

Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa
Centro de Estudos de Direitos Humanos da Universidade do Minho

Grupo de Trabalho sobre o Conselho de Segurança das Nações Unidas

Propostas para o Mandato Português no Conselho de Segurança das Nações Unidas

Carlos Gaspar, Pedro Bacelar de Vasconcelos

20 de Dezembro de 2010

A formulação de um programa para o exercício do terceiro mandato de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas deve partir da definição dos seus termos de referência e dos seus objectivos mais relevantes para estabelecer prioridades claras para a intervenção portuguesa no biénio 2011-2012.

Os termos de referência do mandato devem ter em conta três questões relevantes. Em primeiro lugar, Portugal foi eleito como um Estado europeu e ocidental. Por certo, a sua votação foi assegurada, como sempre teria de acontecer, por uma maioria muito heterogénea e com uma votação expressiva em todos os grupos. Mas esses votos reportaram-se a um candidato europeu e ocidental e, além disso, não existem condições para transformar a “maioria aritmética” que assegurou o sucesso da candidatura portuguesa numa “maioria política”. Há uma tendência para representar Portugal como um “candidato natural” dos países africanos, dos países árabes e, mesmo, dos micro-Estados insulares do Pacífico Sul. Não obstante, esses países votaram num país europeu e ocidental e o seu voto não teria sido dado noutras condições.

Em segundo lugar, o voto reconheceu uma linha de moderação da política externa portuguesa, onde se devem realçar a defesa da diplomacia, do primado do direito internacional e dos direitos humanos, bem como um empenho constante na consolidação das instituições multilaterais e das regras e das normas que são consideradas cruciais para a estabilidade internacional. A narrativa oficial parece, por vezes, presa da linguagem pobre do “diálogo”, que, de certa maneira, evoca os mitos centrais da velha linha nacionalista que valoriza a “excepção portuguesa”, cuja versão revolucionária descrevia Portugal como uma “plataforma giratória” entre o “Norte” e o “Sul” para o poder apresentar como um mediador neutral e como um Estado em “progressivo desalinhamento”. Pelo contrário, a linha de moderação tem um *parti pris* claro a favor da diplomacia, do direito internacional e dos direitos humanos, como valores inscritos na tradição humanista ocidental, cuja validade universal foi assumida como um dos traços característicos da política externa da democracia portuguesa.

Em terceiro lugar, Portugal apresentou-se como um pequeno Estado, capaz de assumir responsabilidades efectivas na segurança internacional no quadro das missões militares em que tem participado de modo significativo desde o fim da Guerra Fria, sobretudo desde as primeiras intervenções da Organização do Tratado do Atlântico Norte nas guerras balcânicas e, depois, nas sucessivas missões das Nações Unidas em Timor-Leste. Nesse contexto, Portugal devia poder agregar um conjunto transversal de pequenos e médios Estados responsáveis em todos os grupos que não querem deixar a garantia da segurança internacional exclusivamente nas mãos das grandes potências, nomeadamente para melhor poderem defender a centralidade das instituições multilaterais que assegura o seu lugar na ordem internacional. Contra essa orientação, regressaram os reflexos da “luta de classes internacional” na divisão entre os pequenos Estados, virtuosos por definição, e as grandes potências, pecadoras por definição. Não há nenhuma dúvida possível sobre a natureza das grandes potências, mas também não há nenhuma razão para reconhecer um título de virtude particular aos pequenos Estados, não só por serem Estados, mas também por incluírem a maioria dos regimes despóticos, por vezes sérios perturbadores da segurança internacional.

Os objectivos do mandato de Portugal no Conselho de Segurança devem ser definidos à partida, de modo a poderem definir orientações precisas que tornem possível uma avaliação do exercício, nomeadamente pelas instituições políticas nacionais.

O primeiro objectivo de Portugal deve ser contribuir para inverter o declínio do Conselho de Segurança, cuja capacidade de decisão e de intervenção tem vindo a diminuir nos últimos anos. Existem condições para travar essa tendência e tornou-se urgente demonstrar a validade do estatuto do Conselho de Segurança como um quadro institucional único para assegurar a concertação entre as principais potências na resposta aos conflitos relevantes. Desde logo, os Estados Unidos, nos termos dos documentos oficiais de estratégia da administração do Presidente Barack Obama, voltaram a valorizar o Conselho de Segurança das Nações Unidas no exercício das suas responsabilidades como o principal garante da segurança internacional. Por outro lado, a elevada probabilidade da expansão dos conflitos no Afeganistão para os Estados vizinhos, como o

