

**Portugal e as Nações Unidas:
O papel do Conselho de Segurança na Política Externa Portuguesa**

Joana Raquel Calado Mendes

**Dissertação de Mestrado em Ciência Política e Relações Internacionais,
na variante de especialização em Estudos Políticos de Área**

Outubro, 2012

Dissertação apresentada para cumprimento dos requisitos necessários à obtenção do grau de Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais – especialização em Estudos Políticos de Área, realizada sob a orientação científica do Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira e co-orientação do Professor Doutor Daniel Marcos.

“Everything will be alright – you know when?

When people, just people, stop thinking of the United Nations as a weird Picasso
abstraction and see it as a drawing they made themselves”.

Dag Hammarskjöld, 1955.

AGRADECIMENTOS

A realização desta investigação não foi um trabalho individual; foi o culminar da colaboração de todos aqueles que, no seu momento e ao longo do meu percurso, souberam cativar e apoiar e às quais gostaria de agradecer.

À minha família, por me aliciarem a saber sempre mais e a conhecer o mundo para além do horizonte. Pela paciência e incentivo nestes meses de inquietação.

Ao Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira, pela pronta disponibilidade em me orientar no desenvolvimento desta dissertação. Por acreditar ser possível a realização deste trabalho e pelo estímulo constante.

Ao Professor Doutor Daniel Marcos, pelas orientações iniciais, tão importantes para o desenrolar deste projecto.

A todos aqueles com que me cruzei no Instituto Português de Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, pela simpatia com que me acolheram e pelas palavras de encorajamento, mesmo nos momentos de maior desânimo da minha parte.

A todos os meus amigos, que me souberam alegrar nos momentos de maior desalento, em especial ao António Frazão, por toda a ajuda nas leituras e sugestões para um trabalho bem-sucedido.

Por último, mas tão ou mais importante, ao Pedro, o carinho e a compreensão, o apoio inestimável ao longo desta jornada, o sorriso fácil que me permitiu acreditar e nunca desistir. Porque as coisas boas crescem.

PORTUGAL E AS NAÇÕES UNIDAS:

O LUGAR DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

JOANA RAQUEL CALADO MENDES

RESUMO

PALAVRAS-CHAVE: Portugal, Conselho de Segurança, Nações Unidas, Institucionalismo, *helpful fixer*, média potência.

O aumento do número de instituições no sistema internacional, desde o final da Segunda Guerra Mundial, deve-se a um reconhecimento generalizado da sua capacidade para resolver as questões mais prementes nas Relações Internacionais. Neste sentido, a participação nas Nações Unidas, e mais especificamente, no Conselho de Segurança mostra-se uma oportunidade única para Estados mais pequenos, tradicionalmente sem relevo nas questões multilaterais, de poderem desenvolver práticas internacionais e defenderem e promoverem os seus interesses nacionais. Considerando que as principais áreas de interesse da política externa portuguesa do Estado Novo e do Estado Democrático se mantiveram estáveis, com algumas mudanças quanto às principais prioridades; reconhece-se a aposta crescente, no pós-25 de Abril de 1974, da participação nacional nas organizações internacionais, como as Nações Unidas. A actual participação de Portugal no Conselho de Segurança, a terceira desde a instauração do regime democrático no país, reflecte esta tendência.

Tendo por base a teoria institucionalista, a investigação procura compreender o papel do Conselho de Segurança nas opções de política externa portuguesa pós-25 de Abril, recorrendo-se a uma análise comparativa das três presenças no órgão centrada nas opções de política externa definidas no Programa dos Governos Constitucionais, no processo de candidatura ao Conselho de Segurança e na participação efectiva no órgão. Por se considerar que a relação entre Portugal e as Nações Unidas no período democrático é visivelmente diferente da estabelecida no período autoritário, também se procura compreender o relacionamento do país com a organização nesse período. Assim, o estudo procura mostrar a importância do Conselho de Segurança, em particular, e das Nações Unidas, no geral, para a política externa portuguesa, possibilitando a atribuição de um novo papel internacional para Portugal enquanto *helpful fixer*, e a evolução de um pequeno Estado para uma média potência.

PORTUGAL E AS NAÇÕES UNIDAS:

O LUGAR DO CONSELHO DE SEGURANÇA NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

JOANA RAQUEL CALADO MENDES

ABSTRACT

KEYWORDS: Portugal, Security Council, United Nations, Institutionalism, helpful fixer, middle power

The increase number of institutions in the international system since the end of World War II is due to a general recognition of its ability to solve the most pressing issues in international relations. In this sense, the participation in the United Nations, more specifically, in the Security Council proves to be a unique opportunity for smaller states, traditionally without significance on multilateral issues, to develop international practices and to defend and promote their national interests. Regarding that the major preferences of Portuguese foreign policy of *Estado Novo* and *Estado Democrático* have remained stable, with some variations on main priorities, it recognizes the increasing interest of a national involvement in international organizations like the United Nations since April 25th 1974. The present Portuguese participation in the Security Council, the third since the implementation of democratic regime in the country, reflects this trend.

Based on the institutional theory, the research seeks to understand the role of the Security Council in Portuguese foreign policy options since April 25th, resorting to a comparative analysis of the three participations in the body, centered on foreign policy options set out in government programs, the application process to the Security Council and participation in the body. Since the relationship between Portugal and the United Nations in the democratic period is noticeably different from that stated at the authoritarian period, it also seeks to understand the country's relationship with the organization during that period. Thus, the study aims to show the importance of Security Council, in particular, and the United Nations, in general, in Portuguese foreign policy, allowing the assignment of a new international role for Portugal as helpful fixer, and his evolution from a small state to a middle power.

ÍNDICE

INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO	9
1.1. O INSTITUCIONALISMO E O SISTEMA INTERNACIONAL	10
1.2. A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES	14
1.3. A ANÁLISE EM POLÍTICA EXTERNA	17
1.4. A POLÍTICA EXTERNA EM PORTUGAL.....	20
CAPÍTULO II – PORTUGAL NAS NAÇÕES UNIDAS: DA ADESÃO AO FIM DO ESTADO NOVO	23
2.1. DA PRIMEIRA TENTATIVA À ADMISSÃO NA ONU	25
2.2. CONSEQUÊNCIAS DA ADMISSÃO	32
2.2.1 <i>A Questão de Goa</i>	33
2.2.2 <i>A Questão Colonial</i>	38
2.3. A PRIMEIRA CANDIDATURA AO CONSELHO DE SEGURANÇA	50
CAPÍTULO III – PORTUGAL NAS NAÇÕES UNIDAS: DINÂMICA DAS RELAÇÕES PORTUGAL-CONSELHO DE SEGURANÇA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO	57
3.1. A PRIMEIRA PARTICIPAÇÃO (BIÉNIO 1979-1980)	58
3.1.1 <i>As opções de Política Externa</i>	59
3.1.2 <i>Da Candidatura à Eleição</i>	62
3.1.3 <i>A Relação com o Conselho</i>	70
3.2. A SEGUNDA PARTICIPAÇÃO (BIÉNIO 1997-1998)	78
3.2.1 <i>As opções de Política Externa</i>	79
3.2.1 <i>Da Candidatura à Eleição</i>	82
3.2.2 <i>A Relação com o Conselho</i>	90
3.3. A TERCEIRA PARTICIPAÇÃO – O ANO DE 2011	104
3.3.1 <i>As opções de Política Externa</i>	105
3.3.1 <i>Da Candidatura à Eleição</i>	108
3.3.2 <i>A Relação com o Conselho</i>	117
CONCLUSÃO	125
REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	129
ANEXOS	i
ANEXO I: SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS	ii
ANEXO II: PROCESSO DE ADMISSÃO DE PORTUGAL ÀS NAÇÕES UNIDAS.....	iii
ANEXO III: PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NO CONSELHO DE SEGURANÇA	vii

LISTA DE ABREVIATURAS

AGNU – Assembleia-Geral das Nações Unidas

AIEA - Agência Internacional de Energia Atómica

AMISON - Missão da União Africana para a Somália

BENELUX - Bélgica, Holanda e Luxemburgo

CDH - Comissão de Direitos Humanos

CECA - Comunidade Europeia do Carvão e do Aço

CEE – Comunidade Económica Europeia

CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa

CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas

DH – Direitos Humanos

EFTA - Associação Europeia de Comércio Livre

EUA – Estados Unidos da América

EULEX - Missão de Justiça da UE no Kosovo

G4 – Aliança entre Alemanha, Brasil, Índia e Japão

G8 – Grupo de países mais industrializado e desenvolvidos economicamente do mundo

IBAS - Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul

MNE – Ministério dos Negócios Estrangeiros

MONUA - Missão de Observação das Nações Unidas em Angola

NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte

ODM - Objectivos de Desenvolvimento do Milénio

OECE – Organização Europeia de Cooperação Económica

OIM - Organização Internacional para as Migrações

ONG – Organizações Não-Governamentais

ONU – Organização das Nações Unidas

OSCE - Organização para a Segurança e Cooperação na Europa

PALOP – Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa

RFA – República Federal Alemã

RI – Relações Internacionais

RU – Reino Unido

SdN – Sociedade das Nações

SGNU – Secretário-Geral das Nações Unidas

TIJ - Tribunal Internacional de Justiça

UE – União Europeia

UNAMA - Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão

UNAVEM - Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola

UNIFIL - Força Interina das Nações Unidas no Líbano

UNISFA - Força das Nações Unidas de Segurança Provisória para Abyei

UNITA - União Nacional para a Independência Total de Angola

UNMIK - Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo

UNSCOM - Comissão Especial das Nações Unidas

URSS - União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

INTRODUÇÃO

A presente dissertação tem por objectivo avaliar de que forma a participação portuguesa no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) constitui uma mais-valia para a política externa nacional e conseqüente projecção de Portugal no sistema internacional. A escolha deste tema deve-se, por um lado, à composição única que o órgão tem, sendo o mais ambicioso de toda a Organização das Nações Unidas (ONU), criado especificamente para a manutenção da paz e da segurança internacionais. E, por outro, ao facto de se verificar um maior interesse por parte do Estado português, desde a instauração do regime democrático no país, em assegurar periodicamente uma participação nele. Desde 1974, Portugal esteve por três vezes presente no CSNU (1979-1980, 1997-1998 e 2011-2012), garantindo uma certa regularidade no mesmo.

O número reduzido de trabalhos que analisam a participação de Portugal nas organizações multilaterais não se encontra em proporção com o papel, cada vez mais relevante, que estas ocupam no sistema internacional. Além disso, a literatura existente, pouco desenvolvida, tem-se debruçado essencialmente no período do Estado Novo. Exemplo disso são os trabalhos desenvolvidos por A. E. Duarte Silva, Calvet de Magalhães e Fernando Martins, que fazem uma leitura da participação de Portugal nas Nações Unidas tendo como pano de fundo a questão colonial e a forma como esta condicionava a relação entre o país e a organização. A transição para a democracia não alterou as principais áreas de interesse da política externa nacional, já conhecidas do período do Estado Novo: a aliança atlântica, a opção europeia e as colónias¹. O que muda são as prioridades dadas às opções em cada período. Durante o

¹ A Aliança Atlântica é entendida no contexto da relação preferencial bilateral, primeiro com o Reino Unido (RU) e, a partir de 1945, com os Estados Unidos da América (EUA); e, também com a adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Por sua vez, a opção europeia, durante o Estado Novo, compreende-se no quadro de uma abertura à Europa, através da integração na Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), em 1948, e na Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA), em 1960; e não de uma verdadeira opção europeia, que Salazar repudiava, por considerar que o projecto europeu poderia prejudicar o regime político por ele criado. Esta só se torna possível com a transição para a democracia, culminando com a adesão às Comunidades Europeias, em 1986. Por fim, a opção colonial, entendida inicialmente no quadro da manutenção dos territórios ultramarinos face aos

Estado Novo, verifica-se a primazia pela opção colonial. Daniel Marcos (2010) explica que as relações externas de Portugal assentavam, em primeiro lugar, na necessidade de conter as ambições expansionistas das outras potências coloniais e, mais tarde, em reprimir as aspirações independentistas dos territórios ultramarinos. A relação com a ONU, neste período, cingia-se à defesa da soberania colonial e à tentativa de evitar um isolamento internacional que poderia condicionar as aspirações portuguesas. Com o 25 de Abril de 1974, foi a opção europeia a prioridade escolhida pelo regime democrático. Para Nuno Severiano Teixeira (2010), ultrapassadas as resistências antieuropeias, a opção africana e, já no período revolucionário, a tentação terceiro-mundiasta; Portugal assumiu, claramente, a partir de 1976, a «opção europeia». Com a integração na Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1986, e a consolidação democrática, Portugal pôde começar a envolver-se noutras áreas importantes para a projecção internacional. A opção pelas Nações Unidas constituiu um elemento fundamental para o reconhecimento da capacidade portuguesa de envolvimento nas questões internacionais, permitindo o seu desenvolvimento enquanto um *helpful fixer*² do sistema internacional.

Assim, a opção pela utilização da teoria institucionalista como abordagem teórica principal que sustenta esta dissertação ocorre por duas razões concretas. Em primeiro lugar, pelo reconhecimento da importância das instituições no sistema internacional actual, capazes de constranger as actividades dos Estados e outros actores internacionais, garantido uma razoável coexistência pacífica entre estes e favorecendo a cooperação. Em segundo lugar, pelo facto de o institucionalismo, aceitando que prevalecem as relações interestatais, considerar que aspectos de natureza mais subjectiva (como os valores, as ideias, entre outros) têm igual importância, quer ao nível da tomada de decisão dentro dos Estados, como nas instituições. Não ignorando a existência de outras teorias, que em determinadas situações complementam ou propõem alternativas de compreensão; o

movimentos de autodeterminação; e, já no Estado democrático, com a criação, em 1996, da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

² O termo *helpful fixer* é caracterizador das médias potências, aqueles cuja diplomacia assenta na mediação internacional, no contributo para as forças de manutenção da paz, e, na procura de consensos no seio das organizações internacionais, entre outros comportamentos cooperantes (Neack, 2008).

institucionalismo é pluralista o suficiente para nos permitir compreender o comportamento dos Estados relativamente ao ambiente internacional (o sistema), bem como perceber que condicionantes internas (ou domésticas) afectam a sua política externa.

Porém, reconhece-se uma maior predisposição da teoria para centrar a sua análise ao nível do sistema internacional. Assim, sendo o objecto de estudo a política externa de um determinado Estado – Portugal –, a análise centrada exclusivamente na estrutura do sistema internacional não satisfaz as explicações sobre os objectivos e estratégias nacionais adoptados, sendo necessário compreender a influência dos factores internos. Neste sentido, fica claro que a abordagem institucionalista não esgota toda e qualquer análise da política externa, sendo do interesse desta dissertação, complementá-la com os modelos teóricos de tomada de decisão. A análise da política externa portuguesa tem-se caracterizado pela forma como é condicionada pelo sistema internacional, verificando-se a supremacia desta visão por oposição àquela que considera o regime político interno como mais determinante. Medeiros Ferreira (2006) considera que a política externa portuguesa é mais dependente do sistema internacional do que das características do regime político interno. Esta dissertação busca demonstrar que existem condicionantes promovidas internamente que procuram contrariar a dependência externa que parece evidente, reconhecendo, assim, a existência de uma interdependência entre as duas visões. As mudanças ao nível do sistema internacional e as mudanças no regime interno não alteraram as principais áreas de interesse da política externa portuguesa; permitiram a redefinição das prioridades. Admitindo que as principais opções de política externa se mantêm estáveis com a transição de um período para outro; importa compreender a mudança de comportamento quanto às Nações Unidas. Por isso, um entendimento dos contornos da prioridade atribuída por Portugal, na definição da sua política externa, à relação com as organizações multilaterais, tanto no regime do Estado Novo como no regime Democrático; mostra-se fundamental.

