

## **A reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas\***

FRANCISCO RIBEIRO TELLES

Diplomata

### **Introdução**

A reforma do Conselho de Segurança está na ordem do dia. Trata-se, com efeito, de uma questão que domina os debates em curso no denominado Grupo de Trabalho sobre a Representação Permanente e Aumento dos Membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas e cuja importância se irá acentuar cada vez mais no futuro próximo.

O que está em discussão é, fundamentalmente, a reestruturação do órgão principal do sistema das Nações Unidas responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais, cujas decisões têm um carácter obrigatório para todos os Estados-membros.

Durante as quatro primeiras décadas de existência das Nações Unidas, este órgão viu a sua acção praticamente paralisada em consequência da Guerra Fria, enquanto outro órgão das Nações Unidas – a Assembleia Geral – debatia as grandes questões políticas e económicas como sejam a descolonização, o apartheid, a situação no Médio Oriente, o diálogo Norte-Sul, etc.

O final da Guerra Fria veio abrir perspectivas radicalmente diferentes quanto à capacidade de actuação do Conselho aumentando o seu prestígio, multiplicando as suas intervenções e reforçando o seu papel como poder central para a acção multilateral no que respeita à paz e segurança internacionais.

Passou assim da Assembleia Geral para o Conselho a dinâmica da intervenção das Nações Unidas na política internacional e foi no Conselho que mais se fizeram sentir as profundas mudanças na cena mundial. Daí a particular importância e actualidade do debate em curso da reforma daquele órgão e que muitos desejavam ver concluída por ocasião do 50.º Aniversário das Nações Unidas cujas comemorações decorreram o ano passado.

Neste artigo abordar-se-á, esquematicamente, as principais linhas de força das discussões em curso, nomeadamente as questões relativas à composição e alargamento do Conselho, a problemática do direito de veto, a revisão dos métodos e procedimento daquele órgão e também procurar-se-á perspectivar as posições de Portugal retirando algumas conclusões necessariamente prévias.

### **Composição e alargamento**

Actualmente, o Conselho é composto por cinco membros permanentes (Reino Unido, França, China, Estados Unidos e Federação Russa) e dez membros não permanentes, cinco dos quais eleitos anualmente por um período de dois anos.

Três ordens de razões explicam o processo com vista ao alargamento do Conselho: o crescimento do número de Estados-membros das Nações Unidas; uma melhor e mais adequada representatividade do Conselho; e uma acrescida legitimidade para a implementação das suas decisões.

Quanto à primeira – crescimento do número de Estados-membros –, já em 1963 (data do primeiro e único alargamento do Conselho) o número de membros não permanentes tinha sido aumentado de seis para os dez actuais, numa altura em que o número de Estados-membros se cifrava em cento e treze contra os cinquenta e um Estados-membros originais. Actualmente existem cento e oitenta e cinco países representados nas Nações Unidas.

A segunda e terceira ordem de razões – representatividade e legitimidade – estão, de certa forma, ligadas entre si. Num período em que o Conselho se tornou mais activo e efectivo, a eficácia das suas decisões depende, em larga medida, do empenhamento dos Estados-membros, pelo que se torna necessário alargar a sua composição para que aquelas decisões possam vir a ter uma base de suporte e legitimidade globais e sejam representativas da comunidade internacional.

Sobretudo duas correntes têm surgido quanto a um eventual aumento do número de Estados-membros do Conselho. Uma que defende um alargamento limitado, entre vinte e cinco membros, na qual Portugal e a grande maioria dos países ocidentais se incluem. Este número seria por si só suficiente para dotar aquele órgão de uma maior representatividade sem pôr em causa, ao mesmo tempo, a sua eficácia e operacionalidade. Uma segunda corrente, que advoga um alargamento mais substancial, até trinta membros (a maioria dos países não-alinhados), argumentando que embora um Conselho mais alargado possa vir a tomar deliberações menos rapidamente, estas seriam, à partida, mais eficazes porque dotadas de uma maior representatividade.

