar, é um órgão democrático: cada membro tem direito a um voto. A AG é dotada de “competência genérica”, o que significa que pode, potencialmente, debater quaisquer questões que estiverem dentro das finalidades da Carta ou que se relacionarem com os poderes e funções dos seus órgãos. As suas decisões assumem a forma de “recomendações”, ao contrário do CS, que toma “decisões”. Como a própria designação indica, as “recomendações” não são resoluções obrigatórias, apesar de veicularem a opinião e o consenso da comunidade internacional. Não têm assim obrigatoriedade jurídica, mas revestem-se de autoridade moral do plenário mais representativo da comunidade de Estados.

Algumas delas pretendem ser a expressão de uma nova *opinio juris*³⁸. Constituem princípios da chamada *soft law*, que não estabelecem direitos nem obrigações, mas criam expectativas na sociedade internacional e na opinião pública³⁹, acabando por influenciar a conduta dos Estados. Na mesma linha, a AG também aprova declarações internacionais, como a Declaração Universal dos Direitos do Homem de 1948, que não é um tratado, mas apenas uma resolução da Assembleia Geral. Embora ainda não estejam incluídas entre as fontes tradicionais do Direito Internacional e não tenham a imperatividade jurídica própria dos tratados e convenções internacionais, as declarações são reconhecidas como instrumentos dotados de relevância jurídica. As declarações internacionais constituem importante método de cristalização de novos

37 Id., pp. 68-69.

38 Termo jurídico usado para especificar normas internacionalmente obrigatórias.

39 O termo “*soft law*” é utilizado para designar acordos, princípios e declarações que não são juridicamente vinculativos. Os instrumentos de “*soft law*” existem sobretudo na esfera internacional. As resoluções da Assembleia Geral da ONU são um exemplo de “*soft law*”. Por contraposição, a “*hard law*” refere-se geralmente a obrigações legais que são vinculativas para as partes envolvidas e que podem ser legalmente aplicadas perante um tribunal, como é o caso das convenções internacionais.

conceitos e princípios gerais e, uma vez adotadas, passam a influenciar a formulação subsequente do Direito, enquanto costume internacional.

As funções da Assembleia Geral, tal como previstas na Carta, são:

- examinar e fazer recomendações sobre os princípios da cooperação internacional para a manutenção da paz e da segurança, inclusive os princípios que regem o desarmamento e a regulamentação dos armamentos;
- discutir quaisquer questões que afetem a paz e a segurança e formular recomendações a esse respeito (exceto se a situação ou controvérsia estiver a ser debatida pelo Conselho de Segurança);
- discutir e formular recomendações sobre qualquer questão dentro das atribuições da Carta ou questões que se relacionarem com os poderes e funções de qualquer dos órgãos das Nações Unidas;
- iniciar estudos e formular recomendações visando promover a cooperação política internacional, o desenvolvimento do Direito Internacional e a sua codificação, o reconhecimento dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais para todos, bem como a colaboração internacional nos setores económico, social, cultural, educacional e de saúde;
- receber e apreciar os relatórios do CS e dos demais órgãos das Nações Unidas;
- formular recomendações para a solução pacífica das disputas que possam prejudicar as relações amistosas entre as nações;
- eleger os 10 membros não-permanentes do CS (no total de 15), os 54 membros do Conselho Económico e Social e os membros do Conselho de Tutela que são eleitos; participar com o Conselho de Segurança na eleição dos 18 juízes do Tribunal Internacional de Justiça; e nomear o Secretário-geral por recomendação do Conselho de Segurança,
- examinar e aprovar o orçamento das Nações Unidas, determinar a quota que cabe a cada membro e apreciar os orçamentos das Agências Especializadas.

A resolução 377 (V), “*Uniting for Peace*” (“Unidos para a Paz”)⁴⁰, adotada pela AG a 3 de novembro de 1950, foi uma importante inovação à Carta que alargou os poderes da AG relativamente a questões da paz e segurança internacional. A resolução foi adotada, com base no artigo 10.º da CNU, que confere à AG o direito de discutir qualquer assunto que se prenda com os interesses da organização (“competência genérica”)⁴¹. Se o Conselho de Segurança não conseguir agir, por falta de unanimidade entre os

40 Ou Resolução Acheson, de Dean Acheson, Secretário de Estado da Administração Truman.

41 No que se refere a assuntos que tenham a ver com disputas ou conflitos em gestação, a Carta estabelece uma limitação importante à interferência da AG: “Enquanto o Conselho de Segurança estiver exercendo, 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 a solicite” (artigo 12.º §1). Na prática, esta disposição tem vindo a cair em desuso, mesmo quando o CS está a discutir medidas de *enforcement*. Em rigor, a referida disposição não impede que a AG discuta a questão: v. Steven R. Ratner, *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, Nova Iorque, St. Martin’s Press, 1995, p. 64.

seus cinco membros permanentes, face a uma ameaça à paz, ruptura da paz ou ato de agressão, a Assembleia pode substituí-lo. Nesse caso, a AG tem competência para examinar imediatamente a questão a fim de fazer recomendações sobre as medidas a tomar, o que inclui, se se tratar de uma ruptura de paz ou de um ato de agressão⁴², o emprego da força armada⁴³. Para este efeito, a AG poderá reunir-se de urgência em sessão extraordinária no prazo de 24 horas após a sua convocatória⁴⁴.

A “*Uniting for Peace*” permitiu à AG, em 1950, organizar a operação militar contra a Coreia do Norte. A resolução foi usada em 10 ocasiões⁴⁵. Destaca-se a sua utilização na: crise do Suez e da Hungria de 1956; na crise do Médio Oriente de 1958; durante a crise do Congo, em 1960; no caso da invasão soviética do Afeganistão, em 1980; no impasse sobre o estatuto da Namíbia em 1981; na invasão israelita do Líbano de 1982 e foi usada pela 11.ª vez a 28 de fevereiro de 2022, sendo mandatada para fazê-lo por votação no Conselho de Segurança, após o fracasso deste em adotar uma resolução condenando a ação da Federação Russa contra a Ucrânia. Após 1997, a resolução tem também sido sistematicamente aplicada para ultrapassar o veto americano no CS relativo a questões que se prendem com a questão israelo-palestiniana.

A Carta também prevê um poder pontual da AG nas matérias que dizem respeito à manutenção da paz e ao controle da conflitualidade. A sua responsabilidade nestas áreas é claramente “secundária” ou “residual”⁴⁶, uma vez que o artigo 24.º estipula que é o CS que detém a “principal responsabilidade” nestas matérias. O artigo 11.º §2 especifica que a AG “...poderá discutir quaisquer questões relativas à manutenção da paz e da segurança internacionais...” e que “...poderá fazer recomendações relativas a quaisquer destas questões ao Estado ou Estados interessados ou ao Conselho de Segurança.” O mesmo artigo afirma que “qualquer destas questões, para cuja solução for necessária uma *ação*, será submetida ao Conselho de Segurança pela Assembleia Geral, antes ou depois da discussão”⁴⁷.

Na mesma linha, o artigo 14.º afirma que a AG “...poderá recomendar medidas para a solução pacífica de qualquer situação, qualquer que seja a sua origem, que lhe pareça prejudicial ao bem-estar geral ou às relações amistosas entre as nações...”

O artigo 13.º estende o poder de intervenção da AG ao recomendar um papel alargado da AG que se estende aos assuntos económicos, sociais, culturais, de Direitos

42 A resolução reserva o uso da força armada para as situações de ruptura de paz ou de atos de agressão. Em vez disso, o CS pode empregar forças militares (artigo 42.º) na sequência da determinação da existência de qualquer ameaça à paz, ruptura de paz ou ato de agressão (artigo 39.º).

43 Existe um acordo tácito em que só o CS pode decretar o uso da força: Karen A. Mingst e Margaret P. Karns, *The UN in the 21st Century*, Boulder, CO: Westview Press, 2007, p. 30.

44 Usada no caso da Coreia em 1950: a AG tentou lidar com a ingerência da China, que apoiava a invasão norte-coreana – resolução 498 (V) de 1 de fevereiro de 1951 – recomendando, inicialmente, um cessar-fogo – resolução 384 (V) de 14 de dezembro de 1950. A AG decretou sanções – resolução 500 (V) de 18 de maio de 1951 – que complementassem a ação militar coletiva em curso.

45 Office of Legal Affairs “Uniting for Peace”, em <http://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html>.

46 Derek W. Bowett, *United Nations Forces: A Legal Study*, Nova Iorque, Praeger, 1964, p. 291.

47 Meu sublinhado.

1. A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

Humanos e outros. O artigo 22.º autoriza a AG a criar os órgãos subsidiários que julgar necessários ao desempenho das suas funções.

Na AG, existem duas modalidades de votação: os assuntos importantes são aprovados por maioria de dois terços, tais como recomendações relacionadas com a paz e a segurança; a eleição de membros para integrar outros órgãos; a admissão, suspensão e expulsão de membros; questões de tutela e assuntos orçamentais. Noutras questões, as decisões são adotadas por maioria simples ou por consenso (o que já se aplica para cerca de 80% das decisões da AG)⁴⁸.

A Assembleia Geral reúne-se uma vez por ano em sessão ordinária que começa na terceira terça-feira do mês de setembro na sede da ONU, em Nova Iorque. Os trabalhos duram normalmente três meses, mas podem estender-se mais. Cada ano, é eleito um Presidente e 17 Vice-presidentes da Assembleia. Por tradição, os presidentes são oriundos de pequenos ou médios Estados.

Podem ser convocadas sessões especiais a pedido do Conselho de Segurança, da maioria dos membros das Nações Unidas ou ainda de um só membro, desde que tenham a anuência da maioria. De acordo com a resolução 377 “Unidos para a Paz”, a AG também pode ser convocada em sessão especial de emergência, com o prazo de 24 horas de antecedência, a pedido do Conselho de Segurança, pelo voto de qualquer dos membros do Conselho, ou por decisão da maioria dos membros da AG das Nações Unidas, ou de um só membro, com a anuência da maioria.

A Assembleia Geral cumpre as suas funções através do trabalho de sete Comissões Principais, nas quais todos os membros têm direito a representação:

- Primeira Comissão: desarmamento e segurança internacional;
- Segunda Comissão: questões económicas e financeiras;
- Terceira Comissão: questões sociais, humanitárias e culturais;
- Quarta Comissão: questões políticas especiais e descolonização;
- Quinta Comissão: questões administrativas e orçamentais;
- Sexta Comissão: assuntos jurídicos.

Existe ainda uma Comissão Geral, composta pelo Presidente e pelos 17 Vice-presidentes da Assembleia, mais os Presidentes das sete Comissões Principais, que se reúne frequentemente durante o funcionamento da Assembleia Geral, a fim de assegurar o desenrolar harmonioso dos trabalhos.

A Assembleia Geral distribui habitualmente todas as questões da sua ordem do dia a uma das Comissões acima mencionadas ou a uma Comissão Conjunta, ou, ainda, a uma Comissão Especial estabelecida para estudar uma questão específica. Por sua vez, essas Comissões submetem propostas à aprovação do plenário da AG. A votação nas Comissões e Subcomissões processa-se por maioria simples. Os assuntos que

⁴⁸ O consenso é uma forma de adotar decisões que dispensa a votação.

não são adjudicados às Comissões Principais, são tratados pela própria Assembleia nas sessões plenárias.

Apesar dos períodos de sessão ordinária só durarem três meses, o trabalho da Assembleia realiza-se de forma contínua:

- em comissões especiais (por exemplo, as que se ocupam da manutenção da paz, do desarmamento, do meio ambiente marinho, do colonialismo e do espaço sideral);
- através de atividades de organismos criados pela AG (por exemplo, o PNUD – Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento; a CNUCED – Conferência das Nações Unidas sobre Comércio e Desenvolvimento ou a UNICEF – Fundo das Nações Unidas para a Infância;
- através dos programas de trabalho do Secretariado e dos preparativos para as Conferências Internacionais relativas a determinadas problemáticas (como meio ambiente, alimentação, população, condição jurídica e social da mulher, Direito do Mar, utilização da energia atômica para fins pacíficos e espaço extraterrestre)⁴⁹.

O Conselho de Segurança é constituído por 15 membros: cinco permanentes – Estados Unidos, Federação Russa, Reino Unido, França e China – e 10 membros não-permanentes (E10 ou *Elected Ten*), eleitos pela Assembleia Geral por dois anos. É um órgão restrito ou “aristocrático”, uma vez que salvaguarda os interesses dos grandes Estados, isto é, dos Estados que venceram a II Guerra Mundial. No contexto da ONU, cabe-lhe a responsabilidade principal na manutenção da paz e da segurança internacionais. No cumprimento dessas funções, o CS pode emitir recomendações aos Estados em litígio, se se tratar de uma ameaça contra a paz, ruptura da paz, ou ato de agressão e tomar decisões, como a aplicação de sanções ou o emprego da força. De acordo com o artigo 25.º da Carta, o CS é o único órgão que tem poderes para tomar “decisões” que os membros devem aplicar.

Cada membro do Conselho tem direito a um voto. As decisões sobre questões processuais requerem a votação da maioria dos membros, isto é, os votos afirmativos de nove dos quinze membros (artigo 27.º). Este artigo resulta de uma alteração da AG de 17 de dezembro de 1963 que entrou em vigor em 31 de agosto de 1965. Com esta alteração, as decisões do Conselho de Segurança em matérias processuais passaram a ser tomadas por voto afirmativo de nove membros (anteriormente sete). Em todas as outras matérias, as decisões são tomadas pelo voto afirmativo de nove membros (anteriormente sete), incluindo os votos concordantes dos cinco membros permanentes do CS.

As decisões relativas a questões importantes necessitam da aprovação da maioria, mas devem incluir obrigatoriamente os votos dos cinco membros permanentes. Esta é a regra da “unanimidade das grandes potências”. Nesta circunstância, o voto dos P-5 é indubitavelmente um “voto de qualidade”. O voto negativo de um dos

49 Seguimos informação no site http://www.unicrio.org.br/BibliotecaTextos.php?Texto=abc_indice.htm.

membros permanentes é um “veto”. Contudo, se um membro permanente não apoiar uma decisão, mas não desejar bloqueá-la através de um voto contra, pode abster-se de participar na votação ou declarar que não participa na mesma. A abstenção e a não participação não são consideradas vetos.

De acordo com a Carta, todos os membros das Nações Unidas concordam em aceitar e cumprir as decisões do Conselho (artigo 25.º). As “decisões” são medidas que o CS aplica, ao abrigo do Capítulo VII, quando os mecanismos de segurança do Capítulo VI não funcionarem ou não forem voluntariamente aplicados pelos Estados parte numa disputa. Apesar de outros órgãos da ONU formularem recomendações aos governos, somente o Conselho de Segurança pode tomar decisões que os Estados-membros ficam obrigados a cumprir.

No domínio da manutenção da paz, as suas funções e atribuições são:

- manter a paz e a segurança internacionais de acordo com os propósitos e princípios das Nações Unidas;
- examinar qualquer controvérsia ou situação suscetível de provocar atritos entre os Estados;
- recomendar procedimentos ou métodos de resolução apropriados para a solução das controvérsias ou conflitos;
- formular planos para o estabelecimento de um sistema para a regulamentação dos armamentos;
- determinar a existência de ameaças à paz ou atos de agressão e recomendar as providências a tomar;
- determinar a aplicação de sanções económicas ou outras medidas que não impliquem emprego de força, mas sejam capazes de evitar ou deter a agressão;
- determinar uma ação militar contra um agressor;

O CS pode ainda:

- recomendar a admissão de novos membros e as condições pelas quais os Estados poderão tornar-se partes do Estatuto do Tribunal Internacional de Justiça;
- exercer funções de tutela das Nações Unidas nas “zonas estratégicas”;
- recomendar à AG a nomeação do Secretário-geral e, conjuntamente com a AG; eleger os juizes do Tribunal Internacional de Justiça;
- apresentar relatórios anuais e especiais à AG.

O Conselho de Segurança funciona continuamente. Cada um dos membros deve ter um representante presente continuamente na sede das Nações Unidas. O Conselho pode reunir-se fora da sede, se assim achar conveniente.

Qualquer Estado-Membro da ONU, mesmo que não pertença ao Conselho de Segurança, pode tomar parte nos debates, 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. Tanto os membros como os não-membros são convidados a participar dos debates, sem direito a voto, quando são partes envolvidas na controvérsia em exame no Conselho, o qual especificará as condições para participação dos não-membros.

A Presidência do Conselho de Segurança é exercida pelos membros (inclusive os não-permanentes) com base num sistema de rotação alfabética, pelo período de um mês⁵⁰.

Em 1965, o número aumentou dos 11 membros originais para 15. A distribuição dos assentos dos membros não-permanentes obedece à seguinte lógica de repartição geográfica: três Estados africanos; dois da Ásia; dois da América Latina e das Caraíbas; dois da Europa Ocidental e Outros e um da Europa de Leste⁵¹.

O Conselho Económico e Social (CES) é o órgão coordenador do trabalho económico e social da ONU, das Agências Especializadas e das demais instituições integrantes do Sistema das Nações Unidas". O CES lida com o trabalho mais complexo do Sistema da ONU porque cobre áreas muito vastas de atividade, as mais dispendiosas e o maior número de programas⁵². O Conselho formula recomendações, inicia atividades e estudos, convoca conferências internacionais e prepara projetos de convenção relacionadas com o desenvolvimento, comércio internacional, industrialização, recursos naturais, direitos Humanos, condição da mulher, população, ciência e tecnologia, prevenção do crime, bem-estar social e numerosas questões económicas e sociais.

O Conselho (CES) tem 54 membros. A AG elege 18 deles anualmente para um período de três anos. O número de membros do CES foi aumentado por duas vezes pela AG: em 1963 (entrou em vigor em 1965) e em 1971 (entrou em vigor em 1973). A primeira alteração alargou o número de membros do CES de 18 para 27 e a segunda alteração alargou o número de membros de 27 para 54.

As suas funções são:

- encarregar-se, sob a supervisão da AG, das atividades económicas e sociais das Nações Unidas;
- elaborar ou iniciar estudos, relatórios e recomendações a respeito de assuntos de carácter económico, social, cultural, educacional e conexos;
- promover o respeito e a observância dos Direitos Humanos e das liberdades fundamentais para todos;
- convocar conferências internacionais e preparar projetos de convenção para apresentação à Assembleia Geral sobre assuntos da sua competência;

50 Seguimos a informação em http://www.unicrio.org.br/BibliotecaTextos.php?Texto=abc_indice.htm.

51 V. "The Green Papers Worldwide -The United Nations Security Council", <https://www.thegreenpapers.com/ww/UNSecurityCouncil.phtml>.

52 Mingst e Karns, *op. cit.*, p. 34.

1. A ORGANIZAÇÃO DAS NAÇÕES UNIDAS

- negociar acordos com as Agências Especializadas, definindo as relações destas com a ONU;
- coordenar as atividades das Agências, mediante consultas e recomendações às mesmas, bem como mediante recomendações à AG e aos membros das Nações Unidas;
- executar serviços, aprovados pela Assembleia, para membros das Nações Unidas e, a pedido, para as Agências Especializadas;
- desenvolver consultas com ONGs competentes a respeito de assuntos em estudo no Conselho.

A votação no Conselho Económico e Social processa-se por maioria simples. Cada membro tem um voto. O CES reúne-se uma vez por ano nas sedes da ONU em Nova Iorque ou em Genebra.

O Conselho funciona através de Comissões Funcionais, Comités Permanentes e vários outros órgãos subsidiários. As Comissões Funcionais são seis: Estatística; População e Desenvolvimento; Desenvolvimento Social; Estatuto da Mulher; Narcóticos; Prevenção do Crime e Justiça Criminal; Ciência e Tecnologia para o Desenvolvimento; Desenvolvimento Sustentável e Fórum da ONU das Florestas.

Os Comités Permanentes são os seguintes: Programas e Coordenação, Organizações Não-Governamentais e Negociações com Organizações Intergovernamentais. São também considerados órgãos permanentes do CES, a Comissão de Estabelecimentos Humanos e a Comissão de Empresas Transnacionais. Existem ainda os *ECOSOC Standing Committees*, *ECOSOC Ad hoc Bodies* e os *Expert Bodies* (com peritos governamentais ou com base na sua expertise).

No âmbito do CES, existem ainda as Comissões Económicas Regionais, cuja finalidade é ajudar o desenvolvimento sócioeconómico nas suas respetivas regiões e fortalecer as relações económicas dos países na sua respetiva área, bem como com outros países do mundo. Tais organismos são:

- a Comissão Económica para a África (CEA, com sede em Adis Abeba)
- a Comissão Económica e Social para a Ásia e o Pacífico (CESAP, Bangucoque);
- a Comissão Económica para a Europa (CEE, Genebra);
- a Comissão Económica para a América Latina e o Caribe (CEPAL, Santiago do Chile);
- e a Comissão Económica e Social para a Ásia Ocidental (CESAO, Beirute).

As Comissões Económicas estudam os problemas das suas regiões e fazem recomendações aos governos e Agências Especializadas. A importância do trabalho das Comissões tem vindo a aumentar: participam cada vez mais na execução dos projetos de desenvolvimento.

O Conselho Económico e Social tem a possibilidade de estabelecer acordos com “organismos intergovernamentais”, isto é organizações autónomas que tenham

amplas responsabilidades internacionais nos campos económico, social, cultural, educacional, de saúde e conexos⁵³. Pelo interesse de que as suas atividades se revestem, eles podem ser vinculadas à ONU mediante acordos especiais (artigos 57.º e 63.º). Tais organismos passam então a ser designados “Organizações” ou “Agências Especializadas”. Dessa forma, esses organismos intergovernamentais passam a trabalhar com a ONU, e entre si, através do mecanismo coordenador, que é o CES. Os seus secretariados, integrados por pessoal internacional, trabalham sob a direção dos chefes executivos desses organismos.

O CES pode solicitar relatórios regulares às organizações especializadas e coordenar as suas atividades por meio de consultas e recomendações às mesmas, ou dirigindo recomendações à Assembleia Geral e aos membros. As Agências Especializadas devem apresentar relatórios anuais ao CES, mas este não controla os seus orçamentos ou secretariados. São elas:

- a Organização Internacional do Trabalho (OIT);
- a Organização das Nações Unidas para Agricultura e Alimentação (FAO);
- a Organização das Nações Unidas para Educação, Ciência e Cultura (UNESCO);
- a Organização Mundial da Saúde (OMS);
- o Grupo do Banco Mundial – que inclui o Banco Internacional para a Reconstrução e o Desenvolvimento (BIRD); a Associação Internacional de Desenvolvimento (IDA), a Corporação Financeira Internacional (CFI); a Agência Multilateral de Garantia dos Investimentos (AGMI) e o Centro Internacional para a Arbitragem de Disputas sobre Investimentos (CIADI).

São também Agências Especializadas da ONU:

- o Fundo Monetário Internacional (FMI);
- a Organização da Aviação Civil Internacional (ICAO);
- a União Postal Universal (UPU);
- a União Internacional de Telecomunicações (ITU);
- a Organização Meteorológica Mundial (OMM); a Organização Marítima Internacional (IMO);
- a Organização Mundial da Propriedade Intelectual (OMPI);
- o Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola (FIDA);
- a Organização das Nações Unidas para o Desenvolvimento Industrial (UNIDO)
- a Organização Mundial do Turismo (OMT).

Teoricamente, o CES deve coordenar o trabalho destas agências, mas a realidade é que muitas destas agências estão fora do seu controle. Este é um dos aspetos em que a ONU presta mais facilmente o flanco às críticas. Por uma lógica burocrática,

⁵³ Tais acordos devem ser submetidos à aprovação da AG.

algumas são ciosas das suas atividades e boicotam a supervisão do CES, mesmo quando o que está em causa é realizar sinergias e rentabilizar as atividades de organizações que trabalham em áreas semelhantes.

O relacionamento do CES com estas organizações difere em função dos casos. A Agência Internacional de Energia Atômica (IAEA), embora também seja um organismo intergovernamental, presta contas anualmente à Assembleia Geral e, quando necessário, ao Conselho de Segurança e também ao CES. A Organização Mundial do Comércio (OMC) também faz parte deste grupo⁵⁴. Duas outras organizações, a Organização para a Proibição de Armas Químicas (OPAQ) e a Organização Preparatória para o Tratado de Proibição de Testes Nucleares (CTBTO), prestam contas diretamente à AG.

Além das organizações especializadas que integram o Sistema das Nações Unidas, existe uma série de outros programas e fundos. De acordo com o artigo 59.º, a organização, quando achar conveniente, poderá iniciar negociações entre os Estados interessados para a criação de novas organizações especializadas, necessárias ao cumprimento dos seus objetivos. Os programas e fundos criados pela ONU prosseguem propósitos específicos, de carácter económico, social, humanitário ou outros.

O CES pode entrar em entendimentos para a consulta com ONGs que se ocupem de assuntos no âmbito da sua competência ou áreas de interesse. De acordo com o artigo 71.º da Carta e as resoluções 1296 (1968) e 1996/13 (1996), pode-se atribuir às ONGs o estatuto consultivo. O CES defende que se deve dar a essas organizações a oportunidade de expressar os seus pontos de vista. Reconhece também que possuem experiência ou conhecimentos técnicos especiais que podem ter grande valor para os trabalhos do Conselho. As organizações que gozam de estatuto consultivo junto do Conselho podem fazer-se representar por observadores nas reuniões públicas, quer do Conselho, quer dos seus órgãos subsidiários⁵⁵. Algumas podem submeter petições orais ou escritas durante as reuniões de CES ou apresentar propostas em relação ao programa de trabalhos da CES e dos seus órgãos subsidiários. Estas ONGs têm participado ativamente nas conferências globais convocadas pela ONU. O desenvolvimento do relacionamento entre a ONU e as ONGs e a participação cada vez mais massiva das ONGs nas conferências, levou o CES a estabelecer novos padrões de cooperação com as ONGs.

Atualmente, são mais de 2.500 as ONGs que gozam deste estatuto consultivo. O Comité das ONGs do CES examina as candidaturas das ONGs. De acordo com a resolução 1296 (1968), são três as categorias das ONGs junto do CES:

54 Embora a OMC não seja uma agência especializada da ONU, tem mantido fortes relações com a ONU e as suas agências desde a sua criação. As relações OMC-ONU são regidas pelos "Arrangements for Effective Cooperation with other Intergovernmental Organizations-Relations between the WTO and the United Nations", assinado a 15 de novembro de 1995 (v. World Trade Organization, "The WTO and the United Nations", https://www.wto.org/english/thewto_e/coher_e/wto_un_e.htm). Além disso, o Diretor-Geral da OMC participa no *Chief Executive Board*, o órgão de coordenação no seio do sistema das Nações Unidas.

55 Seguimos informação em http://www.unicrio.org.br/BibliotecaTextos.php?Texto=abc_indice.htm.

- categoria I - organizações com um estatuto consultivo geral: para ONGs internacionais cujas áreas de atuação sejam atinentes à maior parte da agenda do CES;
- categoria II: organizações com um estatuto consultivo especial - para ONGs que tenham especial competência em alguns campos de atividade do CES;
- categoria III: estatuto “*roster*” – organizações incluídas na Lista: para ONGs cuja contribuição para as atividades da ONU seja ocasional.

Segundo a Carta, cabe ao Conselho de Tutela (CT) a supervisão da administração dos territórios sob regime de tutela internacional. As principais metas desse regime de tutela consistiam em promover o progresso dos habitantes dos territórios e desenvolver condições para a progressiva independência e estabelecimento de governo próprio.

Os objetivos do Conselho de Tutela foram tão amplamente atingidos que os territórios inicialmente sob esse regime - na sua maioria, países de África - alcançaram a sua independência nos anos 1960 e 1970. O CT foi tão bem-sucedido na sua missão que, a 19 de novembro de 1994, suspendeu as suas atividades, após quase meio século de esforços em favor da autodeterminação dos povos. A decisão foi tomada após a conclusão do acordo de tutela sobre o território de Palau, no Pacífico, o último território do mundo que ainda era tutelado pela ONU, tornando-se, assim, um Estado soberano, membro da organização das Nações Unidas.

Antes de fixar o número de membros do Conselho de Tutela, a Carta previu um equilíbrio entre membros administradores de territórios sob tutela e membros que não o eram. À medida que o número de países administradores ia decrescendo, diminuiu também o número de membros do Conselho. Nos últimos anos, eram apenas cinco (os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança): Estados Unidos, a ex-União Soviética, França, Reino Unido e China⁵⁶.

O Tribunal Internacional de Justiça (TIJ), com sede na Haia (Holanda), é o principal órgão judiciário das Nações Unidas. O seu funcionamento é regulado pelo seu Estatuto, um documento que é considerado parte integrante da Carta da ONU, embora conste num anexo. O Tribunal Internacional de Justiça é composto por 15 juizes, chamados “membros” do Tribunal. Os juizes são eleitos pela AG e pelo CS em escrutínios separados. São escolhidos em função da sua competência, probidade e do critério de representação geográfica, de forma a haver no Tribunal uma representação dos principais sistemas jurídicos do mundo. Não é possível haver dois juizes da mesma nacionalidade. O mandato dos juizes é de nove anos, podendo ser reeleitos. No exercício de seu mandato, os juizes devem observar uma série de regras, como não se dedicar a outras atividades.

Todos os membros das Nações Unidas são, *ipso facto*, parte do Estatuto. Os Estados não-membros das Nações Unidas podem tornar-se parte do Estatuto, obedecendo às

⁵⁶ Informação em http://www.unicrio.org.br/BibliotecaTextos.php?Texto=abc_indice.htm.

condições estipuladas para cada caso pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

Todos os países que fazem parte do Estatuto do Tribunal podem recorrer a ele sobre qualquer questão. Os outros Estados poderão fazê-lo sob certas condições estipuladas pelo Conselho de Segurança, que faz o encaminhamento para o Tribunal de qualquer controvérsia jurídica.

A competência do Tribunal estende-se a todas as questões a ele submetidas pelos Estados e a todos os assuntos previstos na Carta e nos tratados e convenções em vigor. A AG e o CS podem solicitar ao Tribunal pareceres sobre qualquer questão jurídica. Os outros órgãos das Nações Unidas, assim como as Agências Especializadas, também podem recorrer ao Tribunal para solicitar pareceres sobre questões jurídicas surgidas na esfera das suas atividades, desde que tenham para tal a autorização da Assembleia Geral. O Tribunal só pode ser usado pelo Estados; os indivíduos não podem recorrer ao TIJ.

Os Estados podem comprometer-se antecipadamente a aceitar a jurisdição do Tribunal em determinados casos, por meio de tratados ou convenções que estipulem o recurso ao Tribunal, ou por meio de uma declaração especial nesse sentido. Os Estados podem aceitar a jurisdição do Tribunal de três modos. A primeira é através da “cláusula opcional” (artigo 36.º §2 do Estatuto do Tribunal), que permite aos Estados-membros reconhecer a jurisdição compulsória do TIJ. Tais declarações podem, contudo, excluir determinados tipos de questões. A segunda é através do consentimento do Estado para levar uma disputa ao Tribunal enquanto parte de um acordo especial ou *compromis* (artigo 36.º §1). Uma terceira possibilidade é através das cláusulas de compromisso inseridas em tratados que estipulam que qualquer disputa que daí derive seja referida ao Tribunal. Devido ao número elevado de tratados que o prevêm, a maior parte dos Estados acabaram, na prática, por aceitar a jurisdição limitada do Tribunal⁵⁷.

Para emitir as suas sentenças, o Tribunal, de acordo com o Artigo 38.º do Estatuto, recorre às seguintes fontes de direito:

- Convenções Internacionais que estabelecem regras conhecidas pelos Estados litigantes;
- Costume internacional com evidências de uma prática geralmente aceite como de direito;
- Princípios gerais de Direito reconhecidos pelas nações civilizadas;
- Jurisprudência e pareceres emitidos por juristas competentes das várias nações enquanto elementos subsidiários para determinar as regras de direito.

O Tribunal pode decidir *ex aequo et bono* (segundo o que for justo e bom), isto é, lavar sentença por equidade, se as partes litigantes estiverem de acordo.

⁵⁷ S. Rosenne, *The World Court: What It Is and How It Works*, Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers, 1995.

O Conselho de Segurança poderá ser chamado, se necessário, por uma das partes para determinar quais as medidas a tomar a fim de dar cumprimento a uma sentença, caso a parte contrária se recuse a acatá-la ou deixar de cumprir as obrigações que lhe incumbem em virtude de sentença proferida pelo Tribunal⁵⁸.

O Secretariado presta serviço aos outros órgãos das Nações Unidas e administra os programas e políticas que elaboram. O seu chefe é o Secretário-geral, que é nomeado pela Assembleia Geral, mediante recomendação do Conselho de Segurança.

O Secretário-geral é o chefe da máquina administrativa “onusiana” (da ONU) e é, por isso, responsável pelo aparelho burocrático. Nesse sentido, deve dirigir o pessoal do Secretariado, preparar o orçamento, apresentar o relatório anual à AG sobre as atividades da organização e supervisionar os estudos realizados a pedido dos outros órgãos. O Secretário-geral é a face visível da organização para o mundo, é o primeiro diplomata mundial. Ele representa e fala em nome da organização, além de servir de mediador e usar os seus bons-ofícios em numerosos conflitos.

O Secretário-geral também detém uma certa margem de ação política e algum intervencionismo nas questões relativas à manutenção da paz, ao abrigo dos artigos 97.º, 98.º e 99.º da CNU. O artigo 99.º, em particular, concentra e resume a carga política das funções do Secretário-geral: “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.”

O Secretário-geral detém basicamente dois tipos de poderes: os inerentes e os delegados. Na realidade, “muito do seu trabalho como executante das funções das NU tem origem em delegações dos órgãos políticos”, isto é, do CS e da AG⁵⁹. Um terceiro tipo de poder não está previsto em lado nenhum: resulta da autoridade inerente do Secretário-geral devido à importância das suas funções⁶⁰. A autoridade política do Secretário-geral extravasa as prescrições constitucionais da Carta. O Secretário-geral soube “inventar-se”⁶¹ ao longo das sete décadas de vida da organização, aumentando assim a sua autoridade e o prestígio das suas funções.

O artigo 98.º da CNU consagra a delegação de poderes dos órgãos políticos no Secretário-geral. O mesmo estabelece que o Secretário-geral “...desempenhará outras funções que lhe forem atribuídas por estes órgãos”. Trata-se de um poder importante, uma vez que, quando o CS cria uma missão de *peacekeeping*, atribui numerosas atribuições ao Secretário-geral – geralmente detalhadas no mandato e que o próprio Secretário-geral propõe de *motu proprio*. O artigo estabelece, assim, a autoridade do Secretariado no planeamento e funcionamento das operações da ONU, lançadas, quer pelo CS, quer pela própria AG.

58 Seguimos a informação em http://www.unicrio.org.br/BibliotecaTextos.php?Texto=abc_indice.htm.

59 Ratner, *op. cit.*, p. 69.

60 *Ibid.*

61 Thomas Franck cit. in Ratner, *op. cit.*, p. 69.

No âmbito do *peacekeeping*, o Secretário-geral goza de uma margem ampla, fluida e indeterminada na conceção e gestão das operações. O mandato, preparado por ele e pelo seu *staff*, confere-lhe um poder discricionário sobre muitos aspetos da missão, quer eles sejam detalhados, quer derivem do seu papel como administrador da missão. O Secretário-geral tem poderes para interpretar o mandato e para colmatar as omissões, quando o mandato for omissivo, ou quando não for suficientemente claro. Para além disso, a margem de autonomia do Secretário-geral na gestão de uma missão dependerá de um conjunto de circunstâncias. O Secretário-geral terá de ponderar o impacto, a todo o momento, das suas decisões na evolução da missão e avaliar a cena política na sede em Nova Iorque.

O SG é um “honest broker”⁶² do Conselho de Segurança e da restante comunidade de Estados, capaz de manter abertos os canais de comunicação e de merecer a confiança e a credibilidade dos países. O perímetro fluido que delimita a atuação do Secretário-geral tem, porém, os seus limites. O Secretário-geral não pode agir ao arrepio da Carta, atuando em áreas reservadas a outros órgãos ou contrariando as instruções destes.

O Secretário-geral dirige um quadro internacional de funcionários de 38.000 funcionários, distribuídos entre Nova Iorque, Genebra, Viena, Nairobi ou outros lugares onde o pessoal da ONU está presente. O recrutamento obedece aos mais elevados padrões de eficiência, competência e integridade, tendo também em conta a mais ampla distribuição geográfica possível, bem como um equilíbrio entre o número de homens e mulheres. No desempenho das suas funções, é vedado ao Secretário-geral, e ao seu quadro de funcionários, procurar ou receber instruções de parte de qualquer governo ou autoridade alheia às Nações Unidas. Os membros da ONU comprometem-se a respeitar o carácter exclusivamente internacional das atribuições do Secretariado e a não tentar influenciá-lo no desempenho das suas funções⁶³.

Em dezembro de 2004, a pedido do Secretário-geral, um painel de especialistas apresentou um relatório visando a reforma da organização, contendo um diagnóstico das limitações da ONU e propostas para a tornar mais eficaz. O relatório intitula-se *Um Mundo Mais Seguro: A Nossa Responsabilidade Comum*⁶⁴.

Na sequência das reformas decididas pelos Estados-membros durante a Cimeira Mundial de 2005, o Conselho de Segurança e a Assembleia Geral adotaram uma resolução que criou a Comissão de Consolidação da Paz (CCP), encarregada de ajudar os países, que estão numa situação de pós-conflito, a consolidar a resolução do conflito e a gerir a sua transição para a paz permanente.

62 Alguém que fala com ambos os lados envolvidos numa discussão ou desacordo e tenta ajudar a levar os dois lados a chegar a um acordo.

63 Seguimos a informação em http://www.unicrio.org.br/BibliotecaTextos.php?Texto=abc_indice.htm.

64 Relatório do Grupo de Alto Nível sobre Ameaças, Desafios e Mudança. Resumo em português em http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/panelreport_summary.html; texto integral em inglês em <http://www.un.org/secureworld/>.

No seu relatório de 2005 sobre a reforma das Nações Unidas, intitulado *Em Maior Liberdade: Desenvolvimento, Segurança e Direitos Humanos para Todos*⁶⁵, o Secretário-geral recomendava a criação desta Comissão. A Comissão é um órgão de consulta intergovernamental o que, de acordo com os artigos 7.º, 22.º e 29.º da Carta, significa que é um organismo subsidiário, seja da Assembleia Geral, seja do Conselho de Segurança. É o primeiro organismo deste tipo nas Nações Unidas.

Segundo a resolução 1645⁶⁶, as principais funções da Comissão consistem “em reunir todos os interessados para que estes mobilizem recursos” e “propor estratégias integradas, tendo em vista a consolidação da paz e a recuperação depois dos conflitos, bem como dar pareceres sobre estas matérias”. Chamará também a “atenção para os esforços de reconstrução e de reforço das instituições necessárias à recuperação no período que se segue a um conflito” e favorecerá “a elaboração de estratégias integradas, a fim de lançar as bases de um desenvolvimento sustentável”. A Comissão só pode fazer recomendações, sendo todas as suas decisões tomadas por consenso.

A Comissão dispõe de um Comité de Organização Permanente, composto por sete países-membros do CS, o que inclui os membros permanentes, e por sete países-membros do CES. A estes 14 países, somam-se: cinco que figuram “entre aqueles, cujas contribuições estatutárias para os orçamentos da ONU e as contribuições voluntárias aos orçamentos dos fundos, programas e organismos das Nações Unidas, entre os quais o Fundo de Consolidação da Paz, são as mais importantes”; outros cinco países que figuram “entre os que põem à disposição das missões da ONU o maior número de militares e de membros da polícia civil”. A estes 24 países, juntam-se também outros sete eleitos em função das regras da AG: “será dada a devida atenção à representação de todos os grupos regionais no seio do Comité, assim como à dos países que conseguiram recuperar após um conflito”. Os membros do Comité de Organização são eleitos por um período de dois anos, podendo o seu mandato ser renovado.

A resolução também solicitava ao Secretário-geral a criação de um fundo permanente plurianual para a consolidação da paz depois dos conflitos, financiado com o recurso a contribuições voluntárias. Com isso, pretende-se mobilizar os recursos necessários para a realização das atividades de consolidação da paz e disponibilizar os fundos necessários à recuperação dos países que passaram por um conflito⁶⁷. A CCP foi criada com estruturas de apoio administrativas e financeiras: o Gabinete de Apoio à Construção da Paz e o Fundo para a Construção da Paz. Esse conjunto tornou-se conhecido, no âmbito das Nações Unidas, como a Arquitetura Institucional para a Construção da Paz.

⁶⁵ *Em maior liberdade: desenvolvimento, segurança e direitos humanos para todos -Relatório do Secretário-geral*, A/59/2005, 21 de março de 2005. Versão portuguesa em http://www.unric.org/html/portuguese/uninfo/in_larger_freedom_PT.pdf, v. pp. 38-39.

⁶⁶ Resolução CSNU 1645 de 20 de dezembro de 2005 e Resolução da AG A/RES/60/180 de 30 de dezembro de 2005.

⁶⁷ José M. V. Filho (2020), *Becoming Eligible for Peace: An Analysis of the Role of the UN Peacebuilding Architecture*, Tese no âmbito do Doutoramento em Relações Internacionais – Política Internacional e Resolução de Conflitos apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, <https://eg.uc.pt/handle/10316/93157>.

Por sua vez, o outro novo órgão, o Conselho de Direitos Humanos, veio substituir a muito criticada Comissão de Direitos Humanos. O relatório do painel de especialistas, *Um Mundo Mais Seguro*, fazia um diagnóstico das limitações da Comissão dos Direitos Humanos e gizava recomendações para a sua estruturação⁶⁸. Annan decidiu propor a formação de um novo órgão, o Conselho dos DH através de uma resolução da AG. A medida visava reforçar o perfil político dos Direitos Humanos na ONU, reforçando os recursos institucionais para a prevenção e atuação em situações de graves violações dos direitos humanos e emergências humanitárias. A criação do novo Conselho almejava ainda elevar a promoção e proteção dos direitos humanos à posição de eixo estruturante da atuação da ONU, somando-se aos outros dois eixos: promoção da paz e segurança e desenvolvimento. Para Kofi Annan, na estrutura institucional da ONU, deveria ficar consagrada a articulação/tríade: paz–desenvolvimento–direitos humanos.

O Conselho de Direitos Humanos é um órgão subsidiário da AG, pelo que tem de lhe prestar contas. Em 2012, os Estados-membros deveriam ponderar se, entre outras questões, desejam elevar o Conselho à categoria de órgão principal, o que não aconteceu.

O Conselho é responsável por promover o respeito universal e a proteção dos direitos humanos e liberdades fundamentais. Deve debruçar-se sobre violações dos direitos; promover a assistência e educação no domínio dos direitos humanos; ajudar a desenvolver o direito internacional na esfera dos direitos humanos; analisar a atuação dos Estados-membros no campo dos direitos humanos; esforçar-se por evitar abusos; responder a situações de emergência e servir de fórum internacional para o diálogo sobre questões de direitos humanos.

O novo órgão foi criado com bases mais sólidas para evitar as críticas que mancharam a reputação da anterior Comissão de Direitos Humanos. Enquanto que os membros da Comissão eram escolhidos longe dos olhares do público e eram depois eleitos por aclamação pelos respetivos grupos regionais, os membros do Conselho têm de competir para serem eleitos para um lugar no Conselho. Os candidatos devem obter o apoio da maioria simples (mínimo de 96 votos), em votação secreta na AG. Pela primeira vez, os candidatos comprometem-se a promover e respeitar os Direitos Humanos, devendo cumprir esse compromisso, sob pena de serem suspensos como membros do Conselho.

A resolução que cria o Conselho também salienta a importância de acabar com a prática dos “dois pesos e duas medidas”, um problema que muito contribuiu para desacreditar a extinta Comissão dos Direitos do homem. A Comissão foi criticada por incluir, entre os seus 53 membros, especialmente nos últimos anos, alguns dos maiores violadores dos Direitos Humanos ou pela sua tendência para condenar mais os pequenos países do que as grandes potências.

⁶⁸ *Em maior liberdade*: parágr. p. 182 e seguintes.

O Conselho terá também um novo mecanismo periódico de análise (mecanismo de “revisão periódica universal”) para examinar a atuação dos membros das Nações Unidas na área dos direitos humanos, a começar pelos membros do Conselho. Trata-se de um instrumento inédito que permitirá dar credibilidade ao órgão colocando, pela primeira vez, sob observação o comportamento de todos os Estados.

Além disso, o Conselho reunirá ao longo do ano, em pelo menos três sessões, durante um período não inferior a dez semanas. A antiga Comissão reunia apenas uma vez por ano, durante uma única sessão com a duração de seis semanas, o que limitava a sua eficácia e a agilidade na sua atuação. O Conselho, sediado em Genebra, poderá também ser convocado para tratar de situações urgentes e realizar sessões extraordinárias, quando necessário. Qualquer membro do Conselho pode suscitar a realização de uma sessão, o que requer apenas o apoio de um terço dos seus membros. O aumento do tempo de funcionamento e as reuniões suplementares permitem-lhe levar a cabo iniciativas preventivas, para evitar que situações de tensão se transformem em tragédias, e atuar rapidamente face a novas crises no domínio dos direitos humanos.

Os primeiros 47 membros foram eleitos a 9 de maio de 2006. A distribuição dos assentos é feita de acordo com uma representação geográfica equitativa (13 do Grupo dos Países Africanos; 13 do Grupo dos Países Asiáticos; sete do Grupo dos Países do Leste Europeu; oito do Grupo dos Países da América Latina e das Caraíbas; e sete do Grupo dos Países da Europa Ocidental e Outros)⁶⁹. Os membros são eleitos por um período de três anos. Não podem ser reeleitos após dois mandatos consecutivos.

A AG tem o direito de suspender os direitos e privilégios de qualquer membro do Conselho, desde que considere que, durante o seu mandato, cometeu repetidamente violações flagrantes e sistemáticas dos Direitos Humanos. Este processo de suspensão exige uma maioria de dois terços dos votos na AG.

Infelizmente, a eleição dos membros do novo Conselho não conseguiu atenuar a polémica gerada pela velha Comissão de Direitos Humanos, criticada por aceitar países com um historial problemático nesta matéria. Na primeira eleição na AG, em maio de 2006, foram eleitos, por voto secreto, para a nova instância, países como a Tunísia, China, Arábia Saudita, Rússia e Cuba⁷⁰, alvos habituais de críticas por parte das organizações de defesa dos direitos humanos.

⁶⁹ A lista dos membros está disponível em <http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/membership.htm>.

⁷⁰ United Nations, “General Assembly Elects 47 Members of New Human Rights Council; Marks ‘New Beginning’ for Human Rights Promotion”, Protectionn”, General Assembly, GA/10459, 9 de maio de 2006 (em <https://www.un.org/press/en/2006/ga10459.doc.htm>).

1.3. Balanço da atuação da ONU

A organização desempenhou um papel fundamental no processo de descolonização e acesso à independência de grandes partes da África e da Ásia atual. Contribuiu, com os seus esforços em prol da paz e da reconciliação, para a mitigação de dezenas de conflitos armados e guerras internas. A resolução das guerras civis na América Central e os processos de independência da Namíbia, Camboja e Timor-Leste são algumas das suas contribuições mais positivas para a paz internacional.

A ONU também trouxe para o cenário internacional a agenda dos temas sociais. Ela cobre um leque vastíssimo que vai de temas como o desenvolvimento, os Direitos do Homem (incluindo das minorias, mulheres, crianças e povos indígenas), até ao ambiente e à luta contra as doenças infecciosas. Uma das causas mais importantes da ONU é a da proteção e promoção dos direitos do homem. Essa é uma luta que a ONU trava desde 1948, com a aprovação da Declaração Universal dos Direitos do Homem.

A Organização das Nações Unidas desempenhou um papel notável na elaboração do pensamento sobre o desenvolvimento, em particular na elaboração de certos conceitos (como “necessidades básicas” e “índice de desenvolvimento humano”) e na definição de metas (como os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio e os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável). O pensamento económico da ONU foi particularmente original nos seus primeiros 25 a 30 anos de vida.

A comunidade internacional, através da ONU, tem lidado com uma série de problemas urgentes, tais como a eliminação da pobreza, as alterações climáticas, o desarmamento e prevenção da proliferação, a proteção dos Direitos Humanos e a concretização dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável.

Contudo, a importância do papel da ONU na arena internacional tem sido submetida a dura prova, como a rivalidade entre as superpotências durante a Guerra Fria e o unilateralismo americano no pós-11 de setembro. O registo dos EUA em relação ao multilateralismo em geral e à ONU, em particular, foi inconstante e contraditório durante estas sete últimas décadas.

Ao longo destes mais de 75 anos, a organização tem mostrado também as suas limitações, como nos conflitos em África e nos Balcãs. No plano político, a “responsabilidade de proteger” foi um dos sucessos da Cimeira de 2005, remetendo, no seu núcleo fundamental, para a preeminência da dignidade do ser humano em relação ao Estado ou qualquer sistema ideológico. A crise na Líbia de 2011 foi um caso de uma resposta rápida e decisiva a uma ameaça iminente de atrocidades em massa. Foi a primeira vez que o CS autorizou o uso de medidas coercitivas contra um Estado no âmbito da R2P. Contudo, a forma como foi aplicada e os resultados daí decorrentes, arriscam a tornar esta ocasião a primeira e última vez que o uso da força será invocado em nome da R2P.

1.4. Conclusão

A Carta das Nações Unidas atribui à organização quatro objetivos principais: manter a paz e a segurança internacionais; fomentar a amizade e o bom relacionamento entre as nações; defender a cooperação como solução para os problemas internacionais e desenvolver e afirmar o respeito pelos Direitos Humanos e liberdades fundamentais. Cumprir esses objetivos nem sempre tem sido fácil, pois é impossível harmonizar os pontos de vista e os interesses de todos os seus membros, o que, com frequência, tem impedido a realização de progressos ou a adoção das medidas que são necessárias.

A ONU não é um supergoverno ou um governo do mundo: é uma organização intergovernamental que depende da cooperação dos Estados para a prossecução dos seus objetivos. A relevância e o papel da ONU estiveram e estão presos à configuração unilateral ou multipolar da nova ordem mundial. Um dos grandes dilemas que a organização enfrenta é saber até onde a ONU pode agir no sistema internacional sem entrar em choque com os interesses das grandes potências, principalmente com os Estados Unidos.

A ONU não foi sempre, como se pretendeu no artigo 1.º §4, “um centro para harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns”. A própria concepção da Carta estava baseada num entendimento consensual entre as superpotências que se desmoronou rapidamente no pós-Guerra. Durante a longa Guerra Fria que se seguiria, a organização viu o seu desempenho limitado pela lógica da disputa de poder e pela geopolítica, determinada pelas superpotências, e frequentemente desempenhou um papel pouco representativo como organismo de regulação internacional. Esse dramático meio século caracterizou-se pelo confronto entre as superpotências, o que condicionou, direta ou indiretamente, todas as atividades da organização. Durante este período, o recurso unilateral à força foi frequente, bem como o emprego dos meios sub-reptícios, como o terrorismo, a guerrilha e numerosas outras formas de violência.

O Conselho de Segurança foi frequentemente tolhido pelo uso do poder de veto pelas duas superpotências. A ONU não foi muitas vezes consultada para tarefas que a Carta lhe cometia, tal como lidar com as ameaças à segurança internacional. Apesar das suas importantes falhas, a atividade da organização durante a Guerra Fria não foi irrisória, mesmo no que se refere à sua função essencial relativa à manutenção da paz e da segurança. Ela funcionou muitas vezes como um subterfúgio para que as facções envolvidas em conflitos pudessem aceitar decisões politicamente arriscadas de recuo na confrontação. A ONU permitiu frequentemente às partes encerrar episódios de guerra inconclusivos sem perder a face. Muitas vezes, foi na ONU que se fizeram arranjos que permitiram evitar derrotas totais ou a intensificação dos confrontos, ao ponto de envolver as superpotências, e que foram criadas as condições para a pacificação ou redução das tensões.

As Nações Unidas foram concebidas para conter ameaças à segurança internacional do tipo tradicional, como os conflitos interestatais ou o comportamento de Estados

agressivos. Porém, com o fim da Guerra Fria, as Nações Unidas têm sido catapultadas para missões de paz organizadas para intervir em cenários de guerras intra-Estado. Um indicador da crescente conflitualidade no pós-Guerra Fria é a evolução do número de operações de paz das Nações Unidas. Nos últimos 70 anos, mais de 1 milhão de homens e mulheres serviram sob a bandeira da ONU em mais de 70 operações de manutenção da paz.

A extensa lista de responsabilidades exigiria uma outra estrutura administrativa e de organização que conferisse mais agilidade à ONU e às suas agências.

2. O Conselho da Europa

2.1. Origens e criação

Duas forças políticas contribuíram para a criação do Conselho da Europa em maio de 1949. Uma foi o movimento federalista continental que esperava que o Conselho se tornasse num parlamento no âmbito de uma federação de Estados democráticos europeus. Pode-se já vislumbrar este objetivo em escritos do séc. XVII em diante, advogando uma Europa unida⁷¹. Durante o séc. XX, esta visão tomou corpo no movimento do Ministro dos Negócios Estrangeiros francês, Aristides Briand⁷², para uma união federal entre os Estados europeus, apresentado à Sociedade das Nações a 5 de setembro de 1929, e na União Pan-europeia do conde austríaco, Coudenhove-Kalergi, que defendia uma Europa federada dotada de um parlamento bicameral, representando os povos europeus e os representantes dos Estados. Após os dias negros da década de 1930 e da II Guerra, os federalistas continentais sentiram que o seu tempo tinha chegado. De 1944 até 1946, as reuniões dos líderes da resistência, a Liga Económica para a Cooperação Europeia, a União Europeia dos Federalistas, a União Europeia Parlamentar e as Equipas Internacionais dos Novos Democratas-Cristãos, elaboraram várias versões de uma Europa federal e exerceram pressão para a criação de instituições federais europeias⁷³.

A segunda contribuição para o movimento europeu foi dada por Winston Churchill. Inspirado na resolução de Briand e no exemplo dos EUA, Churchill, defendeu, já durante os anos 30, o conceito da criação dos “Estados Unidos da Europa”. Num discurso radiofónico de 1943, Churchill propôs a criação de um “Conselho da Europa” dotado de “um tribunal superior para ajustar disputas e com forças armadas, nacionais ou internacionais ou ambas, em estado de prontidão para executar essas decisões, impedir novas agressões e prevenir futuras guerras”⁷⁴. No seu discurso em Zurique, a 19 de setembro de 1946, o estadista inglês voltou a lançar a sua proposta para a criação de uma espécie de “Estados Unidos da Europa”, tendo como primeiro passo o Conselho da Europa. Em janeiro de 1947, tinha-se tornado presidente do Comité Britânico para uma Europa Unida, que viria a ser conhecido como Movimento para uma Europa Unida. Churchill não propunha uma forma constitucional para construir a Europa, ao contrário dos federalistas continentais. O primeiro-ministro inglês considerava que o Conselho da Europa deveria almejar à criação de uma união aduaneira e, só depois, avançar para a defesa e uma moeda comum, num processo por etapas. Churchill era ambíguo quanto ao papel do Reino Unido neste processo. Ele considerava que a França e a Alemanha deveriam assumir a liderança, enquanto a Reino Unido seria “uma amiga e patrocinadora de uma nova Europa” juntamente

71 F. A. Hinsley (1967), *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge: Cambridge University Press.

72 O “Mémorandum sur l’organisation d’un régime d’union fédérale européenne” foi apresentado em sintonia com o seu homólogo alemão, Gustav Stresemann: v. René Leboutte (2008), *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles, Peter Lang, p. 33.

73 W. Lipgens (1982), *A History of European Integration. Volume 1, 1945–1947: The Formation of the European Unity Movement*, Oxford: Clarendon Press of Oxford University Press.

74 Winston Churchill (1943), “Post-War Councils on World Problems - A Four Year Plan for England”, discurso radiofónico de 21 de março, em <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/1943-03-21a.html>.

com a *Commonwealth*, os EUA e a URSS⁷⁵. No início desse ano, tinha escrito que o Reino Unido “também faz parte da Europa e está íntima e inseparavelmente relacionada com o seu destino”⁷⁶.

Apesar das suas diferenças, os representantes das famílias federalistas da Europa Continental e a maior parte dos britânicos europeus “unionistas” formaram o Comité Internacional de Coordenação dos Movimentos para a Unidade da Europa, tendo organizado na Haia, em maio de 1948, o Congresso da Europa.

Esta reunião de quase mil pessoas provenientes de toda a Europa, representando as mais variadas tendências, exprimia provavelmente um sentimento dominante federalista, embora dominado pela presença de Churchill. Na sua sessão final, foi adaptada a “Mensagem aos Europeus” que recomendava a criação de uma Assembleia deliberativa europeia e de um Conselho europeu especial, encarregues de preparar a integração económica e política dos países europeus. Preconizaram igualmente a adoção de uma carta dos direitos do homem e a criação de um Tribunal de Justiça com vista a assegurar a sua aplicação.

Entretanto, a 1 de janeiro de 1948, entrou em vigor a Convenção Aduaneira entre a Bélgica, o Luxemburgo e os Países Baixos. No mesmo ano, a 17 de março, dá-se a assinatura do Tratado de Bruxelas⁷⁷ pela Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido, lançando as condições para a coordenação nas áreas económicas, social e cultural, bem como, ao abrigo do artigo 51.º da Carta da ONU, um aparelho coletivo de autodefesa. A 16 de abril, foi criada a Organização de Cooperação Económica Europeia (OECE) para coordenar a distribuição da ajuda do Plano Marshall.

Em agosto de 1948, os governos francês e belga apresentaram ao Conselho do Tratado de Bruxelas as conclusões do Congresso de Haia, propondo a criação de uma Assembleia Parlamentar Europeia. O Governo Trabalhista inglês fez uma contraproposta, pois preferia uma organização intergovernamental clássica com base num Conselho de Ministros que tomasse decisões por acordo mútuo entre os membros. A organização teria competência para questões do interesse comum, exceto a defesa (um exclusivo da NATO) e economia (no âmbito da OECE). Em janeiro de 1949, os cinco Ministros dos Negócios Estrangeiros chegaram a um compromisso: a organização teria um Comité de Ministros e uma Assembleia Consultiva. A Dinamarca, a Irlanda, a Itália, a Noruega e a Suécia foram convidadas a juntar-se às negociações. Os 10

75 Felix Klos (2018), *Churchill's Last Stand: The Struggle to Unite Europe*, Londres/Nova Iorque, IB Tauris, p. 88. V. discurso de Zurique de 19 de setembro de 1946; Tanja E.J. Kleinsorge (2019), *Council of Europe (CoE)*, BV, The Netherlands, Kluwer Law International.

76 Klos, op. cit., p. 114.

77 O Tratado de Bruxelas representou a primeira tentativa para organizar os Estados da Europa ocidental no pós-Segunda Guerra. Em 1948, a Bélgica, França, Luxemburgo, Países Baixos e Reino Unido assinaram o Tratado de Bruxelas, o qual previa uma estrutura de defesa comum conhecida como Organização de Defesa da Europa Ocidental com sede em Fontainebleau, França. O Tratado previa uma cláusula de assistência militar mútua no caso de um dos membros ser atacado. O Tratado de Bruxelas foi revisto em 1954, como parte das negociações que levaram à admissão da República Federal da Alemanha na NATO. Em 1954, com a revisão do Tratado de Bruxelas, a Organização de Defesa da Europa Ocidental (Pacto de Bruxelas), tornou-se a União da Europa Ocidental (UEO).

países assinaram o Estatuto do Conselho da Europa a 5 de maio. O Estatuto entrou em vigor a 3 de agosto de 1949.

Os objetivos dos governos ao estabelecer o Conselho estão referidos no seu preâmbulo. Ele reafirma a “adesão aos valores espirituais e morais, que são o património comum dos seus povos e que estão na origem dos princípios da liberdade individual, da liberdade política e do primado do Direito, sobre os quais se funda qualquer verdadeira democracia”⁷⁸. Para atingir isto e os interesses do progresso social e económico, preconiza uma “associação mais estreita” entre países com interesses e opiniões comuns.

Estes objetivos refletem a vontade dos membros fundadores de salvaguardarem a vida democrática que fora ameaçada ou extinta durante a II Guerra e que, em 1949, parecia estar ameaçada pela presença dos soviéticos na Europa. Estes objetivos, para além de serem partilhados pela Europa Ocidental, também eram perseguidos pelos EUA, o que ficou, aliás, confirmado com a criação da NATO. Num tempo em que o mundo estava cada vez mais dividido entre ocidente e leste, o Estatuto forneceu o rumo ideológico, até mesmo para os países da Europa ocidental que não podiam aderir à NATO. O Conselho da Europa foi criado em Londres a 5 de maio de 1949 contando com dez Estados-membros (Itália, Reino Unido, Bélgica, Suécia, Países Baixos, Luxemburgo, Dinamarca, Irlanda, Noruega, França).

Desde 1949, o preâmbulo e os objetivos foram a bitola para os Estados que aspiravam a tornar-se membros. Aos Estados democráticos da Europa Ocidental, foi-lhes permitida a entrada: Grécia e Turquia em 1949, a Islândia em 1950, a República Federal da Alemanha em 1951, a Áustria em 1956, o Chipre em 1961, a Suíça em 1963, Malta em 1965, Liechtenstein em 1978 e San Marino e a Finlândia em 1988. Portugal e Espanha tiveram que esperar pelo fim do regime fascista para aderirem em 1976 e 1977, respetivamente. A Grécia foi suspensa como membro da Assembleia entre 1967 e 1970 devido ao golpe de estado dos coronéis. Em dezembro de 1969, Atenas retirou-se da organização, antecipando, por algumas horas, a sua expulsão. A Grécia só voltou a entrar cinco anos depois, em novembro de 1974, após a queda da ditadura e a restauração da democracia. Ocorreu uma crise semelhante com a Turquia, aquando do golpe de estado de 1980. Alguns meses após o golpe, a Assembleia Parlamentar expulsou a delegação parlamentar turca, que não retomou o seu assento até à realização de eleições livres em 1984.

Desde a libertação da Europa de Leste, em 1989, os Estados que faziam parte do antigo bloco soviético expressaram a sua vontade de se tornar membros do Conselho da Europa⁷⁹. A adesão destes Estados começa com a Hungria, a 6 de novembro de 1990, culminando com a da Rússia a 28 de fevereiro de 1996.

78 V. o “Estatuto do Conselho da Europa” em Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais, <http://gddc.ministeriopublico.pt/instrumento/estatuto-do-conselho-da-europa-0>.

79 Os únicos países europeus que não são membros do Conselho da Europa são a Bielorrússia, Cazaquistão e o Vaticano, bem como o Kosovo (dependendo da clarificação do seu estatuto jurídico internacional).

Em abril de 2014, após o apoio do parlamento russo à ocupação da Crimeia e a intervenção militar russa na Ucrânia, a Assembleia Parlamentar decidiu suspender o direito de voto da delegação russa, bem como o direito dos seus membros de serem representados nos principais órgãos da Assembleia e de participar em missões de observação eleitoral. A sanção foi aplicada durante o resto da sessão de 2014 e foi renovada em janeiro de 2016. A sanção aplicava-se apenas aos parlamentares russos na Assembleia: a Rússia continuava a ser membro pleno da organização como um todo. Em resposta, a delegação parlamentar russa suspendeu a sua cooperação com a Assembleia, deixou, a partir de 2017, de pagar a quota e ameaçou abandonar a organização. Em janeiro de 2016, o parlamento russo decidiu, apesar da suspensão das sanções, não enviar as credenciais da sua delegação para ratificação, deixando efetivamente os seus assentos vazios até janeiro de 2019. Em junho, após um longo debate, a Assembleia votou para alterar as suas regras, deixando claro, em resposta a um quesito colocado pelos Russos, que os seus membros devem sempre ter o direito de “votar, falar e ser representados” e abrindo caminho para o regresso da delegação parlamentar russa. A delegação ucraniana protestou perante a Assembleia e anunciou que deixaria a instituição⁸⁰. A Ucrânia voltaria à Assembleia em janeiro de 2020.

