

O paradoxo do princípio da autodeterminação dos povos e a sua aplicação na questão do Sahara Ocidental

Assistente na Faculdade de Direito e de Ciência Política da Universidade Lusófona -
Centro Universitário do Porto e investigador no CEAD Francisco Suárez

Resumo

A presente investigação pretende analisar, com o recurso à lente teórica do paradigma realista das Relações Internacionais, um problema jurídico de grande complexidade, a ausência de consenso relativamente ao princípio de autodeterminação dos povos e a sua aplicação na questão do Sahara Ocidental. O princípio de autodeterminação dos povos é um direito consagrado na Carta das Nações Unidas de 1945, que fundou a Organização das Nações Unidas. A nossa análise é crítica, uma vez que se parte da premissa que o princípio da autodeterminação dos povos permanece sujeito às mais diversas e flexíveis interpretações, sempre na esteira dos interesses estratégicos das grandes potências que dominam o sistema internacional, e que têm assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas, cujo órgão detém a última palavra sobre todas as decisões. A nossa investigação vai concluir que a aplicação do princípio da autodeterminação dos povos é condicionada pela primazia atribuída pelas grandes potências sobre o princípio da integridade territorial dos Estados e pelos seus interesses estratégicos do momento, o que contribui para a existência de uma falta de consenso em torno da

uniformização da aplicação jurídica do princípio da autodeterminação dos povos.

Palavras-Chave: Direito Internacional; Sahara Ocidental; Realismo; Princípio da Autodeterminação dos Povos; Nações Unidas.

Abstract

The present investigation aims to analyse, using the theoretical lens of the realistic paradigm of International Relations, a legal problem of great complexity, the lack of consensus regarding the principle of self-determination of peoples and its application to the issue of Western Sahara. The principle of self-determination of peoples is a right enshrined in the 1945 United Nations Charter, which founded the United Nations. Our analysis is critical, since it starts from the premise that the principle of self-determination of peoples remains subject to the most diverse and flexible interpretations, always in line with the strategic interests of the great powers that dominate the international system, and that have a permanent seat in the United Nations Security Council, whose body has the last word on all decisions. Our investigation will conclude that the application of the principle of self-determination of peoples is conditioned by the primacy attributed by the great powers over the principle of territorial integrity of States and by their strategic interests at the time, which contributes to the existence of a lack of consensus in around the standardization of the legal application of the principle of self-determination of peoples.

Keywords: International Law; Western Sahara; Realism; Principle of Self-Determination of Peoples; United Nations.

Introdução

O princípio de autodeterminação dos povos, segundo Barata (2008, p. 96), é uma “constelação de normas e conceitos inter-relacionados que formam, ao mesmo tempo, uma ideologia política e uma norma política internacional”, o que evidencia a complexidade em torno do conceito

de autodeterminação dos povos, enquanto princípio da Carta das Nações Unidas.

Atualmente, as pretensões existentes para a concretização do direito de autodeterminação dos povos continuam a ser uma ameaça à integridade territorial de vários Estados, localizados nas mais diversas áreas geográficas do mundo, que enfrentam os mais diversos grupos minoritários étnicos ou religiosos no interior das suas fronteiras estatais, o que leva a sociedade internacional a deparar-se com um problema jurídico de grande complexidade perante a ausência de um consenso internacional relativamente às regras que permitem aos povos acederem ao direito à autodeterminação, que se encontra consagrado no número 2 do artigo 1.º da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945), assinada em São Francisco a 26 de Junho de 1945, cujo tratado foi igualmente responsável por fundar a Organização das Nações Unidas (ONU).

Foi graças à Carta das Nações Unidas, como nota Gonçalves (2017, p. 9), que foi possível concretizar “a inserção do princípio da autodeterminação no plano contemporâneo do direito internacional”, apesar de o princípio de autodeterminação dos povos ter surgido “como um conceito histórico e político antes de se transformar em um conceito de relevância jurídica” (Biazi, 2015, p. 181), durante o século XIX, para justificar a criação dos Estados-Nação como foi o caso de Itália e da Alemanha, assim como para justificar a concretização das desagregações estatais das principais potências imperiais derrotadas após a Primeira Guerra Mundial, nomeadamente o Império Austro-Húngaro (Gonçalves, 2017). Essas pretensões contribuíram para que o princípio da autodeterminação dos povos fosse interpretado numa lógica anticolonialista, no pós-Segunda Guerra Mundial, o que acaba por entrar em conflito direto com o princípio da integridade territorial do Estado, que se encontra plasmado no número 4 do artigo 2.º da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945).

Por causa do conflito entre esses dois princípios, os Estados soberanos integrados no sistema internacional discordam sobre os critérios jurídicos que viabilizam a concretização de independência de determinados territórios habitados por determinados povos, uma vez que, para cada situação

em específico, está em jogo na arena da política internacional, os interesses dos Estados envolvidos, principalmente os interesses estratégicos das grandes potências no sistema internacional, no qual difere o seu grau de envolvimento e o grau de poder e de resistência dos povos ou nações que pretendem colocar em causa a integridade territorial do Estado soberano onde estão inseridos, e do qual pretendem separar-se, cujo comportamento vai colocar em causa a sobrevivência do Estado soberano visado no sistema internacional (Antunes & Camisão, 2017).

De acordo com Barata (2012, p. 43), devido “aos problemas que lhe estão associados, existe hoje uma forte tendência para desvalorizar o direito de autodeterminação e, até, para o tentar retirar do cenário jurídico-político internacional”, o que contribuiu para uma ausência de uniformidade de aplicação dos argumentos que são utilizados em cada crise em particular (Cassese, 1995), agravado pela falta de consenso internacional. No caso da questão do Sahara Ocidental, que pretendemos abordar na presente investigação, verificamos que não foi aplicada a mesma lógica de resolução que aconteceu em Timor-Leste, cujo território tinha sido invadido à força e anexado pela Indonésia de Suharto (Pereira & Feijó, 2023).