Por conseguinte, para responder à pergunta de partida: qual a importância que o CSNU, órgão mais ambicioso da ONU, tem para a política externa portuguesa pós-25

de Abril de 1974; procurar-se-á demonstrar como a opção pelo órgão permaneceu uma constante da política externa nacional, independentemente da natureza dos diferentes Governos, buscando assegurar, aproximadamente, uma participação por década, reconhecendo-se para tal, a dimensão de Portugal no sistema internacional. O argumento desta dissertação passa assim, pela afirmação da importância das instituições para o sistema internacional no geral e, em particular, do Conselho de Segurança para a política externa portuguesa, representando uma oportunidade única para Estados mais pequenos, tradicionalmente sem relevo nas questões multilaterais, poderem desenvolver práticas internacionais e defenderem e promoverem os seus interesses nacionais. Este argumento é passível de verificação através dos esforços desenvolvidos a nível nacional para assegurar uma regular presença neste órgão, além do trabalho desenvolvido durante os mandatos.

A delimitação temporal da dissertação inicia-se com a transição democrática e estende-se a 2011, altura em que decorre o primeiro ano do terceiro mandato de Portugal como membro não-permanente do CSNU. A preferência por terminar o estudo em Dezembro de 2011 prende-se com a necessidade de garantir um espaço temporal entre o tema de investigação e a análise em si mesma, possibilitando a utilização das fontes necessárias para uma observação crítica. Esta delimitação procura integrar o período que antecedeu cada mandato, fazendo uma análise compreensiva das três campanhas e das respectivas participações, comparando-as quanto ao conteúdo, sem descurar o contexto interno e internacional em que ocorreram. Neste sentido, a análise dos programas dos Governos responsáveis pelo anúncio e execução das candidaturas, e ainda, daqueles que criaram as condições para a prossecução desta política, é essencial. Embora o estudo procure retratar o período 1974-2011, é preciso contemplar o período que decorreu da entrada de Portugal nas Nações Unidas até ao final do Estado Novo, por se considerar de grande relevo para a compreensão da histórica dependência nacional face ao sistema internacional. O impacto, no país, do espírito anticolonialista dominante na ONU e, mais tarde, do isolamento de que foi alvo, constitui um aspecto essencial do regime autoritário; contrário à estratégia

nacional do Portugal democrático, de envolvimento e participação nas mais variadas organizações multilaterais.

Tendo presente a proposta de investigação apresentada, a bibliografia utilizada centrou-se em fontes primárias e secundárias, e bibliografia crítica. Para a compreensão da teoria que sustenta esta dissertação, base do primeiro capítulo, recorreu-se exclusivamente a bibliografia crítica, artigos e livros de Relações Internacionais que se debruçam sobre o Institucionalismo e a formulação da Política Externa.

Relativamente ao segundo capítulo, recorreu-se aos três tipos de fontes. Enquanto as fontes secundárias e a bibliografia crítica procuraram contextualizar o papel das Nações Unidas no sistema internacional e a relação de Portugal com a organização durante o Estado Novo; as fontes primárias procuraram recolher posições oficiais face à evolução da relação com a ONU. O recurso aos debates da Assembleia Nacional foi essencial, na medida em que permitiu recolher informação primordial sobre a posição do Governo face às Nações Unidas e, ainda, os principais objectivos da política externa do regime autoritário. Do mesmo modo, recorreu-se à informação disponibilizada no arquivo histórico-diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) para combater uma lacuna existente quanto ao processo de candidatura ao CSNU para o biénio 1961-1962. Embora o seu recurso esteja limitado às duas primeiras candidaturas ao CSNU (1961-1962; 1979-1980), não abrangendo toda a investigação, decidiu-se tirar proveito da mesma na medida em que permitiu o conhecimento mais aprofundado de dois pontos importantes do relacionamento de Portugal com a ONU, abrindo caminho para futuros trabalhos. As fontes secundárias utilizadas incidiram na recolha de informação das compilações feitas pela ONU – *Reportoire of the Practice of the Security Council*; enquanto a bibliografia crítica se baseou em artigos e livros que abordam esta temática.

No terceiro e último capítulo, no qual se procurou analisar a dinâmica das relações entre Portugal e o Conselho de Segurança, no período democrático, voltou a utilizar-se os três tipos de fontes. Relativamente às fontes primárias, recorreu-se, uma

vez mais, ao arquivo do MNE para, como já aqui referido, responder a uma falha de informação sobre a candidatura ao CSNU no biénio 1979-1980. Por oposição às candidaturas seguintes, alvo de alguns estudos; a primeira participação no órgão nunca foi alvo de investigação profunda. Foi ainda possível a utilização dos debates da Assembleia da República, dos Programas de Governo, dos discursos proferidos por ocasião da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) e, também, dos discursos publicados das sessões formais do Conselho de Segurança, ao longo da participação portuguesa no órgão. As fontes secundárias incidiram na informação recolhida nos principais organismos, como a página *web* do Governo de Portugal, da Missão Permanente de Portugal na ONU e, ainda, do *Security Council Report*. Por sua vez, a bibliografia crítica centrou-se em artigos de alguns dos principais intervenientes e outros, que se debruçam sobre o tema.

A estrutura desta dissertação divide-se em duas partes. A primeira, composta por um capítulo teórico que se ocupa do enquadramento da teoria institucionalista e da análise em política externa, procurando explicar os seus principais elementos caracterizadores. A opção por esta delimitação tem como propósito lançar as bases para a compreensão da importância das Nações Unidas para o sistema internacional e da forma como é entendida pela política externa portuguesa.

Uma segunda parte, composta por dois capítulos de natureza histórica, permite traçar as principais linhas de política externa de Portugal para a organização, no período do Estado Novo e no período democrático. Para a distinção entre os dois capítulos, utilizou-se o critério cronológico de mudança dos regimes que corresponde, igualmente, a uma alteração das prioridades quanto à opção estabelecida pela política externa, de envolvimento nas organizações multilaterais. Assim, o segundo capítulo centra-se na análise histórica das relações entre Portugal e a ONU desde a admissão à transição para a democracia, focando algumas das principais consequências do envolvimento internacional para a política externa nacional, como a perda do Estado Português da Índia, a luta pela manutenção das colónias africanas e, ainda, o fracasso da primeira tentativa de participação no CSNU, em 1961-1962. Neste capítulo

pretende-se mostrar a dependência nacional face ao exterior; como o regime autoritário português foi condicionado pela política anticolonialista das Nações Unidas, com a aplicação, a partir da década de 1960, de um elevado número de resoluções condenatórias da política desenvolvida por Salazar, isolando-o internacionalmente.

Por fim, o terceiro capítulo procura analisar a relação de Portugal com o Conselho de Segurança, no período democrático, através da dinâmica das participações no órgão. A abordagem comparativa, que se realizará neste capítulo, mostra-se vital para a compreensão da mudança na relação entre Portugal e a ONU a partir de 1974 e, por conseguinte, do lugar que o CSNU tem vindo a ocupar nas opções de política externa nacional. Enquanto média potência, o Estado português reconhece que a participação no principal órgão internacional permite a defesa e a promoção dos interesses nacionais e o reconhecimento da capacidade de envolvimento nas principais questões multilaterais.

O modelo de análise do estudo será maioritariamente compreensivo, procurando interpretar a política externa portuguesa no âmbito das participações no Conselho de Segurança. Na análise da participação no órgão considerou-se importante a definição de uma metodologia comum. Assim, para cada um dos três períodos, é feita a análise dos Programas de Governo sobre o tópico da política externa; a análise do processo de candidatura e da estratégia nacional que está na base de cada campanha; e, por fim, a análise da participação efectiva no CSNU. Este estudo procura tirar ilações sobre de que forma o assento no Conselho de Segurança permite uma maior projecção de Portugal no sistema internacional. O objectivo não é o de fazer uma análise exaustiva de cada tema tratado no órgão, mas antes, compreender quais as principais preocupações para a política externa nacional, e quais as principais linhas seguidas pela representação portuguesa.

Assim, também na análise dos temas desenvolvidos no CSNU, durante a participação de Portugal, optou-se pela definição de uma metodologia comum que considerasse algumas variáveis que, no seu conjunto, definem a amostra a estudar: a análise exclusiva das sessões formais; a quantidade de sessões em que se expressa a

opinião nacional; o tipo de informação que se pretende obter – contributo activo para o debate e não mera expressão de opinião; e os principais temas de agenda durante a presidência do CSNU. A opção por estas variáveis não é exclusiva, podendo considerar-se outras que em determinada ocasião, por darem resposta a objectivos da política externa portuguesa, mereçam ser alvo de consideração. Deste modo, julga-se possível responder à pergunta de partida apresentada inicialmente por meio do argumento já aqui desenvolvido.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO

O presente capítulo tem como objectivo o enquadramento do objecto de estudo desta investigação de acordo com o modelo institucionalista (também conhecido por institucionalismo neoliberal)³. O propósito desta escolha passa por contextualizar o papel do Estado português face a um órgão específico: o CSNU; e deste modo, perceber qual o seu lugar na política externa nacional. Sendo a política internacional hoje tão institucional como intergovernamental⁴, compete aos Estados uma maior integração nestes organismos por forma a não ficarem “de fora” dos grandes palcos de decisão mundial. Deste modo, torna-se importante compreender o funcionamento da política externa, considerando-se a actividade por excelência dos Estados no seu domínio externo. Assim, a abordagem teórica permitir-nos-á analisar o Estado português no âmbito das suas relações com as organizações internacionais, como a ONU.

O estudo das Relações Internacionais (RI) é composto por uma multiplicidade de teorias que procuram explicar, de forma empírica e normativa, o mundo que nos rodeia. Entre uma abordagem focada no agente, na estrutura ou em ambos, passando para a interpretação da realidade observada como sendo competitiva ou de cooperação, as teorias das RI têm-se desenvolvido, actualizado e substituído para nos ajudar a enquadrar um determinado objecto de estudo.

Importa por isso ter presente que nenhum modelo teórico é o “real” por oposição aos outros que são falsos. O que os modelos mostram são as diferentes perspectivas do observador (Holsti, 1997). Além disso, de acordo com o nível em que os acontecimentos ocorrem, podemos separá-los entre teorias reducionistas ou teorias sistémicas. De acordo com Waltz (1979), as teorias que se concentram em causas ao nível individual ou nacional são consideradas reducionistas; enquanto as

³ Ao longo da dissertação, o termo utilizado será o Institucionalismo, por se considerar mais adequado à interpretação que se pretende fazer do conceito.

⁴ O aumento do número de instituições internacionais, bem como de blocos regionais, entre outros, desde a segunda metade do século XX, reflecte a importância que é hoje atribuída pelos Estados a estes organismos.

teorias que acarretam causas que ocorrem ao nível internacional são consideradas sistémicas. Neack (2008:11) distingue dois níveis de análise – estatal e de sistema⁵. Para a autora, “ao nível estatal, observamos os factores sociais e governamentais que contribuem para a política externa de um determinado Estado”⁶. Por seu turno, as questões sobre o relacionamento entre Estados e entre estes e as organizações internacionais devem ser colocados ao nível do sistema.

“O nível sistémico explora as relações bilaterais (Estado a Estado), as interacções e questões regionais, e as interacções multilaterais entre Estados e as questões globais. Neste nível, considera-se igualmente o papel desempenhado pelas organizações regionais e internacionais e pelos actores não estatais que têm um impacto directo na política externa dos Estados”⁷(Neack, 2008:11).

Reconhecendo-se a complexidade da análise nas RI, importa a definição clara do modelo teórico a utilizar, na medida em que afectará os resultados da investigação. Do mesmo modo, admite-se que este possa ser limitador, por valorizar umas dimensões em detrimento de outras. Ainda assim, é uma limitação necessária para conferir objectividade ao problema.

1.1. O INSTITUCIONALISMO E O SISTEMA INTERNACIONAL

Um dos principais promotores da teoria institucionalista é Robert Keohane, sendo no seu trabalho que melhor se identificam os contornos desta abordagem. A abordagem de Keohane está em oposição directa ao neo-realismo (realismo

⁵ Existem outros autores que se debruçam sobre os níveis de análise. Waltz considera que existem três níveis de análise; Holsti opta por quatro enquanto Rosenau considera existirem cinco níveis de análise, entre outros. A opção pela interpretação de Neack deve-se ao facto de ser esclarecedora e mais simples de compreender.

⁶ Tradução livre da autora. No original: “At the state level, we examine those societal and government factors that contribute to the making of foreign policy in a particular state”.

⁷ Tradução livre da autora. No original: “The system level explores bilateral (state-to-state) relations, regional issues and interactions, and global issues and multilateral interactions between states. At this level, we also consider the role played by regional and international organizations and by nonstate actors [...] that have a direct influence on the foreign policies of states”.

estrutural) que tem Kenneth Waltz como um dos seus principais fundadores⁸. No advento do neo-realismo, Keohane idealizou uma teoria que se situa ao mesmo nível do realismo estrutural de Waltz, ou seja, que considera os Estados como actores unitários e racionais⁹ num sistema internacional anárquico. Ao invés do neo-realismo, a teoria institucionalista considera que as estratégias de cooperação predominam sobre as estratégias de conflito (Coutinho, 2011, Cravinho, 2006).

Na obra *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy* (1984:7), Keohane explica que “impressionados pelas dificuldades de cooperação, os observadores têm comparado a política mundial a um «estado de guerra»”¹⁰, composto por unidades – Estados¹¹ – em competição num ambiente anárquico. Assim, o sistema internacional é anárquico na medida em que não existe uma força superior, um “governo”, capaz de garantir a sobrevivência dos Estados e zelar pelos seus interesses (Keohane, 1984). Por oposição ao realismo clássico, para quem a anarquia é “um estado potencial e permanentemente actualizável de guerra de todos contra todos” (Coutinho, 2011:12); o neo-realismo e o institucionalismo vêem-na apenas como a ausência de um poder internacional superior ao poder dos Estados. Assim, neo-

⁸ Na obra *Theory of International Politics* (1979), Waltz apresenta os pressupostos sobre os quais assenta a teoria neo-realista. O autor oferece uma distinção clara entre a estrutura do sistema internacional e a política interna, considerando que a primeira se encontra organizada pelo princípio da anarquia que pode levar a um estado de potencial conflito (Nogueira e Messari, 2005). Para o neo-realismo, a cooperação não é possível porque os Estados irão sempre procurar alcançar o máximo de poder possível no sistema internacional. Numa lógica de ganhos, os Estados preocupar-se-ão com os ganhos relativos, pois irão querer ganhar sempre mais que o seu adversário. Por oposição a esta ideia, o institucionalismo defende que os Estados irão preocupar-se com os ganhos absolutos, pois num mundo globalizado, não é possível que cada Estado se preocupe com todos os adversários existentes no sistema internacional, acabando por centrar a sua preocupação nas conquistas individuais.

