

## **Portugal no Conselho de Segurança: o ano de 1997**

### **António Monteiro**

Representante Permanente de Portugal junto das Nações Unidas

No dia 2 de Janeiro do ano passado, o início da participação portuguesa nos trabalhos do Conselho de Segurança (cs) coincidiu com uma visita ao Presidente daquele órgão, embaixador Owada do Japão, país também recém-eleito para o Conselho. Essa visita integrava-se nas chamadas consultas bilaterais que, no início da actividade de cada mês, o Presidente do Conselho<sup>1</sup> promove para estabelecer o seu programa de trabalho. Tratava-se, aparentemente, de «business as usual», embora em bom rigor o encontro nada tivesse tido de usual. Com efeito, Portugal e o Japão dispuseram de um período de tempo muito curto para interiorizarem procedimentos e regras informais que não constam de compêndios ou de manuais sobre as Nações Unidas.

Neste texto sobre o Conselho de Segurança pretendo abrir uma porta sobre o modo de funcionamento de um órgão de que havíamos feito parte apenas uma vez, no biénio 1979-1980. Pelo que esta análise intercalar da corrente participação portuguesa no Conselho assumirá um perfil algo detalhado e, inevitavelmente, descritivo.

### **O programa de trabalho do Conselho de Segurança**

Em que se baseia esse programa de trabalho?

- à partida, nos relatórios do Secretário-Geral das Nações Unidas (sgnu). Apresentados numa data determinada, em obediência ao estabelecido em anteriores resoluções, esses relatórios como que estruturam as discussões que, em geral, alguns dias depois da sua apresentação (em princípio, no mínimo 48 horas) se realizam. Em certas ocasiões, ou pela urgência do tema, ou pela necessidade de uma tomada de decisão imediata, esse prazo pode ser encurtado, havendo casos até – raros é certo – em que o relatório pode ser apreciado na altura da sua apresentação;
- mas a agenda do cs tem também de dar resposta a situações de emergência ou cuja gravidade implica imediata consideração pelo Conselho: a iniciativa da inclusão do tema no programa tanto pode caber ao Secretariado como a qualquer Estado ou grupo de Estados-membros;
- casos há em que a Presidência inclui certos assuntos na agenda a pedido de um ou mais Estados que entendam necessário discutir uma determinada questão, por vezes há muito fora de debate, independentemente do grau de urgência ou de qualquer evolução significativa (foi o caso típico da Somália que, logo no início de 1997, se assentou dever discutir-se pelo menos uma vez por mês); e,
- ainda no âmbito destas iniciativas dos Estados-membros, cabe referir as «discussões temáticas». Em causa não estão questões individualizadas, entre Estados ou no interior deles, mas temas de ordem geral relacionados com a actividade do Conselho. A delegação portuguesa foi pioneira desta causa – com a inclusão do tema «peace building no contexto das operações de paz» no programa da sua presidência – que viria a ter o seu ponto alto na iniciativa norte-americana de dedicar uma sessão formal extraordinária do Conselho a África.

O programa de trabalho tem, assim e sobretudo, um valor meramente indicativo, sendo a sua principal característica a adaptabilidade às circunstâncias e a prontidão na resposta a situações que impõem uma intervenção da Comunidade Internacional.

Ao longo do ano registou-se uma evolução considerável no modo como foi debatida a proposta presidencial do programa de trabalho. Nos meses iniciais houve discussão, por vezes acalorada, como aconteceu na nossa presidência, devido ao carácter em certa medida inovador que procurámos imprimir à proposta. Sem quase se dar por isso, os debates em torno do programa foram perdendo vigor e, nos últimos meses, o CS passou a aceitar, praticamente sem discussão, o programa apresentado pelo Presidente e que normalmente reflecte as trocas de pontos de vista havidas nas consultas bilaterais. Tal decorre, por um lado (e sobretudo), do carácter meramente indicativo das agendas iniciais, que já referi; e, por outro, de um certo acomodamento a opções menos controversas<sup>2</sup>.

A relativa polémica em torno do programa da presidência portuguesa foi provocada pela nossa tentativa de promover debates abertos em sessões formais (e, apesar das reticências, marcámos nesse campo o ponto mais alto de 1997) e ainda, como antes mencionei, uma questão temática. Foi um exemplo típico de atitude voluntarista da presidência, que rendeu alguns frutos – o menor dos quais não será um ganho de popularidade junto da generalidade dos Estados-membros – mas que teve como limite a contenção imposta pela realidade. Não tivemos em sessões formais, nem a questão «peace keeping-peace building», nem a Bósnia-Herzegovina, temas que acabaram por ser debatidos em consultas informais, no segundo caso valorizadas pela última presença no Conselho do Alto Representante para a Bósnia-Herzegovina, Carl Bildt.

### **Os métodos de trabalho do Conselho de Segurança**

Nos trabalhos do Conselho há, hoje, uma predominância absoluta de consultas informais e as sessões formais primam pelo «carácter rotineiro», privilegiando a mera adopção de declarações presidenciais ou de projectos de resolução já «cozinhados» pelos Quinze, sem contributos conhecidos de outros intervenientes eventualmente interessados nos assuntos em causa.