Todavia, se os Estados-membros permanentes do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que são os detentores do poder de veto, optassem por seguir as mesmas diretrizes aplicadas sobre caso de Timor-Leste, então, o Conselho de Segurança deveria pressionar o Reino de Marrocos para aceitar a realização de um referendo de autodeterminação, sob a supervisão da ONU. Desta forma, talvez outras situações de autodeterminação dos povos como é o caso da Sérvia e da independência de Kosovo, pudessem ser resolvidas, de forma pacífica e consensual, uma vez que estamos perante casos muito semelhantes que envolvem a modificação das fronteiras territoriais com bases étnicas, religiosas e culturais, e não a aplicação do velho princípio francês das nacionalidades, que marcou a maior parte da política europeia durante século XIX.

No entanto, uma decisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas nesse sentido poderá provocar uma crise interna em Estados multiétnicos

como a Federação Russa e a República Popular da China, por exemplo, o que motiva a sua forte oposição no Conselho de Segurança.

De acordo com Mendes (2019, p. 96), as relações entre os Estados no sistema internacional “são definidas pela condição anárquica da política internacional e pela desigual distribuição de poder na estrutura do sistema internacional”, que leva os Estados a procurar assegurar a sua sobrevivência no sistema internacional.

Para os realistas, “a manutenção da segurança e independência territorial está sob hipótese de ameaça constante, uma vez que a imposição do poder coercivo máximo, a guerra e a invasão territorial, são sempre uma possibilidade” (Mendes, 2019, p. 96). Os teóricos da escola realista das Relações Internacionais “tendem a ter uma visão antropológica pessimista sobre as possibilidades de se estabelecerem relações de cooperação estáveis entre as unidades do sistema” (*ibidem*).

Acima de tudo, os realistas têm em consideração “aquilo que é o egoísmo dos Estados e os seus interesses” (Fernandes, 2016, p. 24). As potências, como notam Dougherty e Pfaltzgraff, Jr. (2003, p. 97) “só quando tiverem salvaguardado o interesse nacional mais próximo da sobrevivência nacional” é que os Estados podem “dedicar-se a prosseguir interesses menores” (*ibidem*), no sistema internacional, no qual as organizações internacionais como as Nações Unidas refletem a estrutura sistémica, “incluindo as capacidades relativas dos vários atores estatais” (Dougherty & Pfaltzgraff, Jr., 2003, p. 118).

Sendo a distribuição e o equilíbrio do poder que determinam o comportamento dos Estados no sistema internacional (Abbott, 2005), os realistas não excluem a existência de cooperação internacional mediante a existência de normas internacionais que são impostas pelas grandes potências¹, e

¹ Apesar dos intermináveis debates sobre o dilema teórico das obrigações jurídicas internacionais, como nota Burley (1993) os realistas aceitam que o Direito Internacional e o poder possam interagir e, assim, o Direito Internacional é capaz de produzir algum efeito sobre o comportamento dos Estados, o que só é possível mediante a vontade das grandes potências.

devem ser respeitadas pelos restantes Estados soberanos que operam no sistema internacional.

Por outras palavras, a cooperação internacional é possível quando existe um equilíbrio de poder e as normas internacionais acomodam os interesses estratégicos das grandes potências do sistema internacional. A cooperação internacional não beneficia necessariamente os Estados mais fracos, os únicos que cumprem as normas internacionais mesmo quando contrárias aos seus interesses nacionais (Steinberg, 2002; Slaughter, 1995).

Com a nossa investigação pretendemos descortinar as raízes históricas e políticas relativas à questão do Sahara Ocidental, assim como pretendemos realizar uma análise realista sobre o princípio da autodeterminação dos povos e a sua aplicação na questão do Sahara Ocidental, o que vai contribuir para desvendar a leitura que se faz, nos dias de hoje, para responder à seguinte questão de partida: porquê que existe falta de consenso internacional em torno da aplicação do princípio de autodeterminação dos povos sobre o caso do Sahara Ocidental?

1. As caras de Janus perante o princípio de autodeterminação dos povos

Um dos desígnios das Nações Unidas é assente no desenvolvimento das relações harmoniosas entre Estados, assentes no respeito pelo princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, na esfera do Direito Internacional, e tomar outras medidas relevantes que seja apropriada ao fortalecimento da paz mundial (Arena, 2019; Schwarzenberger, 1960).

Todavia, esse desígnio é colocado em causa por quaisquer movimentos separatistas que ameace a integridade territorial dos Estados soberanos onde estão inseridos, se atentarmos a noção de povos aqueles que são “criados graças à comunhão de seus membros num destino político e numa cultura” (Zippelius, 1971, p. 47). Por essa razão, os movimentos que almejam alcançar a autodeterminação dos povos enfrentam a tarefa complexa de determinar o conteúdo do direito à autodeterminação dos povos (Gonçalves, 2017), uma vez que estão a colocar em causa a existência de um

Estado soberano, que é composto por três elementos constitutivos, que são a população, o território e o governo (Jellinek, 1960). Acrescenta Ferreira de Almeida (2021, p. 74), que o Estado ainda “beneficia de um atributo ou qualidade jurídica que o singulariza relativamente aos demais sujeitos de direito: a soberania ou independência”, contra os movimentos separatistas ou secessionistas, o que revela a existência de diversas tipologias para abordar a autodeterminação, sendo a abordagem mais convencional aquela que distingue a autodeterminação como reflexo da soberania interna e externa².

Por sua vez, Escameia (1993, p. 66-67), chama atenção para o facto do princípio de autodeterminação dos povos, “apesar do seu uso frequente e do número crescente de situações suscetíveis de categorização e de serem objeto de medidas prescritivas, enfrentou sérios obstáculos para ser aceite no mundo dos conceitos jurídicos”, devido ao facto da existência de um conflito jurídico entre autodeterminação dos povos e a integridade territorial dos Estados (Fitzmaurice, 1973).

Devido à complexidade da sua aplicação, a “doutrina tem reagido de formas diferentes a diversos aspectos do conceito” (Escameia, 1993, p. 67), não sendo claro se o conceito jurídico de autodeterminação dos povos está reduzido à uma mera escolha entre independência e autonomia do território onde existe um povo que almeja alcançar a sua autodeterminação (Lopes, 2003). É inegável que o direito à autodeterminação dos povos foi amplamente influenciado pelo princípio das nacionalidades, segundo o qual toda o povo ou a nação tem direito a constituir o seu próprio Estado.