⁹ A racionalidade refere-se à escolha consistente, de maximização das preferências, de acordo com limitações específicas (Neack, 2008).

¹⁰ Tradução livre da autora. No original: “Impressed by the difficulties of cooperation, observers have often compared world politics to a «state of war»”.

¹¹ Os Estados são vistos como centrais nas RI. Tanto as teorias clássicas como aquelas que surgiram nas últimas décadas do século XX, todas se preocupam, em maior ou menor escala, com aquilo que os Estados fazem e a forma como as suas acções afectam o comportamento de outros actores internacionais. No entanto, afirmar que o Estado é um actor central nas RI não significa menosprezar a existência de outros, como as organizações intergovernamentais (UE, ONU, NATO, etc.), as organizações não-governamentais (Amnistia Internacional, Greenpeace, etc.), ou até os grupos de pressão (como o caso do lobby israelita na política americana), entre outros.

realistas e institucionalistas debruçam-se sobre a mesma realidade, embora chegando a conclusões diferentes.

Os institucionalistas preocupam-se essencialmente com os seus ganhos absolutos, sendo indiferentes aos ganhos alcançados por outros (Powel, 1991). Preocupação contrária aos neo-realistas, que defendem que os Estados estão mais interessados nos ganhos relativos do que nos ganhos absolutos. Estas premissas levam a diferentes interpretações sobre o conflito e a cooperação internacional. Para o neo-realismo, quanto mais os Estados se preocupam com os ganhos relativos, maior a vitória de um significa a derrota de outro; dificultando a cooperação entre ambos¹². Assim, o conflito parece ser o único resultado possível. Por outro lado, o modelo institucionalista considera que o desconhecimento relativamente ao futuro leva os Estados a desenvolverem comportamentos cooperantes (Powel, 1991). Nesta perspectiva, a cooperação mútua mantém-se como um resultado de equilíbrio, com uma estratégia de punição em caso de deserção¹³. Os ganhos absolutos são iguais para as duas partes, não havendo perdas relativas.

Indissociável à opção “ganhos relativos” ou “ganhos absolutos” está a ideia do “Estado como actor racional”. A racionalidade permite aos Estados responderem, internacionalmente, de forma ordenada e consistente, “calculando os custos e benefícios de todas as políticas alternativas, a fim de maximizarem a sua utilidade à luz dessas preferências”¹⁴ (Keohane, 1986:11). Os Estados decidem cooperar internacionalmente numa procura de responder aos seus interesses particulares, fazendo-o racionalmente. Para Neack (2008), o modelo racional é entendido, actualmente, apenas como a selecção de entre um conjunto de alternativas, cada uma

¹² Na lógica neo-realista, a relação entre os Estados tem por base um “Jogo de Soma Zero”.

¹³ O problema da cooperação em anarquia é facilmente ilustrado através do “Dilema do Prisioneiro” em que, por meio da aplicação da teoria dos jogos, mostra como dois actores com interesses comuns podem atingir resultados piores se não cooperarem (Nogueira e Messari, 2005).

¹⁴ Tradução livre da autora. No original: “To say that governments act rationally in this sense means that they have consistent, ordered preferences, and that they calculate the costs and benefits of all alternative policies in order to maximize their utility in light both of those preferences and of their perceptions of the nature of reality”.

com um conjunto de consequências. Deste modo, cabe ao actor seleccionar a alternativa cujas consequências prefere.

Para o institucionalismo, embora o Estado seja um actor racional, deve ter em atenção o papel das ideias, sendo importantes para que o sistema internacional se torne mais cooperante. Keohane (2002b) considera que as ideias detêm um papel importante na política internacional. No fundo, é o indivíduo que possui crenças e valores e que, enquanto animal social, deve ser considerado como unidade principal de análise. Pelo contrário, o neo-realismo não se interessa pelas ideias, deixando clara a necessidade de uma teoria que respeitasse a fronteira entre o interno e externo e, portanto, que explicasse a política internacional a partir de uma visão sistémica e não reducionista¹⁵ (Nogueira e Messari, 2005). Deste modo, enquanto o neo-realismo se preocupa exclusivamente com a forma como a estrutura externa/internacional afecta a estrutura interna/doméstica; o institucionalismo reconhece a existência de factores internos que condicionam a estrutura internacional.

Durante o período que ficou conhecido por *détente*¹⁶, o mundo assistiu a um desanuviamento no clima de tensão entre as duas superpotências, os EUA e a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS). A agenda internacional, embora reconhecendo a importância das questões de natureza conflituosa, expande-se, permitindo que as questões sobre a cooperação económica, entre outras, ganhem relevo¹⁷. O objectivo continua a ser o da procura de poder e de projecção internacional; no entanto, os meios para o alcançar mudam. O institucionalismo permite o aumento da interdependência, criando hábitos de cooperação que iriam, de forma gradual, moderar os conflitos que de outra forma levariam à guerra (Richardson, 2008). Além disso, reconhece-se a incapacidade de mesmo os Estados mais poderosos

¹⁵ Waltz considera que as teorias que se concentram em factores individuais ou nacionais são caracterizadas de reducionistas, enquanto as teorias que se concentram em factores ao nível do sistema são caracterizadas de sistémicas. Uma abordagem mais desenvolvida destes conceitos será apresentada no subcapítulo dedicado à política externa.

¹⁶ O termo *détente* surgiu na década de 1970 para explicar o período de diminuição da tensão internacional da guerra fria protagonizado pelos EUA e URSS, permitindo o desenvolvimento de instituições internacionais.

¹⁷ Estas questões compõem o leque do chamado *soft power*, por oposição ao *hard power* que se preocupa maioritariamente com questões de carácter político-securitário.

enfrentarem, unilateralmente, ou com aceitáveis custos e riscos, questões tão variadas como o terrorismo, a imigração, as alterações climáticas ou epidemias (Holsti, 2004).

Deste modo, o que diferencia o neo-realismo do institucionalismo na abordagem ao sistema é que para os primeiros, as instituições têm uma influência mínima no comportamento dos Estados, não garantindo a estabilidade do sistema internacional (Keohane e Martin, 1995); enquanto para os segundos, as instituições facilitam a cooperação entre os Estados, ou seja, permitem o desenvolvimento de interesses comuns, tendo por isso uma função utilitária. Mesmo não reduzindo a anarquia, as instituições podem alterar o ambiente internacional, influenciando as preferências dos Estados. Para Coutinho (2011), as instituições, ao mudarem o contexto no qual os Estados interagem, possibilitam a identificação de interesses comuns, que acabam por conduzir a um comportamento cooperante entre os actores.

1.2. A IMPORTÂNCIA DAS INSTITUIÇÕES

Uma vez entendida a perspectiva anárquica e o papel central dos Estados no sistema internacional, análoga nas duas abordagens, importa compreender de que forma os institucionalistas se destacam dos neo-realistas, atribuindo às instituições internacionais um papel central, permitindo que a natureza das interações internacionais essencialmente conflituosa e a procura de poder sejam substituídas pela cooperação e a paz.

Keohane (2002a) considera que as instituições são fruto de um egoísmo racional, ou seja, surgem das exigências dos actores políticos para satisfazerem os interesses dos Estados. Contudo, estes afirmam que as instituições têm como objectivo gerar interdependência entre os actores, proporcionando uma maior cooperação entre eles. Também Krasner (1999) identifica as instituições como estruturas formais ou informais de regras e normas criadas pelos actores para satisfazerem os seus interesses, gerando interdependência e cooperação entre os mesmos. “Para serem institucionalizadas, [...] as regras devem ser persistentes no tempo, prescrever o comportamento dos actores,

para além de constrangerem as actividades e moldarem expectativas¹⁸” (Keohane, 1988:384). Ao se prolongarem no tempo, as instituições tenderão a incrementar a interdependência entre os Estados, “num vasto conjunto de domínios – da economia ao ambiente” –, contribuindo fortemente para a cooperação entre os mesmos (Coutinho, 2011). É hoje claro o interesse dos actores internacionais em ver algumas das questões mais prementes para o sistema internacional a serem reguladas por instituições como as Nações Unidas. As alterações climáticas e os direitos humanos (DH), entre outras questões, reflectem esta preocupação. Assim, o esforço de procurar fazer deste tema um assunto global, é demonstrativo do reconhecimento por parte dos Estados de que há questões transversais à sua soberania que reflectem a sua interdependência internacional e que constroem as suas actividades.

Ainda assim, os realistas mantêm que as organizações internacionais apenas servem para que os actores internacionais projectem o seu poder. Para eles, os Estados servem-se das instituições para definir uma estratégia que satisfaça os seus próprios interesses (Schweller e Priess, 1997). Todavia, o conjunto de regras que compõem as instituições cria constrangimentos ao comportamento dos Estados, não lhes permitindo actuar de acordo com o seu exclusivo interesse, mas antes procurando satisfazer interesses comuns (Holsti, 2004). No caso do CSNU, os Estados procuram defender e promover os seus interesses nacionais. Contudo, as regras que estão na base da sua actuação exigem o acordo entre as partes, em virtude da utilização do veto pelos membros permanentes. Se por um lado, a concordância entre os membros é imperativa para que haja uma actuação em nome do órgão; a mesma exigência permite a contenção relativamente a intervenções de interesse unilateral ou de um específico grupo de Estados. Deste modo, as instituições exercem uma profunda influência nos actores.

No artigo *A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate* (1997), Schweller e Priess apresentam uma abordagem interessante sobre o papel das Instituições, defendendo que estas são importantes, inclusive para os defensores das

¹⁸ Tradução livre da autora. No original: “To be institutionalized, [...] the rules must be durable, and must prescribe behavioral roles for actors, besides constraining activity and shaping expectations”.

teorias realistas. As instituições são importantes porque mesmo nas interacções mais rudimentares entre Estados é necessário que haja acordo e um entendimento partilhado sobre as regras básicas do “jogo” (Schweller and Priess, 1997). É certo que potências como os EUA exercem uma enorme influência nas instituições internacionais. Mas as políticas adoptadas por essas instituições são diferentes daquelas que os EUA adoptariam unilateralmente, na medida em que estão condicionadas por outros actores¹⁹. Assim, os procedimentos de tomada de decisão e as regras gerais das instituições internacionais importam (Krasner, 1999). Ver as instituições como instrumentos das grandes potências é atribuir-lhes um papel redutor, que em nada coincide com o papel que têm desempenhado ao longo dos anos. Sem lhes estabelecer uma finalidade específica, no seu conjunto, as instituições ajudam a garantir uma razoável coexistência pacífica entre os Estados, afectando as suas políticas.

Ao transpormos estas observações para o estudo de caso desta dissertação, podemos concluir que a lógica institucionalista se encontra presente. Tanto no período que decorre da admissão às Nações Unidas ao fim do Estado Novo, como o período que resulta da transição para a democracia aos dias de hoje; Portugal reconheceu sempre a importância das instituições no sistema internacional. A defesa da soberania colonial era prioritária no regime autoritário, pelo que a participação na ONU evitava o isolamento internacional que poderia ser prejudicial para a prossecução dessa política. Por sua vez, com a transição para a democracia, uma das preocupações do novo regime vai ser a de recuperar a imagem internacional do país e estabelecer uma relação mais apazível com a ONU (Mission of Portugal,s.d.-a). Em simultâneo com o interesse pelo aprofundamento das relações com as instituições internacionais, como a actual União Europeia (UE), a NATO, e a CPLP, por forma a aprofundar a sua inserção no sistema internacional; Portugal também tem procurado desempenhar um papel de excelência na ONU, pretendendo que esta seja um espelho da capacidade nacional de

¹⁹ O conflito na Síria, que se arrasta desde 2011, levou a Casa Branca a pedir a intervenção da ONU em território sírio. A oposição russa, aliada do país, tem adiado a intervenção. Noutras ocasiões, como no Iraque, em 2003, a opção passou por uma intervenção unilateral americana, com apoio do RU. Contudo, esta não é a regra na actuação nas Nações Unidas, havendo tendência para se respeitar as decisões tomadas pelas instituições no seu conjunto.

envolvimento “na gestão das questões multilaterais” e defesa e promoção dos interesses nacionais (Cravinho, 2010:28).

1.3. A ANÁLISE EM POLÍTICA EXTERNA

As teorias das RI ou modelos teóricos que nos permitem compreender o sistema internacional estão intimamente ligadas à análise em política externa. Como referido anteriormente, as teorias dão atenção a diferentes aspectos da realidade, enaltecendo uns e ignorando outros. Assim, a quantidade de níveis de análise irá influenciar os acontecimentos, ou causas a considerar, dependendo se estes ocorrem dentro ou fora das fronteiras dos Estados.

São vários os autores que, como Waltz (1979) consideram que as teorias das RI se devem manter o mais afastadas possível da realidade a estudar, para a melhor a explicar. Assim, deve existir uma distinção entre as teorias que se preocupam com os acontecimentos ao nível da estrutura e as teorias que se preocupam com os acontecimentos ao nível das unidades²⁰. As teorias das RI preocupam-se com os acontecimentos que ocorrem na estrutura do sistema internacional, ou seja, os fenómenos que vão para além das fronteiras dos Estados, compreendendo sempre que possível, uma análise sistémica. Do mesmo modo, à medida que nos aproximamos da realidade a observar, que corresponde ao nível de interacção das unidades, temos necessidade de repensar o nível de análise. A realidade torna-se mais complexa e por isso menos abstracta. Não basta pensar a forma como os fenómenos exteriores às unidades afectam o seu comportamento; é necessário examinar, também, os acontecimentos que ocorrem neste nível.

Considerando-se os Estados como as unidades primárias das RI, entendemos que o estudo do seu comportamento exige uma análise dos elementos que o constituem. Assim, sendo o objecto de estudo a política externa do Estado português,

²⁰ O debate ao nível da política externa centra-se muitas vezes no quadro agente/estrutura ou unidades/sistema. O agente é tido como o actor, aquele capaz da acção; enquanto a estrutura é vista como o ambiente em que os agentes operam (Hill, 2003). Do mesmo modo, as unidades do sistema são vistas como os Estados, embora existam outros actores internacionais; e o sistema é tido como o ambiente de interacção das várias unidades.

a observação deve compreender os factores que a condicionam. De acordo com esta visão, o Institucionalismo – uma concepção teórica maioritariamente sistémica –, compreende que são maioritariamente os acontecimentos ao nível da estrutura que condicionam o comportamento dos Estados e por consequência, a sua política externa. Contudo, ao possuir as bases do Liberalismo, o Institucionalismo reconhece uma análise pluralista que não se deverá centrar unicamente nas características do sistema e na forma como estas influenciam o comportamento dos Estados (Neack, 2008). As causas internas, ao nível das unidades, produzem igualmente consequências internacionais. Assim, a distinção entre as teorias das RI e a análise da política externa prende-se com o facto de as primeiras se preocuparem em compreender os fenómenos que ocorrem na estrutura do sistema internacional; enquanto a segunda se preocupa em conhecer a dimensão internacional mas, também, a dimensão interna das decisões dos Estados – os processos políticos das unidades que constituem o sistema (Holsti, 1997).

