

# A Evolução Recente do CSNU e a sua Influência no Direito Internacional

João Madureira

Assessor Principal do Gabinete de Documentação e Direito Comparado da Procuradoria Geral da República.  
Conselheiro Jurídico na Missão de Portugal junto das Nações Unidas em Nova Iorque de 1997 a 2002.

## Resumo

A necessidade de reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CS) é inquestionável: a sua composição revela-se desajustada face ao crescente número de membros da Organização das Nações Unidas e desequilibrada face às novas relações de força no mundo actual.

A resistência de certos Estados a uma reforma que abra a porta à criação de novos membros permanentes, bem como a intransigência dos actuais membros permanentes quanto às suas prerrogativas de veto, são apenas algumas das questões que têm travado o avanço do processo de reforma do CS, processo que se vem arrastando há quase uma década na Assembleia Geral das Nações Unidas. O desinteresse dos Estados Unidos da América por esta matéria, mais aparente após ter sido encontrada uma solução para a questão dos pagamentos das contribuições e dívida deste país às Nações Unidas (NU), não deixa igualmente de contribuir para o "arrefecimento" do processo.

Não obstante a aparente estagnação do processo de reforma, o CS tem vindo a alterar, por iniciativa própria, os seus métodos de trabalho. O CS tem tido efectivamente a preocupação, nos últimos anos, de se "mostrar" mais aberto ao exterior, promovendo um crescente número de reuniões públicas, temáticas, abertas à participação dos restantes Estados membros da NU, bem como de representantes de organizações regionais e intergovernamentais.

Ao longo da última década, o CS tem evidenciado uma vitalidade assinalável como motor da evolução de novas áreas do direito internacional. As sanções decretadas ao abrigo do artigo 41 da Carta das NU, o direito penal internacional e o combate ao terrorismo internacional são exemplos expressivos de áreas para cuja evolução e consagração a acção normativa do CS se revelou particularmente decisiva.

## Abstract

*There is no question, today, that the Security Council of the United Nations (SC) is in urgent need of reform. Unadjusted, vis a vis the increasing number of members of the United Nations, and unbalanced as a result of the new situation and powers in the modern world.*

*The resistance of a number of States to a reform that opens the door to the establishment of new permanent seats and the refusal of the current permanent members to any modification of their veto prerogatives are only some of the questions which have been preventing the process of the reform of the Security Council from moving forward. This process has, thus, been dragging before the General Assembly of the United Nations over almost a decade. The fact that the US seemed to have lost interest in this matter – more evident after a solution was found to the question of the US arrears to the UN and the review of the scale of assessments – has also contributed to the "cooling-off" of the reform process.*

*While the process of reform is idle, the Security Council has engaged in a modification of its methods of work, which now differ significantly from those of a decade ago. While informal consultations, or closed consultations of the whole, have become "the rule" in the decision-making process, the SC, mainly influenced by the non permanent members who try to challenge this trend, managed to show itself more and more open to the outside, by holding an increasing number of public meetings, on thematic issues, open to the participation of the general membership and representatives of regional and inter-governmental organizations.*

*Through the last decade, the SC managed to keep a remarkable vitality as a motor of evolution of the new areas of international law. The sanctions regimes under article 41 of the UN Charter, the international criminal law and the fight against international terrorism are significant examples of areas for the development of which the normative action by the SC was particularly decisive.*

## I

*Nova Iorque, pouco tempo depois da queda do muro de Berlim*

Os Estados Unidos deitam um olhar renovado para as NU, até aí e durante a guerra fria, palco central das relações internacionais. Tomam consciência do novo papel que esta organização vai passar a desempenhar. Vêm-na cada vez mais envolvida em operações de paz, um pouco por todo o Mundo. Apercebem-se dos crescentes encargos da organização, a maior parcela dos quais, preocupantemente, devem assegurar.

A par do esforço nacional decorrente das sucessivas intervenções americanas na cena internacional que se desenvolvem desde o início da década de 90 sob o véu das NU, a dívida americana às NU vai-se acumulando.

Encontrar novos parceiros dispostos a partilhar os encargos das NU passa a ser, nesta nova era, uma necessidade.

Dois candidatos surgem destacados do pelotão da frente dos países desenvolvidos. Alemanha e Japão, dois dos outros grandes contribuintes das NU, dão indicações de estarem dispostos a aumentar ainda mais a sua contribuição para as NU se lhes for dada a possibilidade de participar mais activamente no exercício da decisão do Conselho de Segurança, ocupando lugares de membros permanentes. Afastados do ideal de 1945, têm assim uma oportunidade de revalorizar o seu papel na cena internacional. Os Estados Unidos ponderam e aguardam uma oportunidade para revelarem a sua posição quanto a eventuais apoios.

