

Portugal no Conselho de Segurança 2011-2012: A Perspetiva de um Pequeno Estado

Maria Francisca Saraiva

Professora Auxiliar do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas. Investigadora do IDN.

Resumo

O Conselho de Segurança das Nações Unidas formula e implementa políticas públicas que refletem, em cada momento, a distribuição de poder entre as grandes potências. Tendo como pano de fundo o terceiro mandato de Portugal no Conselho de Segurança no biênio 2011-2012, recentemente concluído, são discutidas as novas configurações de poder que resultaram da intervenção militar no Kosovo (1999) e a reação do Conselho de Segurança a esta nova realidade, em particular a emergência de novas formas de cooperação entre o Conselho de Segurança e outras organizações internacionais com responsabilidades em termos de segurança internacional. Esta alteração estrutural no funcionamento do Conselho de Segurança representa um grande desafio para Portugal. Neste artigo são discutidas estratégias que permitem aumentar a visibilidade política do nosso país no Conselho de Segurança, como país europeu que integra uma comunidade de valores e comunga de uma agenda normativa, e que se pretende afirmar na nova ordem internacional que tem como característica principal a descentralização dos polos de decisão.

Abstract

Portugal at United Nations' Security Council: the Perspective of a Small State

The United Nations Security Council formulates and implements public policies that reflect, at each moment, the distribution of power between the great powers. Portugal's two-year mandate at the United Nations Security Council, which ended on the 31st of December, 2012, was very much influenced by the new configurations of power that turned out from the military intervention in Kosovo (1999) and the reaction of the Security Council to this new reality, namely the emergence of new forms of cooperation between the Security Council and other international organizations with responsibilities in terms of international security.

This structural alteration in the functioning of the Security Council represented a great challenge for Portugal. In this article it is discussed strategies that increase the political visibility of our country in the Security Council, as a member of an important community of values (European Union) in the new decentralized international order.

Introdução

A campanha aérea no Kosovo alterou substancialmente um conjunto de valores e reconfigurou o sistema internacional. O Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) foi atingido por estas mudanças que induziram profundas alterações na formulação e implementação das suas políticas públicas.

Neste contexto, começaremos por abordar a nova distribuição de poder entre as grandes potências e caracterizar a nova ordem internacional. Segue-se uma discussão das respostas institucionais das Nações Unidas a esta recomposição do sistema internacional, que agudizou os constrangimentos estruturais que o Conselho de Segurança apresenta desde a sua fundação. Esta nova ordem internacional assenta numa maior coordenação formal entre as organizações internacionais e outras instituições internacionais mas também em mecanismos de cooperação informais, muitas vezes esquecidos na análise das organizações, mas que são fundamentais para entender as novas dinâmicas de poder e estratégias de afirmação internacional neste início de século.

Finalmente caracteriza-se o ambiente estratégico no Conselho de Segurança em 2011-2012 e identificam-se os mecanismos políticos que a nova ordem internacional coloca à disposição dos Estados (europeus) de pequena dimensão no Conselho de Segurança, pelo facto de partilharem uma comunidade de valores e uma agenda normativa própria.

O Mundo no Início do Século XXI

A tese segundo a qual a intervenção no Kosovo e a Guerra do Iraque terão originado uma “crise do multilateralismo” assenta na ideia do colapso inexorável do CSNU como fonte de legalidade e legitimidade internacional e da sua substituição por coligações *ad hoc* e intervenções unilaterais.

O tema tem merecido amplo debate (Price e Zacher, 2004; Forman e Segaar, 2006; Newman, 2007; Newman, Thakur e Tirman, 2007) sendo praticamente unânime a opinião de que o Conselho de Segurança não saiu fortalecido destas graves crises políticas nem, de resto, de outros momentos de grande tensão que abalaram o mundo na entrada do século XXI.

No entanto, e apesar dos Estados Unidos terem encontrado novas formas de exercer a sua hegemonia global, os anos que se seguiram ao Kosovo foram dominados por um esforço de adaptação das Nações Unidas a esta nova realidade que é uma realidade fortemente condicionada por uma liderança americana que procura por todos os meios ao seu alcance exercer o poder hegemónico fugindo a qualquer tipo de controlo internacional.

A primeira década do século XXI veio, portanto, provar que a hipótese partilhada tanto por aqueles que acolheram favoravelmente a secundarização do Conselho de Segurança no sistema de governança internacional como por aqueles que desejavam contrariar esta tendência, está, para já, fora de questão. De facto é uma evidência, que ninguém contestará, que o CSNU se está a refundar a partir de dentro, em colaboração com outros atores que operam no sistema global – organizações não-governamentais (ONG), empresas transnacionais, bem como outras organizações intergovernamentais (OIG) e grupos de Estados informalmente organizados em torno de agendas específicas – numa teia de relações que para nós permanecem de difícil caracterização mas que mostram a sua vontade de integração plena nas novas dinâmicas internacionais.

Neste sentido, a ideia central deste artigo é mostrar que as novas configurações de poder, que resultaram das fraturas internacionais que foram abertas pela crise do Kosovo, têm condicionado fortemente a formulação e implementação das políticas públicas do Conselho de Segurança, exigindo de um pequeno país como Portugal uma considerável capacidade de reação e ajustamento ao ressurgimento das rivalidades internacionais.

A reconfiguração do poder mundial está a transformar o mundo e a apressar a criação de uma nova ordem menos onusiana. Um aspeto essencial desta nova era é a existência de um sistema de vasos comunicantes entre organizações internacionais e outros mecanismos internacionais de cooperação que se dedicam às questões de segurança internacional. Este sistema de vasos comunicantes tem potenciado o papel destas instituições que representam, sob muitos aspetos, instâncias alternativas para o encaminhamento de algumas questões de grande relevância para a segurança global.

Por conseguinte, na condição de pequeno Estado que atribui grande importância ao multilateralismo e à legalidade internacional na condução das relações entre os Estados (Nunes, 2007), Portugal deve estar atento a estes fenómenos adaptando a sua agenda político-diplomática às novas circunstâncias que se vivem no Conselho de Segurança.