Deste modo, a política externa é complexa e disforme. Complexa porque na sua procura de projectar os interesses nacionais para o exterior, necessita considerar uma quantidade de variáveis, como os níveis de análise que a compõem – por exemplo, estatal e internacional²¹ –, e as dimensões que a condicionam – a unidade e o sistema. Disforme, porque ao assumir estas características, não ocorre de forma isolada e simplista, uma vez que cada nível de análise e cada dimensão exerce diferentes tipos de constrangimentos sobre ela (Freire e Vinha, 2011). Portanto, a distinção frequente nas RI entre análise reducionista e análise sistémica está ultrapassada, pois “a política externa implica uma relação bidireccional entre as dimensões interna e externa” (Freire e Vinha, 2011:13). Não é possível pensar a política externa dos Estados sem considerar os factores domésticos e o contexto internacional em que esta ocorre, havendo por isso uma interdependência entre as duas dimensões. Na obra *International Politics - a framework for analysis* (1997), Holsti refere que cada nível de análise contribui, e cada um falha, ao não considerar certos aspectos que devem ser tidos em conta. As características do ambiente externo não são menos importantes

²¹ No caso de Neack. Waltz, por exemplo, identifica como níveis de análise: o individual, o estatal e o sistema. Enquanto Holsti identifica como níveis de análise: individual, estatal, sistémico ou global.

que o ambiente interno dos Estados na definição da política externa, e o nível de análise que se escolhe tem sempre efeitos sobre o resultado de um estudo. “O mundo em que vivemos é demasiado complexo para poder ser reduzido à dimensão de um modelo, por mais sofisticado que seja” (Cravinho, 2006:52).

Seguindo a lógica institucionalista, os Estados têm tendência para agir racionalmente, identificando os seus objectivos e os meios para os alcançar (Holsti, 1997). No entanto, estes não se comportam sempre da mesma maneira. Neack (2008) considera que para além do modelo do actor racional, podemos encontrar o modelo cognitivo e ainda a abordagem *poliheurística*, que procura conciliar as abordagens anteriores, considerando que ambas auxiliam na compreensão da política externa. Enquanto o modelo racional se foca nas preferências do actor e nos resultados a atingir; o modelo cognitivo considera as crenças e traços de cada indivíduo, sendo valorizado o papel do líder²².

Na análise do estudo de caso, é possível pensar a tomada de decisões em política externa no período autoritário como própria do modelo cognitivo. O papel de Salazar sobressai; são as crenças e valores do líder que determinam as opções de política externa. Este modelo considera que a forma como os líderes definem as situações que enfrentam relaciona-se com as suas características pessoais (Neack, 2008, Mintz e DeRouen, 2010). Já o período democrático é caracterizado pelo modelo racional, na medida em que são as prioridades definidas pelo Governo e estabelecidas no seu Programa, que é aprovado na Assembleia, aquelas que serão seguidas pelos responsáveis pela execução da política externa.

Assim, ao estudarmos a política externa portuguesa, devemos ter em conta que a sua análise poderá ser feita tendo por base a estrutura do sistema internacional e as pressões que esta exerce internamente; o ambiente interno e as condições internas que afectam a tomada de decisão – desde as necessidades e valores da população e dos líderes políticos aos comportamentos e acções individuais daqueles que foram

²² Mintz e DeRouen (2010) apresentam alternativas ao modelo racional que têm em conta processos de decisão descentralizados, envolvendo vários actores e agências: o modelo burocrático, o modelo organizacional e o modelo de expectativa (*prospect theory*).

habilitados para tomarem decisões em nome do Estado (Holsti, 1997); ou ambos, numa lógica pluridimensional, reconhecendo a inferência das duas dimensões nas opções de política externa, como o Institucionalismo no permite fazer. Esta será a opção tomada ao longo da dissertação. “Os governos operam em ambientes internos e externos altamente complexos” que fornecem oportunidades e constrangimentos (Holsti, 1997:252). Cabe aos decisores políticos identificar os seus interesses e definir as estratégias para os alcançar – as escolhas de política externa. Estas serão assim influenciadas pelo contexto externo e o ambiente interno.

1.4. A POLÍTICA EXTERNA EM PORTUGAL

A política externa tem sido estudada no campo da ciência política a que chamamos Política Internacional²³, como uma prática associada aos Estados (Neack, 2008). Assim, a política externa pode ser entendida como “a soma das relações externas conduzidas por um actor independente (normalmente o Estado) nas RI”²⁴ (Hill, 2003:3). Também Neack (2008) considera que a política externa é essencialmente um comportamento dos Estados e que importa explorar os factores que levam um determinado Estado a declarar ou a embarcar em determinada política externa. Já Magalhães (2005:22-23) considera que a política externa opõe-se à política interna, e “refere-se à actividade exercida por um Estado no domínio externo, ou seja, para além das suas fronteiras políticas”, correspondendo ao “conjunto das decisões e acções de um Estado em relação ao seu domínio externo”. Assim, também o Estado português, ao identificar os seus interesses internacionais, define as estratégias para os alcançar. Neste contexto, a diplomacia é vista como um dos instrumentos e técnicas de aplicação da política externa dos Estados, preocupando-se em aconselhar, formular e implementar a política externa (Barston, 2006).

Como referido anteriormente, existem factores externos e internos a condicionar a política externa. Permanece uma certa conformidade no que respeita

²³ Campo que compreende as interacções dos diferentes actores.

²⁴ Tradução livre da autora. No original: “The sum of official external relations conducted by an independent actor (usually a state) in international relations”.

aos factores externos, considerando-se a estrutura do sistema, a natureza da economia mundial e as acções de outros Estados; como os principais factores que influenciam e são influenciados pelo ambiente interno. Holsti (1997) identifica como factores internos: as necessidades socioeconómicas e de segurança; características geográficas e topográficas; atributos nacionais; estrutura governativa; opinião pública; burocracia; e ainda, considerações éticas. Por seu lado, Mintz e DeRouen (2010) consideram as condições económicas e a opinião pública como os factores domésticos de maior relevo. Contudo, é na visão de Neack (2008) e de Holsti (1997) sobre a importância do Governo para a definição da política externa que nos centraremos. “As funções do Estado são exercidas pelos chamados órgãos da soberania” (Magalhães, 2005:26). Estes, de acordo com as regras constitucionais do Estado, possuem diversas competências, sendo a política externa uma delas.

Esta investigação distingue o segundo e terceiro capítulos pela mudança dos regimes – Estado Novo e Estado Democrático. Assim, importa ter presente que também a definição e execução da política externa do Estado português é responsabilidade de diferentes órgãos de soberania, quando analisados os dois períodos em questão. Segundo a Constituição de 1933, cabia ao Chefe de Estado representar a Nação e dirigir a política externa do país. Contudo, como se poderá verificar no capítulo seguinte, ao longo do regime autoritário, essa função foi executada principalmente pelo Presidente do Conselho. O papel do Presidente da República e dos restantes órgãos de soberania estava condicionado pela acção de Salazar, até 1968; e por Marcelo Caetano, a partir de então e até ao final do regime.

Por sua vez, a Constituição em vigor desde 1976, estabelece que é o Governo o “órgão de condução da política geral do país e o órgão superior da administração pública” (Assembleia da República, 2008). Assim, a política externa portuguesa no regime democrático é responsabilidade do Governo, sendo função do MNE proceder à sua execução. Deste modo, interessa assinalar que na prática, a política externa portuguesa foi responsabilidade do mesmo órgão de soberania nos dois períodos – o Governo –, embora com diferentes interpretações quanto à sua prioridade. No que diz respeito ao estudo de caso, durante o regime autoritário, a relação com a ONU era

entendida no quadro da manutenção da soberania colonial face às transformações ocorridas no sistema internacional; enquanto no período democrático, a relação procurou aprofundar-se, reflectindo a disponibilidade portuguesa para um maior envolvimento nas questões multilaterais.

“Quando observamos o mundo, fazemo-lo através de um conjunto de lentes. Estas são concepções organizacionais” (Holsti, 1997:5), que nos permitem pensar o sistema internacional como sendo de cooperação ou de conflito, composto por actores que procuram projectar os seus interesses nacionais por via da política externa. Esta não se deverá centrar unicamente nas características do sistema, é fruto da interdependência entre factores domésticos e internacionais. Considerando a existência da ONU como mecanismo internacional essencial que permite a interdependência dos Estados que, na procura de satisfazerem os seus interesses nacionais, desenvolvem comportamentos cooperantes; reconhecemos que Portugal, ao procurar defender e promover os seus interesses nacionais por via da política externa, admite que a existência da ONU constrange as suas actividades e que as transformações internas, como a passagem de um regime autoritário para um regime democrático, influenciam as prioridades internacionais.

CAPÍTULO II – PORTUGAL NAS NAÇÕES UNIDAS: DA ADESÃO AO FIM DO ESTADO NOVO

O segundo capítulo desta dissertação compreende a evolução da relação de Portugal com as Nações Unidas entre 1945 e 1974. Procura-se explicar o complexo processo de admissão à organização, fortemente condicionado por acontecimentos ao nível da estrutura – o início da Guerra Fria, com o desenvolvimento de um sistema internacional bipolar, disputado pelos EUA e URSS. Também se irá destacar duas importantes consequências do envolvimento internacional para a política externa portuguesa: a perda do Estado Português da Índia e a luta pela manutenção das colónias africanas, até final do Estado Novo. Por fim, analisar-se-á o fracasso da primeira candidatura portuguesa a um lugar no CSNU, pelo seu contexto interno e internacional peculiar.

Assinada a 26 de Junho de 1945, após a rendição da Alemanha mas sem o termo do conflito no Pacífico, a Carta das Nações Unidas revela o compromisso de 51 Estados em evitar o flagelo da guerra de vez. Vista inicialmente como uma aliança entre as potências vencedoras – os Aliados (EUA, RU e URSS) – contra os países do Eixo (Alemanha, Itália e Japão), todos os Estados representados na Conferência de São Francisco reconheciam que sem a presença das grandes potências e o acordo entre elas, não se alcançariam resultados reais, como aconteceu com a Sociedade das Nações (SdN) (Baehr e Gordenker, 2005). Assim, um dos objectivos principais da Conferência passava por conseguir equilibrar a soberania nacional com o idealismo internacional, ou seja, procurava conciliar os desequilíbrios ao nível do poder, influência, recursos e compromissos de cada Estado, por forma a garantir o seu interesse em permanecerem na organização. Só deste modo poderia a ONU promover a segurança internacional e a resolução pacífica de conflitos.

De acordo com Hanhimäki (2008), dois aspectos mereceram especial atenção durante a Conferência. Um relacionado com a questão da representação dos Estados,

na qual o poder de veto no CSNU detém um papel importante; e outra relacionada com os Estados coloniais. A Carta oferece poderes superiores – o direito de veto – a cinco dos seus membros fundadores – China, EUA, França, RU e URSS. Este poder permite-lhes evitar decisões contrárias aos seus interesses, tornando-se nos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança. Os Estados menores, procurando contrariar este princípio, pretendiam sair reforçados na AGNU, na qual possuíam – e ainda possuem – o mesmo número de votos – um voto por Estado –, e onde se encontram em maior quantidade. A maior divergência entre pequenos e grandes Estados prendia-se com a resistência por parte dos primeiros em não aceitar a exigência da unanimidade no CSNU entre os cinco membros permanentes para que as decisões fossem aprovadas²⁵ (Baehr e Gordenker, 2005).

Paralelamente, também a questão colonial suscitava o interesse de pequenos e grandes Estados. A Carta de São Francisco distingue entre duas categorias de territórios com diferente tratamento. Por um lado, referia-se aos territórios colocados sob tutela da ONU, e por outro, aos restantes territórios coloniais. Todos os territórios que não estavam sob tutela eram considerados não autónomos. Os Estados que os administravam tinham o dever de lhes garantir alguma autonomia administrativa, sem, no entanto, serem obrigados a dar-lhes a independência *de facto*. Ainda assim, estavam obrigados a prestar informações à AGNU sobre os seus territórios (Baehr e Gordenker, 2005). Esta questão veio a confirmar-se de especial importância para Portugal, sendo central na relação entre o país e a organização desde a admissão até ao final do regime autoritário.

Aprovada em 1945, a Carta entrou em vigor a 24 de Outubro do mesmo ano. Dos 51 Estados fundadores da organização, inclui-se para além das três grandes potências vencedoras da guerra, a França e a China (que com os anteriores detêm o

²⁵ De acordo com o artigo 27.º da Carta, qualquer decisão processual necessita do voto afirmativo de pelo menos nove membros. Para todas as outras questões, é necessário o voto afirmativo de nove membros, incluindo o acordo dos cinco permanentes. O número de votos exigidos aumentou de sete para nove, de acordo com o alargamento do CSNU em 1965 (de onze membros para os actuais quinze). Para um conhecimento mais aprofundado desta temática, ver *Resolução da AGNU para uma representação equitativa no CSNU, A/RES/1991 (XVIII) A*, 17 Dezembro 1963. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/186/66/IMG/NR018666.pdf?OpenElement>

lugar de membros permanentes do CSNU), bem como todos os Estados cujos Governos declararam guerra às potências do Eixo antes de 1 de Março de 1945 e que haviam assinado a Declaração das Nações Unidas a 1 de Janeiro de 1942 (Baehr e Gordenker, 2005). Tendo permanecido neutro durante a Segunda Guerra Mundial, Portugal viu-se arredado da possibilidade de pertencer à nova organização mundial²⁶. Situação vivenciada pela primeira vez, dado que a participação na Primeira Grande Guerra lhe permitiu fazer parte do grupo de países fundadores da extinta SdN.

2.1. DA PRIMEIRA TENTATIVA À ADMISSÃO NA ONU

Portugal tornou-se membro de pleno direito da ONU a 14 de Dezembro de 1955. No entanto, este que poderia ser um simples processo de adesão à organização, comporta dez anos de intensos “confrontos” políticos e diplomáticos, internos e externos. Neste ponto, procurar-se-á compreender as motivações internas e as condicionantes externas que levaram o Estado Novo a solicitar a admissão às Nações Unidas. Além disso, pretende-se perceber as causas que impediram a entrada na organização logo em 1946 e o adiamento da mesma até 1955.