2.2. Estrutura orgânica

O Conselho da Europa que conta com 46 membros⁸¹ e tem a sua sede em Estrasburgo, no Palácio da Europa. Emprega 2200 pessoas e mantém gabinetes externos e gabinetes de ligação com outras organizações internacionais. A organização tem duas instituições principais – o Comité de Ministros e a Assembleia Parlamentar – apoiados por um Secretariado. Com o passar dos anos, também desenvolveu um importante instrumento judicial.

O órgão executivo do Conselho da Europa é o Comité de Ministros. Em articulação com a Assembleia Parlamentar, ele é o guardião dos valores fundamentais do Conselho e monitoriza o cumprimento dos compromissos assumidos pelos Estados-membros. Cada membro tem um representante com direito a um voto. O artigo 14.º sugere que este membro deverá ser normalmente o Ministro dos Negócios Estrangeiros, embora estes possam nomear um representante. O Comité reúne-se a nível ministerial uma vez por ano, em maio ou novembro (em “sessões”) e semanalmente, a nível dos representantes diplomáticos permanentes em Estrasburgo. Os representantes são assistidos por um gabinete, grupos de relatores, coordenadores temáticos e grupos de trabalho *ad hoc*.

80 Andrew Roth (2019), “Ukraine Walks out of Europe Human Rights Body as Russia Returns”, The Guardian, 25 de junho, <https://www.theguardian.com/law/2019/jun/25/ukraine-walks-out-council-europe-human-rights-assembly-protest-russia-return>.

81 A 16 de março de 2022, o Comité de Ministros do CoE decidiu convidar a Federação Russa a abandonar a organização na sequência da agressão contra a Ucrânia: v. Council of Europe, Resolution CM/Res(2022)2 on the cessation of the membership of the Russian Federation to the Council of Europe (Adopted by the Committee of Ministers on 16 March 2022 at the 1428ter meeting of the Ministers' Deputies), https://search.coe.int/cm/Pages/result_details.aspx?ObjectID=0900001680a5da51.

O Comité dos Ministros determina a política do Conselho da Europa e aprova o seu orçamento e programa de atividades. As presidências do Comité de Ministros são efetuadas em ordem alfabética por seis meses seguindo a lógica do alfabeto inglês. As “sessões” são consagradas a questões políticas de modo que os ministros possam discutir todos os assuntos de interesse mútuo, com exceção da defesa nacional.

As competências mais importantes do Comité de Ministros estão descritas nos artigos 15.º e 16.º do Estatuto. O Comité pode propor políticas comuns que melhor sirvam os objetivos do Conselho da Europa e concluir convenções ou acordos, encorajando a adoção, por parte dos governos, das mesmas. Uma das facetas mais notórias da redação e aprovação do Comité de Ministros é o desenvolvimento de direito internacional público através de convenções (v. artigo 15.º), em articulação com a Assembleia Parlamentar⁸² e com o Congresso dos Poderes Locais e Regionais. As convenções são concluídas dentro da estrutura do Conselho e são abertas a assinatura por parte dos membros.

O Comité também pode dirigir recomendações (art. 15.º b) aos membros, podendo solicitar-lhes que o mantenham informado das medidas por eles adotadas em relação às recomendações (artigo 15.º § b). O Comité de Ministros pode convidar Estados a tornarem-se membros ou associados e pode suspender dos Estados a participação ainda que, em ambos os casos, a Assembleia Parlamentar tenha de ser consultada. O Comité de Ministros é ainda responsável por supervisionar a execução dos acordos do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos.

A Assembleia Parlamentar consiste em 324 parlamentares dos 47 Estados-membros. A Assembleia reúne-se quatro vezes por ano em Estrasburgo, no Palácio da Europa, durante uma semana⁸³. A Assembleia elege o Secretário-geral, o Comissário dos Direitos do Homem, os juizes do Tribunal Europeu dos Direitos do Homem e os membros do Comité para a Prevenção contra a Tortura. Este órgão oferece um fórum democrático para os debates. As delegações parlamentares nacionais que lá têm assento devem refletir o espectro político dos respetivos parlamentos nacionais, ou seja, incluir os partidos do governo e da oposição. Os deputados podem fazer parte dos seguintes grupos políticos: Grupo do Partido Popular Europeu (PPE/CD); Grupo Socialistas, Democratas e Verdes (SDV); Grupo dos Conservadores Europeus e Aliança Democrática (CE/AD); Aliança dos Liberais e Democratas pela Europa (ALDE) e Esquerda Unitária Europeia e Democratas Livres⁸⁴. As suas Comissões desempenham um papel importante no exame das questões da atualidade⁸⁵.

82 Antes, Assembleia Consultiva.

83 As dez comissões permanentes da Assembleia reúnem-se durante todo o ano para preparar relatórios e projetos de resolução nos respetivos campos de especialidade.

84 Em 2019, a Assembleia Parlamentar decidiu não reconhecer a formação de um grupo político que reunia parlamentares de forças nacionalistas e partidos de extrema-direita europeus: o grupo político dos Novos Democratas Europeus/Europa das Nações e das Liberdades (Partido da Liberdade da Áustria (FPÖ, extrema-direita), a Alternativa para a Alemanha (AfD) ou a Liga Norte (Itália).

85 V. Parliamentary Assembly – The political groups, <https://pace.coe.int/en/pages/polgroups#>.

A Assembleia pode adotar três tipos diferentes de textos: recomendações, resoluções e opiniões. As recomendações contêm propostas endereçadas ao Comité de Ministros, cuja implementação é da competência dos governos. Segundo o artigo 22.º do Estatuto, a Assembleia Parlamentar é o órgão deliberativo do Conselho da Europa que pode discutir assuntos previstos nas suas competências e formular recomendações ao Comité de Ministros. As resoluções incorporam as decisões da Assembleia sobre matérias da sua competência. A Assembleia pode ainda expressar opiniões sobre questões colocadas pelo Comité de Ministros, como a admissão de novos Estados-membros, projetos de convenções ou o orçamento da organização.

A Assembleia mantém ainda um diálogo com o seu interlocutor intergovernamental, o Comité de Ministros, sobretudo através do Comité Conjunto. A Assembleia é, efetivamente, o “motor” da organização: pode questionar os primeiros-ministros e chefes de Estado sobre qualquer assunto e pode exigir uma ação por parte dos 46 governos do Conselho da Europa através do seu órgão executivo. Deve ainda sondar sobre situações de violação dos direitos humanos em qualquer um dos Estados-membros; pode sugerir e ajudar a moldar novas leis nacionais; pode solicitar avaliações jurídicas sobre as leis e Constituições dos Estados-membros e sancionar um Estado-membro, recomendando a sua exclusão ou suspensão.

Foi a Assembleia que foi responsável pela elaboração da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. De referir ainda que a Assembleia pode enviar parlamentares para observar eleições e mediar crises e pode nomear membros enquanto relatores com o mandato de preparar relatórios parlamentares sobre assuntos específicos. O deputado britânico, Sir David Maxwell-Fyfe, foi o relator da Convenção Europeia dos Direitos do Homem. Os relatórios de Dick Marty, de 2006 e 2007, sobre as detenções secretas da CIA e alegada utilização de países europeus pela CIA para os voos secretos de transferência de presumíveis terroristas⁸⁶, tornaram-se muito conhecidos, bem como os relativos à situação política e de direitos humanos na Chechénia e na Bielorrússia. Merecem ainda menção outros relatores, tal como o Relator Geral Sobre a Abolição da Pena de Morte ou a figura do Relator Geral Sobre a Liberdade de Imprensa e Proteção de Jornalistas. Os debates da Assembleia conferida a determinados assuntos também têm o objetivo de influenciar a opinião política através de publicidade e educar os representantes dos parlamentos nacionais.

O Secretário Geral é eleito para um mandato de cinco anos pela Assembleia Parlamentar, sob recomendação do Comité de Ministros, e chefia o Secretariado do Conselho da Europa. É acompanhado por um Secretário-geral Adjunto, também eleito pela Assembleia Parlamentar, numa votação separada, é apoiado por um *staff* internacional. É responsável pelo planeamento estratégico, pela orientação do programa de atividades e pelo orçamento do Conselho da Europa. O Secretário-geral dirige e representa a organização. O Secretariado tem um papel importante na coordenação das atividades e na organização das reuniões. O Secretário-geral pode fazer contribuições orais ou escritas para as discussões do Comité e tem a possibilidade de aconselhar e, até, de colocar assuntos na agenda do mesmo.

⁸⁶ Os voos de *rendition* para transporte e a detenção ilegal de prisioneiros e para o repatriamento e a reinstalação dos detidos de Guantánamo.

O Congresso do Conselho da Europa - Congresso dos Poderes Locais e Regionais da Europa -, foi criado em 1994 e é composto por 648 membros, representantes políticos de autoridades locais e regionais de todos os Estados-membros. A instituição representa mais de 150 000 organismos de poder local e regional e, paralelamente ao Comité das Regiões da UE, é a única organização internacional que representa politicamente os municípios e regiões da Europa. Os instrumentos mais influentes do Conselho da Europa nesse campo são a Carta Europeia de Autonomia Local, de 1985, e a Convenção-Quadro Europeia para a Cooperação Transfronteira entre as Comunidades ou Autoridades Territoriais (1980).

O Conselho Conjunto da Juventude do Conselho da Europa (*Joint Council on Youth*) é um órgão que tem a particularidade de agregar o Comité Diretor Europeu da Juventude (CDEJ) e o Conselho Consultivo da Juventude (CCJ) do Conselho da Europa. O CDEJ reúne representantes de ministérios ou órgãos responsáveis por questões de juventude dos 50 Estados – partes da Convenção Cultural Europeia. O CDEJ promove a cooperação entre os governos do setor da juventude e fornece uma estrutura para comparar as políticas nacionais da juventude, o intercâmbio de boas práticas e a redação de textos para a definição de padrões. O Conselho Consultivo da Juventude é composto por 30 representantes de organizações e redes não-governamentais de juventude. Canaliza as opiniões de ONGs juvenis e garante que os jovens sejam envolvidos noutras atividades do Conselho.

A Conferência de ONGI é composta por aproximadamente 400 organizações não governamentais internacionais (ONGI), criando a ligação entre os representantes políticos e os cidadãos e fazendo ouvir a voz da sociedade civil no Conselho. A *expertise* das ONGI e a sua proximidade aos cidadãos europeus são particularmente relevantes para o trabalho do Conselho da Europa.

O valor acrescentado do Conselho da Europa, com os seus reflexos a nível da estrutura institucional, foi o seu trabalho em questões como os direitos humanos⁸⁷. Dado os horrores da II Guerra, que estavam ainda frescos na memória das pessoas, não é surpreendente que a primeira convenção do Conselho da Europa fosse a Convenção Europeia dos Direitos do Homem/CEDH⁸⁸ de 4 de novembro de 1950. Constitui, por isso, a primeira concretização jurídica internacional, no que respeita aos direitos civis, da Declaração Universal dos Direitos Humanos, aprovada, dois anos antes, pela Assembleia Geral da ONU (1948)⁸⁹. O segundo aspeto significativo a sublinhar é que a CEDH é também a primeira Convenção de direitos humanos a estabelecer um tribunal internacional – o Tribunal Europeu dos Direitos Humanos - para julgar, a título subsidiário, isto é, depois de esgotadas as vias internas, as violações dos direitos naquela estabelecidos.

87 Rodrigo Tavares (2009), *Regional Security: The Capacity of Regional Organizations*, Nova Iorque: Routledge.

88 A designação oficial é Convenção para a Proteção dos Direitos do Homem e das Liberdades Fundamentais; v. <http://gddc.ministeriopublico.pt/faq/convencao-europeia-dos-direitos-humanos-e-seus-protocolos-facultativos>. A Convenção possui vários protocolos que alteram o seu enquadramento.

89 Vital Moreira (2018), “Portugal e a Convenção Europeia dos Direitos Humanos, 40 anos depois”, *Diário de Notícias*, 9 de novembro, <https://www.dn.pt/edicao-do-dia/09-nov-2018/portugal-e-a-convencao-europeia-dos-direitos-humanos-40-anos-depois-10151202.html>.

desfavorável ao Estado português. A morosidade dos procedimentos judiciais nos tribunais portugueses é a principal violação apontada ao país (144), seguida por deficiências na proteção do direito de propriedade (48) e direito a um julgamento justo (42)⁹².

Desde que foi criado em 1959, o Tribunal proferiu 24.511 acórdãos. Mais de um terço delas diziam respeito a três Estados membros: Turquia (3,820), Federação Russa (3,116) e Itália (2,466): Council of Europe – European Court of Human Rights (2022), *The ECHR in facts & figures 2021*, https://www.echr.coe.int/Documents/Facts_Figures_2021_ENG.pdf.⁹³

2.3. Realizações

A Convenção dos Direitos Humanos foi um dos primeiros feitos do Conselho, que provou ser a mais importante de todas as atividades da organização. No panorama das organizações regionais, o Conselho da Europa tem o regime mais completo de direitos humanos existente⁹⁴. Os artigos 2.º-14.º da Convenção e os Protocolos – I e IV -, consagram um conjunto importante de direitos e liberdades: a proibição da tortura e da escravatura, o direito à vida, à vida privada e familiar, à liberdade de pensamento, consciência, religião e de expressão, o direito ao associativismo e o direito de assembleia, o direito a casar e a fundar uma família.

Todos os Estados-membros do Conselho da Europa ratificaram a CEDH e aceitaram a premissa da petição individual, bem como a jurisdição compulsória do Tribunal. Alguns países chegaram mesmo a incorporar a Convenção nas suas Constituições. Alguns casos decididos pelo Tribunal acabaram até por levar a alterações significativas na legislação dos Estados-membros, assim como na forma como os governos tratam os seus cidadãos⁹⁵. Refira-se só a título exemplificativo a jurisprudência do Tribunal sobre o direito de asilo e a extradição (acórdão Soering de 1989; Acórdão Ahmed vs. Áustria, 1996 e caso Hirsi Jamaa e Outros contra Itália de 2012). É de sublinhar que o direito de asilo não está garantido, enquanto tal, na CEDH. No entanto, a dimensão crescente das migrações e o facto de as eventuais expulsões puderem colocar em causa a vida ou integridade física dos requerentes de asilo, fez com que o TEDH viesse, através da sua jurisprudência, a considerar que estaria em causa a violação do artigo 3.º da CEDH, artigo que estipula a proibição da tortura e tratamento desumano⁹⁶.

92 Cláudia Machado (2019), “Europa já condenou Portugal em 75% dos processos judiciais”, *Correio da Manhã*, 27 de janeiro, <https://www.cmjornal.pt/sociedade/detalhe/europa-ja-condenou-portugal-em-75-dos-processos-judiciais>.

93 Ibid.

94 Tavares, op. cit., p. 75.

95 Louwrens R. Kiestra (2014), *The Impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law*, Maastricht, T.M.C. Asser Press; Council of Europe (2016), *Impact of the European Convention on Human Rights in States Parties*, Strasbourg.

96 O princípio do “*non-refoulement*” está consagrado na Convenção de Genebra de 1951 relativa ao estatuto dos refugiados, protegendo estes através da proibição da sua expulsão para um Estado onde possam vir a sofrer ameaças contra a sua vida ou liberdade em virtude da sua raça, religião, nacionalidade, filiação em certo grupo social ou opiniões políticas: v. Ana Isabel Soares Quintas (2012), *O Equilíbrio entre o Princípio do Non-Refoulement e as Cláusulas de Exclusão do Estatuto de Refugiado: análise jurisprudencial*, Dissertação de Mestrado em Direitos Humanos, UM, v. subcap. 3.

Durante o período de lei marcial na Turquia que durou de 1980 a 1984, o Conselho da Europa esteve atento às violações dos direitos humanos naquele país. Em julho de 1982, a França, a Holanda, a Dinamarca, a Noruega e a Suécia denunciaram as violações à Convenção por parte da Turquia. O regresso a uma democracia, ainda que limitada, livrou a Turquia de uma eventual expulsão.

Devido à Convenção, os cidadãos dos países membros estão menos sujeitos a formas de discriminação e a atentados aos seus direitos. Ao aderir ao Conselho da Europa, cada país aceita submeter-se a mecanismos de monitorização independentes que avaliam o respeito pelos direitos humanos e as práticas democráticas no seu território. O Comité para a Prevenção da Tortura do Conselho da Europa efetua regularmente visitas não anunciadas a locais de detenção nos Estados-membros (prisões, esquadras de polícia, centros de detenção para estrangeiros) a fim de avaliar o tratamento das pessoas privadas da sua liberdade.

A Convenção é a mais eficaz do seu género a nível internacional e serve de fonte de inspiração para outros políticos e juristas como, por exemplo, na América Latina.

Outro aspecto importante do trabalho do Conselho da Europa consiste no impulso que tem dado à celebração de acordos entre os Estados. O Conselho já foi descrito como “uma fábrica de tratados”. No final de 2019, o Conselho tinha produzido 200 tratados. O Conselho tem apostado em concordar acordos entre os Estados antes de lançar um tratado e, ao delinear-lo, não ser muito específico quanto à forma da sua aplicação. O procedimento passa geralmente pela criação de um comité de peritos para trabalhar numa convenção. As ONG também desempenham um papel importante na iniciação de tratados, tanto diretamente, como através da sua ação junto dos parlamentares.

A Convenção Europeia dos Direitos do Homem proíbe todas as formas de discriminação por parte de uma autoridade pública. O Conselho da Europa desenvolve várias atividades para proteger as minorias, incluindo a minoria mais importante na Europa, os Rom. A Comissão Europeia contra o Racismo e a Intolerância analisa estes fenómenos específicos e apresenta regularmente recomendações aos Estados-membros. O Conselho da Europa é também um ator de primeiro plano no combate à discriminação com base na orientação sexual, na identidade de género e a todas as formas de discriminação das mulheres. A Convenção do Conselho da Europa para a Prevenção e o Combate à Violência contra as Mulheres representa um avanço considerável neste domínio. Outra das áreas privilegiadas de atuação do Conselho da Europa é a proteção das crianças, tendo como objetivo proteger os seus direitos, impedir todas as formas de violência, assegurar o processamento judicial dos autores de crimes e promover a sua participação nas decisões que lhes dizem respeito. A Convenção do Conselho da Europa sobre a Proteção das Crianças contra a Exploração e o Abuso Sexual (2010) tornou-se o primeiro instrumento que criminaliza o abuso sexual de crianças.

No campo social e sócio-económico, um dos feitos mais notáveis do Conselho da Europa é a Carta Social Europeia (Carta Comunitária dos Direitos Sociais Fundamentais

dos Trabalhadores, conhecida como a “Constituição Social da Europa”⁹⁷, que entrou em vigor em 1965⁹⁸. A Carta alarga o âmbito dos direitos fundamentais tutelados, incluindo direitos económicos e sociais. Os mais importantes são o direito ao trabalho, o direito à segurança e à higiene no trabalho, o direito a uma remuneração justa, o direito sindical e à negociação coletiva, o direito das crianças e dos adolescentes à proteção, o direito das mulheres trabalhadoras à proteção da maternidade, o direito à orientação profissional e à formação, incluindo as pessoas portadoras de deficiências, o direito à proteção da saúde, à segurança social, o direito dos trabalhadores migrantes e das suas famílias à proteção e assistência, o direito à igualdade de oportunidades e de tratamento em matéria de emprego e de profissão sem discriminação baseada no sexo e o direito à habitação.

O Comité Europeu dos Direitos Sociais verifica a implementação dos direitos à habitação, saúde, educação, emprego e livre circulação garantidos pela Carta Social Europeia nos respetivos países. A Carta dos Direitos Fundamentais da União Europeia (CDFUE), que se tornou juridicamente vinculativa com o Tratado de Lisboa de 2009, absorveu os princípios fundamentais contidos na Carta Social Europeia.

Outra das áreas que distingue o Conselho da Europa é o desenvolvimento de estratégias e ferramentas para promover a aprendizagem dos direitos humanos e da democracia. A Carta do Conselho da Europa sobre a Educação para a Cidadania Democrática e a Educação para os Direitos Humanos (2010) visa pôr em prática esses valores.

A defesa da diversidade cultural é outra das áreas de referência do Conselho da Europa. No campo cultural, a Convenção Cultural Europeia de 1954, elaborada sob os auspícios do Conselho da Europa, constitui o enquadramento oficial de trabalho desta organização, nos domínios da educação, cultura, património, juventude e desporto. A Convenção visa promover a cultura enquanto “alma da democracia” e alicerce de uma identidade comum europeia, ao mesmo tempo que procura salvaguardar a sua diversidade. Na sequência da adoção, em 2008, do seu “Livro Branco sobre o Diálogo Intercultural”, o Conselho da Europa iniciou vários programas para a formação de professores, a proteção das minorias e a coesão social, incluindo um diálogo anual com as comunidades religiosas e representantes de crenças não religiosas. A rede de Cidades Interculturais ajuda as cidades membros a gerir a diversidade cultural e a fomentar o envolvimento e a interação entre grupos heterogéneos, ajudando a criar ferramentas para resolver conflitos culturais.

O Conselho da Europa privilegia ainda a liberdade de expressão e a existência de meios de comunicação social livres e pluralistas como marcas dos Estados democráticos. A jurisprudência do TEDH reforçou a proteção alargada da imprensa, nomeadamente no que respeita à confidencialidade das fontes jornalísticas. O direito de liberdade de expressão aplica-se também às novas formas de comunicação de massas, incluindo a Internet. O Conselho da Europa tem vindo a lidar com os desafios colocados pelas mudanças tecnológicas num ambiente mediático fluido, em que os

97 A Carta tem vários protocolos adicionais.

98 Foi assinada em 1961, tendo sido revista em 1996 e entrado em vigor em 1999.

serviços de comunicação audiovisuais são uma oportunidade, mas também colocam problemas do ponto de vista da qualidade dos conteúdos e da possibilidade dos mesmos serem controlados.

A área do desporto é outra área de relevo da organização, privilegiando princípios como a igualdade/não discriminação, anti-doping, *fair play* e respeito no desporto e a anti-violência. O Conselho da Europa aprovou em 1992 a Carta Europeia do Desporto⁹⁹ e o Código da Ética Desportiva. De salientar ainda a Convenção do Conselho da Europa sobre a Manipulação de Competições Desportivas (Convenção de Macolin) de 2014. É, aliás, o único instrumento de direito internacional de combate àquela que é por muitos considerada a maior ameaça à integridade do desporto.

O Conselho da Europa dedica também grande atenção à política de juventude. O objetivo desta política é criar as condições de aprendizagem, oportunidades e experiências que permitam aos jovens desenvolver conhecimentos, habilidades e competências. Pretende-se, em última instância, permitir que os jovens sejam atores a título pleno das sociedades democráticas, e, em particular, desempenhem um papel ativo na sociedade civil e no mercado de trabalho. Esta política também visa promover a educação, especialmente na área das línguas, a educação adulta e a mobilidade dos alunos¹⁰⁰. O Conselho Conjunto da Juventude congrega o Comité Diretor Europeu da Juventude (CDEJ) e o Conselho Consultivo da Juventude (CCJ). É um órgão de co-decisão que estabelece as prioridades, objetivos e orçamentos do setor da juventude. As políticas de juventude do Conselho da Europa funcionam na base de uma parceria entre os governos (CDEJ) e as organizações não governamentais de juventude (CCJ), no que é conhecido como o sistema de co-gestão. É a única organização no mundo onde os jovens tomam decisões lado a lado com os representantes dos governos sobre as prioridades, programas e políticas de juventude. A Fundação Europeia da Juventude, criada em 1972, promove a cooperação da juventude na Europa através do financiamento e apoio educativo a organizações de jovens. Mais de 15 000 jovens beneficiam também de projetos apoiados pelo Fundo Europeu para a Juventude, a fim de promover a compreensão, tolerância e solidariedade.

Do ponto de vista político, há a realçar o trabalho do Conselho da Europa numa série de frentes. Uma delas é a observação das eleições, ajudando a garantir eleições democráticas, livres e justas em todo o continente. A observação das eleições é assegurada, ao nível nacional, pela Assembleia Parlamentar e, ao nível regional e local, pelo Congresso dos Poderes Locais e Regionais na Europa. Ao longo dos últimos anos, a Assembleia Parlamentar tem observado inúmeras eleições legislativas, presidenciais ou referendos nos Estados-membros ou candidatos à adesão. A experiência vasta da Assembleia nesse domínio, reconhecida na cena internacional, levou a Assembleia Parlamentar a criar um código de boa conduta em matéria eleitoral.

A Comissão de Veneza (Comissão Europeia para a Democracia pela Lei) é um órgão consultivo do Conselho da Europa, composto por especialistas independentes no

⁹⁹ Foi revista em 2001.

¹⁰⁰ Council of Europe, "Council of Europe Youth Policy", <https://www.coe.int/en/web/youth/council-of-europe-youth-policy>.

campo do direito constitucional. A Comissão foi criada em 1990 para ajudar as novas democracias a abraçar, o mais rapidamente possível, os valores fundamentais do Conselho da Europa: democracia, Estado de Direito e a proteção dos direitos humanos. É o órgão consultivo do Conselho da Europa sobre direito constitucional, trabalhando principalmente em três áreas: assistência constitucional, justiça constitucional e questões relativas às eleições e referendos. A Comissão é composta por peritos independentes e reúne-se quatro vezes por ano em Veneza, em sessões plenárias, para aprovar os seus pareceres e estudos, e para promover a troca de informações sobre desenvolvimentos constitucionais. Em 2002, a Comissão abriu espaço à participação de membros não europeus, tendo nove países passado a fazer parte desta entidade.

Outro exemplo é o Grupo de Estados contra a Corrupção (GRECO), que identifica as lacunas nas políticas nacionais de luta contra a corrupção e incita os países a proceder às reformas legislativas, institucionais ou administrativas necessárias. A sua avaliação baseia-se nas convenções relevantes do Conselho da Europa. Dado o seu carácter intergovernamental e a visibilidade limitada do seu processo de avaliação e do mecanismo de acompanhamento, este não conseguiu, até à data, gerar a necessária determinação política nos Estados-membros para combater eficazmente a corrupção. Além disso, o GRECO monitoriza o cumprimento de uma série de normas anticorrupção estabelecidas pelo Conselho da Europa tendo por conseguinte, um alcance limitado.

A importância das autoridades locais na Europa é uma matéria que foi do interesse da Assembleia desde o início. O Congresso das Autoridades Locais e Regionais nasceu da convicção de que era necessário dar aos municípios e às regiões uma voz na construção europeia: traduz o reconhecimento unânime do papel da democracia local como pedra angular do edifício democrático. De uma simples comissão da Assembleia Parlamentar, passou, em 1957, a Conferência Europeia de Autoridades Locais para se tornar, em 1994, em Congresso de Autoridades Locais e Regionais. A sua missão é avaliar a aplicação da Carta Europeia do Governo Local. Hoje, o Congresso é um ator essencial na construção de uma genuína democracia de proximidade nos Estados-membros do Conselho da Europa. O Congresso esteve na origem de várias convenções internacionais, como a Carta Europeia de Autonomia Local. Este texto, que afirma o papel das comunidades como o primeiro nível em que a democracia é exercida, tornou-se um tratado internacional de referência nessa área. Como parte do seu trabalho, o Congresso conta com um conjunto de outras convenções e textos de referência¹⁰¹.

O Conselho da Europa tem-se dedicado também à problemática da conservação das espécies e do meio ambiente. Em 1967, foi criado o Centro Europeu de Informação para a Conservação da Natureza para coordenar os esforços nacionais. A atividade

101 V. também o Quadro de Referência para a Democracia Regional. De referir ainda outros instrumentos jurídicos e textos de referência do Congresso: a Convenção-Quadro Europeia sobre Cooperação Transfronteiriça entre Autoridades Locais e Regionais (1980); a Convenção sobre a Participação de Estrangeiros na Vida Pública a Nível Local (1992); a Carta Europeia das Línguas Regionais ou Minoritárias (1992); a Carta Urbana Europeia (1992) e a Carta Urbana Europeia II (2008); o Código de Conduta Europeu sobre a Integridade Política dos Representantes Eleitos Regionais e Locais (1999) e a Convenção Europeia da Paisagem (2000).

principal do Conselho tem sido facilitar simpósios, estudos e algumas atividades conjuntas. A Convenção do Conselho da Europa sobre a Conservação da Vida Selvagem e Habitats Naturais Europeus (1979), ou Convenção de Berna, foi o primeiro tratado internacional a proteger plantas e animais selvagens da Europa. Em 1968, o Comité de Ministros adotou a Carta Europeia da Água da Europa, referente a todos os aspetos de gestão da água.

De realçar ainda o papel do Conselho da Europa na definição de especificações de qualidade e padrões de referência a fim de garantir a produção farmacêutica que permitam fazer a harmonização das normas de qualidade de medicamentos seguros em todo o continente europeu. A Direção Europeia para a Qualidade dos Medicamentos e Cuidados de Saúde remonta à Convenção de 1964 sobre a Elaboração de uma Farmacopeia Europeia. Aquela Direção Europeia tem como missão contribuir para o direito humano fundamental de acesso a medicamentos e cuidados de saúde de boa qualidade, assim como contribuir para a promoção e proteção da saúde humana e animal.

2.4. Balanço da atuação do Conselho da Europa

As expectativas dos federalistas de que, em 1948, mais concretamente no Congresso de Haia, o Conselho da Europa abrisse caminho para uma cooperação económica e política mais profunda, não foram concretizadas. Na sua primeira sessão, a Assembleia Consultiva recomendou a criação de uma união económica, a livre circulação de capitais, bens e mão-de-obra e a livre convertibilidade das moedas europeias¹⁰². Foi concordado unanimemente que o objetivo do Conselho da Europa seria a “criação de uma autoridade política europeia dotada de funções limitadas mas com poderes reais”¹⁰³. O plano de 1952 do Ministro britânico dos Negócios Estrangeiros, Anthony Eden, para envolver as Comunidades emergentes com o Conselho da Europa, foi rejeitado pelos neutrais e até as tentativas de criar um processo de consulta entre a Assembleia da Comunidade Económica do Carvão e do Aço (CECA) e a do Conselho da Europa, não deram frutos. No final, toda a discussão levou o Conselho da Europa, em 1959, a assumir o trabalho cultural e social da União da Europa Ocidental. Desde então, o Conselho da Europa continuou a discutir questões políticas importantes, incluindo assuntos de segurança e estrangeiros (ainda que “as questões relativas à defesa nacional não s[ejam] da competência do Conselho da Europa”), art. 1.º d.

Assim, o Conselho da Europa não correspondeu às expectativas dos federalistas que estiveram envolvidos na sua criação, pois não gerou as instituições legislativas, executivas e judiciais para uma Europa ocidental federal. Contudo, preencheu funções importantes para o desenvolvimento do espírito europeu e para moldar uma cultura

102 Arthur Henry Robertson (1961), *The Council of Europe: Its Structure, Functions and Achievements*, Manchester: Manchester University Press, pp. 81-99.

103 João Mota de Campos (1989), *Direito Comunitário*. 3.ª ed. Lisboa, FCG, p. 6.

imbuída em princípios comuns, nomeadamente na área dos direitos humanos e das liberdades fundamentais. Os membros foram socializados num padrão de comportamento para com os seus cidadãos baseados nesses valores e os sistemas políticos nacionais assentam na aceitação das instituições democráticas parlamentares. Tal foi particularmente importante para os Estados da Europa central e de leste que aderiram após a queda do Muro de Berlim¹⁰⁴.

As instituições do Conselho da Europa desempenham atividades em áreas muito abrangentes, embora não tenham o mesmo poder conferido às instituições das Comunidades/União Europeia. A principal contribuição do Conselho da Europa tem consistido em fornecer uma rede de informação, cooperação e coordenação numa ampla variedade de assuntos. Tratando-se de uma organização intergovernamental que se baseia na “soft law”, permitiu a Estados, que querem evitar as inclinações supranacionais da UE, pôr os seus problemas em cima da mesa e procurar ajuda para implementar reformas jurídicas e constitucionais¹⁰⁵. A Assembleia tem tido a vantagem de cobrir o espectro amplo de visões políticas das democracias da Europa ocidental. A sua Assembleia serviu ainda outro propósito: os funcionários de outras organizações internacionais poderem, de tempos a tempos, difundir as suas opiniões a uma audiência mais vasta. O Conselho da Europa também concedeu às ONGs um palco para as suas atividades que tratam de assuntos de natureza pan-europeia e transnacional. A extensão do número dos seus membros e o seu compromisso para com a democracia e os direitos humanos, é o que dá ao Conselho da Europa a sua posição especial no panteão das instituições europeias.

104 Denis Huber (1999), *A Decade that Made History: The Council of Europe, 1989-1999*, Strasbourg, Council of Europe.

105 Thomas Davies e Richard Woodward (2014), *International organizations: A Companion*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

3. Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO)¹⁰⁶

¹⁰⁶ Utiliza-se aqui a sigla mais usada em português.

Apesar de o Tratado do Atlântico Norte ter sido assinado em abril de 1949, a organização, especialmente nos seus aspetos militares, apenas se começou a desenvolver após o início da guerra da Coreia, em junho de 1950. Os países membros pertenciam aos dois lados do Atlântico Norte – Canadá e os EUA, no continente norte-americano - e a Bélgica, a Dinamarca, a República Federal da Alemanha (RFA), a França, a Grécia, a Islândia, a Itália, o Luxemburgo, a Holanda, Portugal e o Reino Unido, na Europa.

A NATO é agora composta por 30 países membros, sendo o mais recente a Macedónia do Norte, país que concluiu o processo de adesão a 29 de março de 2020. O primeiro alargamento ocorreu em 1952 com a entrada da Grécia e da Turquia. O segundo marcou a entrada da Alemanha Ocidental em 1955. O terceiro permitiu a entrada da Espanha em 1982. O primeiro alargamento a leste ocorreu após o fim da Guerra Fria, em 1999, com a adesão da Polónia, da República Checa e da Hungria. Em 2004, deu-se uma nova ronda de adesões com a entrada de sete novos Estados: Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia. Em 2009, entraram a Albânia e a Croácia; em 2007, o Montenegro e, por último, a Macedónia do Norte, em 2020.

A NATO compreende atualmente um conjunto de Estados com uma população superior a 900 milhões de pessoas, correspondentes a metade do PIB mundial e 55% do orçamento global em defesa.

A Aliança Atlântica é a maior instituição de segurança internacional. Contudo, a sua especial importância reside no elo forjado entre os países da Europa ocidental e os EUA. A criação da NATO refletiu a necessidade dos países da Europa poderem contar com a ajuda americana de forma a poderem, em 1948, defender-se da crescente ameaça soviética. Os governos europeus sentiam-se inseguros devido à presença do Exército Vermelho na Europa de leste, pois estavam ainda debilitados pela guerra.

A criação da NATO tem sido interpretada de várias formas. Tem sido vista como uma imposição à Europa ocidental da forma americana de ver o mundo: aquela que via a União Soviética (URSS) como um inimigo natural do capitalismo. Outra perspetiva encara a NATO como a “âncora de salvação” da Europa ocidental face à expansão soviética, através do apoio dos EUA, com o respetivo arsenal de armas nucleares, garantindo a integridade territorial dos Estados europeus. Todavia, há que realçar o papel ativo dos países europeus ao convidar os EUA para um tratado de defesa coletivo com o objetivo de fazer frente à ameaça dominante na Europa no período pós-II Guerra: a URSS. Os EUA foram literalmente convidados a estender a sua influência sobre outro continente, ou melhor, sobre a Europa ocidental. A expectativa era que garantisse a segurança dos países da Europa ocidental que não tinham recursos à altura para se defender. Uma terceira teoria vê a NATO como desempenhando vários desígnios políticos simultaneamente: “manter os americanos dentro, os russos fora e os alemães em baixo”, tal como afirmou Lord Hastings Ismay antes de se tornar o primeiro Secretário-geral da organização.

As origens da NATO radicam no Tratado de Bruxelas de 1948¹⁰⁷ e no seu antecessor, o Tratado de Dunquerque de 1947¹⁰⁸. Enquanto estes eram claramente direcionados ao renascimento militar da Alemanha, tornou-se cada vez mais evidente que a principal ameaça à segurança do Reino Unido, França e Países Baixos era a União Soviética. Estes pactos ofereceram um modelo para o tratado atlântico e também demonstraram a vontade dos Estados da Europa ocidental se unirem para salvaguardar a sua integridade territorial.

Durante 1947 e o início de 1948, os inquietantes eventos na Europa levaram os Americanos a um maior envolvimento. Em março de 1947, foi proclamada a Doutrina Truman, oferecendo assistência militar à Grécia e à Turquia, após o Reino Unido ter declarado não ter capacidade para fornecer ajuda àqueles países. Em junho de 1947, o Secretário de Estado norte-americano, George Marshall, revelou o seu plano de ajuda económica para o desenvolvimento da Europa. Foi a desistência da URSS e dos países europeus de leste, na subsequente Conferência de Paris para a Reconstrução Europeia, que tornou definitiva, aos olhos dos Americanos, a percepção da inevitabilidade de uma Europa dividida. Os eventos no início de 1948 galvanizaram os Estados da Europa ocidental a tomar uma posição mais assertiva: depois da pressão soviética sobre a Finlândia e de os comunistas tomarem o poder na Checoslováquia, a França, o Reino Unido e o Benelux assinaram o Tratado de Bruxelas. Arthur Vandenberg, o presidente republicano do Comité do Senado para as Relações Internacionais, apresentou, a 11 de junho de 1948, uma resolução ao Senado aconselhando o Presidente Truman a pôr de pé arranjos coletivos regionais, ou outros, para fins de auto-defesa e ajuda mútua. Esta resolução bipartidária abriu caminho à aceitação pelo público americano de um acordo de defesa coletivo.

As discussões exploratórias entre os EUA, o Canadá e um pequeno grupo de países convidados da Europa ocidental, decorreram até abril de 1949. O núcleo de países signatários do Tratado era constituído pelas potências do Tratado de Bruxelas – França, Reino Unido, Benelux – e os EUA e o Canadá. Durante as negociações, foi aventada a possibilidade da adesão de mais países, apesar de apenas só cinco deles se terem tornado membros: Dinamarca, Islândia, Itália, Noruega e Portugal. Três deles detinham territórios na forma de ilhas entre a América do Norte e a Europa ocidental – a Dinamarca e, a Islândia e Portugal –, enquanto que a Noruega e a Itália dispunham de costas marítimas estratégicas, respetivamente no Atlântico Norte e no Mediterrâneo.

Este tratado é, possivelmente, mais robusto do que aquilo que se esperava à luz da “Resolução Vandenberg” mas não tão constritivo quanto o Tratado de Bruxelas. O seu preâmbulo estabelece que as partes envolvidas estão determinadas “a salvaguardar a liberdade, herança comum e civilização dos seus povos, fundadas nos princípios da

107 Ver nota 108.

108 Foi um tratado de defesa e assistência mútua assinado entre o Reino Unido e a França a 4 de março de 1947 em Dunquerque, França. O tratado visava poder responder contra um eventual ataque alemão. Foi o antecessor do Tratado de Bruxelas de 1948.

democracia, das liberdades individuais e do respeito pelo direito¹⁰⁹. Os signatários também se obrigam a “congregar os seus esforços para a defesa colectiva e para a preservação da paz e da segurança”. O artigo 3.º determina que as partes “mantêm e desenvolverão, de maneira contínua e efectiva, pelos seus próprios meios e mediante mútuo auxílio, a sua capacidade individual e colectiva para resistir a um ataque armado”. Tal representa um compromisso entre as expectativas europeias da assistência material do EUA e a contribuição que os americanos esperavam destes, organizando a sua própria defesa. O artigo 4.º estabelece mecanismos de consulta entre Estados-membros quando, na opinião de qualquer um deles, “estiver ameaçada a integridade territorial, a independência política ou a segurança de uma das Partes”. Isto assegura que, até mesmo o mais pequeno dos membros possa instituir um processo consultivo.

O artigo 5.º é a pedra de toque da NATO. É acordado entre as partes que “um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou colectiva... prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a acção que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte”. Tal resposta deve ocorrer no contexto do artigo 51.º da Carta da ONU que admite a auto-defesa individual e colectiva.

Este artigo é um compromisso entre os americanos e os europeus. Os negociadores europeus preferiam uma cópia exata do artigo 4.º do Tratado de Bruxelas, pelo qual as cinco partes garantiam “toda a ajuda militar e outro tipo de ajuda e assistência”¹¹⁰ ao país que estivesse sob ataque. Contudo, a administração Truman, ciente de que o consenso do Congresso teria de preceder a declaração de guerra, poderia apenas cingir-se ao apoio nos termos enunciados no artigo. O artigo assenta no lema dos três mosqueteiros – “um por todos e todos por um” – do qual a defesa colectiva precisa para ser bem-sucedida; introduz a nota de urgência ao requerer uma acção imediata; e menciona especialmente as forças armadas como uma resposta opcional. Assim, representa o melhor acordo que os europeus conseguiram, em 1949, obter dos Americanos.

O artigo 6.º limita o objetivo do ataque armado mencionado no artigo 5.º – ao qual os membros do tratado devem responder – a um ataque “contra o território de qualquer delas na Europa ou na América do Norte... o território da Turquia ou contra as Ilhas sob jurisdição de qualquer das Partes situadas na região do Atlântico Norte ao norte do Trópico de Câncer”. Este artigo foi modificado em 1951, quando a Grécia e a Turquia entraram na NATO, passando a incluir o território da Turquia (a maior parte do qual se encontra na Ásia).

109 V. “Tratado do Atlântico Norte”, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt.

110 V. European Foreign Policy: Key Documents, p. 4.

3.1. Estrutura orgânica

O centro político e administrativo da Aliança Atlântica está localizado no Boulevard Leopold III, em Bruxelas (na zona nordeste da cidade, em Haren). Na Cimeira de Washington de 1999, o Conselho do Atlântico Norte (CAN) decidiu substituir a sede temporária da NATO¹¹¹ por um novo edifício de enormes proporções, baseado num projeto arquitetónico original e de vanguarda, com a designação “dedos entrelaçados” (“*interlocking fingers*”). As obras decorreram entre 2010 e 2016. A mudança para o novo edifício teve lugar a partir de maio de 2018. O pessoal da sede é composto essencialmente por delegações nacionais dos países membros e inclui gabinetes de ligação ou missões diplomáticas de países parceiros, bem como o pessoal internacional civil e pessoal militar ao serviço da Aliança. O trabalho das delegações e missões é apoiado pelo Secretariado Internacional e pelo Estado-Maior Internacional da NATO. A sede da NATO é o local onde o CAN funciona.

A aparelhagem organizacional da NATO demorou algum tempo a consolidar-se. O período entre o início da Guerra da Coreia, em 1950, e a adesão da RFA, em 1955, viu a organização sofrer um número de modificações importantes.

O Conselho do Atlântico Norte é o principal órgão da Aliança capaz de tomar decisões vinculativas e com a responsabilidade de supervisionar o processo político e militar atinente a questões de segurança que afetam toda a Aliança. As decisões não são adotadas por votação, mas sim por consenso e acordo comum. As reuniões têm lugar a vários níveis: as reuniões a nível dos Representantes Permanentes (Embaixadores) têm geralmente uma base semanal; a nível dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa, ocorrem duas vezes por ano; ocasionalmente, o CAN reúne-se em formato de Cimeira com os Chefes de Estado ou de governo. Os Representantes reúnem-se uma vez por semana, ou mais vezes, caso a circunstância assim o exija, e podem reunir-se com pouca antecedência. Os Representantes discutem assuntos políticos do interesse da Aliança sem o constrangimento de registos oficiais acessíveis ao debate público. Outra função do Conselho é a discussão dos relatórios efetuados pelos comités.

O CAN é o único órgão previsto no Tratado do Atlântico Norte (artigo 9.º) e o único com autoridade para estabelecer órgãos subsidiários. Os seus trabalhos são apoiados por um *staff* internacional dirigido pelo Secretário-geral da NATO, um funcionário escolhido por consenso pelos governos dos Estados-membros. Lord Ismay, do Reino Unido, foi o primeiro Secretário-geral. As reuniões do Conselho do Atlântico Norte são presididas pelo Secretário-geral.

O Comité Militar é o órgão máximo do ponto de vista de autoridade militar na NATO. É composto pelos Chefes dos Estados-maior ou pelos seus Representantes Permanentes (MilReps), que são, geralmente, generais de duas ou três estrelas¹¹² e cujas reuniões são semanais. O Comité Militar é liderado pelo seu presidente, que dirige

111 A sede era, inicialmente, em Londres tendo, em 1952, sido mudada para Paris e, em 1967, sido transferida para Bruxelas.

112 À exceção da Islândia que não tem forças armadas e é representada por um civil.

as operações militares da NATO. Reúne-se três vezes por ano a nível dos Chefes de Estado-maior. A França não fez parte do Comité Militar, devido à decisão de a França de Gaule, em 1966, retirar o país da Estrutura de Comando Militar da NATO, à qual voltou de forma gradual a partir de 1995¹¹³. Até aderir à NATO, Paris não estava representada no Comité de Planeamento de Defesa, o que criou alguns atritos com outros Estados-membros como, por exemplo, aquando da discussão sobre a intervenção militar no Iraque em 2003 (Operação “Iraqi Freedom”).

O Comité é, então, o órgão de apoio à estrutura política da NATO e ao Grupo de Planeamento Nuclear (GPN): é o elo essencial entre o processo de tomada de decisão política e a estrutura militar da NATO. É responsável por traduzir as decisões e orientações políticas em orientações militares e por recomendar as medidas consideradas necessárias para a defesa da área da NATO, bem como por implementar as decisões sobre operações militares. A principal tarefa do Comité Militar é recomendar medidas para a defesa comum e subordiná-las aos dois Comandos Estratégicos: o Comando Aliado para as Operações e o Comando Aliado da Transformação. O trabalho operacional do Comité é apoiado pelo Estado-Maior Militar Internacional, composto por civis e militares.

O Grupo de Planeamento Nuclear (GPN) analisa a política nuclear da Aliança à luz do ambiente de segurança. Embora o Conselho do Atlântico Norte seja a autoridade máxima da NATO, o GPN atua como o órgão sénior relativamente às questões nucleares da Aliança. O GPN foi fundado em dezembro de 1966 para fornecer um processo consultivo sobre a doutrina nuclear dentro da NATO¹¹⁴. O GPN discute questões políticas específicas associadas às forças nucleares e a questões mais amplas, como o controle de armas nucleares e a proliferação nuclear. Todos os membros, com a exceção da França, que decidiu não participar, fazem parte do GPN, independentemente de terem ou não armas nucleares.

O Secretário-geral preside ao Conselho do Atlântico Norte e a alguns dos comités mais importantes. É, por regra, um europeu. Encabeça o Secretariado Internacional da Aliança, é composto por cerca de 1000 civis dos vários Estados-membros. A tradição de nomear uma personalidade de destaque serviu para, ao longo dos anos, conferir maior estatuto a este cargo. O Secretário-geral preside ao Conselho do Atlântico Norte, bem como outros órgãos, tal como o Grupo de Planeamento Nuclear, o Conselho NATO-Rússia e o Conselho de Parceria Euro-Atlântico (CPEA). Além disso, juntamente com um representante ucraniano, ele é o presidente da Comissão NATO-Ucrânia, bem como o presidente da Comissão NATO-Geórgia. O Secretário-geral tem autoridade para propor assuntos para discussão e usar seus bons ofícios em caso de disputa entre os Estados-membros. Ele atua como facilitador de decisões, liderando e orientando o processo de construção de consensos e de deliberações em toda a Aliança. A fim de facilitar esse processo, mantém contato direto com chefes de Estado e de governo e com os ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa da NATO e de países parceiros.

113 O que não impediu a França de contribuir com tropas para as missões da NATO, como no Afeganistão.

114 Foi inicialmente chamado Comité de Assuntos de Defesa Nuclear.

Uma inovação institucional, que surgiu do Conselho de Roma, foi a criação do Conselho de Parceria Euro-Atlântica (1997), o qual sucedeu ao Conselho de Cooperação do Atlântico Norte (NACC), criado em 1991, logo após o final da Guerra Fria para oferecer uma cooperação alicerçada numa relação estratégica¹¹⁵ com os ex-membros do Pacto de Varsóvia, incluindo as repúblicas sucessoras da URSS. Foi formado na véspera do colapso da URSS como resposta a esse evento e aos pedidos dos países da Europa central e de leste para aderirem à NATO. O CPEA reúne os 30 Aliados e 20 países parceiros¹¹⁶. As reuniões do CPEA são realizadas: mensalmente a nível de embaixadores; anualmente ao nível dos Chefes de Estado-Maior das Forças Armadas, dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa e, ocasionalmente, a nível de cimeiras.

O NACC abriu caminhos para um novo relacionamento com os ex-membros do Pacto de Varsóvia, o que foi aprofundado, em 1994, com o lançamento da Parceria para a Paz (PfP)¹¹⁷, um importante programa de cooperação bilateral entre a NATO e os países parceiros numa base individual. Tal ideia vinha ao encontro do Conceito Estratégico de 1990 (reforçado pelo de 2010), que enfatizava a segurança cooperativa enquanto uma das principais tarefas da Aliança¹¹⁸. Essas áreas de cooperação incluem operações de gestão de crises e apoio à paz; questões regionais; controle de armamentos e questões relacionadas com a proliferação de armas de destruição maciça; terrorismo internacional; questões de defesa como planeamento, orçamentação, política e estratégia; planeamento de emergência civil e preparação para desastres; cooperação em matéria de armamentos; segurança nuclear; coordenação civil-militar na gestão do tráfego aéreo e cooperação científica. O EAPC também tomou iniciativas para promover e coordenar a cooperação prática e o intercâmbio de conhecimentos em áreas-chave, tal como o combate ao terrorismo, a segurança nas fronteiras e outras questões relacionadas com a proliferação de armas de destruição maciça e armas pequenas e ligeiras¹¹⁹.

Em termos de Comandos Estratégicos, a NATO dispõe, desde a reforma de junho de 2003, de dois Comandos: o Comando Aliado para as Operações (*ACO/Allied Command Operations*)¹²⁰ e o Comando Aliado da Transformação (ACT). O ACO foca-se no

115 S. Kieninger (2019), "Opening NATO and Engaging Russia: NATO's Two Tracks and the Establishment of the North Atlantic Cooperation Council", in Daniel S. Hamilton e Kristina Spohr (eds.), *Open Door*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University, p. 58.

116 O Conselho inclui seis países neutros: Áustria, Finlândia, Irlanda, Malta, Suécia e Suíça; 12 ex-repúblicas soviéticas: Arménia, Azerbaijão, Bielorrússia, Geórgia, Cazaquistão, Quirguistão, Moldávia, Rússia, Tadjiquistão, Turcomenistão, Ucrânia e Uzbequistão, mais as três nações da ex-Jugoslávia: Bósnia e Herzegovina, Macedónia do Norte e Sérvia.

117 Em inglês, *Partnership for Peace*.

118 O Conceito Estratégico aprovado na Cimeira de Lisboa de 2010 é o sétimo da história da Aliança. Durante a Guerra Fria houve quatro documentos orientadores da estratégia aliada em vista da ameaça soviética. Eram documentos classificados, de circulação interna e restrita. Após 1991, foram aprovados outros conceitos mais genéricos e abrangentes, publicamente discutidos e difundidos, que já não identificavam inimigos concretos, mas ameaças e riscos à segurança dos Estados-membros: C. M. R. S. O. e Lemos e A. L. B. Eugénio (2011), "Uma reflexão sobre o novo Conceito Estratégico da NATO", Boletim N.º 11, Instituto de Estudos Superiores Militares, p. 57.

119 V. NATO, "Euro-Atlantic Partnership", https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67979.htm.

120 Assemelha-se ao seu antecessor, o Comando Aliado da Europa. O ACO é o sucessor de dois comandos estratégicos históricos da NATO – o Comando Aliado da Europa e Comando Aliado do Atlântico. Dois

planeamento e execução das operações da NATO. À semelhança do seu antecessor, continua a ter três níveis de comando; a estar sediado no Quartel-General Supremo das Potências Aliadas na Europa (SHAPE) em Mons, Bélgica; e a ser comandado pelo Comandante Supremo Aliado da Europa (SACEUR).

O SACEUR tem um “chapéu duplo”, pois também é o comandante do Comando Europeu dos EUA, que partilha muitas das mesmas responsabilidades geográficas com a ACO. O SACEUR é, por regra, um general americano, e é responsável perante o Comité Militar, que é a principal autoridade militar da NATO sob a autoridade política geral do Conselho do Atlântico Norte e do Grupo de Planeamento Nuclear. Em 1967, a SHAPE mudou-se de Rocquencourt para Casteau (perto da cidade de Mons), na Bélgica, como resultado da decisão do presidente francês, Gen. de Gaulle, de retirar o seu país da estrutura de comando militar integrada da NATO. A sede da ACLANT permaneceu na sua localização original – onde funciona atualmente o ACT.

O ACO consiste em várias sedes estabelecidos a título permanente, operando a três níveis: estratégico, operacional e tático. São reforçadas por forças nacionais designadas para a NATO para funções e tarefas específicas, numa base permanente, ou em casos de crise e contingências. O nível operacional consiste em três Comandos de Força Conjunta permanentes: um em Brunssum, na Holanda, um em Nápoles, Itália e outro em Norfolk, Virgínia, EUA. Todos estão prontos para planear, conduzir e sustentar operações da NATO de diferentes dimensões e objetivos. A nível tático, o ACO dispõe dos comandos de Izmir (terrestre), Northwood (marítimo) e Ramstein (aéreo).

O segundo comando, o ACT, é liderado pelo Comandante Supremo Aliado da Transformação (SACT), que exerce as suas responsabilidades na sede em Norfolk, Virgínia, Estados Unidos. É o único comando da NATO presente na América do Norte. O SACT é responsável perante o Comité Militar pela transformação e desenvolvimento da Aliança. O objetivo é liderar o desenvolvimento militar das forças e capacidades da Aliança, usando novos conceitos, como a Força de Resposta da NATO (NRF), e desenvolver novas doutrinas, a fim de melhorar a sua eficácia militar. Desde que a França voltou à estrutura de comando militar da NATO¹²¹, ocorreu um facto inédito: o

anos após a fundação da NATO, os membros da Aliança perceberam que era necessária uma estrutura de comando militar para garantir maior integração das forças e linhas de comando, em caso de crise ou guerra. Como resultado, em 1951, foi criado o primeiro comando estratégico, Comando Aliado da Europa (*Allied Command Europe*), sob o comando do Gen. Dwight D. Eisenhower, que tinha o título de Comandante Supremo Aliado da Europa (SACEUR). O Quartel-General Supremo das Potências Aliadas da Europa (SHAPE) estava localizada no subúrbio parisiense de Rocquencourt. Um ano depois, foi criado o segundo grande comando estratégico da NATO: o Comando Aliado Atlântico (ACLANT - *Allied Command Atlantic*). Este tinha a sua sede em Norfolk, Virgínia, EUA, e era comandado pelo Comandante Supremo Aliado do Atlântico (SACLANT). Em 1954, foi ainda criado o Comando Aliado do Canal (ACCHAN - *Allied Command Channel*), dos três principais comandos da NATO até à sua extinção em 1994. Os comandos obedeciam a uma lógica de divisão geográfica das responsabilidades – portanto, não a uma lógica funcional. Os Comandos Estratégicos estavam ainda divididos em sub-regiões geográficas com vários comandos subordinados e dezenas de quartéis-generais de segundo ou terceiro escalão. A título exemplificativo, em 1999, a estrutura de Comando contava com 20 quartéis-generais, comparados com os 65 que existiam anteriormente. Nos anos 90, foram várias as reformas na estrutura de comandos subordinados. No final da Guerra Fria, a NATO tinha funcionários em 33 comandos. Em 1997, as reformas internas desenharam uma nova estrutura de comando, reformulada de novo em 2003.

121 Embora mantendo forças nucleares independentes.

Comandante Supremo do ACT tornou-se um oficial francês. Este Comando Estratégico dirige vários Comandos Conjuntos subordinados e tem fortes vínculos com as instituições de educação e treino, bem como com os Ministérios da Defesa nacionais. O ACT também tem vínculos com a Estrutura de Forças da NATO em geral, que consiste, como foi dito acima, em forças colocadas à disposição da Aliança ou parte dos países membros.

No que diz respeito ao ACT, do mesmo dependem três organizações: o Centro Conjunto de Análise e Lições Aprendidas (Oeiras)¹²², o Centro Conjunto de Guerra (Noruega) e o Centro Conjunto de Treino das Forças (Polónia).

Uma instituição muitas vezes associada à Aliança, embora não fazendo parte da NATO, é a Assembleia do Atlântico Norte, fundada em 1955 e originalmente conhecida como Conferência dos Parlamentares. A Assembleia consiste em 269 parlamentares e outros tantos suplentes, nomeados pelos parlamentos dos países da NATO, utilizando procedimentos nacionais. Foram ainda adicionados delegados de 11 países associados, de 4 Estados associados do mundo árabe, bem como delegações de 8 países observadores (num total de 360 participantes). As delegações tendem a ser multipartidárias, refletindo a política complexa das legislaturas nacionais. Os ministros ou membros do governo não podem ser delegados da Assembleia. A Assembleia é apoiada por um modesto secretariado sediado em Bruxelas e tem cinco comités. Reúne-se duas vezes por ano em sessão plenária¹²³.

Os objetivos da Assembleia foram evoluindo em função dos tempos, mas centram-se em: promover o diálogo entre os parlamentares sobre as grandes questões de segurança; formar uma opinião parlamentar coletiva sensível às questões da Aliança; criar uma maior transparência em relação às políticas da NATO e um correspondente grau de responsabilidade coletiva, bem como manter e reforçar a relação transatlântica, que está na base da Aliança Atlântica. A Assembleia assumiu um novo papel com a integração, nos seus trabalhos, de parlamentares dos países da Europa central e oriental que procuravam uma associação mais estreita com a NATO. Esta integração proporcionou a estes países, tanto a assistência política, como prática, ao mesmo tempo que tentou reforçar a democracia parlamentar em toda a região euro-atlântica. Veio assim complementar e reforçar o próprio programa de parceria e de cooperação da NATO¹²⁴.

122 É também um dos campus da Agência da NATO de Comunicações e Informação (*NCI Agency*) na área de C4ISR (Comando, Controlo, Comunicações e Computadores, Inteligência, Vigilância e Reconhecimento – o que se denomina comumente por tecnologia de “comando e controlo”), o que inclui a área cibernética e de defesa missilística.

123 NATO Parliamentary Assembly, “Our Mission”, <https://www.nato-pa.int/content/our-mission>.

124 <https://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c305253535642514c30525353554d76524756735a5764685932396c6379394263334e6c62574a735a576c684a54497755474679624746745a5735305958496c4d6a426b595355794d4535425645386c4d6a416f5156424f515652504b53394263484a6c633256756447484470384f6a627935775a47593d&fich=Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf&Inline=true>.

3.2. Evolução

Durante a Guerra Fria, o papel da NATO e o seu propósito foram claramente redefinidos em função da existência da ameaça representada pela União Soviética. No início dos anos 90, o Pacto de Varsóvia foi dissolvido e a União Soviética entrou em colapso. A queda do muro de Berlim e a dissolução do Pacto de Varsóvia assinalaram o fim do período da Guerra Fria. A Declaração de Londres do CAN de julho de 1990¹²⁵ deu um passo importante para acabar com aquele antagonismo, reconhecendo que os Estados pós-comunistas já não eram inimigos e convidando-os a estabelecer relações diplomáticas com a NATO. Num período curto de tempo, a burocracia da NATO lidou extremamente bem com a transição dos seus antigos adversários, criando fóruns de cooperação em assuntos de segurança. Em boa verdade, os governos de alguns Estados da ex-Organização do Pacto de Varsóvia expressaram a vontade de aderir à NATO. Em 1991, a NATO criou o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, agrupando os países da Europa central e de leste e as antigas repúblicas soviéticas.

A Aliança contribuiu para superar a antiga divisão leste-oeste da Europa, criando mecanismos para aproximar os antigos inimigos e propondo uma abordagem cooperativa à segurança. Essa mudança radical foi consagrada no novo Conceito Estratégico da Aliança, aprovado em novembro de 1991, que adotou uma abordagem mais ampla da segurança. No entanto, cedo se tornou evidente que embora o fim da Guerra Fria tivesse eliminado as ameaças militares, as fontes de instabilidade tinham aumentado. Nos anos 90, eclodiram conflitos regionais nos Balcãs e na antiga União Soviética, alimentados muitas vezes por tensões étnicas e religiosas, que ameaçavam alastrar-se. Eram necessárias novas formas de cooperação política e militar para preservar a paz e a estabilidade na Europa e impedir a escalada de tensões. A Aliança envolveu-se assim, no espaço de poucos anos, na gestão de crises.

Depois do Conselho do Atlântico Norte de Roma, em 1991, a estrutura da NATO também viria a ser modificada para se adaptar às mudanças em curso. Isto levou à adoção do Conceito Estratégico da Aliança, o primeiro conceito tornado público e não classificado. O Conceito Estratégico de 1991¹²⁶, tomava nota das profundas mudanças políticas ocorridas desde 1989 na Europa central e de leste, criando um ambiente de segurança totalmente novo. Não era assim necessário manter a “postura linear defensiva na região central” e abria-se a possibilidade de reduzir as forças da Aliança e alentar o estado de prontidão (§ 45).

O Conceito sublinhava que os novos desafios que a Aliança enfrentava eram de natureza multifacetada e multi-direccional (§ 8) e, portanto, difíceis de prever e avaliar. No novo contexto internacional, as ameaças e riscos para a NATO decorriam menos de uma agressão calculada contra o território dos seus Estados-membros e, mais provavelmente, das consequências adversas de instabilidade que poderiam surgir

125 “Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance”, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm?

126 NATO, “The Alliance’s New Strategic Concept”, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm.

devido às dificuldades económicas, sociais e políticas, (§ 9), incluindo conflitos étnicos e disputas territoriais particularmente incisivos na Europa central e de leste. O Conceito avança com um conceito “alargado” de segurança, pois as mudanças radicais no ambiente internacional vieram demonstrar o facto de “a segurança e a estabilidade terem elementos políticos, económicos, sociais e ambientais, bem como a dimensão indispensável da defesa. Gerir a diversidade de desafios enfrentados pela Aliança exige uma ampla abordagem de segurança” (§ 24). É proposta uma estratégia que assenta em três vetores considerados fundamentais para a política de segurança da Aliança: o diálogo, a cooperação e a manutenção da capacidade de defesa coletiva (§ 25).

A revisão do Conceito Estratégico de 1991 e a aprovação da nova versão, em 1999, ocorreu em plena campanha militar no Kosovo. A NATO conduziu uma campanha de bombardeamentos contra a Sérvia, devida à repressão exercida por esta sobre os Kosovares albaneses. A campanha aérea (“Allied Force”) durou 78 dias e resultou no fim de todas as ações militares pelas partes no conflito. Levou à retirada do Exército Jugoslavo do Kosovo, bem como da polícia sérvia e forças paramilitares, culminando na celebração de um acordo para o lançamento de uma presença militar internacional no território.