O eventual regresso de Portugal ao Conselho em 2027/2028 exige um esforço adicional da diplomacia portuguesa, no sentido de adequar as estratégias diplomáticas de afirmação nacional do nosso país à nova conjuntura em que vivemos.

O Conselho de Segurança: Mecanismo Institucionalizado de Cooperação Internacional

A década de 90 do século XX alimentou uma certa ilusão sobre a evolução do sistema internacional. Nessa época muitos observadores e comentadores acreditavam que a guerra se tinha tornado obsoleta.

Em poucos anos muitos de nós mudámos radicalmente de perspetiva: o Kosovo foi bombardeado em 1999, o terrorismo foi duramente combatido no Afeganistão

e o Iraque sofreu uma intervenção norte-americana muito prolongada que deixaria muito má memória. Em vez da paz tão desejada, o Conselho de Segurança viveu o final da década de 90 profundamente dividido quanto à orientação e valores que lhe competia promover no novo contexto estratégico, tentando compreender as alterações ocorridas na distribuição de poder entre as grandes potências e os novos perfis das ameaças.

A capacidade dos Estados Unidos assumirem a liderança do mundo está no centro do debate sobre o sistema internacional que está a emergir diante dos nossos olhos. O debate intelectual em torno do alegado declínio da supremacia americana ainda não está encerrado mas já não restam muitas dúvidas de que estamos a assistir a uma crise da liderança política do sistema mundial. Não é de estranhar, portanto, que tenham surgido as mais variadas teses, algumas delas extremas, muito críticas das teorizações mais correntes, sugerindo que no futuro não haverá uma matriz ideológica dominante no sistema internacional mas uma diversidade política e ideológica que funcionará sem um centro de gravidade (Kupchan, 2012). Não podemos concordar com esta visão. Basta olhar com atenção para a política mundial deste novo século para percebermos que o mundo continua a contar com os Estados Unidos como ator principal embora este polo de poder esteja, e sobre isto não pode haver qualquer espécie de dúvida, a descobrir os seus limites, tomando consciência de que enfrentará dificuldades crescentes nas próximas décadas para manter o seu controlo global, político e económico.

De facto, nos últimos anos temos assistido a uma profunda reconfiguração do sistema internacional caracterizada por uma crise da potência americana que se encontra em declínio relativo e a ascensão de um conjunto de novas potências, em expansão global (Gilpin, 1987; Alexandroff, 2010). Este declínio americano não é na realidade um declínio absoluto, mas um declínio na capacidade de conquistar os seus objetivos de política externa sem ter de considerar constrangimentos que anteriormente não se lhe colocavam.

As organizações internacionais assumiram desde sempre funções importantes na governança global tendo sido mandatadas para administrar os interesses comuns dos Estados.

Como é natural, as organizações formais internacionais refletem e institucionalizam a distribuição de poder e a influência dos Estados que as integram. Neste sentido, o CSNU é o espelho das tensões do mundo do pós-Guerra Fria e simultaneamente o palco de importantes realizações no âmbito da diplomacia multilateral. Do ponto de vista teórico-conceitual, o institucionalismo neoliberal (Keohane, 1984; Keohane e Nye, 2001), que estuda as instituições internacionais como elementos inerentes ao contexto de cooperação e interdependência do sistema internacional, permite compreender o papel específico do CSNU na cooperação internacional, analisando a sua contribuição para o abrandamento das tensões e

a resolução dos conflitos que afetam a estabilidade do sistema internacional e sinalizando as áreas em que o Conselho de Segurança tem maior capacidade de intervenção, legitimidade e eficácia.

Outras correntes têm estudado as organizações internacionais. As investigações relacionadas com os regimes internacionais, por exemplo, consideram as organizações internacionais (regimes institucionalizados) na sua agenda de investigação mas acabam por não se focar muito no fenómeno interessando-se essencialmente pelo estudo dos regimes informais (Krasner, 1983). Finalmente, os estudiosos da governança global, fenómeno que envolve “a totalidade das diversas formas que os indivíduos e as instituições públicas e privadas encontram para gerir os assuntos que lhes são comuns” (Commission on Global Governance, 1995: 29), incluem frequentemente as Nações Unidas nos seus tópicos de investigação, mas a verdade é que as dinâmicas internas raramente despertam o interesse científico destes investigadores (Rosenau e Czempiel, 1992).

Conclui-se, portanto, que a análise dos processos de tomada de decisão internos do Conselho de Segurança, como mecanismos de superação de problemas e situações que envolvem decisões sobre as ações a tomar, é ainda muito escassa na literatura que estuda o Conselho de Segurança e as Nações Unidas como organização com responsabilidades no domínio da segurança.

Com exceção de Bailey e Daws (1998), autores de uma monografia várias vezes editada, atualizada e expandida sobre os procedimentos de trabalho e decisão do Conselho, bem como Matheson (2006), Smith (2006), Götz (2008), Blavoukos e Bourantonis (2011) e Uriel (2010), poucos são os artigos e monografias que oferecem pistas de reflexão úteis sobre o processo de formulação das políticas públicas do CSNU.

Este défice de compreensão do processo decisório no CSNU não permite perceber, na sua plenitude, as relações políticas complexas que definem a atuação deste órgão como fórum de discussão, ator político e mecanismo de cooperação internacional.

Para colmatar esta lacuna é necessário começar por estudar o papel do Conselho como fórum diplomático de concertação de políticas. Este tema de investigação explora essencialmente as lógicas e os condicionalismos específicos da negociação diplomática dentro do Conselho de Segurança e os grupos políticos com capacidade de estruturar e/ou condicionar a discussão.

Outro campo de análise que exige profunda investigação diz respeito ao Conselho enquanto órgão coletivo de natureza executiva, tema da maior atualidade pelo facto do Conselho estar a perder, em considerável medida, a capacidade de executar as políticas que aprova mas que não executa, por lhe faltarem os meios e muitas vezes a vontade política.