Finda a Segunda Guerra Mundial, as Nações vencedoras procuraram reformular os princípios orientadores da ordem mundial. Os EUA surgem como os “heróis do mundo livre”, sendo obrigados a conjuntamente com o RU, partilhar os louros da vitória com a URSS. Em Portugal, Salazar mostrava suspeição face à nova ordem internacional. A atmosfera mundial confusa dificultava a compreensão sobre que ideias se estava a reconstruir o mundo. De tal modo, era importante mostrar a “imprescindibilidade do Estado Novo na nova ordem internacional” (Pereira, 2005:144). Embora quisesse manter-se afastado de qualquer dependência face ao exterior, Salazar reconhecia que as transformações ao nível do sistema internacional eram importantes para a manutenção do regime internamente.

²⁶ A adesão de Estados neutros à ONU ocorreu num período posterior às primeiras admissões.

Em discurso à Assembleia Nacional, datado de Fevereiro de 1946, o Presidente do Conselho procurou explicar a hesitação quanto à criação de uma nova organização internacional que invocava o modelo democrático como princípio básico, para além dos preceitos anticolonialistas defendidos, que poderiam pôr em causa a política colonial portuguesa (Teixeira, 1985). Assim, a posição interna contrastava com a resposta internacional. Salazar reconhecia que o isolamento relativamente aos destinos do mundo lhe poderia ser prejudicial, principalmente no que dizia respeito à manutenção das suas colónias; mas sabia igualmente, que a aceitação imediata dos princípios internacionais poderia colocar em causa o seu sistema interno.

Tendo sido excluído do grupo de países subscritores da Carta das Nações Unidas, Salazar procurou mostrar, diplomaticamente, o seu desinteresse relativamente à organização. Afirmava que “nesta primeira sessão as Nações Unidas foram ainda apenas a associação dos vencedores, incluindo evidentemente alguns obreiros da última hora” e que necessitaria “começar a abrir as portas e a alargar o seu âmbito não só aos neutros [...], mas aos vencidos de ontem” (Assembleia Nacional, 1946:639). Para o Chefe de Governo e da Diplomacia portuguesa²⁷, “só desta forma poderá [a ONU] aspirar a verdadeira representação mundial, sem exclusivismos injustificados” (Assembleia Nacional, 1946:639). Salazar diria ainda que de acordo com a Constituição nacional, tanto nas suas disposições como no seu espírito, esta autorizava o Estado português a “fazer parte de organizações internacionais que se propõem resolver pacificamente as divergências entre as nações e cooperar com todos para o bem-estar e progresso da humanidade” (Assembleia Nacional, 1946:639). Sem se querer mostrar impaciente, chegando a exibir uma certa indiferença pela organização, Salazar lançava o mote para a candidatura à ONU. Nestas palavras, o Presidente do Conselho dá a entender que tanto a admissão de Portugal como de outros Estados – caso da Espanha, sua eterna aliada – era fundamental para legitimar os princípios definidos pela nova organização mundial. Além disso, explicava que os mecanismos nacionais já se encontravam preparados para uma possível admissão; restava apenas dar início ao processo.

²⁷ Ocupará o cargo de Ministro dos Negócios Estrangeiros até 1947.

No entanto, um ano após a criação da ONU, a Guerra Fria começou a notar-se. Os vencedores estavam divididos, em grande parte porque os motivos para a sua anterior união eram circunstanciais. “Os antagonismos haviam sido momentaneamente dissimulados pelas necessidades da luta contra o inimigo comum” (Rémon, 1994:385), mas as suas diferenças ideológicas e geográficas, acompanhadas pela ambição internacional, acabaram por gerar uma situação bem diferente daquela de 1945.

Nas Nações Unidas, começava a debater-se a correlação de forças entre os Estados, e Estaline olhava com desconfiança a perspectiva de um possível domínio anglo-americano na organização (Pereira, 2005). Importava por isso avaliar com o cuidado necessário as candidaturas que iam chegando, numa tentativa de equilibrar os dois lados da «cortina de ferro»²⁸. A URSS não demonstrava muito interesse por Portugal; a desconfiança face ao regime de Salazar era elevada, favorecida pela relação especial com a Espanha de Franco, alvo de condenação moral por parte do CSNU e de resoluções aprovadas durante a Conferência de São Francisco, que excluía a Espanha bem como os países vencidos da guerra e seus aliados, de uma integração na organização. Também do lado português havia pouca simpatia para com o regime soviético, reconhecendo-se que a possibilidade de veto por parte deste poderia gerar um embaraço político, com fortes críticas internas por parte da oposição²⁹. Ainda em 1946, o Conselho de Segurança decidiu considerar as candidaturas recebidas pela AGNU e pelo Secretário-Geral das Nações Unidas (SGNU) “numa reunião ou reuniões a ter lugar em Agosto de 1946, para o seu propósito específico”³⁰. Receando por um lado, que a integração na ONU obrigasse a uma liberalização do regime e, por outro, que a exclusão o isolasse internacionalmente, Salazar decidiu-se por uma candidatura

²⁸ O termo «cortina de ferro» foi celebrado por Churchill em 1946, num discurso proferido a respeito da divisão Leste-Oeste feita na Europa e controlada, respectivamente, pela URSS e EUA.

²⁹ De acordo com o capítulo IV da Carta das Nações Unidas, a admissão de qualquer Estado à ONU está dependente da decisão da AGNU sob recomendação do CSNU. Para uma maior compreensão desta temática, ver *Charter of the United Nations*, disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/>

³⁰ Tradução livre da autora. No original: “shall be considered by the Security Council at a meeting or meetings to be held in August 1946, for this specific purpose”. Ver Resolução 6 (1946), *Procedure*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/036/69/IMG/NR003669.pdf?OpenElement>

à organização, aproveitando a entrada de outros Estados neutros durante a Segunda Guerra Mundial (Ferreira, 2006). EUA, RU e França apoiavam a entrada de Portugal, chegando mesmo a referir que “um eventual veto soviético acabaria por atingir antes de mais os soviéticos, pondo a nu o desrespeito da URSS pelos princípios fundadores das Nações Unidas” (Pereira, 2005:147). Acreditavam que o auxílio prestado durante o conflito através da utilização da Base das Lajes, bem como aos refugiados da guerra e, ainda, a declaração que apoiava a entrada dos países neutros para as Nações Unidas, seria suficiente para convencer a União Soviética.

Assim, a 1 de Agosto de 1946, Salazar confiou ao Embaixador em Washington, João de Bianchi, “a missão de proceder às *démarches* necessárias junto do [SGNU] para a formalização da candidatura portuguesa”, execução realizada no dia seguinte através de um telegrama que referia o compromisso para com as condições estipuladas pelo artigo 4.º da Carta (Pereira, 2005:149). Internamente, afirmou que a candidatura portuguesa se devia ao “cumprimento de preceitos estipulados pela própria constituição portuguesa, que expressa o dever de cooperação internacional, de dar «execução a princípios essenciais da estrutura jurídica e moral da Nação»” (Pereira, 2005:150). Deste modo, Salazar procurava relativizar a candidatura, dando-lhe apenas a importância necessária para ser bem-sucedida. A participação na ONU não fazia parte das principais áreas de interesse da política externa portuguesa, que se centrava no triângulo Lisboa-Madrid-Londres³¹ (Teixeira, 2008). Contudo, o receio face a um possível isolamento internacional, que poderia prejudicar a estratégia colonial portuguesa, exigia que se aceitasse as novas regras do “jogo”. A integração dos Estados em instituições internacionais constituía uma prática neste período. Além da formação da ONU, com carácter multilateral; deu-se a constituição da NATO, de âmbito securitário; e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), de carácter económico; entre outras. O surgimento de um vasto número de organizações com campos de actuação diversificados correlacionava-se com o reconhecimento de que

³¹ Como referido inicialmente, as principais áreas de interesse da política externa portuguesa foram sempre a aliança atlântica, a opção europeia e a opção colonial, com divergências quanto às prioridades. No âmbito das relações desenvolvidas nesse quadro, o triângulo Lisboa-Madrid-Londres prende-se com uma diplomacia essencialmente bilateral e preferencial com Espanha e o RU (até 1945) e depois os EUA.

regras institucionais que criam interdependência entre os actores, permitem a cooperação entre os membros e evitam os conflitos.

O debate de 29 de Agosto de 1946, durante a 57ª sessão, apreciou o relatório submetido pelo Comité de Admissão de Novos Membros respeitante à admissão de nove Estados: Afeganistão, Albânia, Irlanda, Islândia, Jordânia, Mongólia, Portugal, Suécia e Tailândia. Tendo em consideração os debates sobre cada um dos países mencionados, o órgão recomendou à AGNU a admissão de apenas três candidatos: Afeganistão, Islândia e Suécia³². O Estado Novo ficaria de fora da ONU; e, numa tentativa de diminuir as críticas internas e o possível isolamento internacional, Salazar procurou culpabilizar a URSS.

As oscilações nas relações Leste-Oeste caracterizaram-se por um agravamento no período imediatamente após a criação da ONU, e de um desanuviamento temporário na década de 1950, consequência em parte, da morte de Estaline (Pereira, 2005). Em Portugal, as críticas à inércia da política ocidental face à União Soviética eram várias, em especial ao papel das Nações Unidas que, numa tentativa de «apaciar o Urso dando-lhe mais alguma coisa a comer», acabou por não conseguir fazer imperar os compromissos anteriormente assumidos, falhando na sua tentativa de universalidade³³ (Assembleia Nacional, 1948). Ainda assim, o regime procurou adaptar-se aos novos tempos, desenvolvendo uma política externa que seguisse as orientações saídas da guerra. Reconhecendo que o «centro gravitacional» da política mundial se deslocou da Europa para oeste (tendo o Atlântico como primeiro plano), e com uma primeira exclusão da organização mundial, Salazar procurou valorizar a sua

³² Estes seriam aprovados com 10 votos a favor, nenhum contra e 1 abstenção, da Austrália. Importa referir que neste período o CSNU era constituído por onze membros, tendo o alargamento para quinze membros ocorrido apenas em 1965. Dos restantes Estados analisados, a Albânia, a Jordânia e a Mongólia receberam menos de 7 votos positivos; a Irlanda e Portugal tiveram um voto negativo de um membro permanente, a URSS. A situação da Tailândia seria reavaliada a 12 de Dezembro de 1946, durante a 83ª reunião do CSNU, sob recomendação da AGNU, acabando por ser aceite de forma unânime. Ver Resolução 8 (1946), *Admission of new Members to the UN: Afghanistan, Iceland, Sweden*. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/036/71/IMG/NR003671.pdf?OpenElement>

³³ Entre 1947 e 1949, a crítica ao comunismo soviético e à perplexidade ocidental foi recorrente nas sessões da Assembleia Nacional.

característica atlantista, sem descurar o seu papel enquanto Estado europeu, levando-o a ser um dos membros signatários do Tratado do Atlântico Norte, que criou a organização com o mesmo nome, em 1949. Deste modo, o Presidente do Conselho procurava uma solução à ONU, que evitasse o seu isolamento internacional.

Entre 1946 e 1955, ano da entrada efectiva de Portugal nas Nações Unidas, o órgão debateu por oito vezes a possível admissão do país à organização. Após a 57ª sessão, na qual o Conselho de Segurança falhou pela primeira vez a recomendação nacional à Assembleia-Geral, todos os debates ocorreram a pedido desta e de alguns membros do Conselho de Segurança (United Nations, 1954). Até 1951, o órgão viu-se fortemente condicionado pelo uso do veto americano e soviético. Só uma mudança na Guerra Fria permitiu resolver o bloqueio sobre a admissão de novos Estados à organização. De tal modo, durante a primeira década da ONU apenas nove Estados foram aceites³⁴. A discussão tocante ao equilíbrio entre leste (como a Albânia, Bulgária e Hungria) e ocidente (Espanha, Itália e Portugal) monopolizava os debates sobre a admissão de membros no CSNU. Alguns projectos de resolução chegaram a ser apresentados para a admissão conjunta de um determinado número de Estados que agradassem os dois blocos, mas eram imediatamente retirados. Só em 1949, a União Soviética apresentou uma proposta de resolução que não retira, acabando por ser votada e rejeitada no próprio Conselho de Segurança (United Nations, 1954; United Nations, 1957). Mas ficara lançada a proposta de entrada em bloco de países que satisfizessem ambas as partes. Assim, a partir de 1951-1952, a reconsideração sobre a admissão de Portugal à ONU deixa de ser avaliada individualmente, passando a ponderar-se, simultaneamente, com outros países, sob proposta da URSS. No biénio 1953-1954, o CSNU não discutiu a admissão de novos membros à organização. Tal só voltaria a acontecer em 1955, durante a 705ª sessão de 14 de Dezembro, quando sob nova proposta soviética, o Conselho de Segurança aprovou a admissão em bloco de um conjunto de países³⁵.

³⁴ Afeganistão, Islândia, Suécia e Tailândia (1946); Paquistão e Iémen (1947); Myanmar (1948); Israel (1949) (Hanhimaki, 2008).

³⁵ A 8 de Dezembro de 1955, na sua 552ª sessão, a AGNU solicita que o CSNU reconsidere as candidaturas pendentes até ao momento, resultado da vontade expressa pela Assembleia de que um

O resultado do entendimento entre EUA e URSS no CSNU sobre a adesão de novos membros à ONU foi favorável a Portugal. Este, conjuntamente com outros 15 Estados, conseguiu a recomendação do Conselho de Segurança, necessária para a admissão à organização³⁶. Também na AGNU a votação não poderia ser mais favorável – 56 votos a favor e nenhum contra³⁷. Portugal passava assim a ser um dos 76 Estados-membros da das Nações Unidas.

O processo de candidatura de Portugal à ONU assentava essencialmente na ideia da soberania colonial. Recorrendo ao primeiro capítulo, reconhece-se que o institucionalismo considera que os Estados, procurando satisfazer os seus interesses nacionais, aceitam reunir-se em formações institucionais. Do mesmo modo, admite-se que essa integração é alvo de constrangimentos que levam os actores a cooperar em assuntos que transcendem a sua soberania. Contudo, o pedido de admissão às Nações Unidas era entendido, por Salazar, numa perspectiva realista. De acordo com esta interpretação, os Estados servem-se das instituições para definir uma estratégia que satisfaça os seus próprios interesses. Assim, a ONU não era um fim em si mesmo; mas o meio que permitia dar continuidade à sua principal prioridade de política externa: a manutenção dos territórios coloniais. Sendo crítico da estrutura internacional que se criou no final da Segunda Guerra Mundial, baseada no modelo democrático e que se mostrava favorável a uma autonomia acrescida dos territórios não autónomos; Salazar mostrava-se hesitante quanto a uma integração nas Nações Unidas, não reconhecendo a existência de factores de peso que o levassem a mudar de opinião sobre a organização. A admissão à ONU poderia obrigar a uma liberalização do regime, o que prejudicava o governo e favorecia a oposição interna; mas o isolamento internacional

alargamento de membros da organização permitiria que esta desempenhasse um papel mais activo. Para um conhecimento mais aprofundado do processo de admissão de Portugal à ONU, ver Anexo II.