*Paris, Janeiro de 1992*

No contexto da discussão política embrionária em torno da política de segurança comum da Comunidade Europeia, que antecede o Tratado de Maastricht, é suscitada a questão da representação da Comunidade Europeia no CS. Uma ideia italiana nesta linha, inicialmente abraçada pela Alemanha, enfrenta a oposição da França e do Reino Unido, que viam esta possibilidade ensombrar a sua própria “posição dominante” como membros permanentes do Conselho.

*Bona, Março de 1993*

A Alemanha, por intermédio do então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Klaus Kinkel, defensor da estratégia de valorização internacional da Alemanha através da ocupação de um lugar de membro permanente, expressa sérias dúvidas quanto à viabilidade da ideia italiana, admitindo ser “irrealista” imaginar a Comunidade Europeia tomar um lugar, em representação da Europa, no Conselho de Segurança. A Alemanha avança assim decididamente com a sua candidatura a membro permanente.

Esta linha, que se afasta da ideia de representação europeia no CS, parece convir aos EUA. Dias depois, Washington declara publicamente o seu apoio à Alemanha e Japão como candidatos a membros permanentes do CS.

*Nova Iorque, Dezembro de 1993*

É constituído, no âmbito da Assembleia Geral das Nações Unidas, o Grupo de Trabalho de reforma do Conselho de Segurança. O Grupo de Trabalho terá como objectivo apresentar recomendações quanto à representação equitativa e ao aumento do número de membros do CS (*cluster I*), para além de aspectos relacionados com o melhoramento dos métodos de trabalho deste órgão (*cluster II*).

Os primeiros anos do Grupo de Trabalho são dedicados à apresentação e discussão de um importante número de propostas de reforma, umas globais, outras mais centradas em aspectos particulares do funcionamento do Conselho.

A discussão da questão da reforma do CS virá porém a atingir o seu auge em 1997, com a apresentação, pelo Presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas, Ismail Razali, de uma proposta concreta: aumento do número de membros permanentes, dois de entre países industrializados e três de entre países em desenvolvimento. Alemanha e Japão revêm-se, como é natural, no primeiro grupo. Da África, Ásia e América Latina saíria cada um dos restantes novos membros permanentes, por eleição ou acordos de rotação regionais. Egipto, África do Sul, Nigéria, Índia, Indonésia, Brasil podem rever-se no segundo grupo.

Aos que não aspiram a ser membros permanentes e que sabem que a única forma de participarem no CS é como membros não permanentes – a grande maioria dos Estados membros das NU – a proposta Razali confere a expectativa de um maior número de presenças naquele órgão. Prevê, com efeito, o aumento em mais cinco do número de membros não permanentes.

Ficam “de fora” os que não obstante a sua dimensão política internacional, dificilmente podem aspirar a ser membros permanentes, face ao “peso” dos concorrentes a esse lugar na respectiva região. República da Coreia, Paquistão, México, Argentina, Itália, Espanha “fazem-se sentir” nesta categoria.

Sob a batuta do representante permanente italiano de então, Paolo Fulci, Razzali e a suas propostas são alvo de fogo cerrado por parte de um grupo de países representativo da última categoria acima referida, que fica a ser conhecida na gíria “onusiana” por “coffee club”.

Nesse ano, e nos anos subsequentes, pouco ou nada se avança no que respeita a novas propostas quanto à reforma da composição do CS. As propostas, sempre as mesmas, são “pisadas e repisadas” por argumentos a favor e contra, sem ambiente negocial propício para vingar minimamente.

De um lado estão os que não querem a expansão dos membros permanentes. Esta posição tem expressão em duas propostas concretas de dois países: Itália e México. É em torno destas propostas que se congrega o “coffee club”. O objectivo: impedir que se aumente o número de membros permanentes do CS. O pormenor das propostas não é discutido sequer.

Face à inflexibilidade americana quanto ao número máximo de membros do CS, máximo de 20 ou 21, italianos alteram sua proposta, admitindo reduzir o número total de lugares do CS para 21. Procuram assim dar ideia de movimento no sentido de aproximação de posições. Ideia, por um lado, de flexibilidade e, por outro, de que não é por sua causa que existe bloqueamento da reforma. Terão procurado também que os EUA, que defendiam igualmente o número máximo total de 21 membros, analisassem os benefícios da proposta italiana. (refira-se que esta proposta defende um aumento de contribuições financeiras por parte dos países que viessem a pertencer ao grupo dos 20 que passavam a “rodar mais frequentemente” como membros do CS, uma espécie de membros semi-permanentes).