Neste sentido, a próxima secção propõe-se relacionar as alterações ocorridas na configuração do sistema internacional no final do século XX com as transforma-

ções em curso no Conselho de Segurança e analisar o modo como estas mudanças afetaram a sua capacidade de resolução de conflitos e de legitimação da ação coletiva.

O Conselho de Segurança e a Política Internacional (1999-2012)

A intervenção no Kosovo pôs um ponto final na Nova Ordem Internacional proclamada pelos Estados Unidos no final da segunda Guerra do Iraque (1990-1991)¹. A partir da crise no Kosovo a correlação de forças entre os membros permanentes (P5) e os membros eleitos para o Conselho alterou-se substancialmente, acentuando-se as assimetrias já existentes (desproporção de poder entre os membros do Conselho e o direito de veto dos membros permanentes).

É de facto verdade que “tendencialmente, a agenda reflete os interesses dos países permanentes; os Cinco decidem prioridades, os assuntos que se mantêm fora da alçada do Conselho e ainda quais as decisões coletivas já tomadas que interessa manter por mais tempo” (Saraiva: 2008: 32).

Tomando em conta este fator, verificamos que na última década os P3 têm vindo a coordenar de forma mais estruturada a sua ação política no Conselho de Segurança, assistindo-se a um esforço do Ocidente para preservar e afirmar os seus valores fundamentais.

O facto de haver convergência entre os interesses dos P3 não significa que seja possível ou mesmo desejável esperar que a China e a Federação Russa venham a participar nesta coordenação, dadas as profundas divergências políticas que separam o Ocidente de outras grandes áreas culturais do mundo. Além disso, as tensões não se ficam por aqui. Muitos dos países que cumprem mandatos de dois anos mantêm discordâncias de princípio com os Estados Unidos sobre aspetos fundamentais da política internacional. Estão neste grupo alguns Estados de tradição cultural islâmica com posições religiosas que recusam o diálogo com as democracias liberais e outros países com cosmovisões muito próprias sobre as Nações Unidas e as relações internacionais (Uriel, 2010). Em resultado, o CSNU é hoje um espaço público internacional bastante mais plural e um palco para a afirmação das novas potências emergentes.

Isto não quer contudo dizer que a relação entre os P3 e os outros membros permanentes seja sempre de oposição frontal, depende do que está em causa.

1 Ao longo da década de 90 do século XX, os vetos foram raros. Houve mesmo um período, entre 1992 e 1993, durante o qual todas as resoluções foram aprovadas. Ao longo da década, a oposição dos membros permanentes aos projetos de resolução foi muito excecional, sendo de referir que houve um segundo período, entre os anos de 1996 e 1998, sem registo de quaisquer vetos. Ver *Subjects of UN Security Vetoes*, disponível em <http://www.globalpolicy.org/component/content/article/102/40069.html>. Acedido em 19 de abril de 2013.

A China, por exemplo, já por várias vezes adotou estratégias de alinhamento com os Estados Unidos, como aconteceu recentemente na crise da Líbia². Noutros casos a China impõe os seus termos e condições como sucedeu, por exemplo, no Myanmar, em 2007³.

Note-se que a China tem vindo a interessar-se cada vez mais pelas missões de paz das Nações Unidas⁴. Este interesse corresponde a um desejo de afirmação do país como potência em plena ascensão internacional. Todavia, a afirmação nacional chinesa é uma verdadeira apologia da diferença. Não obstante a sua inegável vontade de integrar a nova hierarquia de poderes, prevalece em muitas circunstâncias a necessidade de se demarcar dos consensos ocidentais. Nos últimos anos, a China abandonou o seu histórico *low profile* no Conselho de Segurança, passando a vetar as resoluções que ferem o seu interesse nacional. A relação da Rússia com o Ocidente é pautada pelos mesmos princípios de cooperação e conflito, dependendo das circunstâncias⁵.

Consequentemente, a cisão entre os P5 permitiu maior visibilidade aos P3. Regra geral os P3 lideram as discussões dos temas sobre os quais entendem que o Conselho deve tomar uma posição coletiva e inserem nos textos das resoluções que renovam mandatos em curso ou criam novos mandatos temas que refletem os seus interesses e que o Secretariado das Nações Unidas entende que são temas transversais, como é o caso da proteção de civis em conflitos armados, mulheres, paz e segurança, envolvimento de crianças em conflitos armados ou a repressão de atos e abusos relacionados com a exploração sexual cometidos por capacetes azuis (Uziel, 2010, 151). Por vezes, há membros não permanentes que se associam a estas iniciativas por considerarem os assuntos pertinentes. São normalmente países europeus ou países que se identificam com os temas propostos.

Conclui-se, portanto, que no novo ambiente internacional as questões que separam Washington da China e da Rússia, por vezes da própria França e Reino Unido (RU), e ainda das pequenas e médias potências eleitas que cumprem mandato no Conselho de Segurança e que têm um peso político próprio em determinadas áreas da governação internacional têm cada vez mais importância na agenda internacional.

2 S/2011/1973, de 17 de março.

3 S/2007/14, de 12 de janeiro de 2007.

4 Sobre a evolução chinesa nesta matéria, consultar o número especial da *International Peacekeeping* – “China’s Evolving Approach to Peacekeeping”, vol. 18: 3 de 2011.

5 De 2007 a esta parte, a China tem vetado quase todos os anos uma resolução no CSNU. Quanto à Rússia, o número total de vetos ultrapassa, no período em análise, o número de vetos chineses. Consulte-se “Changing Patterns in the Use of the Veto in the Security Council”. Global Policy Forum, disponível em <http://www.globalpolicy.org/security-council/tables-and-charts-on-the-security-council0-82.html>, acedido em 19 de abril de 2013.