³⁶ Para um conhecimento mais aprofundado da Sessão do CSNU sobre a admissão de novos membros, ver *Security Council Official Records, S/PV 705*. 705ª Sessão, 14 de Dezembro 1955. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N56/090/33/PDF/N5609033.pdf?OpenElement>

³⁷ Para um conhecimento mais aprofundado da Sessão Plenária da AGNU sobre a admissão de novos membros, ver *General Assembly Official Records, A/PV 555*. 555º Plenário - 10ª Sessão, 14 de Dezembro de 1955. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL5/502/02/PDF/NL550202.pdf?OpenElement>

também poderia condicionar a política colonial portuguesa. Na medida em que as duas opções eram prejudiciais para o regime, foi a análise racional, característica dos Estados, dos custos e benefícios que lhes permite maximizar as suas preferências, que levou Salazar a optar pelo pedido de admissão à organização, na procura de um reconhecimento internacional que lhe assegurasse a soberania sobre os seus territórios não autónomos.

No entanto, como já referido, o conjunto de regras que compõem as instituições cria constrangimentos aos comportamentos dos Estados, não lhes permitindo actuar de acordo com o seu exclusivo interesse. Assim, a perspectiva realista na qual assentava o pedido de Salazar de admissão às Nações Unidas é confrontada com o facto de a participação nas instituições gerar interdependência entre os actores, não sendo favorável ao desenvolvimento de políticas unilaterais. Deste modo, o desconhecimento face às implicações que a adesão à principal organização multilateral teria, em virtude, talvez, de uma comparação com o fracasso da SdN no âmbito da capacidade de impor decisões, levou Salazar a fazer o pedido de admissão, logo em 1946, para integrar a ONU, ignorando as consequências que daí adviriam. Assim, para além de uma política externa multilateral, que a partir de então passou a desenvolver; a consequência mais imediata e relevante da admissão de Portugal na organização seria a questão colonial:

“[P]rimeiro, o embate teórico com o espírito anticolonialista dominante na Assembleia-Geral da ONU; depois, o isolamento e a hostilidade da comunidade internacional face à política colonial portuguesa, que a ONU reflectiu e veiculou até à descolonização portuguesa depois de Abril de 1974” (Teixeira, 2000).

2.2. CONSEQUÊNCIAS DA ADMISSÃO

Se a questão colonial foi o pressuposto mais importante para a admissão de Portugal nas Nações Unidas; facto é que se tornou na sua principal consequência. Esta relaciona-se com dois acontecimentos importantes: o diferendo com a União Indiana sobre a questão de Goa; e a alteração do Acto Colonial e sua inclusão na Constituição. Ambos foram pensados para que a entrada nas Nações Unidas “legalizasse” a

soberania colonial portuguesa; acabando por condicionar a actuação nacional na organização até à transição democrática. Deste modo, a análise deste ponto procura compreender como é que a admissão à ONU, pensada estrategicamente por Portugal, para que não causasse qualquer distúrbio no regime; acabou por ter um resultado diferente do esperado, ditando o início do confronto entre Portugal e as Nações Unidas, que só terminaria em 1974.

2.2.1 A Questão de Goa

O diferendo sobre Goa condicionou a política externa portuguesa desde a constituição da União Indiana em Estado independente, em 1947. Não representando o aspecto mais importante da relação de Portugal com a ONU desde a admissão, influenciou a sua relação com a organização de 1955 até à década de 1960.

O Estado indiano reclamava para si os territórios sob administração estrangeira, afirmando que a sua existência seria uma fonte de conflito “política e económica” (Magalhães, 1996); defendendo que o seu direito aos territórios portugueses se relacionava com factores maioritariamente geográficos. Com a instalação de uma Legação diplomática³⁸ da Índia em Lisboa parecia possível resolver amigavelmente os problemas entre as duas nações. Contudo, o ano de 1954 caracterizou-se pelo agravamento nas relações entre os dois países, que acabou por levar ao encerramento da missão diplomática de Nova Deli (Assembleia Nacional, 1954c, Ferreira, 2006). Salazar reagiria interna e internacionalmente ao início do diferendo. Ao nível doméstico, a reacção do Governo de Lisboa foi a de condenar as pretensões da União Indiana à integração, “debaixo da sua soberania”, do Estado Português da Índia. Internacionalmente, por forma a garantir que estaria capacitado para um eventual conflito, Salazar procurou invocar a declaração Luso-Britânica de 1899 e assim conseguir o apoio inglês no diferendo (Ferreira, 2006). Para o Presidente do Conselho, as declarações públicas do Primeiro-Ministro indiano, Pândita Nehru, reflectiam uma certa incoerência na abordagem à questão, afirmando que Goa constituía uma

³⁸ Termo utilizado maioritariamente até à década de 1960 e que constitui uma representação de categoria inferior a uma Embaixada.

unidade cultural, linguística e racial diferenciada socialmente da União Indiana, pela sua ocidentalização (Assembleia Nacional, 1954b). Assim, a alegação do factor geográfico não poderia, de forma alguma, ser justificativa para a anexação do território, pois se era verdade que o Estado Português da Índia fazia parte do “Indostão”³⁹, muitos outros territórios independentes se situam na mesma zona geográfica e mantinham a sua soberania face à União. De acordo com Salazar:

“A União tem a consciência de haver conquistado no Mundo com o seu pacifismo uma fama útil: ela é o seu bordão, o seu arrismo, a fonte das suas múltiplas intervenções nos negócios alheios e do prestígio dos seus mais altos dirigentes. É-lhe essencial não destruir esse mito, mas também é necessário que esse mito a não estorve nas suas ambições” (Assembleia Nacional, 1954b:17).

A política da «não-violência» - defendida em simultâneo com uma política externa pacifista e neutral – poderia procurar evitar o recurso à guerra, pelo menos declarada a nível governamental; mas compreendia comportamentos que envolviam a ingerência nos assuntos internos de outros Estados. Estes comportamentos prejudicavam o bom desenvolvimento dos territórios portugueses, impedindo o acesso, por território indiano, das forças nacionais e internacionais para a verificação da situação interna e o restabelecimento da ordem, se necessária (Assembleia Nacional, 1954a).

Só a admissão à ONU permitiria que Portugal recorresse ao Tribunal Internacional de Justiça (TIJ)⁴⁰, a fim de ver resolvida, de forma pacífica, o diferendo com o Estado indiano (Magalhães, 1996). Salazar criticava o facto de a União Indiana, enquanto membro das Nações Unidas, “cujos princípios se obrigou a aplicar e a defender”, ter de seguir e respeitar os conceitos e as normas de convivência por ela [as Nações Unidas] definidos (Assembleia Nacional, 1954b:18). Continuava:

“As relações de boa vizinhança consagradas no preâmbulo da Carta das Nações Unidas impõem igualmente à União Indiana, em face de Goa, não só a abstenção dos actos inamigáveis e hostis que ilegitimamente inclui na sua política de «não-

³⁹ O Indostão refere-se ao território do subcontinente indiano. Expressão actualmente pouco utilizada e que se situa no sul da Ásia, englobando a Índia, Paquistão, Bangladesh, Nepal e Butão.

⁴⁰ Um dos seis principais órgãos das Nações Unidas.

violência», mas a prática de actos positivos de convivência e colaboração”
(Assembleia Nacional, 1954b:19).

A pretensão de usurpação dos territórios portugueses em nada se assemelhava à proclamação indiana de «libertadores», defensores da autodeterminação dos povos, como naquela altura se apresentavam.

Com a invasão ainda em 1954 dos territórios de Dadrá e Nagar-Aveli, dependentes da região de Damão, a consciencialização da guerra tornou-se cada vez maior. Em caso de conflito, Portugal desejava o apoio e a solidariedade internacional dos seus aliados e dos organismos internacionais de que fazia parte (Rodrigues, 2002). O argumento utilizado foi sempre o de que Goa e restantes províncias não eram uma colónia portuguesa, faziam parte do seu território ultramarino que se caracterizava por ser multirracial e disperso nos seus territórios, sem pretensões à independência ou anexação a outro Estado independente⁴¹ (Assembleia Nacional, 1954b). A inércia por parte dos seus principais aliados, EUA e RU, que se recusavam a fazer qualquer declaração pública condenando a acção do Governo indiano, levou Portugal, após a admissão à ONU, a retomar a questão de Goa e a solicitar ao TIJ que se debruçasse sobre o assunto.

Em 1957, o TIJ mostra-se competente para julgar o diferendo luso-indiano sobre os territórios de Dadrá e Nagar-Aveli – decisão que acaba por ser favorável à soberania portuguesa, reconhecendo-se o direito de Portugal sobre os dois enclaves⁴². Contudo, o Governo de Nova Deli alegava que “como se tratava do direito de passagem pelo território indiano, a questão era de ordem interna e, portanto, da sua exclusiva competência” (Assembleia Nacional, 1960b:607). Perante esta resposta, a reacção portuguesa revelou-se de grande contestação:

“[P]ara se refazer do prestígio abalado, [a União Indiana] tomou afincadamente na [ONU] a chefia da oposição afro-asiática contra Portugal, na esperança de, multiplicando as dificuldades pelos vários territórios portugueses, sentir maiores

⁴¹ A distinção entre territórios coloniais e ultramarinos acontece em 1951 com a revisão do Acto Colonial. Tal será utilizado pelo Governo de Lisboa como justificação para a manutenção do seu império colonial até ao final do Estado Novo.

⁴² No entanto, a decisão só foi conhecida em 1960.

facilidades para as suas pretensões quanto a Goa” (Assembleia Nacional, 1960a:89).

Consequentemente e sem qualquer aviso prévio, o Governo de Nova Deli decide não respeitar as decisões do TIJ e, em 1961, anexa as províncias de Goa, Damão e Diu, informando o Estado português de que desde 11 de Agosto, os respectivos territórios tinham passado a fazer parte integrante da União Indiana (Magalhães, 1996).

Portugal, que enfrentava no começo da década de 1960 o início do isolamento internacional⁴³, viu a anexação de Goa, Damão e Diu como o princípio do fim do Império (Pereira, 2005). Para o Governo de Lisboa, “a agressão cometida foi uma violação clara dos direitos soberanos de Portugal e da Carta das Nações Unidas”⁴⁴ (United Nations, 1965:197). Após queixa à ONU, relativa à invasão dos territórios pelas forças indianas, o Representante português na organização, Embaixador Vasco Garin, solicitou ao CSNU que obrigasse a Índia a cessar-fogo e a retirar de imediato as suas forças armadas dos territórios portugueses. “Até que o órgão tomasse as devidas medidas, Portugal não tinha outra alternativa senão defender-se da agressão”⁴⁵ (United Nations, 1965:197). Convidados pelo Conselho de Segurança a participar na discussão sobre o diferendo luso-indiano, Portugal e Índia tomam lugar na sessão. Durante a mesma, o representante indiano afirmaria ser contra a qualquer direito português aos territórios de Goa, Damão e Diu na medida em que “parte do território indiano teria sido ilegalmente ocupado por Portugal” e que este não possuía qualquer direito sobre aquele território; além de que “não existe nenhuma fronteira legal entre a Índia e Goa uma vez que Goa era parte integrante da Índia” (United Nations, 1965).

O apelo às Nações Unidas na tentativa de que esta tomasse uma atitude activa contra o Governo de Nova Deli foi condicionada pelo espírito anticolonialista que tomava pulso na organização. Os Estados que se tornavam independentes eram

⁴³ O isolamento internacional que tem início com a perda de Goa levará Salazar a criticar as Nações Unidas, que segundo ele, é incapaz de respeitar a ordem interna dos Estados.

⁴⁴ Tradução livre da autora. No original: “The aggression now committed was a flagrant of the sovereign rights of Portugal and of the Charter of the United Nations”.

⁴⁵ Tradução livre da autora. No original: “In the meantime and until the Security Council had taken the above-mentioned measures, Portugal had no alternative but to defend itself against aggression”.

maioritariamente antigas colónias europeias, hostis à política colonial portuguesa. A URSS e os EUA debatiam-se pela influência nestes territórios, o primeiro defendendo uma política anticolonial e o segundo procurando impedir uma aliança entre as facções nacionalistas e o movimento comunista (Pereira, 2005). Assim, da discussão no CSNU resultaram dois projectos de resolução. O primeiro – apresentado pelos EUA, RU, França e Turquia – defendia um conjunto de medidas que exigiam o fim das hostilidades e procuravam levar o diálogo entre as partes e à definição de uma solução conjunta. O segundo – apresentado pelo Sri Lanka, Libéria e Egipto – defendia que o CSNU deveria rejeitar a queixa de agressão apresentada por Portugal contra a Índia e, obrigar o país a terminar as acções hostis e a cooperar com a União Indiana para a liquidação das suas possessões no território. Contudo, as duas propostas acabam rejeitadas – a primeira pelo veto da União Soviética e a segunda por não conseguir reunir o número mínimo de votos favoráveis (United Nations, 1965, Magalhães, 1996). Para o Chefe do Governo português, o veto soviético à única proposta capaz de resolver o conflito, nada mais era do que a expressão clara da paralisia da chamada «segurança colectiva».

Na verdade, nada fazia prever que a estratégia portuguesa corresse mal: tendo presente a promoção internacional da União Indiana como pacifista e não-violenta, acreditava que esta nunca passaria às acções, invadindo Goa; e a resistência por parte das Forças Armadas portuguesas, mesmo que não fosse em grande escala, seria suficiente para accionar as suas alianças e a comunidade internacional (Ferreira, 2006). Contudo, o conceito estratégico não poderia ter um fim pior: o Primeiro-Ministro indiano decretou a invasão dos territórios sob administração portuguesa; nenhum dos principais aliados de Portugal se mostrou disponível para qualquer acção militar; e a própria ONU, através do CSNU, ficou-se por uma resolução vetada pela União Soviética e que não teve continuidade (Ferreira, 2006). Era o fim da soberania portuguesa sobre Goa e suas dependências, que a Índia integrou “no seu bojo voraz de tigre pacifista”⁴⁶.

⁴⁶ Para um conhecimento mais aprofundado do diferendo entre o Estado Novo e a União Indiana, sobre a questão de Goa, ver BÊGUE, S. 2007. *La Fim de Goa et de l'Estado Português da Índia*, Lisboa, Instituto Diplomático/Ministério dos Negócios Estrangeiros; e STOCKER, M. M. 2005. *Xequ-Mate a Goa*, Lisboa, Temas e Debates.

Como já aqui mencionado, os Estados aceitam participar nas organizações internacionais porque as regras que as constituem criam constrangimentos às actividades dos países. Assim, a interdependência que se gere cria uma situação de equilíbrio, em que todos beneficiam. Neste panorama, o veto soviético à resolução que impedia a prossecução da campanha de anexação dos territórios portugueses à União Indiana, levou Salazar a duvidar da sua continuidade na organização na medida em que não existia qualquer benefício para o seu país. Para o Presidente do Conselho, não fazia sentido permanecer numa organização em que os seus interesses estariam continuamente dependentes dos interesses das grandes potências. Todos os Estados que “não sendo grandes potências não dispõem do favor russo ou, por causa da sua solidariedade com o Ocidente, atraem a aberta hostilidade do bloco anticolonial” não têm qualquer relevo na organização (Assembleia Nacional, 1962:246). Disse ainda:

“A política do Governo foi, na pegada da sensatíssima Suíça, não requerer a sua admissão nas Nações Unidas. Fizemo-lo mais tarde a pedido da Inglaterra e dos Estados Unidos com o argumento da necessidade de reforçar a posição ocidental em qualquer emergência [...]. Fomos durante anos vetados pela Rússia e entrámos depois «em trocos miúdos» na Organização [...]. Verificando-se uma transferência de poderes do Conselho para a Assembleia-Geral, dominado o primeiro pela Rússia e a segunda pelo bloco comunista e afro-asiático, as potências ocidentais [...] perderam toda a possibilidade de conduzir com a sua mais larga experiência os negócios da comunidade internacional, de moderar certos ímpetos irreflectidos, de evitar que o governo do Mundo caia sob uma ditadura intolerável de paixões racistas e de irresponsabilidade” (Assembleia Nacional, 1962:246).