A reformulação do Conceito ocorreu a 24-25 de abril de 1999, durante a Cimeira de Washington, evento comemorativo dos 50 anos da organização, período que viu a Aliança envolvida na sua primeira campanha ofensiva. Esta cimeira foi ainda marcada pela adesão da República Checa, da Hungria e da Polónia. O Conceito Estratégico de 1999 visava dar resposta ao aparecimento de novas ameaças, ao alargamento da NATO para leste e à ampliação das responsabilidades em termos de segurança e defesa por parte da UE. O documento, *An Alliance for the 21st Century*¹²⁷, afirma: “a nova Aliança será maior, mais capaz e mais flexível, comprometida com a defesa coletiva e capaz de realizar novas missões, inclusive contribuindo para a prevenção eficaz de conflitos e envolvendo-se ativamente na gestão de crises, incluindo operações de resposta a crises” (§ 2). No parágrafo 32, a Aliança subscreve a sua “*broad approach to security*”.

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 vieram dar mais urgência aos esforços de adaptação da Aliança para fazer face aos novos riscos e ameaças, culminando num conjunto de reformas, iniciativas e programas sem precedentes. A Cimeira de Praga, em novembro de 2002, é um marco na história da NATO pelo conjunto de deliberações tomadas com consequente impacto político e militar da Aliança. Desde logo um novo alargamento, com a inclusão de um conjunto de países anteriormente pertencentes ao Bloco de leste: Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Letónia, Lituânia e Roménia. Destaca-se, em segundo lugar, o compromisso de reforçar as capacidades militares dos Aliados – *Prague Capabilities Commitment* – e a reforma da estrutura militar integrada da Aliança. De referir também a criação da Força de Reação Rápida da NATO (*NATO Response Force*) com cerca de 40 000 soldados.

127 NATO, “An Alliance for the 21st Century, Washington Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999”, https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27440.htm.

A *NATO Response Force* é uma força multinacional, de alta prontidão e de ponta, que compreende elementos das operações terrestres, aéreas, marítimas e forças especiais que a Aliança pode usar rapidamente em cenários diversos que constituam desafios à segurança, tal como a gestão de crises ou a defesa coletiva. A NRF foi reforçada em 2014 criando, no seu seio, uma “força de ponta de lança”, batizada “Força Tarefa Combinada de Reação Rápida” (VJTF - *Very High Readiness Joint Task Force*)¹²⁸.

A importância das alterações do contexto securitário resultante dos ataques de 11 de setembro e o facto de a NATO ter, em 2003, assumido a liderança da ISAF¹²⁹, levaram à adoção, na Cimeira de Riga, a 29 de novembro de 2006, de dois documentos que se tornaram linhas de direção estratégica da Aliança sem assumirem, contudo, a forma de um Conceito Estratégico¹³⁰. Na Declaração final, os Estados comprometeram-se com a gestão de crises, englobando neste conceito não só o espetro militar, mas também civil das mesmas. Assim, com base na experiência das missões no Kosovo e no Afeganistão, foi adotada a *Comprehensive Approach*, uma abordagem alargada para a resolução destas crises que pressupõe o envolvimento de um vasto espetro de instrumentos civis e militares para a criação, nestes cenários, da paz e estabilidade.

O outro documento estratégico resultante desta cimeira, o *Comprehensive Political Guidance* (CPG)¹³¹, baseado no conceito estratégico de 1999, elenca as prioridades em termos de capacidades, de planeamento e de *intelligence* para os seguintes 10-15 anos. O CPG definiu os tipos de operações que a Aliança deveria ser capaz de realizar, à luz do Conceito Estratégico da Aliança, assim como os tipos de capacidades que, nessa ótica, a Aliança iria precisar. O documento de 2006 não avançava ainda para um novo conceito estratégico, mas incorporava o que eram os principais eixos de evolução da NATO, nomeadamente a necessidade de dominar todo o tipo de operações, adotar um conceito alargado de segurança e conduzir operações fora de área.

O documento assinalou a relevância da gestão e prevenção de crises no contexto estratégico em questão. Relembra o elo de ligação existente entre paz, segurança e desenvolvimento, pondo em evidência a necessidade de cooperação e coordenação entre as organizações internacionais na gestão e prevenção de crises, com relevo para a ONU e a UE (§ 3). É neste contexto que se justifica a aposta na “*broad approach to security*”, definida no Conceito Estratégico de 1999 (§ 4). Assim, a Aliança deveria estar preparada para continuar a, numa base casuística, contribuir para a prevenção de conflitos e empenhar-se ativamente na gestão de crises, incluindo através das “*non-Article 5 crisis response operations*” (NA5CRO) (Part 2 - § 6). Uma inovação notória é o da aceitação de missões fora de área, pois “os futuros ataques podem ter origem fora do espaço euro-atlântico e envolverem formas não convencionais de ataques armados” (§ 5).

128 A NRF também está aberta à participação de países parceiros, com a aprovação do Conselho do Atlântico Norte. A NRF opera com o princípio de rotação: os países da Aliança atribuem unidades terrestres, aéreas, marítimas ou forças de operações especiais por um período de 12 meses.

129 *International Security Assistance Force*: Força Internacional de Apoio à Segurança no Afeganistão.

130 NATO, *Riga Summit Reader's Guide*, <https://www.nato.int/docu/rdr-gde-riga/rdr-gde-riga-e.pdf>.

131 NATO, “Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Riga”, 29 de novembro de 2006, disponível em http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm.

Neste âmbito, o documento salienta a necessidade de manter as capacidades para responder às ameaças “*wherever they may come*” (Part 2 - § 5). Nesta perspetiva, a Aliança afirma a necessidade da NATO manter capacidades militares num amplo espetro: desde pequenas a grandes operações; de larga escala e alta intensidade; de defesa coletiva; de resposta a crises no território da Aliança ou as operações de estabilização e de apoio militar pós-conflito (§ 16 i.). Neste último caso, tornar-se-ia necessário desenvolver os mecanismos de cooperação com a ONU, UE e outras organizações internacionais e/ou ONG.

No que diz respeito às ameaças enfrentadas na altura, o documento referia a necessidade de adaptação e flexibilidade para responder ao inesperado. São elencadas um conjunto de novas capacidades a desenvolver (ponto 16), onde se podem destacar pela sua novidade: a proteção dos sistemas de informação contra ciberataques; a capacidade de identificar e eventualmente eliminar elementos hostis, mesmo em zonas urbanas com um mínimo de danos colaterais ou não intencionais; a capacidade de coordenar operações complexas que envolvam agentes de muitos tipos e nacionalidades, de dentro e de fora da Aliança; a capacidade de desenvolver operações de estabilização.

A Cimeira de Bucareste, em abril de 2008, confirmou a política de alargamento da Aliança com os convites de adesão a serem efetuados à Albânia e à Croácia e a confirmação de que a Ucrânia e a Geórgia também poderiam aderir à NATO.

O Conceito Estratégico que saiu da Cimeira de 2010 de Lisboa¹³², reafirma a centralidade do Artigo 5.º, mas coloca-o a par da gestão de crises e da segurança cooperativa, que passam, de tarefas de segunda ordem no Conceito Estratégico de 1999, para tarefas essenciais no Conceito Estratégico atual, formando as tarefas *core* da Aliança. No Conceito Estratégico de 2010 “a NATO assume de forma clara o estatuto de garante da segurança internacional com capacidade de “resposta global”¹³³. Assume, assim, a segurança internacional - através da cooperação - e a segurança - através da gestão de crises -, como tarefas fundamentais da Aliança.

O Conceito Estratégico de 2010 afirma a intenção da NATO de assumir compromissos a nível global, alavancando-se inclusive em parcerias para concretizar um arranjo de segurança à escala global. As parcerias identificadas como relevantes são variadas, englobando outras organizações e países em todo o mundo numa perspetiva de diálogo político e cooperação para benefício mútuo. De referir que a NATO mantém os seguintes fóruns de cooperação regional: o CPEA; a Parceria para a Paz¹³⁴, o Diálogo do Mediterrâneo¹³⁵ e a Iniciativa de Cooperação de Istambul¹³⁶.

132 NATO (2010), “Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon”, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm?

133 Maria Francisca A. R. G. Saraiva (2011), “Portugal e o Novo Conceito Estratégico da NATO”, Actas, UAL, p. 18.

134 Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Finlândia, Macedónia do Norte, Geórgia, Irlanda, Cazaquistão, Quirguistão, Malta, República da Moldávia, Montenegro, Rússia, Sérvia, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Turquemenistão, Ucrânia, Uzbequistão.

135 Jordânia, Israel, Egito, Argélia, Marrocos e Mauritânia.

136 Kuwait, Bahrain, Qatar e Emirados Árabes Unidos. A NATO mantém ainda os seguintes fóruns de cooperação: a *NATO-Georgia Commission*; os países de contacto (Austrália, Nova Zelândia, Japão e Coreia

O Conceito Estratégico de 2010, reforçou a avaliação dos desafios não convencionais enfrentados pela Aliança no século XXI. Em primeiro lugar, a proliferação de armas, bem como de armas de destruição maciça e os seus sistemas de entrega. Existe ainda a possibilidade de os terroristas adquirirem armas nucleares, químicas, biológicas ou radiológicas. A instabilidade ou os conflitos na periferia da NATO podem ter reflexos diretos na sua segurança, fomentando fenómenos como o extremismo, o terrorismo transnacional, bem como atividades ilegais, como o tráfico de armas, narcóticos e pessoas. Os ataques cibernéticos também se estão a tornar cada vez mais frequentes, mais organizados e mais devastadores, levados a cabo por serviços de *intelligence*, *hackers* privados, criminosos, terroristas e extremistas. As armas *laser* e as tecnologias que impedem o acesso ao espaço também são fonte de preocupação. Há também que realçar que os Estados estão cada vez mais dependentes de redes vitais de comunicação, transporte e trânsito, das quais depende o comércio internacional, a segurança energética e a prosperidade, em geral. Os riscos enfrentados pela NATO incluem também a escassez e a degradação dos principais recursos ambientais, incluindo riscos à saúde, mudanças climáticas, escassez de água e necessidades crescentes de energia. Finalmente, as ameaças convencionais ressurgiram em muitas regiões. A proliferação de mísseis balísticos representa um desafio particularmente sério para o espaço euro-atlântico e internacional.

A NATO adaptou-se rapidamente ao ambiente de segurança do pós-Guerra Fria conduzindo operações “fora da área” em apoio dos esforços internacionais para pôr termo aos conflitos nos Balcãs ocidentais. A Aliança lançou a sua primeira operação de manutenção da paz na Bósnia e Herzegovina em dezembro de 1995. Na sequência da desintegração da ex-Jugoslávia, iniciado em 1991, as forças navais participaram nas operações no Adriático, para impor o embargo decretado pela ONU. Em 1992, a Aliança levou a cabo operações aéreas para implementar a zona de exclusão aérea sobre a Bósnia-Herzegovina decretada pela ONU para aquela república e, mais tarde, para a Croácia (Operação “Sky Monitor” e “Deny Flight”). A 28 de fevereiro de 1994, a NATO envolveu-se na primeira operação de combate da sua história, quando os aviões da “Deny Flight” abateram quatro caça-bombardeiros sérvios da Bósnia que conduziram bombardeamentos na Bósnia em violação da zona de exclusão aérea.

Em agosto e setembro de 1995, a NATO conduziu ataques aéreos contra as forças sérvias na Bósnia e, mais tarde, na Croácia. Após um ataque no mercado de Sarajevo, em fevereiro de 1994, as forças de paz da ONU solicitaram o apoio aéreo da NATO, iniciando, a 30 de agosto, os ataques contra as defesas aéreas dos Sérvios da Bósnia. Como estes não cumpriram as exigências da ONU de se retirarem, a NATO iniciou a Operação “Deliberate Force” contra instalações e forças desse grupo da Bósnia. Esses ataques aéreos foram um fator essencial para levar os Sérvios à mesa das negociações e pôr fim à guerra na Bósnia. Na sequência dos Acordos de paz de Dayton, de

do Sul); a *NATO-Afghanistan Enduring Partnership* (em apoio da operação “Resolute Support Mission”/RSM, lançada em janeiro de 2015 para substituir a ISAF) e a *Structured Cooperation Framework* englobada na “NATO Training Mission in Iraq”. A Aliança coopera, numa base individual com vários países, que não fazem parte dos seus quadros de parceria regional. Designados “parceiros em todo o mundo” ou simplesmente “parceiros globais”, são a Colômbia, Mongólia e Paquistão.

novembro de 1995, a NATO lançou a Força de Implementação (IFOR/*Implementation Force*) para implementar os aspetos militares do acordo de paz, a qual foi sucedida, em dezembro de 1996, pela Força de Estabilização (SFOR/*Stabilisation Force*)¹³⁷.

Após a campanha de bombardeamentos, o CSNU criou, através da resolução 1244¹³⁸, uma operação de consolidação da paz (*peacebuilding - UN Interim Administration Mission in Kosovo/UNMIK*), com amplas funções administrativas, em conjunto com a força de manutenção da paz da NATO, a KFOR (*Kosovo Force*). Esta operação, que entrou no Kosovo em junho de 1999, está no terreno há mais de 20 anos. A KFOR desempenha tarefas militares com vista a manter a paz no Kosovo, mas também desempenha um importante conjunto de tarefas civis. De entre as funções militares, destaca-se a observação do cessar-fogo, a retirada das forças militares e paramilitares e a desmilitarização do Exército de Libertação do Kosovo. As tarefas civis tinham por fim criar um ambiente seguro propício à realização das tarefas humanitárias, ao regresso dos refugiados e ao funcionamento das estruturas civis e da administração interina. Inicialmente, a KFOR contou com 50 000 efetivos, incluindo membros e parceiros da NATO. A KFOR permaneceu no território mesmo após a declaração unilateral de independência do Kosovo, a 17 de fevereiro de 2008. À medida que a situação de segurança melhorou, a NATO ajustou gradualmente a sua postura de força enquanto presença “dissuasora”, permanecendo no território até aos dias de hoje¹³⁹.

A Aliança também interveio, em 2001, na ex-República jugoslava da Macedónia, a pedido do seu presidente, para desarmar o Exército de Libertação Nacional de etnia albanesa. A NATO enviou cerca de 3500 soldados por um período de 30 dias para acalmar as tensões e desarmar as milícias de etnia albanesa.

Logo após os ataques de 11 de setembro, os Estados Unidos lançaram a Operação *Enduring Freedom*, uma operação antiterrorista no Afeganistão. O objetivo desta operação era derrubar o regime Taliban que tinha dado abrigo à Al-Qaeda, o grupo terrorista responsável pelos ataques em território americano. Em dezembro de 2001, o CSNU criou a Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF) para atuar na capital, Cabul, e nas áreas circundantes. Inicialmente, a ISAF não era uma força da NATO, nem da ONU, mas uma coligação de forças.

Em 2003, a Aliança assumiu o comando, controle e coordenação da operação tendo, gradualmente, expandido o seu mandato para cobrir, até 2006, o Afeganistão na sua totalidade. A força das tropas da ISAF foi aumentando para mais de 13 000 soldados numa atuação que foi a mais desafiante missão da NATO. A operação assumiu

137 Durou de 20 de dezembro de 1996 até 2 de dezembro de 2004: v. Adam Roberts (1995-96), “From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force”, *Survival* 37:4, pp. 7-28; Gregory L. Schulte (1997), “Former Yugoslavia and the New NATO”, *Survival* 39:1, pp. 19-42; e David S. Yost (1998), *NATO Transformed: The Alliance’s New Roles in International Security*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, pp. 192-199.

138 De 10 de junho de 1999.

139 Em fevereiro de 2022, contava com 3746 efetivos: v. “Kosovo Force (KFOR): Key Facts and Figures”, fevereiro de 2022, https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2022/2/pdf/2202-kfor-placemat.pdf.

uma natureza de contrainsurreição. O objetivo era a estabilização do Afeganistão, apostando em operações de segurança e, simultaneamente, em atividades de assistência e reconstrução através das Equipas de Reconstrução Provincial (PRT)¹⁴⁰, para conquistar “os corações e as mentes” dos Afegãos. As PRTs foram uma inovação ao colocar especialistas civis junto a unidades militares para identificar e coordenar projetos de reconstrução, criando um ambiente seguro.

Entre 2001 e 2007, os EUA e a NATO abandonaram gradualmente a abordagem militar do “*light footprint*”, inicialmente adotada para evitar um envolvimento militar semelhante ao da URSS durante a guerra no Afeganistão. Vários fatores, endógenos e exógenos, conduziram a um reforço militar a partir de 2004. O aumento das forças de combate pôs em relevo as limitações e efeitos contraprodutivos da abordagem militar para combater a guerrilha. Como tal, minou a função de estabilização e “*nation-building*”. Tal facto aponta para uma tensão de fundo da missão: o reforço do papel de combate da NATO, acentuou esta contradição e aumentou a probabilidade de falhanço da missão.

Apesar de algumas partes terem obtido sucesso na implementação dos respetivos programas de intervenção, outras evidenciaram uma nítida escassez de iniciativa e recursos logísticos e financeiros, revelador de ausência de uma estratégia global clara e sustentável para o desenvolvimento do país. A inexistência de coordenação estratégica entre os diversos contingentes nacionais foi agravada por problemas internos do Afeganistão, tais como a economia do ópio, as divergências étnicas e políticas, a difícil relação com o Paquistão e a corrupção alastrada a todas as estruturas de poder, entre outros. A aparente incapacidade da NATO em gerir estes obstáculos provocou um debate de fundo sobre a sustentabilidade da Aliança em cenários de guerras de quarta geração, ao ponto de colocar em questão o seu futuro.

Ao assumir o desafio do Afeganistão enquanto a sua mais importante missão *out-of-area*, a NATO procurou demonstrar o seu grau de adaptação aos novos requisitos de segurança do século XXI. Sendo o Afeganistão considerado uma frente de importância vital para o combate ao terrorismo internacional, ao narcotráfico e ao extremismo islâmico, a liderança da missão da ISAF apresentou-se como um teste à transformação da NATO no contexto pós-Guerra Fria e de conflitualidade crescentemente assimétrica¹⁴¹.

Em 2022, na Cimeira de Chicago, os líderes aliados decidiram completar a missão da ISAF até ao final de 2014. Em Chicago, os Aliados concordaram em dar continuidade à ISAF com uma missão de acompanhamento para treinar, aconselhar e ajudar as forças de segurança afegãs.

Em 2011, a NATO liderou uma campanha aérea para criar e implementar uma zona de exclusão aérea e um embargo de armas na Líbia. A intervenção militar deu-se

140 Em inglês, *Provincial Reconstruction Teams*.

141 Maria do Céu Pinto (2009), “Uma avaliação da missão da NATO no Afeganistão”, *Revista Nação e Defesa*, 4.ª série, n.º 124, pp. 215.

a coberto das resoluções 1970 e 1973 do CSNU e destinava-se a proteger os civis da repressão do líder, Muammar al-Qaddafi, na sequência dos protestos pró-democracia. Em março de 2011, os Aliados decidiram assumir todas as operações militares na Líbia sob mandato da ONU. O objetivo da operação da NATO “Unified Protector” foi implementar todos os aspetos das referidas resoluções. Esta operação da NATO, que durou sete meses¹⁴², foi alvo de uma avaliação universalmente contundente, pois a intervenção, para a qual foram invocados motivos de ordem humanitária, mergulhou o país numa situação de caos e guerra civil e acentuou as dinâmicas migratórias para a Europa. Como consequência direta disso, o Conselho de Segurança voltou à sua paralisia anterior, uma vez que a Rússia e a China deixaram de estar dispostas a conceder aos Estados ocidentais o mandato para usar a força. Tal ficou particularmente evidente em relação à guerra civil na Síria desencadeada no mesmo período. Além disso, os acontecimentos na Líbia, desde a intervenção, contribuíram mais para desacreditar o conceito de proteção humanitária, a “responsabilidade de proteger”.

Os militares da Aliança estão envolvidos em missões e operações em três continentes: gestão de crises e apoio à paz no Afeganistão e nos Balcãs; uma operação de combate ao terrorismo no Mediterrâneo; uma missão de apoio à União Africana e a missão de policiamento aéreo do Báltico. Na sequência da invasão russa da Ucrânia no início de 2022, os Aliados reforçaram os agrupamentos táticos existentes e concordaram em duplicar os agrupamentos táticos multinacionais na Bulgária, Hungria, Roménia e Eslováquia (de 4 para 8). Tal duplicou efetivamente o número de tropas no terreno e alargou a presença avançada da NATO ao longo do flanco leste da Aliança: desde o Mar Báltico, no norte, até ao Mar Negro, no sul.

A Cimeira de Madrid de junho de 2022, foi marcada pela invasão russa da Ucrânia. A NATO anunciou um aumento acentuado do número de forças de reação rápida de 40 mil para 300 mil homens¹⁴³. O Secretário-geral da organização afirmou que a iniciativa de reforçar a capacidade da Aliança para responder a uma crise faz parte da “maior revisão da nossa defesa coletiva e dissuasão desde a Guerra Fria¹⁴⁴”. Uma das decisões mais significativas da cimeira foi o convite formal para a entrada da Suécia e da Finlândia. Prevê-se que a Finlândia e a Suécia se tornem os 31.º e 32.º membros, logo que os seus Protocolos de Adesão ao Tratado do Atlântico Norte sejam ratificados. No novo Conceito Estratégico, a Rússia é apresentada como a “ameaça mais significativa e direta à segurança dos aliados e à paz e estabilidade na região Euro-Atlântica”¹⁴⁵. A NATO confirmou o reforço das suas forças no leste

142 Micah Zenko (2016), “The Big Lie about the *Libyan War*,” *Foreign Policy*, 22 de março, <https://foreignpolicy.com/2016/03/22/libya-and-the-myth-of-humanitarian-intervention/>; Alan J. Kuperman (2015), “Obama’s Libya Debacle: How a Well-Meaning Intervention Ended in Failure,” *Foreign Affairs* 94, no. 2, março - abril, <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2019-02-18/obamas-libya-debacle>.

143 Em princípio, darão lugar a um novo formato – as *Allied Response Forces* (ARF): Natalia Drozdiak, Jordan Fabian e Kati Pohjanpalo (2022), “NATO to boost high-readiness forces in ‘biggest overhaul’ since Cold War”, Bloomberg, 29 de junho, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2022-06-29/nato-set-to-place-300-000-troops-on-high-alert-to-deter-russia>.

144 Drozdiak, Fabian e Pohjanpalo (2022).

145 V. NATO (2022b), *Nato 2022 strategic concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO*

européu e o aumento das forças de reação rápida de 40 mil para mais de 300 mil militares.

O novo Conceito Estratégico identifica o crescimento do Exército de Libertação Popular como um desafio de longo prazo, e acusa a China de ações “coercitivas” que desafiam os “valores” atlantistas¹⁴⁶: “Ela esforça-se para subverter a ordem internacional baseada em regras, inclusive nos domínios espacial, cibernético e marítimo”¹⁴⁷.

3.3. Balanço da atuação da NATO

A NATO fez 70 anos em 2019 num momento de profunda reestruturação do cenário mundial e com desafios importantes, como o conflito na Ucrânia oriental e na Crimeia, um cenário pós-Tratado sobre Forças (Nucleares) Intermédias na Europa (INF)¹⁴⁸ e a manifestação de preocupantes formas de conflitualidade híbridas e cibernéticas. Durante a Guerra Fria, a missão da NATO foi conter e deter a Rússia na Europa. Mais tarde, tornou-se um instrumento para facilitar a transformação da Europa central e de leste e assimilar países daquelas zonas. Transformou-se, entretanto, numa plataforma para intervenções militares americanas e europeias nos Balcãs e no Afeganistão. Após 2014, e especialmente, na sequência da invasão levada a cabo em fevereiro de 2022, a NATO voltou à sua missão original: proteger o território europeu da NATO contra a agressão russa.

A NATO pode ser avaliada de várias formas. Do ponto de vista simplista, pode ser julgada pela forma como os seus membros puderam promover a sua defesa coletiva e preservar a paz e a segurança. Sobreviveu ao Pacto de Varsóvia e à rivalidade com a URSS, o que pode ser visto como uma vitória da organização. A área do Atlântico Norte teve assim uma existência mais ou menos pacífica que certamente evitou as incursões soviéticas temidas em 1948, embora não se possa estimar até que ponto essa ameaça tenha sido evitada devido à existência desta organização.

O relacionamento transatlântico tem estado no centro da existência da NATO. Juntamente com a Organização para a Cooperação Económica Europeia (OCEE) e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico - OCDE (a partir de 1961), a NATO foi uma das principais instituições para a cooperação intergovernamental entre os dois países do continente americano e os Estados da Europa ocidental. Sem esta organização, os EUA teriam de igual modo estacionado na mesma militares americanos na Europa, como uma força de ocupação na Alemanha e, possivelmente, através de acordos bilaterais, no Reino Unido e com países que detinham ilhas no Atlântico Norte. Contudo, as relações norte-americanas com a Europa ocidental não existiriam

Summit in Madrid 29 June 2022, <https://www.nato.int/strategic-concept/>, p. 4.

146 Id., p. 5.

147 Id., p. 5.

148 *Intermediate Nuclear Forces*. Assinado em dezembro de 1987 entre a URSS e os EUA, o INF proíbe os mísseis balísticos de alcance intermédio baseados em terra, o que significou a retirada de centenas de mísseis, nomeadamente mísseis norte-americanos, que se encontravam instalados em vários países da Europa e que foram alvo, nos anos 1980, de grandes manifestações de protesto visando a sua retirada.

de uma forma regular, familiar e contínua sem a existência do que um antigo embaixador norte-americano apelidou de “*bargain* transatlântico”, na forma da NATO¹⁴⁹.

As relações entre a Europa Ocidental e a América abrangem uma grande variedade de assuntos. Além das problemáticas da defesa, é de referir as questões económicas, especialmente a questão dos recursos que os EUA estão dispostos a ceder à Europa, as quais têm sido um tema constante de discussão, senão mesmo de disputa.

Desde o início, era intenção dos políticos americanos que os europeus tivessem um dia capacidade de assegurar a sua própria defesa. As administrações norte-americanas encorajaram, desde os anos 50, esquemas para a unidade europeia, a começar pela criação da Comunidade de Defesa Europeia (CED), em 1954, projeto que não se concretizou. Esperavam que a participação direta na defesa da Europa ocidental levasse, eventualmente, a um maior esforço financeiro por parte dos aliados europeus e a uma diminuição gradual do esforço americano.

No início da década de 50, os EUA começaram a instalar armas nucleares na Europa de forma a apoiar ostensivamente a defesa desta, tendo em conta a superioridade esmagadora da URSS. Contudo, estas armas criaram um problema político: qual a influência que os europeus têm sobre a política nuclear americana na Europa? Os EUA queriam manter o controlo sobre as suas armas nucleares, onde quer que estivessem. Por outro lado, os europeus estavam preocupados com as implicações desse controlo americano sobre sistemas nucleares colocados no seu solo. A doutrina militar da Aliança de Retaliação Maciça (1954) estabelecia que qualquer ataque à Europa ocidental por parte da União Soviética, mesmo que continuado, deveria ter como resposta uma pesada retaliação nuclear. Nesse caso, a Europa seria o campo de batalha de primeira linha entre as superpotências.

As administrações americanas tentaram inventar formas de “partilha nuclear” aceitáveis aos seus parceiros europeus de forma a atenuar as preocupações destes de não serem consultados em questões nucleares¹⁵⁰. Os desentendimentos transatlânticos relativos à “partilha nuclear” foram ultrapassados com a criação do Grupo de Planeamento Nuclear, em 1966. A sua criação permitiu superar os obstáculos relativos à discussão de assuntos militares na NATO (sem a participação da França) e também permitiu que os EUA obtivessem a confiança de outros países da NATO relativamente a alvos nucleares e a assuntos gerais relativos ao poder nuclear. Foi através do GPN que os países da NATO introduziram a nova doutrina da Aliança, a “Resposta Flexível”, em 1969.

Tem sido particularmente difícil para o Conselho do Atlântico Norte atuar como moderador em algumas das mais importantes querelas entre membros. É o caso das divergências entre a França, sob o Gen. de Gaulle (1958 a 1969), e os países anglo-saxónicos. A tarefa tornou-se mais difícil quando de Gaulle afirmou que organizações internacionais, como a NATO e a Comunidade Europeia, tinham poderes que podiam

149 Harlan Cleveland (1970), *NATO: The Transatlantic Bargain*, Nova Iorque: Harper & Row, p. 5.

150 *Ibidem*, pp. 48-53.

ser uma ameaça à soberania francesa. As instituições da NATO têm conseguido prevenir outros arrufos entre membros antes de chegar em um ponto sem retorno.

Um confronto de interesses mais perigoso dentro da Aliança tem sido as matérias que opõem a Turquia e a Grécia. A Grécia e a Turquia têm um relacionamento turbulento devido à disputa sobre Chipre e a disputas de décadas sobre uma série de questões, incluindo reclamações territoriais no Mar Egeu e direitos de exploração de energia no Mediterrâneo oriental. Ter os dois Estados como membros da NATO significou que a parte sul da Aliança manteve alguma instabilidade, com os dois países a direcionar muito do seu esforço militar em função das suas rivalidades, em vez de o direcionar contra o bloco soviético. Ação do Conselho e do Secretário-geral da NATO (bem como dos membros individuais), evitou, por várias vezes, um conflito entre os dois Estados¹⁵¹.

No que diz respeito às relações leste-oeste, a NATO e a Rússia trabalham em conjunto desde 1991 em diferentes questões relacionadas com a defesa e segurança. Em 1994 a Rússia aderiu ao programa “Parceria para a Paz”. A participação da Rússia na implementação do Acordo para a Paz na Bósnia-Herzegovina foi um passo importante para a relação de cooperação que culminou, em maio de 1997, na assinatura do “Ato Fundador NATO-Rússia para as Relações Mútuas, Cooperação e Segurança”. Em 1997, foi criado o Conselho Conjunto Permanente NATO-Rússia para facilitar as consultas e os debates regulares sobre assuntos de segurança, bem como para intensificar a cooperação bilateral com aquele país. Em 2002, os Aliados e a Rússia estabeleceram um relacionamento mais profundo e mais estreito com a criação do Conselho NATO-Rússia, substituindo o Conselho Conjunto Permanente. Foi a partir daí que a Rússia passou a ser considerada definitivamente como um país “amigo”.

As relações entre a Rússia e o Ocidente pioraram muito desde essa altura, estando atualmente no nível mais delicado desde o fim da Guerra Fria. Um dos pontos de tensão entre a Rússia e o Ocidente foram os alargamentos da NATO, que Moscovo classifica invariavelmente como expansão e a que responde sempre com ameaças de retaliação. Em 1999, uma década após a queda do Muro de Berlim, a Aliança admitiu três antigos membros do Pacto de Varsóvia: República Checa, Hungria e Polónia. Em 2004, aderiram outros países do ex-bloco comunista: os Estados bálticos (Estónia, Letónia e Lituânia), mais a Bulgária, a Roménia, a Eslováquia e a Eslovénia. A expansão da NATO para os países bálticos irritou a Rússia de maneira particular, já que estes Estados são tradicionalmente considerados por Moscovo como “vizinhos próximos”, expressão comumente utilizada para argumentar que estes países não deveriam agir contra os interesses estratégicos do Kremlin. Moscovo também não reagiu bem à instalação, na Roménia e na Polónia, de componentes de defesa antimísseis no âmbito do sistema de defesa antimísseis norte-americano em solo europeu, o Aegis. Os EUA insistem que o aparato faz parte de um plano para criar um sistema de defesa antimíssil global contra possíveis

151 Sertaç Hami Başeren (2021), “Root Causes of the Eastern Mediterranean Dispute: Approaches of the Main Actors”, *Insight Turkey - New Geopolitics in The Eastern Mediterranean*, 23:1, pp. 11-22.

ameaças de países como Irão e a Coreia do Norte, e não visa a minar o potencial de mísseis nucleares da Rússia.

A relação agravou-se de forma exponencial após 2014 com as ações hostis da Rússia na península ucraniana da Crimeia e na região de Donbass e atingiu o ponto mais crítico com a invasão da Ucrânia em 2022. Desde as cimeiras de 2014 e de 2022, a NATO recentrou-se no seu *core business*: a defesa do seu território. Por sua vez, o Kremlin expressou repetidamente preocupações com o envio de forças da NATO para o Báltico e com os exercícios militares que a NATO levada a cabo junto à sua fronteira ocidental.

A Rússia, concorrente nuclear da NATO, permanecerá no topo da agenda de Washington. Na cimeira da NATO realizada em Londres em finais de 2019, os líderes dos países membros assumiram a Rússia como um “risco” para a estabilidade militar global, assinalando as ameaças do Presidente russo, Vladimir Putin, de apontar mísseis russos à Europa e EUA, em reação à possibilidade de Washington instalar novas armas em território europeu na sequência da retirada de Moscovo do tratado INF¹⁵². O comunicado da cimeira de 2019 e do de 2022 coincidem no afirmar que as ações agressivas da Rússia constituem uma “ameaça à segurança euro-atlântica”¹⁵³.

No que se refere à perceção das ameaças e riscos, a Aliança percorreu um longo caminho. O Conceito Estratégico de 1991 afirmava que a segurança da organização tinha de ser vista num contexto global, sendo que a Aliança assumia ter em conta esse contexto na preservação dos seus interesses, ainda que com pouca propensão para usar as suas forças. Este Conceito refletia a compreensão de que a maior ameaça à NATO – um ataque de larga escala em todas as frentes – tinha efetivamente desaparecido e que a segurança e os riscos iriam tornar-se multifacetados e multidimensionais e, assim, difíceis de prever. Em resposta a NATO teria de adotar uma abordagem mais ampla de segurança, usando, além da sua capacidade coletiva de defesa, o diálogo e a cooperação.

O Conceito Estratégico de 1999 incorporou as lições da NATO sobre as novas missões, revelando a capacidade de adaptação às mudanças no ambiente de segurança do pós-Guerra Fria, e uma abordagem cooperativa de segurança. Eventos como o 11 de setembro de 2001, vieram demonstrar os novos meios utilizados para atacar e a vulnerabilidade de sociedades abertas e democráticas a novas formas de guerra assimétrica. A Aliança invocou, pela primeira vez na sua história, o Artigo 5.º do Tratado de Washington. Na sequência da intervenção militar contra o regime taliban, a Aliança assumiu a liderança da missão de estabilização, a ISAF, que durou de 2003 a finais de 2014.

152 Shannon Bugos (2019), U.S. Completes INF Treaty Withdrawal”, Arms Control Association, <https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/us-completes-inf-treaty-withdrawal>.

153 NATO, “London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019 (2019)”, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm e NATO (2022a), “Madrid Summit Declaration Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022”, 29 de junho, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm.

A adaptação da NATO foi confirmada nas Cimeiras de Praga (2002) e Istambul (2004), as quais procuraram acelerar a transformação da NATO e a sua capacidade de montar operações fora da área. As operações lideradas pela NATO ensinaram aos Aliados que os meios militares não são suficientes para gerir crises e conflitos. A Aliança está a desenvolver uma política abrangente, que inclui uma abordagem económica e militar à gestão de crises e esforços de reconstrução dos territórios em conflito: as operações de “estabilização”. Para tal, é necessário trabalhar em conjunto com uma crescente gama de atores, incluindo ONG e organizações internacionais, de forma a lidar com todas as etapas de uma crise. A NATO considera que uma gama mais ampla de ferramentas é mais eficaz em todo o espectro de gestão de crises. As medidas adotadas incluem a formação de uma modesta capacidade civil de gestão de crises, o aprimoramento do planeamento da atuação integrada das forças militares e civis e o treino das forças locais em zonas de crise.

Além das operações de gestão de crises, o terrorismo continuará a ser uma ameaça prioritária, bem como as tendências tecnológicas e geopolíticas emergentes e os desenvolvimentos ambientais com impacto global. A NATO deverá reforçar as suas capacidades em termos de segurança cibernética e capacidade cibernética ofensiva. Em 2014, na Cimeira do País de Gales, foi dado um passo doutrinal importante quando os Estados-membros aceitaram que o artigo 5.º se aplicava ao ciberespaço (embora sem precisar como tal se iria operacionalizar). Em 2021, foi aprovada uma nova *Comprehensive Cyber Defence Policy*¹⁵⁴, para contribuir para dissuasão e postura defensiva da Aliança, aumentando a sua resiliência. A dimensão da ciberdefesa consta do Conceito Estratégico de 2010 e de 2022.

Um dos desafios mais prementes da Aliança, é a proteção das redes críticas de tecnologias de informação dos países membros. A crescente interconectividade das redes civis críticas que gerem sistemas de transportes, hospitais e serviços públicos, é uma das maiores vulnerabilidades dos Estados-membros.

A Aliança nasceu no auge da hegemonia dos EUA e tornou-se o coração pulsante da segurança da ordem global liberal. Essa ordem está a desaparecer rapidamente. Face a mudanças de vulto na ordem global, a Aliança precisa de repensar de novo a sua missão principal. O mundo está a evoluir para um futuro mais multipolar, apresentando um *mix* de formas de competição, de concorrência e de conflito, mas não necessariamente de cooperação duradoura ou do reforço do multilateralismo. A NATO enfrenta a situação de segurança mais imprevisível em muitos anos: com a Rússia como elemento desestabilizador de parte da Europa e a instabilidade no flanco sul da Aliança, a alimentar as migrações, o terrorismo e as novas ameaças cibernéticas e híbridas.

Outra tarefa urgente é rever o “contrato social” que sustenta a Aliança, posto em causa pelo Presidente Donald Trump. Nos últimos 70 anos, esse contrato implicou, para os EUA, assumir a maior parte do ónus da defesa europeia. Em troca, os

154 NATO, “Cyber defence”, 2 de julho de 2021, em https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_78170.htm.

européus aceitaram seguir as grandes linhas da política externa americana, mesmo quando os seus interesses não coincidiam perfeitamente com os de Washington.

O fim da ordem liberal internacional, como a conhecemos, significa que a cooperação transatlântica se tornará ainda mais vital do que é agora. Para manter um vínculo transatlântico saudável, a Europa terá que assumir maior responsabilidade na sua defesa. Num mundo em que poderes iliberais, ou pelo menos não liberais, estão em ascensão, a Europa e os EUA terão de se aproximar para proteger os valores liberais que sustentam os seus sistemas políticos e económicos. Em termos de segurança, isso exigirá uma NATO ainda mais forte.

Ao fazer isso, o maior desafio da NATO será manter um alto grau de coesão e cooperação com os EUA e suportar as forças centrífugas que empurram a Europa e a América para um divórcio. À medida que os EUA mudam o seu foco para fazer face à ascensão da China, a Europa terá de assumir uma responsabilidade maior, incluindo a sua defesa face à Rússia. Os Estados Unidos fornecem atualmente 70% a 80% de todos os principais recursos, além de assumir uma fatia desproporcional da defesa. Em termos de despesas, há uma longa lista de recursos que os Estados Unidos oferecem sozinhos: transporte aéreo, aeronaves de transporte, navios-tanque de reabastecimento ar-ar, *intelligence*, vigilância e *drones*. Na próxima década, a Europa deve definir o que a NATO chama de “nível mais alto de ambição”. Os aliados terão de fazer um maior esforço para aumentar os seus gastos com a defesa em direção à meta anual de 2% do PIB, fixada na Cimeira de Gales de 2014, e reafirmado com o início da guerra na Ucrânia¹⁵⁵.

Independentemente da aproximação transatlântica proporcionada pela guerra na Ucrânia, os EUA esperam que a Europa faça um esforço para se tornar mais autosuficiente militarmente. Contudo, os EUA olham com desconfiança para o desejo da Europa de “autonomia estratégica”, pois tal pode significar uma redução da aquisição de equipamentos militares aos EUA.

Outra tendência a sublinhar é uma crescente preocupação americana com a ascensão da China como um rival económico, político e militar, que está a reformular a maneira como vê a NATO e a aliança transatlântica. A Aliança deverá evitar divergências transatlânticas sobre como enfrentar o desafio de uma China cada vez mais poderosa. Em linha com esse entendimento, o Secretário-geral da NATO afirmou que as ameaças apresentadas por Pequim exigem uma “abordagem mais global”. Jens Stoltenberg afirmou que a ascensão da China está a “mudar de forma fundamental o equilíbrio global de poder, intensificando a corrida pela supremacia económica e tecnológica, multiplicando as ameaças às sociedades abertas e às liberdades individuais e desafiando os nossos valores e nosso modo de vida”. Stoltenberg exortou os membros a resistir ao “*bullying* e coerção” exercidos pela China¹⁵⁶.

155 NATO (2014), “Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales”, 5 de setembro, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm e NATO (2022a).

156 Michael Peel, Helen Warrell, Erika Solomon e Katrina Manson (2020), “Nato Chief Urges Nations

to Stand Up to 'Bullying' as China Power Rises", *Financial Times*, 8 de junho, <https://app.ft.com/content/e05f45fb-49a8-4798-bcfc-1052080e45cd>; BBC (2021), "Nato warns of military challenge posed by China, 15 de junho, <https://www.bbc.com/news/world-europe-57466210>; AlJazeera (2021), "NATO says China presents 'systemic' challenges", 14 de junho, <https://www.aljazeera.com/news/2021/6/14/nato-says-china-presents-systemic-challenges>.

4. A Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)

4.1. Origens e criação

A OSCE teve a sua origem na CSCE (Conferência sobre a Segurança e a Cooperação na Europa), um fórum de diálogo e cooperação multilateral que se realizou em Helsínquia, em 1975, para aproximar o leste e o ocidente. Com o fim da União Soviética, todos os Estados aderiram à OSCE. Hoje, esta organização engloba 57 Estados que vão de “Vancouver a Vladivostok”, incluindo os países da União Europeia, América do Norte (Canadá e Estados Unidos), a Federação Russa e todos os países da ex-União Soviética¹⁵⁷.

A OSCE é um fórum político e de segurança que procura, de forma cooperativa e através do consenso, promover a paz, a democracia e os direitos humanos. A organização destaca-se pela sua abordagem abrangente, que usa instrumentos como a diplomacia preventiva, a gestão de crises, medidas de criação de confiança e reabilitação pós-conflito nas suas diferentes missões e escritórios sediados em vários países. A abordagem multifacetada contempla múltiplas questões: do controlo de armas à segurança económica e ambiental, até à observação eleitoral. A OSCE tem como prioridades a consolidação dos valores comuns aos Estados participantes, ajudando a construir sociedades democráticas baseadas nas regras do Estado de Direito. Visa ainda prevenir conflitos locais, restabelecer a estabilidade e paz em áreas dilaceradas pela guerra, reequilibrar défices de segurança e evitar a criação de novas divisões políticas, económicas e sociais através da promoção de um sistema de segurança cooperativo.

Outro dos aspetos mais relevantes da OSCE é o seu vasto conjunto de membros, o que a torna num espaço único, simultaneamente euro-atlântico, pan-europeu e euro-asiático. A organização especializou-se na área da segurança, apoiada numa base normativa firme que assenta nos direitos humanos e na governação democrática. A conjugação destas diferentes vertentes conferiu à organização uma fisionomia peculiar: uma organização com uma mais-valia que vai para além do epíteto de organização de segurança. Os valores partilhados, acima referidos, foram aceites pelos Estados europeus, mau grado a considerável diversidade de valores que caracteriza a região, principalmente durante o período da Guerra Fria.

A CSCE passou por duas grandes modificações ao longo do seu tempo de vida. No início da década de 1970, o seu objetivo era atenuar os efeitos da divisão leste-oeste na Europa e criar um tratado de paz semiformal. A assinatura do Ato Final de Helsínquia (que não é um tratado internacional), em agosto de 1975, por 35 Estados, marcou a abertura de um novo capítulo para a CSCE, especialmente porque a dotou de uma “constituição”.

157 Albânia, Andorra, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bielorrússia, Bélgica, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Canadá, Croácia, Chipre, República Checa, Dinamarca, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Alemanha, Grécia, Hungria, Islândia, Irlanda, Itália, Cazaquistão, Quirguistão, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia do Norte, Malta, Moldávia, Mónaco, Montenegro, Mongólia, Holanda, Noruega, Polónia, Portugal, Roménia, Rússia, São Marino, Sérvia, Espanha, Eslováquia, Eslovénia, Suécia, Suíça, Tajiquistão, Turquia, Turcomenistão, Ucrânia, Reino Unido, EUA, Uzbequistão e Vaticano

A génese da CSCE reside no período de relações amigáveis que a Europa viveu entre 1960-1970. Durante esse tempo, as duas alianças militares – NATO e Pacto de Varsóvia –, prepararam iniciativas internacionais para melhorar as relações políticas, embora de teor diferenciado.

Em julho de 1966, na reunião de Bucareste da Organização do Pacto de Varsóvia, os Estados do bloco soviético reiteraram uma velha ideia: reunir todos os países da Europa para discutir a segurança no continente, mas também para incrementar a cooperação nos campos económico, tecnológico e científico¹⁵⁸. Tal iniciativa era vantajosa para a URSS, pois almejava minar o acoplamento dos EUA à Europa ocidental. Nos anos 1950 e 1960, a estratégia aliada, assente no conceito de “retaliação maciça”, evoluiu para “resposta flexível”. Em 1967, o “Relatório Harmel”¹⁵⁹ trouxe uma novidade, ao associar à tarefa primária da Aliança - defesa coletiva –, o diálogo. Com o Relatório Harmel, estes dois elementos passam a ser os dois pilares que balizaram a abordagem da NATO em relação às questões de segurança. O aumento de tropas ao longo da Cortina de Ferro, após a invasão soviética da Checoslováquia, em 1968, pôs a nu a necessidade de criar um maior *engagement* leste-oeste.

No início dos anos 1970, depois de um acordo diplomático¹⁶⁰, os dois lados – encorajados pelos países neutros e pelo movimento dos não alinhados – concordaram numa fórmula que envolvia o estabelecimento de negociações entre os países da NATO e do Pacto de Varsóvia que tinham forças na Europa central. Em 1972, o Presidente Richard Nixon e o Secretário-geral da URSS, Leonid Brezhnev, chegaram a um acordo de compromisso para manter negociações políticas e militares separadas. Ficou acordado que as questões políticas seriam tratadas pela Conferência sobre Segurança e Cooperação na Europa, ao passo que as questões ligadas com a redução de forças e de armas convencionais seriam negociadas através da Redução Mútua e Equilibrada de Forças Militares (MBFR - *Mutual and Balanced Force Reductions*), negociadas em Viena (1973-1989).

As negociações entre os dois blocos arrancaram em novembro de 1972 em Espo, nos arredores de Helsínquia. Essas conversações preparatórias multilaterais foram realizadas por sugestão da União Soviética, que desejava usá-las para manter o

158 Office of the Historian, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XXXIX, European Security - 1. Memorandum of Conversation, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v39/d1>.

159 O Relatório Harmel fez uma análise abrangente da evolução do ambiente de segurança desde a assinatura do Tratado de Washington, em 1949, e sustentava a necessidade de manter a defesa adequada, ao mesmo tempo que defendia o desanuviamento das tensões leste-oeste e a procura de soluções para os problemas políticos, nomeadamente a resolução do estatuto das Alemanhas. Definia assim duas tarefas específicas: uma política e outra militar. O Relatório Harmel ecoava as preocupações das nações mais pequenas de que a dissuasão (a par da defesa) fosse uma das principais funções da Aliança devido ao risco ligado à erução de crises relacionadas com a questão alemã. Sugeria ainda que poderia haver discussões entre os blocos acerca da redução de armas convencionais, uma atitude que foi vista como uma vantagem para as forças numericamente inferiores da NATO na Europa: in Lemos e Eugénio, op. cit., p. 60.

160 De referir, para a aproximação dos blocos, o papel de Willy Brandt e da sua “Ostpolitik”, em particular, o Acordo de Moscovo de 1970 em que a RFA e a URSS renunciavam à reivindicação de territórios, respeitando a integridade territorial de todos os países europeus. Foi o primeiro dos acordos da Europa ocidental com o boloco de leste, aplainando o caminho para a distensão política e levando, posteriormente, à iniciativa germano-russa de criação da CSCE em 1975.

seu controle sobre os países comunistas da Europa Oriental. As recomendações das conversações, na forma de “Livro Azul” (ou “Recomendações Finais de Helsínquia”), constituíram os alicerces da conferência em três etapas¹⁶¹, chamado “processo de Helsínquia”.

As discussões da CSCE foram longas e difíceis¹⁶². Os soviéticos desejavam obter da Europa ocidental o reconhecimento da imutabilidade das fronteiras europeias do pós-II Guerra – especialmente a divisão da Alemanha – e obter acesso aos créditos e tecnologia ocidental. Moscovo pretendia validar as mudanças nas fronteiras do pós-guerra e intensificar o seu domínio sobre a Europa oriental. O Kremlin esperava também criar uma alternativa à NATO e enfraquecer os laços dos EUA com a Europa. Os Estados da Europa ocidental estavam preparados para aceitar a não alteração das fronteiras, exceto por via de um acordo de paz, mas estas deveriam tornar-se mais flexíveis, com a possibilidade de os cidadãos da URSS poderem ter acesso aos outros povos da Europa, especialmente às suas ideias e cultura. Apesar destas diferenças de pontos de vista acerca do que deveria ser a CSCE, os Estados da NATO e do Pacto de Varsóvia, acabariam por chegar a um acordo.

Reunida ao longo de dois anos, em Helsínquia e Genebra, a CSCE chegou a acordo sobre a Ata Final de Helsínquia, que foi assinada a 1 de agosto de 1975. Para a URSS, o desfecho da Conferência significou o reconhecimento internacional do seu domínio da Europa central e de leste e das posições que a URSS conquistou com a sua presença militar, no final da guerra, no centro e leste europeu¹⁶³. Em boa verdade, muitos observadores consideraram que a Ata Final se baseava em demasiadas concessões feitas à URSS. Contudo, duas dimensões importantes da Ata vieram a mostrar a sua importância estratégica. Uma era o facto de a Ata prever a possibilidade de as fronteiras poderem ser alteradas por via pacífica e negocial. A segunda dimensão tinha a ver com as provisões relativas à liberdade de movimento dos povos e ideias e à proteção dos direitos humanos e das liberdades fundamentais¹⁶⁴.

Este documento continha vários compromissos-chave em questões político-militares, económicas, ambientais e de direitos humanos que se tornaram centrais ao chamado “processo de Helsínquia”. Também estabeleceu dez princípios fundamentais (o “Decálogo”) que regem o comportamento dos Estados em relação aos seus cidadãos e entre si.

161 Fase I: julho de 1973 em Helsínquia; Fase II: de 18 de setembro de 1973 a 21 de julho de 1975 em Genebra. A Ata Final de Helsínquia foi assinada por 35 Estados na Fase III, de 30 de julho a 1 de agosto de 1975.

162 Foram necessárias 2500 reuniões para chegar à Ata Final: Thomas Davies e Richard Woodward (2014), *International Organizations: A Companion*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 14.

163 Este domínio incluía a anexação dos Estados bálticos, partes da Karélia finlandesa, os antigos territórios alemães da Pomerânia e do leste da Prússia, partes da Polónia oriental (e a anexação, por parte de Varsóvia, de partes da Alemanha), a divisão da Alemanha, incluindo o reconhecimento do muro de Berlim e o domínio soviético sobre largas partes da Europa central.

164 Rolf Ekéus (2015), “From CSCE to OSCE – a Pan-European Organization for Conflict Prevention and its Relations to the United Nations”, in Peter Wallensteen e Anders Bjurner (eds), *Regional Organizations and Peacemaking: Challengers to the UN?*, Abingdon e Nova Iorque: Routledge, p. 121.

A Ata Final de Helsínquia foi acordada por 35 Estados: 33 Estados europeus (à exceção da Albânia), mais os EUA e o Canadá. Apesar de não ser um tratado com disposições vinculativas, requerendo a ratificação pelos parlamentos nacionais¹⁶⁵, a Ata Final teve um enorme impacto nas relações este-oeste. O documento era dividido em preâmbulo, uma declaração de princípios e três secções gerais ou “*baskets*”: segurança e controle de armas (*basket 1*)¹⁶⁶, cooperação económica (*basket 2*) e direitos humanos e assuntos humanitários (*basket 3*). Os países da Europa ocidental somaram uma vitória importante ao fazer com que os direitos humanos passassem a contar como um facto incontornável nas relações entre Estados¹⁶⁷.

O preâmbulo reconhece a “indivisibilidade da segurança da Europa”, bem como o interesse comum das partes no desenvolvimento da cooperação¹⁶⁸. Os princípios que guiam as relações entre os Estados-membros incluem a igualdade quanto à soberania e o respeito pelos direitos inerentes à mesma, tal como o direito dos Estados escolherem e desenvolverem os seus próprios sistemas políticos, sociais, económicos e culturais (artigo I). Os Estados deveriam abster-se do uso ou da ameaça da força contra a integridade territorial ou independência política de outros Estados, o que significava que as fronteiras devem ser consideradas invioláveis. O território de outros Estados não deveria ser apreendido ou usurpado ou ser objeto de uma ocupação militar. Contudo, o documento também previa a possibilidade de as fronteiras serem modificadas “de acordo com a lei internacional e por meios pacíficos” (artigo I). Esta disposição acabaria por revelar-se de importância estratégica ao criar a fundamentação política e jurídica para a reunificação da Alemanha¹⁶⁹. Os Estados deveriam abster-se de intervir em assuntos internos ou externos que recaíssem na jurisdição interna de outros Estados-membros, bem como da intervenção armada, coação ou o apoio a atividades terroristas ou subversivas contra outros Estados (artigo VI).

O “*basket 1*” lidava com os princípios que governam as relações entre os Estados na área da segurança e “medidas de criação de confiança” (*Confidence Building Measures*)¹⁷⁰. Trata-se de garantias fornecidas aos potenciais adversários: medidas de troca e de verificação de informação no que diz respeito às Forças Armadas e das atividades militares dos Estados participantes, bem como mecanismos de cooperação entre estes relativamente a assuntos militares. O objetivo destas medidas é promover a confiança mútua e demonstrar interesse sobre as atividades militares dos adversários, encorajando abertura e transparência¹⁷¹. A parte da Ata Final que lidava com medidas de criação de confiança e aspetos de segurança e desarmamento (*basket 1*), almejava

165 Ekéus, id., p. 126.

166 Medidas de primeira geração.

167 Erwan Fouéré (2015), *The OSCE marks 40 years since the Helsinki Final Act: Its principles are more valid than ever*, CEPS, n.º 19, 24 de julho, https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9014&pdf=CEPS%20Essay%20No%2019%20Fouere%2040th%20Anniversary%20Helsinki%20Final%20Act_0.pdf.

168 “The Final Act of the Conference on Security and Cooperation in Europe, Aug. 1, 1975, 14 I.L.M. 1292 (Helsinki Declaration)”, em <https://web.archive.org/web/20160525015726/http://www1.umn.edu/humanrts/osce/basics/finact75.htm>.

169 Ekéus, op. cit., p. 121.

170 *Confidence-and security-building measures*.

171 J. L. Pinto Ramalho (2002), “A OSCE na sua Dimensão Político-Militar”, *Nação e Defesa*, 2.ª série: 103, p. 57.

“reduzir os perigos de conflitos armados e mal-entendidos ou erros de cálculo de atividades militares que possam causar apreensão, particularmente numa situação em que os Estados participantes não disponham de informações claras e oportunas sobre a natureza de tais atividades”. Os métodos escolhidos para atingir este objetivo eram a notificação anterior a manobras militares de grande envergadura, a troca de observadores (2.I) e o desarmamento (2.II). As manobras de mais de 25 mil homens no território europeu, ou de um Estado, deveriam ser notificadas através de canais diplomáticos com 21 dias de antecedência (2.I). Em geral, os Estados reconheciam a natureza complementar dos aspetos políticos e militares da segurança, e entre a segurança na Europa e do mundo (ponto 2.III). Estes consubstanciavam-se num conjunto de princípios que regem as relações entre os Estados participantes: o “Decálogo”:

1. Igualdade soberana e respeito pelos direitos inerentes à soberania;
2. Abstenção no recurso à ameaça ou uso da força;
3. Inviolabilidade das fronteiras;
4. Integridade territorial dos Estados;
5. Solução pacífica de litígios;
6. Não intervenção nos assuntos internos;
7. Respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais;
8. Igualdade de direitos e autodeterminação dos povos;
9. Cooperação entre os Estados;
10. Cumprimento em boa fé das obrigações contraídas de acordo com o direito internacional.

A secção sobre a segurança foi importante porque, de uma forma muito modesta, tentou atenuar o peso do “equilíbrio de terror” como meio de prevenir a guerra na Europa. As CSBM (*Confidence and Security Building Measures*) representavam, já na altura, os primeiros sinais de uma noção de segurança comum.

O “*basket II*” versava sobre a cooperação em campos, como a economia, a ciência, a tecnologia e o ambiente. O objetivo era incentivar a cooperação entre os Estados, independentemente do seu regime. Envolvia a cooperação nas “áreas de comércio, indústria, ciência e tecnologia, meio ambiente e outras áreas de atividade económica” (2.III), deveria ser desenvolvida com o intuito de proporcionar bem-estar e contribuir para realizar as aspirações das pessoas, bem como “contribuir para o reforço da paz e da segurança na Europa e no mundo em geral” (2.III).

O “*basket III*” prevê a cooperação em áreas humanitárias, incluindo os contactos de cidadãos dos dois blocos, as deslocações e turismo, os intercâmbios de informação, culturais e educacionais. Cobria assim questões relevantes na área dos direitos humanos, especialmente a liberdade de movimento de pessoas, a liberdade de pensamento e a liberdade de troca de informações entre cidadãos dos dois blocos antagónicos. Os Estados comprometiam-se a respeitar os direitos humanos e as

liberdades fundamentais, “incluindo a liberdade de pensamento, consciência, religião ou crença” e promover o exercício efetivo de outros direitos e liberdades “cívicas, políticas, económicas, sociais e culturais” (VII). As minorias nacionais usufruiriam também de igualdade perante a lei. Era reconhecido que o respeito pelos direitos humanos e liberdades individuais era “um fator essencial para a paz, a justiça e o bem-estar necessários para garantir o desenvolvimento de relações (VII).

Os Estados tinham também de respeitar o direito à autodeterminação: “Todos os povos têm sempre o direito de determinar em plena liberdade, quando e como desejarem, o seu estatuto político interno e externo, sem interferências externas, e prosseguir, como desejarem, o seu desenvolvimento político, económico, social e cultural” (VIII). Este artigo tinha implicações profundas, tendo em conta a enorme diversidade de grupos nacionais e de povos na Europa.

É de realçar que o alcance das disposições acerca da autodeterminação e o nexos entre o respeito pelos direitos humanos e as “relações amigáveis” entre Estados, fez com que as questões pudessem tornar-se um assunto de discussão nas relações entre Estados. Por outras palavras, um Estado europeu podia expressar a sua apreensão acerca da situação de direitos humanos noutro Estado, não só devido a preocupações humanitárias, mas também por receio que as relações interestatais pudessem ser afetadas. O “*basket III*” foi o resultado de uma negociação difícil entre 1972 e 1975 e uma forma de contrabalançar o reconhecimento da inviolabilidade das fronteiras. Assim, o aparente sucesso da URSS acabou, gradualmente, por se transformar numa oportunidade estratégica para o Ocidente, permitindo-lhe erodir a “Cortina de Ferro” e transformar os países comunistas¹⁷².

Até 1990, a CSCE funcionou essencialmente através da realização de reuniões pontuais e de conferências que estabeleciam as normas e compromissos e cuja implementação era revista periodicamente. Porém, na Cimeira de Paris de 1990, os membros adotaram a “Carta de Paris para uma Nova Europa”, documento que conferia à CSCE um novo papel nas mudanças históricas em curso na Europa. Na Carta de Paris, a CSCE foi convidada a desempenhar um papel na gestão das alterações ocorridas no continente europeu e a responder aos novos desafios do período pós-Guerra Fria. No entanto, a Carta de Paris não tem o estatuto de tratado internacional, o que se reflete no estatuto da OSCE que, formalmente, não é uma organização à luz do direito internacional¹⁷³.

Em julho de 1992, na Cimeira de Helsínquia, os Chefes de Estado e de Governo declararam que a CSCE teria o estatuto de organização regional no sentido do Capítulo VIII da Carta da ONU. A Cimeira de Budapeste de 1994 reconheceu que a CSCE já não pretendia ser um simples sistema de conferências periódicas e promoveu-a a organização. Como parte desse processo de institucionalização, o nome foi alterado de CSCE para OSCE e a organização foi sediada em Viena. A sede e as instituições

172 Ekéus, op. cit., p. 121.

173 Portal Diplomático, Organização para a Segurança e Cooperação na Europa, <https://www.portaldiplomatico.mne.gov.pt/relacoesbilaterais/paises-geral/organizacao-para-a-seguranca-e-cooperacao-na-europa>.

permanentes foram criadas em 1995. As novas estruturas institucionais refletem o alargamento do âmbito de atuação da OSCE.

4.2. Estrutura orgânica

Dentro da estrutura orgânica da OSCE, há a destacar as Cimeiras, reuniões periódicas dos Chefes de Estado e de governo dos Estados participantes, nas quais se definem prioridades, tomam decisões e oferecem orientações ao mais alto nível político.

Segue-se o Conselho Ministerial, um fórum que reúne os ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados-membros. É o principal órgão decisor e de governação da organização. Reúne, pelo menos, uma vez por ano, ajudando a manter a ligação entre as decisões políticas tomadas nas Cimeiras e o funcionamento quotidiano da organização.

O Conselho Permanente é o órgão decisório regular da organização sendo composto pelos representantes permanentes dos Estados participantes. Reúne semanalmente em Viena para discutir os desenvolvimentos correntes e adotar as decisões adequadas.

O Fórum para a Segurança e Cooperação é um órgão decisor autónomo, composto por delegações dos vários países, que reúne semanalmente para discutir e tomar decisões relacionadas com a segurança e estabilidade militar. Tem como objetivo aumentar a transparência relativamente a questões militares e desenvolver medidas com vista a reduzir o risco de conflitos armados, nomeadamente mediante a promoção do desarmamento. Os Estados participantes também partilham informações detalhadas sobre as suas forças e atividades militares, como a respetiva organização, armamento, equipamento e desenvolvimentos recentes. Todos os anos, em meados de dezembro, funcionários dos 56 Estados participantes na OSCE reúnem-se em Viena para trocar informações sobre as suas forças armadas, organização militar, efetivos e principais sistemas de armas e equipamento. Os países também partilham informações sobre o seu planeamento e orçamentos de defesa. Esta troca de informação abrangente tem lugar de acordo com a mais importante medida de construção de confiança e segurança (CSBM) na área da OSCE. Estas medidas foram criadas pela Ata Final de Helsínquia (1975) e desenvolvidas na Conferência de Estocolmo (1986) (com as medidas de “segunda geração”) e Viena (1990), a qual introduziu as medidas de “terceira geração” (posteriormente atualizadas entre 1992 e 1999)¹⁷⁴.

A Presidência da OSCE é assumida, cada ano, por um Estado participante, cujo ministro dos Negócios Estrangeiros assume as funções de presidente-em-exercício. A presidência coordena os processos decisórios e define as prioridades da OSCE durante cada mandato. Existe ainda uma Troika composta pelos representantes das

174 Esse documento salienta medidas concretas e de carácter voluntário, entre as quais se destacam os intercâmbios e visitas entre unidades militares, contactos entre as instituições e os seus comandos e estabelece, entre outras, reuniões de consulta de carácter permanente e de emergência.

presidências atual, anterior e futura. Dela dependem diretamente: o Representante Especial da Presidência em Exercício para a Luta contra o Tráfico de Seres Humanos; o Representante Pessoal para o Conflito relacionado com a Conferência de Minsk; o Representante para a Liberdade dos Meios de Comunicação; o Alto Comissariado para as Minorias Nacionais; e o Escritório para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos.