A relação entre os Estados Unidos e os outros países do Conselho está claramente a mudar. Na crise do Darfur, por exemplo, houve um grupo informal, o grupo dos *like-minded* – que agrega países de pequena e média dimensão em torno de uma agenda muito específica, a criação de um tribunal penal internacional permanente e independente do poder político (Saraiva, 2013) – que se destacou pela positiva, conseguindo que os Estados Unidos se abstivessem na votação da resolução 1593 de 31 de março de 2005, que entregou ao TPI a investigação dos crimes ocorridos no Darfur e não a um tribunal híbrido africano, como era pretensão americana (Saraiva, 2013). A atuação deste grupo na crise do Darfur, que representava 9 dos 15 membros do Conselho, mostrou que existe a possibilidade de “forçar” a aprovação de uma resolução mas também que a capacidade deste grupo tem limitações, que ficaram bem patentes no facto da resolução ter incluído uma cláusula que garante imunidade de jurisdição perante o TPI dos militares americanos envolvidos em operações militares na região, o que constituiu uma significativa derrota para a estratégia dos *like-minded* (idem, 2013).

Situações como a do Sudão podem vir a repetir-se, mas o mais provável é que os P10 não consigam alinhar posições regularmente. Há, de facto, várias razões que explicam esta dificuldade. A primeira relaciona-se com a existência de diferenças políticas muito significativas entre os membros eleitos por cada um dos grupos regionais, em cada biénio. Há depois um problema adicional que resulta da rotação anual de metade dos membros eleitos, circunstância que torna praticamente impossível uma tomada de posição em bloco dos membros não permanentes, ou uma cooperação com algum dos P5 capaz de condicionar a decisão final do Conselho. A juntar a estes dois aspetos temos ainda que considerar um último ponto, a insuficiência de recursos humanos e técnicos, fator que muito tem contribuído para a diminuição da capacidade de afirmação de grande parte dos membros eleitos (Saraiva, 2008).

Conselho de Segurança: Fórum de Resolução de Conflitos e de Legitimação Coletiva (1999-2012)

Embora o CSNU continue a ser um importante fórum de resolução de conflitos está, no entanto, a perder capacidade diplomática em termos de estruturação do debate político internacional.

O fenómeno da cooperação informal – como os grupos de amigos do Secretário-Geral e os grupos de contacto que começaram a proliferar nos anos 90 do século XX que hoje fazem parte da governança do CSNU, embora não tenham mandato do CSNU ou da AGNU – tem contribuído significativamente para este resultado. Estes mecanismos informais existem para ultrapassar os constrangimentos estruturais do CSNU, funcionando muitas vezes como representantes das partes interessadas nos conflitos que os membros do Conselho de Segurança não conhe-

cem ou não aceitam. Como Prantl (2005: 566-567) tornou claro, os principais constrangimentos estruturais que afetam o CSNU são as capacidades e recursos muito variáveis de cada um dos Estados representados no CSNU, a rotação bienal dos membros não permanentes do CSNU, a ausência de vontade política para resolver determinados conflitos, a falta de apoio dos membros permanentes e não permanentes para implementar resoluções que eles próprios adotaram e os métodos de trabalho e práticas existentes no Conselho de Segurança.

Por outro lado, a necessidade de agilizar a decisão em situações de extrema urgência ou complexidade tem colocado no centro do processo político alguns grupos políticos exteriores ao CSNU e outras organizações internacionais que se ocupam dos assuntos de segurança internacional, esperando-se que tomem a iniciativa de promover soluções equilibradas e viáveis fora do quadro do Conselho de Segurança. O objetivo é obter consensos num curto espaço de tempo e num ambiente menos confrontacional.

Uma das organizações envolvidas nesta cooperação informal, o G8, tem dois modelos de cooperação. O primeiro é o modelo da “delegação” ou “exportação” de tarefas que são assumidas por outras instituições internacionais. O segundo modelo é diferente, trata-se de uma “coordenação política alargada” que implica um processo de ajustamento mútuo, mais frequente quando a organização internacional em causa é forte e grande (Gstöhl, 2007: 3-4 e 6-7). Nesta “coordenação”, a rede de “sherpas” do G8⁶ tem permitido a este grupo informal de países industrializados – que não tem sede, funcionários ou poderes jurídicos, bem como carta ou competência para tomar decisões obrigatórias – atuar como facilitador ao assumir-se como um fórum de decisão *de facto* nos momentos em que o CSNU não tem condições para avançar de forma consistente (Saraiva, 2009). O empenhamento do G8 na criação do Comité do Contra-Terrorismo do CSNU (resolução 1373 de 28 de setembro de 2001) é um bom exemplo do que pode resultar destas “coordenações alargadas”.

No âmbito destas dinâmicas institucionais, há ainda a considerar a emergência de uma divisão de tarefas entre as Nações Unidas e as organizações regionais com músculo militar.

No essencial, a divisão estabelecida permite que o mandato político continue a ser desenhado no quadro constitucional do CSNU e da Carta das Nações Unidas, ao passo que a execução destas decisões é externalizada e confiada a coligações *ad hoc* de países ou organizações internacionais com capacidade militar para levar a bom porto as medidas coercivas aprovadas. Esta externalização da execução dos mandatos pode constituir um problema para o mecanismo original de segurança coleti-

6 Os “sherpas” do G8 são redes de especialistas nacionais que consensualizam assuntos em determinadas áreas.

va, que previa a criação de uma Força das Nações Unidas, mas não representa uma alteração radical de natureza sistémica. O mesmo não se pode dizer em relação às vicissitudes que acompanharam a campanha aérea do Kosovo.

A intervenção no Kosovo permitiu alterar um conjunto de valores do passado revelando uma nova forma de relacionamento entre instâncias fundada no reconhecimento de um descentrado direito de intervenção armada. Esta fórmula agiliza a capacidade de resposta da comunidade internacional embora à custa de uma marginalização política do Conselho de Segurança. Mas mais do que a discussão das vantagens/desvantagens do modelo em termos de subcontratação, o que mais interessa aqui analisar é o facto do Conselho de Segurança ter sido chamado a reconhecer (embora *a posteriori*) a legitimidade do envolvimento militar da Aliança Atlântica na crise do Kosovo sem a sua autorização prévia, apesar desta operação ter provocado as maiores divisões no seio da NATO e conflitos no interior das Nações Unidas. O certo é que o CSNU acabou por legitimar a presença da NATO no território em ambiente pós-conflito, na resolução 1244 de 10 de Junho de 1999, mas nada disse sobre os méritos da operação militar em si mesma.