Mas Salazar sabia que o abandono da organização poderia condenar definitivamente o país “a uma condição de pária da comunidade internacional” (Pereira, 2005:157). Importava por isso reformular estratégias e fazer frente à ofensiva.

2.2.2. A Questão Colonial

A demora na admissão de Portugal à ONU permitiu que Salazar resolvesse antecipadamente um problema que poderia ser crítico mal se tornasse membro da

organização: a questão dos territórios não autónomos. Com a proposta de revisão da Constituição e do Acto Colonial, em 1951, o Presidente do Conselho transforma as colónias em territórios ultramarinos. Enquanto parte integrante do Estado português, deixaria de ter de prestar informações sobre as mesmas à organização, no âmbito do artigo 73.º da Carta de São Francisco⁴⁷.

Pretendia-se que os territórios ultramarinos portugueses passassem a denominar-se de «províncias». Diante uma opinião internacional hostil à expressão «colonial», desprezada pela própria Carta das Nações Unidas, que a substitui por «territórios não autónomos»; o Governo procurou precaver-se, substituindo-a por «províncias ultramarinas». Para além de uma maior aceitação internacional, a expressão permitiria, “face da desintegração dos impérios coloniais, [...] das pressões que certos Estados exercem no sentido de desencadear ou acelerar essa desintegração”, que Portugal “afirmasse solenemente uma vez mais a doutrina tantas vezes proclamada de que metrópole e colónias formam um só território, uma só Nação, um só Estado, não havendo mais do que circunscrições administrativas de aquém e além-mar” (Assembleia Nacional, 1951:295). A reformulação jurídica da Constituição assente no princípio da unidade da Nação portuguesa bem como a justificação histórica da experiência ultramarina do país, com mais de cinco séculos e superior a qualquer outro Estado no mundo, foram argumentos utilizados com o intuito de afastar a ONU da pretensão de fiscalizar a administração dos territórios coloniais.

Como para Portugal não existiam «territórios não autónomos», mas um único território repartido por vários continentes; interessava que a expressão em nada se assemelhasse àquela que definia as províncias ultramarinas portuguesas. Até 1955, foi preocupação dos principais órgãos nacionais a conformidade nos documentos oficiais relativa à definição de soberania nacional e na forma como esta se organizava.

⁴⁷ De acordo com o artigo 73.º, alínea e), os Estados-membro da organização, obrigam-se a fornecer periodicamente ao SGNU, com as limitações que as considerações constitucionais e de segurança exijam, informações estatísticas e outras de natureza técnica relativas às condições económicas, sociais e educacionais nos territórios sobre os quais são responsáveis. Para um conhecimento mais aprofundado desta temática, ver *Charter of the United Nations*, disponível em: <http://www.un.org/en/documents/charter/>

Como consequência do aumento nas Nações Unidas do número de Estados independentes, que não administravam territórios, a organização desenvolveu uma política rígida o suficiente para acabar com as possessões coloniais. Com a admissão de Portugal às Nações Unidas, o SGNU dirigiu ao Governo português uma nota “perguntando se este administrava qualquer território a que se aplicasse o artigo 73.º da Carta” (Martins, 1998:191). Independentemente dos esforços nacionais para que o país se mantivesse afastado de qualquer associação à designação de possessão, domínio ou colónia que pudesse levar à ideia de posse do território e de dominação da respectiva população; a nota foi enviada a 24 de Fevereiro de 1956 numa prática já recorrente na organização. Até Novembro, Salazar e o então ministro dos Negócios Estrangeiros, Paulo Cunha, estudaram-na e analisaram-na cuidadosamente. De acordo com Magalhães (1996:14),

“a resposta portuguesa [...] foi lacónica e terminante: Portugal não era responsável por qualquer território a que fosse aplicável o artigo 73.º da Carta; Portugal não administrava territórios não autónomos, ou seja, não possuía colónias; os territórios ultramarinos portugueses faziam parte integrante do Estado português de acordo com a sua Constituição política”.

Uma vez mais, o argumento jurídico, baseado na Constituição, mostrava-se extremamente importante para a manutenção da posição nacional, com “ «sérias implicações e extensas consequências» ” (Silva, 1995). Era objectivo do Estado português mostrar que as chamadas «províncias ultramarinas» não tinham “vocaçãõ para a independência separada” e que tal decisão era direito constitucional exclusivo da Nação que não permitia interferências alheias na sua ordem interna (Martins, 1998). “Portugal não submeterá a sua administração ultramarina a qualquer sistema de censura internacional e [...], portanto, não transmitirá quaisquer informações à comunidade dos países” (Silva, 1995:6). Salazar considerava que a ONU era obrigada a reconhecer as «províncias» como parte integrante do Estado português (que não se limitava ao território em espaço europeu) e não como territórios com capacidade para se administrarem a si próprios.

A posição portuguesa relativa ao disposto no artigo 73.º e) era oposta à prática seguida nas Nações Unidas. No entanto, no período que se seguiu à admissão do Estado à organização, a resposta parecia ter sido aceite pacificamente, sem grande polémica na AGNU⁴⁸. A aceitação quase sem discussão da resposta portuguesa, principalmente durante os anos de 1957 e 1958, não fazia prever o desmoronar da política externa nacional a partir de finais de 1959, inícios de 1960. Durante este período, travaram-se na Assembleia-Geral algumas discussões entre Portugal e os seus adversários, na sua maioria Estados afro-asiáticos, que procuravam contrariar a posição nacional com recurso à evocação das disposições da Carta (Martins, 1998). Sendo esta vinculativa para todos os Estados, o artigo 73.º não era excepção e Portugal, enquanto administrador de territórios não autónomos, tinha a obrigação de prestar informações ao SGNU.

Quando em inícios de 1957, um grupo de países apresenta à Quarta Comissão⁴⁹, encarregue de acompanhar a situação colonial, uma proposta de resolução para a constituição de uma Subcomissão destinada a averiguar se os “[E]stados admitidos na ONU em 1956 possuíam territórios não autónomos e em condições, portanto, de ficarem sujeitos a supervisão daquele órgão”; a reacção da delegação nacional foi a de contestar a moção, primeiro pela clara violação do direito interno do Estado português e, segundo, por se tratar de uma proposta discriminatória (Assembleia Nacional, 1957:257-258, Silva, 1995). Para Lisboa, a apreciação da resposta nacional bem como a possível averiguação pela Subcomissão da posse de tais territórios equivalia a uma ingerência nos “negócios internos do Estado” e violava a própria Carta⁵⁰. Dando uma resposta de acordo com a Constituição nacional, pois

⁴⁸ Até 1959 não existiram resoluções da AGNU que visassem o Estado português no âmbito do artigo 73.º da Carta.

⁴⁹ A AGNU é composta por Seis Comitês principais: a Primeira Comissão, responsável pelas questões de desarmamento e segurança internacional; a Segunda Comissão, responsável pelas questões económicas; a Terceira Comissão, que se preocupa com as questões sociais e humanitárias; a Quarta Comissão, que lida com uma variedade de questões políticas que não sejam abordadas pela Primeira Comissão, bem como a descolonização; a Quinta Comissão, que trabalha com a administração e orçamento da ONU; e por fim, a Sexta Comissão, responsável pelas questões jurídicas internacionais.

⁵⁰ De acordo com a alínea n.º7 do artigo 2.º, nada do constante da Carta das Nações Unidas deverá autorizar a organização a intervir em questões que sejam da exclusiva jurisdição de qualquer Estado, ou que obrigue os membros a submeterem tais assuntos à solução nos termos da presente Carta.

portugueses da metrópole, de África ou do Oriente eram considerados iguais perante a lei; o capítulo XI, em especial, o artigo 73.º não se lhe afigurava. E mesmo que se lhe afigurasse, como se defendia, a transmissão regular de informações estatísticas e técnicas não era absoluta nem ilimitada, “pois que é feita sob reserva de considerações de segurança e de ordem constitucional” (Assembleia Nacional, 1957:256).

Além disso, a representação portuguesa contestava o facto de a proposta apresentada à Quarta Comissão considerar os Estados-membros, cuja admissão era anterior a 1956, como isentos das “demonstrações exigidas à sombra do capítulo XI”; enquanto os países que tinham entrado no último ano seriam alvo de fiscalização, mesmo depois de terem anunciado não possuírem territórios não autónomos (Assembleia Nacional, 1957). Ainda assim, a AGNU considerava-se competente para analisar a resposta portuguesa e, depois de aprovada a proposta de resolução pela Quarta Comissão, decidiu votar a moção. Apesar do abono da Comissão, a proposta não conseguiu passar na Assembleia-Geral. A reacção nacional foi de regozijo face aos resultados:

“Chega nos jornais desta manhã a notícia de que o procedimento havido com Portugal de aquém e de além-mar findou por uma votação de empate, para cujo veredicto se exigiam dois terços de votos⁵¹, e que por agora se pôs ponto final a um tratamento injusto, desigual, [...] afrontoso (...)” (Assembleia Nacional, 1957:254).

O empate provocado pelo choque dos votos entre o grupo afro-asiático e o grupo Ocidental permitiu o adiamento da questão até 1959. Nesse ano, o acesso em grande número de novos Estados à ONU (na sua maioria africanos) – que iria alterar a correlação de forças na AGNU –, facilitou a aprovação da constituição de um Comité

⁵¹ O artigo 73.º era considerado uma «questão importante», necessitando por isso de uma maioria de $\frac{2}{3}$ para que a proposta de resolução fosse aprovada. Neste caso, o resultado fora de 35 votos a favor, 35 votos contra e ainda 5 abstenções e 5 ausências (Silva, 1995). Como refere Martins (1998: 193), “(...) a manutenção desta regra era fundamental [para Portugal], uma vez que garantia «o princípio estabilizador da ONU», impedindo-se assim «a ditadura» de uma «maioria irresponsável» que havia feito do «anticolonialismo a sua bandeira»”.

Especial⁵². Comumente designado de «Comité dos Seis» devido à sua composição⁵³; tinha como função deliberar sobre os princípios que deveriam guiar os países-membros a determinar quando existia ou não obrigatoriedade na transmissão de informações de acordo com o artigo 73.º da Carta, alínea e) (Silva, 1995). A AGNU passou assim a poder afirmar ter competência para decidir sobre a obrigatoriedade de prestação de informações bem como de cessação da mesma.

Deste modo, em 1960, nas sessões de 14 e 15 de Dezembro, a Assembleia-Geral aprovou três importantes resoluções (1514, 1541 e 1542) que colocariam “em cheque” a atitude de Portugal de se recusar a admitir a posse de «territórios não autónomos»; exigindo que este prestasse informações sobre as suas colónias africanas (Silva, 1995). Iniciava-se assim o cerco à política ultramarina nacional. Primeiro, através da Resolução 1514 (1960), que declarava abertamente o direito à autodeterminação dos povos, condenando todas as formas de colonialismo (Magalhães, 1996). Segundo, pela Resolução 1541 (1960), que criou aquele a que se veio chamar «Relatório dos Seis» e que enunciava um conjunto de princípios que deviam orientar os Estados-membros ao determinarem se existia ou não obrigatoriedade na transmissão de informação de acordo com o artigo 73.º, e) da Carta⁵⁴ (Silva, 1995). Terceiro, através da Resolução 1542 (1960), que se aplicava directamente a Portugal, possuindo uma lista de factores definidos pela AGNU, que determinava quando um território estava ou não de acordo com o capítulo XI da Carta. Estando consciente de que Portugal não transmitiu nem pretendia transmitir informações relativas aos territórios sob sua administração, a Assembleia-Geral decidiu, de acordo com os princípios estabelecidos

⁵² A Resolução 1467 da AGNU, de 12 de Dezembro de 1959, é responsável pela criação do Comité Especial, que será composto, sob proposta da Quarta Comissão, pelos EUA, Holanda, Índia, México, Marrocos e RU.

⁵³ Três Estados deviam ser membros que transmitissem informações no âmbito do artigo 73.º, e) e os restantes três deviam ser membros não administrantes de territórios não autónomos.

⁵⁴ A Resolução era composta por um conjunto de doze princípios. Para um conhecimento mais aprofundado do diferendo entre o Estado Novo e as Nações Unidas, no âmbito da questão colonial, ver SILVA, A. E. D. 1995. O Litígio entre Portugal e a ONU. *Análise Social*, 30, 5-50.

pela Resolução 1541 (1960), que os territórios sob administração de Portugal eram territórios não autónomos⁵⁵.

Mediante esta situação, Portugal viu-se isolado internacionalmente. A rivalidade entre EUA e URSS levou a questão colonial a um patamar que Salazar nunca imaginara até então. O problema tornou-se central para as agendas dos dois países e ambos procuravam tirar partido da situação. Mais do que o império, estava em causa a própria sobrevivência do regime do Estado Novo. As Nações Unidas deram início a uma intensa campanha referente aos territórios sob administração portuguesa e, se até 1960, a questão colonial foi central na AGNU; com o início da nova década, o assunto passou para um novo patamar, chegando a ser discutido no CSNU. Os debates na Assembleia-Geral centravam-se, na sua maioria, em queixas provenientes do grupo afro-asiático. Esta era palco da disputa entre os defensores do direito à autodeterminação, por um lado, e a intransigência portuguesa, por outro. Salazar não cedia em nenhuma circunstância e os aliados oscilavam entre o apoio incondicional a Portugal e a abstenção nas votações das resoluções. Até ao final do Estado Novo, a AGNU aprovou dezoito resoluções relativas a Portugal e aos territórios sob sua administração. No CSNU, foram treze as resoluções aprovadas e direccionadas a Portugal, quer se tratassem de queixas de outros Estados, como da condenações da prática desenvolvida nos territórios não autónomos⁵⁶.

Quando no início de 1961 se deram os primeiros conflitos em Angola, entre os movimentos nacionalistas e as forças policiais portuguesas, o grupo afro-asiático solicitou a inscrição da questão na agenda do CSNU (Magalhães, 1996). Para Portugal, a organização não possuía competências para lidar com a questão; além de ser assunto interno português e por isso responsabilidade exclusiva do Governo de Lisboa, era

⁵⁵ Estes territórios correspondiam ao arquipélago de Cabo Verde; Guiné, chamada «Guiné Portuguesa»; São Tomé e Príncipe e dependências; São João Baptista de Ajudá; Angola, incluindo o enclave de Cabinda; Moçambique; Goa e dependências, chamado o «Estado da Índia»; Macau e dependências; e, Timor e dependências.