De outro lado, do lado de quem defende a expansão nas duas categorias de membros, acentua-se o descontentamento com a inflexibilidade americana quanto ao número de membros de um futuro Conselho. A maior parte dos defensores da expansão do CS “nas duas categorias” admite ir até 24 membros. Os países não alinhados defendem mesmo um número até 26. Tornava-se assim necessário, para este grupo, um sinal de flexibilidade americana nesta matéria. Sinal que permitisse imprimir uma nova dinâmica favorecendo a “preferência maioritária” das delegações quanto ao aumento “nas duas categorias” de membros.

Entretanto, a questão do pagamento da dívida americana às NU e da redução da percentagem da sua contribuição na escala de contribuições das NU não pode esperar mais. Sobretudo não pode ficar dependente do processo de reforma do CS, visivelmente num impasse. Americanos, então aparentemente desinteressados deste processo, concentram-se na negociação da revisão da escala de contribuições e dívida às NU.

Ao cabo de intensas negociações, americanos logram obter, no final da década, uma solução para o problema. Concluíam-se então o primeiro semestre de 2000, recorde-se, sob a presidência portuguesa da União Europeia, cuja posição e condução negocial deste processo com os outros grupos e delegações nas NU se mostrou crucial para o encontrar de uma fórmula que lograsse o compromisso. O Japão, o maior contribuinte depois dos EUA, acaba por viabilizar a solução encontrada.

A “boa vontade” japonesa parece despertar de novo os americanos para o processo de reforma do CS. Pouco depois afirmarão a sua disponibilidade para flexibilizar a sua posição no que respeita ao número total de membros do CS, admitindo poder aceitar um Conselho com “um pouco mais de 21 membros”. A intervenção é pontual, mas vem mesmo a calhar, como acima se referiu, para aproximar posições entre aqueles que defendem o aumento nas duas categorias de membros. O anúncio americano é visto como um apoio significativo à pretensão do Japão.

Deixara-se assim de se poder invocar a inflexibilidade americana no processo de reforma do CS, permitindo que se iniciasse um “processo de cristalização”, como o mais viável, da solução que passa pelo aumento nas “duas categorias” de membros.

Despojadas do argumento da inflexibilidade quanto ao número de membros do CS, as delegações do designado “*coffee club*” voltam-se para a discussão da reforma do veto. Sabem que é um dos temas que maior consenso colhe entre as delegações, com excepção, naturalmente dos membros permanentes, firmemente coesos em torno da intangibilidade deste poder.

Anacrónico, sem base democrática, criticado frequentemente por ser utilizado para defesa de interesses dos P5 e para seu benefício directo, este poder não deixa contudo de ser reclamado pelos aspirantes à categoria de membros permanentes. O grupo africano, por exemplo, frisara bem a sua posição de que, se fosse mantido o veto, os novos membros permanentes deveriam ter as mesmas prerrogativas que os originários. Introduzia-se assim um “elemento de perturbação” no campo dos defensores do aumento nas duas categorias de membros. Uns, muitos deles, acérrimos defensores da abolição do veto. Outros, os membros permanentes, querendo manter a prerrogativa de veto para si mesmos e sem

qualquer alteração. Outros ainda, aspirantes a membros permanentes, eventualmente mantendo uma secreta expectativa de poderem vir um dia a desfrutar desse poder.

Também neste ponto era importante mostrar progresso nas posições para assegurar a dinâmica do processo. A Alemanha anuncia a sua determinação de restringir ao máximo o recurso ao veto, caso viesse a ocupar o lugar de membro permanente, declarando a disposição de auto-restringir o seu uso ao âmbito do capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Propõe ainda que, na eventualidade de necessidade de recurso ao veto, seja exigida uma explicação dos fundamentos da sua utilização perante a Assembleia Geral.

O grupo de países, grupo de países de pequena e média dimensão (G10), em que Portugal se tem integrado e que, na prática, tem funcionado nos debates do GT como mediador entre posições do “*coffee club*” e delegações candidatas a membros permanentes, reanima um conjunto de propostas visando a auto-restrição do exercício do poder de veto. As referidas propostas, que o G10 submetera oportunamente ao Grupo de Trabalho de Reforma, visando a restrição voluntária do poder de veto, permitiam tornar desnecessária a modificação das disposições da Carta das Nações Unidas aplicáveis ao veto.

A França é a primeira a dar sinais de admitir esta linha de orientação. Em Maio de 2001, o Ministro dos Negócios Estrangeiros Hubert Védrine, defende publicamente que os membros permanentes devem chegar a acordo sobre as situações em que se deverão abster de invocar o direito de veto. Em caso de intervenções humanitárias, por exemplo. Paralelamente, o Reino Unido dá também alguns sinais de abertura a esta linha, embora só admita expressar posição mais clara no contexto de decisão de um “pacote” final para a questão da reforma. O Japão parece revelar algum desconforto nesta questão, tendo dificuldade em expressar claramente a sua posição sobre o veto. Os EUA mantêm-se firme na sua posição de defesa do “status quo” nesta matéria. Há que aguardar, pois, mais sinais neste capítulo em discussões futuras do GT.

Entretanto, é importante sedimentar os passos até então alcançados no processo. Sabia-se já que a Presidência da seguinte AGNU (56<sup>a</sup>), caberia à República da Coreia e que, na linha posições assumidas por esta delegação no GT, não seria de esperar uma posição muito activa por parte da presidência na questão da reforma do Conselho.

O Presidente Holkeri, Finlandês apontado pelo Grupo ocidental para Presidente da 55<sup>a</sup> AG, decide tomar então a iniciativa de enviar uma carta directamente aos Ministros dos Negócios Estrangeiros dos países membros das NU, com vista a colher linhas de orientação ao mais alto nível político. Com efeito, após a Cimeira do Milénio e, não obstante o compromisso assumido pelos Chefes de Estado e de Governo na Declaração do

Milénio no sentido de prosseguir a reforma do Conselho, o impasse tinha-se mantido nas negociações do Grupo de Trabalho em 2001.

Holkeri, no seu discurso final de despedida em 10 de Setembro 2001, lança, enquanto intérprete do sentimento colhido das respostas à sua carta, apelo à AGNU para estimular o empenhamento no processo e aponta para a possibilidade de realização de uma conferência ou outro evento internacional, a nível político mais elevado, para debater a questão da reforma do CS. Sem o referir expressamente, o advir do ano de 2003, dez anos depois da criação do GT, parecia um bom pretexto para a realização de semelhante evento. Para mais, caberia previsivelmente à República Checa, delegação activa no processo de reforma e integrante do G10, a presidência da AGNU correspondente (58<sup>a</sup>).

O apelo não colheu eco imediato. Compreensivelmente. O tema do terrorismo suscitado pelos acontecimentos do dia seguinte preencheu por completo a agenda da AGNU nas semanas imediatas relegando a questão da reforma para um plano secundário de onde não tem saído desde então.

O Japão conservou entretanto o seu argumentário eleitoral sustentando a aspiração a membro permanente. A sua participação mais activa na cena internacional é utilizada para reforçar a legitimidade da sua pretensão. O seu empenho na questão de Timor leste, por exemplo, é sublinhado neste contexto, surgindo como parte da estratégia japonesa para conseguir um lugar de membro permanente.

A Alemanha, por seu lado, entrou em pleno no processo do Afeganistão. Reforça desta forma a imagem de “potência”, o que chama necessariamente à colação a sua contínua aspiração a membro permanente do CS.

No entanto, o ano de 2002 não parece, definitivamente, propício a grandes desenvolvimentos na área da reforma do CS. Da perspectiva americana, o CS funcionou eficazmente, reagindo rapidamente aos acontecimentos de 11 de Setembro com a adopção unânime da resolução 1373. Seguindo a velha máxima popular, frequentemente citada nos Estados Unidos, “*if it isn't broken, don't try to fix it*”. O “silêncio” do Presidente Bush sobre esta matéria na sua deslocação a Tóquio em Fevereiro de 2002 parece ter sido revelador da prioridade da questão para Washington, no momento.

Por outro lado, a Alemanha apresenta-se, juntamente com Espanha, a um dos lugares de membro não permanente do Conselho para o biénio de 2003 e 2004. Japão é candidato também, pelo seu grupo regional, para 2005 e 2006. A Alemanha e o Japão irão suceder-se temporalmente no CS. Dificilmente, durante a sua permanência no CS, manterão paralelamente na AGNU uma dinâmica de condução do processo de reforma. É de admitir

que até lá procurem não expor excessivamente a sua imagem, que é sempre necessário preservar no período que antecede um acto eleitoral. Muito provavelmente aproveitarão, isso sim, a presença no CS para demonstrar a exemplaridade da respectiva actuação, procurando afastar eventuais dúvidas da comunidade internacional quanto à capacidade e utilidade da sua presença permanente no CS. Até lá, até 2006, pouco se avançará previsivelmente no processo de reforma do CS.