De qualquer forma, as discussões até agora realizadas sobre a matéria apontam para um número entre vinte e vinte e cinco lugares. Este aumento deveria levar em linha de conta a subrepresentação actualmente existente dos países da Ásia, África e América Latina.

No que diz respeito ao número de lugares a serem atribuídos aos novos membros permanentes existem profundas divergências. A Alemanha e o Japão têm o apoio de três dos cinco membros permanentes (Reino Unido, França e Estados Unidos) que desejam limitar a entrada no «club» praticamente àqueles dois Estados. A China e a Federação Russa, provavelmente por razões de ordem táctica que têm a ver com as suas relações bilaterais com o Japão e a Alemanha, ainda não se declararam a favor da atribuição de lugares a alemães e a japoneses.

Portugal já manifestou o seu apoio à entrada da Alemanha e do Japão e também do Brasil, admitindo a possibilidade de vir a apoiar a inclusão de mais um membro permanente, num total de quatro, oriundo do continente africano dadas as nossas relações especiais com os Estados daquele grupo. Muitos outros Estados defendem uma proposta de alargamento para os novos membros permanentes semelhante à nossa enquanto que outros a desejam ver ainda mais alargada.

Neste quadro, a questão que se coloca é a de saber quem, para além da Alemanha e do Japão, poderia vir a ocupar os lugares de eventuais novos postos permanentes.

Esta matéria está longe de ser pacífica se tomarmos em linha de conta as sensibilidades das diferentes zonas geográficas. Por exemplo, no caso da América Latina, o Brasil já apresentou a sua candidatura e é possível que a valorize ainda mais no decurso da Presidência de Fernando Henrique Cardoso. Contudo, há outros Estados interessados no mesmo lugar, como a Argentina e o México, que procuram evitar que apenas os brasileiros ascendam à categoria de membros permanentes.

O caso da América Latina é relativamente simples se o compararmos com o da Ásia. Aqui, muitos Estados não parecem ver-se representados no Conselho pela simples incorporação do Japão no «club». A Índia apresentou igualmente a sua candidatura mas a sua eventual aceitação como membro permanente depararia com a forte oposição do Paquistão e não seria certamente saudada de braços abertos pela Indonésia que também aspira ao mesmo lugar.

Também no Continente Africano existem importantes fricções. A Nigéria quer entrar mas a instabilidade política e económica que atravessa compromete, desde logo, a sua credibilidade. Em qualquer caso, países árabes de grande projecção como o Egipto poderiam ter dificuldades em aceitar que a Nigéria ingressasse no Conselho. E haverá que ter sempre presente o caso da nova África do Sul com o protagonismo que pretende desenvolver na sua região.

Também no grupo dos Estados da Europa de Leste se produziram mudanças substanciais. O seu fundamento ideológico desapareceu e muitos dos seus elementos aspiram a um lugar na União Europeia. O número de Estados que actualmente compõem este grupo é muito superior ao da época da Guerra Fria e não se sentem, de modo algum, representados pela Federação Russa.

Por último, refira-se que a própria União Europeia não tem, nesta matéria, uma posição comum pois a posição dos países da União Europeia que são membros permanentes (Reino Unido e França) é, de certa forma, divergente em relação à postura da maioria dos outros parceiros comunitários que desejam que o Conselho não se alargue somente a alemães e japoneses.

É interessante notar que todos estes conflitos de interesses e a emergência de potências à escala regional tem vindo a moderar os ímpetus para uma reforma que possa ser objecto de um acordo a curto prazo e tem transformado estratégias excessivamente activas e entusiásticas, no início, em atitudes actualmente mais prudentes ou dilatórias.

Assim, mantém-se um impasse no seio do Grupo de Trabalho quanto à possibilidade de criação de novos lugares de membros permanentes. Este impasse verifica-se quer no que diz respeito à proposta reduzida, isto é, só Alemanha e Japão («quick fix»), quer no que concerne às propostas 2+3 ou 2+4, ou seja, dois países industrializados (Alemanha e Japão) e três ou quatro potências representativas das regiões do mundo em desenvolvimento (África, Ásia e América Latina/Caraíbas).