Os debates de orientação tornaram-se uma verdadeira raridade. Há justificações para isso. A partir de 1988, com a evolução na antiga União Soviética, como que nasceu um novo CS, mais orientado para a busca de consensos e a tomada de decisões, sob a batuta do verdadeiro directório que os cinco membros permanentes (os chamados P5) a partir de então passaram a constituir. Há que reconhecer por detrás disso o impulso do então sgu, Perez de Cuellar, e o aproveitamento de um bom pretexto: o arrastado conflito Irão-Iraque.

A vantagem desta concertação de esforços entre os grandes residiu num claro acréscimo da eficácia do Conselho e do seu papel como órgão máximo da organização em termos operacionais. Finalmente, passou a poder realizar a sua função de «único órgão político» do sistema das Nações Unidas a que a comunidade internacional conferiu poder para adoptar decisões obrigatórias com vista à manutenção da paz e segurança.

Os resultados são visíveis: nesse primeiro ano de colaboração activa dos P5 – 1988 – o CS adoptou 20 resoluções e 8 declarações presidenciais e teve 55 sessões formais, números surpreendentes para a época; em 1996 o número de sessões formais subiu para 117, tendo

o cs adoptado 57 resoluções e 49 declarações presidenciais; estes números foram ultrapassados no ano passado.

O declínio dos debates de orientação e das sessões abertas é, assim, apresentado pelos defensores do «status quo» como um factor positivo, na medida em que é visto como uma consequência da transformação do Conselho de «forum» privilegiado para a marcação de pontos de propaganda política num verdadeiro órgão de acção, que procura a obtenção de resultados concretos consensuais e, por isso, com «legitimidade» perante o conjunto da comunidade internacional.

Parecem argumentos irrefutáveis, mas é necessário olhar para o outro lado da questão. E esse é bem menos positivo. O que ressalta é a imagem de um cs virado para si próprio, reunido constantemente em consultas informais que são, na verdade, formais. A maioria dos representantes lê intervenções escritas, debitando a doutrina oficial dos respectivos países e arriscando pouco nos comentários ou sugestões, dado falar perante assistências cada vez maiores<sup>3</sup>.

A consciência da menor participação dos outros Estados-membros das Nações Unidas – quando em contrapartida se multiplicam as suas sessões de trabalho – distancia o Conselho do resto da Organização. O menor contributo de outros actores essenciais para a apreciação das situações, desde países vizinhos aos representantes de agências especializadas e mesmo de organizações não-governamentais (ongs), é também um factor negativo: estes têm cada vez mais um papel relevante e os seus testemunhos constituem, em certos casos, elementos imprescindíveis para a ponderação das posições a assumir. Para resumir, temos hoje um cs mais fechado e, por isso, com um claro «défice democrático».

A delegação portuguesa não tem estado inactiva perante esta situação. Pelo contrário, procurou explorar vias de conciliar as duas faces da moeda: conseguir uma maior participação, sem perda de eficácia. Muito cedo nos apercebemos da insuficiência de algumas medidas já tomadas nos últimos tempos para tornar o cs mais transparente. Refiro-me:

- aos contactos diários do Presidente com a imprensa. O seu valor é, à partida, limitado pela apetência dos «media» em relação aos «grandes países» e vice-versa;
- aos «briefings» a outros Estados-membros. É um ritual que as Presidências reservam para o início das tardes, uma vez que as consultas se prolongam, em geral, até ao final da manhã. Esse intervalo de tempo é suficiente para a divulgação do que se passou, com o consequente desinteresse relativamente ao que a presidência tem para dizer. Mas há aqui inércia dos Estados-membros. Deveriam aproveitar a oportunidade para procurar obter uma versão objectiva das consultas, até para recorte das «versões orientadas» que lhes são oferecidas, a título privado, pelos membros interessados do cs; e,
- à «revolução» que a introdução da chamada «Fórmula Arria», em 1993, constituiu e que é o melhor instrumento até agora criado para alargar o campo de participação. A ideia do então Representante Permanente da Venezuela, Diego Arria, foi encontrar um quadro informal para fugir à rigidez que os membros permanentes impunham aos trabalhos do cs. Esse quadro serviria para ouvir todos a quem, em termos da Carta e das regras de procedimento, está vedado o acesso ao Conselho. Rapidamente este objectivo foi «desvirtuado», sob o impulso dos P5, que procuraram «codificar» o conceito e utilizar a «Fórmula» para evitar presenças incómodas no cs, mesmo dos que têm direito a ser por ele ouvidos. A delegação portuguesa tem travado uma «batalha» pelo regresso da

«Fórmula» à origem, com amplos apoios e poucas mas poderosas oposições. «Arria» é um instrumento informal e é para isso que deve servir. A «batalha» estalou em Setembro, quando tomámos a iniciativa de propor à presidência norte-americana um encontro em «Fórmula Arria» com o Secretário-Geral da Amnistia Internacional, Pierre Sané. A maioria dos P5 procurou «matar a ideia». Ela acabou por (semi)sobreviver, com um tímido apoio norte-americano; mas a sessão (que teve sucesso) foi «baptizada» de encontro «ad hoc», na senda de um precedente aberto por uma iniciativa chilena em relação a ongs humanitárias.

Temos vindo a defender com firmeza: a tese de que a Carta e as regras de procedimento do cs devem ser totalmente postas em prática; o direito dos representantes dos Estados-membros interessados a serem ouvidos ou participarem em sessões formais, públicas ou fechadas; e a vantagem da existência de «records» (actas) escritas<sup>4</sup>.