Neste sentido, é por demais evidente que a crise que assolou a Líbia em 2011 esteve a um passo de se transformar numa reedição do Kosovo.

A necessidade de evitar um desfecho desta natureza poderá ter pesado fortemente na decisão dos membros do Conselho de aprovar a resolução 1973 de 17 de março de 2011 que autorizou “os Estados-Membros (...) a tomar todas as medidas necessárias para proteger os civis sob a ameaça de ataque na Líbia, incluindo Benghazi, excluindo uma ocupação estrangeira de qualquer forma em qualquer parte do território da Líbia”.

Na prática, o Conselho de Segurança permitiu a intervenção militar em solo líbio mas deu à resolução uma redação em muitos aspetos ambígua, o que viria a criar alguns problemas, porque como nos recorda Pureza (2011: 15) a operação teve uma execução operacional que excedeu “em muito uma interpretação literal do quadro estabelecido pela Resolução 1973”.

Repare-se que na crise líbia foi grande o papel de alguns aliados da NATO na preparação da resolução 1973 (Larsen, 2011) e subsequente deposição do regime de Kadafi. Segundo Arteaga (2011), a França e RU estariam tão empenhados numa presença militar na Líbia que admitiam a hipótese de avançar unilateralmente caso o CSNU não viabilizasse a entrada em ação da Aliança Atlântica. Neste sentido, a solução encontrada na resolução 1973 permitiu satisfazer os interesses franceses e ingleses, que desejavam entrar na Líbia a todo o custo, e ao mesmo tempo salvar a face dos membros do Conselho que não desejavam um Kosovo *bis*, uma nova operação militar da NATO fora do quadro multilateral das Nações Unidas.

A aprovação do Conceito Estratégico de Lisboa (2010), pela NATO, parece corroborar esta perspetiva no sentido em que admite – pelo menos implicitamente – mo-

delos alternativos ao sistema onusiano de gestão de crises e conflitos, concedendo à Aliança Atlântica um direito de iniciativa de ação militar coletiva fora do quadro da defesa coletiva que o Tratado de Washington originalmente não lhe concedia (Saraiva, 2010). Com efeito, o novo Conceito Estratégico não aceita que a NATO seja uma organização regional no sentido do Capítulo VIII da Carta e não exclui explicitamente a hipótese da NATO avançar para missões ofensivas sem autorização das NU (Harsch, 2012).

Parece, assim, haver elementos suficientes para se considerar que a crise líbia ajudou a clarificar o papel desempenhado pelo Conselho de Segurança como órgão de legitimação de ações coletivas decididas por outras organizações internacionais. Neste sentido, a intervenção na Líbia só na aparência salvaguarda a centralidade do CSNU na ordem internacional emergente, embora tenha evitado uma nova intervenção militar à revelia do Conselho de Segurança.

Preso nestas circunstâncias, condicionado por um enfraquecimento das características centrais do sistema de segurança coletiva, o terceiro mandato de Portugal no Conselho de Segurança decorreu, portanto, num período crítico para a afirmação dos interesses permanentes de Portugal, do ponto de vista da defesa dos direitos humanos e do primado do Direito Internacional nas relações entre os Estados, como de seguida se verá em detalhe.

Portugal no Conselho de Segurança no Biénio 2010-2012

Portugal foi pela primeira vez eleito para o CSNU em 1979-1980, ainda jovem nação democrática, e para um segundo mandato, cumprido em 1997-1998 (Paixão, 1997). A obtenção de um terceiro mandato (2011-2012) foi, como se disse, um assinalável sucesso da diplomacia portuguesa, tendo em conta que Portugal disputou com a Alemanha e o Canadá, dois países com grande peso político nas Nações Unidas, os dois lugares atribuídos ao Grupo Ocidental (Amaral, Martins e Macieira, 2010). A política externa de Portugal é, segundo Gomes Cravinho (2010: 28), “geralmente vista como equilibrada, com capacidade de interlocução e de diálogo”, o que nos tem permitido fazer pontes e estimular os consensos nas organizações internacionais a que pertencemos. A credibilidade diplomática de Portugal advém fundamentalmente da nossa visão universalista do mundo e da capacidade de desempenhar o papel de país charneira entre o Norte e o Sul. O nosso posicionamento internacional é ainda favorecido pelo facto de integrarmos o espaço da CPLP e pertencermos à União Europeia (UE).

Do que se sabe, a preparação do biénio no órgão máximo das Nações Unidas decorreu com tranquilidade. O regresso de Portugal ao Conselho, apenas 12 anos após a última participação, permitiu consolidar a política proactiva iniciada em 1997-1998. Esta continuidade entre mandatos não é estranha, tendo em conta que o Conselho de Segurança é um dos mais importantes fora de discussão global e uma

constante da política externa nacional, independentemente das visões particulares dos diferentes governos.

A agenda do Conselho de Segurança não trouxe grandes contrastes à máquina diplomática portuguesa com exceção, naturalmente, dos problemas vividos nos países da “Primavera Árabe” e das divergências sobre a melhor forma de solucionar a crise na Síria.

Assim, em 2011-2012 o CSNU manteve-se focado a maior parte do tempo na análise dos problemas do continente africano, o que favoreceu a afirmação dos interesses portugueses na região, tendo em conta a especial relação de Portugal com alguns países deste continente.

Outro aspeto que não surpreendeu a delegação portuguesa foi o recurso ao veto por parte dos russos, chineses e americanos durante o nosso biénio⁷. Como esperávamos, o ambiente político-estratégico no Conselho de Segurança manteve-se todo o tempo tenso e crispado.

Para além dos aspetos explicitados que ajudam a compreender as expectativas de Portugal em relação ao biénio, há ainda que atender aos mecanismos de consulta, negociação e decisão que caracterizam o funcionamento do Conselho de Segurança e o modo como Portugal se posiciona perante as dinâmicas existentes.