Porém, só podemos falar de Estado-Nação “quando há coincidência entre ambos, ou seja, quando um Estado corresponde uma só Nação, aqui entendida como o conjunto de cidadãos ligados entre si pela mesma história, pela mesma língua, pela mesma cultura e na maior parte dos casos pela mesma religião” (Monteiro, 2022, p. 268), naquilo que são “os mesmos

2 Para um povo constituído em Estado ou integrado em um que reconheça sua existência, a autodeterminação interna traduz-se na liberdade de “participar plenamente na expressão da vontade política e no governo” (Dinh; *et al*, 2003, p. 532). Já a autodeterminação externa consiste no direito de um povo escolher livremente o seu estatuto internacional.

ideais de vida coletiva” (Correia & Pinto, 2024). O direito de autodeterminação dos povos, como observa Pereira de Melo (2023, p. 110), “embora nascido das ideias que estiveram na origem das revoluções inglesa, americana e francesa, intencionando a autonomia plena dos povos, ao sedimentar-se de facto no plano jurídico internacional, não foi concretizado com o mesmo alcance”, com a conveniência das grandes potências (Antunes & Camisão, 2017).

Verificamos que o princípio de autodeterminação dos povos no atual enquadramento do Direito Internacional é uma versão parcial do princípio das nacionalidades, uma vez que o Direito Internacional não reconhece, nem o direito, e nem a legitimidade da secessão dos Estados, em respeito com o princípio da integridade territorial, que está previsto no número 4 do artigo 2.º da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945), uma vez que o território é um dos elementos constitutivos do Estado soberano, de forma que a importância atribuída a ele pelo Direito Internacional pressupõe uma forte interdependência entre o território e seus outros elementos como a população e o governo. Não há território estatal sem população, e a posse de um território impõe-se como condição prévia à existência de uma autoridade soberana na forma de governo. Cabe ressaltar ainda que a escolha de um governo é consequência direta do princípio da autodeterminação, visto em sua conceção interna, e decorre do domínio reservado do Estado. Ou seja, a livre escolha dos povos sobre seu regime político, económico e social é a principal consequência do princípio da autodeterminação dos povos.

Em virtude do princípio da igualdade soberana, previsto no número 1 do artigo 2.º da Carta das Nações Unidas (ONU, 1945), os Estados soberanos no sistema internacional não estão subordinados a nenhum governo central mundial, uma vez que são juridicamente iguais. Tal princípio constitui um dos pilares da cooperação internacional, e encontra-se detalhado na declaração relativa aos princípios de Direito Internacional aplicáveis às relações amigáveis e à cooperação dos Estados (Lopes, 2003). Teoricamente, todos os Estados têm os mesmos direitos e obrigações internacionais, uma vez que nenhum deles encontra-se em situação de dependência em

relação a outro no sistema internacional, e nenhum deles poderia impor suas decisões aos demais³.

No entanto, o princípio de autodeterminação dos povos, ao longo do século XX, em função do sentimento anticolonial que emergiu após a Segunda Guerra Mundial, extravasou a sua própria aplicação jurídica (Barata, 2008), acaba por assumir um carácter anticolonialista, com o beneplácito dos Estados Unidos da América e da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, duas superpotências hegemónicas, sendo os primeiros uma antiga colónia do Império Britânico, e os segundos motivados pela tese ideológica que a libertação dos povos oprimidos irá contribuir para a globalização da revolução comunista (Prashad, 2020).

Apesar do princípio de autodeterminação dos povos ser uma norma do Direito Internacional, associada ao *jus cogens*, tese que é sustentada por várias resoluções da ONU adotadas nas últimas duas décadas, assim como pelos pareceres do Tribunal Internacional de Justiça de 21 de junho de 1971 e de 16 de outubro de 1975 referente aos casos da Namíbia e do Sahara Ocidental (Smolarek & Miranda, 2021), sem esquecer da lista da Comissão de Direito Internacional sobre normas imperativas de Direito Internacional, podemos verificar que passou a existir um conflito entre o princípio de autodeterminação dos povos com o princípio da integridade territorial de um Estado soberano, pelo que as grandes potências favorecem a autodeterminação externa, em detrimento da autodeterminação interna, ao tornar vago e sem força o vínculo entre a autodeterminação dos povos e os direitos humanos (Barata, 2008).

É dessa maneira que o ideal da autodeterminação, no pós-Segunda Guerra Mundial, serviu como instrumento para “veicular a incorporação no direito internacional das aspirações dos povos colonizados” (Barata, 2012, p. 23), rececionando os Estados recém-constituídos na sociedade

3 “A autonomia constitucional do Estado é o resultado da indiferença do Direito Internacional em relação às formas políticas internas, desde que as instituições nacionais, nomeadamente o governo, disponha da capacidade de liderar o Estado nas relações externas” (Andrade, 2011).

internacional, deixando os interesses estratégicos das grandes potências salvaguardados.

No entanto, com a vaga da descolonização imposta pela ordem bipolar, e o aparecimento de novos Estados, emergiu uma maioria anticolonialista no seio do plenário da Assembleia Geral das Nações Unidas, cuja coligação de Estados conseguiu instrumentalizar juridicamente o acesso dos povos à independência através da menção ao princípio da igualdade dos povos e do seu direito à autodeterminação (Dinh, *et all*, 2003).

Porém, o Conselho de Segurança permaneceu no controlo da decisão final sobre os critérios da aplicação da autodeterminação dos povos, uma vez que “não baseia as suas decisões nos méritos legais do caso” (Hasan, 1962, p. 191, tradução nossa). Porque na perspetiva das grandes potências com poder de veto no Conselho de Segurança, vigora a primazia da integridade territorial dos Estados em detrimento dos direitos humanos das nacionalidades ou povos separatistas que almejam ter o seu próprio Estado-Nação (Tavares, 2023; Barata, 2008), apesar do relatório especial da *United Nations Sub-Commission on Prevention of Discrimination and Protection of Minorities* sobre a transferência de populações ter explicitado que o exercício do direito à autodeterminação dos povos pressupõe a livre e genuína expressão da sua vontade, através de eleições ou plebiscitos⁴.