Neste contexto, mais importante poderá ser o desenvolvimento da União Europeia e do conceito de representação externa e política de segurança comum, designadamente no contexto da reflexão já iniciada pelo processo da Convenção. Voltam com efeito a aflorar ideias em tempos defendidas pela Itália de garantir um lugar no CS para a UE. Desta vez, procurando soluções de natureza mais prática, dispensando a necessidade de modificação da Carta das NU (destinando, por exemplo, um dos dois lugares atribuídos ao WEOG no CS a um país da UE, escolhido por rotação ou outra forma, e que ali passaria a representar em permanência a União).

Será que as soluções pensadas em 1993, no contexto de uma Europa saída de Maastricht, continuarão ajustadas na Europa alargada de 2006. Serão ainda hoje pertinentes as palavras que o Ministro Kinkel proferiu em 1993, de que seria “irrealista” imaginar a Comunidade Europeia tomar um lugar, em representação da Europa, no Conselho de Segurança? Esta é uma questão sobre a qual a Alemanha e os parceiros comunitários não deixarão seguramente de reflectir.

## II

Pese embora a falta de uma reforma, a verdade é que o CS de hoje é muito “diferente” do Conselho de há uma década atrás. Desde logo nos seus métodos de trabalho e processo de decisão.

O Conselho recorre hoje muito mais frequentemente a consultas informais. Com efeito, a esmagadora maioria do tempo destinado a reuniões é agora passada em consultas informais, longe dos “olhos e dos ouvidos” da generalidade dos Estados membros que integram a AG.

As consultas informais, que reúnem a totalidade dos membros do CS (conhecidas por *consultations of the whole*), não sendo reuniões em sentido estrito, não são objecto de qualquer registo no que respeita ao seu conteúdo. Não são, por exemplo, elaboradas actas nem mesmo súmulas das discussões ou declarações efectuadas. São, no entanto, muitas vezes, os

únicos *fora* em que as posições das diversas delegações são expressas. É nestes “encontros” que se prepara, negocia e acorda a esmagadora maioria das decisões do Conselho.

As reuniões formais, pelo seu lado, servem apenas, a maior parte das vezes, para trazer à luz da opinião pública internacional a decisão já tomada em consultas informais anteriores, ficando, na sombra, por vezes mesmo na “total obscuridade”, a respectiva motivação, as posições tomadas pelas delegações e a evolução da consideração da questão no seio do mais importante órgão das NU.

A situação era bem diferente há pouco mais de 10 anos. Em 1990, por exemplo, podia-se presenciar as reuniões efectuadas no CS, consultar as respectivas actas e conhecer os argumentos utilizados pelos diferentes membros na discussão das diversas questões da agenda do CS.

Com efeito, grande parte dos encontros dos membros do CS era então efectuada em reuniões públicas, ou, se privadas, com sujeição a acta. Por isso podemos hoje conhecer os desenvolvimentos, as posições defendidas e o debate efectuado, por exemplo, na questão do Iraque, quando esta se discutia nos meses que sucederam a invasão por este país do Kuwait, e, designadamente no momento em que teve lugar a ofensiva militar aliada em Janeiro de 1991.

A situação era bem diferente em 1998, pelo menos para as delegações dos Estados que não eram membros do CS, em relação ao que se discutiu e como se sucederam e manifestaram as posições no Conselho quando a mesma questão era considerada na sequência do cancelamento, por parte do Iraque, da cooperação com os inspectores da UNSCOM, e, designadamente, quando os EUA e o Reino Unido iniciaram a operação “Desert fox” contra o Iraque, em Dezembro desse ano. Tudo se passou, então, no âmbito de consultas informais.

É certo que as consultas informais podem facilitar, ou tornar mais expedito o processo de decisão. Mas deixam muito a desejar em matéria de transparência. A comunidade internacional tem não só interesse, mas também o direito de conhecer como decide o órgão que, em sua representação, deve actuar para a salvaguarda da paz e segurança internacional.

Esta situação explica que, nos últimos anos, tenha sido alimentado um grande debate na AG, designadamente no Grupo de Trabalho de Reforma do CS, clamando, se não a abolição, pelo menos a redução do número das consultas informais aos casos em que, excepcionalmente, se justifique manter reserva especial dos aspectos em discussão.

Esta pressão tem surtido algum efeito. Através, designadamente, da influência dos seus membros não-permanentes, o Conselho tem procurado mostrar-se, recentemente, mais aberto ao exterior.

Um primeiro passo foi, desde logo, a organização de debates temáticos, abertos à participação de Estados não membros do CS. Portugal foi pioneiro nesta área quando alertou o CS para o interesse deste tipo de reuniões, e propôs a organização, durante a sua primeira presidência em 1997, de um debate aberto sobre operações de “construção da paz” em situação de pós-conflito (*post-conflict peace building operations*).