Os Representantes pessoais do presidente-em-exercício são mandatados pelo presidente-em-exercício para trabalhar em prol da prevenção e gestão de conflitos na região da OSCE e para garantir a coordenação em áreas específicas como as questões de género e de juventude, bem como para promover a tolerância e não discriminação.

A Assembleia Parlamentar é composta por mais de 300 membros dos Estados-membros, adotando textos e tomando decisões sobre questões relacionadas com o trabalho da OSCE e facilitando a cooperação entre os legisladores.

O Secretariado fornece o suporte operacional e administrativo à organização. O Secretário-geral é eleito para um mandato de três anos pelo Conselho Ministerial e dirige o Secretariado. Do Secretário-geral depende a Unidade de Ação contra o Terrorismo; o Centro de Prevenção de Conflitos; a Cooperação Externa; o Gabinete do Coordenador para as Atividades Económicas e Ambientais da OSCE; a Unidade para Assuntos Estratégicos de Polícia e a Secção de Formação.

O Escritório para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos (ODIHR)¹⁷⁵, sediado em Varsóvia, oferece aconselhamento e assistência aos Estados participantes e apoia indivíduos e entidades da sociedade civil com ações de educação e formação em matérias relacionadas com a democracia e os direitos humanos. O seu trabalho abrange áreas como as liberdades de religião ou convicção, circulação, reunião e associação, pena de morte, acompanhamento de julgamentos, prevenção da tortura e outras formas de maus-tratos, observação eleitoral e direitos das pessoas pertencentes a minorias.

O Representante sobre a Liberdade dos Meios de Comunicação Social (RLMCS) está sediado em Viena. Criado em 1997, monitoriza a situação relativa à liberdade dos meios de comunicação social em todos os Estados-participantes, funcionando como mecanismo de alerta precoce em caso de violações das liberdades de expressão e de imprensa. Também apoia os Estados participantes nos esforços para cumprir os compromissos assumidos nesta área.

O Alto Comissário para as Minorias Nacionais (ACMN) está sediado na Haia. Esta figura, criada em 1992, promove a resolução das tensões étnicas que possam pôr em risco a paz, a estabilidade ou as relações amigáveis entre os Estados-participantes. Age de modo independente dos Estados participantes, desenvolvendo uma diplomacia preventiva e funcionando como mecanismo de alerta precoce¹⁷⁶.

175 Em inglês, *Office for Democratic Institutions and Human Rights*.

176 Ministério Público Portugal, "O Sistema Europeu: Organização para a Segurança e Cooperação

O Tribunal de Conciliação e Arbitragem da OSCE está sediado em Genebra. Fornece um mecanismo para a solução pacífica de controvérsias entre Estados. O Tribunal foi estabelecido pela Convenção sobre Conciliação e Arbitragem na OSCE. Este mecanismo pode ser ativado unilateralmente por qualquer Estado-parte da Convenção para uma disputa entre esse e um ou mais Estados-partes.

De referir que o que distingue a OSCE de outras organizações internacionais são os órgãos especializados que funcionam em modo independente, com base nos mandatos emanados das reuniões de Praga, Helsínquia e Estocolmo (1992) e Roma (1993). É o caso do ODIHR e do ACMN e ainda do RLMCS, embora este tenha sido criado em 1997. As três instituições “podem ser consideradas, como as instituições regionais de segurança mais desenvolvidas, a nível global, em termos de promoção dos direitos humanos e do Estado de Direito¹⁷⁷”.

4.3. A visão da segurança da OSCE

A abordagem cooperativa da OSCE na área da segurança está bem exemplificada nas CBM plasmadas na Ata Final, as quais estabelecem a necessidade de contribuir para reduzir os perigos do conflito armado devido a mal-entendidos, erros de cálculo ou falta de informações sobre atividades militares que possam causar apreensão nos Estados participantes. Tais CSBMs¹⁷⁸ incluem a troca de informações, mecanismos de verificação, bem como diferentes formas de cooperação militar. Ela visam reduzir os riscos de conflito, aumentar a confiança entre os Estados participantes da OSCE e contribuir para uma maior abertura e transparência no campo do planeamento e atividades militares, podendo também servir como indicadores de alerta precoce de possíveis situações de conflito. O documento principal sobre CSBMs é o “Documento de Viena sobre Medidas de Fortalecimento da Confiança e da Segurança” (2011)¹⁷⁹ que promove confiança e previsibilidade através de medidas de transparência e verificação que cobrem as forças armadas e os principais sistemas de equipamentos. O Documento de Viena, o Tratado sobre Forças Armadas Convencionais na Europa

na Europa (OSCE)”, <http://gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/sistema-de-protecao-da-osce?menu=direitos-humanos>.

177 Ekéus, op. cit., p. 127.

178 Trata-se de uma forma mais avançada das CBM.

179 Estas medidas sofreram uma evolução contínua entre 1975 e 2011. De referir as reuniões de *follow-up* de Belgrado (1977–78) e Madrid (1980–83). A Conferência de Estocolmo criou mecanismos com mais abrangência e força e uma nova geração de CBM: as CSBM. As medidas previam a notificação prévia com mais antecedência; os parâmetros de observação foram expandidos para incluir outras atividades terrestres e continham restrições relativamente ao tamanho e à frequência das principais manobras militares. Os países deveriam fornecer calendários anuais de atividades militares. Pela primeira vez, a Organização do Pacto de Varsóvia, incluindo a União Soviética, aceitou inspeções *in loco* sem a possibilidade de as recusar, exceto em situações de força maior. De referir ainda o Documento de Viena de 1990 que foi atualizado, pela última vez, em 2011. No âmbito das CSBM, é realizada, anualmente, a AIAM, “Annual Implementation Assessment Meeting” onde os Estados participantes discutem a implementação destas medidas referentes ao ano anterior. O Fórum de Segurança e Cooperação, criado em 1992, é o responsável pelas negociações e consultas sobre segurança militar e estabilidade.

(CFE)¹⁸⁰ e o Tratado de Céus Abertos¹⁸¹ constituem uma rede de obrigações e compromissos interligados e que se reforçam mutuamente em termos de controle de armamento. Juntos, eles aumentam a previsibilidade, a transparência e a estabilidade militar e reduzem o risco de um grande conflito na Europa.

O Fórum de Cooperação em Segurança, que é o órgão de decisão da OSCE que lida com aspetos político-militares da segurança, contribui para esses esforços desenvolvendo documentos sobre CSBMs, incluindo os que regulam a transferência de armas convencionais, e estabelecendo princípios que regem a não proliferação. O Fórum ajuda a implementar o “Código de Conduta da OSCE sobre Aspetos Político-Militares de Segurança”. Este documento de referência na governança do setor de segurança compromete os Estados participantes a trocar informações sobre a supervisão democrática das suas forças armadas e de segurança. O Fórum também desenvolve normas e fornece assistência prática para combater a proliferação de armas pequenas e o armamento ilícito.

De modo a reforçar a capacidade operacional da organização, a segurança e estabilidade na Europa no séc. XXI, a Cimeira de Istambul de 1999 aprovou a “Carta para a Segurança Europeia”, conforme recomendações da declaração da Cimeira de Lisboa, de dezembro de 1996. As áreas de atuação da OSCE dividem-se em três dimensões, conforme é contemplado na Carta OSCE e plasmam uma visão abrangente (“*comprehensive*”) da segurança: humana; político-militar e económica e ambiental.

Os vários aspetos da segurança são considerados como indivisíveis nas suas várias dimensões: político-militar, económica-ambiental e humana. A OSCE desempenha funções significativas na área de segurança, como o controle de armamento, e em áreas mais *soft* da segurança, como a monitorização de eleições, a proteção de direitos humanos e a cooperação económica. Este aspecto transparece ainda no facto da OSCE intervir nas várias fases do conflito: da prevenção à gestão e à reabilitação pós-conflito.

A diplomacia preventiva é o principal pilar da OSCE no campo da segurança: é o objetivo operacional mais patente nas atividades da organização e onde ela tem demonstrado ser mais eficaz. Ao longo dos anos, a OSCE tem vindo a desenvolver com êxito ferramentas e *expertise* que lhe asseguraram algum sucesso nesta matéria.

180 O Tratado CFE é considerado a “pedra angular” da estabilidade e segurança convencionais do Atlântico aos Urais. Assinado em Paris, em 19 de novembro de 1990, o acordo é o produto de cinco anos de negociações sobre a limitação de forças conduzidas no âmbito da então CSCE. As disposições do Tratado, negociadas pela NATO e pela Organização do Tratado de Varsóvia, focavam-se em estabelecer um equilíbrio militar a um nível mais baixo de armamento. O Tratado CFE levou ao processo de desarmamento nos anos 1990 e à criação de um sistema sem precedentes de verificação e transparência. A dissolução do Pacto de Varsóvia e o surgimento de novos países independentes, propiciou a revisão do tratado na Cimeira de Istambul em 1999. Em 2007, o Parlamento russo aprovou a suspensão do CFE, que acabaria por abandonar definitivamente em 2015.

181 O Tratado de Céus Abertos (2002) estabelece um programa de voos desarmados de vigilância aérea sobre o território dos seus participantes. O tratado foi desenvolvido para reforçar a compreensão e a confiança mútuas, dando a todos os participantes, independentemente do seu tamanho, um papel direto na coleta de informações sobre forças militares e atividades que lhes interessem. O *Open Skies* promove a abertura e a transparência das forças e atividades militares. O acordo foi assinado em 1992, mas só entrou em vigor em 2002.

As várias instituições da OSCE desempenham aqui um papel chave. O seu mandato confere-lhes a possibilidade de detetar focos de conflitos na sua fase inicial. As missões no terreno, sobretudo no Sudeste europeu, Europa oriental, Cáucaso do Sul e Ásia Central, traduzem a postura da OSCE na prevenção de conflitos. A contribuição da OSCE na prevenção da escalada de conflitos é visível nos esforços empreendidos nos chamados “*frozen conflicts*” (conflitos congelados) na Transnístria, no Karabakh, na Ossétia do Sul e na Geórgia-Abecásia.

O Secretariado dispõe do REACT, *Rapid Expert Assistance and Co-operation Teams*, para recrutar e formar o pessoal para as missões. As principais instituições envolvidas na prevenção, gestão e reabilitação pós-conflito são o Centro de Prevenção de Conflitos (CPC), o Alto Comissário para as Minorias Nacionais e o Escritório para as Instituições Democráticas e os Direitos Humanos. O Centro de Prevenção de Conflitos, foi criado em 1990 e funciona no âmbito do Secretariado. O Centro apoia a organização das operações de *peacekeeping*, faz a gestão diária das mesmas e assegura a necessária troca de informações entre a sede e o terreno. O CPC funciona como o ponto focal de toda a OSCE para lançar os alertas precoces. Dispõe de uma Equipa de Apoio Mediação para estabelecer o diálogo e a mediação entre as partes desavindas.

O ODIHR desempenha um papel ativo na monitorização de eleições, no desenvolvimento das instituições eleitorais e da legislação eleitoral. Além da observação de eleições – a sua faceta mais conhecida – o ODIHR monitora o respeito dos compromissos da OSCE em termos de direitos humanos e direitos fundamentais e fornece assistência e aconselhamento na implementação dos princípios democráticos em questões como a governança, igualdade de género, migrações e liberdade de movimento.

O Alto Comissariado para as Minorias Nacionais é uma instituição que merece relevo pelo papel fundamental que desempenha na prevenção de conflitos. A sua atividade principal concentra-se na deteção de situações potencialmente conflituosas que envolvam minorias nacionais e que possam fazer perigar a paz: o “alerta precoce”. Este deverá ser dirigido ao Conselho Permanente da OSCE que deverá decidir do tipo de ações a tomar. No âmbito da “ação precoce”, o Comissário dispõe de liberdade de iniciativa para lançar missões de avaliação. O Alto Comissário usa ainda os seus bons-ofícios e a mediação para aconselhar as partes de forma a deescalar as tensões.

A organização tem 17 missões no terreno¹⁸² que empregam um total de 2959 pessoas¹⁸³. As missões mais importantes decorrem na Bósnia-Herzegovina, Croácia, Kosovo, Sérvia e Montenegro, Moldávia e Geórgia. Tais intervenções refletem a prioridade concedida pela organização às zonas dos Balcãs e ao espaço do ex-Bloco de Leste (Europa central e de leste, Cáucaso e Ásia central). A organização encontrou aí um campo de atividade preferencial, em parte porque nem todas essas zonas são objeto prioritário de ação por parte das organizações internacionais. A OSCE pode aí justificar a sua razão de existir demonstrando as suas vantagens comparativas.

182 “First CSCE field operations deployed”, <https://www.osce.org/who/timeline/1990s/08>.

183 De um quadro de pessoal que emprega 3603 pessoas: v. *OSCE Factsheet, What is the OSCE?*, em https://www.osce.org/files/f/documents/d/d/35775_9.pdf.

A OSCE conduziu uma das suas operações mais importantes na Bósnia-Herzegovina (desde 1994), em cooperação com a ONU, a UE e a NATO. A ação da OSCE abrange uma série de áreas, em conformidade, aliás, com a sua conceção de segurança abrangente e com as suas três dimensões prioritárias de intervenção. A principal preocupação da OSCE é o reforço das instituições, de acordo com as normas democráticas e do Estado de Direito, a proteção dos direitos humanos, a reforma da administração pública, do setor educativo e eleitoral¹⁸⁴. No Kosovo, a missão da OSCE dura desde 1999 e constitui o terceiro pilar da UNMIK (*UN Mission in Kosovo*). Já antes da intervenção militar da NATO em 1999, os acordos sobre o Kosovo, negociados em outubro de 1998, conferiram à OSCE uma tarefa importante: a de observar a retirada das forças sérvias e desarmar o Exército de Libertação do Kosovo. A missão de 2000 observadores civis foi a maior missão da organização até à data. A UNMIK tem dado prioridade à consolidação das instituições governativas, à reconciliação das comunidades sérvias e albanesas e à monitorização dos direitos humanos.

A OSCE também tem escritórios e centros em numerosos países, principalmente na Europa central e de leste, Cáucaso e Ásia central. Apesar da latitude geográfica que cobrem, estas estruturas da OSCE estão dotadas de pouco pessoal, pelo que a sua atividade não pode ser ambiciosa. Apesar da sua boa-vontade, a ação da OSCE no campo do *peacekeeping* tem uma expressão limitada. A Cimeira de Helsínquia de 1992, criou efetivamente as missões para efeitos de alerta precoce, prevenção de conflitos e gestão de crises e a resolução pacífica de disputas¹⁸⁵. No que se refere à diplomacia preventiva e à prevenção de conflitos, a organização pôs em prática com sucesso estes mecanismos na Estónia, Letónia e, em parte, na Ucrânia. Na área da gestão de conflitos e da reconstrução, as capacidades da OSCE são manifestamente insuficientes. Além da falta de meios, as operações de *peacekeeping* só podem ser lançadas se reunirem os seguintes requisitos políticos a nível dos Estados participantes: a aprovação por consenso; o consentimento por escrito dos Estados envolvidos; serem instituídas após a entrada em vigor de um cessar-fogo efetivo e com garantias de segurança para os participantes¹⁸⁶.

Além disso, a OSCE necessita de recorrer aos meios de outras organizações, uma vez que não dispõe de meios militares próprios. Na Bósnia e Herzegovina, por exemplo, a OSCE dependia mais diretamente da NATO, isto é, da IFOR e da SFOR, para a proteção militar das suas operações (como a monitorização de eleições e verificação do regresso dos refugiados) e da UE para financiar os seus projetos, essencialmente no âmbito da reconstrução pós-conflito. No geral, às limitações de meios e de recursos financeiros, soma-se a falta de vontade dos Estados-membros em atribuírem à organização um papel mais determinado na área do *peacekeeping* e a indefinição e interesses divergentes dos membros quanto ao próprio rumo e prioridades da organização¹⁸⁷.

184 OSCE, *OSCE Handbook* (http://www.osce.org/publications/osce/2005/04/13858_222_en.pdf), p. 45 e segs. Douglas Davidson (2005), "Ten Years of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina: Reflections on a Decade and Thoughts on the Future", in IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2005*, Baden-Baden 2006, pp. 125-138.

185 OSCE (1992), "Helsinki Document 1992. Challenges of Change", em <https://www.osce.org/who/timeline/1990s/07>.

186 Maria Raquel Freire, "De conferência a organização. A OSCE face aos desafios da globalização", *Lusíada*, n.º 5, 2004.

187 Maria Raquel Freire, *Conflict and Security in the Former Soviet Union*, Aldershot: Ashgate, 2003.

Em alguns lugares, como o Kosovo, a OSCE costumava ser o único monitor ou facilitador internacional aceitável no local, servindo como os olhos e ouvidos da comunidade internacional, aproximando as partes desavindas e mitigando os efeitos nos países vizinhos. A criação, em março de 2014, da Missão Especial de Monitoramento (SMM - *OSCE Special Monitoring Mission to Ukraine*)¹⁸⁸ da OSCE na Ucrânia foi um marco importante na vida da organização devido ao consenso que rodeou a sua aprovação. A rápida implantação desta operação civil - os primeiros monitores chegaram ao local em menos de vinte e quatro horas após a decisão - foi uma conquista significativa para uma organização com capacidade operacional e experiência limitadas. Com cerca de 700 monitores, num ambiente dominado pela propaganda de guerra, a missão foi uma fonte de informações sobre os desenvolvimentos no terreno, como as violações do cessar-fogo e os custos humanos do conflito.

4.4. Balanço da atuação da OSCE

Atualmente a OSCE é a maior organização de segurança regional existente no mundo. O valor essencial e duradouro da OSCE remonta à sua fundação e à transformação ideológica que ela silenciosamente desencadeou. O processo da CSCE reflete a evolução das políticas pan-europeias desde os meados dos anos 70 do século passado. O seu sucesso, no período que vai até 1989, pode ser verificado na sua contribuição para a melhoria do ambiente durante a Guerra Fria, e desde 1989, pode ser julgado pela vontade de ultrapassar divisões profundas na Europa a nível político, de segurança, economia e étnicas. Todavia, vale a pena examinar o que tem sido atingido através das instituições da OSCE, em particular em termos dos três “Baskets”.

O Basket I lidou com questões de segurança e teve vários sucessos. Os mais notáveis são os acordos da Conferência de Estocolmo (1984 e 1986) sobre CSBM e o CFE. O Acordo de Estocolmo foi um dos primeiros acordos entre Leste e o Ocidente, que se debruçou sobre o controlo de armamentos, e que foi significativo no período da chamada “Nova Guerra Fria”, no início dos anos 80 do séc. XX. Reforçou ainda os mecanismos de notificação de Helsínquia relativos ao sistema de manobras militares.

Os objetivos das conversações do CFE eram estabelecer um equilíbrio estável e seguro de forças convencionais a níveis mais baixos do que aqueles que existiam; eliminar disparidades prejudiciais à estabilidade e segurança na Europa e acabar com a capacidade de um adversário lançar ataques surpresa e de iniciar uma ação ofensiva de larga escala. O tratado CFE, entre a NATO e a Organização do Pacto de Varsóvia, foi encarado como o passo mais importante no sentido de alcançar a paridade em termos de armamentos convencionais entre os dois blocos. Foi ainda criado um sistema sem precedente de troca de informações, de inspeções no terreno e de monitorização da destruição dos armamentos em excesso.

188 Em inglês, *Special Monitoring Mission*.

Após o fim do bloco de leste, a OSCE tem vindo a acompanhar os problemas de segurança da nova Europa que são multifacetados. As instituições do “*Basket I*” esforçam-se por prevenir as ameaças à paz, utilizando os instrumentos diplomáticos e instituições da OSCE, tais como o CPC, o presidente, ou os representantes pessoais do presidente-em-exercício. O Fórum de Cooperação em Matéria de Segurança está, por sua vez, ligado à prevenção de conflitos ao negociar acordos sobre controle de armas, desarmamento e medidas de fortalecimento da confiança, mantendo consultas regulares e fortalecendo a cooperação em questões relacionadas com a segurança de forma a reduzir o risco de conflitos. Dá ainda um contributo em matérias como a proliferação de armas pequenas e leves ilícitas.

Secundariamente, existe um desenvolvimento em termos da ligação direitos humanos - segurança - paz internacional, como ficou registado na Ata Final de Helsínquia. A combinação dos princípios de direitos humanos do “*Basket III*” foi gizada de forma a estar ligada com as componentes de segurança, como as CSBM. Um exemplo é que os bons ofícios do HCNM devem ser utilizados para prevenir conflitos que envolvam minorias nacionais e que ameacem a paz e a segurança. Assim, a OSCE baseia a sua abordagem na prevenção de conflitos, tornando-a uma prioridade em relação à resolução reativa dos mesmos.

O grande sucesso da CSCE foi o estabelecimento de normas – padrões de comportamento – para os Estados, nas relações entre si, e também no tratamento dos seus povos. Estas normas podem não ser respeitadas na Europa, mas a sua existência é do conhecimento de todos. A organização também deu um contributo importante para a socialização dos novos Estados da Europa central e de leste na aceitação dos modelos e padrões de comportamento promovidos pela organização.

O que muitos observadores na época ignoraram, no entanto, foi a definição excepcionalmente abrangente de segurança da Ata Final de Helsínquia: o “conceito cooperativo e abrangente de segurança indivisível”, que funda a abordagem da OSCE. A integração dos direitos humanos num conceito de segurança e de democracia alargada, foi revolucionária. Ao consagrar esses princípios, qualquer país signatário passou a poder questionar publicamente outro país que não estivesse a cumprir os princípios de Helsínquia, interna ou externamente. Este foi um acto notável para a época. Essas duas inovações fizeram da Ata um ponto de partida para os defensores dos direitos humanos, especialmente para os movimentos dissidentes nos Estados comunistas do bloco soviético. Grupos como a “Carta 77” na Checoslováquia, ou o “Solidariedade” na Polónia, basearam a sua ação nos compromissos de Helsínquia.

Contudo, trinta anos após a queda do Muro, em vez da paz e prosperidade que se esperava na região da OSCE, estamos num ponto de inflexão diante da incerteza e da crescente erosão da estrutura de segurança criada no final da Guerra Fria. Como resultado disso, a organização tem sido cada vez mais deixada à margem da política europeia.

A comunidade de valores proclamada pelos documentos da OSCE chocou com as realidades do autoritarismo e da má governança que continuaram a prevalecer em vários Estados participantes. Com o passar dos anos, muitos dos países emergentes da

ex-União Soviética voltaram a uma noção mais tradicional de soberania, resistindo cada vez mais à intromissão da OSCE no que consideram ser os seus assuntos internos.

Durante a desintegração da União Soviética, a OSCE desempenhou um papel modesto, mas útil, na gestão das crises no território de alguns Estados participantes: as crises sobre o estatuto de Nagorno-Karabakh, sobre o território separatista da Transnístria; na Moldávia; a Guerra russo-georgiana de 2008, as regiões separatistas da Geórgia da Abkházia e Ossétia do Sul, e a Ucrânia. Em cada uma dessas questões, a OSCE tornou-se um fator-chave nos esforços de mediação que ajudaram a gerir as crises, mas não conseguiram evitar que se transformassem em conflitos prolongados. Ao mesmo tempo, uma das maiores conquistas do processo da CSCE, o regime de controle de armas convencionais, foi perdendo força à medida que se acentuava o afastamento e a desconfiança entre a Rússia e EUA.

Os primeiros anos do século XXI aceleraram o declínio da organização, devido ao papel assumido por outras organizações e fóruns internacionais. Vários países da Europa central e oriental aderiram à UE e à NATO, alimentando o sentimento de cerco e de insegurança da Rússia. Desde o fim da Guerra Fria, a Rússia sentiu-se cada vez mais excluída do *mainstream* continental. Na década de 1990, a instabilidade política e a crise socioeconómica fizeram com que a sua influência em política externa fosse drasticamente afetada. Mais tarde, Vladimir Putin tentou reafirmar o estatuto da Rússia como potência europeia. A breve guerra da Geórgia em agosto de 2008 marcou, simultaneamente, o clímax desse ressurgimento e a alienação da Rússia em relação à Europa.

Moscovo preferiu o Conselho NATO-Rússia, um mecanismo de consulta entre a Aliança Atlântica e a Rússia, e o antigo Grupo dos Oito (G8) como fóruns mais atrativos nas suas relações com o Ocidente. Moscovo também acusou os Estados ocidentais de tentar transformar a OSCE em mais um instrumento de promoção dos interesses da política externa de determinados países, em especial, os EUA e a Europa ocidental¹⁸⁹. Os temores em relação às revoluções “coloridas”¹⁹⁰ na Europa Oriental e na Ásia Central, no início dos anos 2000, reforçaram o ressentimento de Moscovo e outros países da OSCE com ideias semelhantes. Criticam a falta de equilíbrio entre as dimensões de segurança, económica e de direitos humanos e o foco unidimensional nas questões de direitos humanos, mas só nos países “a leste” de Viena¹⁹¹. Devido ao domínio numérico dos Estados da UE e da NATO, a OSCE foi acusada de criticar os

189 V. President of Russia (2007), “Speech and the Following Discussion at the Munich Conference on Security Policy,” 10 de fevereiro, http://archive.kremlin.ru/eng/speeches/2007/02/10/0138_type82912type82914type82917type84779_118123.shtml. Por exemplo, a *Kosovo Verification Mission* (KVM), enviada pela OSCE para o Kosovo, com o acordo da Rússia, foi retirada em março de 1999, dando lugar à intervenção aérea da NATO. Depois desse episódio, a atitude da Rússia em relação à OSCE mudou radicalmente, pois, aos olhos dos Russos, a OSCE não oferecia a possibilidade de estabelecer uma política de segurança comum europeia, mas era considerada um instrumento nas mãos da NATO. Outros fatores levaram à mudança de política da Rússia, como a crença de que a OSCE não protegeu adequadamente a minoria de língua russa nos países europeus; a duplicidade de critérios no trabalho da OSCE (a organização concentrou a maior parte de seu trabalho nas nações pós-soviéticas), e a negligência das dimensões político-militar e económica, em detrimento da dimensão humana.

190 Como a Geórgia (a Revolução Rosa, em 2003) e a Ucrânia (a Revolução Laranja, em 2004).

191 Franziska Smolnik (2019), “Cooperation, Trust, Security? The Potential and Limits of the OSCE’s Economic and Environmental Dimension”, SWP Research Paper 2019/RP 16, dezembro, doi:10.18449/2019RP16, p. 8.

desenvolvimentos no território da ex-União Soviética em particular, e de interferir nos assuntos internos desses países¹⁹². Consequentemente, esses governos insistiram em restringir e, em alguns casos, diminuir a presença das missões de campo da OSCE nos seus territórios. A discussão nas reuniões da OSCE tendem, cada vez mais, a assemelhar-se a uma reedição do confronto leste-oeste dos anos 1970 e 1980. Nos últimos dez anos, as reuniões anuais do Conselho Ministerial, que reúne os Ministros dos Negócios Estrangeiros dos Estados participantes, não conseguiram chegar a um acordo sobre um comunicado político¹⁹³.

O requisito de tomada das decisões por consenso confere força às decisões da OSCE. No entanto, a adoção de decisões por essa via também permite que um membro intransigente exerça o seu veto, mesmo em casos de decisões com uma concordância alargada. Em 2008, por exemplo, a Rússia impediu a OSCE de criar uma missão para a Geórgia, enquanto os separatistas apoiados pela Rússia ocupavam a Ossétia do Sul e a Abkházia. Desde então, a resistência em receber ou autorizar missões no terreno, uma atividade essencial da OSCE, aumentou.

Moscovo tem usado uma política¹⁹⁴ que constantemente bloqueia este tipo de solicitações. A insatisfação da Rússia com a organização, bem como a sua incapacidade de alcançar os seus objetivos através dela, levaram Moscovo a atribuir à OSCE um papel menor na política externa e na segurança europeia. As autoridades russas avançaram com uma agenda de propostas de “reformas da OSCE” para reconfigurar a organização de acordo com os objetivos da política externa russa. As propostas de reforma datam de 2004 e foram promovidas desde então sem sucesso, apoiadas, às vezes, por alguns Estados-membros da Comunidade de Estados Independentes. As propostas visam centrar a OSCE no seu papel enquanto ator de segurança (chamando isso de “fortalecimento da OSCE”); reduzir o seu papel na promoção da democracia (sem considerar tal como um “enfraquecimento”); expandir a autoridade

192 Smolnik, op. cit., p. 9.

193 William H. Hill (2018), *No Place for Russia. European Security Institutions since 1989*, Nova Iorque: Columbia University Press, p. 322; Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF)/ Centre for Security Studies (CSS) 2017, *Empowering the OSCE in Challenging Times: Reflections and Recommendations*, Conference Report, Genebra. Veja-se também o impasse gerado pela re-nomeação, em julho de 2020, do Secretário-geral, do responsável pelo Escritório para as Instituições Democráticas e Direitos Humanos, do Alto-Comissário para as Minorias Nacionais e do Representante para a Liberdade dos Media. Os mandatos dos quatro principais líderes da organização expiravam em meados de julho, tendo sido planeado renomear cada um deles por mais um mandato de três anos. As extensões foram amplamente vistas como meras formalidades. Contudo, uma carta de protesto do Azerbaijão mudou a situação, transformando uma decisão rotineira numa luta pelo poder político que culminou na queda de toda a equipa de liderança da OSCE. O Azerbaijão recusou-se a prorrogar o mandato de Representante para a Liberdade dos Media porque considerou que o mesmo tinha feito “críticas excessivas” à situação da liberdade de imprensa naquele país. O Tajiquistão juntou-se ao protesto e bloqueou a renomeação daquele Representante e do diretor do ODIHR para um segundo mandato. Finalmente, a Turquia concordou e também negou a renomeação do segundo. O Secretário-geral, Thomas Greminger, viu-se, assim, obrigado a deixar intempestivamente o seu escritório, juntamente com os outros três dirigentes. Os impactos do vazio de liderança tiveram repercussões em pontos críticos na Europa e da Eurásia, desde o conflito no leste da Ucrânia até ao território disputado do Nagorno-Karabakh: v. Stephanie Liechtenstein (2020), “How Internal Squabbling Paralyzed Europe’s Most Vital Security Organization”, WPR, 5 de agosto, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28965/how-internal-squabbling-paralyzed-europe-s-most-vital-security-organization>.

194 Elena Kropatcheva (2012) “Russia and the Role of the OSCE in European Security: A ‘Forum’ for Dialog or a ‘Battlefield’ of Interests?”, *European Security*, 21:3, pp. 370-394, DOI: [10.1080/09662839.2011.640323](https://doi.org/10.1080/09662839.2011.640323).

do Conselho Permanente da OSCE (onde a Rússia detém poder de veto) para cobrir as agências e programas autónomos da organização, onde o veto da Rússia pode ter efeitos indiretamente; e, por fim, transformar a OSCE numa organização internacional de pleno direito, o que fortaleceria a influência internacional da Rússia, se a OSCE fosse reconfigurada de acordo com essas propostas. Invocando o conceito de “segurança abrangente” da OSCE (político-militar, económico, humanitário), Moscovo pede um “reequilíbrio” fundamental de forma a tornar como centro ou foco da OSCE a dimensão político-militar, desvirtuando, simultaneamente, a dimensão humanitária (democracia e direitos humanos).

Num discurso em junho de 2008, o presidente russo, Dmitry Medvedev, pediu aos líderes europeus que virassem a página de forma a reformular a arquitetura de segurança europeia. Medvedev propôs um Tratado de Segurança Europeu que fosse uma revisão da Ata Final de Helsínquia. Apesar de as relações com a Rússia se terem deteriorado de forma significativa após a guerra da Rússia com a Geórgia, em agosto de 2008, Medvedev continuou a fazer pressão para se avançar com a elaboração do tratado¹⁹⁵. O plano russo foi mal visto em Washington e entre os seus aliados europeus, pois legitimava a política russa de criação de esferas de influência, reduzia a influência americana na Europa e minava os tratados existentes. O referido tratado restringiria a futura formação de alianças e teria implicações para as instituições existentes, impossibilitando, por exemplo, o alargamento da NATO sem o consentimento da Rússia¹⁹⁶.

Este debate terminaria com o deflagrar da crise da Ucrânia no outono de 2013. A intervenção militar russa na Ucrânia, iniciada em 24 de fevereiro de 2014¹⁹⁷, constituiu uma violação das normas fundamentais da Ata Final de Helsínquia, bem como uma ameaça à estabilidade da ordem de segurança europeia que surgiu num período da *détente*, em meados da década de 1970, e durou cerca de 40 anos.

É verdade que a OSCE agiu rapidamente para responder à crise, mas somente depois de a Crimeia ter sido ocupada por tropas russas e o movimento separatista ter começado a assumir o controle em partes do leste da Ucrânia. Esta crise acabaria, paradoxalmente, por gerar um interesse renovado pela OSCE, lembrando que a instituição é uma das mais antigas organizações promotoras de normas e valores democráticos. A OSCE desempenha um papel importante na elaboração e supervisão dos Acordos de Paz de Minsk¹⁹⁸ (de 5 de setembro de 2014 e 12 de fevereiro de

195 Dmitry Medvedev (2008), “Speech at World Policy Conference”, Evian, France, 8 de outubro, <http://www.natomission.ru/en/society/article/society/artnews/21>.

196 S. McNamara (2010), *Russia's Proposed New European Security Treaty: A Non-Starter for the U.S. and Europe*, 16 de setembro, https://www.heritage.org/europe/report/russias-proposed-new-european-security-treaty-non-starter-the-us-and-europe#_ftnref19; V. Socor (2008), “Medvedev Proposes All-European Security Pact during Berlin Visit”, *Eurasia Daily Monitor* Volume: 5 Issue: 109, 9 de junho, <https://jamestown.org/program/medvedev-proposes-all-european-security-pact-during-berlin-visit/>.

197 Anexação da Crimeia à Federação Russa em 2014 e a guerra na região do Donbass.

198 Foi um acordo assinado por representantes da Ucrânia, da Rússia, da República Popular de Donetsk e da República Popular de Lugansk que serviu para pôr fim à guerra no leste da Ucrânia, em 5 de setembro de 2014. O acordo foi assinado depois de prolongadas conversações em Minsk sob a observação da OSCE. O acordo, que se seguiu a várias tentativas no sentido de pôr fim aos combates no Donbass, no

2015) e até mesmo os EUA mostraram algum interesse no papel que a OSCE desempenhou na crise da Ucrânia. A presença da *Special Monitoring Mission*, com mais de 700 elementos, é o exemplo da relevância da organização, apesar das dificuldades encontradas pela mesma e por a missão ter impedido a intervenção militar russa a 24 de fevereiro de 2022¹⁹⁹.

A OSCE sofreu não apenas com o aumento da resistência do Leste, mas também com a diminuição do interesse dos governos ocidentais. A redução das missões de campo deveu-se, em parte, à falta de pessoal destacado e de apoio financeiro dos países ocidentais. Preocupados com os desafios da UE e da NATO, os governos ocidentais não prestaram muita atenção aos recursos na OSCE, cujo orçamento diminuiu significativamente nos últimos dez anos.

Nos últimos vinte anos, o sonho de uma comunidade de valores e um espaço de segurança indivisível “de Vancouver a Vladivostok”, conforme consubstanciado nos documentos da OSCE da década de 1990, desvaneceu-se. Nos últimos anos, os partidos nacionalistas ganharam uma posição forte em alguns países da Europa. A Turquia, aliada da NATO, tornou-se um dos regimes mais opressivos do mundo: o regime tem sistematicamente desmantelado as liberdades da sociedade civil e atacado os opositores, os ativistas políticos e os jornalistas. Vladimir Putin continua a violar a soberania e a integridade territorial não apenas da Ucrânia, mas também da Geórgia, onde a Rússia ocupa 20% do território há mais de uma década. O governo russo também apoia os separatistas na região transnístria da Moldávia, interfere nas eleições nos Estados Unidos e na Europa e mina os governos democráticos em todo o mundo através de ataques cibernéticos e de uma guerra de desinformação.

A organização é agora frequentemente mais associada a funções de nicho, pelo menos numa perspectiva tradicional de segurança, dedicando-se aos aspetos “*soft*” de segurança, como a observação eleitoral, a diplomacia preventiva, a proteção de minorias e as atividades da dimensão humana, em geral²⁰⁰. Também pode desempenhar um papel na luta contra o terrorismo a nível da formação e treino de polícia e ações de policiamento, segurança de fronteiras, ações anti-tráfico, no apoio aos Estados frágeis na sua área geográfica de atuação, e onde princípios democráticos não existem ou estão ainda em construção (Ásia Central, Cáucaso, Bielorrússia). A OSCE pode desempenhar um papel importante, recuperando a sua função original de mediação

leste da Ucrânia, implementou um cessar-fogo imediato. O acordo previa, entre outros aspetos: assegurar a monitorização permanente da fronteira russo-ucraniana e a sua verificação pela OSCE através da criação de zonas de segurança nas regiões fronteiriças entre a Ucrânia e a Federação Russa; descentralizar o poder, inclusivamente através da aprovação de uma lei ucraniana sobre a descentralização do poder, nomeadamente através de uma lei sobre o “regime provisório” de governação local em certas zonas dos *Oblasts* (regiões) o Donetsk e Lugansk” (“Lei sobre o estatuto especial”) e garantir a realização antecipada de eleições locais, em conformidade com a lei ucraniana acerca do “regime provisório de governação local em certas zonas dos Oblasts de Donetsk e de Lugansk” (“Lei sobre o estatuto especial”) (Protocolo de Minsk de 5 de setembro de 2014 e Minsk II de 12 de fevereiro de 2015).

199 Al Jazeera (2020), “Ukraine ceasefire violated more than 100 times within days: OSCE”, Al Jazeera 20 julho, <https://www.aljazeera.com/news/2020/07/ukraine-ceasefire-violated-100-times-days-osce-200729094912248.html>. A missão foi suspensa a 31 de março de 2022 devido à oposição da Rússia.

200 Hill, op. cit., p. 258.

entre Rússia e Ocidente, num contexto diferenciado. A sua flexibilidade permite o envolvimento de um número alargado de interlocutores. A manutenção do seu papel como fórum de diálogo e discussão, com a insistência nas questões delicadas de que a organização se ocupa, é uma das suas mais-valias, bem como a sua função de integração, que é fundamental num contexto internacional onde é necessário evitar sentimentos de exclusão.

Existe a consciência generalizada entre os Estados participantes da OSCE sobre a necessidade de ajustar o mandato, a estrutura e os métodos de trabalho da organização para um contexto político alterado. No entanto, falta a vontade política e o acordo para tal.

5. A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP)

5.1. Origens e criação

A CPLP é uma organização de Estados soberanos pluricontinental, formada por países lusófonos, cujo objetivo é o “aprofundamento da amizade mútua e da cooperação entre os seus membros”²⁰¹. A população dos seus países membros soma aproximadamente 291,4 milhões²⁰² de pessoas. A CPLP foi criada em 17 de julho de 1996 por Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Em 2002, após conquistar a independência, Timor-Leste foi acolhido como novo membro, durante a IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo realizada em Brasília. Em 2014, a Guiné Equatorial tornou-se o nono membro da organização.

A ideia de criação de uma comunidade de países e povos que partilham a língua portuguesa – povos ligados por uma herança histórica, pelo idioma comum e por uma visão compartilhada do desenvolvimento e da democracia – foi sonhada por muitos ao longo dos tempos.

A criação da CPLP foi antecedida pela realização de várias conferências de ministros. Em novembro de 1989, realizou-se a primeira conferência com os chefes de Estado e de Governo dos países de língua oficial portuguesa, em São Luís do Maranhão, na qual foi decidido criar o Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP)²⁰³. O processo ganhou um impulso decisivo na década de 1990, merecendo particular destaque o empenho do então Embaixador do Brasil em Lisboa, José Aparecido de Oliveira, por muitos considerado “o pai da CPLP”. A institucionalização da CPLP traduziu, assim como a proximidade linguística, cultural e histórica podia constituir um elemento de diferenciação de Portugal e do Brasil na cena internacional e um travão ao processo de uniformização decorrente da globalização e, em particular, da participação noutros esquemas de integração regional²⁰⁴. Adelino Maltez considerou a criação da CPLP uma espécie de “seguro de vida universal” de portugueses e brasileiros contra uma eventual diluição nos blocos regionais a que pertencem²⁰⁵. Em fevereiro de 1994, a segunda reunião de Ministros de Negócios Estrangeiros e Relações Externas decidiu recomendar aos seus governos a realização de uma Cimeira de Chefes de Estado e de Governo com vista à adoção do ato constitutivo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

A CPLP é formada por nove Estados cuja língua oficial é a língua portuguesa. Estão espalhados pelos cinco continentes: um na América, um na Europa, seis em África e

201 CPLP, “Objetivos”, <https://www.cplp.org/id-2763.aspx>.

202 Nações Unidas (2019), “População dos países lusófonos mais do que duplicou nos últimos 50 anos”, UN News, 11 de abril, <https://news.un.org/pt/story/2019/04/1667931>.

203 CPLP, “Histórico-Como Surgiu?”, <https://www.cplp.org/id-2752.aspx>. Foi criado só em 2002 por ocasião da VI Reunião Ordinária do Conselho de Ministros da CPLP em São Tomé e Príncipe.

204 André Tiago Barbosa, “Relações luso-brasileiras: passado, presente e futuro”, Working Papers, CEPESE, <https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/colecoes/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e-futuro/Relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e.pdf>, p. 12.

205 Adelino Maltez (2004), “Pelo Atlântico, a caminho do Sul”, in Francisco Knopfli, (org.), *As políticas exteriores de Brasil e Portugal: visões comparadas*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, p. 13.

um transcontinental entre a Ásia e a Oceânia. São eles: a República de Angola, a República Federativa do Brasil, a República de Cabo Verde, a República da Guiné-Bissau, a República da Guiné Equatorial²⁰⁶, a República de Moçambique, a República Portuguesa, a República Democrática de São Tomé e Príncipe e a República Democrática de Timor-Leste. A sede da CPLP é em Lisboa.

A CPLP é financiada tanto por meio do orçamento de funcionamento do Secretariado Executivo, custeado por contribuições obrigatórias dos Estados-membros, assim como pelo Fundo Especial, alimentado por contribuições voluntárias e destinado a custear programas de cooperação, projetos e ações pontuais. A organização promove a data de 5 de maio como Dia da Cultura Lusófona, celebrado em todo o espaço lusófono, bem como os Jogos da CPLP, evento desportivo que reúne todos os membros da organização²⁰⁷.

A reunião deste grupo de Estados consolidou uma realidade já existente, resultante da tradicional cooperação Portugal-Brasil e dos laços de fraternidade e cooperação que, a partir de meados da década de 1970, se foram criando entre estes dois países e as novas nações de língua oficial portuguesa. Esse fator de unidade tem fundamentado, no plano mundial, uma atuação conjunta, embora nem sempre significativa. A CPLP tem como objetivos gerais a concertação política e a cooperação nos domínios social, cultural e económico. Para a prossecução desses objetivos a Comunidade tem promovido a coordenação sistemática das atividades das instituições públicas e entidades privadas empenhadas no incremento da cooperação entre os seus Estados-membros. As ações desenvolvidas pela CPLP traduzem-se em diretivas concretas, voltadas para sectores prioritários, como a saúde e a educação, a segurança alimentar e o ambiente, entre outros domínios. Para tal, a organização procura mobilizar, interna e externamente, esforços e recursos, criando novos mecanismos e dinamizando os já existentes.

Além dos membros plenos e efetivos, a CPLP possui assim uma vasta gama de membros associados e observadores que amplificam a influência da organização em termos de relações internacionais.

O que une os membros da CPLP é um propósito comum: projetar e consolidar, no plano externo, os especiais laços de amizade entre os países de língua portuguesa, dando a essas nações maior capacidade para defender os seus valores e interesses, alicerçados sobretudo na defesa da democracia, na promoção do desenvolvimento e na criação de um ambiente internacional mais equilibrado e pacífico. A CPLP assume-se como um projeto político cujo fundamento é a Língua Portuguesa, vínculo histórico e património comum dos nove, localizados num espaço geograficamente descontínuo, mas identificado pelo idioma comum. Os seus três pilares fundamentais são, além da difusão da língua portuguesa, o pilar político-diplomático e a cooperação.

206 Africa 21 Digital (2010). "Guiné-Equatorial anuncia o português como língua oficial do país, 20 de julho, <http://www.africa21digital.com/noticia.kmf?cod=10390803&canal=401>.

207 Wikipedia, "Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", https://pt.wikipedia.org/wiki/Comunidade_dos_Pa%C3%ADses_de_L%C3%ADngua_Portuguesa.

5.2. Estrutura orgânica

Em 1994, os Ministros de Negócios Estrangeiros e Relações Externas, reunidos, em Brasília, acordaram, no quadro da preparação da Cimeira, a constituição de um Grupo de Concertação Permanente, sediado em Lisboa e integrado por um alto representante do Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal e pelos Embaixadores acreditados. Relativamente às várias vertentes do processo de institucionalização da CPLP, o Grupo analisou a cooperação existente entre os sete países e a concertação a estabelecer. Foram abordadas áreas como a concertação político-diplomática, a cooperação económica e empresarial, a cooperação com organismos não governamentais e a entrada em funcionamento do IILP²⁰⁸.

Os sete Ministros voltaram a reunir-se em junho de 1995, em Lisboa, tendo reafirmado a importância para os seus países da constituição da CPLP e reiterado os compromissos assumidos na reunião de Brasília. Nessa ocasião, validaram o trabalho realizado pelo Grupo de Concertação Permanente (que passou a denominar-se Comité de Concertação Permanente) e concordaram em recomendar a marcação da Cimeira para o final do primeiro semestre de 1996, em Lisboa, fazendo-a preceder de uma reunião ministerial em abril do mesmo ano, em Maputo.

O resultado desse trabalho encontra-se consolidado em dois documentos, adotados posteriormente na Cimeira Constitutiva: a Declaração Constitutiva e os Estatutos da Comunidade (revisão de 2007).

No ato da criação da CPLP²⁰⁹, foram estabelecidos os seguintes órgãos:

- A Conferência de Chefes de Estado e de Governo;
- O Conselho de Ministros;
- O Comité de Concertação Permanente;
- O Secretariado Executivo.

A Conferência de Chefes de Estado e do Governo: reúne-se de dois em dois anos, e constitui-se como a instância deliberativa superior da Organização. As decisões são tomadas por consenso. A Conferência realiza-se numa base bienal e estuda as prioridades e os resultados da CPLP.

O Conselho de Ministros é constituído pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e Relações Exteriores. Reúne-se, ordinariamente, uma vez por ano e, extraordinariamente, quando solicitado por 2/3 dos Estados-membros. Anualmente, o Conselho de Ministros da CPLP costuma reunir-se informalmente no mês de setembro, em Nova Iorque, à margem da Assembleia Geral das Nações Unidas. O Conselho de Ministros responde perante a Conferência de Chefes de Estado e de Governo, a quem deve

208 Seguimos a informação no site da CPLP, "Histórico - Como surgiu?", <https://www.cplp.org/id-2752.aspx>.

209 V. "Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa", https://www.cplp.org/Files/Files/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLI07.pdf.

apresentar os respetivos relatórios. O Conselho de Ministros elege, entre os seus membros, um presidente de forma rotativa, por mandato de um ano.

Tanto a Conferência de Chefes de Estado e de Governo quanto o Conselho de Ministros são hospedados, em carácter rotativo, por um dos Estados-membros, que organiza os respectivos eventos numa cidade de destaque, no mês de julho, o mês da criação da CPLP²¹⁰.

O Comité de Concertação Permanente reúne-se ordinariamente em Lisboa, uma vez por mês, e extraordinariamente quando solicitado. O Comité é coordenado pelo representante de cada país que preside ao Conselho de Ministros

O Secretariado Executivo é o principal órgão executivo da CPLP e tem a missão de implementar as decisões dos três órgãos deliberativos, nomeadamente, da Conferência, do Conselho e do Comité.

Com a revisão dos Estatutos, na IV Cimeira de Chefes de Estado (Brasília, 2002), foram ainda acrescentados:

- as Reuniões Ministeriais Setoriais: constituídas pelos Ministros e Secretários de Estado dos diversos setores governamentais dos Estados-membros. Compete às Reuniões Ministeriais coordenar, ao nível ministerial, as ações de cooperação e concertação nos respetivos setores governamentais;
- a Reunião dos Pontos Focais de Cooperação: constituída pelas unidades responsáveis nos Estados-membros, pela coordenação da cooperação no âmbito da CPLP. Este órgão garante o apoio aos demais órgãos da CPLP em todos os assuntos relativos à cooperação para o desenvolvimento.

O X Conselho de Ministros, realizado em Luanda em 2005, integrou ainda o Instituto Internacional de Língua Portuguesa, que tem como objetivos principais a planificação e execução de programas de promoção, defesa, enriquecimento e difusão da língua portuguesa como veículo de cultura, educação, informação e acesso ao conhecimento científico, tecnológico e de utilização em fóruns internacionais²¹¹.

Desde 2007, foi ainda estabelecida a Assembleia Parlamentar, órgão que reúne as representações de todos os parlamentos da CPLP, constituídas na base dos resultados eleitorais das eleições legislativas dos respetivos países. A Assembleia tem a sua sede no país que presidir à Conferência dos Presidentes dos Parlamentos. O seu trabalho é estruturado com base nas Comissões Especializadas Permanentes que apreciam diferentes matérias da sua competência.

210 CPLP, "Objetivos", <https://www.cplp.org/id-2763.aspx>.

211 V. "Instituto Internacional de Língua Portuguesa (IILP)", <https://iilp.cplp.org/> e Maj. Eng. Alexandre Fernando Mendes Rodrigues, *O desenvolvimento de um pensamento estratégico lusófono*, trabalho de Investigação Individual do CEM-C 14/15, IESM, 2015.

5.3. Evolução

Quando a CPLP foi formada, a Guiné Equatorial pediu o estatuto de observador da organização. O país foi uma colônia portuguesa entre os séculos XV e XVIII, tem alguns territórios onde as línguas crioulas baseadas no português são faladas, além de ligações culturais e históricas com São Tomé e Príncipe e Portugal. Além disso, o país tinha cooperado com os Países Africanos de Língua Portuguesa e o Brasil em projetos educacionais. Na Cimeira da CPLP de julho de 2004, em São Tomé e Príncipe, os Estados-membros concordaram em alterar o estatuto da Comunidade para aceitar países como observadores associados. No decorrer da VI Conferência de Chefes de Estado e de Governo, realizada em Bissau, em julho de 2006, foram admitidos dois observadores associados: a Guiné Equatorial e a Maurícia.

A trajetória para a adesão plena da Guiné Equatorial na organização teve início com a obtenção do estatuto de observador associado. Em 2004, o Presidente Teodoro Obiang Nguema, aprovou o português como terceiro idioma oficial, a seguir ao castelhano e ao francês. Aprovou também a incorporação da língua portuguesa nos currículos escolares e a criação de centros culturais e leitorados nas universidades. A Assembleia Nacional aprovou essa medida em outubro de 2011²¹². Contudo, a discussão sobre a adesão plena da Guiné Equatorial aconteceu durante a cimeira de Lisboa, em julho de 2008. Nessa altura, o Brasil e Angola começaram uma forte campanha diplomática para patrocinar a inclusão daquele país no espaço lusófono²¹³. O seu pedido de adesão foi um tema controverso das cimeiras de chefe de Estado e de Governo, em 2010, em Luanda, e 2012, em Maputo²¹⁴. A possível adesão foi contestada pelo facto de legitimar um regime ditatorial, com pena de morte e ausência de direitos civis, e onde o líder no poder governa há mais de 40 anos. Portugal foi o único Estado que se opôs à entrada desse país²¹⁵. Em junho de 2010, a Guiné Equatorial pediu para ser admitida como membro pleno e, na Cimeira de Luanda nesse mesmo mês, a CPLP decidiu abrir negociações formais com a Guiné Equatorial sobre a sua adesão total à organização. A adesão da Guiné Equatorial foi considerada importante para Angola, pois trata-se da terceira maior produtora de petróleo em África, após a Nigéria e Luanda.

Em julho de 2014, durante a X cimeira de Conferência, constituída pelos Chefes de Estado e de Governo, realizada em Díli, a Guiné Equatorial, através de um consenso, foi aceite como membro de pleno direito da CPLP. Os Estados-membros da CPLP “decidiram incorporar” a Guiné Equatorial²¹⁶, mas não houve uma votação. Houve

212 João M. Rocha (2013), “Eduardo dos Santos garantiu a Obiang entrada da Guiné Equatorial na CPLP”, Público, 23 de maio, https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:fyT_PGcRemYJ:https://www.publico.pt/2013/05/23/mundo/noticia/eduardo-dos-santos-garantiu-a-obiang-entrada-da-guine-equatorial-na-cplp-1595271+&cd=1&hl=pt-PT&ct=clnk&gl=pt&client=firefox-b-d.

213 Fábio Monteiro (2014), “A CPLP esteve para ruir devido à entrada da Guiné Equatorial”, Observador, 23 de julho, <https://observador.pt/especiais/cplp-esteve-para-ruir-devido-entrada-da-guine-equatorial/>.

214 Rocha, op. cit.

215 Diogo Pombo (2014), “Guiné Equatorial já está na CPLP” ... e em francês, Observador, 22 de julho, <https://observador.pt/2014/07/22/guine-equatorial-ja-esta-na-cplp-e-em-frances/>.

216 João M. Rocha (2013), “Eduardo dos Santos garantiu a Obiang entrada da Guiné Equatorial na CPLP”,

“uma formação de uma opinião geral”, seguida de um debate. Malabo conseguiu a aprovação dos membros da Comunidade na sequência de uma ronda de negociações que impuseram ao estado equatorial duas condições essenciais: o português como idioma oficial, criando assim um laço de identificação; e o fim da pena de morte. A segunda foi uma imposição coletiva devido à postura dos restantes membros, principalmente Brasil e Portugal, alicerçada no estatuído na Declaração Constitutiva de 1996 que afirma os “valores perenes da Paz, da Democracia e do Estado de Direito, dos Direitos Humanos, do Desenvolvimento e da Justiça Social²¹⁷”.

Portugal foi o único país a adotar uma posição oficial contrária à adesão da Guiné Equatorial²¹⁸, mas o Presidente, Teodoro Obiang, já tinha sido recebido em Díli como chefe de Estado-membro antes do anúncio oficial do ingresso pleno do país governado por ele desde 1979. Dilma Rousseff e José Eduardo dos Santos, presidentes do Brasil e Angola, forçaram a entrada com uma ameaça: se Portugal tivesse insistido em dizer não, os outros países ameaçavam formar uma “união jurídica, uma união PALOP mais o Brasil²¹⁹”. O Presidente Cavaco Silva admitiu que a delegação portuguesa foi surpreendida pelo anúncio antecipado da adesão da Guiné Equatorial, mas disse esperar que a CPLP promovesse o respeito pelos direitos humanos: “Penso que o acolhimento da Guiné Equatorial é a melhor forma de contribuir, por parte de todos os Estados-membros, para a melhoria do respeito pelos Direitos Humanos naquele país e para a criação de instituições verdadeiramente democráticas²²⁰”.

Para muitos outros observadores no espaço lusófono, a entrada da Guiné Equatorial constituiu a capitulação da comunidade lusófona perante os interesses petrolíferos e os interesses de líderes autoritários, como Teodor Obiang ou José Eduardo dos Santos. Durante a cimeira de 2021, em Luanda, o primeiro-ministro português expressou o seu mal-estar na sequência de apelos feitos por vários responsáveis políticos da organização a favor do respeito pelos princípios da liberdade de imprensa e pelo fim da pena de morte. Na altura, a Guiné Equatorial comprometeu-se a cumprir uma série de critérios de adesão, sendo um dos mais importantes a abolição da pena de morte, o que ainda não aconteceu. António Costa avisou a Guiné Equatorial que só pode pertencer à Comunidade se for uma democracia e afirmou: “Há um problema com a Guiné Equatorial. Um problema que ninguém ignora, com a obrigação que tem no sentido de cumprir os compromissos que assumiu. Caso não os cumpra, não pode fazer parte desta comunidade. É um caso conhecido²²¹”.

Público, 23 de maio, <https://www.publico.pt/2013/05/23/mundo/noticia/eduardo-dos-santos-garantiu-a-obiang-entrada-da-guine-equatorial-na-cplp-1595271>.

217 CPLP (1996), “Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP”, <https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf>.

218 Kamilla R. Rizzi e Isabella Cruzichi (2017), “A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul”, *Revista Brasileira de Estudos Africanos* 2:4, v. pp. pp. 45-47.

219 Monteiro, op. cit.

220 Agência Lusa e Expresso (2014), “A adesão polémica da Guiné Equatorial como membro pleno na Cimeira da CPLP”, <https://ventosdalusofonia.wordpress.com/2014/07/23/a-adesao-polemica-da-guine-equatorial-como-membro-pleno-na-cimeira-da-cplp/>.

221 Lusa (2021), “Costa avisa: só pode pertencer à CPLP quem é democrata”, RR, 17 de julho, <https://rr.sapo.pt/noticia/politica/2021/07/17/costa-avisa-so-pode-pertencer-a-cplp-quem-e-democrata/246537/>.

O chamado “Triângulo Estratégico” da CPLP assenta nos três Estados mais fortes da organização – Angola, Brasil e Portugal²²². Eles são responsáveis pelas dinâmicas que movimentam o bloco e que têm profunda importância para os países lusófonos no sistema internacional, pois são atores com peso regional e possuem voz ativa dentro das suas respetivas zonas de atuação. O Brasil vê-se como “o grande protagonista no seio da comunidade”, encarando a CPLP como “mais uma plataforma estratégica de interesse comercial”²²³.

A importância da CPLP para o Brasil prende-se sobretudo com o facto de o Atlântico Sul ser uma área de atuação prioritária brasileira no século XXI. Considerando a sua expansão geográfica e densidade populacional, os seus amplos recursos naturais e energéticos, e a sua economia crescente, o Brasil é a potência de referência na costa americana do Atlântico Sul. O Brasil perspetiva a CPLP como “uma espécie de contraforte e uma mais-valia para o país nos diferentes quadros internacionais de diálogo e de cooperação a que pertence”²²⁴, especialmente no sul do continente.

Nas parcerias Sul-Sul, a língua portuguesa é um trunfo importante para o Brasil, face a outros gigantes económicos que também possuem interesses no Atlântico Sul e no continente africano, em geral, como a China²²⁵. O Atlântico Sul - área onde Brasília tem as condições para se consolidar como líder - tem readquirido importância no processo de reconfiguração das forças do sistema mundial, especialmente pelas lideranças nas suas margens: Brasil e Angola.

A CPLP assume um carácter estratégico para os estados lusófonos, pois para além da cooperação entre os seus membros, nas mais diversas áreas, e da promoção da língua portuguesa, a Comunidade almeja ser mais ativa nas relações internacionais e ter uma voz única em relação às questões internacionais. Os Estados-membros trabalham em conjunto nos fóruns internacionais de forma a promover os seus membros. A atuação da Comunidade é de maior importância para os Estados mais pequenos e conta com a cooperação em torno de áreas estruturais como educação (intercâmbios educacionais e bolsas de estudo), ciência (formação de investigadores), tecnologia (produção e transferência), agricultura e economia (apoio empresarial, alfândega, investimentos, redução de tarifas). De realçar a aprovação do Acordo de Mobilidade entre países de Língua Portuguesa, assinado em julho de 2021 na Cimeira de Chefes de Estado e de Governo em Luanda, Angola. Trata-se de um acordo de mobilidade

222 José Palmeira (2012) “Geopolítica da língua portuguesa”, Revista Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua Portuguesa, 1:11, <http://www.acoalfaplp.net> e José Palmeira (2018), “Cooperação lusófona e segurança marítima no Atlântico Sul”, in M. Alcántara; Mercedes G. Montero e Francisco S. López, *Relaciones internacionales: Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas*, Salamanca: Aqilafuente/Ed. Universidad de Salamanca.

223 Flávio de J. Costa (2019), “A globalização e o futuro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: o potencial do bloco como estratégia de defesa para o Brasil”, Coleção Meira Mattos, 13:48, p. 224; Kamilla R. Rizzi e Isabella Cruzichi (2017), “A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: a ampliação da cooperação, os desafios e a possibilidade de liderança”, *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 2:4, pp. 32-63 e Kamilla R. Rizzi (2014), *O Grande Brasil e os Pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe*, Porto Alegre: Leitura XXI/CEBRAFRICA.

224 Maria Regina de Mongiardim (2019), *a CPLP: que futuro?*, Lisboa: Lisbon Press, p. 149.

225 Palmeira, “Cooperação lusófona”.

que acelerará os processos de entrada de pessoas dos países membros da CPLP. Neste âmbito, é de destacar que o acordo prevê o deferimento liminar dos pedidos de visto CPLP e a dispensa da apresentação de um conjunto de documentos para a emissão do visto²²⁶.

A CPLP tem também crescido no sentido de se tornar um ator no âmbito da segurança, considerando que os seus oito Estados-membros desenvolveram uma política de cooperação nesse domínio. Neste aspeto é de particular relevo a cooperação no âmbito da Defesa Marítima dada a posição geoestratégica dos diversos Estados-membros. Sete dos nove Estados-membros são Estados costeiros do Atlântico. Em conjunto os Estados-Membros da CPLP são responsáveis por mais de 7.6 milhões de km² de oceanos, uma parte significativa dos quais englobam algumas das principais rotas do comércio marítimo. Se esta localização representa uma clara vantagem para os países em causa, e, por conseguinte, para a CPLP, também acarreta um conjunto importante de riscos relativamente a os quais nem todos os países estão aptos a lutar²²⁷. Nesse sentido, a CPLP foi criando diversas estruturas na área da defesa que foram consagradas com o Protocolo de Cooperação da CPLP no domínio da Defesa, em 2006, das quais se destacam: o Secretariado Permanente para os Assuntos da Defesa (SPAD), o Centro de Análise Estratégica (CAE) e os exercícios militares conjuntos FELINO²²⁸. De destacar ainda a realização do Colégio de Defesa da CPLP (na sua 3.ª edição em 2022), um fórum de formação em assuntos de Defesa, que promove a capacitação de oficiais das Forças Armadas, das forças de segurança e de técnicos superiores dos Estados-membros, bem como a cooperação, o intercâmbio e a partilha de conhecimentos e experiências. A dimensão marítima dos Estados-membros tem tornado este domínio o eixo de uma estratégia relevante da CPLP. Em 2010, foi aprovada a Estratégia para os Oceanos da CPLP, complementada com o Plano de Ação de Díli (2016) e do Mindelo (2019), que estabelecem uma série de iniciativas e de atividades. A dimensão marítima tem revelado ser um elemento unificador e consensual dentro da CPLP, onde a organização pode desempenhar uma cooperação construtiva e de grande impacto²²⁹.

Ainda no que concerne a segurança, refira-se o exemplo da atividade conjunta no processo, a partir de 2011, das tentativas de estabilizar a Guiné-Bissau entre a CPLP e a CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental). A CPLP e a CEDEAO decidiram constituir um “Grupo de Contacto Internacional para a Guiné-Bissau” (GCIGB), à semelhança do que foi constituído em outras parcerias por intermédio daquela Comunidade para a Libéria, Serra Leoa e Costa do Marfim. O GCIGB é constituído por nove países (Portugal, Angola, Guiné-Conacri, Senegal, Gâmbia, França,

226 Lusa (2022), “Governo português aprova regulamentação para acordo de mobilidade da CPLP”, TSF, 1 de setembro, <https://www.tsf.pt/portugal/politica/governo-portugues-aprova-regulamentacao-para-acordo-de-mobilidade-da-cplp--15130067.html>.