Por outras palavras, dentro do exercício do direito à autodeterminação, estes grupos podem optar pela independência, pela associação ou integração num Estado independente e qualquer outro estatuto político que seja livremente decidido por este grupo, sendo possível forjar instrumentos jurídicos para o acesso à autodeterminação, desde já que passe pela obrigação de consultar o povo colonizado existente dentro das fronteiras coloniais, conforme o princípio do *uti possidetis*. Outro caminho a seguir pode ser o povo colonizado recorrer ao uso da força para se libertar da

4 ONU. 1994. Economic and Social Council. The realization of economic, social and cultural rights: the human rights dimensions of population transfer, including the implantation of settlers. <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c22541,459babob2,3boof4404,o,UNSUBCOM,,.html>

dominação colonial, como uma exceção ao princípio da proibição do uso da força armada previsto no número 4 do artigo 2.º da Carta (ONU, 1945) e o reconhecimento de um estatuto jurídico aos movimentos de libertação nacional que lutam contra as potências coloniais, para distingui-los das outras entidades secessionistas, na esteira da vaga da descolonização que ocorreu durante a Guerra Fria. Uma vez reconhecidos como tal estatuto pelos órgãos das Nações Unidas como a Assembleia Geral, os movimentos de libertação nacional passam a ser sujeitos temporários de direito internacional representantes dos povos colonizados, titulares de direitos e obrigações funcionais.

Foi nessa lógica que se procurou abordar o caso de Timor-Leste (Pereira & Feijó, 2023). Aliás, quando o caso de Timor-Leste foi introduzido na Assembleia Geral, em dezembro de 1975, “este órgão já se encontrava equipado com uma longa série de declarações e resoluções relativas à autodeterminação, apesar da afirmação do direito ser apenas muito timidamente enunciado na Carta da ONU” (Escameia, 1993, p. 81), cujo caso permitiu a Assembleia Geral desenvolver a ideia de autodeterminação dos povos, “de uma maneira inesperada em numerosas resoluções e declarações” (*ibidem*).

O critério jurídico aplicado sobre a anexação indonésia de Timor-Leste pode ser igualmente aplicado na resolução do caso do Sahara Ocidental devido à semelhança dos casos (Vives, 1998), no entanto, permanece a dúvida que tal possa ser traduzido em normas jurídicas suficientemente precisas para serem aplicadas (Wright, 1961).

Acrescenta Escameia (1993, 67), sobre a falta de consenso internacional, “se olharmos para a doutrina que se debruçou sobre a autodeterminação encontramos uma interligação interessante entre a sua definição e a análise histórica”. No qual, “alguns autores começam com um tipo de conceito que provam através de exemplos escolhidos enquanto outros iniciam-se através de uma análise compreensiva da prática internacional da qual retiram o conteúdo do conceito. O resultado corrente deste tipo de análise é a variedade de definições e a falta de operatividade do conceito” (Escameia, 1993, 67), o que deixa a aplicação do princípio de autodeterminação dos povos

à mercê da vontade das grandes potências com assente de Estado-membro permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

2. Entre a aplicação do princípio de autodeterminação dos povos e a ausência de vontade do Conselho de Segurança das Nações Unidas

Na Resolução 3458⁵, de 10 de dezembro de 1975, a Assembleia Geral das Nações Unidas reafirmou o direito à autodeterminação do povo do Sahara Ocidental, de acordo com o disposto na Resolução 1514, de forma a assegurar a garantir a livre expressão da sua vontade. Igualmente, reafirmou a responsabilidade da potência administrante pela descolonização do território requerendo à Espanha a tomada de todas as medidas necessárias para a realização do direito à autodeterminação do povo do Sahara Ocidental.

O fato de o Tratado de Madrid ter sido registado no Secretariado das Nações Unidas como um acordo, não muda a perspetiva legal de que a Espanha não tinha poderes para ceder a administração do território sem a aprovação da Assembleia Geral das Nações Unidas⁶, tendo sido colocado na lista dos territórios não autónomos e o direito à autodeterminação do povo do Sahara Ocidental foi reconhecido pelo Tribunal Internacional de Justiça⁷. Como consequência, Espanha permanece como potência colonial administradora do Sahara Ocidental (Martín-Pinillos, 2008), posição que o governo de Madrid rejeita, e a qual o Reino de Marrocos secunda, como se pode verificar com a concretização do acordo de pescas de 1977.

5 Ver ONU (1975). *Resolution 3458 (XXX). Question of Spanish Sahara*. The General Assembly. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3458\(XXX\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3458(XXX)&Lang=E&Area=RESOLUTION)

6 Ver ONU (2002). *Letter dated 29 January 2002 from the Under-Secretary-General for Legal Affairs, the Legal Counsel, addressed to the President of the Security Council*. S/2002/161. Security Council. fev. 2002. <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/No2/249/87/PDF/No224987.pdf?OpenElement>.

7 Ver International Court of Justice (1975). *Cases: Summary of the Summary of the Advisory Opinion of 16 October 1975*. <http://www.icjij.org/docket/index.php?sum=323&code=sa&p1=3&p2=4&case=61&k=69&p3=5>

No entanto, a invasão de Marrocos sobre o Sahara Ocidental representa um agravamento da “brecha no princípio da autodeterminação das Nações Unidas” (Clark, 2007, p. 49, tradução nossa), no plano do Direito Internacional, com o beneplácito das grandes potências como os EUA sob Administração Carter, que apesar de terem assumido uma posição neutral no conflito, favoreceram a anexação marroquina sobre o Sahara Ocidental (Mundy, 2006), no qual o governo de Madrid compactou, tendo em vista a obtenção de vantagens económicas com as pescas e outros interesses económicos. Igualmente com interesses na região, os EUA e a Arábia Saudita têm apoiado nesta questão o lado marroquino, uma vez que têm interesses nas minas do Sahara Ocidental que estão sob controlo militar marroquino (Clark, 2007).