Um primeiro aspeto diz respeito ao facto de Portugal integrar o WEOG, o que não constitui uma vantagem em termos eleitorais, como se viu. No mesmo sentido, deve sublinhar-se que a pertença ao Grupo Ocidental não facilita a defesa e promoção dos interesses nacionais no Conselho de Segurança pelo facto do Grupo Ocidental ser um grupo bastante heterogéneo, como se explicará de seguida.

O WEOG tem como principal característica uma geografia arbitrária e tensões internas permanentes, destacando-se o dinamismo do subgrupo formado pelo Canadá, Austrália e Nova Zelândia (CANZ) e a falta de unidade dos membros europeus. Outro aspeto que perturba o funcionamento do WEOG é o facto de incluir países como Malta mas excluir Chipre, que pertence ao Grupo Asiático. A Turquia é uma situação bastante diferente na medida em que participa simultaneamente no WEOG e no Grupo Asiático mas em termos eleitorais é considerado membro do Grupo Ocidental (Smith, 2006; UN, 2013). Israel é um caso muito particular. Depois de muitos anos sem pertencer a nenhum grupo, tornou-se membro do Grupo Ocidental em 2000, inicialmente numa base temporária. Em 2004, este estatuto tornou-se permanente o que lhe permite, em princípio, concorrer a eleições nos vários órgãos da AGNU. De qualquer modo, a situação de Israel será sempre delicada pelo facto de vários países europeus serem defensores da causa palestiniana, o que naturalmente cria fortíssimos obstáculos à sua plena integração neste agrupamen-

⁷ Ver <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/>

to de Estados. Finalmente temos que considerar a questão do Grupo da Europa de Leste que continua a incluir países que já aderiram à UE, como é o caso dos países bálticos, República Checa, Eslováquia, Eslovénia e Polónia⁸.

Nas condições atuais, parece-nos que a presença da UE no Conselho de Segurança, não como membro do Conselho mas como presença coletiva dos membros que a constituem, é uma vantagem para um país do tamanho de Portugal, ainda que subsistam pesados obstáculos à plena afirmação internacional da União em matéria de segurança.

De facto, ao contrário do que sucede na Assembleia-Geral das Nações Unidas (AGNU), onde os países da União mostram um elevado grau de coordenação em matérias económicas e sociais, no CSNU a situação é radicalmente diferente (Smith, 2006: 71), desde logo pelo facto de dois dos seus membros, a França e o RU, serem membros permanentes e potências nucleares. Os elementos de condicionalidade existentes na UE explicam porque falta à Europa a capacidade de agir em coletivo. Os egoísmos nacionais não vão, como é óbvio, desaparecer de um dia para o outro, mas o potencial institucional da entrada em vigor do Tratado de Lisboa e das novas responsabilidades no âmbito da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) permite antever uma melhoria da capacidade de coordenação política dos países europeus neste órgão das Nações Unidas. Conforme determina o artigo 34.º, n.º 2 do Tratado da União Europeia:

“Os Estados-Membros que sejam igualmente membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas concertar-se-ão e manterão os outros Estados-Membros, bem como o Alto Representante, plenamente informados. Os Estados-Membros que são membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas defenderão, no exercício das suas funções, as posições e os interesses da União, sem prejuízo das responsabilidades que lhes incumbem por força da Carta das Nações Unidas.

Sempre que a União tenha definido uma posição sobre um tema que conste da ordem de trabalhos do Conselho de Segurança das Nações Unidas, os Estados-Membros que nele têm assento solicitam que o Alto Representante seja convidado a apresentar a posição da União.”⁹

8 <http://www.un.org/Depts/DGACM/RegionalGroups.shtml>, acedido e 3 de maio de 2013.

9 “Versão consolidada do Tratado da União Europeia e do Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia”, 2008/C 115/01, publicada no Jornal Oficial n.º C 290 de 30-11-2009, p. 1, disponível em <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/Lisboa/tratados-TUE-TFUE-V-Lisboa.html>, acedido em 4 de maio de 2013.

A União tem hoje uma considerável dimensão territorial, que resultou de sucessivos alargamentos, faltando-lhe apenas consolidar uma agenda normativa em torno dos valores que enunciou na sua Estratégia de Segurança¹⁰.

No curto prazo, o desafio mais imediato que se coloca à UE é o de potenciar o facto de encontramos, com relativa frequência, um conjunto de pelo menos cinco potências europeias a cumprir mandatos no Conselho em simultâneo (Uziel, 2010: 128), embora dispersas pelo WEOG, Grupo da Europa de Leste, Grupo Asiático e a desempenhar funções como membros permanentes. Esta feliz circunstância cria condições favoráveis à cooperação entre países europeus, sendo para tal necessário um esforço coletivo consistente em torno de causas específicas, como o TPI, a proteção de civis em conflitos armados, o problema das crianças-soldado e outros temas que figuram na agenda normativa e programática destes membros eleitos e que contam, em circunstâncias normais, com a tolerância dos P5 e o interesse dos P3.

Um outro aspeto que pode ajudar a reforçar a posição da União neste órgão é a presença frequente de elementos pertencentes aos *like-minded* do TPI. Como se explicitou mais acima, na crise do Darfur os países europeus e os seus aliados africanos e asiáticos conseguiram reunir o número suficiente de votos favoráveis à entrega dos suspeitos de crimes cometidos no Darfur ao TPI. Este expediente permitiu “forçar” a resolução e com isso reduzir as profundas desigualdades que se observam na distribuição de poder no interior Conselho, o que significa que os membros permanentes continuam a dispor do direito de veto mas a sua utilização tem de ser cuidadosamente ponderada do ponto de vista político, tendo em consideração o impacto global de cada veto no sistema de segurança coletiva.