227 A. F. M. Rodrigues (2015), *O desenvolvimento de um pensamento estratégico lusófono*, Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 14/15, IESM, <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/17421>.

228 José Palmeira (2012), *Cooperação entre Estados Lusófonos: A segurança no Atlântico, Eixo Atlântico. Revista da Eurorregião Galícia-Norte de Portugal*, n.º 19.

229 Elói Martins Senhoras (2022), *Lusofonia & Africanidade*, Boa Vista: Ed. IOLE.

Nigéria, Gana e Níger) e sete OI: ONU, UE, a UA, a Organização Internacional da Francofonia (OIF), a União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), o Banco Mundial e o Fundo Monetário Internacional.

Portugal constituiu, como país ex-colonizador, a nação líder no processo de pacificação, muito à semelhança do que fez o Reino Unido na Serra-Leoa e a França na Costa do Marfim²³⁰. Ambas as organizações supervisionaram uma reforma das Forças Armadas da Guiné-Bissau (assistência na reforma das estruturas físicas e formação de pessoal). E 2014, a CPLP nomeou um Representante Especial na Guiné-Bissau, para acompanhar localmente a evolução da situação até à conclusão do processo eleitoral. A figura de Representante Especial da CPLP em Bissau foi prorrogada até 31 de julho de 2016.

O Grupo dos Cinco (ONU, UA, CEDEAO, CPLP e União Europeia – P5) acompanhou de perto a situação naquele país do oeste africano, apesar da ausência de desenvolvimentos positivos. A CEDEAO tem sido a principal organização mediadora com uma força de interposição no terreno – a ECOMIB (Missão em Bissau da Comunidade Económica) -, tornando-se a protagonista na condução das negociações entre 2012 e 2020, em detrimento da CPLP, que assenta as suas iniciativas em reuniões com as partes envolvidas no conflito.

Neste esforço, são utilizados não apenas recursos cedidos pelos governos dos países membros, mas também, de forma crescente, os meios disponibilizados através de parcerias com outros organismos internacionais, organizações não-governamentais, empresas e entidades privadas, interessadas no apoio ao desenvolvimento social e económico dos países de língua portuguesa. No tocante à concertação político-diplomática, tem-se dado expressão crescente aos interesses e necessidades comuns em organizações multilaterais, como, por exemplo, a ONU, a FAO e a OMS. Nos fóruns regionais e nas negociações internacionais de carácter político e económico, a CPLP tem-se assumido como capaz de fortalecer o potencial de negociação de cada um dos seus Estados-membros. No campo económico, procura-se aproveitar os instrumentos de cooperação internacional de um modo mais consistente, através de uma concertação regular entre os Nove e da articulação com outros atores. Como todos os membros também fazem parte de outras parcerias – como o MERCOSUL, União Europeia, União Africana, ASEAN – poderiam melhor rentabilizar a participação nestas organizações para intensificar a projeção e a atuação da CPLP. A CPLP tem também capitalizado a ocorrência de ter personalidades do mundo lusófono em lugares-chaves nas organizações internacionais, como o facto do Secretário-geral da ONU ser um português, do diretor-geral da OMC e o da FAO terem sido brasileiros, do Secretário-executivo da Comissão Económica para África ter sido um cabo-verdiano e de Angola ter estado recentemente no Conselho de Segurança como membro não permanente (tal como aconteceu com Portugal e com o Brasil)²³¹.

230 V. Haletta J. M. de Figueiredo (2014), *A importância da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa na política externa angolana (2002-2012)*, tese de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Lusíada de Lisboa, p. 52; v. AAVV, *The Europa Directory of International Organizations* (2020), Routledge: Oxon/New York.

231 V. Rodrigues, op. cit., p. 32.

A República Popular da China e a União Indiana, através de Macau e de Goa, respectivamente, acabam, indiretamente por se relacionar com a CPLP e dão a esta organização uma maior amplitude em termos de relevância geopolítica. A atual corrida hegemónica entre EUA e uma China em ascensão já se sente dentro da organização, devido à ligação cultural da CPLP com Macau/China: sintomático desta realidade é o facto de os EUA terem formalizado o pedido para se tornar observador associado da organização. A China prevê que 30% do petróleo de que necessita terá origem no continente africano. Atualmente a sua política externa tem como um dos principais objetivos estreitar os laços com os diversos países africanos, através de um conjunto de parcerias que envolvem o apoio na construção de infraestruturas, venda de armas e outras formas de ajuda. Macau é para a China uma janela de oportunidades para a penetração – por via da língua – num continente que é por si prioritário em termos de recursos energéticos, e para a penetração das suas exportações. A persecução deste objetivo tem sido feita, pelo menos em parte, a partir do Fórum Macau, que liga a China, através de Macau, aos demais países de língua portuguesa. Enquanto gigante económico, todas as ações da China que visam os Estados-membros da CPLP, no formato bilateral ou multilateral, têm repercussões significativas na comunidade e podem influenciar o equilíbrio de poder dentro da mesma²³².

5.4. Conclusão

À semelhança de outras organizações que são projetos de antigas colónias e que tencionam manter uma ligação, a CPLP constitui, como salienta Palmeira, um “clube de nostalgia”, numa referência às antigas potências coloniais europeias que também patrocinaram o aparecimento da Commonwealth e da Organização Internacional da Francofonia²³³.

Devido ao facto de os nove territórios estarem espalhados por quatro continentes e pela distância geográfica que os separa, eles são mais suscetíveis de interagir com os seus vizinhos e com outros Estados que fazem parte das suas zonas de atuação. É este instinto que a CPLP procura contrariar, utilizando a língua e o passado comuns para juntar povos e países que podem beneficiar mutuamente da cooperação que a comunidade promove. A posição geoestratégica dos nove membros, os recursos que possuem e outras organizações regionais e internacionais a que pertencem, conferem à CPLP um potencial não menosprezável.

A entrada da Guiné-Equatorial na Comunidade constitui um risco para a organização, sobretudo porque o país entrou sem que o roteiro de adesão tivesse sido cumprido. A adesão permitiu ao Presidente Obiang obter reconhecimento na cena internacional, fazendo promessas relativamente ao respeito dos direitos humanos que não cumpriu até agora. De facto, não houve progressos nessa matéria desde que

232 José C. Matias (2014). “Macao, China and Portuguese Speaking Countries”, in E. W. Yu e M. K. Chan (eds.), *China's Macao Transformed: Challenge and Development in the 21st Century*, Hong Kong: City University of Hong Kong, p. 331-364.

233 José Palmeira (2006), *O poder de Portugal nas Relações Internacionais*. Lisboa. Prefácio, p. 208.

a Guiné Equatorial entrou para a CPLP em 2014. Tal pode fragilizar a Comunidade, que corre o risco de fracassar ao não assegurar um progresso real em termos de respeito dos direitos humanos.

Existem ameaças fortes ao crescimento da organização, tal como a falta de vontade política dos governantes de a consolidarem. Muitas vezes as prioridades dos membros, não só são diferentes, como são mesmo antagónicas: É notória a diversidade de interesses dos países-membros quanto à importância e prioridades da organização. A visão - radicada em Lisboa - de uma CPLP assente na Lusofonia e nas afinidades históricas e culturais, tem sido contestada por uma visão mais economicista da mesma, defendida pelo Brasil e pelos países menos desenvolvidos da Comunidade²³⁴. Outros dos problemas da CPLP é o desinteresse do Brasil em relação a esta organização e a negligência a que foi votada pela presidência de Jair Bolsonaro²³⁵. Do ponto de vista de Portugal, a estratégia de deslocação do centro de gravidade do poder para o Atlântico Sul, tem levado à afirmação do Brasil e de Angola e a um maior protagonismo destes países²³⁶. No atual contexto internacional, a China é uma potência incontornável no continente, devido à sua importância e aos laços que tem vindo a tecer com o Brasil e com os países africanos. Alguns países lusófonos também não estão capacitados para responder a alguns desafios transnacionais, tal como a concorrência dos EUA, da China, da Reino Unido e da França com objetivos estratégicos na região, principalmente económicos, e focados nas riquezas naturais existentes no continente africano²³⁷.

234 Mongiardim, op. cit., pp. 150-151.

235 V. Nuno Ribeiro (2022), "Cavaco Silva critica políticas do Brasil em relação à CPLP", Público, 23 de junho, <https://www.publico.pt/2022/06/23/politica/noticia/cavaco-silva-critica-politicas-brasil-relacao-cplp-2011204> e Mongiardim, op. cit., p. 150.

236 V. Morgiardim, op. cit., cap. V, pp. 140-172.

237 V. Maj. Eng. Alexandre F. M. Rodrigues (2015), *O desenvolvimento de um Pensamento Estratégico Lusófono*, IESM, Trabalho de Investigação Individual do CEM-C 14/15, p. 33.

6. A União Africana (UA)

6.1. Origens e criação

A Organização da Unidade Africana (OUA) foi criada a 25 de maio de 1963 em Addis Abeba²³⁸, na Etiópia, tendo o seu Ato Constitutivo sido assinado por representantes de trinta e dois países africanos. A OUA tinha como objetivos e princípios gerais patentes na sua carta: a promoção da unidade e da solidariedade entre os Estados africanos; a defesa da soberania, da integridade territorial e da independência dos Estados africanos; a erradicação de todas as formas de colonialismo e neocolonialismo em África; a promoção da paz e da solidariedade entre os países africanos e a defesa dos interesses políticos, económicos e sociais dos países-membros; a aceleração da integração política e socioeconómica do continente.

Todos os países de África se associaram à OUA após a sua independência. O território do Saara Ocidental (República Árabe Saharai Democrática) foi aceite como membro em 1982, levando Marrocos a sair da organização em 1984. Este foi readmitido no início de 2017. A África do Sul foi excluída até 1994. O último Estado a aderir foi o Sudão do Sul em 2011. Atualmente, a UA – sucessora do OUA – dispõe de 55 membros. Os Estados-membros estão divididos em cinco regiões geográficas definidas pela OUA em 1976 (norte, sul, leste, oeste e central).

Nos primeiros dez anos da sua existência, a OUA viu-se confrontada com uma série de contendas sobre a delimitação de fronteiras que, graças aos seus esforços, foram resolvidas. Mas ao mesmo tempo foi, também, considerada um instrumento pouco eficaz de resolução de conflitos pois não conseguiu evitar algumas crises que assolaram o continente, nem promover de forma definitiva o seu desenvolvimento.

Uma das razões para a ineficácia poderia ser explicada pelo carácter consensual da organização, o que levou à não punição dos responsáveis pelos conflitos, ao contrário da Commonwealth (que suspendia as atividades dos governos despóticos), ou da ONU, que decreta a aplicação de sanções aos Estados agressores. No entanto, com o espírito de consenso e a tradição de uma presidência rotativa, que era decidida em cimeiras anuais regulares, a OUA conseguiu manter a imagem de unidade e de vontade de progresso que lhe valeu sempre, por parte dos vários blocos económicos e políticos, apoio para a resolução de vários problemas.

A União Africana foi criada, em parte para superar a imagem de um “clube dos ditadores”. Foi criada em 9 de julho de 2002, em Durban, na África do Sul, em aplicação da Declaração de Sirte (Líbia) de 9 de setembro de 1999, aprovado sob impulso do Coronel Muammar Kadhafi. A criação das suas instituições (Comissão, Parlamento Pan-Africano e Conselho de Paz e Segurança) ocorreu em julho de 2003, na cimeira

²³⁸ O novo complexo da sede foi inaugurado em 28 de janeiro de 2012, tendo sido construído pela China State Construction Engineering Corporation. Em 2018, o *Le Monde* noticiou que a China usou o seu envolvimento no projeto de construção para colocar escutas no prédio. A rede de computadores também foi montada pelos chineses que, diariamente, copiavam os dados para servidores em Xangai. Segundo o relatório, a espionagem não foi detetada até janeiro de 2017: Joan Tilouine e Ghalia Kadiri “A Addis-Abeba, le siège de l’Union africaine espionné par Pékin”, *Le Monde*, 26 de janeiro, em https://www.lemonde.fr/afrique/article/2018/01/26/a-addis-abeba-le-siege-de-l-union-africaine-espionne-par-les-chinois_5247521_3212.html.

de Maputo. O seu primeiro presidente foi o sul-africano, Thabo Mbeki, que já tinha, anteriormente, sido presidente da OUA. O seu objetivo é trabalhar para a promoção da democracia, direitos humanos e desenvolvimento em África.

A organização continua a ter um base estritamente intergovernamental, no respeito pela soberania e independência nacional, assentando no princípio da integridade territorial dos Estados e do respetivo corolário: a não interferência nos assuntos internos.

A UA foi o fruto de uma evolução tanto a nível institucional como a nível de resolução de conflitos e operações de *peacekeeping* da OUA. Tem como principal objetivo acelerar o processo de integração política e económica do continente africano. À semelhança do seu modelo inspirador, a União Europeia, promove também o desenvolvimento económico. Com esta finalidade, e com o objetivo final de completa integração de todas as economias africanas numa Comunidade Económica Africana, a UA assenta num sistema de oito pilares – Comunidades Económicas Regionais (CERs) – para prosseguir o intento de integração continental. As CERs são: a União do Magrebe Árabe (UMA); a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO); a Comunidade da África Oriental ou Comunidade do Leste Africano (CAO ou CLA); o Mercado Comum dos Estados da África Oriental e Austral (COMESA); a Comunidade da África Central (CEAC); a Comunidade dos Estados do Sahel-Saara (CEN-SAD); a Autoridade Intergovernamental para o Desenvolvimento e a Comunidade de Desenvolvimento da África Austral (*Southern Africa Development Community* (SADC). O objetivo final é a completa integração das economias de todos os países da África, numa Comunidade Económica Africana dotada de uma moeda única²³⁹.

A UA combina ainda a Arquitetura Africana de Paz e Segurança (AAPS) e a Arquitetura de Governança Africana (AGA). Estes programas consideram a paz e a democracia como pré-requisitos essenciais para o desenvolvimento sustentável.

A perspetiva da prevenção e gestão de conflitos entre os Estados africanos consta igualmente dos princípios de funcionamento da UA. Ao referirem como fundamental o respeito pelas fronteiras existentes no momento da independência e o estabelecimento de uma Política Comum de Defesa e Segurança Africana (PCDSA), revelam uma clara intenção de reduzir potenciais focos de instabilidade, ao mesmo tempo que promovem condições para garantir coletivamente os interesses e objetivos comuns de defesa e segurança em África.

Esta organização possui uma arquitetura de segurança e defesa que atua, tanto a nível continental, como a nível sub-regional. Os países membros criaram, em 2002, a Arquitetura de Paz e Segurança Africana (AAPS) enquanto resposta estrutural, a longo prazo, aos desafios à paz e segurança no continente. Através desta estrutura, a UA e as organizações sub-regionais que disponham de um mandato, têm acesso a

239 O que deveria estar realizado em 2010. De notar que quinze países da África Ocidental (CEDEAO) concordaram, em 2020, em adotar uma moeda única chamada ECO: Aisha Salaudeen (2019), "West African countries choose new 'ECO' single trade currency", CNN, 9 de julho, em <https://edition.cnn.com/2019/07/01/africa/single-trade-currency-ecowas/index.html>.

instrumentos que as ajudam a prevenir, gerir e resolver conflitos. Devido ao constante surgimento e ressurgimento de conflitos no continente africano, houve a necessidade de criar um organismo conjunto que veio substituir o antigo princípio da OUA, (não interferência) pelo da “não-indiferença”. O direito de ingerência humanitária no território dos seus Estados-membros, caso se verifiquem crimes contra a humanidade, tais como genocídio, perseguições políticas, entre outros, é particularmente relevante. Por isto, a União Africana diz-se uma promotora de valores como a paz, a segurança e a estabilidade em todo o continente africano.

A nova organização continental africana parece mais determinada a ter uma postura pró-ativa nos assuntos de segurança regionais. A UA tem um Conselho de Paz e Segurança (CPS), composto por 15 membros que representa as cinco regiões de África. Este Conselho é a base de toda a segurança: analisa atentamente as várias regiões na tentativa de prever e poder antecipar-se a possíveis conflitos e autoriza todas as missões de *peacekeeping* que são levadas a cabo pela organização. Para esta finalidade, existe uma “Política Africana Comum de Defesa e Segurança”, que permite à UA o envio de forças de paz para a resolução de conflitos e a promoção da paz nos Estados-membros (em caso de guerra civil ou tentativas de golpe de estado). A primeira intervenção militar da União Africana num dos seus Estados-membros foi no Burundi, em 2003. Contudo, as missões da UA não se podem sustentar sozinhas. A ONU apoia duas das maiores missões de manutenção da paz do mundo: a missão africana na Somália (*African Union Mission in Somalia - AMISOM*) e a missão híbrida ONU-UA no Darfur (*UNAMID - United Nations African Union Mission in Darfur*), que está no terreno desde 2007²⁴⁰.

A UA afirma o princípio da coexistência pacífica dos Estados-membros da União e o seu direito de viver em paz (4.º § i). A organização assenta numa contradição: reafirma, como um dos seus princípios-guia fundamentais “o respeito das fronteiras existentes no momento da acessão à independência” (art.º 4 § b), não infringindo a soberania estatal. Contudo, prevê o direito da organização “intervir num Estado Membro em conformidade com uma decisão da Conferência em situações graves, nomeadamente, crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (art.º 4.º §h). Trata-se de um poder semelhante ao do Conselho de Segurança da ONU no Capítulo VII da Carta. Tal requer a aprovação de dois terços dos votos da Assembleia, após recomendação do Conselho de Paz e Segurança da UA.

A UA tem um maior foco na democracia com a condenação e rejeição de mudanças inconstitucionais de governos (artigo 4.º, § p do Ato)²⁴¹ e a aceitação de sanções no caso de não cumprimento dos princípios democráticos (art.º 7 §g do Protocolo sobre

240 A AMISOM, criada pela União Africana em 2007 beneficia do apoio logístico da ONU, mas não é uma operação conduzida pela ONU. Em rigor, é a única intervenção militar liderada por África a beneficiar do financiamento da ONU. Os Estados Unidos oferecem o treino das tropas e fornecem, numa base bilateral, equipamentos aos Estados contribuintes para a AMISOM, enquanto a União Europeia financia o pagamento dos salários das tropas.

241 “Constitutive Act of the African Union”, em https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf.

o Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança da União Africana)²⁴². Prevê ainda a condenação e a rejeição de mudanças inconstitucionais de governos mediante golpes de Estado (art.º 4, § p) e a imposição de sanções (art.º 7, § g do Protocolo).

A UA almeja ao “estabelecimento de uma política comum de defesa para o continente africano” (artigo 4.º § d).

6.2. Estrutura orgânica

A União Africana conta com vários órgãos: o Parlamento Pan-Africano; a Assembleia; o Conselho Executivo; o Comité de Representantes Permanentes; a Comissão Africana; o Conselho Político e de Segurança; o Conselho Económico, Social e Cultural; o Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos (TADHP) e as instituições financeiras.

É importante referir que alguns dos órgãos previstos no Ato Constitutivo ainda não foram criados e que as suas competências e estrutura ainda terão de ser alvo de negociações entre os Estados-membros. É caso, portanto, para afirmar que a atual UA é mais limitada do que a prevista no Ato Constitutivo.

O Parlamento Pan-Africano (PPA) foi criado em 2004. O Protocolo relativo à sua criação ainda não entrou em vigor, pois ainda não foi ratificado pelo número previsto de Estados-membros para esse efeito²⁴³. A sede do PPA é em Midrand, Joanesburgo, África do Sul. O Parlamento é composto por 265 representantes eleitos de todos os 55 Estados da UA, e pretende assegurar a participação popular e da sociedade civil nos processos de governança democrática. Deverá ser o mais importante legislativo da União Africana. O Protocolo de 2014 prevê que a Assembleia da UA determinará as matérias/áreas relativamente às quais o Parlamento poderá propor projetos de lei e em que o Parlamento fará as suas próprias propostas sobre as matérias/áreas em que pode enviar ou recomendar projetos de leis modelo à Assembleia para sua consideração e aprovação (artigo 8.º). O PPA deve reunir-se pelo menos duas vezes por ano em sessões ordinárias que podem durar até um mês. O PPA também pode se reunir em sessões extraordinárias.

Mais de dez anos desde a sua criação, o PPA ainda é um órgão consultivo que apenas pode emitir recomendações ou dar opiniões à Assembleia de Chefes de Estado e de Governo da UA. No entanto, o desejo de reforçar os poderes do PPA foi demonstrado durante a 23.ª Cimeira Ordinária da UA de 2014 com a adoção do Protocolo ao Ato Constitutivo da União Africana relativo ao Parlamento Pan-Africano. A adoção do Protocolo foi uma mudança fundamental, destinada a aumentar a participação dos

242 V. texto em https://au.int/sites/default/files/treaties/37293-treaty-0024_-_protocol_relating_to_the_establishment_of_the_peace_and_security_council_of_the_african_union_p.pdf.

243 Só o Mali ratificou o protocolo de 2014: “Protocol to the Constitutive Act of the African Union Relating to the Pan-African Parliament”, African Union, <https://au.int/en/treaties/protocol-constitutive-act-african-union-relating-pan-african-parliament>.

povos africanos nos assuntos de seu continente. Por exemplo, o Protocolo confere poder ao PPA para desenvolver e apresentar leis uniformes (também conhecidas como “leis modelo”) à Assembleia de Chefes de Estado e de Governo. Outra mudança proposta pelo Protocolo, prevê a seleção dos membros do PPA fora dos parlamentos ou senados nacionais; uma medida que não é bem vista pelos atuais membros do PPA que são diretamente selecionados pelos parlamentos e senados nacionais²⁴⁴.

A Assembleia é composta pelos chefes de Estado e de governo (ou seus representantes) dos países membros, que se reúnem pelo menos uma vez por ano. É, para já, o principal órgão de decisão da UA. Delegará gradualmente alguns dos seus poderes de tomada de decisões ao Parlamento Pan-Africano. Reúne-se uma vez por ano e toma decisões por consenso ou por maioria de dois terços. Tem várias competências importantes, tais como determinar as políticas e prioridades da organização, adotar o seu programa anual e monitorar a implementação das suas políticas e decisões, admitir novos membros e aprovar o orçamento²⁴⁵.

O Conselho Executivo é composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros (ou seus representantes). O Conselho coordena e toma decisões sobre políticas em áreas de interesse comum para os Estados-membros. É responsável perante a Assembleia. Aprecia as questões que lhe são submetidas e é responsável pela implementação das políticas formuladas pela Assembleia. É composto pelos ministros dos negócios estrangeiros ou outros ministros ou autoridades designadas pelos governos.

O Comité dos Representantes Permanentes é composto por representantes permanentes acreditados na União encarregues de preparar o trabalho do Conselho Executivo. O Comité conduz os assuntos quotidianos da UA em nome da Assembleia e do Conselho Executivo. Presta contas ao Conselho Executivo, prepara o trabalho do Conselho e atua segundo as suas instruções. Todos os Estados Membros da UA são membros da RPC.

A Comissão ou Autoridade é, na realidade, o secretariado da UA. É composta por 8 comissários que têm pastas individuais, mais um presidente e um vice-presidente. Os comissários têm a responsabilidade de implementar todas as decisões, políticas e programas relacionados com os seus portfólios. A Comissão implementa as políticas da UA, coordena as atividades e reuniões e presta apoio operacional a todos os órgãos da UA. Pode iniciar propostas a serem submetidas aos órgãos da UA, bem como implementar decisões tomadas por eles. Atua, à semelhança da Comissão da EU, como guardião do Ato Constitutivo da UA e demais instrumentos legais da OUA. O Conselho Executivo elege o presidente da comissão para um mandato de 4 anos, formalmente nomeado pela Assembleia.

O Conselho de Paz e Segurança foi criado em 2004 ao abrigo de um Protocolo ao Ato Constitutivo adotado pela Assembleia da UA em julho de 2002. É composto por 15

244 Yves Niyiragira (2016), “The Pan-African Parliament: Whom does it represent?”, Pambazuka News, 19 May, <https://www.pambazuka.org/pan-africanism/pan-african-parliament-whom-does-it-represent>.

245 AU, “The Assembly”, em <https://au.int/en/assembly>.

membros eleitos representando todas as regiões de África (membros eleitos e não-permanentes: 10 têm um mandato de dois anos e 5 um mandato de três anos). É o órgão responsável pela implementação da agenda de paz e segurança da UA, sendo dotado de um mecanismo de alerta precoce. Deve antecipar e prevenir conflitos, autorizar o lançamento de missões de apoio à paz e implementar a política de segurança e de defesa comum da União.

O Conselho Económico, Social e Cultural foi criado em 2004. É um órgão consultivo composto por diferentes grupos sociais e profissionais oriundos da sociedade civil. O seu objetivo é a promoção dos direitos humanos, do Estado de direito, da boa governação, dos princípios democráticos, da igualdade de géneros e dos direitos da criança.

O Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos é um tribunal continental instituído pelos países africanos para garantir a proteção dos direitos humanos e dos povos de África. O Tribunal complementa e reforça as funções da Comissão Africana dos Direitos Humanos e dos Povos. O Tribunal foi instituído em virtude do artigo 1.º do Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos sobre o Estabelecimento de um Tribunal Africano dos Direitos Humanos e dos Povos, adotado pelos Estados-membros da então OUA em 1998. O Protocolo entrou em vigor em 25 de janeiro de 2004.

As instituições financeiras - Banco Central Africano; Fundo Monetário Africano e Banco Africano de Investimento - ainda estão em fase de criação.

6.3. O desempenho nas áreas da paz e segurança

De forma a lidar com as guerras civis, conflitos internacionais e golpes de estado no continente, a UA dotou-se de uma “Política Comum de Defesa e de Segurança Africana” (PCDSA). A sua antecessora, a OUA, teve a sua primeira experiência de *peacekeeping* entre 1979 e 1981 no Chade. A operação terminou ao fim de seis meses, devido às numerosas deficiências que a marcaram, mas teve a vantagem de ter permitido tirar algumas lições importantes²⁴⁶. Nos anos 90, a organização reestruturou os seus mecanismos de prevenção e gestão de crises. O fim da Guerra Fria teve um efeito positivo na área da segurança uma vez que impulsionou as organizações africanas a procurar novas estratégias para prevenir, responder e resolver os conflitos do continente. O fim da era bipolar “...criou novas e inesperadas oportunidades para África e para as organizações africanas para resolverem alguns dos problemas do continente”²⁴⁷ e para encontrar “African solutions to African problems”²⁴⁸.

246 Justin Morris e Hilaire McCoubrey (1999), “Regional Peacekeeping in the Post-Cold War Era”, *International Peacekeeping*, 6: 2, pp. 142-3.

247 Emmanuel K. Aning (2000), “Towards the New Millenium: ECOWAS’s Evolving Conflict Management System”, *African Security Review*, vol. 9, nº 5/6 (<http://www.iss.co.za/pubs/ASR/9No5And6/Aning.html>), p. 1.

248 Gen. M. L. Agwai (2008), “The AU-UN Hybrid Operation in Darfur: A Force Commander’s Perspective on the Pitfalls, Challenges and Prospects of Mandate implementation in a Complex Mission”, ISS Report.

Com o final da Guerra Fria, denotou-se um menor interesse por parte dos países mais desenvolvidos pelas crises africanas. Tal fez com que os Estados africanos se apercebessem que estavam entregues a si próprios, começando então a pensar em mecanismos intra-africanos para a resolução dos seus conflitos. As organizações africanas viram-se assim envolvidas na procura de novas estratégias para prevenir, responder e resolver os conflitos do continente africano. Entre elas, destacam-se a Conferência sobre Segurança, Estabilidade, Desenvolvimento e Cooperação em África (CSSDCA), em julho de 2000, em Lomé, Togo: o chamado “processo africano de Helsínquia”. Nesta conferência, que passaria a integrar a OUA e a ter um papel importante na transformação desta na UA, foi gizada uma nova agenda africana de paz e segurança, sendo estas apresentadas como “elementos indissociáveis e interdependentes de desenvolvimento, governança democrática e estabilidade, crescimento económico e cooperação internacional”²⁴⁹.

Dentro do seu Departamento Político, a OUA criou a Divisão de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. Esta iniciativa culminou com o posterior estabelecimento, no âmbito do Órgão Central, do Mecanismo para a Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. Entre 1990-92, os esforços de mediação da OUA no Ruanda foram apoiados por uma força de observação, o Grupo Neutral de Observadores Militares, composto por 55 militares.

Contudo, foi nos primeiros anos do século XXI, com a passagem da OUA para a União Africana, que ocorreu uma reviravolta. Enquanto a Carta da OUA tinha como principais objetivos erradicar todas as formas de colonialismo no continente e manter a soberania e integridade territorial dos Estados, não interferindo nos assuntos internos, a UA primou pela prevenção e manutenção da paz, prevendo, no seu Ato Constitutivo, o direito de intervenção no território de um Estado-membro em casos de crimes de guerra, genocídio ou crimes contra a humanidade. Verificou-se um crescente ativismo, por parte dos dirigentes africanos, para fazer frente aos conflitos na região, com uma série de desenvolvimentos destinados a responder às numerosas ameaças à segurança, em particular, uma arquitetura institucional de segurança.

A segurança regional africana assenta na Arquitetura de Paz e Segurança Africana, cuja base principal está no Protocolo de Estabelecimento do Conselho de Paz e Segurança (CPS) da UA, em vigor desde dezembro de 2003. Por sua vez, esta política decorre dos objetivos do Ato Constitutivo. Em rigor, a AAPS integra vários componentes e estruturas. Assim, tal como já referido, o CPS é o órgão responsável pela orientação política da UA. Este órgão decisor é apoiado pela Comissão da UA, assumindo um papel coordenador e integrador das atividades desenvolvidas pelas organizações sub-regionais em prol da manutenção da paz e da segurança, a nível continental e regional. Para as questões militares e de segurança, foi criado o Comité Militar, composto por oficiais militares dos países que compõem o CPS. Existe, de seguida,

Pretoria: Institute for Security Studies), p. 5; Francis M. Deng e I. William Zartman (1991), *Conflict Resolution in Africa*, Washington, DC: The Brookings Institution.

249 Pedro Escosteguy (2011), *A nova arquitetura africana de paz e segurança: implicações*, Ed. Brasília, DF: FUNAG, p. 20.

o Sistema Continental Antecipado de Alerta (*Continental Early Warning System*), com a missão de detetar, em tempo real, as ameaças através dos centros de observação e de monitorização, através das “Salas de Situação”, as quais se encontram direta e permanentemente ligadas à “Sala de Situação” da UA.

As Comunidades Económicas Regionais fazem parte da arquitetura da paz e segurança (artigo 16.º do Protocolo) e são igualmente dotadas dos Mecanismos Regionais de Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos. Através deles, as CERs e os Mecanismos Regionais (MRs), devem interagir com a Comissão da UA, avaliando em permanência as situações de potencial conflito e promovendo, em resposta, e de modo continuado, iniciativas que visam a paz, a segurança e a estabilidade nos espaços regionais sob a sua responsabilidade.

A Força de Alerta Africana (*African Standby Force*) é composta por cinco brigadas regionais²⁵⁰ com as componentes militar, de polícia e civil, que se pretendem com elevado nível de preparação e rápida capacidade de projeção, com a missão de fornecer forças de manutenção de paz, em resposta a mandatos da UA ou da ONU, no quadro dos cenários de resposta previstos na PCDSA.

O Painel de Sábios integra também a estrutura da AAPS, dando corpo ao conceito tradicional africano de recurso à sabedoria e sensatez dos mais idosos. É constituído por um coletivo de respeitadas personalidades de diversas origens, que assume o papel de conselheiro do CPS e do Presidente da Comissão da UA, em matérias relacionadas com os objetivos da AAPS. O Fundo para a Paz constitui o instrumento financeiro de apoio à AAPS e é composto pelas dotações financeiras regulares do orçamento da UA, incluindo as contribuições voluntárias dos Estados-membros, bem como outras fontes²⁵¹.

As forças de paz da UA serviram no Burundi e os monitores do cessar-fogo da UA serviram na região oeste do Sudão no Darfur. A maior força da UA foi destacada para a Somália desde março de 2007. A AMISOM funciona através de um sistema complicado e extenso de parcerias. É um exemplo do que o Secretário-geral da ONU chamou de “*peacekeeping* em parceria”²⁵² – a manutenção da paz apoiada por várias organizações internacionais, Estados, empresas privadas e autoridades locais. A AMISOM é a operação de paz mais longa, a maior, a mais cara e a mais mortífera da UA. Para a ONU, a AMISOM é uma experiência sem precedentes em termos de organização, não apenas no fornecimento de apoio logístico numa zona de guerra, mas também em termos de parcerias. A missão recebeu, de longe, a maior fatia dos fundos do Fundo para a Paz Africana da UE (*African Peace Facility*) em salários e outras formas de apoio. Para o Reino Unido e os Estados Unidos, em particular, a AMISOM tem

250 CERs ou Mecanismo Regionais: Força de Reserva da Comunidade Económica dos Estados da África Central, Força de Reserva da África Oriental, Força de Reserva Regional do Norte de África, Força de Reserva da SADC, Força de Reserva da CEDEAO.

251 Segui aqui António R. Teixeira, “Segurança regional em África”, in *Janus* (2013) - *As incertezas da Europa*, Lisboa, Observare - UAL, pp. 66-67.

252 UN Security Council (2015), *Partnering for Peace: Moving towards Partnership Peacekeeping—Report of the Secretary-General*, UN Doc. S/2015/229, 1 de abril.

sido um paradigma dos desafios de fornecer assistência às forças de segurança para uma operação de imposição da paz.

A Força de Alerta Africana ainda não foi empregue desde a sua criação em 2003. Foi declarada operacional só em 2016. Isso apesar da vasta experiência da UA em operações de apoio à paz em países como Burundi, Sudão, Somália, Mali e República Centro-Africana (CAR). O conflito que envolveu o Mali em 2012 foi um evento que instigou a intervenção pela UA, CEDEAO, UE, França e pelos Estados Unidos. Esta demonstração de vontade política internacional desempenhou um papel essencial para bloquear o avanço das milícias islamitas. Acontece que a *Standby Force* da África Ocidental - o ramo da África ocidental da Força de Alerta Africana -, uma das três forças armadas prontas para emprego, não estava pronta. Esta deceção deu origem à decisão de criar uma força *ad hoc*, a Capacidade Africana de Resposta Imediata a Crises (ACIRC - *African Capacity for Immediate Response to Crises*). Trata-se de um contingente com 5000 efetivos de pronto emprego, sendo capaz de intervir em situações de crise em até 10 dias, além de ser autossustentável por, pelo menos, 30 dias. Na altura, uma vez que a Força de Alerta da UA ainda estava em fase de preparação, a ACIRC deixou assim a UA com duas forças de intervenção não testadas. Com os seus recursos incapazes de satisfazer as exigências das suas operações de apoio à paz, a UA não pode manter duas forças de intervenção quando nem sequer resolveu a questão da ativação e manutenção da primeira.

No caso do Mali, acabou por ser a CEDEAO a liderar a *International Support Mission in Mali* (AFISMA - Missão Internacional Africana de Apoio ao Mali)²⁵³, transformada posteriormente em *United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali* (MINUSMA) liderada pela ONU. A AAPS tem-se revelado um instrumento pouco eficaz de resolução de conflitos: na verdade, seja a UA, seja os CERs/MR, abstêm-se de intervir nos conflitos, sobretudo naqueles que envolvem os principais Estados. Isto acontece por várias razões. Reflete a força relativa dos Estados-membros da UA em determinadas regiões e a sua capacidade de resolver conflitos violentos sozinhos, ou entre vizinhos, sem necessidade de ativar a arquitetura de segurança da UA. Outra crítica é o fato de as CERs/MRs terem perceções muito diferentes sobre se a UA ou a ONU devem exigir o emprego da ASF. Por exemplo, a SADC e a CEDEAO tendem a preferir a cobertura do Conselho de Segurança da ONU para as suas missões. As rivalidades entre as organizações sub-regionais e a falta de consenso sobre a autoridade mandatária das operações, explica também a incapacidade atual da UA de lançar missões de paz. Em rigor, a experiência daquilo que tem sido o historial da ASF, mostra que a força pode nunca vir a ser implantada na sua forma atual. Pode evoluir para uma estrutura robusta, adaptável principalmente pelas CERs/MRs, para fazer face aos diversos desafios de segurança²⁵⁴.

253 Outro exemplo é a *Multinational Joint Task Force* (MNJTF), inicialmente criada pela Nigéria e reformulada em 2012 para combater o grupo terrorista, Boko Haram. Esta força foi estabelecida sob a liderança da Comissão da Bacia do Lago Chade, embora tenha sido mandatado pelo Conselho de Paz e Segurança da UA. É constituída por cerca de 10 000 elementos dos Camarões, Chade, Níger, Nigéria e Benim.

254 V. Linda Darkwa (2017) "The African Standby Force: The African Union's tool for the maintenance of peace and security", *Contemporary Security Policy* 38:3, pp. 471-482.

A UA assenta na combinação da Arquitetura Africana de Paz e Segurança e da Arquitetura de Governança Africana (AGA) que deveriam promover a segurança, boa governação, democracia e os direitos humanos. O Ato Constitutivo aprofunda, no artigo 3.º (§ g e § h) e 4.º (§ m), a questão da promoção, proteção e respeito pelos direitos humanos, princípios e instituições democráticas e boa governança. Estes ideais são ainda reforçados por normas, declarações, decisões e instrumentos, em particular a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança (2007). A UA baseia-se na noção de “não indiferença” estabelecida no artigo 4.º do Ato Constitutivo, o que contrasta com a abordagem da OUA, centrada na soberania do Estado. A mudança de paradigma da “não interferência” para a “não indiferença” espelhava a necessidade de dotar a UA de agência operacional nos casos de violações em larga escala dos direitos humanos e ameaças a governos eleitos democraticamente, um papel que a OUA não conseguiu desempenhar.

Contudo, as proclamações de intenções e a criação de mecanismos não têm sido suficientes para gerar uma transformação estrutural e sistémica e África e para a construção de sociedades mais democráticas, mais transparentes, mais participativas e mais justas. O continente é marcado por uma situação generalizada de desrespeito dos direitos humanos, de fortes desigualdades e tensões políticas, de situações de corrupção, abuso de poder e clientelismo. De referir que a UA é dotada de um Sistema Africano de Direitos Humanos que assenta na Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos²⁵⁵, na Comissão Africana dos Direitos Humanos e os Povos e no TADHP. A Comissão garante o acesso universal ao sistema de proteção de direitos humanos no continente, na medida em que os cidadãos dos Estados-membros podem recorrer a este órgão em caso de violação dos seus direitos. No entanto, as suas decisões são meras recomendações, ou seja, carecem de força vinculativa. Já no que diz respeito ao Tribunal, os particulares podem recorrer a este órgão jurídico, apenas nos casos em que os Estados tenham feito uma declaração expressa nesse sentido. O sistema evidencia, por isso, uma tendência para a proteção da soberania dos Estados²⁵⁶.

A falta de interesse dos líderes africanos nos sistemas de garantias de direitos é visível nos atrasos verificados na ratificação de instrumentos regionais e internacionais, em particular a Carta Africana para a Democracia, Eleições e Governança (CADEG) e o Protocolo anexo à Carta Africana dos Direitos do Homem e dos Povos (CADHP) que cria o Tribunal Africano dos Direitos do Homem e dos Povos. Em 2014, na cimeira da UA realizada na Guiné Equatorial, os chefes de Estado e representantes oficiais da UA aprovaram a criação de um estatuto de imunidade para os líderes ainda no poder e para os altos representantes de Estado africanos. Os líderes em funções não podem, assim, ser formalmente acusados de genocídio, crimes de guerra e crimes contra a humanidade pelos tribunais africanos, em particular pelo Tribunal Africano de Justiça e Direitos Humanos. A única alternativa é recorrer ao Tribunal Penal Internacional (TPI), que julga antigos líderes e líderes ainda em funções, independentemente de terem ou não imunidade²⁵⁷.

255 Foi aprovada por unanimidade pela Assembleia da OUA, em 1981, e entrou em vigor em 1986.

256 Aua Baldé (2017), *O Sistema Africano de Direitos Humanos e a experiência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, Lisboa: Universidade Católica Editora, pp. 14-15.

257 Ana Castanho (2014), “Líderes da União Africana aprovam imunidade para si próprios”, Observador,

O “Ibrahim Index of African Governance” (IIAG) de 2018, sobre a qualidade da governança em África, evidencia progressos importantes: 34 dos 54 países africanos melhoraram em geral em termos de governança na última década, 15 dos quais com melhorias acentuadas nos últimos cinco anos. As tendências na evolução da democracia são também notáveis: em 2008-2017, 39 países, responsáveis por quase 80% da população do continente, melhoraram o seu desempenho na dimensão “participação” e “direitos humanos” do IIAG, abrangendo direitos e liberdades políticas e civis. No entanto, para 55% da população do continente, esse progresso diminuiu ou até se deteriorou nos últimos anos (2013-2017). O progresso da participação foi impulsionado principalmente pela melhoria do indicador de eleições democráticas. Entre 2006 e 2016, 96 eleições presidenciais diretas e 13 indiretas, resultaram em 44 mudanças de poder no continente. Em 2017-20, ocorreram 12 eleições presidenciais, levando a 7 mudanças de poder. Contudo, a violência relacionada com os atos eleitorais aumentou²⁵⁸.

A UA precisa de lidar com lacunas na CADEG que permitem a subversão subtil da democracia nos Estados-membros. Essas lacunas estão relacionadas com o aumento de golpes de Estado constitucionais²⁵⁹ e das “revoltas populares” em África²⁶⁰. O artigo 23.º, §5 da Carta proíbe “qualquer alteração ou revisão da constituição ou dos instrumentos legais, que sejam uma infração aos princípios de mudança democrática de governo”. No entanto, os líderes africanos desrespeitaram essa disposição removendo, das Constituições dos seus países, os limites de mandatos ou de idade, permitindo assim a sua permanência no poder. As emendas constitucionais no Ruanda, Burundi, Uganda, República do Congo, Gabão, Chade, Djibuti e Guiné Equatorial abriram caminho para a reeleição de líderes autoritários. Na maioria desses países, a situação política permanece tensa, à medida que os líderes e as suas redes de apoio lutam para manter o apoio popular²⁶¹.

De salientar que a UA estabeleceu, aquando da sua criação, o Mecanismo Africano de Revisão pelos Pares (2002), um mecanismo não impositivo para lidar com a má governação, o desrespeito pelos direitos, liberdades e garantias fundamentais.

4 de julho, <https://observador.pt/2014/07/04/lideres-da-uniao-africana-aprovam-imunidade-para-si-propios/>.

258 Nathalie Delapalme (2019), “Africa is the Continent of the Future. Are Democracy and Governance up to the Challenge?”, OECD Development Matters, 23 de setembro, <https://oecd-development-matters.org/2019/09/23/africa-is-the-continent-of-the-future-are-democracy-and-governance-up-to-the-challenge/>.

259 Chido Mutangadura e Priyal Singh (2018), “Constitutional Coups’ Erode Stability in the Great Lakes - Can the International Conference on the Great Lakes Region Help Deliver Stability and Good Governance?”, ISS, 25 de julho, <https://issafrica.org/iss-today/constitutional-coups-erode-stability-in-the-great-lakes>. Os golpes de Estado mais recentes foram em 2021 na Guiné-Conakri, em 2015 no Burkina Faso, em 2012 no Mali e na Guiné Bissau, em 2010 no Níger e na Mauritânia e em 2008 na Guiné-Bissau; Richard Obinna Iroanya (2018), “Coups and Countercoups in Africa”, in Samuel O. Oloruntoba e Toyin Falola (eds.), *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, p. 244; Habiba B. Barka e Mthuli Ncube (2012), *Political Fragility in Africa: Are Military Coups d’Etat: A Never-Ending Phenomenon?*, AfDB, setembro, <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic%20Brief%20-%20Political%20Fragility%20in%20Africa%20Are%20Military%20Coups%20d%E2%80%99Etat%20a%20Never%20Ending%20Phenomenon.pdf>.

260 Como as revoltas da Primavera Árabe ou a revolta de 2019 no Sudão que levou ao derrube do ditador, Omar al-Bashir.

261 Dickens Olewe (2019), “Is Africa going backwards on democracy?”, BBC, 22 de fevereiro, <https://www.bbc.com/news/world-africa-46971250>.

Trata-se de um mecanismo de autoavaliação voluntária, aprovado pelos chefes de Estado africanos para sustentar o espírito que presidiu à transformação da organização no sentido de promover a governança. Foi concebido como um processo voluntário, sem condicionalidades, e aberto a todos os Estados-membros da UA. O seu objetivo é monitorar a evolução da situação nos países signatários relativamente a uma ampla gama de questões de governança, agrupadas em quatro *clusters* ou “áreas temáticas”: democracia e governança política; governança e gestão económica; governança corporativa e desenvolvimento socioeconómico.

6.4. Balanço da atuação da UA

A OUA, e a atual UA, padecem da conflitualidade persistente no continente. A guerra civil em Angola entre o MPLA e a UNITA e o FNLA dividiu a metade a organização. As divisões acentuaram-se com outros conflitos: as invasões de 1977 e 1978 da província de Katanga no Zaire (atual República Democrática do Congo) por forças apoiadas por Angola, a guerra entre a Etiópia pela Somália, em 1978, e o conflito entre o Uganda e a Tanzânia em 1978 e 1979. Em 1981, o Saara Ocidental foi admitido como um Estado independente pelos Estados que apoiavam o MPLA. Marrocos e outros Estados que apoiaram o lado da UNITA/FNLA no conflito angolano não aprovaram essa medida e Marrocos retirou-se temporariamente da OUA. Em 1992, a OUA estabeleceu um novo mecanismo de resolução de conflitos e um fundo para a paz para lidar com um número crescente de conflitos. Em 1993, a OUA enviou uma missão de paz para a Libéria para apoiar outras missões de manutenção da paz que tentavam terminar uma guerra civil. Em 1994, os membros aprovaram a criação de uma Comunidade Económica Africana para promover o comércio entre os Estados africanos e remover os obstáculos ao mesmo²⁶².

Apesar de alguns fracassos, a Organização da Unidade Africana teve, também, algumas vitórias como, por exemplo, ter desempenhado um papel fundamental na história da descolonização de África, funcionando como grupo de pressão junto da comunidade internacional e fornecendo apoio direto aos movimentos de libertação, através do Comité de Libertação de África. Outro campo em que a OUA teve sucesso foi na luta contra o apartheid, conseguindo que a ONU impusesse sanções aos governos da África do Sul e da Rodésia e fazendo com que aquele regime fosse internacionalmente condenado.

A UA é mais ambiciosa do que a OUA numa série de aspetos, nomeadamente ao prever, no seu Ato Constitutivo, o direito de intervenção no território de um Estado-membro em casos de crimes de guerra, genocídio e crimes contra a humanidade (artigo 4.º § h). A OUA teve sempre uma postura bastante conservadora em relação às intervenções das organizações africanas nos conflitos regionais devido ao lugar dominante, na Carta da organização, do princípio da integridade territorial dos Estados e do

262 “Organization of African Unity” (2010) in Anthony Appiah e Henry Louis Gates (eds.), *Encyclopedia of Africa, Volume 1*, Oxford: Oxford University Press, p. 273.

respetivo corolário: a não interferência nos assuntos internos²⁶³. A União Africana suspendeu os Estados-membros onde ocorreram golpes de estado, readmitindo-os quando eles retomaram o regime constitucional. Togo, Mauritânia, Comoros, Níger e Guiné também foram suspensos e foram alvos de vários tipos de sanções²⁶⁴. O Madagascar esteve suspenso entre 2009 a 2014, depois de um golpe de estado. A UA suspendeu o Mali em março de 2012, quando uma aliança das forças Tuaregue e islamitas conquistou o Norte, resultando na tomada de poder pelos islamitas. A organização suspendeu o Sudão em 2019 após uma revolução popular sem precedentes que conduziu à deposição, em abril, do Presidente, Omar al-Bashir, substituído por um Conselho Militar Transitório. A criação de uma autoridade de transição foi mediada pela UA, embora o processo tenha sido marcado por episódios de extrema violência e a perspectiva de transição do poder para as mãos dos civis seja altamente problemática²⁶⁵.

Os seus críticos questionam se a UA pode ser mais eficaz que a sua antecessora. Eles apontam que muitos dos seus líderes são as mesmas pessoas que presidiram à OUA, uma organização que ficou conhecida como “clube dos ditadores”. A organização teve um papel pioneiro ao afirmar princípios que constituem “linhas vermelhas” demarcam os excessos que os Estados-membros podem cometer, embora esteja longe de ter aderido a um regime de “responsabilidade de proteger”, tal como se pode constatar da sua atuação nos casos do Darfur e da Líbia²⁶⁶. Em 2011, a UA rejeitou o uso da força contra o regime de Kadhafi, ao mesmo tempo que o CSNU (incluindo três membros africanos), aprovava o uso de todos os meios necessários para proteger a população²⁶⁷. Além disso, a UA nada fez para responsabilizar os líderes de regimes que cometeram violações graves dos direitos humanos, como o Zimbabué, a Guiné Equatorial e a RDC.

Apesar do caminho que percorreu, são muitos os entraves que limitam a eficácia da organização, tal como os problemas financeiros, causados pela incapacidade que a UA enfrenta em mobilizar os Estados-membros para o pagamento das quotas à organização. A organização também se confronta com a escassez de recursos humanos e de pessoal qualificado, o que impossibilita uma ação eficaz em numerosas áreas.

A “Política Africana Comum de Defesa e Segurança” e a respetiva Arquitetura de Paz e Segurança vieram dar uma nova vida e visibilidade à possibilidade de a organização ter um papel autónomo na gestão dos conflitos no continente. Contudo, a UA confronta-se com a falta de fundos, tropas, forças de polícia, material, capacidades de transporte aéreo estratégico, treino, estruturas de gestão e pessoal qualificado²⁶⁸. Além disso, as operações de estabilização iniciadas pela UA ou organizações

263 Aning, *op. cit.*, p. 2.

264 Kofi Annan e Nader Mousavizadeh (2012), *Interventions: A Life in War and Peace*, New York: Penguin Press; Andrea Charron e Clara Portela (2015), “The UN, Regional Sanctions and Africa”, *International Affairs*, 91:6, pp. 1369-1385.

265 Agência Lusa (2009), “União Africana suspende Sudão até ao estabelecimento de autoridade civil”, *Observador*, 4 de junho, em <https://observador.pt/2019/06/06/uniao-africana-suspende-sudao-ate-ao-estabelecimento-de-autoridade-civil/>; Jen Kirby (2019), “Sudan’s military and civilian opposition have reached a power-sharing deal”, *Vox*, 15 de julho, <https://www.vox.com/2019/7/5/20683001/sudan-power-sharing-agreement-sovereign-council-protests>.

266 Tavares, *op. cit.*, p. 23.

267 Paul D. Williams (2014), “The Security Culture of the African Union” in *Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices*, Abingdon/ Nova Iorque: Routledge, p. 33.

268 Williams, *id.*

sub-regionais são frequentemente substituídas por missões de manutenção da paz da ONU. Embora as organizações regionais africanas possam autorizar intervenções militares rápidas, geralmente são incapazes de financiá-las ou mantê-las, e os governos doadores têm relutância em financiá-las por longos períodos. Muito haveria a fazer para fazer face à degradação da situação de segurança no continente, em especial na região do Sahel, Bacia do Lago Chade, Corno de África e em relação ao conflito na Líbia e Sudão do Sul. A província de Cabo Delgado, no nordeste de Moçambique, é, desde 2017, o novo palco de atuação por rebeldes armados que alegam fazer parte do grupo extremista Estado Islâmico. O conflito já provocou mais de 4 000 mortes e mais de 817 mil deslocados.

A Força Africana foi projetada como uma força continental composta de contingentes em estado de prontidão, com componentes civis, policiais e militares prontos para uma rápida implantação. Dez anos depois, a UA criou a *African Capacity for Immediate Response to Crises*, em parte devido à frustração com os atrasos no lançamento da ASF. A criação desta força de ação rápida também foi vista como uma reação ao facto de se ter apelado à intervenção da França quando a força regional da África Ocidental não conseguiu estabilizar o Mali no início de 2013. A ACIRC foi projetada como uma solução provisória voluntária até que o ASF se tornasse totalmente operacional. Mas em vez de permanecer uma medida provisória, a ACIRC desenvolveu vida própria, desviando a atenção dos debates sobre como a UA deveria implementar as operações de apoio à paz. O CPS decidiu integrar a ACIRC na estrutura do ASF até fevereiro de 2020.

Em cima da mesa também está um plano para financiar o ASF por meio de um mecanismo regional que exige que cada uma das cinco regiões da África contribua com 65 milhões de dólares por ano por meio de uma taxa de 0,2% sobre as importações. Teoricamente, isso daria às regiões uma vantagem nas operações de paz, embora esta medida possa violar as regras da Organização Mundial do Comércio²⁶⁹. No entanto, tornou-se claro que, embora certas regiões, como a CEDEAO, possam implantar as suas forças com eficácia²⁷⁰, outras, como a Capacidade Regional do Norte da África, ficaram para trás. A realidade é que as organizações sub-regionais, como a CEDEAO e a SADC, poderão ter maior facilidade em montar operações de paz do que própria União Africana.

A UA ainda é um *mix* de princípios antigos e modernos: o primado tradicional no respeito da integridade territorial, soberania, não interferência e anti-imperialismo. Ao institucionalizar normas relativas à intervenção humanitária e às mudanças institucionais de governo, a UA estabeleceu condições ao exercício da soberania e pôs limites à não interferência – mas tal não tem tido reflexos na atuação da organização.

269 Luisa Blanchfield, Alexis Arieff e Lauren Ploch Blanchard (2019), *U.N. Peacekeeping Operations in Africa*, CRS, 23 de setembro, R45930.

270 Sobre a experiência extensa desta organização em missões de *peacekeeping*, v. Funmi Olanisakin e Comfort Ero (2003), "Africa and the Regionalization of Peace Operations: the UN and ECOWAS", in Michael C. Pugh e Waheguru P.S. Sidhu (eds.), *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 233-251.

7. A Organização dos Estados Americanos (OEA)

7.1. Origens e criação

A OEA é a organização intergovernamental mais abrangente das Américas, uma instituição multifacetada que se tornou muito mais ativa desde o fim da Guerra Fria do que durante os seus primeiros anos. Com a sede em Washington, D.C. (EUA), é composta 35 Estados-membros das Américas. Foi criada em 1948, quando 21 países no hemisfério adotaram a Carta da OEA.

A OEA tem os seus antecedentes do Sistema Interamericano, criado no Congresso do Panamá, convocado por Simón Bolívar em 1826. Contudo, foi só em 1889 que os Estados americanos decidiram passar a reunir periodicamente e criar um sistema articulado de normas e instituições. Realizaram-se várias conferências e reuniões para gerar o sistema, mas foi somente a partir da Primeira Conferência Internacional Americana, realizada em Washington, D.C., de outubro de 1889 a abril de 1890, que se deu o pontapé de partida para a criação da OEA. A iniciativa surgiu em março de 1881, durante a presidência de James A. Garfield, e sob o impulso do Secretário de Estado, James G. Blaine, conhecido pelo seu entusiasmo pela ideia de reforçar as relações interamericanas²⁷¹. O objetivo era criar, “sob a liderança norte-americana, uma aliança informal das “nações da América” que promoveria a solução pacífica das disputas e o comércio inter-regional”²⁷². Essa conferência, com a participação de 18 repúblicas latino-americanas, assentou as bases do que depois se tornaria o Sistema Interamericano. Adotou uma série de disposições em áreas de relacionamento entre Estados (a condenação da agressão e da conquista, a solução pacífica das controvérsias, orientações para a redação de um tratado sobre arbitragem que evitasse o recurso à guerra como meio de resolver controvérsias entre as nações americanas) e comerciais (maior integração; preocupações jurídicas com o fortalecimento dos vínculos entre o Estado e o setor privado num ambiente pacífico de cooperação e segurança regional; e o estabelecimento de instituições especializadas em diferentes esferas). Os delegados concordaram em estabelecer uma União Internacional das Repúblicas Americanas, com um secretariado permanente – o Bureau Comercial das Repúblicas Americanas –, formado por um diretor-geral, norte-americano, e uma equipa de funcionários instalada no Departamento de Estado²⁷³. A “União Internacional” tornou-se depois a “União Pan-Americana”²⁷⁴ e, com a expansão das suas funções, a Secretaria Geral da OEA.

271 Contudo, a conferência só se viria a concretizar em outubro de 1889 devido a várias vicissitudes políticas, entre as quais, o assassinato, em 1881, do Presidente James A. Garfield.

272 V. Os Estados Unidos mantêm, desde 1823, uma política de defesa hemisférica relativa à influência europeia sob a Doutrina Monroe (do Presidente James Monroe), que se tornou cada vez mais intervencionista com o Corolário de Roosevelt em 1904. Previa a exclusão da intervenção da Europa do continente americano, oposição a qualquer colonização do exterior e o isolamento dos EUA em relação às questões europeias.

273 V. “Conferências Pan-americanas”, em <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/primeira-republica/CONFER%C3%84NCIAS%20PAN-AMERICANAS.pdf>.

274 Em 1910, na Conferência de Buenos Aires, a União Internacional das Repúblicas Americanas mudou de nome, passando a designar-se União das Repúblicas Americanas, e o Bureau Internacional, o seu secretariado, foi rebatizado de União Pan-Americana (de notar que, durante a segunda conferência, na Cidade do México, em 1901-1902, o Bureau tinha sido rebatizado com o nome de Bureau Internacional das Repúblicas Americanas: id. [pp. 4-5]).

As conferências de Estados americanos reuniram-se em intervalos irregulares até serem substituídas, em 1970, pelas sessões da Assembleia Geral da OEA, aquando da entrada em vigor do Protocolo de Reforma da Carta da Organização dos Estados Americanos, adotado em Buenos Aires. Além dessas conferências, havia também reuniões de Ministros dos Negócios Estrangeiros e reuniões especiais, como a “Conferência Interamericana sobre Problemas da Guerra e da Paz”, realizada em 1945 na Cidade do México, para concertar posições no âmbito das negociações em curso para a criação da Organização das Nações Unidas. De realçar também a realização, em 1947, da “Conferência Interamericana para Manutenção da Paz e Segurança no Continente”, realizada no Rio de Janeiro, que adotou o “Tratado Interamericano de Assistência Recíproca” (TIAAR), de modo a assegurar a autodefesa coletiva legítima no caso de um ataque de potências de fora da região e decidir ações conjuntas no caso de um conflito entre os Estados partes do tratado²⁷⁵.

Além da União Pan-Americana, estabeleceu-se gradualmente um conjunto de instituições para facilitar a cooperação entre os Estados americanos relativamente a uma ampla gama de temas em áreas específicas. Ao longo dos anos, foram criadas as seguintes instituições: a Organização Pan-Americana da Saúde (1902), que depois se tornou o escritório regional da futura Organização Mundial da Saúde; a Comissão Jurídica Interamericana (1906); o Instituto Interamericano da Criança (1927); a Comissão Interamericana de Mulheres (1928); o Instituto Pan-Americano de Geografia e História (1928); o Instituto Indigenista Interamericano (1940); o Instituto Interamericano de Cooperação para a Agricultura (1942); e a Junta Interamericana de Defesa (1942), que foram seguidas, após o estabelecimento da OEA, pelo Banco Interamericano de Desenvolvimento, Comissão Interamericana de Direitos Humanos, Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos, Comissão Interamericana para o Controle do Abuso de Drogas, Comissão Interamericana de Telecomunicações, Comissão Interamericana de Portos, Centro de Estudos da Justiça das Américas, e outras. Em 1923, foi proposto um Tribunal Interamericano de Justiça, que, todavia, nunca se materializou.

A IX Conferência Internacional Americana, que se reuniu em Bogotá (Colômbia), em 1948, com a participação de 21 Estados, adotou a Carta da Organização dos Estados Americanos, o “Tratado Americano sobre Soluções Pacíficas” (“Pacto de Bogotá”). Tal como a própria Carta da OEA, o “Pacto de Bogotá” obriga os Estados partes a resolver as controvérsias entre Estados americanos por meios pacíficos e indica os procedimentos a serem adotados: mediação, investigação e conciliação, bons ofícios, arbitragem ou recurso ao Tribunal Internacional de Justiça da Haia. A “Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem”, adotada alguns meses antes da Declaração Universal aprovada pela AGNU, sublinhava o compromisso da região com a proteção internacional dos direitos humanos e preparou o caminho para a “Convenção

275 A OEA é, para fins de administração do acordo, a depositária do mesmo. De referir também a adoção, em 1923, na Quinta Conferência Internacional Americana (Santiago do Chile), do “Tratado para Evitar ou Prevenir Conflitos entre Estados Americanos” (Tratado de Gondra) e, em 1933, durante a Sétima Conferência Internacional Americana (Montevideo, Uruguai) a Convenção sobre os Direitos e Deveres dos Estados, que reafirmou o princípio de que os Estados são juridicamente iguais e reiterou o princípio de que nenhum Estado tem o direito de intervir em assuntos internos ou externos de outro e sublinhou a obrigação de todos os Estados de resolver as divergências pelos meios pacíficos.

Americana dos Direitos Humanos” (“Pacto de San José”, Costa Rica), que foi adotada em 1969 e entrou em vigor em 1978²⁷⁶.

A Carta da Organização dos Estados Americanos foi o resultado de um longo processo de negociação iniciado em 1945, tendo sido posteriormente modificada em diversas ocasiões. Embora não tenham sido previstas na Carta, realizaram-se, desde 1994, importantes Cimeiras de Chefes de Estado e de Governo das Américas, que emitiram decisões e recomendações, geralmente na forma de uma Declaração e Plano de Ação, sobre objetivos a serem atingidos pela organização.

A OEA expandiu-se subsequentemente para incluir mais 14 Estados, os Estados das ilhas das Caraíbas e o Canadá, que aderiram em 1991. Nenhuma outra organização no mundo inclui uma dimensão Norte-Sul tão forte como a OEA, nem a mesma combinação de defesa coletiva com objetivos políticos, económicos e sociais.

A Carta da OEA foi emendada quatro vezes e inclui provisões para o fortalecimento da paz e segurança regionais, para a ação comum contra a agressão, e para a limitação de armas convencionais. Também convoca princípios, como a promoção da democracia representativa, a procura de soluções para os problemas políticos, jurídicos e económicos e a promoção da cooperação económica, social e cultural, bem como a erradicação da pobreza extrema.

7.2. Estrutura orgânica

Os órgãos principais da OEA são: a Assembleia Geral, a Reunião de Consulta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros, o Conselho Permanente, o Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral, o Comité Jurídico Interamericano, a Comissão Interamericana de Direitos Humanos e o Secretariado²⁷⁷. Existem numerosos comités e comissões especiais, dois dos quais são especialmente mencionados na carta, à medida que foi emendada: a Comissão Jurídica Interamericana e a Comissão Interamericana de Direitos Humanos. O sistema também inclui o Tribunal Interamericano de Direitos Humanos e o Banco de Desenvolvimento Interamericano.

Todos os membros estão representados na Assembleia Geral, no Conselho Permanente e no Conselho Interamericano para o Desenvolvimento Integral, com um voto cada.

A Assembleia Geral é o órgão supremo da OEA. Reúne-se anualmente numa sessão regular e pode ainda reunir-se em circunstâncias especiais, com a aprovação de dois terços dos Estados-membros. O Conselho Permanente também pode convocar sessões extraordinárias e, tal como a Assembleia Geral da ONU, pode considerar qualquer assunto relativo a relações amigáveis entre os Estados americanos. Está também

276 Segui aqui OEA, “Nossa história”, em http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp.

277 V. site da OEA, “Nuestra Estructura”, em http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_estructura.asp.

especificamente encarregada do fortalecimento da cooperação com a ONU e as suas agências especializadas. As decisões são adotadas por maioria de 2/3 ou simples.