Outras delegações de membros não permanentes do cs empenharam-se também numa reflexão sobre estes pontos. Daí nasceu uma iniciativa conjunta, a que acabaram por se associar todos os membros não permanentes e de que resultou um «position paper» sugerindo regras mais democráticas para o funcionamento do Conselho. Os cinco países cujo mandato terminou no final do ano de 1997 pretenderam circular o documento por todos os Estados-membros. A isso se opuseram o Japão e a Suécia, com o argumento de que importava, antes de mais, não hostilizar os membros permanentes e, pelo contrário, tentar interessá-los no debate. Portugal estabeleceu a «ponte»: o estatuto oficial do documento era secundário relativamente ao objectivo de dar o pontapé de saída a um debate de substância com perspectivas de êxito. Predominou esta linha e o documento foi apresentado, com a assinatura dos 10, nos últimos dias de trabalho da presidência da Costa Rica em Dezembro e apreciado em consultas informais<sup>5</sup>.

### **O processo de tomada de decisões no Conselho de Segurança**

O processo de tomada de decisões no Conselho implica, à partida, que não haja oposições prévias a uma acção conjunta. Aí reside a maior utilidade de certos assuntos serem abordados, em primeira mão, em consultas informais, para se determinar o curso de acção. Uma vez estabelecida a vontade colectiva dos Quinze em agir, a essência do trabalho passa a residir no jogo diplomático habitual da procura do denominador comum. Em geral, a base de trabalho da futura decisão é o relatório do Secretário-Geral sobre a questão em causa. Quando se inicia o debate, verificam-se em regra actualizações por parte do Secretariado, que se revelam sobretudo necessárias quando decorre um certo período de tempo entre a saída do relatório e a sua discussão em Conselho. São, por vezes, essenciais para se ter em conta os desenvolvimentos de última hora, às vezes determinantes para a tomada de decisão<sup>6</sup>. Muitas vezes ainda, justificam-se plenamente as audições pelo Conselho de representantes ou enviados especiais do sgnu, ou dos responsáveis máximos por determinadas missões no terreno: são mesmo fundamentais quando se verificam divergências de opinião mais ou menos profundas entre os membros do cs<sup>7</sup>.

Julgo ser importante sublinhar aqui uma inovação introduzida por Kofi Annan logo que entrou em funções no início do ano passado. Em vez da presença de um único Secretário-Geral Adjunto para os assuntos do cs, o novo sgnu optou por enviar os responsáveis do Secretariado que lidam directamente com os problemas em discussão, sejam eles do Departamento de Assuntos Políticos, do Departamento de Operações de Paz ou do

Departamento de Assuntos Humanitários. A colaboração cs/Secretariado ganhou uma maior coesão e o saldo da colaboração estabelecido ao longo do ano é altamente positivo, beneficiando até de uma maior interacção com o próprio sgnu.

O cs pode tomar vários tipos de decisão:

- a mais frequente são as declarações à imprensa. A responsabilidade dessas declarações compete ao Presidente, que deve procurar divulgar os pontos de consenso a que se chega sobre uma determinada questão. Verifica-se, com frequência, uma tendência dos Estados-membros para ditarem os termos da declaração, coarctando a liberdade do Presidente e obrigando a longos exercícios de redacção<sup>8</sup>. O auge dessa tendência ocorreu, talvez, na presidência anterior à nossa. Procurámos, por isso, libertar-nos, sempre que possível, desse espartilho. O que não excluiu, nem exclui, que em certos casos de particular delicadeza – e mesmo para sua protecção – o Presidente possa recorrer a textos escritos, previamente acordados com outros parceiros. Foi assim em relação à questão iraquiana, no decurso da nossa presidência. O valor das declarações é relativo. O Presidente vê-se, frequentemente, ultrapassado pelos «grandes», quando lhes interessa um contacto directo com os «media»<sup>9</sup>. As declarações constituem, assim, um instrumento menor, algo vulgarizado, inteiramente dependente da divulgação que as agências noticiosas e a televisão – cnn sobretudo – entenderem dar-lhes. Entram aqui questões de horas, de fusos horários, sempre na perspectiva do que é mais vendável à opinião pública norte-americana e, em menor grau, ao resto do mundo desenvolvido. Ora, o valor da mensagem que se quer fazer passar reside na repercussão que possa ter junto dos actores dos conflitos – e esses localizam-se, em regra, nos países em desenvolvimento;

- as declarações presidenciais, que implicam um trabalho sério de redacção, com negociações difíceis por vezes, vêm-se tornando cada vez mais frequentes, mas mantêm um certo impacto. A sua natureza consensual confere-lhes uma legitimidade natural e, por isso, o cs sente a necessidade de ser visto como interpretando o «sentir» da comunidade internacional. Preparam ainda, em certas ocasiões, o terreno para a adopção de resoluções; e,

- as resoluções, pelo seu carácter juridicamente vinculativo para todos os Estados-membros, constituem o instrumento nobre de acção do cs. Algumas são meramente «rotineiras», destinando-se à renovação de mandatos das operações de paz. Outras são extremamente complexas, sobretudo quando incorporam a aplicação de embargos ou sanções ao abrigo do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. A morosidade do processo negocial nesses casos e a pressão do acompanhamento que é feito pela imprensa leva, por vezes, a uma verdadeira guerra de nervos em que a persistência é um trunfo. Ganha então particular importância o chamado «veto escondido», ou seja, a ameaça, na mesa de negociações, do recurso ao instrumento de privilégio de que os cinco dispõem.