A coordenação mais efetiva dos países da União pode ainda ser alcançada introduzindo nas práticas do Grupo Ocidental um acordo de rotatividade que permitiria a eleição dos candidatos propostos, à semelhança do que já sucede no Conselho Económico e Social (CES). Como escrevem Amaral, Martins e Macieira (2010: 38-39), esta solução não penaliza a capacidade dos membros da União continuarem a ser eleitos através de outros grupos regionais, que como vimos é uma situação que interessa aos países europeus representados no Conselho.

Nestes termos, Portugal teria muito a ganhar caso a representação dos membros permanentes no CSNU deixasse de ser assegurada pelos Estados e passasse a ser uma responsabilidade das organizações internacionais. Caso viesse a ser implementada, esta solução teria de passar obrigatoriamente por um sistema rotativo de

10 *A Secure Europe in a Better World: European Security Strategy*. Brussels, 12 December 2003, disponível em http://europa.eu/legislation_summaries/justice_freedom_security/fight_against_organised_crime/r00004_en.htm, acedido em 2 de maio de 2013.

representação no Conselho, ficando Portugal com a possibilidade de representar a espaços regulares a União, segundo critérios estabelecidos internamente.

Esta hipótese teria implicações decisivas na capacidade política da União mas não é para já exequível. Neste momento os membros da UE estão profundamente divididos quanto à reforma do Conselho de Segurança, entre os apoiantes do Grupo do G4 (Alemanha, Japão, Índia e Brasil), fundamentalmente grandes potências europeias, e os simpatizantes do Grupo Unidos pelo Consenso (constituído pelo México, Itália, Espanha, Paquistão, Coreia do Sul e Argentina), que tem recebido a simpatia de pequenos e médios Estados europeus (Saraiva, 2008).

Recorde-se que em 2005 a Itália decidiu avançar com uma proposta própria (Hoffmann e Ariyork, 2005) que estabelecia, para além dos atuais lugares permanentes, uma representação permanente das regiões (grupos regionais) no Conselho de Segurança, prevendo criar dez novos lugares permanentes. O esquema proposto era o seguinte:

“Cada grupo faria a ‘gestão operacional’ dos lugares; os princípios e mecanismos de seleção/eleição dos representantes regionais seriam decididos internamente. Esta solução é conceptualmente apelativa e serve os interesses nacionais de vários países, a começar pelo proponente. Mas a maturidade do modelo é prejudicada pela decisão de manter o artificialismo dos grupos regionais, para além de ser muito difícil implementá-lo em todas as regiões do mundo, nomeadamente onde não há grande tradição de cooperação institucionalizada.” (Saraiva, 2008: 25).

A Itália acabou por abandonar esta proposta e passou a integrar o Grupo dos Unidos pelo Consenso, grupo que tem ativamente defendido uma reformulação da composição do Conselho de Segurança que não contempla a criação de novos lugares de membros permanentes. Estas mudanças na estratégia diplomática italiana, bem como outras soluções de reforma que já foram apresentadas e que não contemplam a dimensão regional, não impedem, obviamente, que a ideia de uma representação regional no Conselho de Segurança possa fazer o seu caminho dentro da União Europeia, como aliás é nosso desejo.

Para concluir esta breve viagem pelo terceiro mandato de Portugal no CSNU, é importante olhar em frente e começar a preparar o futuro.

Neste texto, muitos aspetos ficaram por analisar, nomeadamente a questão da agenda política. Para um país com a dimensão de Portugal trabalhar a agenda política é essencial para a afirmação dos nossos interesses nas instâncias internacionais, à semelhança de Malta que se dedicou ao Direito do Mar e às mudanças climáticas; da Nova Zelândia que agarrou o tema da segurança do pessoal das NU; de Singapura, que tem trabalhado a reforma das Nações Unidas; dos países

nórdicos e as ilhas Fiji que têm marcado a agenda em termos de *peacekeeping*; do Sri Lanka, que se tem destacado nas questões do Oceano Índico e do México, na área do desarmamento nuclear (Smith, 2006: 30).

A máquina diplomática portuguesa terá de começar a pensar rapidamente em soluções criativas e diferenciadoras que defendam e potenciem a imagem do nosso país no mundo, quando se iniciarem os preparativos para a próxima candidatura que segundo o ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Portas, terá como horizonte temporal as eleições de 2027/2028¹¹.

Conclusões

A intervenção no Kosovo e a Guerra no Iraque não desencadearam, como muitos temiam, uma “crise do multilateralismo” mas um processo adaptação do Conselho de Segurança à crise de liderança política do sistema internacional.

A reconfiguração do poder internacional, que envolveu a quebra do consenso do P5 em muitos aspetos da governança mundial, permitiu a emergência de novas linhas de fratura entre os P3 e o resto dos membros do Conselho de Segurança e a ascensão de novos centros de poder, tornando mais difícil a tomada de decisão sobre matérias de interesse internacional.

Em resultado desta mudança estrutural, as organizações internacionais começaram a coordenar-se informalmente entre si para tratar de assuntos de segurança de interesse comum o que contribuiu para a emergência de uma ordem internacional tendencialmente descentralizada e conseqüentemente menos dependente das soluções onusianas.

Para um país do tamanho de Portugal o CSNU continua a ser um dos principais fóruns de discussão global e uma constante da política externa nacional, independentemente das visões particulares dos diferentes governos.

Portugal deve, pois, reforçar a sua presença neste órgão e pugnar pela sua reforma institucional. Ao longo deste texto discutimos algumas estratégias que permitem aumentar a visibilidade política do nosso país no Conselho de Segurança, nomeadamente através da nossa pertença ao grupo dos *like-minded* do TPI e à UE, organização que poderá, um dia, vir a representar os países europeus no Conselho como membro permanente, substituindo as atuais representações nacionais.

11 Graciosa Silva (2013). Nova candidatura ao Conselho de Segurança da ONU, DN, 3 de janeiro, disponível em http://www.dn.pt/politica/interior.aspx?content_id=2974177. Acedido em 3 de maio de 2013.