A Reunião de Consulta dos Ministros dos Negócios Estrangeiros reúne-se para analisar questões com carácter de urgência e de interesse comum para os Estados americanos e pode ser acionado enquanto Órgão de Consulta. Se um ou mais Estados-membros que tiverem ratificado o Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos (TIAR) solicitarem a convocação da Reunião de Consulta, ao abrigo do artigo 13 desse Tratado, o Conselho Permanente, por maioria absoluta dos Estados que tiverem ratificado o TIAR, decidirá se a reunião é procedente. É análogo ao Conselho de Segurança da ONU na relação das suas funções primárias com assuntos externos e de paz. As decisões são tomadas com maioria de dois terços, excluindo as partes numa disputa. O Órgão de Consulta reúne em caso de ataque armado ao território de um Estado americano ou dentro da região de segurança delimitada pelo tratado.

O Conselho Permanente é composto por representantes permanentes dos Estados-membros com o grau de Embaixadores e serve como um fórum político de discussão. Tem a tarefa de vigiar pela manutenção de relações amistosas entre os Estados-membros e, para esse efeito, ajuda a resolver as controvérsias de forma pacífica. Executa as decisões da Assembleia Geral ou da Reunião de Consulta cujo cumprimento não foi confiado a nenhuma outra entidade. Prepara, a pedido dos Estados-membros, projetos de acordos para promover e facilitar a colaboração entre a OEA e a ONU e outras organizações americanas. Faz recomendações à Assembleia Geral sobre o funcionamento da organização e a coordenação dos seus órgãos, agências e comissões subsidiárias. Analisa os relatórios dos órgãos, organismos e entidades do Sistema Interamericano e apresenta à Assembleia Geral as observações e recomendações que julga apropriadas. Exerce ainda importantes funções políticas em conformidade com a Carta Democrática Interamericana.

O Conselho Interamericano de Desenvolvimento Integral (CIDI) foi criado em 1996 com o objetivo de coordenar as atividades de desenvolvimento social. Foi criado no âmbito de uma das emendas da Carta para responder às críticas sobre a ineficácia das abordagens da OEA ao desenvolvimento. É um órgão da OEA que reporta diretamente à Assembleia Geral, com capacidade de tomar decisões na área de cooperação solidária para o desenvolvimento integral. O seu objetivo é promover a cooperação solidária entre os Estados-membros para apoiar o seu desenvolvimento integral e contribuir, em particular, para a eliminação da pobreza. Deve, para tal, implementar o Plano Estratégico de Parceria para o Desenvolvimento Integral. O CIDI é constituído por todos os Estados-membros e reúne-se em reuniões ordinárias, extraordinárias, especializadas e/ou setoriais. É apoiado pela Secretaria Executiva de Desenvolvimento Integral.

O Comité Jurídico Interamericano serve de corpo consultivo da Organização em assuntos jurídicos. É mandatado para promover o desenvolvimento e codificação do direito internacional e para estudar os problemas jurídicos relacionados com a integração de países do hemisfério. É composto por 11 juristas, eleitos pela Assembleia Geral, com um mandato de quatro anos.

A Comissão Interamericana de Direitos Humanos foi criada em 1959. O sistema atual começou formalmente com a adoção na IX Conferência Internacional dos Estados Americanos, realizada em Bogotá em 1948, durante a qual foi adotada a Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem²⁷⁸, durante a qual foi adoptada a Carta da OEA, promovendo os “direitos fundamentais do indivíduo” como um dos princípios sobre os quais a organização está fundada. O Protocolo de Buenos Aires de 1967 emendou a Carta da OEA e alterou a estrutura da organização em vários aspetos, elevando o estatuto da Comissão Interamericana dos Direitos Humanos para o de “órgão principal” da OEA²⁷⁹.

A Comissão foi um interveniente ativo na luta contra os regimes repressivos durante os anos 1970 e 1980. É composta por sete membros, eleitos pela Assembleia Geral, que são personalidades independentes e que não representam nenhum país em particular. Os propósitos da Comissão são promover e proteger os direitos do Homem pela avaliação da situação em geral ou investigando uma situação específica. Conjuntamente com o Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos, criado em 1978, o regime regional dos direitos humanos foi considerado por um especialista em direitos do Homem “o segundo melhor regime regional”, a seguir ao existente na Europa²⁸⁰.

O Secretariado da OEA, sediado em Washington, D.C., apoia o trabalho da organização e é chefiado pelo Secretário-geral, que, geralmente, provém de um dos Estados latino-americanos. Além da organização de reuniões e conferências, o Secretariado planeia e dirige projetos de assistência técnica. Desde meados dos anos 1990, também serviu como secretariado para o processo da Cimeira das Américas.

A OEA, como a UE, tem vários organismos especializados, dentre os quais se destaca a Comissão Interamericana sobre as Mulheres, criada em 1928. Foi a primeira OIG no mundo a trabalhar para os direitos políticos e civis das mulheres e a apoiar a participação destas na governação. Hoje, continua a apoiar as atividades das mulheres a nível governamental, através de ONG a nível público, focando-se o alcance total dos direitos destas. A organização inclui ainda outras entidades e organismos autónomos e descentralizados: é o caso do Tribunal Interamericano dos Direitos Humanos, uma instituição judicial autónoma da OEA.

7.3. Atuação e evolução

O papel da OEA, no que diz respeito à paz e à segurança, envolve tanto a defesa colectiva contra as agressões externas, como a resolução pacífica de disputas ou intervenções entre os próprios Estados americanos. Durante a Guerra Fria, os EUA

278 Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, https://www.uc.pt/protecao-de-dados/legis/declaracao_americana_de_direitos_e_deveres_do_homem.

279 As funções da Comissão foram mais bem definidas com a adoção, em 1969, da Convenção Americana dos Direitos Humanos.

280 David P. Forsythe (1991), *The Internationalization of Human Rights*, Lexington: Lexington Books, p. 87.

utilizaram a OEA contra a subversão comunista e, depois de 1960, contra o “contágio” da revolução cubana. Em 1962, o governo cubano foi excluído da participação e foram-lhe impostas sanções. Cuba ainda é um membro da OEA, mas não pode participar nem votar em qualquer das atividades²⁸¹. Após a intervenção, em 1965, dos EUA na República Dominicana, os membros latino-americanos mostraram-se menos dispostos a apoiar a agenda anti-comunista dos EUA. Em 1979, os EUA não conseguiram mobilizar o apoio da OEA para bloquear os sandinistas de esquerda de tomar o poder da Nicarágua. Washington também não conseguiu que a OEA se opusesse à invasão argentina das Ilhas Falkland/Malvinas, em 1982. Em 1983, os EUA invadiram Granada sem consultarem a OEA.

A OEA desempenhou um papel em vários conflitos e disputas regionais, especialmente nas Caraíbas e na América Central. Grupos *ad hoc*, como o Contadora (México, Venezuela, Panamá e Colômbia) e o Grupo Rio (México, Venezuela, Panamá, Colômbia, Brasil, Argentina, Peru e Uruguai), que procuravam assegurar a paz nos conflitos da América Central, foram mais eficazes que a OEA em lidar com questões de segurança mútua²⁸². A OEA, contudo, foi precursora em missões de construção e manutenção da paz, no início dos anos 1990, no Haiti, El Salvador e Nicarágua e tornou-se ativamente envolvida no que se denomina “defesa coletiva da democracia”²⁸³. A promoção da democracia tornou-se um novo paradigma da OEA²⁸⁴, tendo sido endossada em declarações de conferências interamericanas, e incorporado na Carta da OEA e na Convenção Americana dos Direitos Humanos.

Mesmo assim, a OEA esteve silenciada durante os anos 1960 e 1970, quando as ditaduras se tornaram a norma em quase todos os países latino-americanos. A onda de democratizações em toda a região, no fim dos anos 1980 e anos 1990, mudou

281 Em 2009, após a aproximação da administração Obama, a OEA votou por unanimidade a suspensão, com a condição de que Cuba se submeta a um “processo de diálogo” sobre os princípios da OEA. Em 2015, o presidente Obama reuniu-se com o presidente cubano, Raul Castro, à margem da Cimeira das Américas - foi a primeira vez que um líder cubano participou na cimeira. Em 2017, o presidente Donald Trump reimpôs o embargo económico dos EUA contra Cuba e condicionou avanços na relação bilateral à implementação de mudanças políticas, como eleições livres, libertação de presos políticos e respeito pela liberdade de expressão. O Presidente Biden fez campanha com a promessa de voltar a relações mais normais com Cuba, mas impôs sanções a funcionários cubanos. Desde que foi empossado, Biden não cancelou nenhuma das sanções impostas por Trump: aliás, impôs novas sanções contra Cuba pelas detenções em massa dos manifestantes que saíram à rua em 2021: Amanda Mars (2021), “É um apelo à liberdade”, *El País*, 12 de julho, <https://brasil.elpais.com/internacional/2021-07-12/biden-exorta-o-regime-castrista-a-escutar-os-protestos-dos-cubanos-e-um-apelo-a-liberdade.html>. Por outro lado, Castro não se mostrou interessado em voltar a integrar a OEA. A OEA manteve-se crítica em relação a Cuba, denunciando o sucessor de Castro, Miguel Diaz-Canel, e condenando a actuação do governo em matéria de direitos humanos: Brianna Lee e Danielle Renwick (2020), “The Organization of American States”, 10 de março, <https://www.cfr.org/background/organization-american-states>.

282 Joseph S. Tulchin (1997), “Hemispheric Relations in the 21st Century”, *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39:1, p. 39.

283 Richard J. Bloomfield (1994), “Making the Western Hemisphere safe for democracy? The OAS defense-of-democracy regime”, *The Washington Quarterly*, 17:2, 157-169; Andrew F. Cooper (2018), “The Organization of American States”, in Pia Ruggirozzi e Christopher Wyld (eds.), *Handbook of South American Governance*, Londres: Routledge, p. 114.

284 Andrew F. Cooper e Thomas Legler (2006), *Intervention without Intervening? The OAS Defence and Promotion of Democracy in the Americas*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, cap. 1.

o panorama, embora não de forma definitiva²⁸⁵. O primeiro passo nessa tendência ocorreu em 1979, com a aprovação de uma resolução que condenava a repressão dos direitos humanos do regime de Anastasio Somoza na Nicarágua. Em 1985, o Protocolo de Cartagena das Índias foi aprovado, revendo a Carta da OEA para dar à organização a missão de promover a democracia como “uma condição indispensável para a estabilidade, paz e desenvolvimento da região” (preâmbulo)²⁸⁶. Em 1990, foi criada a Unidade para a Promoção da Democracia, agora Secretaria de Fortalecimento da Democracia, para dar um apoio concreto ao reforço dos mecanismos democráticos nos Estados-membros. Em 1991, a Assembleia Geral definiu procedimentos para lidar com as ameaças à democracia na região.

Tais mecanismos foram acionados em vários casos: Haiti (1991, 2002), Peru (1992, 2000), Guatemala (1993), Paraguai (1996, 1999), Venezuela (após o golpe de 2002 e 2018), Equador (2004) e Nicarágua (2018)²⁸⁷. O Protocolo de Washington de 1997 deu à organização o direito de suspender um membro cujo governo, eleito democraticamente, tenha sido derrubado pela força. Em 2001, uma sessão especial da Assembleia Geral adotou a Carta Democrática Interamericana que proclama o direito do povo à democracia e a obrigação dos governos de a promover e defender (artigo 1)²⁸⁸. A democracia é reconhecida como “essencial para o desenvolvimento social, político e económico dos povos das Américas” (artigo I). Os membros podem apelar ao Secretário-geral ou ao Conselho Permanente quando as suas instituições democráticas estiverem em risco (artigo 17.º). A Carta afirma que a ruptura democrática é “um obstáculo insuperável” para uma participação de um governo em qualquer órgão ou reunião da OEA (artigo 19.º), e pode levar à suspensão da participação na Assembleia Geral e desencadear uma ação por parte do Conselho Permanente para restaurar a democracia.

A Secretaria de Fortalecimento da Democracia fornece os mecanismos institucionais para promover a democracia, através de missões de observação eleitoral e assistência técnica, disseminação de informação e diálogo. O Conselho Permanente e a Assembleia Geral também organizam missões especiais para países onde os governos eleitos democraticamente estão sob ameaça, como o Peru, em 2000, a Venezuela (após o golpe de 2002), o Haiti ou as Honduras e a Colômbia. Em 2009, após a golpe de estado que derrubou o presidente de Honduras, Manuel Zelaya, a Assembleia da OEA votou a suspensão daquele país. O país esteve suspenso entre 2009-2011. Foi a primeira suspensão realizada pela OEA desde a de Cuba, em 1962.

Em 1991, a queda do governo democrático do Haiti, estabeleceu um precedente, com a aplicação de sanções económicas e o emprego da força militar, autorizada pelo

285 Herald Muñoz (1998), “The Right to Democracy in the Americas,” *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 40:1, pp. 1–18.

286 Lee e Renwick, op. cit.

287 Heather Smith-Cannoy (2014), “Defending Democracy? Assessing the OAS’s 2002 Diplomatic Intervention in Haiti”, in Stefan Wolff e Oya Dursun-Özkanca (eds.), *External Interventions in Civil Wars: The Role and Impact of Regional and International Organisations*, Londres e Nova Iorque: Routledge, p. 138.

288 OEA, “Décimo Aniversário da Carta Democrática Interamericana”, em <http://www.oas.org/pt/democratic-charter/>.

CSNU. Após o golpe militar de 1991, que depôs o presidente eleito, Jean-Bertrand Aristide, o Conselho de Segurança aprovou, em julho de 1994, a Resolução 940, que autorizou os Estados-membros a utilizarem todos os meios necessários para facilitar a saída da liderança militar haitiana e restabelecer um governo constitucionalmente eleito no Haiti. Foi então criada uma força, liderada pelos EUA, com o objectivo de supervisionar o processo de retirada das forças militares que ocupavam ilegalmente o poder²⁸⁹. A Operação “Defender a Democracia” terminou em março de 1995, quando foi substituída pela Missão das Nações Unidas no Haiti (UNMIH).

No que respeita ao “paradigma democrático” assumido pela OEA nos anos 1990, a performance da organização está aberta a discussão. A longa resistência à pressão do Haiti, antes de uma ação militar ter sido tomada; as prolongadas crises no Peru e na Venezuela demonstram que o consenso normativo não se traduz necessariamente num consenso a ação. O resultado da missão no Peru, em 2000, foi um triunfo inequívoco do multilateralismo inovador: a OEA facilitou habilmente a saída do poder do Presidente Alberto Fujimori e o reforço das instituições democráticas – isto é, tal como Cooper e Legler definem, “*intervention without intervening*”²⁹⁰. A intervenção da OEA “sem intervir” é um meio termo que permite aos mediadores estrangeiros permitirem que os nacionais resolvam as suas próprias crises políticas, algo que eles provavelmente não estariam dispostos ou seriam capazes de fazer. O compromisso para com a promoção e defesa da democracia entra em conflito com a oposição a qualquer interferência externa, especialmente intervenções envolvendo a força militar. O Chile, a Colômbia, o Equador, o Peru e o México recusaram participar na força liderada pelos EUA que devolveu o poder do Haiti ao Presidente Aristide. A OEA é frequentemente lenta a agir.

A crise na Venezuela tem sido outro caso penoso devido à grave crise socioeconómica, política, humanitária, e migratória que o país tem sofrido desde o final do governo de Hugo Chávez (1999-2013), com a sucessão de Nicolás Maduro e a sua controversa reeleição em 2018. Em 28 de abril de 2017, a Venezuela notificou a OEA da sua denúncia da Carta da OEA, o que levaria à retirada daquele país por dois anos a partir da data da notificação. Em maio de 2018, Nicolás Maduro foi reeleito para um segundo mandato como presidente na sequência de um ato eleitoral envolvido numa grande polémica. Em resposta, o bloco regional tentou iniciar um processo de suspensão contra a Venezuela, mas a medida não teve apoio suficiente.

O ato eleitoral não foi reconhecido pela oposição, pela OEA²⁹¹, pela União Europeia, além de países como os Estados Unidos e o Brasil. A tomada de posse de Maduro, em janeiro de 2019, gerou uma grave crise política interna, com a Assembleia Nacional a não reconhecer a posse do presidente. Durante a crise presidencial da Venezuela, o

289 Maria do Céu Pinto (2007), *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz e as Actividades de Peacekeeping* outras Organizações Internacionais, Coimbra: Almedina, p. 29.

290 Andrew F. Cooper e Thomas Legler (2006), *Intervention without Intervening? The OAS Defence and Promotion of Democracy in the Americas*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, p. 142.

291 G1 (2019), “OEA não reconhece legitimidade do novo mandato de Maduro na Venezuela”, 10 de janeiro, <https://g1.globo.com/mundo/noticia/2019/01/10/oea-aprova-declaracao-que-nao-reconhece-legitimidade-do-novo-mandato-de-maduro-na-venezuela.ghtml>.

Presidente da Assembleia Nacional, Juan Guaidó, reconhecido pelo órgão legislativo como presidente em exercício²⁹², enviou uma carta ao Secretário-geral da OEA anulando a denúncia anterior da Carta. O Conselho Permanente da OEA aprovou uma resolução em que reconheceu o líder da oposição, Guaidó, como chefe do órgão legislativo e pediu que fossem realizadas novas eleições presidenciais no país. A Assembleia Nacional designou um enviado especial como representante à OEA, Gustavo Tarre Briceño, que a OEA votou para reconhecer como delegado da Venezuela em abril²⁹³.

Desde então, a pressão política do bloco aumentou significativamente no contexto de uma crise humanitária que fez com que cerca de 4,6 milhões de venezuelanos abandonassem o país. Maduro ignorou os apelos de Luís Almagro, Secretário-geral desde 2015, e do Conselho Permanente da OEA para adiar as eleições presidenciais de 2018 até que o Estado de Direito fosse restabelecido e as eleições sancionadas por observadores internacionais. Contudo, as perspectivas de consolidação da oposição democrática, têm-se revelado um fracasso. A dificuldade em oferecer uma alternativa à participação eleitoral e a falta de resultados da estratégia de Guaidó para retirar Maduro do poder, deu voz a um coro de críticas. A maioria dos venezuelanos perdeu as esperanças no resultado dos seus esforços²⁹⁴.

As posições adotadas pelo organismo durante o mandato de Donald Trump fizeram com que a credibilidade fosse questionada por governos de esquerda, como o de Andrés Manuel López Obrador (México) e o de Alberto Fernández (Argentina). Além do caso da Venezuela, outro caso controverso teve a ver com a posição do Conselho Permanente em relação às eleições da Bolívia de 2019. A organização declarou que a vitória de Evo Morales (presidente desde 2006), foi conseguida através da fraude eleitoral, levando o candidato a renunciar ao posto. A organização elaborou um relatório que apontava a existência de fraudes no ato eleitoral, o que escorou as denúncias de fraude que culminaram na renúncia de Morales, pressionado por forças militares e policiais²⁹⁵. A OEA foi muito criticada devido às posições de lide-

292 Guaidó foi nomeado presidente da Assembleia Nacional e tomou posse como presidente interino da Venezuela, cargo reconhecido por aproximadamente 60 países, entre eles os EUA e grande parte da UE.

293 O Globo (2019), "OEA reconhece nomeado por Guaidó como representante da Venezuela", 9 de abril, <https://oglobo.globo.com/mundo/oea-reconhece-nomeado-por-guaido-como-representante-da-venezuela-23586231>; Antonio M. Delgado (2019), "OAS accepts Guaidó ambassador as representative of Venezuela, ousts Maduro appointee", Miami Herald, 11 de abril, <https://www.miamiherald.com/news/nation-world/world/americas/venezuela/article229034764.html>; RFI (2020), "OEA reconhece Guaidó e pede novas eleições presidenciais na Venezuela", 10 de janeiro, <https://www.rfi.fr/br/am%C3%A9ricas/20200110-oea-reconhece-guaid%C3%B3-e-pede-novas-elei%C3%A7%C3%B5es-presidenciais-na-venezuela>.

294 Nenhum desses países desistiu de considerá-lo ainda mandatário interino, mas a realidade é diferente. Guaidó não participou nas eleições parlamentares de dezembro de 2020, que não foram reconhecidas pela UE, tendo o bloco decidido, consensualmente, mudar a forma de referência ao opositor do presidente Maduro. Com a posse da nova Assembleia Nacional da Venezuela a UE, que quer manter a distância do regime de Nicolás Maduro, ficou sem base institucional para apoiar Guaidó como presidente interino do país. A UE reconhece a liderança de Guaidó, mas apenas como membro destacado da oposição: Isabel M. da Silva e Ana Lázaro (2021), "União Europeia deixa de tratar Juan Guaidó como presidente interino", Euronews, 7 de janeiro, <https://pt.euronews.com/2021/01/07/ue-ja-nao-apelida-guaido-de-presidente-interino-da-venezuela>.

295 Editor (2021), "Bolívia processa Almagro, da OEA, após acusação de fraude eleitoral em 2019", A Referência, 22 de março, <https://referencia.com/americas/bolivia-processa-almagro-da-oea-apos-acusacao-de-fraude-eleitoral-em-2019/>; O Globo e New York Time (2020) "Novo estudo contradiz

rança do seu Secretário-geral. Aos olhos de vários Estados-membros, a instituição está demasiado subordinada aos interesses dos EUA para defender de forma eficaz as instituições democráticas, levando alguns a apelar a organizações “autónomas” para a contestarem²⁹⁶.

A partir de 1990, a OEA deu prioridade ao fortalecimento da democracia e assuntos relacionados com o comércio e a integração regional, o controle de estupefacientes, o combate ao terrorismo, a corrupção e a lavagem de dinheiro, questões ambientais e ao desenvolvimento económico e social. Este aspeto da missão da OEA tem sido uma fonte tradicional de fricção e também um aspeto onde as divisões Norte-Sul se tornam mais evidentes. Os países latino-americanos há muito que exigem mais atenção para as necessidades de desenvolvimento e tratamento preferencial, em áreas comerciais e financeiras, enquanto os EUA sustentam que o desenvolvimento é uma responsabilidade nacional²⁹⁷. As diferenças nas políticas económicas, combinadas com as assimetrias estruturais entre os países da região, agravaram as tensões. As alterações das políticas económicas na maioria dos países latino-americanos, nos anos 1980, produziram novos consensos. Assim, e entre 1980 e 1994, dezasseis países latino-americanos adotaram políticas de abertura do mercado e aderiram ao GATT. Estas alterações levaram à criação do Conselho para o Desenvolvimento Integral e da Agência Interamericana para a Cooperação e Desenvolvimento, instituídos para promover a cooperação entre membros e parceiros com o sector privado e a sociedade civil, para acabar com a pobreza, beneficiar da revolução digital e dos avanços do desenvolvimento económico e social.

7.4. Conclusão

Através da OEA, foram levados a cabo grandes processos que contribuíram para o desenvolvimento das Américas, por exemplo o apoio à (re)democratização que teve lugar nos anos 1990 e no qual a organização participou através de duas reformas estruturais à sua Carta, e que a colocou face a novos desafios. Embora a organização seja reconhecida em política externa como um fórum importante para a diplomacia regional, os críticos dizem que as divisões ideológicas entre os seus membros têm dificultado os seus esforços para promover os princípios democráticos. Nos últimos anos, a OEA tem vindo a ser alvo de novas críticas por parte do Presidente venezuelano, Nicolas Maduro, e pelo papel que desempenhou na demissão do Presidente boliviano Evo Morales.

auditoria da OEA que indicou fraude na eleição na Bolívia”, 8 de junho, <https://oglobo.globo.com/mundo/novo-estudo-contradiz-auditoria-da-oea-que-indicou-fraude-na-eleicao-na-bolivia-24468312>.

296 Patrick Gillespie (2021), “Mexican President Proposes Replacing OAS With New Institution”, Bloomberg, 25 de julho, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-07-25/mexican-president-proposes-replacing-oas-with-new-institution>.

297 Jean-Philippe Therien, Michel Fortmann e Guy Gosselin (1996), “The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism”, *Global Governance*, 2:2, pp. 215-239.

Esta posição axial tem sofrido uma erosão ao longo da última década. Assiste-se a um declínio no consenso normativo em torno de um modelo pan-americano de diplomacia e cooperação, com um grau considerável de fragmentação organizacional devido à criação de novas organizações. Ao mesmo tempo, a OEA está a passar por dificuldades internas decorrentes de uma combinação de problemas de financiamento e de liderança e falta de confiança na organização.

Apesar disto, a OEA mantém o seu estatuto de organização central dentro do hemisfério, embora esteja a passar por uma crise existencial, diplomática e política. As condições normativas e geopolíticas que durante décadas reforçaram a posição influente da organização nos assuntos interamericanos mudaram, e com ela, a influência hegemónica das instituições patrocinadas pelos EUA. A Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América (ALBA), a União das Nações Sul-Americanas (UNASUL) e a Comunidade dos Estados da América Latina e das Caraíbas (CELAC) conquistaram terreno à OEA²⁹⁸, reconstruindo as relações interamericanas, o que obrigou a OEA a redefinir a sua posição. O desafio não é meramente de uma política simbólica liderada por presidentes de esquerda que atacam a hegemonia norte-americana: a OEA enfrenta mudanças profundas nas coordenadas do poder regional, diplomacia e cooperação.

Apesar do elevado nível de polarização ideológica na região, a OEA ainda tem um núcleo central de apoiantes - entre cidadãos, sociedade civil e Estados-membros - que valorizam o seu papel numa série de áreas, desde a monitorização de eleições até à proteção dos direitos humanos. E não obstante as dúvidas sobre a sua eficácia, a OEA também mantém um reservatório de legitimidade na área da promoção e defesa da democracia.

A verdade é que o regionalismo latino-americano assenta em duas tendências opostas. Uma é a ideia de regionalismo hemisférico, ou pan-americanismo, abrangendo todo o hemisfério ocidental. A outra promoveu uma cooperação regional e uma integração económica entre os países da América Latina, como uma estratégia para o desenvolvimento, e envolveu uma série de iniciativas sub-regionais. Ambas as aproximações evitaram o supranacionalismo ao estilo da UE em favor do intergovernamentalismo. Ambas, de qualquer forma, estão também marcadas pelas diferentes visões dos EUA e dos Estados latino-americanos. Onde os EUA estiveram historicamente interessados na segurança do seu “quintal”, os latino-americanos viram a união como a forma mais efetiva de defender os seus interesses, incluindo a proteção contra o domínio dos EUA²⁹⁹.

298 Ou mesmo ao PROSUL (Fórum para o Progresso da América do Sul) - um fórum regional de diálogo (2019) e, em menor grau, a Aliança do Pacífico (2012). O PROSUL surgiu num momento de enfraquecimento da UNASUL, organismo que também tinha como propósito o diálogo e cooperação sul-americana. Ao contrário da UNASUL, que foi criada na altura em que os países tinham líderes predominantemente de esquerda, o PROSUL apresenta o cenário oposto, surgindo num momento de ascensão da direita na América Latina. É composto pela: Argentina, Brasil, Chile (que, entretanto, suscitou a sua retirada), Colômbia, Equador, Guiana, Paraguai e Peru. A Aliança do Pacífico é um bloco comercial latino-americano composto pelo Chile, Colômbia, México e Peru.

299 Gordon Mace and Louis Bélanger (1999), eds., *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*. Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

O regionalismo na América Latina teve desenvolvimentos importantes com o fim da Guerra Fria, dos conflitos na América Central e do conflito ideológico. Dá-se então uma segunda onda de regionalismo latino-americano que envolveu, tanto iniciativas hemisféricas, como esforços de integração sub-regionais.

As mutações político-ideológicas do continente sul-americano tiveram também repercussões no que aos projetos de integração diz respeito. As mudanças de orientação na política latino-americana incidiram sobre o modelo de integração centrado, não apenas na dimensão económica, mas que prevê também um projeto de integração política, com base nos objetivos de cooperação e desenvolvimento e de autonomização do sub-continente enquanto bloco político unificado, tal como Simón Bolívar e José Martí, os dois unificadores da América Latina, defendiam³⁰⁰.

Ao longo das últimas duas décadas, surgiram organizações com objetivos diferentes. Alguns procuraram contrariar a influência de Washington sobre a OEA, enquanto outras procuraram racionalizar a tomada de decisões. A Aliança Bolivariana para as Américas (ALBA) foi fundada em 2004 pelo falecido Presidente venezuelano, Hugo Chavez, e pelo Presidente cubano, Fidel Castro. Agrupa principalmente países da América Latina e das Caraíbas, incluindo Estados com uma ideologia principalmente de esquerda, como: Venezuela, Cuba, Nicarágua, Bolívia, Equador (retirou-se em 2018), bem como outros Estados das Caraíbas como Antígua e Barbuda, Dominica, Granada, São Cristóvão e Nevis, Santa Lúcia, São Vicente e Granadinas e Suriname. Pretende contrariar os acordos de comércio livre como a Área de Livre Comércio das Américas (ou ALCA), uma proposta de mercado comum para as Américas defendida pelos Estados Unidos durante a década de 1990. A sua influência diminuiu no contexto da desintegração económica e política da Venezuela.

A ideia de uma organização de integração que envolvesse todos os países da América do Sul partiu do então presidente brasileiro, Fernando Henrique Cardoso, em 2000³⁰¹. A atitude dos EUA, no pós-Guerra Fria, não deu espaço à criação de uma identidade sul-americana. A vontade de dotar a região de autonomia, resultou no surgimento da UNASUL em 2008³⁰². A União das Nações Sul-Americanas foi fundada em 2008, sendo considerada por muitos observadores como um meio para o Brasil fazer valer o seu poder na região. Trata-se de uma tentativa inédita de articulação política de todos os países da América do Sul, com ênfase na coordenação e cooperação política interestatal que difere dos esquemas de integração convencionais³⁰³. A organização mediou uma crise interna na Bolívia (2007) e no Equador (2010) e na Colômbia e na Venezuela, em 2009, e participou nas conversações lideradas pelo Vaticano, em 2016, entre o governo da Venezuela e os líderes da oposição. No entanto, ao completar 10 anos de existência, desmoronou-se após

300 Maria do Céu Pinto (2009), "A evolução do fenómeno da integração regional na América Latina - do pós-guerra fria à actualidade, *Lusíada* 2, p. 154.

301 Josette Altmann (2007), *Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones*, FLACSO, San Jose, p. 8.

302 Cristina S. Pecequilo (2012), *Manual do Candidato - Política Internacional*, Brasília: FUNAG, p. 235.

303 T. Nery (2016), "UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano", *Caderno CRH*, Salvador, 29, n. SPE 03, p. 67.

mais, em 2018, de metade dos seus Estados-membros terem suspenso o seu envolvimento³⁰⁴.

O Fórum para o Progresso da América do Sul (PROSUL) foi formado em março de 2019 pelos países que saíram da UNASUL³⁰⁵. A Venezuela foi o único Estado sul-americano não convidado a aderir. Os congressistas consideram-na como um substituto da UNASUL, centrado na cooperação socioeconómica, embora os analistas tenham questionado a utilidade do bloco e a sua capacidade de durar.

304 A Argentina, o Brasil, o Chile, a Colômbia, o Paraguai e o Peru.

305 AFP (2019), "América do Sul lança Prosul, novo bloco regional sem Venezuela", Estado de Minas, 22 de março, https://www.em.com.br/app/noticia/internacional/2019/03/22/interna_internacional,1040289/america-do-sul-lanca-prosul-novo-bloco-regional-sem-venezuela.shtml.

8. A Liga Árabe

8.1. Origens e criação

A Liga Árabe, também chamada Liga dos Estados Árabes (LAS), é uma organização regional de Estados árabes do Médio Oriente e de África, formada no Cairo a 22 de março de 1945, como consequência do movimento pan-árabe. Os sete Estados fundadores foram o Egito, a Síria, o Líbano, o Iraque, a Transjordânia (atual Jordânia), a Arábia Saudita e o Iémen³⁰⁶. Os outros membros são: Líbia (1953); Sudão (1956); Tunísia e Marrocos (1958); Kuwait (1961); Argélia (1962); Bahrain, Omã, Catar e Emirados Árabes Unidos (1971); Mauritânia (1973); Somália (1974); Organização de Libertação da Palestina (OLP; 1976); Djibuti (1977) e União das Comores (1993). A organização tem, atualmente, 22 membros, incluindo a Palestina, que a Liga considera um Estado independente. A sede da Liga Árabe é no Cairo.

O núcleo inicial de membros foram parte integrante do Império Otomano até ao final da I Guerra Mundial. A derrota de Istambul na I Guerra Mundial, levou às negociações de paz que, através do Tratado de Londres e de Sèvres (1920), consagraram o desmembramento do Império. Na Conferência de San Remo (1920), realizada pelo Conselho Supremo Aliado, foi determinada a criação de Mandatos da Sociedade das Nações atribuindo os territórios, anteriormente pertencentes ao Império Otomano, às potências vitoriosas, tal como acordado entre a França e o Reino Unido no Tratado de Versalhes (1919).

O Reino Unido recebeu os Mandatos da Palestina e do Iraque, enquanto que a França ganhou o controle sobre a Síria e o Líbano. Em linhas gerais, a conferência confirmou os termos do Acordo Sykes-Picot, um acordo secreto de 1916 entre o Reino Unido e a França, que estabeleceu a partilha da região entre as duas potências europeias, e da Declaração de Balfour, de 1917, pela qual o governo britânico assumira o compromisso de estabelecer um “lar” nacional judeu na Palestina. Esses Mandatos acabariam por aceder à independência nos anos 1930 e 1940.

Fundada em março de 1945, a Liga dos Estados Árabes (ou Liga Árabe) é uma confederação de vinte e duas nações árabes cuja missão ampla é melhorar a coordenação entre os seus membros em questões de interesse comum. A Liga foi fundada em resposta às preocupações sobre as divisões coloniais no pós-I Guerra, bem como à oposição à criação de um Estado judeu na Palestina. A Carta da Liga Árabe endossava o princípio de uma pátria árabe, no respeito da soberania de cada um dos Estados-membros. Os objetivos da Liga em 1945 eram fortalecer e coordenar os programas políticos, culturais, económicos e sociais dos seus membros e mediar disputas entre eles e/ou com terceiros.

A assinatura, a 13 de abril de 1950, de um acordo sobre defesa conjunta e cooperação económica também comprometeu os signatários a coordenar as medidas de defesa militar. Em 1950, as sete nações originais da Liga Árabe concluíram o Tratado de Defesa Conjunta e Cooperação Económica, ostensivamente para “consolidar as

³⁰⁶ De 1967 a 1990, houve dois Estados: o Iémen do Norte e o Iémen do Sul.

relações” entre os Estados-membros, “manter sua independência e seu patrimônio mútuo” e “cooperar para a realização da defesa mútua e a manutenção da segurança e da paz”, bem como “consolidar a estabilidade e a segurança”³⁰⁷. O Artigo 6.º desse tratado, prevê um Conselho de Defesa Conjunto, assistido por uma Comissão Militar Permanente nos termos do Artigo 5.º, para elaborar planos de defesa conjunta e a sua implementação. Pode, por maioria de dois terços dos votos, vincular os Estados Contratantes em relação às decisões de defesa conjunta³⁰⁸.

A Liga Árabe pretendia fortalecer os laços entre os membros e promover os interesses conjuntos de todas as nações árabes, mas há muito que é criticada pela sua desunião e má governança. Os críticos também acusam a organização de ser mais representativa dos regimes autocráticos do que dos cidadãos árabes.

O conceito de uma política árabe integrada, baseada na cultura partilhada e na experiência histórica, plasmada na Carta da Liga Árabe, data dos califados islâmicos criados pelos discípulos de Maomé. O Pan-arabismo moderno, ou Nacionalismo Árabe, surgiu em oposição ao domínio otomano e às tentativas, no século XIX, de impor a língua e a cultura turcas aos assuntos árabes. Durante a Primeira Guerra Mundial, o Xerife de Meca, Hussein bin Ali Al-Hashimi, liderou, em conjunto com as forças britânicas, uma revolta árabe contra os Turcos (1916-1918). O governo britânico garantiu aos árabes que o seu apoio na luta contra os Turcos seria recompensado com o estabelecimento de um Estado independente. No entanto, os Ingleses e Franceses negociaram, secretamente, um acordo - Sykes-Picot -, que traiu aquela promessa, dividindo os territórios árabes em duas esferas de influência.

Durante a Segunda Guerra Mundial, os britânicos, mais uma vez, prometeram “apoio incondicional”³⁰⁹ à unidade árabe. Inicialmente, a Liga foi formada com o objetivo de opor resistência, às potências do Eixo, o que foi estimulado por Londres. Os Britânicos precisavam do apoio árabe: num momento em que a posição estratégica britânica no Médio Oriente era particularmente sensível, o secretário de Relações Exteriores, Anthony Eden, reconheceu o movimento recém-desenvolvido pela União Árabe na declaração feita na Mansion House em maio de 1941³¹⁰. Encorajados pelas notícias, os líderes árabes iniciaram negociações para uma união pan-árabe que reforçaria o apoio aos palestinianos. O marco principal da sua criação foi a elaboração de uma carta redigida pelos países árabes – tendo como líder principal o Egito –, que estabelecia os princípios da sua organização, respeitando a soberania dos seus Estados-membros.

307 “Treaty of Joint Defense and Economic Cooperation between the States of the Arab League”, June 17, 1950, Yale Law School, The Avalon Project, https://avalon.law.yale.edu/20th_century/arabjoin.asp.

308 Ibid.

309 Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers, 1945, The Near East and Africa, Volume VIII, 890B.00/8-2945 – “Memorandum by the Director of the Office of Near Eastern and African Affairs (Henderson) to the Secretary of State”, Office of the Historian, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v08/d13>.

310 Majid Khadduri (1946), “Towards an Arab Union: The League of Arab States”, *The American Political Science Review*, 40:1, pp. 90-100

O processo culminou em 1944 com o Protocolo de Alexandria, documento que estabeleceu planos para a Liga Árabe. A consolidação da Liga, com os seus princípios e normas, só se deu no fim da Segunda Guerra. Em 1948, cinco nações da recém-formada organização regional, pegaram em armas contra o Estado de Israel após sua declaração de independência. O conflito marcou a primeira grande ação da Liga e a primeira de vários conflitos sangrentos entre as forças árabes e israelitas sobre a Palestina.

A Carta foi elaborada com o intuito de endossar o princípio de criar uma pátria árabe, respeitando a soberania de cada um dos Estados-membros. A Carta consiste em 20 artigos que definem os objetivos que a Liga Árabe e os seus órgãos devem alcançar e a forma das relações entre os Estados-membros. Pode ser alterada somente se aprovada pela maioria de dois terços dos 22 Estados-membros. Outros dois documentos foram elaborados com o intuito de complementar a Carta: o Tratado de Defesa Conjunta e Cooperação Económica (de 1950) e a Carta de Ação Económica Nacional (de 1980).

Quanto aos objetivos e missão, a Carta propõe uma série de objetivos: “A Liga tem como propósito o fortalecimento das relações entre os Estados Membros, a coordenação das suas políticas para alcançar a cooperação entre eles e para salvaguardar a sua independência e soberania; e uma preocupação geral com os assuntos e interesses dos países árabes. Tem também por finalidade a estreita cooperação dos Estados membros, dentro da devida consideração à Organização e às circunstâncias de cada Estado, nos seguintes assuntos: a) questões económicas e financeiras, incluindo comércio, alfândegas, moeda, agricultura e indústria; b) comunicações, incluindo caminhos-de-ferro, estradas, aviação, navegação, e correios e telégrafos; (c) assuntos culturais; (d) assuntos relacionados com a nacionalidade, passaportes, vistos, execução de sentenças e extradição; (e) questões de bem-estar social; (f) questões de saúde”³¹¹. Na Cimeira do Cairo de 1964, a Liga Árabe iniciou a criação de uma organização representando o povo palestino. O primeiro Conselho Nacional Palestino reuniu-se em Jerusalém Oriental a 29 de maio de 1964. A OLP foi fundada em junho de 1964 e, em 1976, foi aceite como membro da Liga Árabe. A sucessão de guerras no Médio Oriente no último meio século, da Guerra Árabe-Israelita de 1948, passando pela Guerra do Golfo em 1991 até à Guerra da Síria em 2011, causaram tensões na Liga e impediram-na de alcançar a coesão tão almejada.

8.2. Estrutura orgânica

As principais instituições da Liga Árabe são: o Conselho da Liga, o Conselho de Defesa Conjunta, o Conselho Económico e Social, os Comités e o Secretariado-Geral.

O Conselho da Liga é o órgão supremo. É composto por representantes dos Estados-membros que são, em geral os ministros dos Negócios Estrangeiros, os seus

³¹¹ Robert W. MacDonald (2015), *The League of Arab States: A Study in Dynamics of Regional Organization*, 1965, Princeton, NJ: Princeton University Press, pp. 319-320.

representantes ou delegados permanentes. Cada Estado tem direito a um voto no Conselho. Este órgão da Liga Árabe tem a particularidade de as decisões adotadas por maioria serem vinculativas apenas para os Estados que as aceitem.

O Conselho controla e coordena as atividades da Liga; supervisiona a implementação dos acordos aprovados pelos Estados-membros e nomeia o Secretário Geral. O Conselho pode decidir sobre a adesão de novos membros, bem como sobre a introdução de emendas à Carta. Deve também servir de mediador em caso de conflitos entre os membros.

O Conselho realiza duas reuniões anuais, uma em maio e outra em setembro. Podem ser convocadas sessões extraordinárias a pedido de, pelos menos, dois membros, podendo também ser realizadas sempre que as circunstâncias o exijam.

O Conselho Conjunto de Defesa foi criado após a assinatura, em 1950, do Tratado de Defesa Conjunta e Cooperação Económica. É composto pelos Ministros dos Negócios Estrangeiros e da Defesa de todos os Estados-membros.

O Conselho Económico e Social foi criado para substituir o Conselho Económico criado, após o Tratado, em junho de 1950. O seu objetivo é estabelecer os objetivos e promover os meios para o desenvolvimento económico e social do mundo árabe. Também coordena as atividades das agências especializadas criadas no âmbito da organização. Entre os mais importantes estão o Fundo Árabe para o Desenvolvimento Económico e Social; o Fundo Árabe de Assistência aos Países Árabes e Africanos; o Fundo Monetário Árabe; a Organização Árabe para o Desenvolvimento Agrícola; o Centro de Desenvolvimento Industrial para os Estados Árabes; o Banco Árabe para o Desenvolvimento Económico na África; o Conselho Árabe de Aviação Civil; a União Postal Árabe; a União Árabe de Telecomunicações; o Conselho Árabe do Trabalho e o Conselho para a Unidade Árabe.

Os comités da Liga enquadram-se em três categorias distintas:

- Comitês criados pelas principais instituições da Liga. Em cada Sessão Geral, o Conselho nomeia os Comitês de Negócios Estrangeiros, os Comitês Económicos, Comitês Sociais, etc. O tempo de vida desses Comitês está ligado ao cronograma da Sessão;
- Comitês “ad hoc”: responsáveis pela execução de tarefas específicas. São dissolvidos quando o seu mandato é cumprido;
- “Comitês Permanentes”: desempenham um papel crucial no trabalho da Liga. Estudam problemas dentro de sua esfera de competência e submetem as suas informações ao Conselho da Liga para aprovação. Existem Comitês Permanentes para assuntos políticos, sociais, saúde, cultura, económicos, informações, petróleo, finanças e administração.

O Secretariado Geral é a instituição da Liga responsável pela implementação das decisões tomadas pelo Conselho. É chefiado pelo Secretário-geral, com a assistência

de vários Secretário-Gerais Adjuntos. O Secretário-geral é eleito por uma maioria de dois terços dos membros, embora, na prática, seja sempre nomeado por unanimidade. O seu mandato é de cinco anos.

A Liga Árabe não tem mecanismos para obrigar os membros a cumprirem as suas resoluções, um vazio que levou os críticos a descrever a organização como uma “sociedade de debate glorificada”³¹². A Carta declara que as decisões tomadas por maioria “vinculam apenas os Estados que as aceitarem” (artigo VII)³¹³, o que põe em primeiro lugar a soberania nacional e limita a capacidade da Liga de tomar ações coletivas. Contudo, o mesmo artigo determina que as decisões do Conselho adotadas por unanimidade de votos sejam obrigatórias para todos os Estados-membros da Liga³¹⁴. Isto redundava em que muitas decisões não tenham, na realidade, nenhum efeito prático. Esta política limita a tomada de decisões e contribui para a ineficácia da Liga. Embora algumas ações sejam tomadas sob a égide da Liga, geralmente são executadas apenas por uma parte dos membros.

8.3. Evolução

Nos seus primeiros anos, a Liga Árabe concentrou-se principalmente no desenvolvimento de programas económicos, culturais e sociais. Em 1959, realizou o primeiro congresso árabe de petróleo e, em 1964, estabeleceu a Organização Educacional, Cultural e Científica da Liga Árabe (ALECSO - *Arab League Educational, Cultural and Scientific Organization*). Em 1964, apesar das objeções da Jordânia, a Liga concedeu o estatuto de observador à OLP como representante de todos os palestinianos.

Em 1948, Egito, Síria, Jordânia e Líbano invadiram Israel durante a Guerra da Independência (ou Guerra da Palestina de 1948/1949), bem como voluntários árabes que se juntaram às forças da Liga Árabe. Apesar dos acordos de armistício concluídos com Israel, as condições para uma paz sustentável nunca resultaram, especialmente à luz dos 400 000 Árabes palestinianos que fugiram de Israel para campos de refugiados no Líbano, Síria e Jordânia.

A Palestina tornou-se membro em 1974. A Carta tem um anexo sobre a questão da Palestina. Ela afirma a independência palestiniana e sublinha que “mesmo que os sinais externos dessa independência tenham permanecido ocultos como resultado de força maior”, um delegado árabe da Palestina deve “participar do trabalho [da Liga] até que este país desfrute de uma independência real”³¹⁵.

312 Jonathan Masters e Mohammed A. Sergie (2020), “Backgrounder: The Arab League”, CFR. 19 de fevereiro, <https://www.cfr.org/backgrounder/arab-league>.

313 “Charter of Arab League”, Refworld, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ab18.html>.

314 Raymond Hinnebush (2013), “Security Conceptions and Practices in the Middle East: The Case of the Arab League”, in Stephen Aris e Andreas Wenger, *Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices*, New York: Routledge p. 136.

315 “Treaty of Joint Defense and Economic Cooperation”.

Após a Segunda Guerra Mundial, o projeto pan-árabe teve o seu campeão mais carismático no líder egípcio, Gamal Abdel Nasser. Sob a liderança de Nasser, o Nacionalismo Árabe alcançou enorme popularidade. A ascensão de Nasser ao poder em 1952, no primeiro golpe militar do mundo árabe, foi vista como uma vitória contra o imperialismo ocidental e uma inspiração para outros Estados árabes. Ainda assim, sob o seu governo, o projeto pan-árabe sofreu vários contratemplos. A breve união política do Egito e da Síria, conhecida como República Árabe Unida, desfez-se após apenas três anos (1958-1961). O início da guerra civil no Líbano, em 1962, resvalou para uma desastrosa guerra por procuração de oito anos entre as forças apoiadas pelo Egito e pela Arábia Saudita.

Até a Palestina provou ser uma fonte de discórdia, pois os membros da Liga Árabe disputavam o controle da OLP: “A política árabe era mais caótica do que em qualquer ponto da história moderna. A revolução de Nasser prometeu unidade - mas gerou fragmentação e discórdia”³¹⁶. Um evento fundamental deste período foi a nacionalização egípcia do Canal de Suez em 1956. A crise que se seguiu, embora vista como uma vitória de Nasser no mundo árabe, convenceu a administração Eisenhower a exercer um papel proativo no Médio Oriente, o que projetou a polarização da Guerra Fria na região. Washington prestou assistência económica e militar, principalmente a Israel, para contrabalançar a ajuda soviética ao Egito, Iraque e Síria. Essa corrida armamentista culminou na Guerra dos Seis Dias (1967), uma derrota esmagadora para os exércitos árabes, que se traduziu na ocupação israelita dos remanescentes territórios da Palestina árabe. A derrota árabe, conhecida como *Nakba* ou “catástrofe”, foi um momento decisivo.

Contudo, vários desenvolvimentos internacionais críticos nas décadas seguintes expuseram os limites da solidariedade da Liga. O declínio dos impérios coloniais britânicos e franceses e o surgimento de uma Guerra Fria bipolar alteraram a arquitetura de poder na região. Os antagonismos inter-árabes, as implicações estratégicas do petróleo do Oriente Médio e a política dos EUA de contenção soviética criaram mais sementes de conflito para a recém-formada Liga.

A questão palestiniana tem sido um catalisador da ação árabe coletiva. A Liga enfatizou a importância da causa palestina em 1964 com o estabelecimento da OLP, cuja carta afirma que “a libertação da Palestina, do ponto de vista árabe, é um dever nacional”³¹⁷. Após a derrota de 1967, a Liga emitiu a Resolução de Cartum, frequentemente lembrada pelos seus três “nãos”: “sem paz com Israel, sem reconhecimento de Israel, sem negociações com o mesmo”³¹⁸. A Liga Árabe mantém um boicote oficial às mercadorias e empresas israelitas desde 1948, mas medir os efeitos da proibição é difícil devido à aplicação pouco rigorosa e aos fluxos comerciais limitados. Ainda assim, as políticas de exclusão da nação judaica foram aplicadas à risca ou de forma

316 Michael S. Doran (2011). “The Heirs of Nasser - Who Will Benefit From the Second Arab Revolution?”, *Foreign Affairs*, 90:3, pp. 17–25.

317 Priscilla Roberts (2017), *Arab-Israeli Conflict: A Documentary and Reference Guide* Santa Barbara, CA: Greenwood, 114.

318 Id., 108.

uniforme pelos Estados árabes. Essa postura, bem como as relações entre os Estados-membros, foram moldadas por fatores que incluíam ambições territoriais individuais, alianças da Guerra Fria em evolução e rivalidades entre árabes.

Na Cimeira de Beirute, a 28 de março de 2002, a Liga adotou a Iniciativa de Paz Árabe, um plano de paz de inspiração saudita para o conflito árabe-israelita. A iniciativa ofereceu a total normalização das relações com Israel exigindo, em troca, que Israel se retirasse de todos os territórios ocupados, incluindo dos Montes Golã, e reconhecendo um Estado palestino independente na Cisjordânia e na Faixa de Gaza com Jerusalém Oriental como sua capital, bem como uma “solução justa” para a questão dos refugiados palestinos com base na Resolução 194 da ONU (1948).

A Iniciativa de Paz foi novamente endossada em 2007 na Cimeira de Riade³¹⁹. Em julho de 2007, a Liga Árabe enviou a Israel uma missão, composta pelos ministros dos Negócios Estrangeiros da Jordânia e do Egito, para promover a iniciativa.

A organização teve oportunidades de desempenhar um papel diplomático significativo na pressão feita a favor do reconhecimento internacional do Estado da Palestina nas Nações Unidas. A 29 de novembro de 2012, a Assembleia Geral concedeu à Palestina o estatuto de Estado observador não-membro, através da Resolução da Assembleia Geral 67/19³²⁰.

Durante a guerra civil libanesa (1975-1990), a Liga Árabe teve um sucesso limitado tentando ajudar a negociar a paz, mas no final foram potências, como a Síria e a Arábia Saudita, que ajudaram a encerrar o conflito ao convocar o Acordo de Taif (1989). Embora o conflito estivesse sob os auspícios da Liga, a Arábia Saudita e a Síria foram as forças motrizes do acordo³²¹.

A Liga viu a sua reputação enfraquecida em três situações distintas. Em 1979, o Egito rompeu as fileiras do mundo árabe ao assinar o Tratado de Paz Israelo-Egípcio, o que resultou na sua expulsão da Liga e na mudança da sede do Cairo para Túnis. O Egito foi readmitido em 1989 e a sede acabaria por regressar ao Cairo um ano depois.

A invasão iraquiana do Kuwait em 1990 causou brechas ainda mais profundas, refletida no fato de quase todos os Estados árabes vizinhos (o Kuwait, o Catar e o Bahrein) terem concedido apoio logístico ou diplomático à campanha militar contra o Iraque na Guerra do Golfo. A invasão iraquiana do Kuwait em 1990 e o envolvimento posterior, a pedido da Arábia Saudita, de países ocidentais (principalmente os Estados Unidos) para libertar o Kuwait, causaram divisões profundas na Liga. Doze Estados árabes endossaram o envio de tropas estrangeiras para defender a Arábia Saudita, e todos, exceto os três acima referidos, tiveram algum grau de envolvimento militar na guerra. O único país que ficou ao lado do Iraque foi a Jordânia.

319 AFP (2007), “Arab Leaders Revive Middle East Peace Plan”, ABC News, 28 março, <https://www.abc.net.au/news/2007-03-29/arab-leaders-revive-middle-east-peace-plan/2228862>.

320 United Nations General Assembly (2019), A/RES/67/19, 67/19. Status of Palestine in the United Nations, 4 de dezembro.

321 William L. Cleveland (2018). *A History of the Modern Middle East*, Nova Iorque/Abingdon: Routledge, 395-398.

As revoltas árabes no Médio Oriente e Norte da África, iniciadas em finais de 2010, ofereceram à Liga uma oportunidade histórica para se redefinir. A Liga foi forçada a adaptar-se às mudanças repentinas no mundo árabe quando eclodiram protestos populares, conhecidos como Primavera Árabe, em vários países do Médio Oriente e Norte da África no final de 2010 e início de 2011. Em fevereiro de 2011, a Liga Árabe suspendeu a participação da Líbia, devido à repressão posta em prática para responder à revolta em várias zonas do país. Em março, apoiou a imposição de uma zona de exclusão aérea por parte do CSNU³²² para proteger os opositores do líder líbio, Muammar al-Qaddafi, dos ataques aéreos do regime. A participação da Líbia na Liga Árabe foi restabelecida em agosto, com a representação, após o derrube de Qaddafi, do Conselho Nacional de Transição (TNC). O Secretário-geral da Liga criticou os ataques militares da coligação, apesar de não ter oferecido uma alternativa³²³.

As divisões dentro da Liga afetou a sua coesão e capacidade de ajudar a transição política da Líbia, que declarou ter de ser pacífica e através de um processo negocial. A Liga apoiou o Acordo Político Líbio patrocinado pela ONU, assinado em Marrocos, em 2015, que deu origem ao actual Governo do Acordo Nacional (GAN) em Trípoli, que o General Khalifa Haftar tentou derrubar com a ajuda dos Emirados Árabes Unidos e do Egito. A Liga condenou as interferências estrangeiras nos assuntos da Líbia, especificamente pela Turquia (que apoia o GAN). É importante notar que a reunião se realizou sem consultar o GAN, que a boicotou. Não foi feita qualquer menção à interferência direta dos EAU e do Egito - para além da Rússia e da França - no apoio ao General Haftar. Na sua essência, as divisões dentro da Liga têm estado no centro do seu fracasso em ajudar um país membro como a Líbia a alcançar a estabilidade política que o seu povo tão desesperadamente merece.

Depois de apoiar o derrube de Qaddafi na Líbia, a Liga Árabe voltou a sua atenção para o conflito na Síria: suspendeu a participação da Síria, intermediou o malgrado acordo de paz com o regime do Presidente, Bashar al-Assad, e reuniu uma equipa de observadores para monitorar a implementação do seu plano. Em setembro de 2011 a Liga Árabe anunciou um plano de paz de 13 pontos destinado a pôr fim à sangrenta campanha de 10 meses contra manifestantes pacíficos e a iniciar uma era de reformas³²⁴. No início de novembro, o governo sírio anunciou a sua aceitação do plano de paz, que apelava a um cessar-fogo abrangente, à retirada das forças armadas sírias de áreas civis, à libertação dos prisioneiros e ao início de um “diálogo nacional”.

O governo sírio não cumpriu os termos do plano de paz. Em meados de novembro, a Síria foi suspensa da Liga³²⁵. A Liga também apelou aos Estados-membros para retirarem os seus embaixadores de Damasco e para imporem sanções económicas

³²² Alister Bull (2011), “U.S. Welcomes Arab League’s “Important Step” on Libya”, Reuters, 12 de março, <https://www.reuters.com/article/us-libya-usa-idUSTRE72A6EC20110312>; BBC (2011) “Arab League Backs Libya No-fly Zone”, 12 de março, <https://www.bbc.com/news/world-africa-12723554>.

³²³ Martin Beckford (2011). ‘Libya Attacks Criticized by Arab League, China, Russia, and India’, The Telegraph, 21 de março, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/africaandindianocean/Libya/8393950/Libya-attacks-criticised-by-Arab-League-China-Russia-and-India.html>.

³²⁴ Adrian Blomfield (2011), ‘Arab League Presents Syria Peace Plan to Bashar al-Assad’, The Telegraph, 11 de setembro, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/middleeast/syria/8755858/Arab-League-presents-Syria-peace-plan-to-Bashar-al-Asad.html>.

³²⁵ Aljazeera (2011), “Arab League Decides to Suspend Syria”, 13 de novembro, <https://www.aljazeera.com/news/2011/11/13/arab-league-decides-to-suspend-syria/>.

e políticas à Síria. Estas incluíam o congelamento de bens e restrições de viagem a altos funcionários do regime, proibição do financiamento árabe para projectos de desenvolvimento na Síria, e restrições nas transações com o banco central da Síria. Dois dos vizinhos árabes da Síria, Iraque e Líbano, recusaram-se a aplicar as sanções.

A 19 de dezembro de 2011, o governo sírio assinou um acordo que permitia o envio de observadores da Liga Árabe para a Síria³²⁶. Nos termos do acordo, os observadores estariam alegadamente “sob a proteção do governo sírio”, mas não seriam autorizados a visitar locais militares sensíveis. Os primeiros 60, de um total de 170 observadores, chegaram à Síria em finais de dezembro. A missão de observadores foi criticada tanto pela sua composição, como pelo seu mandato. Alguns afirmaram que, como os observadores estariam sob a proteção do governo sírio, não poderiam documentar eficazmente a violência; outros questionaram a nomeação de um general sudanês (com possíveis ligações ao conflito no Darfur) para chefiar a missão de observadores³²⁷.

Em 2011, frustrada com a falta de conformidade da Síria, a Liga apelou a Assad para que deixasse o cargo e solicitou uma resolução ao Conselho de Segurança da ONU para apoiar a proposta³²⁸. A Liga Árabe acabou por reconhecer a oposição síria como representante legítima do povo sírio. Contudo, alguns aliados do regime de Assad, incluindo o Iraque, o Líbano e a Argélia, bloquearam esse reconhecimento da oposição. Em 2018, alguns membros pediram que a Síria fosse readmitida à Liga, apesar da sobrevivência do regime de Assad, mas tal medida exigiria um consenso que não foi possível.

Mais recentemente, outra questão que dividiu a Liga diz respeito aos acordos de normalização das relações de quatro Estados árabes com Israel. Em fevereiro de 2020, a Liga denunciou o plano de paz no Médio Oriente apresentado pelo governo do presidente dos EUA, Donald J. Trump, dizendo que “não atende aos direitos e aspirações mínimos do povo palestino”³²⁹. O plano, apelidado por Trump como o “acordo do século”, foi apresentado em janeiro de 2020 após ter sido negociado com Israel, mas sem qualquer contributo dos palestinianos, que tinham cortado todos os laços com a administração Trump após a sua decisão de 2017 de reconhecer Jerusalém como a capital de Israel.

326 Associated Press (2011), “Syria Signs Deal to Allow Arab League Observers into Country”, The Telegraph, 19 de dezembro, <https://www.theguardian.com/world/2011/dec/19/syria-to-admit-arab-league-observers>.

327 France24 (2011); ‘Sudanese General’s Past Casts Shadow on Arab League Mission’, 26 de dezembro, <http://www.france24.com/en/20111226-syria-arab-league-observers-mission-chief-sudanese-general-al-dabi-uncertain-past>; Al-Arabiya News (2011), “U.S. Skeptical of Syrian Agreement on Monitors; Opposition Criticizes “New Tactic”, 20 de dezembro, <http://english.alarabiya.net/articles/2011/12/20/183517.html>; “International Responses to the Syrian Uprising: March 2011–June 2012”, https://www.aph.gov.au/About_Parliament/Parliamentary_Departments/Parliamentary_Library/pubs/BN/2012-2013/SyrianUprising#_Toc329938361.

328 Al-Arabiya News (2012), “Syria Rejects Arab League Plan for Power Transition; Opposition Welcomes Initiative”, 23 de janeiro, <http://www.alarabiya.net/articles/2012/01/23/189957.html>; Liz Sly (2012), “Assad’s Government Rejects Arab League Calls for Him to Step Down”, The Washington Post, 23 de janeiro, https://www.washingtonpost.com/world/assads-government-rejects-arab-league-calls-for-him-to-step-down/2012/01/23/gIQAfZxyKQ_story.html.

329 Aljazeera (2020), “Arab League Rejects Trump’s Middle East Plan”, 1 de fevereiro, <https://www.aljazeera.com/news/2020/2/1/arab-league-rejects-trumps-middle-east-plan>.

O plano previa a anexação israelita de grandes extensões da Cisjordânia, incluindo colonatos hebraicos ilegais e o Vale do Jordão, dando a Israel uma fronteira oriental permanente ao longo do rio Jordão. Vários membros da Liga pareciam apoiar tacitamente o plano: os embaixadores do Bahrein, Omã e Emirados Árabes Unidos assistiram à inauguração do plano e os líderes do Egito e da Arábia Saudita elogiaram os esforços de Trump³³⁰. Em agosto de 2020, os EAU e o Bahrein assinaram os chamados Acordos de Abraão, assim denominados para enfatizar a origem partilhada da crença entre o judaísmo e o islamismo, ambas religiões abraâmicas assentes no culto monoteísta do Deus de Abraão. A declaração³³¹ marcou a primeira normalização pública das relações entre um país árabe e Israel desde os Acordos de Camp David com o Egito, em 1979, e com a Jordânia, em 1994. A 23 de outubro, Israel e Sudão acordaram normalizar os laços, fazendo do Sudão o terceiro país árabe a pôr de lado a hostilidade face a Israel. Em dezembro, Israel e Marrocos concordaram em normalizar as suas relações. Em troca, os Estados Unidos reconheceram a reivindicação de Marrocos sobre o Sahara Ocidental, o que levou à rutura das relações entre Marrocos e a Argélia³³².

Os acordos de normalização representam o avanço mais significativo no conflito israelo-árabe desde os anos 1990. Outros estados do Golfo frustraram um projeto de resolução palestino que visa impedir a normalização entre Israel e os países árabes. Na reunião ministerial da Liga Árabe, em setembro de 2020, não foi possível adotar um projecto palestino condenando o acordo de normalização EAU-Israel. Os palestinos, que classificaram os acordos de “traição”, tentaram que o Conselho de Liga Árabe, sob a presidência palestina, emitisse uma declaração rejeitando o pacto dos Emirados Árabes Unidos, mas contaram com a oposição dos Emirados, da Jordânia, de Omã e do Bahrein³³³. Este anunciou, dois dias depois, um acordo semelhante.

Os acordos entre Israel e aqueles dois países árabes foram considerados pelo representante palestino como uma “flagrante violação das decisões das cimeiras árabes relativas à Iniciativa de Paz Árabe”³³⁴, de 2002, que propunha a Israel a normalização de relações em troca de um acordo de paz com os palestinos. A Autoridade Palestiniana acusou os Emirados e o Bahrein de violar os termos da Iniciativa de Paz Árabe ao concordar em normalizar as relações com Israel em troca de nada³³⁵.