Paquistão e o Tajiquistão, vai pôr à prova a capacidade do Conselho de Segurança, num contexto onde todos os membros permanentes do Conselho de Segurança têm interesses estratégicos – os Estados Unidos, a Grã-Bretanha e a França têm forças combatentes no Afeganistão, a China tem fronteiras como o Afeganistão e o Paquistão, a Rússia não quer perder a sua posição nas antigas repúblicas soviéticas da Ásia Central, três das quais são vizinhas do Afeganistão. (A Alemanha e o Japão também estão, ou estiveram, presentes na ISAF, e a Índia tem um interesse vital na evolução do Paquistão). Por último, a crescente competição entre as principais potências internacionais pode representar uma oportunidade para o Conselho de Segurança se tornar o lugar electivo da concertação entre as novas e as velhas grandes potências.

O segundo objectivo de Portugal deve ser contribuir para marcar a agenda do Conselho de Segurança, não só com temas relevantes para responder aos novos problemas da segurança internacional, mas recuperando iniciativas portuguesas no domínio do *state-building*. Não basta repetir que as ameaças mudaram desde o fim da Guerra Fria e com a revelação do terrorismo catastrófico no “11 de Setembro”, é preciso também traduzir essas mudanças em iniciativas, decisões e resoluções concretas que demonstrem a relevância do Conselho de Segurança no exercício das suas funções estatutárias. No mesmo sentido, os conceitos alargados de segurança, incluindo a “segurança humana”, reclamam novas iniciativas do Conselho de Segurança.

O terceiro objectivo de Portugal deve ser contribuir para a reforma do Conselho de Segurança, num momento excepcional em que três ou quatro dos principais candidatos democráticos a um lugar como membro permanente, ou “semi-permanente” – a Alemanha, a Índia, o Brasil e a África do Sul - têm assento no Conselho de Segurança. Portugal deve ultrapassar o contexto da competição eleitoral e voltar a assumir a sua posição oficial de apoio aos quatro candidatos do G4, incluindo a Alemanha e o Japão, bem como definir os seus candidatos africanos, incluindo a África do Sul. A diplomacia portuguesa devia reconhecer a urgência da reforma e empenhar-se em fazer avançar um processo do qual depende a legitimidade do Conselho de Segurança.

As prioridades de Portugal no exercício do seu mandato devem partir de uma escolha dos “temas regionais” e dos “temas horizontais” inscritos na vasta agenda do Conselho de Segurança, bem como da definição de novos temas.

A presença de Portugal só será visível e relevante se a diplomacia portuguesa puder demonstrar a sua efectiva capacidade política e diplomática nas questões decisivas para o Conselho de Segurança, que são definidas em resposta à evolução internacional. Na década de noventa, a questão do Iraque era crucial e Portugal integrou a respectiva comissão num período crítico. Em 2011, o “Processo de Paz no Médio Oriente” vai chegar a um impasse com data marcada, enquanto a situação no Afeganistão (e no Paquistão) pode piorar rapidamente. Essas duas questões são prioritárias para os Estados Unidos, no quadro das próximas eleições presidenciais e também são ambas relevantes para Portugal, que, neste momento, tem forças nacionais destacadas nas missões da OTAN no Afeganistão e das Nações Unidas no Líbano. É igualmente provável que o problema do Irão entre numa fase crítica, com o desenvolvimento do seu programa nuclear militar. O Irão tornou-se uma questão ainda mais importante nos Estados Unidos depois das últimas eleições, no sentido em que a resposta ao programa nuclear iraniano parece ser a chave de um consenso entre democratas e republicanos sobre a política externa. Todos os membros do Conselho de Segurança, bem como a Alemanha, têm estado empenhados nos esforços de contenção do programa nuclear do Irão.

Paralelamente, Portugal deve escolher entre os “temas regionais” os que têm uma maior importância directa para a sua política externa. A primeira prioridade são os conflitos onde estão presentes forças militares nacionais – além do Afeganistão (ISAF) e do Líbano (UNIFIL), o Kosovo (KFOR) e a Bósnia-Herzegovina (EUFOR Althea). A segunda prioridade são os países com os quais Portugal tem uma relação especial, como Timor-Leste – uma questão emblemática para a diplomacia portuguesa no Conselho de Segurança das Nações Unidas – ou a Guiné-Bissau. A terceira prioridade são os conflitos da África sub-sahariana, incluindo o Sudão, bem como os Grandes Lagos e o Congo, pela sua proximidade com Angola e Moçambique.