Referências

- Alexandroff, Alan S. (2010). *Rising States, Rising Institutions: Challenges for Global Governance*. Washington: Brookings Institution Press and Centre for International Governance Innovations.
- Amaral, José; Sara Martins e Rui Macieira (2010). "All for One, as Long as There is Not One for Europe". *Portuguese Journal of International Affairs* (Autumn/Winter), pp. 31-39.
- Arteaga, Félix (2011). *La OTAN en Libia*, ARI 110/2011, 21/06/2011, disponível em http://www.realinstitutoelcano.org/wps/portal/rielcano/contenido?WCM_GLOBAL_CONTEXT=/elcano/elcano_es/zonas_es/defensa+y+seguridad/ari110-2011#_ftn1, acessado em 1 de fevereiro de 2013.
- Bailey, Sydney e Sam Daws (1998). *The Procedure of the UNSC*. Oxford: Oxford University Press.
- Blavoukos, Spyros e Dimitris Bourantonis (2011). "The EU's Performance in the UN Security Council". *Journal of European Integration* 33 (6), pp. 731-742.
- Commission on Global Governance (1995). *Our Global Neighborhood*. Oxford: Oxford University Press.
- Cravinho, João Gomes (2010). "A Campanha Portuguesa para o Conselho de Segurança". *Relações Internacionais*. Vol. 28, pp. 5-37.
- Forman, Shepard e Derk Segaar (2006). "New Coalitions for Global Governance: the Changing Dynamics of Multilateralism". *Global Governance* 12 (2), pp. 205-225.
- Gilpin, Robert (1987). *The Political Economy of International Relations*. Princeton: Princeton University Press.
- Götz, Norbert (2008). "Western European and Others: the Making of Europe at the UN". *Alternatives* n.º 33, pp. 359-381.
- Gstöhl, S. (2007). "Governance through Government Networks: The G8 and International Organizations". *The Review of International Organizations* 2 (1), pp. 1-37.
- Hamilton, Rebecca (2011). "Inside Colin Powell's Decision to Declare Genocide in Darfur". *The Atlantic*, disponível em http://www.theatlantic.com/international/archive/2011/08/inside-colin-powells-decision-to-declare-genocide-in-darfur/243560/?single_page=true, acessado em 6 de fevereiro de 2013.
- Harsch, Michael F. (2012). *NATO and the UN: Partnership with Potential?* Berlin: SWP Research Paper 2012/RP 02.
- Hoffmann, Walter e Ayca Ariyörük (2005). "Security Council Reform Models: Models A and B, Italian (Regional) Proposal, Blue and Green Models and a New Model C". *Special Paper 4*. New York: Center for UN Reform Education.
- Keohane, Robert e Joseph Nye (2001). *Power and Interdependence*. New York: Harper Collins.

- Keohane, Robert O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy*. Princeton: Princeton University.
- Krasner, Stephen (ed) (1983). *International Regimes*. Ithaca: Cornell University Press.
- Kupchan, Charles (2012). *No One's World: the West, the Rising, and the Coming Global Turn*. Oxford: Oxford University Press.
- Mackeod, Christopher (2010). "Towards a Philosophical Account of Crimes against Humanity". *EJIL* 21 (2), pp. 281-302.
- Matheson, Michael J. (2006). *Unbound: the Growth of the UN Delusion: The Growth of UN Decision Making on Conflict and Post Conflict Issues after the Cold War*. New York: US Institute of Peace Press.
- Newman, Edward (2007). *A Crisis in Global Institutions? Multilateralism and International Security*. New York: Routledge.
- Newman, Edward; Ramesh Thakur e John Tirman (eds) (2007). *Multilateralism under Challenge? Power, International Order and Structural Change*. Tokyo: UNU.
- Nunes, Isabel Ferreira (2007). "Estratégias de Participação Externa dos Pequenos e Médios Estados Europeus". *Nação e Defesa* n.º 118, outono/inverno, pp. 21-67.
- Paixão, Paulo Quintela (1997). "A Candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança". *Política Internacional* n.º 14, pp. 66-87.
- Patrick, Stephan e Shepard Forman (eds) (2002). *Multilateralism and U.S. Foreign Policy: Ambivalent Engagement*. London: Lynne Rienner.
- Prantl, Jochen (2005). "Informal Groups of States and the UN Security Council". *International Organization* n.º 59, pp. 559-592.
- Price, Richard M. e Mark W. Zacher (2004). *The UN and Global Security*. New York: Palgrave Macmillan.
- Pureza, José Manuel (2012). "As Ambiguidades da Responsabilidade de Proteger: o Caso da Líbia". *Carta Internacional* 7 (1), pp. 3-19.
- Rosenau, James N. e Ernst-Otto Czempiel (eds) (1992). *Governance without Government: Order and Change in World Politics*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Saraiva, Maria Francisca (2008). "Conselho de Segurança das Nações Unidas Modelos de Reforma Institucional". *Cadernos do IDN* n.º 5.
- Saraiva, Maria Francisca (2009). "Organizações Internacionais e Segurança Global: Contributos para uma Gestão Partilhada de Crises e Conflitos". *Boletim do IESM* 4 (7), pp.65-95.
- Saraiva, Maria Francisca (2013). "As Violências (Crimes) Graves de Relevância para a Comunidade Internacional". *Janus. Net* (no prelo).

Saraiva, Maria; Pereira, Filipa (2010). "O Conceito Estratégico da NATO e a Proposta de um Tratado de Segurança Europeia: Implicações para Portugal como Membro da Aliança Atlântica". *Atas do I Congresso Nacional de Segurança e Defesa*, CD-Rom.

Smith, Courtney B. (2006). *Politics and Process at the United Nations: the Global Dance*. Boulder: Colorado.

UN-DPA (2011). *Highlights of Security Council Practice*. Security Council Affairs Division.

UN-DPA (2012). *Highlights of Security Council Practice*. Security Council Affairs Division.

Uziel, Eduardo (2010). *O Conselho de Segurança, as Operações de Manutenção da Paz e a Inserção do Brasil no Mecanismo de Segurança Coletiva das Nações Unidas*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão.