

A Experiência Portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas

António Monteiro

Representante Permanente de Portugal junto das Nações Unidas de 1997 a 2001, actualmente Embaixador em França.

Resumo

A presença de Portugal no Conselho de Segurança no biénio de 1997-98 caracterizou-se pelo empenho em deixar marcas positivas no sistema das Nações Unidas, procurando-se abrir novos caminhos ou ajudar a consolidar mudanças em curso que visavam aproximar a Organização dos novos tempos. Era um objectivo importante que tentava romper com uma certa lógica reactiva tradicional, pretendendo valorizar não só a vitória na difícil disputa eleitoral para o lugar no Conselho, como uma maior visibilidade decorrente de sucessos anteriores, sobretudo na Comissão dos Direitos Humanos e na presidência da Assembleia Geral comemorativa dos 50 anos da Organização. Mas o Conselho de Segurança que encontrámos, depois de um primeiro mandato em 1979-80 onde havíamos conseguido capitalizar a atmosfera de simpatia gerada pela mudança de regime político e pela descolonização, pouco tinha a ver com essa experiência.

Abstract

As a non permanent member of the Security Council for the biennium 1997-98, Portugal made an effort to legate some positive marks in the United Nations system, opening new avenues or consolidating changes already in course in order to bring the Organization closer to current times. This was an important objective that tried to break with a certain traditional reactive attitude, after an especially difficult electoral race for the Council's seat, and a much broader visibility for the country obtained in the recent past, through the success of the candidatures for the Commission on Human Rights and the General Assembly's Presidency commemorating the 50th anniversary of the Organization. But the Security Council that we joined for the second time was very different from the one we had been members in 1979-80, when Portugal benefitted from the international community's sympathy surrounding the change of political regime and the decolonization process.

A presença de Portugal no Conselho de Segurança no biénio de 1997-98 caracterizou-se pelo empenho em deixar marcas positivas no sistema das Nações Unidas, procurando-se, sempre que possível em conjugação com outros membros não permanentes daquele órgão e outros actores relevantes, abrir novos caminhos ou ajudar a consolidar mudanças em curso que visavam aproximar a Organização dos novos tempos. Era um objectivo importante que tentava romper com uma certa lógica reactiva tradicional, pretendendo valorizar não só a vitória na difícil disputa eleitoral para o lugar no Conselho, como uma maior visibilidade decorrente dos sucessos anteriores, sobretudo na Comissão dos Direitos Humanos e na presidência da Assembleia Geral comemorativa dos 50 anos da Organização.

Tratou-se da segunda participação do nosso país no Conselho de Segurança das Nações Unidas depois de, em 1979-80, termos sabido capitalizar a atmosfera de simpatia gerada pela mudança de regime político e pela descolonização. Mas o Conselho de Segurança que encontrámos em 1997 pouco tinha a ver com a nossa primeira experiência. Então, estávamos em pleno confronto entre blocos ideológicos e a Guerra-Fria ditava os limites da acção e da eficácia do Conselho. O fim da União Soviética, rapidamente substituída nas Nações Unidas pela Federação Russa, abriu entretanto novas perspectivas de cooperação internacional. Os cinco membros permanentes, detentores do poder bloqueador do veto, pareciam mais próximos na procura de consensos visando a tomada de decisões. Durante algum tempo acreditou-se que o Conselho de Segurança estava em condições de poder realizar a sua função de único órgão do sistema das Nações Unidas a que a comunidade dos países no seu conjunto conferiu o poder para tomar decisões vinculativas com vista à manutenção da paz e da segurança internacionais. E, de facto, a concertação de esforços entre os cinco grandes conduziu progressivamente a uma maior actividade do Conselho e a algum acréscimo da sua eficácia, traduzida sobretudo num muito maior ritmo de adopção de resoluções, bem como na multiplicação de declarações presidenciais e das chamadas declarações à imprensa, também da responsabilidade do Presidente do Conselho de Segurança.

As nossas primeiras impressões logo que assumimos o lugar no Conselho confirmaram, contudo, que as perspectivas animadoras iniciais, mesmo sem a pretensão de se entrar numa Nova Ordem Mundial, tinham pouca expressão prática. As reuniões regulares entre os cinco membros permanentes (os P-5) relegavam os membros eleitos não permanentes para uma espécie de segunda linha, acentuada pela prioridade que o próprio Secretariado da Organização das Nações Unidas concedia à “concertação das grandes potências”. Entre estas, e à medida que se tornou mais evidente a hegemonia norte-americana,

acentuou-se a tendência para usar o Conselho como veículo ideal de “jogos de poder”, com a sempre presente ameaça de utilização do veto (o chamado “veto escondido”).