No entanto, na sequência do cessar-fogo, o Conselho de Segurança viabilizou o envio da MINURSO, em 1991, com a promessa de um referendo sobre a independência no ano seguinte, que não foi realizado, uma vez que existe uma exigência marroquina em acrescentar mais de 170 mil pessoas aos cadernos eleitorais, exigência que foi aceite pela Frente Polisário (Barata, 2008).

Com a reativação do plano de paz pela ONU, em 1997, James Baker⁸ é nomeado enviado pessoal para as questões relativas ao Sahara Ocidental e são celebrados os Acordos de Houston, sob o patrocínio dos EUA, com o intuito de relançar o referendo de autodeterminação⁹, sendo uma nova data é para a realização do referendo agendada para 2000, porém, o governo de Rabat obstruiu novamente o processo, ao não aceitar a lista eleitoral publicada provisoriamente e o referendo é adiado sem data marcada, e as grandes potências consentiram com a atitude marroquina.

8 James Addison Baker III foi o 67º Secretário do Tesouro dos EUA durante a Presidência de Ronald Reagan, e 61º Secretário de Estado dos EUA sob a Administração George H. W. Bush.

9 O Plano de Paz para a Autodeterminação do Povo do Sahara Ocidental, mais conhecido por Plano Baker, é uma iniciativa das Nações Unidas pretendia relançar a questão da autodeterminação do Sahara Ocidental. Este plano visava substituir *Settlement Plan* de 1991, cujos detalhes foram desenvolvidos nos Acordos de Houston de 1997, posteriormente.

Como observa Barata (2008, 104) sobre a MINURSO, “nos seus objetivos, configura claramente uma missão de segunda geração. Porém, ela segue também o padrão que os estudos sobre missões de *peacekeeping* identificam na maioria das missões deste tipo, e que é a tendência para serem bem-sucedidas no plano da contenção do conflito, desde que exista consentimento das partes, mas para fracassarem no plano da sua resolução” (*ibidem*), o que pode contribuir para o congelamento do conflito, ou para a aceitação tácita da soberania marroquina sobre o Sahara Ocidental como facto consumado.

No entanto, Estados-membros permanentes no Conselho de Segurança como os EUA, quer sob a Administração Trump, quer sob a Administração Biden, reconheceram a soberania marroquina sobre o Sahara Ocidental, com a contrapartida do governo de Rabat reconhecer e estabelecer relações com o Estado de Israel. Esta posição assumida por parte do governo de Washington agrava a possibilidade de a Frente Polisário ver a autodeterminação do povo do Sahara Ocidental concretizada (El Pais, 2020).

Para além da questão do território do Sahara Ocidental, como nota Sydow de Barros (2020, p. 117), “materializada pela ambição marroquina na formação do «Grande Marrocos», existem diversos interesses económicos que justificam a insistência do Marrocos em ocupar o Sahara Ocidental”. O mesmo autor acrescenta que “embora o território saharauí se caracterize como um típico ambiente desértico, a região possui inúmeras riquezas naturais, as quais evidenciam, tanto a ambição marroquina, quanto os interesses de Estados e empresas, privadas ou estatais, contribuindo para a irresolução do conflito” (*ibidem*). Para além das pescas, Marrocos lucra com a exploração da extração do fosfato, “mantendo parcerias com diversos atores privados ao redor do mundo, principalmente com os EUA e a Europa” (Sydow de Barros, 2020, p. 118), e ao mesmo tempo, “especula-se que tanto o interior do território quanto a plataforma continental saharauí podem abrigar importantes reservas de petróleo e gás natural” (*ibidem*), cujos recursos são do interesse dos EUA e das principais potências europeias que atuam no sistema internacional.

Perante esta situação, as Nações Unidas não têm capacidade de impor a realização do referendo, uma vez que não têm poder coercivo, e tal poder coercivo só pode ser exercido pelo Conselho de Segurança (Barata, 2008). A força da MINURSO, e das próprias Nações Unidas reside na vontade dos Estados-membros permanentes do Conselho de Segurança. Como nota Cronin (2002, p. 55, tradução nossa), “a sua autoridade substantiva reside nas grandes potências através do Conselho de Segurança”, e enquanto não houver vontade das grandes potências em resolver a situação, as Nações Unidas permanecerão incapazes de atuar.

Conclusão

Toda a lógica da Carta das Nações Unidas é assente “na prioridade que é conferida à manutenção da paz como pilar fundamental da ordem mundial, sendo a prevenção do uso da força o modo principal para atingir tal fim” (Escameia, 1993, p. 81), tendo em consideração que o sistema internacional é composto por Estados enquanto atores unitários e não por povos ou outro género de associações.

Barata (2020, p. 17) afirma que “difícilmente se conseguirá uma situação sustentável e duradoura de paz naquele contexto sem a realização de um referendo de autodeterminação que possibilite o exercício desse direito”, uma vez que se trata “de um conflito de complexa resolução, não só pelas posições antagónicas das duas partes, mas também pelo fato de se tratar de um conflito que se arrasta desde 1975” (Pereira, 2012, p. 25), e no qual a passagem do tempo tem vindo a contribuir para o congelamento do conflito (Maio, 2022). Acrescenta Escameia (1993, p. 68), que a doutrina do Direito Internacional igualmente “contribuiu para tornar maior a confusão reinante sobre o princípio de autodeterminação”, sendo a sua consequência direta a dificuldade em “manejar efetivamente as reivindicações contraditórias e as contra-reivindicações que têm vindo a ser invocadas por variados grupos” (*ibidem*).

A questão do Sahara Ocidental representa uma tentativa do Reino de Marrocos em transformar a anexação sobre o território num fato consumado, o que para as Nações Unidas pode ser encarado como uma derrota

em favor de Marrocos, constituindo assim a confirmação da aceitação do princípio de autodeterminação dos povos como um instrumento a ser usado nos termos das grandes potências do sistema internacional, com especial atenção para o diretório dos Estados com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas.