As fontes dos processos de declaração presidencial ou de resolução são variadas:

- em primeiro lugar, qualquer Estado-membro ou grupo de Estados-membros particularmente interessados em determinada questão. Desde logo os membros permanentes ou alguns deles tomam, em geral, a iniciativa em assuntos que são alvo potencial do veto, como no caso do Iraque, ou que «vêm de longe», como a questão do Afeganistão;

- depois os chamados «grupos de amigos», como nos casos do Haiti ou do Sara Ocidental. Mantêm tradicionalmente a composição da altura em que foram constituídos,

com um carácter informal e uma estreita ligação ao Secretariado. Eventuais alterações de composição implicam a aceitação dos «membros fundadores»;

- em plano idêntico encontram-se os grupos «ad hoc», que reflectem intervenções a nível regional, como no caso do Burundi em que se verifica uma coligação de países vizinhos. Ou acompanham a constituição de forças multinacionais de intervenção, como acontece com a Albânia e a República Centro-Africana;

- grupos institucionalizados. Na questão de Angola tal decorre das resoluções que incorporaram os Acordos de Paz e o Protocolo de Lusaca<sup>10</sup>. Outro exemplo deste tipo é o Processo Coordenador e Consultivo da ex-Jugoslávia (uma espécie de Grupo de Contacto alargado a Portugal, à Itália, à Suécia e ao Japão). Tivemos a sua coordenação duas vezes e foi reconhecido o nosso esforço de «transparência», mediante a consulta aos outros membros, antes de qualquer actuação efectiva. Isso facilitou a aceitação dos textos apresentados; e,

- organizações regionais, de que é exemplo o papel motor da ecomog e ecowas na Libéria e na Serra Leoa. O «Caucus» do Movimento dos Não-Alinhados (mna) no cs age também frequentemente em nome do movimento. Portugal, ao contrário da Suécia, não é observador do «Caucus» mas tal não tem impedido uma activa colaboração, nomeadamente através da componente africana a que já fiz referência.

Neste contexto, o contributo de Estados não membros do cs, de agências especializadas das Nações Unidas, de organizações não governamentais (ongs) e até mesmo de indivíduos, é um elemento a ter em conta. Isso levou Portugal, durante a nossa presidência do cs, a convidar a Alta-Comissária para os Refugiados, Ogata, a trocar impressões com aquele órgão sobre os graves problemas humanitários na região dos Grandes Lagos, criando um precedente que tem tido continuidade.

Portugal tem também efectuado, com a necessária prudência, um esforço para incorporar o contributo das ongs nos trabalhos do Conselho, mantendo contactos regulares com aquelas mais ligadas ao trabalho das Nações Unidas, processo que tem sido já seguido por outras representações (como a norte-americana, tendo o seu Representante Permanente, embaixador Richardson, mencionado o precedente por nós criado para encetar contactos de idêntica natureza). Actuamos neste campo com o objectivo acessório de não criar dificuldades para o grupo de trabalho que estuda o relacionamento e a participação das ongs com e nas diversas instâncias das Nações Unidas.

Notaria ainda que Portugal tem defendido com convicção a posição de que não há «boa governação» que resista à violação, contínua ou esporádica, dos direitos humanos. Entendemos que esta é uma matéria sobre a qual não deverão ser feitas, em princípio, cedências. E estamos bem acompanhados não só no Conselho, mas também pelo próprio Secretariado das Nações Unidas. Com efeito, Kofi Annan tem desempenhado neste campo uma acção relevante, bem demonstrada na Cimeira de Harare da Organização dos Estados Africanos. Nela foram, pela primeira vez, abertamente defendidos estes conceitos, num continente onde se prolongam resistências à instauração da ordem democrática.

Haverá que notar também o facto de o sgnu, na reforma que se propõe empreender das Nações Unidas, ter dado garantias de que este é o caminho a trilhar. As funções atribuídas à Alta-Comissária para os Direitos Humanos e a colocação sob a sua alçada do Centro dos Direitos do Homem, constituem passos de relevo na direcção desejada.

Mas não deve ser subestimada a posição (minoritária) daqueles que no Conselho ainda colocam entraves ao tratamento dos Direitos Humanos e das questões humanitárias, em nome de conceitos como a «soberania nacional», a «não-ingerência nos assuntos internos dos Estados», o «respeito pela integridade territorial» ou a «dignidade das autoridades constituídas». Persiste a polémica em torno da limitação desses conceitos, mas prevalece a defesa do primado do «acquis» já internacionalmente aceite.

### **A problemática das sanções**

A não observância do Direito Internacional, do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos, encontra-se directamente relacionada com um instrumento de que o cs se tem vindo progressivamente a socorrer para «corrigir desmandos»: a aplicação de sanções. À medida que tal se foi, de certa forma, vulgarizando, cresceram as interrogações relativamente à justiça da sua aplicação e à sua eficácia.

Vamos ser claros: as sanções magoam mesmo e produzem efeitos. De outro modo, nem se justificaria a pressão desenvolvida para as evitar. Mas é evidente que muitas das interrogações que se levantam sobre elas são procedentes e oportunas. Desde logo, porque a sua eficácia depende, em larga medida, da sua aceitação pela comunidade internacional. E para que isso aconteça têm de ser consideradas em geral como legítimas e justificadas. Só assim poderão ser aplicadas pelos Estados-membros e, em particular, pelos países vizinhos ao país ou organização do país alvo da medida sancionatória.