As melhorias registadas na actuação do Conselho de Segurança tiveram, assim, como contrapartida, algumas consequências perniciosas na respectiva forma de funcionamento interno. Sentia-se a necessidade de modificar a sua composição, reflectindo o aumento significativo de Estados membros da Organização e as alterações no equilíbrio de poderes no mundo, garantindo-se uma mais justa distribuição geográfica. Mas as propostas de alargamento e reforma do Conselho de Segurança, foram sucessivamente votadas ao fracasso, gorada a rápida iniciativa inicial que teve sobretudo em vista incluir entre os “grandes” (leia-se permanentes, com ou sem direito de veto), dois dos maiores contribuintes da Organização das Nações Unidas, o Japão e a Alemanha. Atribui-se-lhes uma espécie de “prémio de consolação”: a tentativa informal de os tornar semi-permanentes, como mostra o recente regresso de ambos ao Conselho de Segurança num tempo mínimo, respectivamente quatro e seis anos depois de o terem deixado.

Também não se verificaram as necessárias modificações dos métodos de trabalho do Conselho de Segurança com vista a reforçar a legitimidade, representatividade e autoridade das suas decisões, aproximando-o da totalidade dos membros da Organização. Pelo contrário, foi-se registando mesmo um claro declínio dos debates de orientação e das sessões abertas à participação dos não membros, ressaltando a imagem de um Conselho de Segurança mais virado para si próprio, reunido constantemente em consultas informais, à porta fechada. Mas essas consultas eram, na verdade, encontros formalizados, com a maioria dos representantes dos países a recorrerem à leitura de intervenções escritas, expressando a doutrina oficial dos respectivos Estados. Esta situação parece não ter mudado. O relatório de actividades do Conselho de Segurança de Junho de 2001 a Julho de 2002, apresentado no decurso da última sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas em Nova Iorque, urge que se continue a promover medidas de abertura, actualizando e reformando os métodos de trabalho e as regras de funcionamento do Conselho. Estas últimas são a prova de que, por vezes, nada é tão definitivo como o temporário: o Conselho de Segurança continua a reger-se, desde que existe, por um regulamento provisório. Quem beneficia? Os “permanentes”, que valorizam a continuidade da sua presença, contraposta às meras passagens de dois anos dos eleitos, apropriando-se da “memória” do Conselho e tirando da cartola, selectivamente segundo os seus interesses, “antecedentes” que só podem ser contestados por eles próprios. Esta cumplicidade alarga ainda mais o “monopólio” dos não eleitos, servindo sobretudo de escudo a tentativas de “investida renovadora” de qualquer recém-chegado.

Sentimos isso na pele, mas procurámos quebrar “tabus”. Ao nível dos métodos de trabalho, logo na primeira presidência do Conselho de Segurança (em Abril de 1997), propusemos um número inusitado de debates abertos, para furar o secretismo das consultas informais. O nosso principal objectivo era chamar atenção para a necessidade de uma maior transparência daquele órgão, envolvendo os outros membros da Organização nos seus trabalhos. Se tudo se passa no segredo da torre de marfim de um directório, como podem as decisões do Conselho de Segurança ser tidas como legitimamente democráticas e portanto aceites como vinculativas pelo conjunto da comunidade internacional de que a ONU é o “rosto visível”?

Ainda quanto aos métodos trabalho, empenhámo-nos na activação dos trabalhos dos Comitês de Sanções, tomando a iniciativa de organizar, também no decurso da nossa primeira presidência, um encontro entre o Secretariado da Organização das Nações Unidas e os seis presidentes dos Comitês de Sanções então existentes e dos quais, nessa altura, só tinha actividade reconhecida o do Iraque por nós presidido. Juntamo-nos também, ainda neste domínio (métodos de trabalho), ao grupo que preconizava uma nova relação entre o Conselho de Segurança e os países contribuintes para as operações de paz, propugnando, nomeadamente, que a todos fosse dada uma oportunidade real de terem uma palavra a dizer no estabelecimento, acompanhamento e termo dos mandatos decididos pelo Conselho.

Quanto às regras de procedimento, procurámos sobretudo quebrar o “colete de forças” imposto pela “tradição dos permanentes”, por vezes com o conluio do Secretariado, sensível à força dos P-5.

É óbvio que nunca pusemos em causa a actividade do Secretariado, cujo papel procurámos valorizar como o de “árbitro imparcial”. Tínhamos aliás um aliado no próprio (então) novo Secretário-Geral, Kofi Annan, que acabara com o “espartilho” de um só interlocutor do Secretariado com o Conselho de Segurança (um Secretário-Geral adjunto), abrindo-o à audição dos responsáveis, que a vários níveis, dirigiam, na sede ou no terreno, as acções decididas pelas Nações Unidas. O nosso lema era que as consultas informais deveriam ser isso mesmo, visando fundamentalmente a busca de soluções de compromisso, e reservando-se as formalidades para as reuniões do Conselho nas suas diferentes formulações (abertas à participação de outros membros ou só à sua assistência, ou reservadas aos quinze membros). Além disso, sempre que necessário, defendemos que o Conselho de Segurança poderia reunir (de facto) informalmente, explorando as vias abertas pela chamada “fórmula Arria”. Utilizámos esta prerrogativa também logo na nossa primeira presidência do Conselho de Segurança, “conquistando” um novo formato para

uma reunião dedicada aos Direitos Humanos, em que o Conselho ouviu o Presidente da Amnistia Internacional, Pierre Sané.

Em conexão com uma maior abertura do Conselho de Segurança a debates públicos (abertos ou fechados à participação de outros membros), insistimos na conveniência de se alargarem os assuntos da agenda do Conselho, incluindo nela questões temáticas ou de ordem geral com impacto na eficácia do trabalho realizado pelo Conselho. Tínhamos nomeadamente em mente questões relativas aos Direitos Humanos e Humanitárias, mas estavam também em causa outras temáticas, como as sanções ou as causas dos conflitos. A reacção inicial foi extremamente negativa por parte de alguns parceiros. Recordo um colega britânico interrogando-se com ironia sobre “uma visão portuguesa” que não tinha em conta o facto de o Conselho de Segurança ser um órgão vocacionado para a acção e não um areópago destinado a seminários ou conferências dedicadas a generalidades... Acabámos por ter algum ganho de causa, muito ajudado por outros não permanentes, sobretudo a Suécia e a Coreia do Sul. Questões temáticas, como a “protecção dos protectores” em crises humanitárias, ou os refugiados, foram aceites pelo Conselho de Segurança. Curiosamente, a delegação permanente mais aberta neste ponto (o que foi essencial para que vingasse) foi a norte-americana. Ela própria prosseguiu depois na via da flexibilidade dos temas, regras e formatos das reuniões do Conselho, levando avante uma reunião ministerial anual dedicada à situação em África e culminando com a realização em 2000, na sede da Organização, de uma reunião com Jesse Helms, seguida de uma ida do próprio Conselho a Washington, enquadradas na procura de uma solução para a crise financeira provocada pela decisão das autoridades norte-americanas de não pagarem as suas contribuições para as Nações Unidas.

Se houve área que mereceu uma atenção particular nesse período por parte da Representação Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, essa foi a da problemática dos direitos humanos. Procurou-se utilizar o nosso mandato no Conselho para reforçar a consistência de uma atitude que tínhamos vindo a afirmar, nomeadamente em Genebra e em Nova Iorque, e que, aliás, se mantém, o que é importante numa altura em que se desenham “interpretações críticas” dos direitos do homem (e da própria democracia), como Daniel Lindenberg dá conta no seu recente ensaio *“Le rappel à l’ordre, essai sur les nouveaux réactionnaires”*. Enquanto membro não permanente, defendemos o entendimento que esta é uma matéria sobre a qual não devem ser feitas cedências. E estivemos bem acompanhados, não só no Conselho, mas também pelo próprio Secretariado das Nações Unidas. Neste campo, Kofi Annan desempenhou uma acção destacada, empreendendo reformas e dando passos de relevo na direcção desejada. Mas não deve ser subestimada a

posição (minoritária) daqueles que no Conselho colocam ainda entraves ao tratamento dos direitos humanos e das questões humanitárias, em nome de conceitos como a “soberania nacional”, a “não ingerência nos assuntos internos dos Estados”, o “respeito pela integridade territorial” ou “a dignidade das autoridades constituídas”. Persiste a polémica em torno da limitação desses conceitos, mas julgo que prevalece a defesa do primado do “acquis” já internacionalmente reconhecido.