Por um lado, a uniformização no conteúdo e na aplicação do princípio da autodeterminação dos povos pode permitir que o exercício discricionário do poder possa ser limitado pelas normas jurídicas, o que pode contribuir para impedir o uso da violência estatal, pela via da domesticação do poder estatal através do Direito Internacional. Por outro lado, a não uniformização do conteúdo e na aplicação do princípio da autodeterminação dos povos é do interesse das grandes potências que podem assumir um determinado protagonismo na resolução da questão, em prol dos seus interesses, e dos Estados multinacionais, que não pretendem provocar a sua desagregação territorial.

A incerteza em torno do conceito jurídico “existe não tanto por causa da associação do conceito com um determinado significado, mas sim porque quase todos os juristas inevitavelmente tentam criar teorias compreensivas” (Escaraméia, 1993, p. 69), que levam a insistir “na classificação de aspirações gerais em vez de situações factuais, subsumindo assim uma multiplicidade de realidades a uma só palavra” (*ibidem*), sendo o resultado final a ausência de uma base de acordo “porque não há uma conexão clara entre um conjunto de factos e um conceito jurídico” (*ibidem*).

Para todos os efeitos, o princípio da autodeterminação dos povos vai se manter sujeito às mais diversas interpretações, sendo cada caso concreto um caso específico, uma vez que a interpretação está condicionada pelos interesses das grandes potências com poder de veto que estão representadas no Conselho de Segurança das Nações Unidas¹⁰.

¹⁰ No entanto, a existência deste conflito jurídico é do interesse das grandes potências, como já tinha sido evidenciado pela defesa de Franco Nogueira sobre o Ultramar Português perante as Nações Unidas durante o seu consulado como Ministro dos Negócios Estrangeiros do Estado Novo português (Tavares, 2023), uma vez que o Direito Internacional não tem poder coercivo e a capacidade de exercer o poder coercivo no Direito Internacional pertence ao diretório permanente das grandes potências com poder de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (Nguyen-Rouault, 2003).

A Frente Polisário acredita que a independência do Sahara Ocidental pode ser concretizada perante “através de um referendo de autodeterminação no qual o povo saharauí possa expressar-se livremente sobre o que deseja para o seu futuro” (Mih, 2023, p. 73), cuja visão é preconizada pelo Direito Internacional. O governo de Rabat, por sua vez, assume uma posição discordante sobre a questão. No Direito Internacional, os povos definem-se pelos direitos e obrigações que lhe são reconhecidas, no entanto, podem variar em função da sua situação¹¹, o que confere ao princípio da autodeterminação dos povos, uma flexibilidade jurídica variável mediante a vontade das grandes potências.

Por conseguinte, apenas a existência de um regime político, jurídico ou cultural discriminatório constituiria a ausência de autonomia em relação a um povo colonial com vocação à independência. Ou seja, o direito à independência ou à secessão territorial abrange somente os povos privados do exercício de sua autodeterminação interna, como nos casos de discriminação racial, como é o caso da Palestina e do Sudão. O direito à autodeterminação externa aplica-se nos casos das antigas colónias, de povos submetidos a uma ocupação militar estrangeira, como foi o caso do Iraque e do Afeganistão nos dias de hoje. E de grupos sociais impedidos de ter acesso ao governo para assegurar seu desenvolvimento político, económico, social e cultural, como é o caso de Kosovo com a sua minoria sérvia ou mesmo o caso das minorias curdas na região do Médio Oriente. Teoricamente, o povo em questão deverá gozar da autodeterminação externa porque está a

¹¹ Aquelas minorias cujos povos se confundem com Estados democráticos, o princípio traduz-se numa autodeterminação interna, como podemos verificar no caso espanhol com as suas autonomias. Nos Estados onde existem diversos povos em coexistência, o princípio traduz-se no reconhecimento dos direitos das minorias, como é o caso do Curdistão no atual Iraque. Em relação ao direito à autodeterminação externa que contribuiria para a secessão territorial, verificamos que é incompatível com o princípio fundamental do direito dos Estados à sua integridade territorial, e tem casos onde degenera em conflito armado como foi o caso da desagregação da Jugoslávia que despoletou as guerras jugoslavas nos Balcãs na década de 1990. Apenas em caso de povos subjugados a uma dominação ou ocupação estrangeira, nos termos da Resolução 1514 da Assembleia Geral da ONU, admitir-se-ia um direito à autodeterminação externa de encontro aos Estados preexistentes, o que já veio a acontecer com o caso de Timor-Leste e poderia acontecer com o Sahara Ocidental, devido à semelhança dos casos.

ser impedido de exercer seu direito à autodeterminação interna. Na prática, verificamos que tal não ocorre¹².

No entanto, verificamos que o “poder de veto nunca foi utilizado pelos Estados-membros permanentes em benefício dos princípios contemplados na Carta, mas sempre no interesse da manutenção da correlação internacional de poderes entre as grandes potências” (Tavares, 2023, p. 44), assente nos seus respetivos interesses nacionais. Só quando os seus interesses estão em sintonia e a ameaça ao *statu quo* do sistema internacional coloca em causa os interesses estratégicos de ambas potências, é que as grandes potências podem optar por mobilizar a sua capacidade coerciva no Conselho de Segurança (Barata, 2008) contra o Estado transgressor.

As relações de poder entre as grandes potências no sistema internacional constituem um fator persistente do enfraquecimento do Direito Internacional, sendo que o direito é um dos instrumentos dos Estados na arena da política internacional. Uma vez adotado o precedente, o mesmo pode trazer implicações políticas e técnicas nem sempre previstas por seus promotores num futuro próximo. O direito à autodeterminação dos povos serviu como fundamento jurídico e como legitimação para os conflitos relacionados com as vagas de descolonização, durante a Guerra Fria, cujas consequências beneficiaram os interesses das duas superpotências hegemónicas, os EUA e a União Soviética. Continua atualmente a ser instrumentalizado pelas grandes potências com poder de veto no Conselho de Segurança em função do seu interesse nacional¹³.

12 As modalidades de exercício do direito de autodeterminação adaptadas a partir do histórico das Nações Unidas contribuem para se criar os instrumentos jurídicos de acesso à independência e acaba por limitar a sua aplicação aos povos colonizados ou assimilados, como foi o caso dos movimentos de libertação nacional durante a Guerra Fria, que conseguiram reconhecimento de um estatuto jurídico, para os distinguir de outras entidades secessionistas. Uma vez reconhecidos como tal pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, passam a ser sujeitos temporários de direito internacional, desta forma, contribuindo para serem dotados da capacidade de gerar os instrumentos jurídicos necessários para pavimentar o seu caminho para a autodeterminação (Vives, 1998).