Foi-se, assim, tornando cada vez mais comum a noção de que as sanções têm de ser orientadas para o objectivo que se quer sancionar, evitando-se tanto quanto possível o impacto negativo inevitável, interior e exterior, sobre populações ou camadas de população inocentes. O conceito de «targeted sanctions» não é hoje praticamente posto em causa por ninguém. Entendemos igualmente que as sanções não devem ser concebidas como fins em si mesmas – i.e. como meras medidas punitivas – devendo ser entendidas como instrumentos destinados a repor a legalidade internacional.

A Portugal coube a presidência do Comité de Sanções contra o Iraque<sup>11</sup>. Tem sido uma experiência valiosíssima. Assumimos essa presidência em simultâneo com a entrada em vigor da resolução 986, «petróleo por alimentos» («oil for food»), uma vasta operação humanitária destinada a minorar os efeitos sobre o povo iraquiano das graves medidas impostas ao regime de Bagdade. O cs teve também a preocupação de evitar que o regime iraquiano utilizasse aqueles produtos como um instrumento de política interna. Desde o início que procurámos flexibilizar a aplicação da resolução, de modo a permitir realizar o seu objectivo principal: levar ao povo iraquiano em geral, de uma forma transparente e democrática, bens de primeira necessidade, nomeadamente alimentares e de saúde. O que constitui uma operação complexa, pressupondo um espírito de cooperação entre o cs, o Secretariado e as autoridades iraquianas, que nem sempre se encontra assegurado...

A inexistência de qualquer experiência anterior implicou uma aprendizagem até com as próprias deficiências dos mecanismos criados pelo Conselho. Progressivamente, impulsionámos a melhoria dos métodos de trabalhos, recorrendo em geral a encontros informais para evitar polémicas e a politização das discussões, com as repercussões públicas negativas consequentes.

A regra de funcionamento número um deste Comité é a de que nada se pode decidir sem ser em consenso. Contudo, a obtenção deste não é uma tarefa fácil, tanto pelos interesses (políticos e comerciais) em jogo, sobretudo por parte dos principais actores, como porque

a operação corre paralela à aplicação das sanções, sendo assim afectada pelo que se vai passando com a UNSCOM<sup>12</sup>.

A nossa experiência na presidência do Comité do Iraque e a inactividade quase total dos outros seis comités (Líbia – única excepção; Somália – não reuniu há mais de um ano; Libéria – também não reuniu durante um ano; Angola/Unita, nunca reuniu até ao final de 1997, à semelhança do Comité do Ruanda) levaram-nos a tomar a iniciativa de reunir, informalmente, o Presidente do CS com os presidentes de todos os outros Comités. Conquanto esta iniciativa não tivesse tido seguimento imediato, ela produziu já um efeito concreto: encontra-se na mesa do Conselho a ideia de um debate sobre sanções, aberto ou em consultas informais primeiro, como preferido pela maioria dos membros permanentes. A sua concretização depende somente de questões de oportunidade.

### **As questões temáticas**

Esta iniciativa – o CS a discutir a problemática das sanções – vem ao encontro do que tem sido uma das prioridades da nossa actuação: o debate de temas e não apenas dos sucessivos conflitos que preenchem a agenda.

Por proposta portuguesa, teve lugar no Conselho um debate de orientação sobre o relacionamento, no quadro das operações de paz, entre «peace keeping» e «peace building». Cresce nas Nações Unidas a convicção de que uma operação de paz eficaz tem de incluir uma componente a prazo, um olhar sobre o futuro: a segurança é indissociável do desenvolvimento, dos valores democráticos e da afirmação dos direitos humanos necessários às reconciliações ou processos de reconstrução, nacionais ou internacionais.

Ignorar estes aspectos interligados aumenta o risco de desperdício dos elevados investimentos feitos em várias operações de paz, num momento em que os recursos das Nações Unidas se revelam escassos e submetidos a um escrutínio cada vez mais apertado da parte de alguns dos seus membros mais influentes.

Outra iniciativa de relevo (da Coreia), a que emprestámos um apoio muito activo, consistiu na realização de um debate aberto sobre a questão dos refugiados.

No mesmo quadro temático, apoiámos também de imediato a iniciativa norte-americana, apresentada por Bill Richardson, de promover, sob a presidência da Secretária de Estado, Madeleine Albright, uma sessão especial do Conselho dedicada a África, limitada à participação dos ministros dos Negócios Estrangeiros dos países membros do Conselho, da direcção da OUA e do SGNU. Foi curioso ver os Estados Unidos utilizarem argumentos para promover a iniciativa que coincidiam com as premissas da proposta por nós apresentada no âmbito da União Europeia de realização de uma Cimeira Europa-África. Jesse Jackson, o Enviado Especial para África do Presidente Clinton, teve oportunidade de expor aos representantes permanentes acreditados junto das Nações Unidas as linhas de força do «approach» desta Administração àquele continente, tendo demonstrado quanto a dinâmica norte-americana e a consciência dos seus interesses a prazo ultrapassa o nacionalismo crítico com que alguns dos nossos parceiros europeus acolheram a nossa iniciativa, e isto em relação a um continente em que a ligação à Europa não tem comparação com a dos Estados Unidos.