Nessa óptica se orientou a participação no estabelecimento do Tribunal Penal Internacional, iniciativa fundamental entre as que se propõem reforçar a Lei e Ordem na arena mundial, e que se acabará por impor a visões limitadas, imediatistas ou de curto alcance dominantes na posição de certos países.

A discussão destes e doutros tipos de matérias pressupõem, como já aludi, uma abordagem mais global de temas relacionados com a actividade do Conselho, ultrapassando-se as meras questões individualizadas, entre Estados ou no seu interior. Por isso, a delegação portuguesa lançou, entre outras, a primeira semente da inclusão na agenda do Conselho do tema “peace building” no contexto das operações de paz. A nossa ideia vinha da convicção, crescente nas Nações Unidas, de que uma operação de paz eficaz tem de incluir uma componente a prazo, um olhar sobre o futuro, uma vez que a segurança é indissociável do desenvolvimento, dos valores democráticos e da afirmação dos direitos humanos necessários às reconciliações ou aos processos de reconstrução, nacionais ou internacionais. Ignorar estes aspectos interligados aumenta o risco de desperdício dos elevados investimentos feitos em várias operações de paz, num momento em que os recursos das Nações Unidas se continuam a revelar escassos e submetidos a um escrutínio apertado por parte de alguns dos seus membros mais influentes.

O caso de Timor-Leste veio depois a ser particularmente significativo da validade dessa visão, constituindo simultaneamente a maior missão das Nações Unidas, em termos quantitativos e qualitativos, e o seu maior êxito. Aliou as componentes militar, policial e civil com vista à administração de um território, o que implicou a execução de tarefas tão vastas e distintas como a segurança externa e interna, o estabelecimento de novas estruturas políticas, administrativas, jurídicas e educativas, a reconstrução financeira, económica e agrícola, a reabilitação de infra-estruturas em todos os domínios, e a assistência e organização de eleições, esforços que culminaram com a cerimónia de independência que teve lugar a 20 de Maio passado. A continuação da presença das Nações Unidas em Timor-Leste responde, aliás, às novas tarefas que elas vêm sendo chamadas a desempenhar, para além da consolidação ou restauração da paz.

Considero que a atitude voluntarista que tomámos em termos de abertura do Conselho de Segurança e de reforma dos seus métodos de trabalho nos permitiu ampliar o capital de simpatia junto da generalidade dos Estados membros das Nações Unidas, que continua a defender que o Conselho deve trabalhar de uma maneira mais democrática, sem perda de eficácia. No biénio de 1997-98, outras delegações dos membros não permanentes empenharam-se connosco na reflexão sobre estes pontos, tendo daí nascido uma iniciativa conjunta e um documento que foi apresentado com a assinatura dos dez eleitos no dia 22 de Dezembro, poucos dias antes da nossa saída do Conselho. Demos, assim, o nosso contributo para a alteração no modo de funcionamento do Conselho de Segurança, deixando uma porta aberta no domínio da reforma e dando continuidade ao trabalho de diversas delegações que, antes de nós, tinham lutado por abrir aquele órgão à participação de outros intervenientes essenciais para a apreciação correcta das situações, como os países vizinhos das áreas de conflitos, os representantes de agências especializadas das Nações Unidas e naturalmente as Organizações Não Governamentais.

Portugal efectuou um particular esforço para incorporar o contributo destas últimas nos trabalhos do Conselho de Segurança, mantendo contactos regulares com as Organizações Não Governamentais mais ligadas ao trabalho das Nações Unidas. Esse processo foi seguido por outras delegações como a norte-americana, tendo o então Representante Permanente, Bill Richardson, mencionado o precedente por nós criado para encetar contactos de idêntica natureza. Actuámos neste campo tendo sempre em atenção a actividade do grupo de trabalho que estuda o relacionamento e a participação das Organizações Não Governamentais nas diversas instâncias das Nações Unidas. Procurámos pôr em relevo as mais valias do seu trabalho para o Conselho, como as averiguações dalgumas delas no que respeita ao tráfico ilícito de armas ou a crimes contra a humanidade. Entendemos, creio que justamente, que o contributo dos Estados não membros do Conselho de Segurança, de agências especializadas das Nações Unidas, de organizações não governamentais e até mesmo de indivíduos teria de ser um elemento a reter. Isso levou Portugal, durante uma das nossas presidências do Conselho de Segurança, a convidar a Alta Comissária para os Refugiados, Sra. Ogata, para debater com aquele órgão os graves problemas humanitários na região dos Grandes Lagos, criando mais um precedente que tem tido continuidade.

A não observância do Direito Internacional, do Direito Internacional Humanitário e dos Direitos Humanos encontra-se directamente relacionada com um instrumento de que o Conselho de Segurança se tem vindo progressivamente a socorrer para “corrigir desmandos”: a aplicação de sanções. À medida que ele se foi vulgarizando, cresceram as

interrogações relativamente à justiça da sua aplicação e à sua eficácia. De facto, esta depende, em larga medida, da sua aceitação pela comunidade internacional. E para que isso aconteça, as sanções têm de ser consideradas em geral como legítimas e justificadas. Só assim poderão ser aplicadas pelos Estados membros e, em particular, pelos vizinhos do país (ou actores) alvo da medida sancionatória. Foi-se, assim, tornando cada vez mais comum a noção de que as sanções têm de ser orientadas para o objectivo que se quer sancionar, evitando-se tanto quanto possível o impacto negativo inevitável, interior e exterior, sobre populações ou camadas de população inocentes. O conceito de “targeted sanctions” não é hoje praticamente posto em causa por ninguém. Existe igualmente o entendimento que as sanções não devem ser concebidas como fins em si mesmos, como meras medidas punitivas, devendo ser utilizadas como instrumentos destinados a repor a legalidade internacional, forçando os infractores a regressar ao bom caminho.

Em 1997 coube a Portugal a presidência do Comité de Sanções contra o Iraque criado pela resolução 661, para o qual foi reeleito no ano seguinte. Foi uma experiência valiosíssima. Assumimos essa presidência em simultâneo com a entrada em vigor da resolução 986, vulgarmente conhecida sob a fórmula “petróleo por alimentos”, que estabeleceu uma vasta operação humanitária destinada a minorar os efeitos sobre o povo iraquiano das graves medidas impostas ao regime de Bagdad. Numa altura em que esta questão volta a estar no topo da agenda internacional, julgo interessante relembra o artigo publicado no n.º 19 da revista “Política Internacional” (Primavera-Verão de 1999) sobre a presença portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-98, em que se sintetizam os princípios que balizaram a nossa presidência do Comité de Sanções criado pela resolução 661:

- (i) Pugnámos pelo princípio da legalidade, exigindo de todos os países directamente interessados nesta questão, e não só do Iraque, um cumprimento escrupuloso do regime jurídico que lhe é aplicável;
- (ii) Dentro da defesa de um conceito de “sanções inteligentes” ou melhor direccionadas, actuámos por forma a evitar, na medida do possível, atingir as populações civis. O caso do Iraque tem demonstrado à evidência a ineficácia da imposição de sanções, quando essas medidas se revelam incapazes de atingir decisivamente os centros de decisão política do país, penalizando em contrapartida as camadas economicamente mais desfavorecidas da população;
- (iii) Apoiámos as propostas de reavaliação global das sanções impostas ao Iraque, como contrapartida ao cumprimento estrito por Bagdad das suas obrigações em matéria de desarmamento;

- (iv) Tentámos também evitar que o processo de autorização da aquisição de bens pelo Iraque, com base no mecanismo criado pela resolução 986, fosse instrumentalizado por considerações de ordem política;
- (v) Nunca encorajámos o uso da força contra o Iraque, mas não deixámos de reconhecer a inevitabilidade de tal medida nos casos em que o comportamento de Bagdad viola as deliberações do Conselho de Segurança e constitui um desafio inquestionável à autoridade daquele órgão.

Enquanto Presidente do Comité de Sanções, integrando uma missão especial das Nações Unidas, tive a ocasião de visitar o Iraque em 1998. Fiquei então mais convencido da necessidade de se acelerar a prestação do auxílio humanitário à população iraquiana, aliviando o estrangulamento da sua sociedade civil, o que procurei traduzir através da proposta de tornar mais expedita a ponderação de certos casos por aquele Comité. Procurámos, aliás, alargar a experiência que adquirimos e pô-la ao serviço de iniciativas tendentes a adquirir, em futuras operações do género, um equilíbrio mais justo entre os objectivos políticos e as consequências humanitárias.

Há mais de duas décadas, na nossa primeira passagem pelo Conselho de Segurança, ficou demonstrada a capacidade portuguesa de chefia em assuntos importantes da agenda internacional, com destaque para o desempenho da nossa delegação em questões de relevo como o (então) conflito entre a China e o Vietname e o papel assumido no conflito do Médio Oriente, ainda hoje com reflexos positivos, sobretudo no diálogo que Portugal mantém com os países árabes. Na nossa segunda experiência, em 1997-98, a agenda do Conselho de Segurança reflectia o peso das questões africanas, largamente dominantes, com o agravamento de vários focos de instabilidade em praticamente todas as zonas do continente ou com o aparecimento de novas tensões. Fomos, assim, chamados a intervir, pondo em acção o conhecimento específico que nos vem dos contactos contínuos e aprofundados que mantemos com África.