Na escolha dos “temas horizontais”, Portugal deve concentrar-se nos temas de segurança e do direito. A primeira prioridade deve ser a garantia da paz e segurança internacionais, a missão específica do Conselho de Segurança, com ênfase para as operações de manutenção da paz. A candidatura portuguesa sublinhou o desempenho nacional nas missões militares internacionais e a sua eleição devia estimular uma consolidação da participação das forças armadas nas principais missões militares das Nações Unidas, da OTAN e da União Europeia, com meios e responsabilidades acrescidas – a “unidade de conta” mais importante para a avaliação do peso de Portugal no Conselho de Segurança é a sua presença nessas missões. A segunda prioridade deve ser o terrorismo, a pirataria e o crime internacional organizado. O terrorismo islâmico continua a ser reconhecido como uma ameaça geral – um dos propósitos da ISAF é neutralizar as redes jihadistas no Afeganistão e arredores –, a pirataria no Índico justificou o envio de missões navais da OTAN e da União Europeia, com a participação de unidades da Armada portuguesa. No mesmo sentido, o tema da pirataria é importante para a segurança no Golfo da Guiné e as redes do narco-tráfico no Atlântico Sul representam uma ameaça para pequenos Estados africanos, incluindo a Guiné-Bissau, com consequências visíveis para a segurança regional. A segurança naval e o combate à pirataria são domínios onde se tornou urgente o desenvolvimento do direito internacional. A terceira prioridade deve ser a consolidação da paz, um domínio cada vez mais importante e onde Portugal tem uma experiência significativa – Portugal foi o único país com uma presença relevante nas duas administrações internacionais das Nações Unidas em Timor-Leste e no Kosovo. Nesta fase, a restauração dos protectorados e do Conselho de Tutela das Nações Unidas parecem ser ainda objectivos demasiado realistas e ambiciosos.

Há três temas adicionais relevantes para o mandato português. A cooperação entre as Nações Unidas e as organizações regionais e sub-regionais merece um acompanhamento específico, não só pela importância que tem para a segurança da África sub-sahariana, mas também para abrir caminho para a institucionalização das relações do Conselho de Segurança com a OTAN e com a União Europeia. O tema, obviamente, não é fácil, sobretudo quando se quer contrapor as Nações Unidas às instituições de segurança ocidentais. Não obstante, a OTAN é uma instituição de segurança regional constituída

nos termos da Carta das Nações Unidas, que se tem distinguido no cumprimento de mandatos do Conselho de Segurança na Bósnia-Herzegovina, no Kosovo ou no Afeganistão, enquanto a União Europeia reconhece a autoridade do Conselho de Segurança nos termos mais estritos. A OTAN e a União Europeia têm cerca de cem mil soldados em missões militares internacionais, mais do que todas as outras missões militares das Nações Unidas. A Guerra Fria acabou há quase vinte anos e Portugal, um pequeno Estado membro da OTAN e da União Europeia, pode ser o melhor agente para introduzir a questão do reconhecimento formal da contribuição dessas instituições para a segurança internacional, no quadro da institucionalização das relações entre o Conselho de Segurança e as instituições regionais de segurança. (O novo Conceito Estratégico da OTAN inclui um capítulo separado sobre a parceria com as Nações Unidas, um tema valorizado pelas autoridades portuguesas).

O tema da energia, segurança e clima e a questão dos recursos naturais têm uma relevância evidente para a diplomacia portuguesa, desde logo por terem uma forte dimensão marítima e de segurança naval. A delimitação das plataformas continentais, e a exploração dos recursos naturais dos fundos marinhos são cruciais para a economia portuguesa e para todos os países e territórios de língua portuguesa. As vulnerabilidades das explorações de petróleo e de gás natural no Golfo da Guiné, em Angola, em Timor e na costa brasileira são evidentes.

O tema do estado de direito na manutenção da paz prolonga o exercício do *state-building*, num domínio interessante onde Portugal demonstrou a sua capacidade e a sua credibilidade como defensor dos princípios liberais, do primado do direito e dos direitos humanos na feitura de constituições políticas e de leis fundamentais para as democracias constitucionais emergentes, na engenharia institucional e na formação de quadros políticos, judiciais e administrativos. Timor não é o único caso e, fora da jurisprudência do Conselho de Segurança, Portugal teve uma intervenção importante na edificação institucional da Região Administrativa Especial de Macau da República Popular da China, uma das raras regiões chinesas onde o prevalece o primado do direito. O tema é

igualmente importante para a intervenção da União Europeia nas missões militares internacionais, como no caso da Eulex no Kosovo.