330 Ibidem.

331 Seán Federico-O’Murchú (2020), “Read the Full Statement by the US, Israel and UAE on Normalizing Israel-UAE Relations”, 13 de agosto, <https://edition.cnn.com/2020/08/13/middleeast/mideast-trump-full-statement-uae-israel-intl/index.html>.

332 Souhail Karam (2021), “Algeria Cuts Diplomatic Ties with Morocco as Tensions Build”, Bloomberg, 24 de agosto, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2021-08-24/algeria-severs-diplomatic-ties-with-morocco-minister-says>.

333 Lusa (2020), “Liga Árabe: Palestina renuncia à presidência da atual sessão do Conselho”, Mundo ao minuto, 22 de setembro, <https://www.noticiasao minuto.com/mundo/1589263/liga-arabe-palestina-renuncia-a-presidencia-da-actual-sessao-do-conselho>.

334 Ibid.

335 The Jerusalem Post (2020), “Palestinian Rejectionism of the UAE-Bahrain-Israel Deal and Peace”, 12 de setembro, <https://www.jpost.com/opinion/palestinian-rejectionism-of-the-uae-bahrain-israel-deal-and-peace-642165>; The Jerusalem Post (2020), “Palestinians strongly condemn Israel-Bahrain deal, withdraw ambassador”, 12 de setembro, <https://www.jpost.com/middle-east/palestinians-strongly-condemn-israel-bahrain-deal-withdraw-ambassador-641976>.

Até agora os países árabes condicionavam a normalização de relações com Israel ao fim da ocupação dos territórios palestinos pelo Estado hebreu e ao estabelecimento de um Estado da Palestina, pelo que o consenso regional foi rompido pelos acordos patrocinados pelos Estados Unidos³³⁶. O acordo foi rejeitado pelos palestinos, assim como pelo Irão e pela Turquia.

O facto de a Liga Árabe se ter recusado a condenar os acordos também frustrou os palestinos, subentendendo-se que outros países do Golfo Pérsico, como Omã, ou mesmo a Arábia Saudita, podem, no futuro, trilhar o mesmo caminho. Aliás, é certo que os EAU e o Bahrein só decidiram aceitar o acordo com Israel por contarem com a anuência da Arábia Saudita, potência regional com muita influência sobre ambos os países. O Primeiro-Ministro palestino, Mohammed Ishtayeh, disse que o seu governo apresentaria uma recomendação ao Presidente, Mahmoud Abbas, para reconsiderar as relações com a Liga Árabe, depois de dois dos membros do organismo terem concordado em normalizar as relações com Israel. Afirmou: “A Liga Árabe tornou-se um símbolo da inação árabe”³³⁷.

8.4. Conclusão

A governança da Liga Árabe baseia-se na dualidade entre instituições com aspirações supranacionais vs a soberania dos Estados-membros. A preservação dos Estados, em detrimento de uma federação, prende-se com a preferência natural das elites dominantes em manter o seu poder e independência na tomada de decisões. Esse sistema, de acordo com Barnett³³⁸, é composto por duas instituições que se sobrepõem: o Pan-arabismo e a soberania estatal. Essas atribuem papéis diferentes a cada um dos membros da Liga Árabe, pois enquanto a soberania proíbe a interferência nos assuntos domésticos dos Estados árabes, o pan-arabismo não só o permite, como também nega a distinção entre a esfera interna e a internacional dentro do “sistema árabe” de Estados. Assim, a tensão existente entre as instituições do Nacionalismo Árabe e soberania estatal, bem como a falta de capacidade da Liga Árabe para lidar com essa questão, explica os baixos níveis de institucionalização do sistema árabe de Estados e a possibilidade de uma integração política no mundo árabe.

Apesar de ser composta por uma população mais uniforme, em termos culturais, religiosos e até linguísticos, se comparada com outras partes do mundo, a integração entre os povos e Estados árabes nunca passou do plano teórico e tornou-se uma meta inatingível. Desde a formação do sistema árabe de Estados, na esteira do

336 Middle East Eye (2020), “Palestinian Leaders to Reconsider Relations with Arab League”, 14 de setembro, <https://www.middleeasteye.net/news/palestinians-arab-league-reconsider-relations>.

337 Dan Ephron, 2020, “How Arab Ties with Israel Became the Middle East’s New Normal Foreign Policy”, *Foreign Policy*, 21 de dezembro, <https://foreignpolicy.com/2020/12/21/arab-ties-israel-diplomacy-normalization-middle-east/>.

338 Michael N. Barnett (1999), *Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order*, Nova Iorque: Columbia University Press.

processo de descolonização, a retórica nacionalista árabe, ou pan-árabe, tem sido o pano de fundo relativamente ao qual as relações políticas intra-árabes se desenvolveram. A crença básica que subjaz ao discurso pan-árabe é a de que todos os Árabes, como uma “comunidade imaginada”³³⁹, compartilham a mesma língua, cultura e história, e que, por isso, deveriam unir-se num único Estado-nação, sob um governo central, formando a tão sonhada “Grande Nação Árabe”. Tal deve-se ao facto de a maioria dos Estados-membros não manifestar vontade de renunciar à sua soberania, de abrir fronteiras a pessoas e bens ou de cooperar em questões políticas regionais. Em muitas ocasiões, os Estados árabes minaram a soberania uns dos outros e não conseguiram uma ampla cooperação em muitos assuntos mencionados na Carta. Apesar de proibir os membros de recorrer à força, os Estados-membros usaram a força contra os interesses uns dos outros em muitas ocasiões. O Egito interveio no Líbano durante a década de 1960, a Síria ocupou o Líbano entre 1976 e 2005, o Iraque invadiu o Kuwait em 1990 e desde 1975, Marrocos, Argélia e Mauritânia usaram a força uns contra os outros no conflito do Saara Ocidental.

Além disso, a ausência de vontade de partilhar as riquezas dos países mais ricos com os mais pobres em nome do Nacionalismo Árabe, os conflitos entre os governantes árabes e a influência de potências externas que se opõem à unidade árabe, podem ser vistos como obstáculos a uma integração mais profunda da Liga. A organização também foi enfraquecida pelas dissensões internas, especialmente atinentes à questão de Israel e dos palestinianos.

Embora tenha alcançado um consenso notável sobre a Iniciativa de Paz Árabe, patrocinada pela Arábia Saudita, em 2002, que tentou resolver o conflito árabe-israelita, a Liga não conseguiu coordenar a sua política, tanto na Guerra do Golfo de 1990-1991, quanto durante a Guerra do Iraque de 2003. Alguns observadores elogiam as ações da Liga durante os motins que sacudiram a Líbia em 2011, onde apoiou a expulsão de Muammar al-Qaddafi, mas outros criticam a sua diplomacia fracassada na Síria e a sua resposta fraturada à ascensão do autoproclamado Estado Islâmico. As tensões entre muçulmanos sunitas e xiitas aumentaram as divisões entre os países árabes, que se agravaram após o surgimento do autoproclamado Estado Islâmico no Iraque. Embora a Liga Árabe tenha condenado o Estado Islâmico, e potências sunitas como Jordânia, Catar, Arábia Saudita e EAU, tenham participado na campanha aérea contra aquela organização terrorista, a Liga, como um todo, fez pouco para ajudar o governo iraquiano xiita.

Muitos analistas esperam que a Liga continue a lutar para coordenar uma abordagem comum aos desafios mais prementes da região. Outros esperam que ela possa transformar-se numa organização pan-árabe indispensável e unificadora. Marwan Bishara, da al-Jazeera, escreveu: “Os 400 milhões de Árabes que compartilham a mesma geografia e a mesma história, amarga e doce; um povo que adora o mesmo Deus e partilha o mesmo orgulho num passado glorioso; um povo que escreve com o mesmo alfabeto, lê os mesmos livros, recita a mesma poesia e canta as mesmas letras

³³⁹ Benedict Anderson (2016), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*, Londres/Nova Iorque.

- merecem pelo menos uma instituição em funcionamento que realmente represente a sua vontade coletiva”³⁴⁰.

A Liga Árabe continua a lutar com a desunião e disfunção, e os críticos questionam se a organização tem relevância na sua forma atual. Muitos analistas dizem que as divisões sectárias e as rivalidades de poder entre os membros continuarão a prejudicar a Liga.

³⁴⁰ Marwan Bishara (2019), “The Summit of Decline: In Defence of an Arab league”, Aljazeera, 1 de abril, <https://www.aljazeera.com/opinions/2019/4/1/the-summit-of-decline-in-defence-of-an-arab-league/>.

9. A Organização para a Cooperação de Xangai

9.1. Origens e criação

A Organização para a Cooperação de Shangai tem a sua origem nos “Cinco de Xangai”, criado a 26 de abril de 1996 com a assinatura, em Xangai, do Tratado de Aprofundamento da Confiança Militar nas regiões de fronteira entre o Cazaquistão, China, Quirguistão, Rússia e Tajiquistão.

Com a admissão do Uzbequistão, em junho de 2001, o grupo passou a ser “Xangai 6”. A 16 de julho de 2001, a Rússia e a China, dois países líderes da organização, assinaram o Tratado de Boa Vizinhança e Cooperação Amigável. A Declaração da criação da Organização de Cooperação de Xangai, elogiando o papel desempenhado pelo mecanismo dos Cinco de Xangai, teve como objetivo elevar a cooperação, transformando-a numa organização internacional³⁴¹. A respetiva carta foi assinada em 2002, em São Petersburgo³⁴². A 9 de junho de 2017 a Índia e o Paquistão tornaram-se membros oficiais de pleno direito, após processos de admissão iniciados em 2010 e 2006, respetivamente³⁴³.

A 17 de setembro de 2021 o Irão começou o processo para se tornar o 9.º membro da organização, após ter sido observador desde 2005. O território total dos Estados-membros da organização excede 35 milhões de km², ou seja, 60% do território da Eurásia. A população total dos países é de aproximadamente 3,4 mil milhões de pessoas, isto é, metade da população mundial.

Os princípios consagrados na Carta afirmam:

- o respeito mútuo pela soberania, independência e integridade territorial dos Estados-membros, a inviolabilidade das fronteiras dos Estados, a não-agressão, a não-interferência nos assuntos internos, o não recurso ou ameaça de uso da força nas relações internacionais, e a abstenção da procura de superioridade militar unilateral em áreas adjacentes;
- a igualdade de todos os Estados-membros, a procura de posições comuns na base do entendimento e respeito mútuo pelas opiniões uns dos outros;
- a implementação gradual de atividades conjuntas em áreas de mútuo interesse;
- a resolução pacífica de disputas entre os membros;
- a prevenção de qualquer ato ilegítimo contra os princípios da organização;
- a implementação das obrigações originárias da Carta ou de outros documentos adotados em boa fé no âmbito da organização³⁴⁴.

341 SCO (2001), “Declaration on the Establishment of the Shanghai Cooperation Organization”, <http://eng.sectsco.org/search/?query=>.

342 SCO (2002), “Charter of the Shanghai Cooperation Organization”, 7 de junho, <http://eng.sectsco.org/documents/20020607/202991.html>.

343 A. V. Lukin (2015), “Shanghai Cooperation Organisation: Looking for a New Role”, *Russia in Global Affairs*, 10 de julho, <https://eng.globalaffairs.ru/articles/shanghai-cooperation-organization-looking-for-a-new-role/>.

344 “Shanghai Cooperation Organisation Charter”, <http://eng.sectsco.org/load/203013/>.

Os objetivos da organização são:

- fortalecer a confiança mútua e o espírito de boa vizinhança;
- combater o terrorismo, o separatismo e o extremismo, assim como o tráfico de armas e narcóticos, outros tipos de atividade criminosa transnacional e a migração ilegal;
- realizar uma cooperação efetiva nas seguintes áreas: política, comércio, economia, investigação, tecnologia, cultura, educação, energia, transporte, turismo, proteção ambiental, entre outras;
- facilitar o crescimento económico equilibrado e abrangente, assim como o desenvolvimento social e cultural através da melhoria das condições de vida;
- coordenar abordagens que visem a integração na economia global;
- manter e assegurar a paz, a segurança e a estabilidade da região;
- promover uma nova ordem política e económica internacional que seja democrática, racional e justa;
- promover os direitos humanos e as liberdades fundamentais;
- manter e desenvolver relações com outros Estados e organizações internacionais;
- cooperar na prevenção de conflitos internacionais e na sua resolução pacífica;
- procurar soluções para os problemas que surgirão no século XXI³⁴⁵.

9.2. Estrutura orgânica

O Conselho de Chefes de Estado é o órgão supremo. Tem reuniões anuais e determina as prioridades e define as áreas de atividade; decide sobre as questões fundamentais do funcionamento interno e da interação com outros Estados e organizações internacionais.

O Conselho de Chefes de Governo reúne duas vezes por ano. Este órgão aprova o orçamento e decide sobre as principais questões económicas. O Conselho dos Ministros de Negócios Estrangeiros prepara as reuniões do Conselho dos Chefes de Governo e presta consultadoria em questões internacionais. Neste sentido, reúne um mês antes das reuniões do Conselho de Chefes de Governo. Faz declarações em nome da Organização. O Presidente do Conselho dos Ministros de Negócios Estrangeiros representa a organização nos seus contactos externos.

345 Id.

Os encontros dos Chefes de Ministérios e/ou Agências funcionam na base de grupos de trabalho fixos ou *ad hoc* e reúne em função das decisões do Conselho de Chefes de Estado e de Chefes de Governo.

O Conselho de Coordenadores Nacionais coordena e dirige as atividades quotidianas da organização. O presidente do Conselho de Coordenadores Nacionais também pode representar a organização nos seus contactos externos. Reúne pelo menos três vezes ao ano.

O Comité da Estrutura Regional Antiterrorismo (RATS) é um órgão permanente da organização, com sede em Tashkent, Uzbequistão.

O Secretariado localiza-se em Pequim. O Secretário-geral é nomeado pelo Conselho dos Ministros dos Negócios Estrangeiros e designado pelo Conselho dos Chefes de Estado.

As decisões nos diversos órgãos são adotadas por consenso (sem recorrer à votação). Os Estados que não concordem podem fazer *opt-out* sem prejuízo de aderirem mais tarde.

9.3. Evolução

De uma forma geral a organização e o seu desenvolvimento são vistos de formas diferentes, em função dos países. Existem múltiplos interesses políticos e económicos em jogo que dificultam a análise da organização. Alguns autores descrevem uma clara predominância da China, outros enfatizam sobretudo o papel da Rússia e outros ainda salientam o carácter anti-ocidental e anti-EUA³⁴⁶.

Se por um lado existem semelhanças significativas entre os países, quer em termos de identidade e de história, como em termos de política externa e de prioridades económicas, também existem claras assimetrias que dificultam e, em muitos casos, impedem mesmo, a realização do pleno potencial da organização. Por exemplo, se todos os países envolvidos se opõem à hegemonia norte-americana e a uma ordem mundial unipolar, alguns, como o Irão, assumem-no abertamente. Por outro lado, os Estados na Ásia Central, partilham entre si a valorização da independência recém-adquirida e pretendem mantê-la, tanto em relação à Rússia, como à China³⁴⁷, e não estão dispostos a virar as costas ao Ocidente de forma tão radical.

As tensões históricas entre os membros são muitas, desde a Índia e o Paquistão, à Índia e China, ao Irão e ao Paquistão³⁴⁸. Existem ainda diversos conflitos nos

346 T. Dadabaev (2014), "Shanghai Cooperation Organization (SCO) Regional Identity Formation from the Perspective of the Central Asia States", *Journal of Contemporary China*, 23:85.

347 Dadabaev, op. cit.

348 N. Norling e N. Swanström (2007), "The Shanghai Cooperation Organization, Trade, and the Roles of Iran, India and Pakistan", *Central Asian Survey*, 26:3.

Estados-membros mais pequenos, sobretudo com a China, que tendem a ser ignorados³⁴⁹. A situação económica destes contrasta claramente com a da China e da Rússia, ambos países que procuram manter e aumentar a sua influência na região.

Os Estados-membros têm diferentes prioridades e a falta de vontade política tem vindo a restringir severamente o grande potencial que a organização tem, uma vez que tem servido sobretudo como fórum que promove acordos bilaterais (que não deixam de ser significativos). As disputas entre os diversos membros têm, até à data, sido postas de parte devido a estes acordos bilaterais. Contudo, eles podem explicar o facto da organização não ser promotora de acordos multilaterais.

Apesar de todas as dificuldades apontadas, o que é certo é que a Índia, o Paquistão e, agora, o Irão se tornaram parte da organização e trazem um peso muito significativo para a mesma – tanto a nível de percentagem de população mundial, como de peso económico e de recursos energéticos - o que pode ter repercussões preocupantes para o Ocidente. Na quinta cimeira da organização, em Astana, Cazaquistão, com representantes de quatro novos Estados-membros, o presidente cazaco afirmou: “Os líderes dos Estados sentados nesta mesa de negociações representam metade da humanidade”³⁵⁰. Dadabaev atribui este sucesso à abordagem funcionalista da organização que permite compartimentalizar disputas e conflitos referentes a determinada área, e avançar a cooperação noutras, mas alertou para a necessidade de solidificar uma identidade regional de forma a permitir a continuação dessa cooperação para tornar a organização maior e ativa em mais áreas³⁵¹.

A segurança é a principal área na organização, o que vem já dos seus primórdios, do grupo “Shanghai 5”, cuja principal preocupação foi o estabelecimento das fronteiras na Ásia Central após a queda da URSS³⁵². Já a organização, em si, resulta, tal como outras organizações e grupos, como os BRICS ou a ASEAN, de uma tentativa de furtar-se a uma ordem mundial unipolar após a queda da URSS. A organização atua, desde o início, numa vasta gama de áreas, sendo a defesa e segurança regionais uma das mais importantes e também a mais desenvolvida³⁵³. A organização adotou um slogan político da República Popular da China definindo os “três males” - terrorismo, separatismo e extremismo religioso³⁵⁴. Embora a organização não seja um bloco ou aliança militar, a sua preocupação com o terrorismo, extremismo e separatismo é um dos principais eixos da sua ação e decorre de uma evolução lógica da preocupação

³⁴⁹ Dadabaev, op. cit.

³⁵⁰ Richard Pomfret (2019), *The Central Asian Economies in the Twenty-First Century: Paving a New Silk Road*, Princeton/Oxford, NJ: Princeton University Press, p. 213.

³⁵¹ Dadabaev, op. cit.

³⁵² W. Song (2014), “Interests, Power and China’s Difficult Game in the Shanghai Cooperation Organization (SCO)”, *Journal of Contemporary China*, 23:85.

³⁵³ Lukin, op. cit.

³⁵⁴ A frase refere-se a operações antiterroristas declaradas empreendidas pela China, repúblicas da Ásia Central e Rússia, principalmente as relacionadas com a província chinesa de população muçulmana de Xinjiang. V. Stephen Aris (2009), “The Shanghai Cooperation Organisation: ‘Tackling the Three Evils’: A Regional Response to Non-Traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?”, *Europe-Asia Studies*, 61:3, pp. 457-482.

com a definição e segurança das fronteiras. Foi exacerbada pelos ataques terroristas de 11 de setembro nos EUA e pela campanha norte-americana de luta contra o terrorismo que se seguiu e que veio perturbar o equilíbrio geoestratégico na região³⁵⁵.

A organização dispõe de um organismo central permanente - a Estrutura Regional Anti-Terrorista (RATS). A organização acredita que, sob a coordenação da RATS, as autoridades dos Estados-membros da organização conseguiram evitar ataques e crimes de natureza terrorista e extremista, neutralizaram campos de treino de terroristas e detiveram e condenaram membros de organizações terroristas internacionais.

A organização faz frente ao que considera ser a crescente ameaça do extremismo com vários instrumentos jurídicos como a Convenção de Combate ao Extremismo, adotada em 2017³⁵⁶. Este documento reforça o quadro jurídico internacional para combater os desafios e ameaças emergentes, juntamente com a Convenção de Xangai de Combate ao Terrorismo, Separatismo e Extremismo, a Convenção da Organização de Cooperação de Xangai contra o Terrorismo (2009), e o Programa dos Estados-membros da organização para 2016-2018 sobre Cooperação no Combate ao Terrorismo, Separatismo e Extremismo³⁵⁷. A organização também tem centrado a sua atenção na propagação da ideologia e propaganda extremista, incluindo a justificação pública do terrorismo como meio de incitamento à prática de actos terroristas. Os Estados-membros da organização também pretendem intensificar a sua colaboração na luta contra as atividades de indivíduos e organizações relacionadas com o recrutamento, treino e utilização de terroristas e propaganda, bem como a justificação ou financiamento de atos terroristas.

A organização organiza anualmente manobras de treino anti-terrorista programadas, incluindo os exercícios "Missão de Paz". A China e os seus parceiros da Ásia Central irão reforçar a cooperação no combate aos "Três Males" no futuro para salvaguardar a paz e a estabilidade regional após a retirada das tropas militares dos EUA do Afeganistão, a mesma poderia tornar-se um terreno fértil para esses males.

Alguns analistas veem a organização como uma resposta à NATO, ainda que ambas as organizações sejam profundamente diferentes, tanto na sua natureza como nos seus objetivos. De qualquer modo, se são valores e perspetivas ocidentais que orientam e unem os membros da NATO, são visões, nunca declaradamente, mas implicitamente, anti-ocidentais que unem os membros da organização³⁵⁸. Ainda assim, o facto dessas

355 V. "Information on Regional Anti-Terrorist Structure of Shanghai Cooperation Organization" <https://web.archive.org/web/20081211154326/http://www.sectscsco.org/fk-03.html> e Song (2014).

356 "Shanghai Convention on Combating Terrorism, Separatism and Extremism" (15 de junho de 2001), Refworld, <https://www.refworld.org/docid/49f5d9f2.html>.

357 R. Alimov (s.d.), "The Role of the Shanghai Cooperation Organization in Counteracting Threats to Peace and Security", UN Chronicle, <https://www.un.org/en/chronicle/article/role-shanghai-cooperation-organization-counteracting-threats-peace-and-security>. V. também o "Acordo de Cooperação para a Identificação e Bloqueio dos Canais de Penetração no Território dos Estados Membros da OCS de Pessoas Envolvidas em Atividades Terroristas, Separatistas e Extremistas" (2006), bem como o "Acordo sobre Cooperação e Interação dos Estados-membros da OCS em Questões Fronteiriças" (2015).

358 M. Mousavi e R. Khodaei (2013), "Iran and the Shanghai Cooperation Organization", *Iranian Review of Foreign Affairs*, 4:1, pp. 185-210.

posições não serem defendidas abertamente pela maior parte dos Estados-membros da organização, impede a cooperação em matéria de segurança uma vez que estes Estados não querem pôr em risco a sua relação com o Ocidente ou com os EUA³⁵⁹.

Ao nível da segurança, a existência da Organização do Tratado de Segurança Coletiva (CSTO, 2002) que reúne a Arménia, o Quirguistão, o Tadjiquistão, o Cazaquistão, o Uzbequistão e a Rússia numa verdadeira aliança militar, assim como o óbvio desejo da Rússia de manter o máximo de influência na região, impedem o aprofundamento da cooperação no âmbito da organização³⁶⁰.

Song³⁶¹ defende que no seu todo a organização é maioritariamente influenciada e dirigida pela China, desde logo pela assimetria de poder entre este país e os restantes membros da organização. Contudo até os observadores mais cautelosos afirmam que, na frente económica, a China tem sido o Estado-membro mais ativo, mas com sucesso muito limitado. Aliado à pretensão inicial da Rússia de fazer desta organização sobretudo uma organização política e ideológica, este fator explica o lento desenvolvimento e a pouca relevância da organização nos seus anos iniciais, pelo menos do ponto de vista ocidental³⁶². O fraco desempenho da organização a nível económico pode ser justificado também pela elevada assimetria dos seus membros: entre uma das principais economias mundiais (a China) e países da Ásia Central que não têm sequer a capacidade financeira para pagar as quotas³⁶³. Esta assimetria também faz com que as questões económicas sejam tratadas bilateralmente e, em geral, univocamente. Para além disso, tal como a CSTO a nível da segurança, a existência de outras organizações, no caso a União Económica Eurasiática³⁶⁴, dificulta a cooperação no âmbito da organização³⁶⁵.

Para a China, a organização representa novos mercados para onde escoar a sua produção e uma fonte de recursos energéticos. Contudo, para a Rússia estas pretensões chinesas apenas tornam mais frágil a sua posição dominante na região, daí a sua reticência³⁶⁶. Por outro lado, a Rússia pode beneficiar da complementaridade de recursos e necessidades que se verificam na região³⁶⁷. O mesmo se pode dizer dos restantes Estados-membros, os quais, ainda que receosos de comprometerem a sua posição em relação aos EUA, e de ficarem dependentes da China, retiram vantagens da cooperação económica com os seus vizinhos.

359 Song, op. cit.

360 Id.

361 Id.

362 M. Brummer (2007), "The Shanghai Cooperation Organization and Iran: a power-full union". *Journal of International Affairs*, 60:2, 185-198; Dadabaev, op. cit.

363 Mousavi e Khodaei, op. cit.

364 É uma união económica dos Estados do norte da Eurásia que visa o aprofundamento da integração económica e política. Foi criada em 2014 com a Bielorrússia, Cazaquistão e Rússia e posterior adesão da Arménia e Quirguistão.

365 Song, op. cit.

366 Song, op. cit.

367 Norling e Swanström, op. cit.

A expansão da organização, não só com a admissão da Índia e do Paquistão, bem como, em 2021, do Irão, pode ter vindo a mudar essa situação³⁶⁸. Quando os três países eram apenas observadores, deram-se alguns passos importantes para uma maior e melhor cooperação regional, ainda que sobretudo a nível bilateral³⁶⁹. Este processo deverá ser aprofundado com a entrada destes países como membros plenos da organização. A admissão do Irão em particular é muito importante para o setor dos transportes e do comércio, e para a iniciativa chinesa “Belt & Road” que a China vem a tentar realizar através da organização, devido à sua posição geoestratégica³⁷⁰.

A admissão do Irão enquanto membro da organização esteve durante algum tempo condicionada por um dos critérios de admissão estabelecidos pela organização: que o país candidato não fosse alvo de sanções pela ONU³⁷¹.

A expansão da organização significou num primeiro momento um maior potencial económico, e agora, com o Irão, a organização incrementou o seu poder político, uma vez que representa cerca de metade da população mundial³⁷². A adesão, coincidindo com o facto do novo presidente iraniano, Ebrahim Raisi, assumir a presidência, confirma a perspetiva de longa data do Irão sobre a política externa virada para Oriente, incentivando ainda mais os adeptos iranianos da linha dura procurarem cooperação ou acomodação com o Ocidente. A primeira viagem do presidente iraniano, Ebrahim Raisi ao estrangeiro foi à cimeira da Organização de Cooperação de Xangai. O Irão vê explicitamente a organização como uma coligação anti-americana e catalisadora de uma ordem internacional multipolar não dominada pelos Estados Unidos, e procurou esta adesão - a sua primeira e única, desde 1979, numa organização regional com uma agenda de segurança - em parte, para mitigar o seu próprio isolamento diplomático.

Por conseguinte, é provável que o Irão continue a dar prioridade às relações com o Oriente, e, por implicação, desvalorize as relações com o Ocidente, incluindo a União Europeia, mesmo que procure retomar as negociações nucleares. As relações cada vez mais difíceis da China e da Rússia com os EUA reforçam a lógica geoestratégica de trazer o Irão para a organização; ambos têm acordos de cooperação estratégica a longo prazo com o Irão. Contudo, outros países, como a Índia e as repúblicas da Ásia Central, mantêm boas relações com os EUA e o Ocidente. Mesmo que a organização seja, na prática, dominada pela China e pela Rússia e manietada por rivalidades internas, a tomada de decisões da organização funciona por consenso. Para equilibrar a admissão do Irão, a organização também aceitou alguns dos rivais regionais deste, incluindo a Arábia Saudita, como parceiros de diálogo, um movimento consistente com a política da China para o Médio Oriente.

368 Turan (2021), “Iran officially becomes a full member of the Shanghai Cooperation Organisation (SCO). What does this really mean?”, 17 de setembro, <https://www.turan.az/ext/news/2021/9/free/analytics/en/7826.htm/001>.

369 Norling e Swanström, op. cit.

370 Tehran Times (2021), “Iran’s membership in SCO promises close political and economic cooperation in a wide geography”, 19 de setembro, <https://www.tehrantimes.com/news/465250/iran-s-membership-in-SCO-promises-close-political-and-economic>.

371 Lukin, op. cit.

372 Turan, op. cit.

Teerão quer compreender melhor as consequências da retirada das tropas americanas do Afeganistão em agosto de 2021, que serão sentidas principalmente na Ásia Central. A Federação Russa e os países asiáticos querem impedir a propagação da versão do Islão radical à Ásia Central. Apesar de o Irão ser liderado por uma teocracia xiita islâmica, a presença do Irão na organização, permite desenvolver uma abordagem mais holística para resolver os problemas da região e contribuirá para o crescimento da influência internacional da organização.

No contexto dos acontecimentos no Afeganistão, dos quais Teerão não se pode isolar, a organização e o Irão precisam um do outro. O Irão tem uma vasta experiência na luta contra o radicalismo e existe a necessidade de cooperar nesta questão. O Irão é também uma porta giratória entre a organização e os países do Médio Oriente, muitos dos quais se esforçam por aderir a esta organização internacional. A adesão do Irão contribui para a expansão demográfica significativa da organização (a população iraniana é de 83 milhões de pessoas), aumenta a sua atratividade regional (para a Arábia Saudita, Turquia e outros países), bem como o reforço da coordenação política das principais potências mundiais. Tal integração irá alarmar ainda mais o Ocidente, em particular a administração Biden.

Além disso, a admissão do Irão representa um enorme potencial para desenvolvimento da organização na área da energia e da segurança energética de todos os Estados-membros e, sobretudo, da China e da Rússia³⁷³, uma vez que o país detém uma percentagem muito significativa de gás e do petróleo mundiais. Há que ter em conta que a organização inclui, tanto os maiores produtores de combustível, como os maiores compradores de hidrocarbonetos. A admissão do Irão, um elo fundamental na cadeia de comércio e transporte prevista pelo projeto chinês “Belt & Road”, pode tornar-se um motor para a expansão das tarefas da organização. A admissão do Irão na organização pode, assim, mudar o equilíbrio de poderes na ordem internacional. As expectativas iranianas em termos de cooperação e desenvolvimento económico são elevadas³⁷⁴. Alguns observadores alertam para o facto de o país estar a contar com mais do que aquilo que a organização pode oferecer, especialmente no que diz respeito à sua posição anti-Ocidente³⁷⁵ e às promessas de maior cooperação económica.

373 Brummer, op. cit.

374 Tehran Times, op. cit.

375 Turan, op. cit.

10. A Associação das Nações do Sudeste Asiático (ASEAN)

10.1. Origens e criação

A ASEAN foi criada, em 1967, pela Indonésia, Singapura, Malásia, Filipinas e Tailândia, na altura do envolvimento dos EUA na guerra do Vietname, para promover a segurança regional e o desenvolvimento económico. O regionalismo na Ásia desenvolveu-se mais tardiamente e de forma progressiva com base em projetos de cooperação³⁷⁶ pouco institucionalizados³⁷⁷. Isto atribuiu-se à: persistência das divisões da Guerra Fria na Península Coreana; à divisão entre Estados comunistas na região (Vietname, Laos e Camboja) e Estados pró-ocidentais (a Indonésia após 1965, as Filipinas, Tailândia e Singapura); à diversidade de culturas e níveis de desenvolvimento; à ausência de experiência de cooperação; aos fracos níveis de interdependência; e à ausência de uma conceção que a Ásia-Pacífico (ou Ásia de Leste e Pacífico) podem constituir uma região.

Em 1967, a região era marcada por sérias tensões. Dois dos seus membros, a Malásia e a Indonésia tinham terminado uma guerra de três anos no âmbito da formação da Federação da Malásia³⁷⁸; a disputa entre a Malásia e as Filipinas sobre o estado de Sabah no norte do Bornéu estava em crescendo; as relações entre a Malásia e Singapura eram sensíveis, devido à expulsão recente desta última da Federação Malaia. Além destes conflitos mais localizadas, somavam-se questões de maior alcance, como a perceção da parte de alguns Estados relativamente à ameaça comunista³⁷⁹, a vontade de não serem envolvidos nos conflitos entre as superpotências, a necessidade de conter o expansionismo indonésio e os problemas de insurreição em vários países³⁸⁰.

A Declaração fundadora da ASEAN (Declaração de Banguecoque de 8 de agosto de 1967) afirma os principais propósitos da organização: “acelerar o crescimento económico, o progresso social e o desenvolvimento cultural na região por meio de esforços conjuntos no espírito de igualdade e parceria, a fim de fortalecer a base para uma comunidade próspera e pacífica das Nações do Sudeste Asiático”; “promover a paz e a segurança na região” e a “colaboração ativa e a assistência mútua em questões de interesse comum”³⁸¹. As ameaças externas desempenharam um papel proeminente na criação e sobrevivência da ASEAN, uma vez que os Estados fundadores queriam minimizar a manipulação e domínio por parte das potências, particularmente os EUA

376 Não de integração.

377 De referir experiências anteriores à ASEAN, como Organização do Tratado do Sudeste Asiático (SEATO – *Southeast Asia Treaty Organization*), criado em 1954, como uma espécie equivalente funcional da NATO (extinta em 1977); a Associação do Sudeste Asiático (ASA, 1961), a MAPHILINDO (1963), uma confederação dos povos malaios, e o Conselho Ásia e Pacífico (ASPAC), criado em 1966. Estes arranjos falharam devido, em parte, à composição heterogénea de membros: v.A. Jetschke, “ASEAN”, in M. Beeson e R. Stubbs (2012), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, Londres: Routledge, p. 328.

378 O período dito de *konfrontasi* durou até à presidência de Hadji Mohamed Suharto na Indonésia.

379 De notar o apoio chinês à invasão, em 1979, do Camboja por parte do Vietname.

380 Connie Peck (1998), *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Deadly Conflict*, Lanham, MA: Rowman and Littlefield, p. 176.

381 “The Asean Declaration (Bangkok Declaration) Bangkok, 8 August 1967”, <https://agreement.asean.org/media/download/20140117154159.pdf>.

e a China. Esses Estados também estavam preocupados com as revoltas comunistas apoiadas pela China e com os movimentos separatistas, mas escolheram deliberadamente não criar uma aliança militar. O objetivo era isolar a região de interferências externas de forma a criar as condições de estabilidade para os seus membros poderem sobreviver e prosperar³⁸². A ASEAN serviu, em primeiro lugar, para gerir as tensões e reconciliar Estados desavindos.

Os fundadores da ASEAN estavam bem cientes das circunstâncias históricas, e das diferenças culturais e económicas que os separavam: “Apesar destas preocupações de segurança, a ASEAN decidiu (talvez de uma forma muito asiática), minimizar o seu papel político e focar-se na cooperação e desenvolvimento económico, áreas a que era mais fácil alcançar consensos e construir relações positivas entre os seus membros”³⁸³. Hoje, a organização representa uma comunidade de 661 milhões de pessoas, 8,8% da população mundial³⁸⁴.

O princípio central da ASEAN é a não intervenção nos assuntos internos dos outros membros. Isto deriva não só da norma internacional consagrada na Carta da ONU, mas também de uma série de conferências asiáticas organizadas entre 1947 e a Conferência Ásio-Africana de 1955 em Bandung, onde nasceram as ideias de terceiro mundo e dos não alinhados³⁸⁵. A não intervenção não quer dizer necessariamente não envolvimento noutros assuntos, mas sim abster-se de tecer críticas abertas e não fornecer apoio a movimentos de oposição ou secessão. Uma das características mais distintas da ASEAN é também chamada “*ASEAN Way*”, que é o processo de consulta informal e de construção de consenso (em vez de voto por maioria), através do qual são tomadas decisões. Baseia-se num processo de consulta, conhecido como “*musyawarah*” (desenvolvido a partir de uma prática de consulta e consenso das aldeias indonésias de Java), “*mufakat*” (consenso)³⁸⁶ e por meio da sua prática de “auto-contenção”. Trata-se de um estilo colegial e informal baseado na amizade e na estabilidade, em vez da lógica das dinâmicas de poder.

Uma das características da “*ASEAN Way*” é o seu carácter informal e não institucionalizado. A ASEAN é conhecida por não incluir assuntos polémicos e fraturantes na sua agenda, o que não quer dizer que o multilateralismo seja irrelevante para a resolução de conflitos. O que quer dizer é que fóruns multilaterais como a ASEAN não são entendidos como uma arena formal ou jurídica para esse tipo de disputas, mas como criando um ambiente sócio-psicológico conducente à resolução desses problemas³⁸⁷.

382 S. Hoadley (2006), “The Evolution of Security Thinking: An Overview”, in S. Hoadley e J. Rüländ (eds), *Asian Security Reassessed*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.

383 Peck, op. cit., p. 176.

384 Jetschke, op. cit., p. 81.

385 A. Acharya (2003), “Will Asia’s Past Be Its Future?”, *International Security*, 28:3, pp. 149-164.

386 Amitav Acharya (2001), *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Londres: Routledge, p. 66.

387 Arnfinn Jorgensen-Dahl (1982), *Regional Organization and Order in South-East Asia*, Londres: Macmillan, p. 235.

A “*ASEAN Way*” tem sido criticada por criar uma tendência de filtrar ou excluir questões contenciosas da agenda multilateral formal. A ASEAN é vista como mais voltada para a prevenção de conflitos do que para a sua resolução. Contudo esta opção parte do reconhecimento de que tais questões são mais bem tratadas a nível bilateral. Vários membros da ASEAN opõem-se a uma política de “*flexible engagement*”³⁸⁸, ou discussão aberta de assuntos bilaterais e internos sensíveis a nível da associação, devido à escalada e regionalização das tensões. Neste caso, e tal como sublinha Acharya, o bilateralismo é considerada um componente fundamental do multilateralismo³⁸⁹.

O objetivo é evitar procedimentos litigiosos e jurisdicionais, e preferência por resoluções não litigiosas e uma ênfase no “processo em relação ao produto”³⁹⁰. Trata-se de colocar a ênfase no processo de criação de confiança e diálogo, em vez de ser direcionada para o alcance de resultados tangíveis³⁹¹. Se não existir consenso, os membros põem-no de lado e focam-se na cooperação noutras áreas. Isto é claramente uma fórmula para evitar conflitos, em vez de optar pela sua resolução. Tal abordagem permitiu a criação gradual de um sentido de solidariedade e o alívio das tensões, permitindo à organização ir assumindo um papel político cada vez mais forte.

Na Cimeira de 2003, os membros afirmaram o propósito de instituir “uma Comunidade ASEAN” assente em três pilares, nomeadamente a cooperação política e de segurança, a cooperação económica e a cooperação sociocultural. A Carta da ASEAN conferiu personalidade jurídica à organização, aumentou a frequência das Cimeiras e estabeleceu a Comissão Intergovernamental de Direitos Humanos da ASEAN.

10.2. Estrutura orgânica

Apesar do Tratado de Amizade e Concórdia ter previsto um Alto Conselho de Ministros para lidar com disputas, este mecanismo nunca foi utilizado. Foi só em 1967, quase uma década depois da fundação da Associação, que foram dados os primeiros passos para uma maior centralização da estrutura com a criação das Cimeiras da ASEAN e do Secretariado. Estas novas estruturas do grupo assumiram papéis mais centralizados, responsáveis pela implantação e acompanhamento de projetos e atividades da ASEAN. A Carta da ASEAN (2008) institucionalizou a Cimeira da ASEAN, com duas reuniões anuais e com a presença dos chefes de Estado ou de governo. A Cimeira é o órgão supremo de formulação das políticas da associação.

388 Expressão usada pelo ministro dos negócios estrangeiros tailandês para propor a possibilidade de comentar e discutir em público as políticas internas dos Estados-membros quando as mesmas tenham efeitos que extravasem as fronteiras nacionais: J. Haacke (2006), “The development of ASEAN’s diplomatic and security culture: Not beyond ‘flexible engagement’”, in Bertrand Fort e Douglas Webber, *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence Or Divergence?*, Londres: Routledge, p. 150.

389 Acharya, op. cit, p. 68.

390 Acharya, 2014, p. 76.

391 Como afirma Caballero-Anthony (2003), a ASEAN ocupa-se da gestão de conflitos (não resolução) através de mecanismos informais e através da criação de normas: M. Caballero-Anthony “The Regionalization of Peace in Asia”, in Michael Pugh e Waheguru Pal Singh Sidhu (eds.) 2003, *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond*, Boulder: CO, Lynne Rienner Publishers, pp. 119-200.

Existe um Secretário Geral, auxiliado por quatro Secretários Gerais adjuntos. O Secretariado é responsável pela execução de projetos e atividades, coordenação dos demais órgãos da associação e prestação de auxílio à organização das Cimeiras.

A Presidência da ASEAN é anual e rotativa, com base na ordem alfabética dos nomes em inglês dos Estados-membros. O Estado que assume a presidência presidirá à Cimeira da ASEAN, e às cimeiras relevantes, e é responsável pela organização das mesmas, assim como por promover a agenda da ASEAN.

Por fim, na estrutura institucional do grupo, existem ainda os Secretariados Nacionais da ASEAN em cada um dos membros, responsáveis por atividades de coordenação e auxílio a nível local.

Com o passar dos anos, a estrutura institucional do grupo foi-se desenvolvendo, sobretudo na sequência de novas iniciativas, principalmente no que se refere ao processo de integração económica do grupo em torno da criação de uma Comunidade até 2015³⁹². O processo de construção da Comunidade ASEAN começou em 2003 e compreende três pilares: a Comunidade de Segurança Política da ASEAN (CSPA)³⁹³, a Comunidade Económica da ASEAN e a Comunidade Sociocultural da ASEAN. Sob a tutela do Conselho de Coordenação da ASEAN, estabelecido em 2008, funcionam os Conselhos das três Comunidades. Abaixo, situam-se os Comité Ministeriais que respondem pelas áreas específicas de que se ocupam. Os Representantes Permanentes prosseguem os interesses dos Estados-membros e fazem a ligação com o Secretariado. A ASEAN tem 10 subcomités que tratam de questões económicas e socioculturais específicas. O Secretariado da ASEAN está localizado em Jacarta, na Indonésia³⁹⁴.

10.3. A evolução da ASEAN

Durante a maior parte da sua primeira década, a ASEAN realizou relativamente pouco. A criação, em 1971, da “Zona de Paz, Liberdade e Neutralidade” (ZOPFAN) marcou um avanço em termos de atuação política, apesar da presença de tropas estrangeiras na zona. A vitória comunista no Vietname e a retirada dos EUA, em 1975,

392 A ASEAN adotou a Visão 2020 durante a Cimeira informal da ASEAN em Kuala Lumpur, em dezembro de 1997. Durante a celebração do estabelecimento formal da Comunidade ASEAN, em 2015, foi adotada a “Community Vision 2025”. Em 2020, a ASEAN adotou a “Vision 2040”, uma visão para as próximas duas décadas e as estratégias para o conseguir: Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (2019), “ASEAN Vision 2040: Towards a Bolder and Stronger ASEAN Community”, 11 de junho, <https://www.eria.org/publications/asean-vision-2040-towards-a-bolder-and-stronger-asean-community/>.

393 A CSPA tem como objetivo assegurar que os países da região vivam em paz uns com os outros e com o mundo “num ambiente justo, democrático e harmonioso”: “ASEAN Political-Security Community (APSC)”, <https://asean2021.bn/asean/about-asean/asean-community/asean-political-security>. Os membros da Comunidade comprometem-se a confiar exclusivamente em processos pacíficos na resolução das diferenças intra-regionais. Tem as seguintes componentes: desenvolvimento político; formação e partilha de normas; prevenção de conflitos; resolução de conflitos; construção da paz pós-conflito; e mecanismos de implementação.

394 Davies e Woodward, op. cit., p. 497.

desencadearam a primeira cimeira e a assinatura do primeiro tratado. O Tratado da Amizade e Cooperação no Sudeste Asiático (1976), foi um importante passo em frente, uma vez que reconhecia, pela primeira vez, a cooperação política em assuntos regionais e internacionais. Criou também um código de conduta para o Sudeste Asiático que procura resolver as disputas pacificamente e proibir o uso da força entre os Estados³⁹⁵. O Tratado reafirma os seguintes princípios-guia:

- respeito mútuo pela independência, soberania, igualdade, integridade territorial e identidade nacional;
- direito de cada nação de viver livre de interferências, subversão ou coerção exterior;
- os desentendimentos devem ser resolvidos de forma pacífica;
- renúncia ao uso da força;
- cooperação entre todos.

O contexto do final da década de 1980 e os anos de 1990 deram à ASEAN a oportunidade de cumprir o seu objetivo de representar a totalidade dos países da região, incorporando os restantes países do Sudeste Asiático. Além disso, a partir de 1989, a retração internacional da URSS teve como consequência imediata o fim do apoio estratégico fornecido ao seu aliado na Indochina, o Vietname. Esta alteração estratégica teve como consequência o início da retirada militar do Vietname do Camboja. A Associação teve um papel de liderança na condução do processo de paz que culminou no Acordo de Paz em 1991³⁹⁶. Assim, já no início dos anos 1990, a ASEAN era uma das experiências mais bem-sucedidas em cooperação regional no mundo em desenvolvimento³⁹⁷.

O papel da ASEAN na resolução da situação no Camboja e na finalização da Guerra Fria cimentou o caminho para a expansão de seis para 10 membros, com a entrada do Vietname, Laos e Myanmar (Burma) em 1997 e o Camboja em 1999. A entrada em 1995 do Vietname demarcou a superação da fase institucional em que a ASEAN se constituía como um bloco político-económico de contenção do comunismo na região. Isto concretizou o objetivo de criar a “ASEAN 10”. O alargamento aumentou a diversidade política e económica da ASEAN e elevou a fasquia relativamente à possibilidade de tomar decisões consensuais.

Os quatro novos membros são menos desenvolvidos que os outros; dois têm regimes comunistas; todos têm graves problemas de violação dos direitos humanos, sendo o Myanmar o pior; um (Camboja) é altamente instável. Os EUA e a UE, juntamente com ONG, opuseram-se ativamente à entrada de Myanmar. Ainda assim a ASEAN não colocou outras condições, para além da adesão ao acordo na parte referente à

395 S. Narine (2008), “Forty Years of ASEAN: A Historical Review”, *The Pacific Review*, 21:4, pp. 411–30.

396 Jens-Uwe Wunderlich (2007), *Regionalism, Globalisation and International Order: Europe and Southeast Asia*, Aldershot: Ashgate, p. 111, 118-119.

397 Acharya, op. cit., p. 5.

cooperação política e às reformas económicas, para que pudessem aderir à AFTA no prazo de 10 anos.

Ao longo de grande parte dos seus primeiros 20 anos, o foco primário da ASEAN foi a estabilidade e a paz regionais. Isto fez da cooperação política uma parte formal da agenda da ASEAN e codificou as regras de conduta, incluindo o não uso de força, a resolução pacífica das disputas (ou adiamento) e soluções regionais para os problemas regionais. A invasão vietnamita do Camboja, em 1978, afirmou-se como uma ameaça maior e os membros discordaram sobre como responder. As preocupações da Tailândia, como Estado fronteiro, prevaleceram e a ASEAN organizou um movimento de oposição ao Vietname na ONU e opôs-se ao regime vietnamita no Camboja. Não podia fazer muito mais até ao fim dos anos 1980, quando as iniciativas chinesas e da ONU permitiram que a ASEAN desempenhasse um papel no processo de paz do Camboja. Assim, “apesar do seu jovem papel nestes eventos, a ASEAN emergiu... com um perfil muito mais internacional e uma consciência orgulhosa da sua própria capacidade”³⁹⁸.

Em adição ao seu alargamento a ASEAN expandiu a sua agenda para virtualmente todas as áreas concernentes a políticas públicas, incluindo os direitos humanos e o ambiente. Historicamente, a ASEAN nunca foi um projecto de integração regional, mas, em 2003, a Singapura e a Tailândia, dois dos membros mais fortes do ponto de vista económico, propuseram a criação de um mercado comum.

A ASEAN não interpretou a repressão política em Myanmar (supressão da dissidência interna, prisão de opositores políticos da junta militar, repressão de minorias étnicas e uso de trabalho forçado) como uma questão de direitos democráticos. A repressão foi considerada um problema interno que, eventualmente, poderia ser tratado bilateralmente. A ASEAN desenvolveu um estilo “silencioso” e informal de diplomacia para Myanmar que mostrava respeito, tolerância pela diversidade e avontade de não criticar a junta de Yangon. A ASEAN opôs-se ao discurso sobre boa governança e questões democráticas. Essa linha de oposição cresceu continuamente. Paradoxalmente, o equilíbrio de preferências dentro do grupo asiático tendia a favorecer os Estados governados por regimes autoritários. Estes faziam questão de excluir tentativas de entrar num debate intra-regional sobre governança e temas humanitários. Nos anos 1990, a ASEAN rejeitou a censura ao regime de Myanmar por parte de outros atores e recusou-se a condenar o regime. A partir de finais dos anos 1990, a Associação começou a discutir os problemas de Myanmar durante as suas reuniões, fazendo recomendações e relaxando progressivamente o princípio da não interferência e de se abster de censurar o regime. A mudança de postura tinha a ver com a preocupação da Associação com o facto de os assuntos de Myanmar poderem ter um impacto negativo no projeto de integração da ASEAN e na sua reputação. Posteriormente, a ASEAN condenou a atuação da junta e incentivou o regime militar a fazer a transição para a democracia³⁹⁹.

398 Shaun Narine (1999), “ASEAN into the twenty-first century: problems and prospects”, *The Pacific Review*, 12:3, p. 360.

399 Ludovica Marchi (2014), ASEAN vis-à-vis Myanmar: what influences at play? The London School of Economics and Political Science, Londres, Centre for International Studies.

Relativamente à cooperação económica, ao contrário da América Latina, os membros da ASEAN adotaram, como estratégia de crescimento, uma estratégia virada para o exterior, de integração na economia global, em vez da integração sub-regional. Foram dos primeiros países em vias de desenvolvimento a adotar uma estratégia de crescimento baseado nas exportações e que liberalizaram o comércio e o investimento. Quatro membros (Indonésia, Malásia, Singapura e Tailândia) fizeram grandes avanços económicos e sociais, e a ASEAN foi “largamente considerada como a instituição sub-regional dos países em desenvolvimento com mais sucesso... O crescimento, a associação e a estabilidade reforçaram-se mutuamente num círculo virtuoso”⁴⁰⁰.

A crise financeira de 1997-1998 estimulou o interesse dos membros no desenvolvimento de mecanismos e estratégias regionais de cooperação, criando os alicerces para uma Comunidade ASEAN integrada. Como resultados dos objetivos previstos no documento “ASEAN Vision 2020” (1997), e nos documentos complementares, “Hanoi Plan of Action” (1998) e “Bali Concord II”, foi possível instituir a Comunidade Económica da ASEAN em 2003. Em dezembro de 2008, os Estados-membros reuniram-se em Jacarta para lançar uma Carta (assinada em novembro de 2007), para se aproximarem de “uma comunidade ao estilo da UE”⁴⁰¹.

Outro dos grandes projetos da Associação foi a criação de uma Zona de Comércio Livre da ASEAN (AFTA), que foi concluída em 2018⁴⁰². A AFTA inclui uma Tarifa Comum Efetiva Preferencial (CEPT) para promover o fluxo livre de mercadorias entre os Estados-membros. Está num processo bastante avançado, tendo em conta as desigualdades em termos de estágio de desenvolvimento económico dos seus membros. Será uma das maiores e mais importantes zonas de comércio livre (ZCL) do mundo. Com um PIB combinado de 2,8 trilhões de dólares, ocupa o sétimo lugar no mundo, se a região for considerada no seu conjunto⁴⁰³. Juntamente com a sua rede de parceiros de diálogo, a ASEAN agrega alguns dos maiores fóruns e blocos multilaterais do mundo, incluindo o fórum de Cooperação Económica Ásia-Pacífico⁴⁰⁴, a Cimeira do Leste Asiático (EAS)⁴⁰⁵ e a RCEP⁴⁰⁶. A próxima etapa é criar um mercado único e uma moeda única.

400 Hadi Soesastro e Charles E Morrison (2001), “Rethinking the ASEAN Formula: The Way Forward for Southeast Asia”, in *East Asia and the International System. A Report to the Trilateral Commission*, Nova Iorque/Paris/Tóquio, pp. 57–75, p. 58.

401 “Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015”, 10 de maio de 2012, <https://asean.org/cebu-declaration-on-the-acceleration-of-the-establishment-of-an-asean-community-by-2015/>.

402 Seiya Sukegawa (2021), “ASEAN’s Initiatives for Free Trade in East Asia under AEC”, *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 10:1, 42-64.

403 H. V. Vinayak, Fraser Thompson e Oliver Tonby (2014), “Understanding ASEAN: Seven Things You Need to Know”, *McKinsey & Company*, maio <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/understanding-asean-seven-things-you-need-to-know#>.

404 Fórum de 21 países-membros localizado em redor do Pacífico.

405 Em inglês, *East Asia Summit*. É composto por 18 Estados.

406 Em inglês, *Regional Comprehensive Economic Partnership*. É um acordo de livre comércio na região da Ásia-Pacífico entre os dez estados-membros da ASEAN, juntamente com mais seis países (Austrália, China, Japão, Coreia do Sul e Nova Zelândia - cinco dos parceiros FTA da ASEAN – e a Índia).

A RCEP começou a ser negociada em 2012. A 15 de novembro de 2020, os dez países que compõem a ASEAN, juntamente com China, Japão, Coreia do Sul, Austrália e Nova Zelândia, assinaram o tratado no final da cimeira da organização, realizada por videoconferência devido à pandemia de COVID-19⁴⁰⁷. Os analistas prevêem que o tratado vá “puxar o centro de gravidade económico para a Ásia” e acelerar o declínio dos Estados Unidos nos assuntos económicos e políticos⁴⁰⁸. A conclusão do RCEP cimentaria igualmente o papel central da ASEAN ao forjar a integração regional: será o maior acordo de livre comércio do mundo.

O comércio intra-ASEAN está a crescer, em parte como resultado da AFTA e da Comunidade Económica da ASEAN, embora os Estados-membros ainda realizem mais trocas comerciais com outros países do que entre si. Existem condições para a criação de uma moeda comum, desde que o comércio intra-regional aumente e haja uma convergência das condições macroeconómicas. O problema de fundo é que os Estados-membros têm diferentes níveis de desenvolvimento económico, capacidades e prioridades que se traduzem em interesses igualmente diferenciados.

O bloco comercial regional assinou vários acordos para a criação de Zonas de Comércio Livre (ZCL) com algumas das principais economias da região Ásia-Pacífico. Estes incluem uma ZCL ASEAN-Austrália-Nova Zelândia (AANZFTA), a ZCL ASEAN-China (ACFTA), a ZCL ASEAN-Índia (AIFTA), a ZCL ASEAN-Coreia (AKFTA) e a Parceria Económica Abrangente ASEAN-Japão (AJCEP). O objetivo desses ZCLs é incentivar o comércio regional e internacional e eliminar as barreiras tarifárias. As empresas com operações na ASEAN podem usar as ZCLs para obter acesso fácil a novos mercados de exportação para os seus produtos a custos baixos e beneficiar de procedimentos simplificados de exportação e importação.

De notar que a ASEAN vê a sua influência multiplicada através da sua notável rede global de alianças e parceiros de diálogo. A organização mantém boas relações à escala internacional, especialmente com as nações da Ásia-Pacífico. A ASEAN é um parceiro importante da Organização de Cooperação de Xangai. A ASEAN também participa na EAS, um fórum pan-asiático realizado anualmente pelos líderes de 18 países da região do Leste Asiático, com a ASEAN numa posição de liderança. A Cimeira do Leste Asiático (2005) incluía, inicialmente, todos os Estados-membros da ASEAN, mais a China, Japão, Coreia do Sul, Índia, Austrália e Nova Zelândia (o formato ASEAN+6)⁴⁰⁹. Outro dos formatos das parcerias da ASEAN, é a ASEAN+3 com a República da Coreia, a China e o Japão. Este fórum foi criado em 1997, na sequência da crise económica e financeira asiática, para reforçar a segurança económica regional, passando, com o tempo, a englobar outras áreas relevantes.

407 Macarena V. Liy (2020), “China e outros 14 países da Ásia e Oceania assinam o maior acordo comercial do mundo”, El País, 16 de novembro, <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-11-16/china-e-outros-14-paises-da-asia-e-oceania-assinam-o-maior-acordo-comercial-do-mundo.html>.

408 Amy Gunia (2020), “Why the U.S. Could Be the Big Loser in the Huge RCEP Trade Deal Between China and 14 Other Countries”, Time, 17 de novembro, <https://time.com/5912325/rcep-china-trade-deal-us/>; Catherine Wong (2020), “15 Asian nations sign RCEP, world’s biggest free-trade deal, after eight years”, South China Morning Post, 15 de novembro, <https://www.scmp.com/news/china/diplomacy/article/3109939/china-declares-victory-15-asian-nations-sign-worlds-biggest>.

409 A ASEAN+6 visa promover a liberalização do comércio e investimento, tendo evoluído para Parceria Económica Regional Abrangente (RCEP).

O Fórum Regional da ASEAN (ARF, 1994), promove o diálogo e o fortalecimento da confiança e da diplomacia preventiva na região, envolvendo 27 participantes, incluindo o Canadá, China, UE, Índia, Japão, Coreia do Norte e do Sul, Rússia, Timor Leste, Estados Unidos e Sri Lanka. A ASEAN também se reúne com a Europa durante o Encontro Ásia-Europa (ASEM), um processo de diálogo informal iniciado em 1996 com o propósito de fortalecer a cooperação entre os países da Europa e da Ásia. São ainda realizadas reuniões bilaterais anuais entre a ASEAN e a Índia, Rússia e Estados Unidos.

10.4. A cooperação na área da segurança

Os membros da ASEAN estavam inicialmente relutantes em participar no diálogo de segurança. A sua decisão de avançar com a iniciativa refletia o interesse em liderar o processo, de forma a dominar tal diálogo⁴¹⁰. A China foi o membro mais difícil de persuadir já que era a fonte de maior incerteza e, potencialmente, a maior ameaça na região. O seu poder, em meados dos anos 1990, estava a crescer rapidamente. Contudo, a China desconfiava das instituições multilaterais, especialmente de qualquer organização de segurança, em parte por receio que estas pudessem levantar a questão de Taiwan, e devido à relutância do Exército chinês em partilhar informações sobre a sua doutrina e o posicionamento das suas tropas. Ao propor a adoção da “ASEAN way” como seu *modus operandi*, a ASEAN foi instrumental em persuadir a China a participar⁴¹¹. Assim, o ARF iniciou reuniões anuais, em 1994, com a participação de 21 países da Ásia e do Pacífico. No início, não existia qualquer acordo sobre quais as questões de segurança primárias, com exceção do Mar do sul da China. Outras preocupações incluíam a própria China, a Península da Coreia, as armas de destruição maciça e a pirataria, entre outras.

Ao pautar-se pela “ASEAN way”, o ARF baseia-se no consenso e é pouco institucionalizado. O seu núcleo é um conjunto complexo de processos oficiais e não oficiais (Track I, Track ½ e Track II)⁴¹², incluindo quatro grupos de trabalho que endereçam questões de criação de confiança, operações de manutenção de paz e busca e salvamento marítimo. Hoje, o ARF tem 27 participantes⁴¹³ e tornou-se um fórum regional único sobre questões políticas e de segurança regionais. No ARF, os Estados rivais, no espírito da ASEAN - amigos de todos e inimigos de ninguém -, sentam-se lado a lado: China e Japão, Coreia do Norte e do Sul ou Índia e Paquistão.

410 O objetivo seria o de: “keep (a) the United States in, (b) China and Japan down, and (c) ASEAN relevant and safe”: v. Y. F. Khong (1997), “Review Article: Making Bricks without Straw in the Asia Pacific?”, *The Pacific Review*, 10:2: 289–300, p. 290.

411 Michael Leifer (1996), *The ASEAN Regional Forum*, Adelphi Paper No. 302 Oxford, Oxford University Press, pp. 28-29; Alastair Iain Johnston (1999), “The Myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum”, in Helga Haftendorn, Robert Keohane e Celeste Wallander (eds.), *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, Nova Iorque, Oxford University Press, pp. 287-324.

412 O processo do ARF é dividido em três níveis – Track I, Track I ½ (atividades aprovadas pelo ARF e envolvendo académicos e funcionários de Estados-membros agindo na sua capacidade pessoal) e Track II (fórum não governamental para académicos e investigadores que participam fornecendo o seu contributo para o desenvolvimento de processos regionais estruturados). A nível oficial – Track I -, a reunião mais importante é a reunião anual do ARF, ao nível de ministros, realizada em agosto na capital da Presidência da ASEAN.

413 Todos os Estados-membros da ASEAN, Austrália, Bangladesh, Canadá, China, UE, Índia, Japão, Coreia do Norte e do Sul, Mongólia, Nova Zelândia, Paquistão, Papua - Nova Guiné, Rússia, Timor-Leste, Estados Unidos e Sri Lanka.

Entretanto, o ARF começou a lidar com uma série de questões transfronteiriças, como o terrorismo, crime organizado transnacional, segurança marítima, gestão de desastres naturais e manutenção da paz, mantendo o objetivo básico de promover a construção da confiança na Ásia-Pacífico. Esses esforços traduzem-se em atividades de carácter mais prático ou operacional, como o reforço das capacidades, troca de informações, partilha de experiências/melhores práticas e exercícios (de pouca relevância).

O ARF gerou maior confiança entre países com um longo historial de suspeição e conflito entre si. O simples facto de a ASEAN ter conseguido reunir tantos países - não apenas a China e os Estados Unidos, mas também a Coreia do Norte e o Paquistão, bem como a Índia - é uma conquista significativa. Por mais entediantes que as reuniões do ARF sejam - considerados por muitos um mero “talking shop” - elas dão visibilidade a uma série de desafios de segurança e também fazem parte do sistema de alerta precoce, caso esses desafios ameacem exacerbar as tensões entre as grandes potências.

A dimensão de “fórum” do ARF oferece a oportunidade de discutir uma vasta gama de questões regionais e de ouvir muitas perspectivas diferentes sobre essas questões. Nas reuniões formais e nas numerosas reuniões paralelas, muitas vezes bilaterais, os ministros dos Negócios Estrangeiros conhecem-se, assim como os seus funcionários em Reuniões de Altos Funcionários (SOM - *Senior Official Meetings*) e Reuniões Intersessionais (ISMs - *Inter - Sessional Meetings*), as últimas focadas em questões específicas de segurança de grande interesse regional.

Outros desenvolvimentos práticos e institucionais também ajudaram a reforçar a consciência da necessidade de fazer mudanças e reforçar a resposta aos problemas de segurança não tratados pelo ARF. O início do milénio foi pontuado por uma série de desafios de segurança não tradicionais, incluindo os ataques terroristas de 2002 e 2003 na Indonésia, o tsunami do Oceano Índico de 2004, o Tufão Haiyan de 2013 e outros desastres naturais e o aumento, no início dos anos 2000, dos ataques de pirataria na área do Estreito de Malaca. As tensões marítimas associadas à expansão da atividade da China no Mar do Sul da China também aumentaram o interesse em estruturas de segurança que pudessem responder melhor aos desafios de segurança da região.