### **Os poderes dentro do Conselho**

A iniciativa norte-americana relativa a África suscitou alguns reparos, mas não encontrou oposição. Ninguém discutiu a oportunidade de um debate sobre o tema naquela ocasião,



levantou dúvidas quanto ao impacto da discussão no mundo real, ou questionou a necessidade da obtenção de resultados práticos imediatos. Todos estes pontos foram, contudo, suscitados quando Portugal, em Abril, sugeriu a questão das acções de «peace building» no contexto das operações de paz. Porquê? Entramos aqui no domínio do jogo de poderes no interior do Conselho.

Por vezes é útil reiterar aquilo que parece óbvio, ou seja: reconhecer que os Estados Unidos se encontram hoje numa posição única em termos de proeminência política à escala global. Interesses globais requerem intervenções globais, premissa que se reflecte não só no modo como Washington gere a sua intervenção no Conselho, mas também na forma como os restantes membros daquele órgão lidam com a delegação norte-americana. É bem patente o facto de não ser tratado qualquer ponto sem que se olhe para a atitude norte-americana, e o próprio Secretariado tem sempre em mente, nas suas reacções e sugestões, o que Washington pensa ou se propõe fazer. Daí não vem necessariamente mal ao mundo, nem ao Conselho: é até uma atitude realista e um factor sempre a ter em conta na busca de solução para os vários problemas que exigem uma resolução. As interrogações residem nos centros de decisão norte-americanos: a Casa Branca, o Congresso e, num plano diverso, os seus Departamentos de Estado e da Defesa. Depois, para presentemente a questão do posicionamento norte-americano face à Organização, a sua situação, também real, de maior devedor das Nações Unidas, com especial reflexo nas verbas das operações de paz, cujo fardo recai hoje maioritariamente em países da União Europeia, integrando Portugal a lista dos credores. A delegação norte-americana esforça-se por encontrar soluções, todas elas insuficientes porque estamos num domínio – o financeiro que releva, sobretudo, do Congresso.

A Missão norte-americana procura, por outro lado, ter uma atitude política de abertura e diálogo na maioria das questões, mas continua inflexível em «assuntos quentes» da agenda interna. Aí a incontornabilidade do peso norte-americano manifesta-se em toda a sua rigidez no Conselho. Exemplo típico é a questão do Médio Oriente, única em que os norte-americanos tiveram, uma vez mais, de recorrer ao veto em 1997.

O Reino Unido e a França jogam o mesmo jogo, embora de modo e com um espírito diferente: o de preservar, quanto possível, o seu «estatuto de potência» com aspirações extra-regionais. Participam e intervêm em todas as questões, mesmo as que estão fora dos seus interesses próximos. Empenham-se política e financeiramente, também de uma forma global. A diferença reside numa maior aderência às posições dos Estados Unidos por parte do Reino Unido – na sua linha tradicional enquanto «aliado preferencial»; e na busca de um posicionamento alternativo que, também em obediência à sua tradição político-diplomática, a França tenta manter, sobretudo nas suas esferas habituais de influência.

Quanto à Rússia<sup>13</sup>, procura justificar a sua ainda significativa quota-parte de poder global, tendo hábil e competentemente vindo a conseguir alargar o seu espaço de manobra. Em 1997, Moscovo marcou claramente pontos na questão iraquiana, para além de continuar a ser o elemento chave no Conselho sobre os temas relacionados com a sua esfera directa de influência, como o Tadjiquistão e a Geórgia.

A China mantém uma deliberada atitude de contenção, por vezes de cariz reactivo, não sem deixar de marcar as suas intervenções em todos os «dossiers» mais controversos, sejam eles a reforma do Conselho de Segurança ou a questão cambodjana. Discretamente, alinha os seus pontos de vista, em geral, com os dos países em desenvolvimento.

Demonstra também pouca abertura à introdução de inovações temáticas nos trabalhos do Conselho.

A delegação chinesa somente abandona a sua prudente linha habitual, assumindo protagonismo e indo até ao limite, isto é ao veto, quando estão em jogo as ligações a Taiwan. Foi, assim, o seu veto na questão da Guatemala, no início de 1997 (e com este aponte já os dois vetos efectivos que ocorreram no ano passado), depois corrigido, dadas as repercussões negativas do recurso a esse «poder discricionário» dos grandes no âmbito dos Estados-membros (a China é, de longe, o P5 que menos recorre a esse meio).

No conjunto, os membros permanentes continuam compreensivelmente a velar por que a sua situação privilegiada se mantenha, perpetuando a ilusão de que o mundo não mudou desde o último conflito mundial. O que em nada contribui para robustecer o papel das Nações Unidas na gestão dos grandes temas com que a humanidade se confronta neste final do milénio.

E o que fazem aqueles que transitoriamente ocupam os lugares eleitos do cs, esses sim, parte de um jogo democrático, embora com cambiantes?

A primeira e óbvia constatação é a de que eles nem sequer alguma vez exerceram o direito de veto indirecto que a Carta das Nações Unidas lhes concede (sete votos negativos chumbariam qualquer projecto de resolução). Cautelosamente, vão tentando utilizar a margem de manobra que detêm em questões de procedimento a que, pela Carta, se não aplica o veto.