Angola assumiu, neste contexto, um lugar primordial. Procurámos ajudar as Nações Unidas a encontrar o passo certo, coadjuvando os esforços do falecido Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas, Maitre Baye. O insucesso do processo de execução do Protocolo de Lusaka não nos impediu de manter junto de outros Estados membros, do Secretariado e do próprio Kofi Annan, a pressão necessária para que o cansaço e a frustração não levassem ao abandono do caso angolano. O papel fundamental de Portugal como membro da “troika” de observadores do processo de paz, juntamente

com os EUA e a Federação Russa, foi sempre balizado pelo objectivo claro de cumprir o estipulado no Acordo de Bicesse e no Protocolo de Lusaka: a formação de um alargado Governo de Unidade e de Reconciliação Nacional, a transformação da UNITA num verdadeiro partido político, com a necessária desmilitarização, e a extensão da administração central a todo o território angolano. A ausência de vontade política por parte da UNITA, reconhecida unanimemente pela comunidade internacional, conduziu à imposição de novas sanções àquele movimento durante o nosso mandato no Conselho de Segurança. Portugal sublinhou claramente que entendia o regime então decretado como um estímulo para levar os seus dirigentes a cumprir os compromissos livremente subscritos, procurando simultaneamente retirar à UNITA os meios militares, financeiros e políticos para a prossecução da guerra e incentivando o Governo a criar verdadeiras condições de paz interna. Apesar das tentativas contrárias de vários quadrantes e diferentes motivações, a nossa delegação manteve-se também firme na defesa da vigência do quadro legal definido pelos Acordos de Paz. Haveria que completar as chamadas tarefas de Lusaka, logo que um cessar-fogo efectivo voltasse a entrar em vigor.

É, por isso, extremamente gratificante verificar a evolução positiva ocorrida desde que os dois signatários dos acordos restauraram a paz no país. Cumprido o enquadramento legal por ambos, as sanções começaram, naturalmente, a ser levantadas. Está, assim, aberta a via para o estabelecimento pleno em Angola de um Estado de Direito. O país, reconciliado e democrático, não só poderá internamente assegurar às suas populações o bem-estar que o seu reconhecido potencial económico permite, como contribuir decisivamente para a estabilidade regional. A presença de Angola no Conselho de Segurança no biénio 2003-04, consagrando o seu próprio processo de paz, constituirá também uma oportunidade histórica para o país se afirmar na cena internacional. Poderá ainda ser um contributo para todos os que, defendendo África como uma das prioridades da ajuda internacional, privilegiam as hipóteses de progresso e desenvolvimento em detrimento da eternização dos conflitos e crises.

A Guiné-Bissau constituiu um caso especial: nosso parceiro no Conselho durante um ano, o país, após a sua saída, entrou numa crise política de trágicas consequências. Portugal tomou a iniciativa da definição do enquadramento jurídico-político da questão no âmbito das Nações Unidas, na sequência da intervenção da CEDEAO em 1998. Integrámos desde o início “um grupo de amigos da Guiné-Bissau” no sistema das Nações Unidas e, juntamente com o Brasil, conseguimos que o papel da CPLP na gestão da crise fosse devidamente reconhecida pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas, o que não foi tarefa fácil. No decurso da segunda Presidência portuguesa daquele órgão, em Junho de

1998, fiz uma declaração à imprensa sobre a questão da Guiné-Bissau, para marcar o interesse da comunidade internacional em relação ao país e visando, com isso, ajudar a evolução interna. Isto, apesar de reticências no próprio Conselho quanto à consideração do assunto, por alguns considerado como meramente interno e não pondo em causa a paz e estabilidade internacionais.

Ainda em África, referência para a participação activa de Portugal na gestão das crises que tiveram lugar no Congo-Brazzaville, traduzida numa devastadora guerra civil, e na República Democrática do Congo, na sequência do fim do regime do Presidente Mobutu e com o início de uma guerra que perdura, com consequências devastadoras em termos sociais, económicos e humanitários para o país e a região. As Nações Unidas foram chamadas a intervir em 1997-98, no âmbito do continente africano, nos conflitos internos que prosseguiram ou eclodiram na Serra Leoa, Libéria, Somália, Sudão, Ruanda, Burundi e República Centro-Africana, mantendo-se também activas quanto às questões do Sahara Ocidental e da Líbia, e no acompanhamento do primeiro conflito clássico inter-estadual em África, a guerra entre a Etiópia e a Eritreia.