Subsequentemente outros membros não-permanentes prosseguiram nesta linha e, hoje, parece assente e inquestionável a prática de organizar um debate temático todos os meses com a participação de todos os Estados interessados. Foi assim possível introduzir temas como as “Crianças em conflitos armados” (organizado pela primeira vez em debate aberto durante a segunda presidência portuguesa em Junho de 1998), “Assistência humanitária a Refugiados”, “Protecção da população civil em período de conflito armado”, “Protecção de pessoal das NU”, “HIV-SIDA e as operações de paz”, ou “Aspectos humanitários nas questões em apreciação no CS”. Temas que durante muitos anos “passaram ao lado” deste órgão, “fechado” na sua leitura restritiva das questões relativas à paz e segurança internacional. Logrou-se além disso trazer ao Conselho responsáveis das NU por estes *dossiers*, entre eles os Altos Comissários para os Direitos Humanos e para os Refugiados, ou o Director executivo da UNICEF cujas agendas e experiências puderam passar a influenciar o CS na consideração das questões relativas à paz e segurança internacional de que este órgão continua responsável em primeira linha.

Por outro lado, é hoje mais frequente a organização de reuniões públicas sobre diferentes pontos da agenda com a participação de Estados interessados. Mas não só Estados. Representantes de organizações regionais, por exemplo. Foi neste contexto que o Representante Permanente de Portugal junto das NU, Embaixador António Monteiro, no exercício da presidência portuguesa da UE em 2000, introduziu o Representante PESC, Xavier Solana, cedendo-lhe a palavra e permitindo que este interviesse pela primeira vez no CS em representação da UE.

Há claramente uma alteração significativa da prática do CS no que respeita ao processo de decisão. Da prática, esclareça-se, porque juridicamente o processo de decisão rege-se ainda pelas mesmas normas contidas na Carta das NU e nas suas velhas regras “provisórias” de procedimento.

Com efeito, é o artigo 27 da carta das NU que estabelece a regra geral do processo de decisão do Conselho: voto *afirmativo* de nove membros, incluindo os votos *concordantes* dos membros permanentes em matérias não processuais (n.3). Regra, cuja aplicação, atenta à necessidade de conferir o máximo de flexibilidade aos membros permanentes na tomada

de decisão e expressão das suas próprias posições, sofreu, desde cedo, uma interpretação muito pouco literal.

Desde logo, no sentido da expressão da Carta “votos concordantes”. Com efeito, “votos concordantes” dos membros permanentes não significa que tenham de ser a favor. Abstenção, na prática do Conselho e à luz da interpretação que é feita da Carta, é também considerada como voto “concordante”. Por isso, a abstenção de um membro permanente não é susceptível de bloquear uma decisão do CS.

Por outro lado, a não participação na votação também não é considerada como um voto negativo. A não participação na votação equivale, nos seus efeitos, à abstenção. É também possível estar ausente do processo de decisão e a ausência ser entendida como um “voto concordante”. Tal aconteceu pelo menos em duas ocasiões. A primeira em 1975, pela falta de participação da França a propósito de uma decisão relativa às ilhas Comoros e mais recentemente, também pela França na decisão do CS, em 1999, sobre a prorrogação do Programa *oil for food* no Iraque.

Na prática, o que o CS tem sempre mostrado é uma grande flexibilidade na interpretação da Carta, em benefício da margem de actuação dos membros permanentes. Podem abster-se, não votar e até ausentar-se do processo de decisão, não criando o risco de bloquear uma decisão do Conselho. Contudo, esta flexibilidade, permite, com estas diferentes atitudes, estabelecer outros tantos “graus de apoio” a uma decisão do CS. Com naturais consequências na respectiva “força política” e correspondente exequibilidade.

Para vetar uma decisão, os membros permanentes têm de votar negativamente, votar contra, um projecto de decisão do CS.

Nos termos da Carta das NU, o veto só se aplica a questões que não sejam de natureza processual. Sobre estas não existe direito de veto. Mas o que são questões de natureza processual?

Esta questão nunca foi esclarecida em definitivo. E esta ambiguidade tem funcionado em benefício, uma vez mais, dos membros permanentes. Após uma tentativa frustrada de definição por parte dos P5 logo em 1945, que então divergiam no seu entendimento sobre o veto, a AG tomou mais tarde em suas mãos o esclarecimento da questão. Em 1949, adoptou a resolução 267 (III) sobre a problemática da votação no CS, listando num anexo os vários “tipos” de decisões em matéria processual.

Este anexo continua nos dias de hoje a servir de ponto de referência nesta área. A ele se referem, por exemplo, muitas das propostas em discussão no GT de reforma do CS no que respeita à limitação do poder de veto. No entanto, até hoje este anexo nunca foi formalmente endossado ou sequer reconhecido pelo CS.