Face a esta situação, as propostas da Tunísia, em nome da OUA, e da Noruega, que avançam com a ideia de criação de lugares de membros permanentes para as três regiões do mundo em desenvolvimento (África, Ásia e América Latina/Caraíbas), em sistema de rotatividade, tem vindo a recolher apoios no seio do Grupo de Trabalho tendo sido firmemente rejeitadas pelo Brasil, pela Índia e pela Indonésia, entre outros.

Por outro lado, são vários os Estados que defendem o não alargamento do Conselho de Segurança a membros permanentes, designadamente, Itália, México, Paquistão, Argentina, Nova Zelândia, Turquia, Ucrânia, Coreia do Sul, sendo a oposição a esta tese liderada pela Alemanha e, em menor medida, pelo Japão. Invocam que a existir esse aumento, este apenas serviria o interesse de alguns Estados em detrimento dos pequenos e médios Estados que constituem a esmagadora maioria das Nações Unidas. Argumenta-se também que o aumento do número de membros permanentes seria problemático, uma vez que em muitas regiões poderia distorcer equilíbrios delicados e interromper

alternâncias históricas de acesso ao Conselho de Segurança que são tão antigas como as próprias Nações Unidas.

Outra matéria em discussão e que também oferece divergências diz respeito aos lugares a atribuir aos novos membros não permanentes. Sublinhe-se que os números discutidos variam entre um a onze lugares. O Reino Unido e a França inclinam-se para aceitar um lugar de membro adicional, os Estados Unidos falam agora em três enquanto que os não-alinhados sublinham que, caso não se chegue a acordo quanto ao alargamento dos membros permanentes, onze lugares adicionais de membros não permanentes deveriam ser contemplados.

Portugal advoga uma posição equilibrada. Defende que o aumento dos lugares de membros permanentes não poderá ser feito em detrimento do número de lugares a atribuir aos não permanentes e sugere a criação de cinco novos lugares: dois para o Grupo Afro-Asiático e um para cada um dos restantes três grupos. O objectivo seria, por um lado, assegurar uma maior representatividade do Conselho e, por outro, facilitar a rotação entre esses grupos que por sua vez deveriam ser encorajados a alcançar acordos regionais internos.

Outra questão importante e que também tem dominado os debates prende-se com a possibilidade de serem acrescentadas novas categorias de membros. As possíveis novas categorias em discussão vão desde membros permanentes sem direito a veto a membros semipermanentes que poderiam ocupar lugares por um período bastante superior a dois anos (possivelmente cinco anos).

A Itália tem sido a grande defensora desta proposta que consiste em não aumentar o número de membros permanentes e criar dez novos lugares. Apenas se candidatariam Estados que fizessem parte de uma lista de trinta escolhidos pelas suas contribuições significativas para as actividades das Nações Unidas pelo que os dez lugares actualmente atribuídos a membros não permanentes seriam disputados por muito menos Estados (leia-se menos de trinta). Esta proposta poderia introduzir um novo elemento de privilégio baseado em argumentos de carácter económico e financeiro, conceitos válidos noutros contextos, mas que entram em contradição frontal com os critérios que fundamentam a acção do Conselho de Segurança e a sua constituição que são de natureza eminentemente política. Os grandes prejudicados poderiam ser Estados como Portugal que, sem possibilidade efectiva de fazerem parte dos «trinta eleitos», veriam a institucionalização de uma segunda nova categoria de membros não permanentes no Conselho que conduziria inevitavelmente a uma margem de acção substancialmente mais reduzida dos membros não permanentes.

Também a discussão quanto aos critérios que deverão nortear a escolha de novos membros do Conselho de Segurança tem vindo a demonstrar a existência também de abordagens distintas: uma que privilegia a selecção de Estados numa base regional e, uma outra, que defende uma abordagem mais global. O principal argumento utilizado pelos proponentes da primeira – base regional – reside no facto de que ela responde às críticas no sentido de que o Norte está sobre-representado no Conselho. Por outro lado, permitiria que numa altura em que a maioria dos conflitos são de natureza regional e deixaram de ser globais, o envolvimento de determinados Estados chave de uma região poderia vir a revelar-se instrumental para a resolução daqueles conflitos.

A abordagem global, advogada nomeadamente pelos membros ocidentais do Conselho e pela Federação Russa, tende sobretudo a levar em linha de conta o carácter universal das

Nações Unidas e a realidade da interdependência global, na qual a componente geográfica se torna relativamente menos importante. O que realmente importaria seria a contribuição, a todos os níveis, daqueles Estados que se encontram em melhor posição para assumir as responsabilidades colectivas com vista à preservação da paz e segurança internacionais. Portugal tem, de certa forma, defendido esta abordagem mas deverá ser encontrado um compromisso apropriado entre estes dois tipos de argumentos. Só assim será possível corrigir o actual desequilíbrio que desfavorece em larga medida os países da América Latina, África e Ásia.

### **A problemática do direito de veto**

O direito de veto é, conjuntamente com a criação do lugar de membro permanente, o outro elemento de privilégio consignado na Carta.

Se, no passado, houve um excessivo uso desta disposição que levou, inúmeras vezes, à paralisação do Conselho, a prática dos recentes anos – com o final da Guerra Fria – tem revelado uma clara tendência para a sua não utilização.

Actualmente, cinco opções teóricas são possíveis quanto a uma abordagem desta matéria: estendê-lo a eventuais novos membros permanentes; aboli-lo; modificá-lo no sentido de virem a ser necessários dois ou mais votos negativos para o exercer; restringir o seu exercício; ou manter o statu quo.

Embora desejável, é irrealista pensar-se que os membros permanentes irão abdicar daquela disposição mesmo que se aceite que o referido direito obedeceu a circunstâncias históricas específicas e foi sobretudo exercido em determinado ciclo histórico. A maioria dos países considera-o mesmo um anacronismo que contradiz outras disposições estabelecidas na Carta.

A questão mais premente que se coloca agora é se esse direito deve ser ou não estendido a eventuais novos membros permanentes. Portugal e outros Estados consideram não desejável o alargamento desse direito mas tal estabeleceria, inevitavelmente, um *capitis diminutio* em relação a novos membros.

Uma abordagem mais pragmática desta matéria passaria, eventualmente, pela discussão de limitações substantivas à sua utilização, apenas podendo ser exercido em matérias respeitantes a deliberações do Conselho tomadas ao abrigo do Capítulo VII da Carta que trata de acções das Nações Unidas relativas a ameaças à paz e actos de agressão. De qualquer forma, existe actualmente uma posição de unanimidade no seio dos membros permanentes no sentido de rejeitar qualquer tentativa de limitar o direito de veto.

### **Revisão dos métodos de trabalho do Conselho**

A dimensão da reforma do Conselho não se limita apenas ao debate relativo ao seu alargamento e à extensão do direito de veto.

Existe também uma solicitação crescente para reformular os métodos de trabalho do Conselho de Segurança. O debate tem-se prendido sobretudo com a discussão de novos procedimentos ou regras processuais que permitam e promovam uma participação mais alargada e transparente no processo decisório do Conselho, sobretudo por parte daqueles Estados que contribuem com tropas e outros recursos para as operações de paz, terceiros Estados afectados por sanções económicas e Estados fronteiriços com os teatros de conflito.

Há que reconhecer que nos últimos anos os métodos e procedimentos do Conselho de Segurança sofreram uma evolução positiva. Os assuntos debatidos nas consultas informais do Conselho, que decorrem à porta fechada, são transmitidos aos Estados não-membros no final ou mesmo no decurso dos seus trabalhos; a agenda, o calendário, e os relatórios do Secretário-Geral a analisar pelo Conselho são divulgados previamente; as operações de paz e regimes de sanções a rever ou renovar são igualmente anunciadas atempadamente; os projectos de Resolução ou Declaração são circulados pelos Estados não-membros; os Estados contribuintes das operações de paz podem agora reunir-se com o Conselho para debater assuntos relacionados com os respectivos mandatos e suas alterações; finalmente, a Presidência em exercício do Conselho tem dado «briefings» diários aos Estados não-membros sobre assuntos ali abordados.