Outra zona do mundo que continua a merecer hoje em dia a atenção da comunidade internacional, e que ocupou grande parte da nossa atenção enquanto membros não permanentes do Conselho de Segurança em 1997-98, foi a ex-Jugoslávia. A gestão das várias operações de paz que ali tiveram lugar - SFOR e UNMIBH (Bósnia-Herzegovina), UNPREDEP (Macedónia), UNTAES (Eslavónia Oriental, Croácia) e UNMOP (Península de Prevlaka, entre a República Federal da Jugoslávia e a Croácia) - foi paralela à participação de tropas portuguesas no terreno, criando sinergias extremamente úteis em termos de cruzamento de informação político-diplomática e militar. A Representação Permanente de Portugal junto das Nações Unidas serviu durante o referido período de tempo, como um centro privilegiado de canalização de todos os dados que pudessem vir a ter uma implicação prática no teatro das operações. No Conselho de Segurança, coube-nos liderar o processo de adopção de declarações e de resoluções daquele órgão. Esta atitude correspondeu a um pedido de vários membros permanentes e não permanentes, não podendo ser desligada do facto de Portugal ser Estado parte da NATO e membro do Comité Coordenador e Consultivo do Grupo de Contacto em Nova Iorque, mais conhecido pelo acrónimo CCP. Uma última referência para o tratamento da questão Kosovo no sistema das Nações Unidas e, em particular, no Conselho de Segurança. O papel de liderança assumido pela NATO relegou o Conselho para um plano secundário, incapaz como foi de gerar um consenso imprescindível à sua efectiva capacidade de decisão. Em causa esteve a ameaça de veto da Federação Russa face a um eventual uso da força contra

a Sérvia. Tal como aconteceu na mesma época com a questão do Iraque, a falta de eficácia do Conselho e a sua incapacidade de agir foram determinadas, exclusivamente, pela ausência de entendimento entre os “aristocratas” do veto. O que não impediu que os Estados Unidos (e apoiantes) recorressem, em ambos os casos, embora em escala e com fundamentação legal diversa, ao uso da força.

No decurso da nossa presidência do Conselho de Segurança apresentámos a proposta de organizar uma sessão formal sobre a Bósnia Herzegovina, que acabou por ser reduzida a consultas informais. Foi a última presença de Carl Bildt no Conselho de Segurança, criando alguma expectativa, e marcando um interesse renovado pela situação nos Balcãs. Destaco ainda que, na qualidade de Presidente do Conselho de Segurança, tive a oportunidade de receber e discutir com Ibrahim Rugova, com vista a reduzir os perigos da escalada de violência no Kosovo.

Não querendo ser exaustivo em relação à (sempre) extensa agenda do Conselho de Segurança das Nações Unidas, não posso deixar de fazer uma última referência ao conflito, ainda hoje potencial, entre duas potências nucleares asiáticas, a Índia e o Paquistão. Na qualidade de Presidente daquele órgão, fui chamado a gerir a crise que ocorreu em Junho de 1998 entre os dois países. O Conselho de Segurança tomou, então, uma posição firme em relação às experiências nucleares dos dois países, tendo-se pela primeira vez pronunciado sobre questões ligadas ao desarmamento nuclear no plano internacional. De facto, foram condenados, sem ambiguidades, todos os ensaios nucleares, tendo o Conselho de Segurança instado ainda as partes a aderirem ao “Comprehensive Nuclear Test Ban Treaty”.