13 É evidente que os interesses nacionais em jogo contribuem para os desacordos entre os cinco Estados-membros permanentes do Conselho de Segurança, e ao mesmo tempo, fomentam para a sua aparente paralisação, mas o Conselho de Segurança continua a funcionar, para o bem e para o mal (Tavares, 2023), como já ficou evidenciado pela crise da pirataria no continente africano (Observador, 2022).

Portanto, a situação permanece, até ao presente momento, por resolver, sem vontade das partes envolvidas, e sem novas determinações por parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas. Enquanto não houver consenso ou vontade política entre o diretório permanente das grandes potências no Conselho de Segurança, tudo o que o Secretário-Geral das Nações Unidas pode fazer, enquanto *honest broker* nas negociações (Arena, 2023), é aconselhar as partes envolvidas a negociarem diretamente, na esperança de alcançarem uma resolução do diferendo aceitável por ambas partes. A sociedade internacional não pode esquecer os interesses dos Estados envolvidos no equilíbrio da balança de poderes.

Referências bibliográficas

- Abbott, K. W. (2005). Toward a richer institutionalism for international law and policy. *Journal of International Law and International Relations*, 1 (1-2), 9-34.
- Andrade, R. C. (2011). *Legitimidade e Direito Internacional: Uma análise conceitual e empírica sobre o uso da força no cenário internacional contemporâneo* [Monografia de Fim de Graduação do Curso de Relações Internacionais da Universidade Federal do Rio Grande do Sul]. Lume UFRGS. <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/34810/000783539.pdf>
- Antunes, S. & Camisão, I. (2017). Realism. In McGlinchey, S., Waters, R., & Scheinpflug, C. (Eds.), *International Relations Theory*. E-International Relations Publishing (15-21). <https://www.e-ir.info/publication/international-relations-theory/>
- Arena, M. C. P. (2023). *Organizações políticas internacionais: os desafios da cooperação internacional: Breve estudo sobre dez organizações internacionais*. Braga. UMinho Editora. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.64>
- Arena, M. C. P. (2019). *As Nações Unidas: a sociedade internacional e os desafios da governança global*. Braga. UMinho Editora. <https://doi.org/10.21814/uminho.ed.4>
- Barata, M. J. (2020) Autodeterminação, Identidade e Poder no Conflito do Saara Ocidental. In Pureza, J. M.; Freire, M. R.; Lopes, P. D. (Coord.) *A Multidimensionalidade da Paz: Dinâmicas de Política Internacional e Resolução de Conflitos* (13-39). Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra.
- Barata, M. J. (2012) *Identidade, Autodeterminação e Relações Internacionais: O caso do Saara Ocidental* [Tese de doutoramento em Relações Internacionais, Política Internacional e Resolução de Conflitos]. ESTUDO GERAL-Repositório científico da Universidade de Coimbra. <https://hdl.handle.net/10316/21122>
- Barata, M. J. (2008) Nações Unidas e resolução de conflitos - uma análise do caso do Sara Ocidental. *Relações Internacionais*, 1 (18), 91-111. https://ipri.unl.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri18/RI18_o6MJBarata.pdf

- Biazi, C. A. S. M. (2016). O princípio de autodeterminação dos povos dentro e fora do contexto da descolonização. *Revista da Faculdade de Direito da UFMG*, 1 (67), 181-212. <https://www.direito.ufmg.br/revista/index.php/revista/article/view/1732>
- Cassese, A. (1995). *Self-determination of Peoples: A Legal Reappraisal*. Cambridge. Cambridge University Press.
- Clark, R. S. (2007). Western Sahara and the United Nations Norms of Self-Determination and Aggression. In Arts, K. & Pinto Leite, P. (Ed.) *International Law and the Question of Western Sahara* (45-58). Porto. IPJET.
- Correia, J. M. & Pinto, R. L. (2024). *Lições de ciência política e direito constitucional: teoria geral do Estado e formas de Governo*. Lisboa. Universidade Lusíada Editora.
- Cronin, B. (2002). The two faces of the United Nations: the tension between intergovernmentalism and transnationalism". *Global Governance*, 1 (8), 53-71. <https://dx.doi.org/10.2307/27800327>
- Dinh, N; Daillier, P.; & Pellet, A. (2003). *Direito internacional público*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.
- Dougherty, J. E. & Pfaltzgraff, Jr., R. L. (2003). *Relações Internacionais – As Teorias em Confronto*. Lisboa. Gradiva Publicações.
- El País, (2020). EUA reconhecem soberania de Marrocos sobre o Saara Ocidental em troca do início de relações com Israel. 10 DIC 2020. <https://brasil.elpais.com/internacional/2020-12-10/eua-reconhecem-soberania-de-marrocos-sobre-o-saara-ocidental-em-troca-do-inicio-de-relacoes-com-israel.html#>
- Escaraméia, P. (1993). O que é a Autodeterminação? – Análise crítica do conceito na sua aplicação ao caso de Timor. *Política Internacional*, 1 (7/8), 65-110.
- Ferreira de Almeida, F. A. M. L. (2021). Integridade territorial, autodeterminação, secessão e reconhecimento. *De Legibus - Revista De Direito Da Universidade Lusófona*, 1 (0), 73-95. <https://doi.org/10.53456/dlb.vi.7435>
- Fitzmaurice, G. (1973). The Future of Public International Law. *Livre Du Centenaire, 1873-1973: Évolution Et Perspectives Du Droit International (Institut de droit international)*. Bale. Editions S. Karger.
- Fernandes, V. R. (2016). Idealismo e realismo nas Relações Internacionais: um debate ontológico. *JANUS.NET e-journal of International Relations*, 7 (2), 14-27. <http://hdl.handle.net/11144/2781>
- Gonçalves, R. P. (2017). *O Princípio da autodeterminação dos povos - O Surgimento dos Estados Falhados* [Tese de Mestrado em Ciências Jurídico-Políticas – Menção em Direito Internacional Público e Europeu]. ESTUDO GERAL-Repositório científico da Universidade de Coimbra. <https://hdl.handle.net/10316/83991>
- Hasan, K. S. (1962). The doctrine of self-determination. *Pakistan Horizon*, 15(3), 186-192. <http://www.jstor.org/stable/41392718>