A resposta àquelas dificuldades passou pela realização, a partir de 2006 das reuniões dos ministros da Defesa - *ASEAN Defence Ministers' Meetings (ADMM)* -, um encontro no âmbito da Comunidade de Segurança da ASEAN. Em 2010, passaram-se a realizar também as ADMM-Plus, uma plataforma da ASEAN com oito Parceiros de Diálogo (Austrália, China, Índia, Japão, Nova Zelândia, Coreia do Sul, Federação Russa e os Estados Unidos), para fortalecer a cooperação de segurança e defesa.

A crescente insatisfação com as limitações políticas e institucionais do ARF, levou alguns Estados, como os EUA, Japão e Austrália, a procurar políticas e estruturas alternativas. Para esses Estados, o aumento da capacidade e iniciativa da China, na viragem para o séc. XXI, nas frentes económicas e marítimas, veio reforçar os incentivos para encontrar propostas alternativas que são mais exclusivas em termos de

participantes e mais centradas nas principais questões de poder. As estruturas ADMM e ADMM-Plus, que realizaram, respetivamente, as suas primeiras reuniões em 2006 e 2010, não conseguiam oferecer respostas a algumas das deficiências políticas e funcionais acima identificadas. Apoiado especialmente pela Indonésia, que tem pressionado por uma maior colaboração de segurança no seio da ASEAN no sentido de uma maior autonomia em áreas como a manutenção da paz, o ADMM está explicitamente ao serviço do projeto da Comunidade de Segurança Política da ASEAN (CSPA). O ADMM-Plus, em particular, também pode ser visto como reflexo de questões ampliadas sobre a insuficiência da ASEAN e do ARF face aos desafios e à grande incerteza em termos de poder e dos reptos urgentes de segurança não tradicionais.

Uma das questões em curso mais importantes na região é a disputa do Mar do Sul da China. A China tem procurado, desde 2013, avançar na consolidação da sua soberania sobre os arquipélagos no Mar do Sul, construindo - além de postos avançados - infraestruturas militares e ilhas artificiais na região, associadas à ação de patrulhas terrestres ou marítimas frequentes nos territórios adjacentes. O Estado chinês reivindica a quase totalidade do Mar do Sul da China (90%) - a área definida pela chamada “*nine dash line*”⁴¹⁴, o que afeta a pretensão de vários membros - Malásia, Brunei, Vietname e Filipinas. A ASEAN conseguiu, em 1992, alcançar um consenso na Declaração sobre o Mar do Sul da China⁴¹⁵ e, em 2002, concluiu um acordo com a China. Na tentativa de minimizar as escaramuças entre os membros da ASEAN, em 2002, foi assinada a Declaração sobre a Conduta das Partes no Mar do Sul da China que aplica os mesmos princípios da Carta da ASEAN de 1967 às disputas territoriais e utiliza a Convenção das Nações Unidas sobre o Direito do Mar (UNCLOS)⁴¹⁶ como base para lidar com as reivindicações e disputas dos países membros da ASEAN e da China. A Declaração é um tratado não-vinculativo, que não possui mecanismo de resolução de disputas porque os seus membros se comprometem a resolver as suas contendas de forma voluntária e não levar as disputas aos órgãos internacionais.

As disputas com a China puseram à prova a coesão interna da ASEAN nos últimos anos. Na cimeira de 2012, a questão inviabilizou a produção do comunicado final - o que aconteceu pela primeira vez em 45 anos de vida da organização. A divisão arquitetada em 2012 opôs as Filipinas e o Vietname, que pretendiam que a ASEAN resistisse à insistência de Pequim de que as disputas sejam tratadas apenas ao nível bilateral. Os dois países queriam que a declaração conjunta incluísse uma referência às suas disputas territoriais com a China. O Cambodja, um aliado chinês, opôs-se. Em 2016, o Tribunal Permanente de Arbitragem da Haia, decidiu a favor das Filipinas, afirmando que a China não possui direitos históricos sobre os recursos naturais dentro da chamada “linha de nove milhas” no Mar da China Meridional. A China rebateu que a decisão não possui força legal. Na cimeira de 2017, ASEAN e China deviam dar “luz verde” a um roteiro para a aplicação de um código de conduta (CoC) no Mar do

414 A “linha das nove raias” refere-se à linha demarcatória usada, desde 1947, pelo governo da China, para as suas reivindicações da maior parte do mar da China Meridional.

415 Em 1995, o governo filipino denunciou a construção de instalações militares chinesas no Recife de Mischief, nas ilhas Spratly.

416 Em inglês, *United Nations Convention on the Law of the Sea*.

Sul da China, que está a ser discutido desde 2013, e que, por insistência de Pequim, não deverá ser vinculativo.

As reivindicações de Pequim sobre o Mar do Sul da China continuam a dividir os chefes da diplomacia dos países do Sudeste Asiático. Há questões problemáticas no esboço do CoC apresentado: o âmbito geográfico indefinido do Mar da China Meridional; desacordo sobre mecanismos de solução de controvérsias; abordagens diferentes para a gestão de conflitos (autocontenção, confiança mútua e criação de confiança); e o estatuto legal indefinido do CoC⁴¹⁷.

O CoC deveria seguir o direito e as normas internacionais, mas isso não foi aceite pela China, que ignorou a decisão do Tribunal Permanente de Arbitragem sobre a controvérsia com as Filipinas. O processo de finalização do CoC enfrenta vários obstáculos. Enquanto a China pretende transformar o Mar da China Meridional num seu lago, os outros reclamantes não estão preparados para aceitar as reivindicações ilegais da soberania chinesa na região e desistir dos seus direitos que são protegidos pela UNCLOS. Há quem leia neste processo um plano de Pequim para prolongar as negociações enquanto consolida posições nas zonas contestadas: a China pretende arrastar este processo para projetar a ideia que as partes estão a negociar e não há necessidade de envolver atores externos. Está também a ganhar tempo para fortalecer as suas reivindicações por diversos meios, tal como aumentar a sua presença, intimidar os opositores, militarizar ainda mais os recursos e mudar, a seu favor, o percepção da comunidade internacional sobre as suas reivindicações. Na realidade, a China já comprou tempo suficiente para consolidar a sua posição nas áreas invadidas⁴¹⁸.

10.5. Balanço da atuação da ASEAN

O quadro de trabalho que a ASEAN forneceu permitiu que os seus membros se concentrassem na construção das suas economias. Também moldou a maneira com queos poderes externos lidavam com a região, nomeadamente ao limitar a competição das grandes potências que operam na região: China, Japão e os EUA. A ASEAN conseguiu criar uma “comunidade de segurança”⁴¹⁹, no sentido de, não só criar um sistema de pertença, como “expectativas fiáveis sobre o comportamento pacífico mútuo”⁴²⁰. A “*ASEAN way*” tornou-se um modelo para outras experiências na cooperação internacional. A sua vantagem reside em utilizar constantemente o compromisso, o consenso e a consulta no processo de tomada de decisão informal, dando prioridade a formas consensuais e não conflituosas de abordar os problemas. A “*quiet*

417 Nguyen Minh Quang (2019), “Saving the China-ASEAN South China Sea Code of Conduct”, *The Diplomat*, <https://thediplomat.com/2019/06/saving-the-china-asean-south-china-sea-code-of-conduct/>.

418 S D Pradhan, (2020), “Code of Conduct for South China Sea: Prospects and Challenges”, *The Times of India*, <https://timesofindia.indiatimes.com/blogs/ChanakyaCode/code-of-conduct-for-south-china-sea-prospects-and-challenges/>.

419 Jetschke, op. cit., p. 89. V. E Adler e M. Barnett (1998), eds., *Security Communities*, Cambridge, Cambridge University Press,

420 Jetschke, op. cit., p. 89.

diplomacy” permite que os líderes da ASEAN discutam longe dos olhares do público, evitando a exasperação dos debates que podem exacerbar os conflitos⁴²¹. Trata-se de uma abordagem que não tem impedido que as divergências sejam expressas de forma clara e em público. Um exemplo foi o facto de, durante a reunião dos Ministros dos Negócios Estrangeiros de 2016, as Filipinas e o Vietname terem insistido que a ASEAN devia resistir à insistência de Pequim de que as disputas sejam tratadas apenas a nível bilateral. Os dois países desejavam que a declaração conjunta da reunião incluísse a referência às suas disputas territoriais com a China.

A ASEAN mantém uma rede global de alianças, parceiros de diálogo e missões diplomáticas. A organização mantém boas relações à escala internacional, especialmente com as nações da Ásia-Pacífico, através das reuniões e cimeiras em vários formatos (ASEAN+3, Cimeira do Leste Asiático, ARF, Encontro Ásia-Europa ou as reuniões bilaterais anuais entre a ASEAN e a Índia, Rússia e Estados Unidos). Além disso, as Cimeiras da ASEAN servem como uma conferência do maior relevo, seja regional, seja internacional, com a participação de líderes mundiais para discutir problemas e questões globais. A ASEAN conseguiu assim ter um papel proeminente, se não liderante, nos vários fóruns inter e intrarregionais⁴²². Tornou-se assim “a peça central da governança da segurança regional”⁴²³, numa “rede de instituições regionais” interligadas e concêntricas⁴²⁴. Além disso, conseguiu promover uma noção de segurança regional que extravasa o sudeste asiático e se aplica ao leste asiático⁴²⁵. Na realidade, a ASEAN está agora a promover a integração no leste asiático, em grande parte com base no projeto de criação da Parceria Económica Regional Abrangente, que inclui as grandes potências da Ásia⁴²⁶.

A organização desempenha um papel importante na diplomacia regional e internacional, política, segurança, economia e comércio. A Área de Livre Comércio da ASEAN também se destaca como uma das maiores e mais importantes áreas de livre comércio do mundo⁴²⁷, no cerne de muitas cadeias de produção industriais globais importantes no comércio de bens e serviços. Juntamente com a sua rede de parceiros de diálogo, impulsionou alguns dos maiores fóruns e blocos multilaterais do mundo, incluindo a APEC, EAS e RCEP.

Os críticos acusaram a ASEAN de não promover os direitos humanos e a democracia, especialmente durante os anos da junta militar na Birmânia. Muitos analistas defendem que o princípio sacrossanto da não interferência minou os esforços da ASEAN para lidar com a questão do Myanmar, os abusos dos direitos humanos e a

421 L. Masilamani e J. Peterson (2014), “The “ASEAN Way”: The Structural Underpinnings of Constructive Engagement”, *Foreign Policy Journal*, 15 de outubro.

422 Jetschke, op. cit., p. 85

423 Id., p. 85.

424 Heiner Hänggi, Ralf Roloff e Jürgen Rüländ (2006), (eds) *Interregionalism and International Relations*, Londres: Routledge.

425 As normas da ASEAN aplicam-se no âmbito da ASEAN+3, ARF e do EAS.

426 Wunderlich, op. cit., pp. 130-131.

427 Ronald Mendoza (2013), “ASEAN’s rise in the global economy”, 15 de março, World Economic Forum, <https://www.weforum.org/agenda/2013/03/aseans-rise-in-the-global-economy/>.

poluição nebulosa na área. Apesar da repressão militar em Yangon, em 2007, a ASEAN recusou-se a suspender o Myanmar como membro ou a impor sanções económicas. Durante uma votação da ONU, em 2017, contra a limpeza étnica levada a cabo contra a minoria Rohingya, a maioria dos Estados-membros votou pela abstenção ou contra a condenação⁴²⁸.

Por último, mas não menos importante, o sistema existente foi concebido com o princípio da centralidade da ASEAN como seu alicerce numa época em que a ASEAN era um grupo menor com um histórico credível de unidade na gestão de conflitos. A ASEAN deve a sua existência à ideia de que os Estados menos poderosos do Sudeste Asiático poderiam desempenhar um papel de maior relevo, e mais eficaz, nos assuntos regionais. Na realidade, esta política pareceu funcionar durante algum tempo, até porque outros interlocutores reconheceram a centralidade da ASEAN numa região que desenvolveu, entretanto, uma plethora de instituições regionais.

Na época, a ASEAN estava preocupada principalmente com as questões de segurança no sudeste da Ásia. Hoje, a ASEAN é maior e a sua agenda expandiu-se consideravelmente para questões e atores extrarregionais que cobrem a região mais ampla da Ásia-Pacífico. O agrupamento de Estados-membros é mais diversificado e dividido. No grupo estão representados diversos sistemas políticos, o que é um obstáculo para a cooperação. Como resultado, o princípio da centralidade da ASEAN está cada vez mais sob pressão.

A “*ASEAN way*” também não contribuiu para uma postura mais assertiva da instituição em relação ao conflito de soberania envolvendo o Mar do Sul da China. A opção pela “*ASEAN way*” de criação de consensos resulta, com frequência, numa política do menor denominador comum. Mais importante ainda, o ARF provou, como consequência, ser incapaz de enfrentar os crescentes desafios de segurança regional. A importância da ascensão da China e a sua hábil política de dividir para governar no Sudeste Asiático está a tornar a ASEAN ineficaz e incapaz de chegar a uma posição comum sobre como responder às ambições geoestratégicas da República Popular da China⁴²⁹. Os interesses individuais prevalecem sobre qualquer orientação coletiva que preveja a imposição de regras vinculativas. Assim, embora a “*ASEAN way*” tenha sido uma abordagem que permitiu a criação e o desenvolvimento da ASEAN, mitigando uma série de dilemas geopolíticos e rivalidades aceras entre os seus membros, tem dificultado a resolução de questões de segurança que envolvem pressões externas.

428 Só os países de maioria muçulmana, como a Malásia, Indonésia e Brunei votaram pela condenação. Helen Flores (2017), “Philippines won’t join UN condemnation of attacks on Rohingya”; 18 november, The Philippine Star, <https://www.pressreader.com/philippines/the-philippine-star/20171118/281505046514000>; Reuters (2017), “Southeast Asia summit draft statement skips over Rohingya crisis”, 13 de novembro, <https://www.reuters.com/article/us-asean-summit-myanmar-idUSKBN1DD0CP>.

429 Elizabeth Becker (2020), “Southeast Asia is Ground Zero in the New U.S.-China Conflict -and Beijing Is Winning”, 29 de agosto, https://foreignpolicy.com/2020/08/29/southeast-asia-china-book/?utm_source=PostUp&utm_medium=email&utm_campaign=24864&utm_term=Flashpoints%20QC&tpcc=24864.

Conclusão

Este livro analisou um conjunto de OI que desempenham um papel importante, começando pela ONU e passando por organizações políticas de carácter continental e regional.

Estas organizações contribuem para materializar a governança global, embora, tal como afirmou Weiss (2009): "...A nível internacional, temos *governance* menos governo, o que praticamente significa que não há a capacidade para assegurar a aplicação de decisões coletivas"⁴³⁰. As organizações internacionais debatem-se com o dilema autonomia vs soberania dos Estados-membros. As OI são atores importantes, uma vez que são dotados de autonomia e de personalidade jurídica e podem elaborar políticas e projetos próprios. Neste caso, fala-se de uma vontade própria. Contudo, a influência das OI varia em função da sua natureza, da sua composição, do peso relativo dos Estados que as integram e da própria conjuntura internacional. Tal como os Estados, as próprias OI também fazem parte do sistema geral de RI, embora sejam atores de segunda ordem, se comparadas com os Estados, uma vez que estes usufruem da totalidade das prerrogativas do Direito Internacional.

Tal como este livro ilustra, os Estados podem condicionar e limitar a autonomia das OI. A influência real das OI é um fenómeno complexo e de difícil medição. Por outro lado, as OI funcionam num terreno indefinido: se, por um lado, elas são condicionadas pelo ambiente internacional, por outro, a sua ação contribui para definir a evolução da conjuntura internacional.

A hierarquia jurídica entre as organizações internacionais e os seus membros é pouco clara. As organizações são claramente o produto das decisões dos Estados, mas os compromissos jurídicos específicos que os Estados assumem perante as organizações internacionais significam que estes se encontram frequentemente subordinados às regras das organizações. Embora as organizações internacionais tenham poucos instrumentos coercivos de execução, os Estados enfrentam custos se violarem estas regras. Os custos da violação revestem-se de muitas formas, tanto internas como externas, tanto explícitas como subtis. O poder de uma organização internacional pode ser semelhante ao que se depreende das disposições jurídicas da Carta que a funda e, de facto, pode ser maior ou menor. Estudar o impacto das organizações internacionais na política mundial hoje requer uma análise atenta de casos, episódios e crises que as caracterizam, mais do que em generalizações.

Todas as organizações internacionais enfrentam o mesmo problema fundamental: como influenciar os seus membros para cumprirem os compromissos que assumiram ao aderir à organização. As OI são instituições que existem em virtude da autoridade que lhes foi delegada pelos Estados e, no entanto, o seu objetivo é limitar ou moldar, de outra forma, o comportamento desses Estados. O sucesso de uma organização internacional pode ser medido aferindo até que ponto os seus membros cumprem as suas obrigações.

430 Thomas G. Weiss (2013), *Global Governance: Why? What? Whither?*, Oxford: Polity Press, p. 257.

Como foi possível verificar ao longo dos diversos capítulos que focam diferentes OI, são as regras e dinâmicas internas das próprias organizações que contribuem para o seu relativo insucesso. Um dos casos mais flagrantes é o da Liga Árabe, onde a tensão existente entre as instituições do Nacionalismo Árabe e o princípio da soberania estatal, explicam os baixos níveis de institucionalização do mundo árabe ou a impossibilidade da sua integração política. A fraqueza original da Liga Árabe provém da sua Carta, que estipula que apenas os países que aprovam as suas resoluções estão vinculados por elas. Esta falta de condicionalidade relativamente ao compromisso de ação coiva, tem estado no cerne da ineficácia da Liga. Desde a sua criação em 1945, têm sido numerosos os apelos públicos para que a organização seja desmantelada devido aos repetidos fracassos em servir os diversos interesses dos seus membros em conflitos envolvendo a Líbia, Síria, Iémen e outros. A Liga Árabe tem historicamente concedido à Palestina um estatuto especial e tratado o seu direito à independência e à condição de Estado como uma constante, mas este compromisso tem vacilado, culminando na recente recusa da organização de condenar a decisão de vários Estados árabes de normalizar as relações com Israel, tal como proposto pela delegação palestina.

A União Africana também espelha as contradições de um sistema ainda ancorado ao primado tradicional da integridade territorial, soberania, não interferência e anti-imperialismo. Contudo, tendo criado normas relativas aos direitos humanos, à intervenção humanitária e às mudanças inconstitucionais de governo, a UA estabeleceu condições ao exercício da soberania e pôs limites ao princípio da não interferência. Na prática, os Estados arranjam meios de limitar essa interferência ao mínimo denominador comum. A OEA também desenvolveu um “paradigma democrático”, mas o consenso normativo não se traduz necessariamente num consenso sobre a ação a tomar. Por outro lado, a organização está a passar por uma crise existencial, diplomática e política. As condições normativas e geopolíticas que durante décadas reforçaram a posição influente da organização nos assuntos interamericanos mudaram, levando outras organizações a conquistar terreno à OEA. O elevado nível de polarização ideológica na região, devido à ascensão de governos de esquerda e de centro-esquerda na América Latina, levou, nos anos 2000, à criação de organizações rivais, como a UNASUL, alheia aos interesses dos EUA e fazendo forte contraponto à sua influência.

O modelo de cooperação interestatal e regional da ASEAN, que assenta na “*ASEAN Way*”, tem sido criticado face à rivalidade regional emergente entre a República Popular da China e os Estados Unidos sobre o Mar do Sul da China. Para além desta rivalidade entre aquelas potências, existem outras disputas soberanas e de direitos marítimos que ainda não foram resolvidas entre a China e outros Estados da ASEAN, ou seja, Indonésia, Malásia, Filipinas e Vietname. Contudo, para alguns observadores é questionável se uma posição unificada da ASEAN teria produzido um resultado positivo para os países envolvidos na disputa ou se iria simplesmente aumentar as tensões na região. É legítimo pensar que esta fórmula pouco institucionalizada, de interação mínima, e de não confrontação, foi fundamental para a construção de uma identidade coletiva entre os países da região e para evitar o eclodir de conflitos.

As OI contribuem para favorecer a legitimação de normas e regras, ao criar as mesmas e dotá-las de autoridade para incutir nos atores do sistema internacional o sentido que as regras devem ser respeitadas gerando um sentimento de obrigação moral. É devido à Convenção Europeia dos Direitos do Homem que os cidadãos dos países membros estão menos sujeitos a formas de discriminação e a atentados aos seus direitos. Ao aderir ao Conselho da Europa, cada país aceita submeter-se a mecanismos de monitorização independentes que avaliam o respeito pelos direitos humanos e as práticas democráticas no seu território. A necessidade de a legislação nacional estar em conformidade com os princípios da Convenção tem levado frequentemente a mudanças na ordem jurídica interna dos Estados signatários. No caso da OSCE, uma das suas principais mais-valias é a sua abordagem integrada de segurança, combinando três dimensões: a político-militar, a humana e a económico-ambiental. Uma das principais dimensões atuais da OSCE é a dimensão humana que engloba os mecanismos de observação do respeito pelos direitos humanos, pelo Estado de direito, pela liberdade de organização da sociedade civil, pela observância de práticas eleitorais corretas, direitos das minorias nacionais e liberdade dos meios de comunicação social.

As organizações internacionais são atores centrais do sistema internacional, pois são fóruns onde as ideias circulam, se desenvolvem e adquirem legitimidade. A legitimidade das OI advém da autoridade racional-legal, baseada em procedimentos, regras e normas legais impessoais e racionais, e o controlo sobre conhecimento técnico e informativo. Para poderem levar a cabo a sua função como fóruns produtores de normas e garantir a anuência às mesmas, as OI enfrentam o problema da legitimidade. É verdade que as OI adquirem autoridade à medida que produzem normas e as ajudam a enraizar-se, bem como outros bens públicos. Neste sentido representam um mecanismo importante na difusão de conceções sobre os mais diversos temas, contribuindo para a ampliação da agenda internacional e podendo, inclusive, promover a redefinição de perceções e padrões de comportamento. Contudo, as OI têm algumas desvantagens: a forma que a sua autoridade assume pode ser ténue e é descentralizada, se comparada com a dos Estados; a ausência de uma cultura comum robusta ou a impossibilidade de impor decisões de forma coerciva⁴³¹.

As OI têm o mérito de levarem os Estados a discutir temas novos e sensíveis, assuntos que os Estados se recusam a discutir a nível nacional, como as condições das prisões na Turquia, a atribuição de indemnizações às vítimas de abusos cometidos pela Rússia na república da Cechénia e a contribuição do Tribunal Europeu dos Direitos Humanos que se apoia na “*soft law*”⁴³².

Elas prestam um contributo significativo para delimitar os parâmetros entre os quais se desenrolam as RI. As OI construíram o arcabouço dos regimes que conferem alguma ordem ao sistema internacional, expandindo o âmbito e conteúdo do Direito Internacional e, de certa forma, assegurando que ele seja respeitado. Elas indicam

431 Herz e Hoffmann, op. cit., pp. 24-25.

432 Michael Davies e Richard Woodward (2014), *International Organizations: A Companion*, Cheltenham: Edward Elgar, p. 492.

os meios adequados para a solução dos mais variados problemas internacionais e fornecem aos seus membros ocasiões para se reunirem, encontrarem soluções coletivas para os problemas, seja a nível jurídico (com a elaboração de projetos de acordo, tratados, regulamentos e a codificação do Direito Internacional), seja a nível operacional, com a oferta de mediação, operações de manutenção da paz, ações humanitárias ou medidas de contenção do terrorismo.

As OIs podem não ser o melhor modo para resolver os problemas mais prementes da humanidade. Embora imperfeitas, são preferíveis ao vazio de governação ou do abdicar da responsabilidade nos Estados e atores privados.

Referências bibliográficas

Fontes Primárias

African Union, “Constitutive Act of the African Union”, https://au.int/sites/default/files/pages/34873-file-constitutiveact_en.pdf.

African Union, “Protocol to the Constitutive Act of the African Union Relating to the pan-African Parliament”, <https://au.int/en/treaties/protocol-constitutive-act-african-union-relating-pan-african-parliament>.

<https://www.osce.org/who/timeline/1990s/08>.

ASEAN, “The Asean Declaration (Bangkok Declaration)”, 1967, Bangkok, 8 August, <https://asean.org/the-asean-declaration-bangkok-declaration-bangkok-8-august-1967/>.

ASEAN, (2007) “Cebu Declaration on the Acceleration of the Establishment of an ASEAN Community by 2015”, <https://asean.org/cebu-declaration-on-the-acceleration-of-the-establishment-of-an-asean-community-by-2015/>.

Assembleia da República, “Assembleia Parlamentar da NATO”, <http://app.parlamento.pt/webutils/docs/doc.pdf?path=6148523063446f764c324679626d56304c334e706447567a4c305253535642514c30525353554d76524756735a5764685932396c6379394263334e6c62574a735a576c68-4a54497755474679624746745a5735305958496c4d6a426b595355794d4535425645386c4d6a-416f5156424f515652504b53394263484a6c633256756447484470384f6a627935775a4759-3d&fich=Apresenta%C3%A7%C3%A3o.pdf&Inline=true>.

AU, “The Assembly”, <https://au.int/en/assembly>.

“Charter of Arab League”, Refworld, <https://www.refworld.org/docid/3ae6b3ab18.html>.

Convenção para a Proteção dos Direitos Humanos e das Liberdades Fundamentais, <http://gddc.ministeriopublico.pt/faq/convencao-europeia-dos-direitos-humanos-e-seus-protocolos-facultativos>.

Council of Europe, “Council of Europe Youth Policy”, <https://www.coe.int/en/web/youth/council-of-europe-youth-policy>.

CPLP (1996), “Declaração Constitutiva da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP”, <https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/DeclaraoConstitutivaCPLP.pdf>.

CPLP (2018), “Secretária Executiva realizou visita oficial à Turquia”, <https://www.cplp.org/id-4447.aspx?Action=1&NewsId=5716&M=NewsV2&PID=10872>.

CPLP, “Estatutos da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”, https://www.cplp.org/Files/Filer/Documentos%20Essenciais/Estatutos_CPLP_REVLIS07.pdf.

CPLP, “Histórico-Como Surgiu?”, <https://www.cplp.org/id-2752.aspx>.

CPLP, “Objetivos”, <https://www.cplp.org/id-2763.aspx>.

Churchill, Winston (1943), “Post-War Councils on World Problems - A Four Year Plan for England”, discurso radiofónico de 21 de março, em <http://www.ibiblio.org/pha/policy/1943/1943-021a.html>.

Declaração Americana dos Direitos e Deveres do Homem, https://www.uc.pt/pt/pt/protecao-de-dados/legis/declaracao_americana_de_direitos_e_deveres_do_homem.

Departamento de Cooperação Judiciária e Relações Internacionais, “Estatuto do Conselho da Europa”, <http://gddc.ministeriopublico.pt/instrumento/estatuto-do-conselho-da-europa-0>.

Foreign Relations of the United States: Diplomatic Papers (1945), The Near East and Africa, Volume VIII, 890B.00/8–2945 – “Memorandum by the Director of the Office of Near Eastern and African Affairs (Henderson) to the Secretary of State”, Office of the Historian, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1945v08/d13>.

“Instituto Internacional da Língua Portuguesa (IILP)”, <https://iilp.cplp.org/>.

- Medvedev, Dmitry (2008), "Speech at World Policy Conference", Evian, France, 8 de outubro, <http://www.natomission.ru/en/society/article/society/artnews/21>.
- Ministério Público Portugal, "O Sistema Europeu: Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE)", <http://gddc.ministeriopublico.pt/perguntas-frequentes/sistema-de-protecao-da-osce?menu=direitos-humanos>.
- NATO (2010), "Active Engagement, Modern Defence - Strategic Concept for the Defence and Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organisation adopted by Heads of State and Government in Lisbon", https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_68580.htm.
- NATO, "An Alliance for the 21st Century, Washington Summit Communiqué issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Washington, D.C. on 24th April 1999", https://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_27440.htm.
- NATO, "Declaration on a Transformed North Atlantic Alliance", https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23693.htm.
- NATO (2019), "London Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in London 3-4 December 2019 (2019)", https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_171584.htm.
- NATO, "Kosovo Force (KFOR): Key Facts and Figures", fevereiro de 2020 https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/pdf_2019_02/20190213_2019-02-KFOR-Placemat.pdf.
- NATO (2006), "Riga Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government Participating in the Meeting of the North Atlantic Council in Riga", 29 de Novembro, http://www.nato.int/cps/en/natolive/official_texts_56425.htm.
- NATO, "Riga Summit Reader's Guide", <https://www.nato.int/docu/rdr-gde-riga/rdr-gde-riga-e.pdf>.
- NATO, "Tratado do Atlântico Norte", https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt.
- NATO (2014), "Wales Summit Declaration Issued by the Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Wales", 5 de setembro, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_112964.htm.
- NATO Parliamentary Assembly, "Our Mission", <https://www.nato-pa.int/content/our-mission>.
- OEA, "Décimo Aniversário da Carta Democrática Interamericana", <http://www.oas.org/pt/democratic-charter/>.
- NATO, "Euro-Atlantic Partnership", https://www.nato.int/cps/en/natohq/topics_67979.htm.
- NATO (2022a), "Madrid Summit Declaration Issued by NATO Heads of State and Government participating in the meeting of the North Atlantic Council in Madrid 29 June 2022", 29 de junho, https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_196951.htm.
- NATO (2022b), *Nato 2022 strategic concept, Adopted by Heads of State and Government at the NATO Summit in Madrid 29 June 2022*, <https://www.nato.int/strategic-concept/>, p. 4.
- NATO, "The Alliance's New Strategic Concept", https://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_23847.htm.
- OEA, "Nossa história", http://www.oas.org/pt/sobre/nossa_historia.asp.
- OEA, "Nuestra Estructura", http://www.oas.org/es/acerca/nuestra_estructura.asp.
- Office of Legal Affairs, (1950) "Uniting for Peace", em <http://legal.un.org/avl/ha/ufp/ufp.html>.
- Office of the Historian, Foreign Relations of the United States, 1969–1976, Volume XXXIX, European Security - 1. Memorandum of Conversation, <https://history.state.gov/historicaldocuments/frus1969-76v39/d1>.

UNSC (2015), "Partnering for Peace: Moving towards Partnership Peacekeeping - Report of the Secretary-General", UN Doc. S/2015/229, 1 de abril.

UNSC, Resolution 1645 (2005) adopted by the Security Council at its 5335th meeting, on 20 December 2005, <https://digitallibrary.un.org/record/563509#record-files-collapse-header>.

Fontes Secundárias

Abooyage, Festus (2012), "A stitch in time would have saved nine - Operationalising the African Standby Force", *ISS Africa*, Policy Brief 34.

Acharya, Amitav (2001), *Constructing a Security Community in Southeast Asia: ASEAN and the Problem of Regional Order*, Londres e Nova Iorque: Routledge.

Acharya, Amitav (2003), "Will Asia's Past Be Its Future?", *International Security* 28:3, pp. 149-164.

Adler, Emanuel e Barnett, Michael (eds.) (1998), *Security Communities*, Cambridge: Cambridge University Press.

Agwai, Gen. M Luther (2008), "The AU-UN Hybrid Operation in Darfur: A Force Commander's Perspective on the Pitfalls, Challenges and Prospects of Mandate implementation in a Complex Mission", *ISS Report*. Pretoria: Institute for Security Studies.

Alimov, Rashid (s.d), "The Role of the Shanghai Cooperation Organization in Counteracting Threats to Peace and Security", UN Chronicle, <https://www.un.org/en/chronicle/article/role-shanghai-cooperation-organization-counteracting-threats-peace-and-security>.

Altmann, Josette (2007) Coord., *Dossier: Comunidad Sudamericana de Naciones*, in Cuadernos de Integración Latinoamericana, FLACSO, San José.

Anderson, Benedict (2016), *Imagined Communities: Reflections on the Origin and Spread of Nationalism*. Londres/Nova Iorque: Verso.

Aning, Emmanuel K. (2000), "Towards the New Millennium: ECOWAS's Evolving Conflict Management System", *African Security Review* 9:5/6 <http://www.iss.co.za/pubs/ASR/9No5And6/Aning.html>, pp. 50-63.

Annan, Kofi e Mousavizadeh, Nader (2012), *Interventions: A Life in War and Peace*, New York: Penguin Press.

Aris, Stephen (2009), "The Shanghai Cooperation Organisation: 'Tackling the Three Evils'. A Regional Response to Non-Traditional Security Challenges or an Anti-Western Bloc?", *Europe-Asia Studies* 61:3, pp. 457-482.

Axelrod, Robert e Keohane, Robert O. (1985), "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics* 38: 1, pp. 226-254.

Axelrod, Robert e Keohane, Robert O. (1985), "Achieving Cooperation under Anarchy: Strategies and Institutions", *World Politics* 38:1, pp. 226-254.

Baldé, Aua (2017), *O Sistema Africano de Direitos Humanos e a experiência dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa*, Lisboa: Universidade Católica Editora, pp. 14-15.

Başeren, Sertaç Hami (2021), "Root Causes of the Eastern Mediterranean Dispute: Approaches of the Main Actors", *Insight Turkey - New Geopolitics in The Eastern Mediterranean*, 23:1, pp. 11-22.

Barbosa, André T. (s.d.), "Relações luso-brasileiras: passado, presente e futuro", Working Papers, CEPESE, <https://www.cepese.pt/portal/pt/publicacoes/colecoes/working-papers/relacoes-externas-de-portugal/relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e-futuro/Relacoes-luso-brasileiras-passado-presente-e.pdf>.

Barka, Habiba Ben e Ncube, Mthuli (2012), *Political Fragility in Africa: Are Military Coups d'Etat: A Never-Ending Phenomenon?*, AfDB, Setembro, <https://www.afdb.org/fileadmin/uploads/afdb/Documents/Publications/Economic%20Brief%20-%20Political%20Fragility%20in%20Africa%20Are%20Military%20Coups%20d%E2%80%99Etat%20a%20Never%20Ending%20Phenomenon.pdf>.

- Barnett, Michael N. (1999), *Dialogues in Arab Politics: Negotiations in Regional Order*, Nova York: Columbia University Press.
- Barnett, Michael N. e Finnemore, Martha (1999), "The Politics, Power, and Pathologies of International Organizations", in *International Organization* 53:4, pp. 699-700, 706-707.
- Besançon, Marie e Dalzell, Stephen (2015), "The Soldier and the Street: East African CIMIC in Somalia and Beyond", *PRISM* 5:2, pp. 117-135.
- Bethell, Leslie (s.d.), "Conferências Pan-americanas", <https://cpdoc.fgv.br/sites/default/files/verbetes/pri-meira-republica/CONFER%C3%84NCIAS%20PAN-AMERICANAS.pdf>.
- Blanchfield, Luisa; Arieff, Alexis e Blanchard, Lauren P. (2019), *U.N. Peacekeeping Operations in Africa*, CRS, 23 de setembro, R45930.
- Bloomfield, Richard J. (1994), "Making the Western Hemisphere safe for democracy? The OAS defense-of-democracy regime", *The Washington Quarterly* 17:2, pp. 157-169, DOI: [10.1080/01636609409451458](https://doi.org/10.1080/01636609409451458).
- Bowett, Derek (1964), *United Nations Forces: A Legal Study*, Nova Iorque: Praeger.
- Brunner, Matthew (2007), "The Shanghai Cooperation Organization and Iran: a power-full union", *Journal of International Affairs* 60:2, pp. 185-198.
- Bugos, Shannon (2019), "U.S. Completes INF Treaty Withdrawal", *Arms Control Association*, <https://www.armscontrol.org/act/2019-09/news/us-completes-inf-treaty-withdrawal>.
- Caballero-Anthony, Mely (2003), "The Regionalization of Peace in Asia", in Michael Pugh e Waheguru P. Singh Sidhu (eds.), *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond*, Boulder: CO, Lynne Rienner Publishers, pp. 195-212.
- Campos, João Mota de (1989), *Direito Comunitário*, 3ª ed. Lisboa: FCG.
- Charron, Andrea e Portela, Clara (2015), "The UN, Regional Sanctions and Africa", *International Affairs* 91:6, pp. 1369-1385.
- Cleveland, Harlan (1970), *NATO: The Transatlantic Bargain*, Nova Iorque: Harper & Row.
- Cleveland, William L. (2018), *A History of the Modern Middle East*, Nova Iorque/Abingdon: Routledge.
- Cooper, Andrew F. (2018), "The Organization of American States: Promise and limitations as a hub institution", in Pia Ruggirozzi e Christopher Wylde (eds.), *Handbook of South American Governance*, Londres: Routledge, pp. 111-123.
- Cooper, Andrew F. e Legler, Thomas (2006), *Intervention without Intervening? The OAS Defence and Promotion of Democracy in the Americas*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan.
- Costa, Flávio de J. (2019), "A globalização e o futuro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: o potencial do bloco como estratégia de defesa para o Brasil", Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro, 13:48, pp. 223-251.
- Costa, Flávio de J. (2019), "A globalização e o futuro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa – CPLP: o potencial do bloco como estratégia de defesa para o Brasil", Coleção Meira Mattos, Rio de Janeiro 13:48, pp. 223-251.
- Council of Europe (2016), *Impact of the European Convention on Human Rights in States Parties*, Strasbourg.
- Dadabaev, Timur (2014), "Shanghai Cooperation Organization (SCO) Regional Identity Formation from the Perspective of the Central Asia States", *Journal of Contemporary China* 23:85, pp. 102-118. DOI: [10.1080/10670564.2013.809982](https://doi.org/10.1080/10670564.2013.809982).
- Darkwa, Linda (2017), "The African Standby Force: The African Union's tool for the maintenance of peace and security", *Contemporary Security Policy* 38:3, pp. 471-482, DOI: [10.1080/13523260.2017.1342478](https://doi.org/10.1080/13523260.2017.1342478).

Davidson, Douglas (2005), "Ten Years of the OSCE Mission to Bosnia and Herzegovina: Reflections on a Decade and Thoughts on the Future", in IFSH (ed.), *OSCE Yearbook 2005*, Baden-Baden, pp. 125-138.

Davies, Michael e Woodward, Richard (2014), *International Organizations: A Companion*, Cheltenham: Edward Elgar.

Delapalme, Nathalie (2019), "Africa is the continent of the future. Are democracy and governance up to the challenge?", *OECD Development Matters*, 23 de setembro, <https://oecd-development-matters.org/2019/09/23/africa-is-the-continent-of-the-future-are-democracy-and-governance-up-to-the-challenge/>.

Deng, Francis e Zartman, I. William (1991), *Conflict Resolution in Africa*, Washington, DC: The Brookings Institution.

Desmidt, Sophie e Hauck, Volke (2017), "Conflict management under the African Peace and Security Architecture (APSA)", *ECDPM 211*, abril.

Doran, Michael S. (2011). "The Heirs of Nasser - Who Will Benefit From the Second Arab Revolution?", *Foreign Affairs* 90:3, pp. 17-25.

Economic Research Institute for ASEAN and East Asia (2019), "ASEAN Vision 2040: Towards a Bolder and Stronger ASEAN Community", 11 de junho, <https://www.eria.org/publications/asean-vision-2040-towards-a-bolder-and-stronger-asean-community/>.

Ekéus, Rolf (2015), "From CSCE to OSCE – a Pan-European Organization for Conflict Prevention and its Relations to the United Nations", in Peter Wallensteen e Anders Bjurner (eds), *Regional Organizations and Peacemaking: Challengers to the UN?*, Abingdon e Nova Iorque: Routledge, pp. 118-133.

Escosteguy, Pedro (2011), *A Nova Arquitetura Africana de Paz e Segurança*, ed. Brasília: FUNAG, v. 1.

Europa Publications (2020), *The Europa Directory of International Organizations*, Oxon/New York: Routledge.

Fernandes, A. J. (1980), *Organizações Políticas Internacionais – ONU, OEA e OUA*, Lisboa: Presença, p. 50, 68-69.

Figueiredo, Haletta J. M. (2014), *A importância da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa na política externa angolana (2002-2012)*, tese de Mestrado em Relações Internacionais, Universidade Lusíada de Lisboa.

Filho, José M. V. (2020), *Becoming Eligible for Peace: An Analysis of the Role of the UN Peacebuilding Architecture*, Tese no âmbito do Doutoramento em Relações Internacionais – Política Internacional e Resolução de Conflitos apresentada à Faculdade de Economia da Universidade de Coimbra, <https://eg.uc.pt/handle/10316/93157>.

Finnemore, Martha (1996), "Norms, Culture, and World Politics: Insights from Sociology's Institutionalism", *International Organization* 50:2, p. 326.

Forsythe, David P. (1991), *The Internationalization of Human Rights*, Lexington: Lexington Books.

Fouéré, Erwan (2015). "The OSCE marks 40 years since the Helsinki Final Act: Its principles are more valid than ever", *CEPS 19*, 24 de julho, https://www.ceps.eu/download/publication/?id=9014&pdf=CEPS%20Essay%20No%2019%20Fouere%2040th%20Anniversary%20Helsinki%20Final%20Act_0.pdf.

Freire, Maria Raquel (2003), *Conflict and Security in the Former Soviet Union*, Aldershot: Ashgate.

Freire, Maria Raquel (2004), "De conferência a organização. A OSCE face aos desafios da globalização", *Lusíada. Relações Internacionais* 5.

Freixo, Adriano de (2006), "Dez anos da CPLP: as perspectivas de integração do mundo de língua portuguesa", *Cena Internacional* 8:13, junho, pp. 35-54.

Geneva Centre for the Democratic Control of the Armed Forces (DCAF)/ Centre for Security Studies (CSS) (2017), *Empowering the OSCE in Challenging Times: Reflections and Recommendations*, Conference Report, Genebra.

- Grieco, Joseph (1990), *Cooperation among Nations: Europe, America and Non-Tariff Barriers to Trade*, Ithaca, Nova Iorque: Cornell University Press.
- Haacke, Jürgen (2006), "The development of ASEAN's diplomatic and security culture: Not beyond 'flexible engagement'", in Bertrand Fort e Douglas Webber, *Regional Integration in East Asia and Europe: Convergence Or Divergence?*, Londres: Routledge, pp. 150-171.
- Haas, Ernst B. (1964), *Beyond the Nation-State: Functionalism and International Organization*, Stanford, CA: Stanford University Press.
- Haas, Peter M. (1989) "Do Regimes Matter? Epistemic Countries and Mediterranean Pollution Control", *International Organization*, 43:3, pp. 378-403.
- Hänggi, Heiner; Roloff, Ralf e Rüländ, Jürgen (eds.) (2006), *Interregionalism and International Relations; A stepping stone to global governance?*, Londres: Routledge.
- Herz, John H. (1950, "Idealist Internationalism and the Security Dilemma", *World Politics* 2:2, pp. 157-80.
- Herz, Monica e Hoffmann, Andrea (2004), *Organizações Internacionais: História e Práticas*, Rio de Janeiro: Editora Campus/Elsevier, pp. 18, 24-25.
- Hill, Christopher e Karen E. Smith (eds.), 2000, *European Foreign Policy: Key Documents*, Londres: Routledge.
- Hill, William H. (2018), *No Place for Russia. European Security Institutions since 1989*, Nova Iorque: Columbia University Press.
- Hinnebush, Raymond (2013), "Security Conceptions and Practices in the Middle East: The Case of the Arab League", in Stephen Aris e Andreas Wenger (eds.), *Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices*, Londres e New York: Routledge, pp. 122-138.
- Hinsley, F. H. (1967), *Power and the Pursuit of Peace*, Cambridge: Cambridge University Press.
- Hoadley, Stephen (2006), "The Evolution of Security Thinking: An Overview" in Stephen Hoadley e Jürgen Rüländ (eds.), *Asian Security Reassessed*, Singapore: Institute of Southeast Asian Studies.
- Hoffman, Stanley (1973), "International Organizations and the International System", in Leland M. Goodrich e David A. Kay (eds.), *International Organization: Politics and Process*, Madison: University of Wisconsin Press.
- Huber, Denis (1999), *A Decade that Made History: The Council of Europe, 1989-1999*, Strasbourg, Council of Europe.
- Hurd, Ian (2018), *International Organizations*, 3ª ed., Cambridge: Cambridge University Press.
- HV Vinayak; Tonby, Oliver e Thompson, Fraser (2014), "Understanding ASEAN: Seven things you need to know", *McKinsey & Company*, May, <https://www.mckinsey.com/industries/public-and-social-sector/our-insights/understanding-asean-seven-things-you-need-to-know#>.
- Iroanya, Richard Obinna (2018), "Coups and Countercoups in Africa", in Samuel OjoOloruntoba e Toyin Falola (eds.), *The Palgrave Handbook of African Politics, Governance and Development*, Nova Iorque: Palgrave Macmillan, pp. 243-258.
- Jetschke, Anja (2012), "ASEAN", in Mark Beeson e Richard Stubbs (eds.), *Routledge Handbook of Asian Regionalism*, Londres: Routledge, pp. 327-337.
- Johnston, Alastair Iain (1999), "The Myth of the ASEAN Way? Explaining the Evolution of the ASEAN Regional Forum", in Helga Haftendorn, Robert Keohane e Celeste Wallander (eds.), *Imperfect Unions: Security Institutions over Time and Space*, Nova Iorque: Oxford University Press, pp. 287-324.
- Jorgensen-Dahl, Arnfinn (1982), *Regional Organization and Order in South-East Asia*, Londres: Macmillan.
- Karns, Margaret P. e Mingst, Karen A. (2004), *The Politics and Processes of Global Governance*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

- Kay, Sean (2004), "Nato, the Kosovo war and neoliberal theory", *Contemporary Security Policy* 25:2, pp. 252-279.
- Keohane, Robert (1993), "Institutionalist Theory and the Realist Challenge after the Cold War", in David Baldwin (ed.), *Neorealism and Neoliberalism: The Contemporary Debate*, Nova Iorque: Columbia University Press, p. 274.
- Keohane, Robert O. e Nye, Joseph S. (1977), *Power and Interdependence*, Boston, Mass.: Little, Brown and Company.
- Khadduri, Majid (1946), "Towards an Arab Union: The League of Arab States", *The American Political Science Review* 40:1, pp. 90-100.
- Khong, Yuen Foong (1997), "Review Article: Making Bricks without Straw in the Asia Pacific?", *The Pacific Review* 10:2, pp. 289-300.
- Kieninger, Stephan (2019), "Opening NATO and Engaging Russia: NATO's Two Tracks and the Establishment of the North Atlantic Cooperation Council", in Daniel S. Hamilton e Kristina Spohr (eds.), 2019, *Open Door: NATO and Euro-Atlantic Security after the Cold War*, Washington, D.C.: Johns Hopkins University, pp. 57-69.
- Kiestra, Louwrens R. (2014), *The Impact of the European Convention on Human Rights on Private International Law*, Maastricht: T.M.C. Asser Press.
- Kleinsorge, Tanja E.J. (2019), *Council of Europe (CoE)*, 3ª Edição, The Netherlands: Kluwer Law International.
- Klos, Felix (2018), *Churchill's Last Stand: The Struggle to Unite Europe*, Londres/Nova Iorque: IB Tauris.
- Krasner, Stephen (ed.) (1983), *International Regimes*, Ithaca, NY: Cornell University Press, p. 8.
- Kropatcheva, Elena (2012), "Russia and the Role of the OSCE in European Security: A 'Forum' for Dialog or a 'Battlefield' of Interests?", *European Security* 21:3, pp. 370-394, DOI: [10.1080/09662839.2011.640323](https://doi.org/10.1080/09662839.2011.640323).
- Kuperman, Alan J. (2015), "Obama's Libya Debacle: How a Well-Meaning Intervention Ended in Failure," *Foreign Affairs* 94:2, março-abril, <https://www.foreignaffairs.com/articles/libya/2019-02-18/obamas-libya-debacle>.
- Leboutte, René (2008), *Histoire économique et sociale de la construction européenne*, Bruxelles: Peter Lang.
- Lee, Brianna e Renwick, Danielle (2020), "The Organization of American States", *Council on Foreign Relations*, 10 de março, <https://www.cfr.org/background/organization-american-states>.
- Lehne, Stephen (2015), "Reviving the OSCE: European Security and the Ukraine Crisis", *Carnegie Europe*, 22 de setembro, <https://carnegieeurope.eu/2015/09/22/reviving-osce-european-security-and-ukraine-crisis-pub-61362>.
- Leifer, Michael (1996), "The ASEAN Regional Forum", *Adelphi Paper* 302, Oxford: Oxford University Press.
- Lemos, Carlos e Eugénio, António (2011), "Uma reflexão sobre o novo Conceito Estratégico da NATO", Instituto de Estudos Superiores Militares, boletim nº 11, pp. 55-79.
- Liechtenstein, Stephanie (2020), "How Internal Squabbling Paralyzed Europe's Most Vital Security Organization", *WPR*, 5 de agosto, <https://www.worldpoliticsreview.com/articles/28965/how-internal-squabbling-paralyzed-europe-s-most-vital-security-organization>.
- Lippens, Walter (1982), *A History of European Integration. Volume 1, 1945-1947: The Formation of the European Unity Movement*, Oxford: Clarendon Press of Oxford University Press.
- MacDonald, Robert W. (1965), *The League of Arab States: A Study in Dynamics of Regional Organization*, Princeton, NJ: Princeton University Press.
- Mace, Gordon e Bélanger, Louis (eds.) (1999), *The Americas in Transition: The Contours of Regionalism*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers.

Maltez, Adelino (2004), "Pelo Atlântico, a caminho do Sul", in Francisco Knopfli (org.), *As políticas exteriores de Brasil e Portugal: visões comparadas*, Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.

Marchi, Ludovica (2014), "ASEAN vis-à-vis Myanmar: what influences at play?", The London School of Economics and Political Science, Londres, Centre for International Studies, http://eprints.lse.ac.uk/64792/1/Marchi_ASEAN_vis-a-vis_Myanmar.pdf.

Martin, Lisa L. (1999), "An Institutional View: International Institutions and State Strategies", in T. V. Paul e John A. Hall (eds.), *International Order and Future World Politics*, Cambridge: Cambridge University Press.

Masilamani, Logan e Peterson, Jimmy (2014), "The "ASEAN Way": The Structural Underpinnings of Constructive Engagement". *Foreign Policy Journal*, 15 de outubro, pp. 1-21, <https://www.foreignpolicyjournal.com/2014/10/15/the-asean-way-the-structural-underpinnings-of-constructive-engagement/>.

Masters, Jonathan e Aly Sergie, Mohammed (2020), "Background: The Arab League", *CFR*. 19 de fevereiro, <https://www.cfr.org/background/arab-league>.

Matias, José Carlos (2014), "Macao, China and Portuguese Speaking Countries", in E. W. Yu e M. K. Chan (eds.), *China's Macao Transformed: Challenge and Development in the 21st Century*, Hong Kong: City University of Hong Kong, pp. 331-364.

McNamara, Sally (2010), "Russia's Proposed New European Security Treaty: A Non-Starter for the U.S. and Europe", *The Heritage Foundation*, 16 de setembro, https://www.heritage.org/europe/report/russias-proposed-new-european-security-treaty-non-starter-the-us-and-europe#_ftnref19.

Mendoza, Ronald (2013), "ASEAN's rise in the global economy", *World Economic Forum*, 15 de março, <https://www.weforum.org/agenda/2013/03/aseans-rise-in-the-global-economy/>.

Milner, Helen V. e Moravcsik, Andrew (2009), *Power, Interdependence, and Nonstate Actors in World Politics*, Princeton, NJ: Princeton University Press.

Mingst, Karen A. e Karns, Margaret P. (2007), *The UN in the 21st Century*, Boulder, CO: Westview Press, pp. 30-34.

Mitrany, David (1966), *A Working Peace System*, Chicago: Quadrangle Press.

Mongiardim, Maria Regina, *A CPLP: Que Futuro?*, Lisboa: Lisbon International Press, 2019

Moreira, Adriano, Bugallo, Alejandro e Albuquerque, Celso (eds.), *Legado Político do Ocidente - O Homem e o Estado*, Rio de Janeiro: Academia Internacional da Cultura Portuguesa, 1988.

Morgenthau, Hans J. (1992), *Politics among Nations: The Struggle for Power and Influence*, Nova Iorque: McGraw-Hill.

Morris, Justin e McCoubrey, Hilaire (1999), "Regional Peacekeeping in the Post-Cold War Era", *International Peacekeeping*, 6:2, pp. 129-151.

Mousavi, Mohammad e Khodae, Esfandiar (2013), "Iran and the Shanghai Cooperation Organization", *Iranian Review of Foreign Affairs*, 4:1, pp. 185-210.

Muñoz, Herald (1998), "The Right to Democracy in the Americas", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs* 40:1, pp. 1-18.

Mutangadura, Chido and Singh, Priyal (2018), "Constitutional coups' erode stability in the Great Lakes - Can the International Conference on the Great Lakes Region help deliver stability and good governance?", *ISS Africa*, 25 de julho, <https://issafrica.org/iss-today/constitutional-coups-erode-stability-in-the-great-lakes>.

Narine, Shaun (1999), "ASEAN into the twenty-first century: problems and prospects", *The Pacific Review*, 12:3, pp. 357-380.

Nery, Tiago (2016), "UNASUL: a dimensão política do novo regionalismo sul-americano", *Caderno CRH 29*, SPE 03, pp. 59-75.

Norling, Nicklas e Swanström, Niklas (2007), "The Shanghai Cooperation Organization, trade, and the roles of Iran, India and Pakistan", *Central Asian Survey*, 26:3, pp. 429-444, DOI: 10.1080/02634930701702779.

- Nye, Joseph S. Jr e Keohane, Robert O. (1971), "Transnational Relations and World Politics: An Introduction", *International Organization*, 25:3, pp. 329-349.
- Olonisakin, Funmi e Ero, Comfort (2003), "Africa and the Regionalization of Peace Operations: the UN and ECOWAS", in Michael C. Pugh e Waheguru P. S. Sidhu (eds.), *The United Nations and Regional Security: Europe and Beyond*, Boulder, CO: Lynne Rienner Publishers, pp. 233-251.
- "Organization of African Unity" (2010), in Anthony Appiah e Henry Louis Gates (eds.), *Encyclopedia of Africa, Volume 1*, Oxford: Oxford University Press, pp. 273-285.
- Palmeira, José (2006), *O poder de Portugal nas Relações Internacionais*, Lisboa: Prefácio.
- Palmeira, José (2012) "Cooperação entre Estados Lusófonos: A segurança no Atlântico" *Eixo Atlântico: Revista da Euroregião Galícia-Norte de Portugal*, 19, pp. 39-50.
- Palmeira, José (2012) "Geopolítica da língua portuguesa", *Revista Acolhendo a Alfabetização nos Países de Língua Portuguesa*, 6:11, pp. 5-8.
- Palmeira, José (2014), "Potencial geopolítico da CPLP na Segurança Internacional", in Moisés Martins, Rosa Cabecinhas, Lurdes Macedo e Isabel Macedo (eds.), *Interfaces da Lusofonia*, Centro de Estudos de Comunicação e Sociedade, Universidade do Minho, pp. 191-198.
- Palmeira, José (2018), "Cooperação lusófona e segurança marítima no Atlântico Sul", in M. Alcántara; Mercedes G. Montero e Francisco S. López, *Relaciones internacionales: Memoria del 56.º Congreso Internacional de Americanistas*, Salamanca: Aqilafuente/Ed. Universid de Salamanca, pp. 333-340.
- Pecequilo, Cristina S. (2012), *Manual do Candidato – Política Internacional*, Brasília: FUNAG.
- Peck, Connie (1998), *Sustainable Peace: The Role of the UN and Regional Organizations in Preventing Deadly Conflict*, Lanham, MA: Rowman and Littlefield.
- Pinto, Maria do Céu (2007), "Contributos das teorias das RI para o estudo das organizações internacionais e da integração regional", *Relações Internacionais*, 16.
- Pinto, Maria do Céu (2007), *As Nações Unidas e a Manutenção da Paz e as Actividades de Peacekeeping de outras Organizações Internacionais*, Coimbra: Almedina.
- Pinto, Maria do Céu (2009), "A evolução do fenómeno da integração regional na América Latina - do pós-guerra fria à actualidade", *Lusíada. Política Internacional e Segurança*, 2, pp. 147-160.
- Pinto, Maria do Céu (2009), "Uma avaliação da missão da NATO no Afeganistão", *Revista Nação e Defesa*, 4:124, pp. 203-216.
- Pomfret, Richard (2019), *The Central Asian Economies in the Twenty-First Century: Paving a New Silk Road*, Princeton/Oxford, NJ: Princeton University Press.
- Quintas, Ana Isabel Soares (2012), *O Equilíbrio entre o Princípio do Non-Refoulement e as Cláusulas de Exclusão do Estatuto de Refugiado: análise jurisprudencial*, Dissertação de Mestrado em Direitos Humanos, Universidade do Minho.
- Ramalho, José L. P. (2002), "A OSCE na sua Dimensão Político-Militar", *Nação e Defesa*, 2:103, pp. 49-76.
- Ratner, Steven R. (1995), *The New UN Peacekeeping: Building Peace in Lands of Conflict after the Cold War*, Nova Iorque: St. Martin's Press.
- Reuter, Paul (1973), *Droit International Public*, 4ª ed., Paris: Presses Universitaires de France.
- Ribeiro, Manuel de A. (1998), *A Organização das Nações Unidas*, Coimbra: Almedina.
- Rizzi, K. Raquel (2012), *O Grande Brasil e os Pequenos PALOP: a política externa brasileira para Cabo Verde, Guiné-Bissau e São Tomé e Príncipe*, Tese de Doutoramento em Ciência Política, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre.

- Rizzi, Kamilla R. e Cruzichi, Isabella (2017), "A CPLP como mecanismo de atuação do Brasil no Atlântico Sul: a ampliação da cooperação, os desafios e a possibilidade de liderança", *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 2:4, pp. 32-63.
- Roberts, Adam (1995-96), "From San Francisco to Sarajevo: The UN and the Use of Force", *Survival*, 37:4, pp. 7-28.
- Roberts, Priscilla (2017), *Arab-Israeli Conflict: A Documentary and Reference Guide*, Santa Barbara, CA: Greenwood.
- Robertson, Arthur Henry (1961), *The Council of Europe: Its Structure, Functions and Achievements*, Manchester: Manchester University Press.
- Rodrigues [Maj. Eng.], Alexandre F. M. (2015), *O desenvolvimento de um pensamento estratégico lusófono*, Trabalho de Investigação Individual do CEM-C, Instituto de Estudos Superiores Militares, Pedrouços.
- Rosenne, Shabtai (1995), *The World Court: What It Is and How It Works*, Dordrecht: Martinus Nijhoff Publishers.
- Rothwell, Charles E. (1994), "International Organization and World Politics", *International Organization* 3:4, pp. 605-619.
- Ruggie, John G (1993), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nova Iorque: Columbia University Press.
- Ruggie, John G. (1993), "Multilateralism: The Anatomy of an Institution", in John Gerard Ruggie (ed.), *Multilateralism Matters. The Theory and Praxis of an Institutional Form*, Nova Iorque: Columbia University Press, pp. 11-12.
- Saraiva, Maria Francisca (2011), "Portugal e o Novo Conceito Estratégico da NATO", Actas, UAL.
- Schulte, Gregory L. (1997), "Former Yugoslavia and the New NATO", *Survival*, 39:1, pp. 19-42.
- Senhoras, Elói Martins (2022), *Lusofonia & Africanidade*, Boa Vista: Ed. IOLE.
- Smith-Cannoy, Heather (2014), "Defending Democracy? Assessing the OAS's 2002 diplomatic intervention in Haiti", in Stefan Wolff e Oya Dursun-Özkanca (eds.), *External Interventions in Civil Wars: The Role and Impact of Regional and international organisations*, Londres e Nova Iorque: Routledge, pp. 431-450.
- Smolnik, Franziska (2019), "Cooperation, Trust, Security? The Potential and Limits of the OSCE's Economic and Environmental Dimension", *SWP Research Paper 2019/RP 16*, dezembro, doi:10.18449/2019RP16, pp. 1-29.
- Socor, Vladimir (2008), "Medvedev Proposes All-European Security Pact during Berlin Visit", *Eurasia Daily Monitor* 5:109, 9 de junho, <https://jamestown.org/program/medvedev-proposes-all-european-security-pact-during-berlin-visit/>.
- Soesastro, Hadi e Morrison, Charles E. (2001), "Rethinking the ASEAN Formula: The Way Forward for Southeast Asia", in Hadi Soesastro, Michael Oksenberg, Wendy K. Dobson, Hisashi Owada e Charles E Morrison, *East Asia and the International System*, Nova Iorque/Paris/Tóquio: Trilateral Commission, pp. 57-75.
- Song, Weiqing (2014). "Interests, Power and China's Difficult Game in the Shanghai Cooperation Organization (SCO)", *Journal of Contemporary China*, 23:85, pp. 85-101, DOI: 10.1080/10670564.2013.809981.
- Sukegawa, Seiya (2021), "ASEAN's initiatives for free trade in East Asia under AEC", *Journal of Contemporary East Asia Studies*, 10:1, pp. 42-64.
- Tavares, Rodrigo (2009), *Regional Security: The Capacity of Regional Organizations*, Nova Iorque: Routledge.
- Teixeira, António R. (2013), "Segurança regional em África. As Forças Armadas dos PALOP", *Janus 2013*, Lisboa: OBSERVARE. Universidade Autónoma de Lisboa, pp. 66-67.

- Therien, Jean-Philippe; Fortmann, Michel e Gosselin, Guy (1996), "The Organization of American States: Restructuring Inter-American Multilateralism", *Global Governance* 2:2, pp. 215-239.
- Touray, Omar A. (2016), *The African Union: The First Ten Years*, Lanham, MD: Rowman & Littlefield Publishers.
- Tulchin, Joseph S. (1997), "Hemispheric Relations in the 21st Century", *Journal of Interamerican Studies and World Affairs*, 39:1, pp. 33-43.
- Waltz, Kenneth (1979), *Theory of International Politics*, Reading, Mass.: Addison-Wesley.
- Weiss, Thomas G. (2013), *Global Governance: Why? What? Whither?*, Oxford: Polity Press.
- Williams, Paul D. (2014), "The Security Culture of the African Union", in Stephen Aris e Andreas Wenger (eds.), *Regional Organisations and Security: Conceptions and Practices*, Abingdon/ Nova Iorque: Routledge, pp. 21-40.
- Yost, David S. (1998), *NATO Transformed: The Alliance's New Roles in International Security*, Washington, DC: United States Institute of Peace Press, pp. 192-199.
- Zięba, Ryszard (2018), *The Euro-Atlantic Security System in the 21st Century, Global Power Shift*, Cham: Springer, pp. 218-220, https://doi.org/10.1007/978-3-319-79105-0_8.

As organizações internacionais (OI) são atores centrais do sistema internacional, pois são fóruns onde as ideias se desenvolvem e adquirem legitimidade e se transformam em decisões que têm impacto na sociedade internacional. As organizações internacionais são um fórum de diálogo entre os seus membros e permitem o encontro de soluções para problemas que lhes são comuns e que afetam a comunidade. De resto, a expansão das suas tarefas reflete a sua capacidade de influência. Contudo, as OI ressentem-se de algumas deficiências: a sua autoridade pode ser ténue e descentralizada; a ausência de uma cultura comum robusta e a impossibilidade de impor decisões ou medidas coercivas.

Este livro centra-se nas mais importantes e representativas organizações políticas internacionais. Apresenta um breve estudo sobre as Nações Unidas, o Conselho da Europa (CoE), a NATO, a Organização sobre a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), a União Africana (UA), a Organização dos Estados Americanos (OEA), a Liga Árabe, a Associação de Nações do Sudeste Asiático (ASEAN) e a Organização de Cooperação de Xangai. As organizações são analisadas tendo em conta a sua génese histórica, o contexto da sua criação, a sua estrutura orgânica e as suas principais áreas de atuação.



UMinho Editora



Universidade do Minho

ISBN 978-989-8974-77-8



9 789898 974778 >