Também em matéria de “utilização” do veto a situação actual é muito diferente da anterior a 1990. Até ao final da guerra fria esta prerrogativa foi usada frequentemente pelos membros permanentes, tendo atingido um número muito perto das três centenas. Após 1990, a frequência de recurso ao veto expresso no CS reduz-se muito consideravelmente.

Contudo, a “ameaça de veto”, continuou sempre presente. A ameaça de veto (ou o veto escondido, como também se costuma chamar), a pressão exercida pelos membros permanentes durante a negociação em consultas informais de um projecto de decisão no CS, acaba, muitas vezes, por se reflectir negativamente na eficácia do órgão. Por exemplo, induzindo e forçando a aceitação de soluções enfraquecidas e “diluídas” só para evitar o que se presume ser “um possível” veto, favorecendo, desta forma, a amplitude da capacidade de “bluff” político por parte dos membros permanentes. Pode ainda conduzir à inacção do CS, por falta de iniciativa de qualquer proposta de decisão por se “temer” que “possa” vir a colher o veto.

Logrando, com a simples “ameaça de veto”, condicionar ou bloquear acção do CS, os membros permanentes não necessitam assim sequer de utilizar formalmente este poder. Não tendo de justificar em reunião pública ou formal um voto negativo - evitando desta forma expor-se directamente à opinião pública e à comunidade internacional - os membros permanentes, tirando agora partido da prática actual de negociação do CS que decorre em consultas informais à porta fechada, colhem assim, “pela calada”, os benefícios do poder que lhes foi conferido pela Carta em 1945.

O consenso, hoje inegavelmente a expressão mais frequente da tomada de decisão por parte do CS, é também alimentado ou favorecido pelo método de negociação através de consultas informais. Mesmo no caso de resoluções, que são decisões sujeitas a voto, a prática hoje é a de negociar os textos até à obtenção do consenso e até de pressionar a apresentação de resoluções “presidenciais” (isto é, as resoluções que são apresentadas pelo Presidente do CS e de que, por isso, todos os membros do CS se podem considerar co-autores), encaradas como as decisões politicamente mais fortes.

A decisão por consenso está, assim, a tornar-se, hoje em dia, a regra geral, seguida ou não por voto formal. Esta prática é encarada positivamente por muitos, que a vêem como uma forma de reforçar a posição do CS, como um sinal da união dos seus membros. Politicamente, talvez. Juridicamente, porém, uma resolução, colha ela 9 ou 15 votos a favor, é sempre válida (desde que não tenha sido vetada). E a necessidade de consenso contribui por vezes, como acima se sublinhou, para tornar o conteúdo das decisões mais vago e ambíguo. Muito especialmente, quando não é possível à comunidade internacio-

nal acompanhar e aperceber-se dos diversos “passos” da negociação (normalmente, repita-se, levada a cabo em consultas informais), desde o projecto inicial até à versão final.

### III

Mas nem só nos aspectos formais ou na prática do seu funcionamento, o CS tem evoluído. Nesta última década, o CS tem contribuído também, aqui de forma claramente positiva, para a construção do direito substantivo internacional, tendo sido motor do desenvolvimento recente de algumas das áreas deste ramo do direito. Desde logo como órgão definidor e aplicador de regimes de sanções internacionais.

Nesta última década o CS quase multiplicou por sete o número de sanções decididas ao abrigo do artigo 41 da Carta das NU (13 regimes de sanções impostos após 1990, contra 2 apenas até essa data). Visando inicialmente apenas os Estados, estas sanções passaram mais recentemente a incluir no seu objecto indivíduos, representantes de facções políticas ou responsáveis por actos terroristas. De um conceito de embargo económico tradicional, as sanções têm evoluído para sanções dirigidas a “alvos precisos”, as chamadas *targeted sanctions* ou *smart sanctions*, mais flexíveis e mais adequadas a alcançar o resultado pretendido.

Com efeito, criticados pela sua ineficácia, por fazerem sentir os seus efeitos negativos mais na população desprotegida dos Estados visados do que nos verdadeiros detentores do poder interno, por se repercutirem negativamente nas economias e situações sociais dos países vizinhos, os embargos económicos, ou as sanções de carácter geral, parecem estar hoje definitivamente postos de parte pelo CS.

As sanções em vigor contra o Iraque representam, hoje, o único exemplo “sobrevivente” deste tipo de sanções. Sanções de carácter geral, impostas inicialmente com o objectivo de forçar o Iraque a retirar do território do Kuwait e que permaneceram em vigor subsequentemente como forma de pressionar o cumprimento das obrigações decorrentes do cessar fogo, entre elas a destruição de armamento proibido. Sanções que, como os acontecimentos ao longo de mais de uma década claramente evidenciam, não lograram o objectivo pretendido pelo CS, antes tendo suscitado críticas pelo pesado impacto humanitário na população iraquiana.