No Verão passado reencontrei em Nova Iorque o Embaixador Jamsheed Marker, que foi Representante Especial do Secretário-Geral das Nações Unidas para Timor-Leste. Está a preparar um livro acerca dessa sua experiência ao longo de cerca de três anos (1997-99), que conta publicar na próxima Primavera. É actualmente professor numa Universidade da Florida, onde lecciona a cursos de pós-graduação matérias relativas à diplomacia e às relações internacionais, com especial incidência sobre as Nações Unidas. Falámos um pouco acerca da polémica em torno do multilateralismo, tão em voga nos Estados Unidos (e não só), sobretudo face às posições da Administração Bush. Sublinhou-me o entusiasmo que estas matérias despertam, o interesse com que os alunos seguem as suas aulas e a vivacidade dos debates que completam a formação teórica que procura transmitir. Curioso, perguntei-lhe qual a bibliografia que recomendava aos seus alunos. Respondeu-me que se limitava a indicar duas obras de base: uma sobre as Nações Unidas, sobretudo descritiva do sistema, que dá aos estudantes a preparação de base suficiente para poderem seguir e

tomar posição quanto às grandes questões internacionais; e outra, essa específica, dedicada aos direitos humanos (“Taking Suffering Seriously”). Não sei se a questão de Timor-Leste influenciou Jamsheed Marker... Independentemente disso, é significativo e, no meu ponto de vista, pertinente e de aplaudir, que uma Universidade dê esse relevo àquela matéria. Mas como fazia em relação a outros temas, por exemplo a actuação do Conselho de Segurança? Com alguma surpresa minha, retorquiu que não via necessidade de individualizar obras teóricas de apoio. Limitava-se a aconselhar a leitura regular de certos jornais diários e de algumas revistas internacionais. Concordou comigo que existe, hoje em dia, uma “falta de memória” no plano internacional, que se reflecte por vezes negativamente na acção política e diplomática. Mas considera que a resposta à vontade de conhecimento está ligada à velocidade com que as crises se sucedem, ao lugar que ocupam nos “media” internacionais e às adaptações constantes de que o sistema internacional (a começar pelo Conselho de Segurança) dá mostras para responder às prioridades e urgências do momento. Reflectindo sobre a nossa troca de impressões, creio que a intenção de Marker é procurar, a partir de casos concretos de mais fácil compreensão para os seus estudantes, construir o quadro de princípios que deverá presidir à sua actuação profissional futura. E aí ganha ainda mais evidência a excepção feita aos Direitos do Homem...

O recente debate na Assembleia Geral sobre o relatório do Conselho de Segurança, a que acima já fiz referência, contou com a notável intervenção do Embaixador de Singapura. Não resisto a transcrever uma passagem da sua referência aos membros eleitos e aos P-5, que reavivou a minha própria experiência: “Entrar no Conselho de Segurança, especialmente pela primeira vez, é como saltar subitamente para um comboio em movimento. Apertamo-nos na última carruagem (...) Andamos de carruagem em carruagem tentando perceber como trabalha um dos mais importantes veículos da paz e segurança internacionais. Mas, em dois anos, nunca conseguimos atingir a máquina do comboio. E muito menos ocupar o lugar do maquinista (...) Quando os dois anos acabam, somos atirados do comboio em movimento (...) Não estamos a revelar quaisquer segredos se dissermos que os principais destinos deste comboio são estabelecidos pelos P-5”. Os anos parece não terem passado...

Mas será que o Conselho só é estável em matéria de defesa dos privilégios dos poderosos? Apesar das suas fraquezas e da necessidade de reformas, seria injusto afirmá-lo. Como tenho repetido publicamente, considero que as Nações Unidas em geral, incluindo o próprio Conselho de Segurança, responderam positivamente a muitos dos ideais que presidiram à sua instituição: o direito à vida (e a uma vida melhor), à liberdade, à autodeterminação e independência, ao acesso às riquezas e às transacções comerciais, em

suma, a uma democratização da ordem mundial e mesmo a uma melhor segurança individual e colectiva. O que resta é, ainda, um longo caminho a percorrer para fazer face aos problemas que persistem: da pobreza crónica à intolerância, da disseminação de doenças à degradação ambiental, da proliferação das drogas aos tráficos ilícitos de armas, das violações de direitos básicos ao terrorismo internacional. Fazer face a esses e outros flagelos mundiais obriga-nos a elevar o projecto de cooperação multilateral a novos níveis. Por isso subscrevo a convicção de Kofi Annan de que as Nações Unidas, com a legitimidade e o alcance global de que gozam, estão numa posição única para ajudar os decisores mundiais a enfrentarem os desafios que se lhes deparam de uma forma abrangente e integrada.

Recordo, com o maior apreço, a delegação que me acompanhou nos trabalhos do Conselho de Segurança no biénio de 1997-98: José Tadeu Soares, Ana Gomes, Nuno Brito, António Ricoca Freire, João Madureira, António Melo, Maria Amélia Paiva, Fernando Andresen Guimarães, António Gamito, Paula Escarameia, Rui Vinhas, Regina Emerson e José Alberto de Sousa.