No entanto, continuam a subsistir divergências quanto ao melhor enquadramento deste tipo de questões. Alguns Estados, como os Estados Unidos da América, entendem que a reformulação dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança terá que ser evolutiva e flexível, considerando prematura a sua institucionalização ou a sugestão de medidas adicionais. Outros, a maioria dos Estados não-alinhados, defendem a institucionalização imediata das medidas que têm vindo a ser postas em prática e a necessidade de se proceder à alteração do Regulamento do Conselho. Por esta via, pretendem conseguir a adopção de novas medidas que, por um lado, permitam um maior controlo daquele órgão e limitem as suas prerrogativas e, por outro, aumentem a capacidade de acompanhamento e, em alguns casos, de intervenção de Estados não-membros.

É desejável que os trabalhos do Conselho possam ser mais transparentes e que a participação daqueles Estados que não são membros do Conselho aumente, mas haverá sempre que salvaguardar elementos tão importantes como a confidencialidade e a celeridade.

### **Perspectivas futuras**

Num momento em que as discussões sobre a reforma do Conselho ainda estão longe de se aproximarem da sua conclusão é, obviamente, arriscado tecer considerações precisas sobre um hipotético compromisso final. No entanto, podem desde já indicar-se certas tendências que nos parecem, de alguma forma, consolidadas.

O alargamento não deverá restringir-se a uma única categoria de membros. A hipótese de trabalho mais verosímil é um aumento do número de membros permanentes e de membros não permanentes. Este aumento deverá salvaguardar uma certa proporcionalidade entre ambas as categorias, como aliás defende Portugal. A criação de uma terceira categoria (membros semipermanentes) não deverá recolher os apoios necessários para a sua implementação. Também a criação de uma nova categoria de membros permanentes (sem direito a veto) é bastante problemática e dificilmente reunirá o consenso. Em última análise, caberia aos actuais cinco membros permanentes decidir sobre a matéria.

O alargamento numérico mais realista situa-se entre os vinte a vinte e cinco membros no total e, caso haja um aumento do número de membros permanentes, a Alemanha e o Japão têm grandes probabilidades de virem a sê-lo. Mas o referido alargamento não se limitaria àqueles dois Estados dada a oposição de um grande número de Estados-membros a uma ainda maior «ocidentalização» do Conselho.

A eliminação do direito de veto não é provável. Poder-se-á discutir, como alternativa, a sua diluição mas, mesmo esta, dificilmente será aceite pelos actuais membros permanentes.

Assim, tudo indica que as perspectivas para uma reforma profunda do Conselho que venha a ter num futuro próximo são remotas. Os membros permanentes ocidentais do Conselho querem resolver a questão da reforma tão cedo quanto possível e desejam que aquela consista, fundamentalmente, num alargamento bastante limitado. A entrada da Alemanha e do Japão resolver-lhes-ia alguns problemas, nomeadamente no que diz respeito ao financiamento e participação de contingentes em operações de paz permitindo, ao mesmo tempo, reduzir as suas contribuições. Do outro lado está a maioria dos Estados não-alinhados, especialmente dos grandes Estados em desenvolvimento que preferem prolongar o processo da reforma do Conselho à tentação de praticamente limitar a reforma ao alargamento àqueles dois Estados. Caso não haja acordo em relação a esta questão, é ainda possível limitar o alargamento apenas ao número de membros não-permanentes, a exemplo, aliás, do que sucedeu na reforma de 1963.

Por último, convirá sublinhar que qualquer modificação na Carta das Nações Unidas deverá ser aprovada por, pelo menos, dois terços dos Estados-membros e ratificada pela mesma maioria qualificada, incluindo os membros permanentes. Tal significa, na prática, que qualquer reforma do Conselho terá de ter o assentimento daqueles cinco Estados.