A partir da década de 90, o recurso à imposição de sanções por parte do CS torna-se, como se referiu, muito mais frequente. Progressivamente, no interior do CS, opera-se uma

profunda reflexão sobre os modelos de regimes de sanções no âmbito do artigo 41 da Carta das NU. Ao decidir a imposição de regimes de sanções, o CS passa a adoptar o novo conceito de sanções, as sanções com alvo preciso, visando atingir mais directamente os indivíduos ou entidades responsáveis pela situação de incumprimento das regras internacionais que justificava a imposição dos regime de sanções.

Surgem assim, nas resoluções do Conselho adoptadas ao abrigo do capítulo VII da Carta, as sanções financeiras, determinando o congelamento de bens de indivíduos e restrições nos fluxos financeiros internacionais, os embargos ao fornecimento de armas e de equipamento militar a governos e facções políticas ou militares, a imposição de restrições de circulação de pessoas e de certos bens de elevado valor (diamantes, por exemplo). Sanções, que se afastam claramente do modelo tradicional de embargo económico geral, que a leitura do artigo 41 da Carta induzia no pensamento jurídico tradicional. Sanções tecnicamente mais perfeitas e eficazes, mas que não deixam, apesar disso, de suscitar novos problemas como, por exemplo, os relativos às garantias de defesa dos indivíduos alvo das sanções. Questões que estão hoje na ordem do dia, dado o processo de elaboração das listas de indivíduos ou entidades objecto de sanções que os novos regimes permitiram introduzir.

Outro exemplo de influência substantiva na evolução do direito internacional é-nos dado pelo papel fundamental do CS na concepção do modelo de justiça penal internacional. Não há dúvida de que a criação pelo CS dos Tribunais Penais Internacionais para a ex-Jugoslávia e Ruanda foram peças fundamentais na construção do edifício jurídico penal internacional. Edifício que viria a atingir o seu expoente máximo com a criação do Tribunal Penal Internacional, aprovado pelo Estatuto de Roma.

Com efeito, o projecto de criação deste Tribunal arrastara-se durante décadas e só viria a concretizar-se com o impulso decisivo do CS e após a sua determinação em criar os Tribunais ad-hoc. Foi à luz do funcionamento destes tribunais, da experiência positiva da sua acção, que foi possível encontrar não só o modelo jurídico adequado para um tribunal penal permanente, como também o terreno propício à aceitação de uma justiça penal internacional, com jurisdição universal para julgar e perseguir os responsáveis pelos crimes mais graves contra a humanidade.

A acção do CS ao criar os estatutos dos Tribunais ad hoc foi assim determinante na consagração deste ramo do direito internacional, que indiscutivelmente foi o que, na última década, maior evolução sofreu.

Por último, uma referência ao combate ao terrorismo internacional e ao papel determinante do CS.

A partir dos acontecimentos de 11 de Setembro, o combate ao Terrorismo Internacional, matéria que até aí tinha sido considerada tradicionalmente do foro da AG das NU, passou decididamente a ser centrada no CS.

A resolução 1373 do CS fixou as obrigações dos Estados e estabeleceu um programa de acções a desenvolver para combater o terrorismo internacional, em que se inclui a estrita aplicação das diversas convenções internacionais existentes sobre a matéria, algumas delas elaboradas no âmbito da AG das Nações Unidas.

Por outras palavras, a luta contra o terrorismo internacional, que se baseava até aí num processo voluntário normal de adesão da comunidade internacional a um conjunto de convenções internacionais, passou a ser uma exigência do CS, ao abrigo do Capítulo VII da Carta, impondo directamente a todos os Estados uma verdadeira obrigação positiva de actuação.

A forma directa como o CS assumiu o combate internacional ao terrorismo fez surgir aos olhos da comunidade internacional uma imagem renovada deste órgão, capaz de responder com rapidez e eficácia a uma ameaça à paz e segurança internacional, capaz de construir o quadro jurídico adequado e de persuadir os Estados a aplicá-lo, em estreita coordenação com os respectivos governos.

A dinâmica que estabeleceu, com a criação do Comité de Combate ao Terrorismo, entre Estados e organizações intergovernamentais e organizações regionais constituiu um “modelo” de inegável eficácia e de inter-colaboração, que coloca o CS no centro operacional, e que lhe confere o papel crucial que hoje todos lhe reconhecem no combate ao terrorismo internacional.