Outro aspecto a reter neste contexto é o de que existem graduações de actuação colectiva entre os «10 eleitos», desde logo devido ao facto de vários dos seus membros integrarem subgrupos, de índole regional ou outra. O «Caucus» do mna é um dos mais influentes, abrangendo sete dos dez membros não permanentes do cs – com a Suécia e a Coreia na posição de observadores. Ficaram de fora, assim, na versão cs-1997, o Japão, a Polónia e Portugal. Mas, pela primeira vez, durante a nossa presidência do cs a direcção dos Não-Alinhados convidou para um almoço de trabalho o Presidente daquele órgão, na sequência de uma iniciativa da Guiné-Bissau.

Parece também interessante notar, porém, que nos últimos tempos, os 10 têm aparecido mais vezes como um grupo, quase sempre em contraposição ao grupo dos cinco membros permanentes, cujo grau de coordenação interna é elevado. Esta situação foi particularmente notada aquando da discussão sobre a deslocação do sgnu ao Iraque, para assinatura do conhecido «Memorando de Entendimento» que, na prática, acabou por congelar o uso da força contra Bagdade.

Numa breve incursão pelos «10 eleitos», começaria pelo Japão, um país que se vê já assumidamente na linha de um potencial membro permanente. Organiza nessa óptica a sua actividade, nunca perdendo de vista o objectivo de regressar ao lugar que ocupou na Liga das Nações. Procurando aproximar-se dos países em desenvolvimento, de que necessita para ganhar a parada, Tóquio posiciona-se sempre de modo a mostrar que o seu lugar natural se situa ao lado dos P5.

Quanto à Polónia, a sua atitude foi claramente marcada pelos objectivos prioritários da sua política externa: a adesão à nato e à União Europeia. O Chile e a Costa Rica revelaram-se países também muito próximos da linha de actuação genérica que temos defendido no cs, nomeadamente em matéria de direitos humanos, de democratização e das questões humanitárias. A delegação do Egipto, extremamente competente, prestou

natural atenção às questões ligadas ao continente em que se insere e, em particular, ao mundo árabe, gerindo questões de particular delicadeza.

A Suécia e Portugal situam-se num plano algo diverso, dada a sua inserção na União Europeia e o facto de serem naturalmente «like minded» numa vasta gama de assuntos tratados pelo cs. Tal como no nosso caso, é particularmente visível a preocupação de Estocolmo pela transparência do Conselho e pelas questões humanitárias, bem como pelos Direitos Humanos e o respeito pela legalidade internacional. Ambos os países procuram também assumir um perfil global no tratamento dos temas submetidos ao cs, intervindo praticamente sobre todos eles. E perante a irrelevância da União Europeia, enquanto tal, no Conselho, Portugal e a Suécia procuram manter vivo um certo espírito de «clube» em termos de opinião pública, por exemplo solidarizando-se com a União Europeia, sempre que esta intervém em sessões formais públicas. A nossa delegação tem sempre presente as posições assumidas por Portugal nos Conselhos dos Assuntos Gerais, no Comité Político e nos grupos de trabalho da União Europeia. O que implica uma estreita coordenação a partir de Lisboa, a nível político e funcional.

Desenvolvendo um pouco mais a referência à participação portuguesa no cs, cujo balanço final apenas poderá ser efectuado no fim do nosso actual mandato, notaríamos que Portugal chegou ao Conselho com o apoio dos «países pequenos». Um analista norte-americano, Jeffrey Laurenti, abordando a matéria eleitoral num artigo dedicado à reforma do cs, observou o seguinte: «O grupo Ocidental apresenta quase invariavelmente mais candidatos do que os lugares atribuídos ao grupo, atirando a decisão para o plenário da Assembleia Geral. Isto dá um prémio ao posicionamento dos candidatos relativamente aos outros grupos e aos seus laços com países fora da sua região. Em 1996, a Austrália – de há muito um membro eloquente e activista em matéria de paz e segurança – foi batida por um normalmente “low-profile” Portugal numa corrida para o Conselho. Graças às relações calorosas que tem vindo a manter com os países de expressão portuguesa, da América Latina e da África, que fizeram “lobby” por si dentro dos seus vastos grupos regionais, Portugal ganhou maiorias decisivas entre os países em desenvolvimento»<sup>14</sup>.

Portugal merece, de facto, ser citado como exemplo neste contexto. E, no cs, tem procurado corresponder ao que da sua actividade esperava o eleitorado que o elegeu e que continuou a dar mostras de fidelidade nas actividades eleitorais realizadas ao longo de 1997. Sem qualquer quebra de solidariedade e empenho em relação aos princípios que presidem a outras organizações a que pertence – e destaco aqui a União Europeia e a nato – a nossa delegação esforça-se por dar sentido concreto às noções, muitas vezes vagas, de maior democraticidade, abertura, transparência e participação. Estamos atentos ao sentir e às solicitações justas dos outros Estados-membros, nunca perdendo de vista que o nosso lugar no Conselho é transitório e que «há vida para além do cs». Creio não termos falhado, mas ainda temos este ano para afirmar uma «marca portuguesa» nesta passagem pelo órgão de maior visibilidade das Nações Unidas.

### **O alargamento e a reforma do Conselho de Segurança**

A estratificação do processo de distribuição do poder dentro cs, que não reflecte já o poder real, em termos globais e regionais, de cada um dos membros permanentes, constitui um entrave à evolução positiva da longamente debatida questão do alargamento do Conselho. Todos concordam que ele é essencial, em termos de representatividade e de legitimidade.