Portugal poderia introduzir três novos temas na agenda do Conselho de Segurança. O primeiro é o tema da liberdade de religião e de culto. A questão religiosa é inseparável de todos os principais problemas de segurança internacionais, incluindo os temas prioritários na agenda do Conselho de Segurança, como o Sudão, o Afeganistão e o Paquistão, o Processo de Paz no Médio Oriente ou o Irão, para além da ameaça das redes internacionais do terrorismo islâmico. A importância crescente da religião é uma das tendências fortes da política internacional e as instituições das Nações Unidas começam a reconhecer a necessidade de tratar abertamente a questão. A resposta a esses conflitos e ameaças, bem como a prevenção de novos conflitos, justifica tratar especificamente o tema da liberdade de religião e de culto como uma iniciativa da presidência portuguesa do Conselho de Segurança.

O segundo é a proibição da contratação de companhias privadas de segurança nos territórios onde estão presentes as missões de paz internacionais autorizadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. A privatização da violência é inaceitável para qualquer Estado civilizado e a acção das companhias privadas de segurança não só representa um risco acrescido de violações dos direitos humanos das populações, como prejudica constantemente a reputação das Nações Unidas e compromete seriamente o desempenho das missões militares internacionais. Portugal, em conjunto com outros membros do Conselho de Segurança, devia iniciar os procedimentos necessários para a proibição da sua presença nos territórios onde as Nações Unidas assumem responsabilidades especiais pela segurança das populações.

O terceiro tema é a questão da autodeterminação nacional. Para os países ocidentais, a autodeterminação nacional é um direito fundamental, mas a evolução internacional desde o fim da Guerra Fria tem posto à prova o direito de autodeterminação na resposta à decomposição da União Soviética, à divisão da Checoslováquia, ao desmembramento da Jugoslávia e às questões do Nagorno-Karabakh, da Transnístria, da Ossétia do Sul, do

Kosovo e, mais recentemente, do Sahara Ocidental e do Sudão, para referir apenas os casos mais óbvios. O Conselho de Segurança pode chamar a si esse tema e reunir um grupo de alto nível para preparar um relatório sobre o direito de autodeterminação.

Naturalmente, a presença portuguesa nos “órgãos subsidiários” do Conselho de Segurança deve ser congruente com a escolha das prioridades regionais e dos temas. A Comissão de *Peacebuilding* foi constituída na sequência de uma iniciativa de Portugal e de Moçambique e devia merecer um esforço especial, tanto mais que trata de um tema cuja importância se tornou evidente na sequência dos casos de Timor, do Kosovo ou do Afeganistão – e tudo indica que não vai haver falta de novos casos. (Esta Comissão é a única cujos membros incluem, em 2010, os cinco membros permanentes do Conselho de Segurança). A Comissão do Contra-Terrorismo parece ser igualmente obrigatória e tem sido presidida por um pequeno ou médio Estado. Portugal devia fazer um esforço de coordenação com o Brasil para poder garantir a continuidade de uma presença nas comissões do Congo e da Costa do Marfim. Os Grupos de Trabalho sobre a Manutenção da Paz e sobre a Prevenção e Resolução de Conflitos em Africa prolongam as prioridades propostas para o mandato português. O Grupo de Trabalho sobre os Tribunais pode ser um quadro importante para garantir que os tribunais internacionais exercem os seus mandatos sem prejudicar a resolução de conflitos. A luta contra a pirataria e as redes internacionais de narco-tráfico podem justificar a criação de um novo Tribunal. A diplomacia portuguesa tem atribuído uma prioridade tradicional ao tema dos Métodos de Trabalho do Conselho de Segurança e, se essa orientação se confirmar, o Grupo de Trabalho sobre Documentação e Questões Procedimentais é relevante.

Portugal vai exercer o seu terceiro mandato no Conselho de Segurança numa conjuntura crítica para o futuro do Conselho de Segurança, onde a sua legitimidade e a sua capacidade de decisão vão ser postas à prova. A diplomacia portuguesa tem todas as condições para poder contribuir positivamente, sem acessos de grandeza nem excessiva timidez, para reforçar o prestígio e a capacidade do Conselho de Segurança e das Nações Unidas, que permanecem como traves mestras da ordem internacional.