- International Court of Justice. (1975). *Cases: Summary of the Summary of the Advisory Opinion of 16 October 1975*. <http://www.icjciij.org/docket/index.php?sum=323&code=sa&p1=3&p2=4&case=61&k=69&p3=5>
- Lopes, J. A. (2003). *Entre solidão e intervencionismo: Direito de Autodeterminação dos Povos e Reações de Estado de Terceiros*. Coimbra. Coimbra Editora. <http://hdl.handle.net/10400.14/12269>
- Maio, T. M. (2022). *A União Europeia e o conflito do Sahara Ocidental* [Dissertação de mestrado em Relações Internacionais da Escola de Economia e Gestão da Universidade do Minho]. Repositório UMinho. <https://hdl.handle.net/1822/84586>
- Martín-Pinillos, E. T. (2007). Spain as Administering Power of Western Sahara. In Arts, K. & Pinto Leite, P. (Ed.) *International Law and the Question of Western Sahara* (79-85). Porto. IPJET.
- Mendes, P. E. (2019). As teorias principais das Relações Internacionais - Uma avaliação do progresso da disciplina. *Relações Internacionais*, 1 (61), 95-122. <https://doi.org/10.23906/riz2019.61a08>
- Mih, O. (2023) Sahara Ocidental, A Última Colónia de África. *Revista de Ciência Política-1820*, 1 (6), 73-77.
- Monteiro, M. (2022). Estado-Nação. In Sousa, F.; Mendes, P. E.; Freitas, J. G.; Ferreira, D.; Rocha, D.; & Tavares, A. (Coord.). *Dicionário de Ciência Política e Relações Internacionais* (268-269). Coimbra. Edições Almedina.
- Mundy, J. (2006). Neutrality or complicity? The United States and the 1975 Moroccan takeover of the Spanish Sahara. *The Journal of North African Studies*, 11 (3), 275-306. <https://doi.org/10.1080/13629380600803001>
- Nguyen-Rouault, F. (2003). L'intervention armée en Irak et son occupation au regard du droit international. *Revue Générale de Droit International Public*, 107, 835-862.
- Observador. (2002). “Conselho de Segurança da ONU aprova projeto que visa combater pirataria no Golfo da Guiné”. <https://observador.pt/2022/06/01/conselho-de-seguranca-da-onu-aprova-projeto-que-visa-combater-pirataria--no-golfo-da-guine/> [Acedido em 3 de julho de 2022]
- Omar, S. M. (2008). The Right To Self-Determination And The Indigenous People Of Western Sahara. *Cambridge Review Of International Affairs*, 21 (1), 41-57
- ONU. (1945). *Carta das Nações Unidas*.
- ONU. (1975). *Resolution 3458 (XXX). Question of Spanish Sahara*. The General Assembly. [http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3458\(XXX\)&Lang=E&Area=RESOLUTION](http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=A/RES/3458(XXX)&Lang=E&Area=RESOLUTION)
- ONU. (1994). *The realization of economic, social and cultural rights: the human rights dimensions of population transfer, including the implantation of settlers*. Economic and Social Council <http://www.unhcr.org/refworld/topic,4565c22541,459bab0b2,3boof4404,o,UNSUBCOM,,.html>

- Pereira, Z. & Feijó, R. G. (2023). *Timor-Leste - Do Colonialismo Tardio à Independência*. Porto. Afrontamento/Instituto Diplomático.
- Pereira, P. S. (2012). Saara Ocidental: um processo de não-autodeterminação nacional?. *Ciência e Cultura*, 64 (4), 22-26. <https://dx.doi.org/10.21800/S0009-67252012000400012>
- Pereira de Melo, M. J. (2023). Uma nova marca de democracia? O caso chinês. *Revista Ibérica do Direito*, 3 (1), 107-126. <https://revistaibericadodireito.pt/index.php/capa/article/view/109>
- Prashad, V. (2020). O Lenin internacionalista: autodeterminação e anticolonialismo. *Germinal: Marxismo e Educação em Debate*, 12, (2), 6-20. <http://dx.doi.org/10.9771/gmed.v12i2.39010>
- Schwarzenberger, G. (1960). *A Manual of International Law*. London. London Institute of World Affairs.
- Slaughter, A. M. (1995). International law in a world of liberal states. *European Journal of International Law*, 6 (4), 503-538.
- Steinberg, R. H. (2002). In the shadow of law or power? Consensus-based bargaining and outcomes in the GATT/WTO. *International Organization*, 56 (2), 339-374.
- Smolarek, A. A. & Miranda, J. I. R. (2021). A Autodeterminação dos Povos na Corte Internacional de Justiça: Aproximações possíveis às Opiniões Consultivas sobre o Sudoeste Africano e o Saara Ocidental. *Sequência (Florianópolis)*, 42 (89). <https://doi.org/10.5007/2177-7055.2021.e75918>
- Sydow de Barros, J. M. (2020). Saara ocidental: história, atuação da ONU e interesses externos. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 5 (10), 103-126.
- Tavares, J. (2023). Uma perspectiva realista sobre a limitação do poder de veto de um Estado-membro permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Lusitana. Política Internacional e Segurança*, 1 (23-24), 21-49. <https://doi.org/10.34628/q10n-ts65>
- Vives, F. B. (1998). Timor Este-Sàhara Ocidental: ¿Gemelos Hacia la Paz?. In Pinto Leite, P. (Ed.) *The East Timor Problem and the Role of Europe* (257-). Lisboa. IPJET.
- Wright, Q. (1961). *The Role of International Law in the Elimination of War*. Manchester. Manchester University Press.
- Zippelius, R. (1971). *Teoria Geral do Estado*. Lisboa. Fundação Calouste Gulbenkian.