Desde o último alargamento, decidido pela Assembleia Geral, em 1963, – que incluiu quatro novos membros não permanentes – e justificado pelo aumento dos 51 membros originais fundadores para 111, as nu cresceram e abrangem hoje 185 Estados. Parece lógico, assim, que se procure que o Conselho represente melhor o mundo actual, a chamada «aldeia global», e que se adapte às realidades das mudanças efectivas de poder. Tal também é necessário para que a comunidade internacional continue a aceitar as suas decisões como legítimas, porque emanadas de um órgão mais democraticamente representativo das várias regiões do globo.

Mas isso, por si só, não assegura uma maior transparência e uma acrescida eficácia. É essencial a reforma dos seus métodos de trabalho e de funcionamento, no sentido de uma maior democratização.

Julgo poder dizer que Portugal tem procurado dar um contributo sério e certo para ajudar o Conselho a assumir plenamente a sua responsabilidade, enquanto instrumento primordial de acção colectiva em prol da paz e da segurança internacionais. Embora consciente das limitações impostas pelos jogos de poder de que o cs é, dentro das Nações Unidas, o espelho mais evidente, a delegação portuguesa tem igualmente tentado actuar com criatividade e espírito inovador. O que tem exigido de todos os que servem o país na Missão Junto das Nações Unidas um esforço e dedicação exemplares de que quero aqui deixar registo.

### **Notas**

<sup>1</sup> De notar o facto de haver um Presidente, sujeito a um regime de rotação mensal, e não uma presidência do Conselho, dado que o lugar é pessoal e não nacional. A palavra «presidência» será usada no texto apenas por comodidade de expressão.

<sup>2</sup> Poderia ainda salientar o facto de a prática demonstrar que a antevisão contida no programa de cada mês tem vindo, em geral, a ficar longe do trabalho que depois é efectivamente requerido, o que revela o carácter dinâmico da actuação do Conselho.

<sup>3</sup> Oficialmente restritas a um número limitado de delegados dos quinze membros e de funcionários do Secretariado, é corrente – sobretudo quando se trata de sessões «quentes» pela actualidade do tema – constatar-se a presença na sala de um número quase incontrolável de pessoas. Embora em geral acreditados pelas missões respectivas, houve alguns casos que suscitaram dúvidas, havendo já pelo menos uma situação em que foi detectada a presença de um elemento não autorizado: um verdadeiro caso de «espionagem», dado ele pertencer à missão de um país não membro que tinha nesse dia um assunto de seu particular interesse inscrito na ordem do dia da sessão.

<sup>4</sup> Com efeito, das consultas informais só resta uma memória, não oficial, elaborada pelo Secretariado para seu uso exclusivo.

<sup>5</sup> O documento acabou por ter impacto junto dos outros Estados-membros, sendo objecto de apreciação informal nos trabalhos do Grupo da Reforma do cs criado há alguns anos. Foi também o ponto de partida para a consagração da designação «membros eleitos», entretanto generalizada, para definir os dez membros não permanentes, com a óbvia intenção de acentuar o carácter não democrático, porque não sujeito a um processo eleitoral, dos cinco membros permanentes do Conselho.

<sup>6</sup> Tem sido o caso de Angola, onde o próprio debate do cs, formal ou informal, constitui um instrumento de pressão para que, sobretudo a unita, se empenhe no cumprimento das tarefas a que está obrigada.

<sup>7</sup> É o caso recente (e exemplar) do Iraque, que transformou o Secretário Executivo da unscm, embaixador Richard Butler, a certa altura, numa espécie de 16.º membro do cs, dada a constância da sua presença nos debates sobre as inspecções relacionadas com as obrigações de desarmamento iraquianas.

<sup>8</sup> Casos há em que as limitações óbvias do Presidente em funções justificam as preocupações do Conselho quanto ao que vai ser divulgado, levando assim à imposição de textos.

<sup>9</sup> Em assuntos de actualidade ou de maior relevo, os membros permanentes procuram influenciar a imprensa, nomeadamente através das agências noticiosas, dos jornais e das cadeias televisivas mais ligadas aos seus países. Recorrem, por isso, às informações em primeira mão, ultrapassando a primazia que devia ser dada à decisão do Conselho de Segurança.

<sup>10</sup> O papel da «Troika» tem sido determinante no Conselho, que respeita o parecer de quem está no terreno e tem melhor conhecimento da situação. Tem havido ainda uma estreita articulação com a Comissão Conjunta em Luanda, presidida por «Maitre» Beye, e com o Secretariado em Nova Iorque.

<sup>11</sup> Portugal foi unanimemente reeleito para o mesmo lugar em 1998.

<sup>12</sup> unscm – comissão especial criada pelo cs para controlar o desarmamento do Iraque.

<sup>13</sup> Preenche, em termos formais, o lugar da ex-União Soviética, que lhe foi algo apressadamente conferido pelo cs, em Dezembro de 1991, sob a presidência britânica, com o propósito claro de evitar que o poder do «directório» dos P5 fosse posto em causa mediante discussões arrastadas e generalizadas.

<sup>14</sup> Jeffery Laurenti, «Reforming the Security Council: What American Interests?», *una-usa Occasional Paper Series*, 1997.