⁵⁶ Para um conhecimento mais aprofundado das resoluções condenatórias da prática portuguesa, ver *Resolutions adopted by the Security Council since 1946*. Disponível em: <http://www.un.org/en/sc/documents/resolutions/index.shtml>

considerada uma violação de DH, o que também não era competência do Conselho de Segurança⁵⁷ (United Nations, 1965). Os países afro-asiáticos eram os principais adversários de Portugal, em parte por muitos deles também terem sido colónias europeias. O grupo considerava que os massacres que se vinham sucedendo em Angola e as contínuas violações de DH, juntamente com a negação do direito à autodeterminação do povo daquele país, entrava em contradição com o espírito da Carta das Nações Unidas (Silva, 1995). Assim, a situação em Angola monopolizou os debates do Conselho de Segurança até 1963, tendo sido incorporada na agenda de numerosas sessões; e ainda, na AGNU, onde se sucediam as resoluções condenatórias da prática colonial portuguesa.

Em 1963, o grupo afro-asiático voltou a solicitar ao CSNU a discussão da situação nos territórios sob administração portuguesa, e não apenas a crise em Angola (Silva, 1995). Para os Estados africanos, a recusa do Governo português em reconhecer o direito dos povos sob sua subordinação à autodeterminação, foi o motivo que fez despoletar os conflitos armados em territórios africanos e além das suas fronteiras, ameaçando vários Estados vizinhos (United Nations, 1965). O Conselho de Segurança ameaçava Lisboa e exigia que o país renunciasse, num curto espaço de tempo, à extensão do seu território para África; reconhecendo os direitos inalienáveis dos povos de Angola, Moçambique e Guiné-Bissau à autodeterminação (United Nations, 1965). Se esta garantia não se verificasse, Portugal poderia sofrer sanções económicas e diplomáticas, que levariam a um isolamento total.

Em Agosto de 1963, dirigindo-se à Assembleia Nacional, Salazar discursou sobre três importantes aspectos: as colónias portuguesas; os «novos Estados africanos»; e a ONU. Relativamente às colónias, o Presidente do Conselho considerava que Angola e Moçambique mais não eram que uma criação portuguesa, e por isso não existiam sem Portugal. Quanto aos «novos Estados africanos», Salazar encarava a sua constituição como tendo como único objectivo a oposição aos territórios portugueses de África,

⁵⁷ As competências do CSNU estão limitadas aos assuntos inscritos nos capítulos VI, VII, VIII e XII. Contudo, nos últimos anos, esta posição rígida face aos temas em agenda foi-se diluindo, sendo possível debater-se hoje questões que envolvam DH, mediante o desenvolvimento do conceito de «segurança colectiva» nos anos 1990.

numa procura de isolar o país internacionalmente. Por fim, a ONU e a campanha anti-portuguesa que se estava a desencadear nos principais órgãos e outras Comissões da organização. Para o Chefe de Governo português, esta devia-se ao facto de “ «ser hoje o continente africano o grande espaço de competição das suas maiores Nações – os [EUA] e a [URSS]» ”⁵⁸ (Silva, 1995:19).

O agravamento da Guerra Fria, iniciada com a crise dos mísseis de Cuba, mas seguida pelos movimentos revolucionários na Bolívia, Colômbia, Perú, entre outros; permitiu a expansão do comunismo na América Central, alcançando o hemisfério ocidental (Rémon, 1994). Com a total bipolarização do mundo; surgiram novas preocupações internacionais, como a ameaça nuclear. A questão colonial, até então central para a AGNU e para o CSNU, sofre uma mudança de fundo. Os dois órgãos continuam a preocupar-se com a situação nos territórios sob administração colonial portuguesa – mais a Assembleia-Geral que o Conselho de Segurança, em virtude de o segundo estar muito mais condicionado pela bipolaridade entre os blocos. No entanto, revelava-se imperativa uma mudança clara na abordagem às questões. O reconhecimento da necessidade de diálogo e de cooperação entre as duas superpotências transformara a actuação da ONU, afectando a questão colonial.

O ano de 1965 seria marcado por uma nova contestação, no seio da AGNU, à política colonial portuguesa. O país continuava a não enviar ao SGNU qualquer informação relativa ao artigo 73.º, e) da Carta das Nações Unidas, e os Estados africanos denunciavam a existência de uma aliança entre Portugal, a África do Sul e a Rodésia do Sul – actual Zimbabué (Magalhães, 1996). Os representantes do grupo afro-asiático continuavam a recorrer ao CSNU para que este analisasse a prática violenta desenvolvida por Portugal nos seus territórios ultramarinos. A utilização de meios militares fornecidos por Estados aliados levava à intensificação das medidas de

⁵⁸ Para um conhecimento mais aprofundado da questão colonial no âmbito da relação com os seus principais aliados, ver OLIVEIRA, P. A. 2007. Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa (1945-1975). Lisboa, Tinta da China; RODRIGUES, L. N. 2004. Missão Impossível: o Plano Anderson e a Questão Colonial Portuguesa em 1965. *Relações Internacionais*, 1, 99-112; RODRIGUES, L. N. 2006. Os Estados Unidos e a Questão Colonial Portuguesa na ONU (1961-1963). In: FRANCO, M. (ed.) *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento/Instituto Português de Relações Internacionais Universidade Nova de Lisboa.

repressão que deveriam ser condenadas. Além disso, o país cometia inúmeras violações à integridade territorial dos seus Estados vizinhos.

Com a morte de Salazar e a ascensão de Marcelo Caetano, em 1968, acreditava-se ser possível uma abertura do regime que colocasse um fim na questão colonial. Contudo, “forças conservadoras e as repetidas indecisões do novo chefe do Governo não permitiram a evolução do regime” (Magalhães, 1996). Segundo MacQueen (2006), o ponto fundamental do Marcelismo é que as reformas esperadas – e eram tão esperadas interna como externamente – acabaram por não acontecer. A posição em relação à ONU não sofreu qualquer alteração, e tanto a AGNU como o CSNU, continuaram a aprovar resoluções condenatórias da política colonial portuguesa. Estas eram, contudo, mais moderadas, numa procura de facilitar e encorajar uma mudança na política interna.

De acordo com o referido anteriormente, as instituições restringem as escolhas dos decisores políticos, criando oportunidades e constrangimentos na forma como estes procuram e defendem os seus interesses. O objectivo passa por levar os Estados a cooperarem em matérias de interesse comum e a abandonarem assuntos que conduzam aos conflitos. No entanto, quando não é possível a identificação de interesses comuns, as instituições recorrem aos procedimentos de tomada de decisão e às suas regras gerais e aplicam-nas aos Estados. Assim, mediante a prossecução, por parte de Portugal, de uma política colonial contrária aos princípios da Carta das Nações Unidas, a organização foi definindo um conjunto de resoluções condenatórias da prática nacional. Com a mudança no Governo, acreditou-se que alterações ao nível das unidades funcionassem como agente impulsionador para uma mudança no regime interno. Contudo, neste período, o Estado foi muito mais influenciado pelos acontecimentos ao nível da estrutura internacional do que os ocorridos na estrutura interna, não se verificando qualquer alteração na política colonial portuguesa.

A partir de 1969, o CSNU passou a considerar, com maior frequência, as queixas provenientes dos Estados vizinhos aos territórios portugueses, mas não especificamente, a questão sobre os territórios sob administração de Portugal. Estes só voltariam a ser alvo da agenda do Conselho de Segurança a partir de 1972,

constatando-se uma clara mudança nas preocupações do órgão, em virtude dos últimos acontecimentos internacionais. A implementação da *détente* pelas duas superpotências levava a um desanuviamento internacional temporário, e a “corrida” pela influência em África deixava de ser preocupação central da política externa dos dois países. Enquanto a AGNU aprovava com regularidade um conjunto de resoluções relativas às violações ocorridas nos territórios coloniais, achando-se fortemente condicionada pelos Estados do grupo afro-asiático; o CSNU só se voltaria a debruçar sobre a questão em Adis Abeba, no início de 1972. Reunindo-se pela primeira vez fora da sede da organização, o Conselho de Segurança decide ouvir os representantes dos movimentos nacionalistas das colónias africanas portuguesas (Silva, 1995). Da sessão sairia uma nova resolução que reafirmava o direito à autodeterminação de Angola, Guiné-Bissau e Moçambique; condenava o contínuo desrespeito português pelas decisões da ONU; e afirmava, uma vez mais, que a política colonial portuguesa era uma ameaça à paz e segurança internacionais, proibindo qualquer assistência da parte dos Estados membros da ONU, que permitisse a continuação da repressão.

Quando no final de 1972 o CSNU voltou a considerar os territórios portugueses, decidiu ouvir os representantes dos movimentos nacionalistas (Silva, 1995). Os representantes do grupo africano alegavam que desde 1963, os movimentos nacionais de libertação dos territórios de Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau e Moçambique eram os legítimos representantes das suas populações, com quem o Governo de Lisboa deveria negociar para chegar a uma solução pacífica sobre os conflitos (United Nations, 1979a). Após terem usado da palavra, e reforçado a ideia de legítimos representantes da população dos seus territórios, os líderes dos vários movimentos mostravam-se dispostos a negociar com Portugal, assim que este reconhecesse o seu direito à autodeterminação e à independência nacional (United Nations, 1979a).

O Conselho de Segurança não voltaria a debruçar-se sobre as colónias portuguesas. No ano seguinte, em 1973, a AGNU ainda aprovaria duas resoluções relativas aos territórios sob administração de Portugal, sendo uma delas referente à proclamação, pela Guiné-Bissau, da sua autonomia. Reagindo à contínua ocupação ilegal portuguesa a determinadas secções do país, a Assembleia-Geral aprovou a

resolução 3061 (1973) na qual reconhecia a independência da República da Guiné-Bissau e condenava a atitude do Governo de Lisboa. A resposta da AGNU foi o passo necessário para isolar por completo o país até à revolução portuguesa, no ano seguinte.

A revolução do 25 de Abril, logo em 1974, alterou fundamentalmente o regime interno em Portugal. O governo autoritário foi substituído por um governo democrático que considerava indispensáveis as independências dos territórios africanos. Alguns meses após a revolução, o país reconhece a independência da Guiné-Bissau, processo que seria seguido quanto às restantes colónias e terminando, em 1976, com a admissão de Angola na organização. Estava aberto o caminho para as independências africanas, e Portugal tinha chegado ao fim da corrida contra as Nações Unidas.

Considerando que o envolvimento português na ONU se devia, essencialmente, à defesa da soberania colonial, reforça-se a ideia de que é o interesse nacional que leva os Estados a cooperarem internacionalmente por meio das instituições e não qualquer sentimento altruísta. Como refere Medeiros Ferreira (2006:12), “entre 1961 e 1974, o regime assente na Constituição de 1933 tudo subordina à questão colonial, e a diplomacia age em conformidade”. A admissão às Nações Unidas solucionaria o problema com a União Indiana. O recurso ao TIJ e a decisão favorável a Portugal levaria o Governo de Nova Deli a desistir da política de anexação do Estado Português da Índia. A acrescentar a isso, a reformulação jurídica da Constituição, com a substituição o termo «colónias» por «províncias ultramarinas», evitaria qualquer interpretação internacional de posseção ou dominação de territórios por parte de Portugal. Esta reformulação interna evitava, assim, a prestação de informações sobre os territórios extra território europeu, à ONU assim que o país fosse admitido na organização. Mas, se inicialmente a admissão às Nações Unidas procurou legitimar o domínio nacional sobre os territórios coloniais; o surgimento dos primeiros movimentos independentistas que iriam monopolizar a organização, principalmente a AGNU, entrou em rota de colisão com a política externa do Estado Novo. Fica a ideia de que, na procura de uma maior aceitação internacional, que permitisse legitimar o

regime internamente, Salazar falhou ao não considerar que a admissão de antigas colónias europeias à organização poderia alterar a correlação de forças na mesma.

“Salazar opta por resistir a todo o custo, e a diplomacia portuguesa, chefiada por Franco Nogueira, vai opor obstinadamente nas Nações Unidas a ficção da integração nacional e da unidade do [E]stado pluri-racial à aplicação dos princípios da autodeterminação e da independência às colónias portuguesas” (Pereira, 2005:154).

É neste contexto, de resistência à descolonização, que se enquadra a iniciativa portuguesa de uma candidatura ao CSNU, para o biénio 1961-1962. O ano de 1960 seria marcado pelo diferendo com a Índia, a admissão de um elevado número de Estados africanos às Nações Unidas e, ainda, o começo da adopção de uma série de resoluções condenatórias da prática colonial portuguesa. De acordo com Silva (1995:154) “[é] exactamente neste contexto de crescente pressão na Assembleia-Geral contra as posições portuguesas e de progressivo distanciamento dos aliados, que Lisboa assume uma iniciativa algo desconcertante”. A decisão favorável do TIJ sobre o conflito luso-indiano pareceu dar algum alento ao Governo português para que tomasse na ONU uma posição mais activa, acabando por anunciar a candidatura nacional a um dos lugares de membro não-permanente do Conselho de Segurança. Assim, um conhecimento mais aprofundado da campanha ao órgão permite não só compreender a forma como a questão colonial influenciou os vários grupos regionais da AGNU e ditou o fracasso da candidatura, sem alcançar os apoios necessários para um processo bem-sucedido; mas, também, tirar algumas ilações para as candidaturas seguintes, já no período democrático.

2.3. A PRIMEIRA CANDIDATURA AO CONSELHO DE SEGURANÇA

Sobre este ponto não se procurará fazer uma observação puramente descritiva do processo de candidatura ao CSNU do regime autoritário. A análise centrar-se-á em aspectos essenciais, como o porquê da candidatura; as circunstâncias e os antecedentes que favoreciam o anúncio; e ainda, a estratégia desenvolvida e contra que Estados se competia. A utilização de fontes primárias teve como vantagens

informação mais pormenorizada mas, também, menos trabalhada, o que implica uma interpretação dos factos mais cuidada.

A candidatura portuguesa ao Conselho de Segurança tem, como ponto de partida, uma questão colocada pelo então Representante português na ONU, Embaixador Vasco Garin, ao Chefe de Governo. Com o termo do mandato italiano, em Dezembro de 1960 e, sem o surgimento de nenhum candidato até então, havia a possibilidade de Portugal conseguir o assento no CSNU. Além do lugar para membro não-permanente do órgão, existia a Vice-Presidência da Assembleia-Geral. Contudo, a primeira opção tinha um interesse estratégico muito superior. Garin justificava a hipótese do Conselho de Segurança “pelo especial interesse que poderia ter para nós nele ter assento, em 1961 e 1962, caso ganhássemos a questão de Haia [do TIJ sobre os territórios de Dadrá e Nagar-Aveli] contra a Índia e esta se recusasse a cumprir a sentença do Tribunal”⁵⁹ (AHD-MNE, 1960). Embora considerasse oportuna a candidatura nacional, Lisboa reconhecia as suas maiores dificuldades. Para dar maior credibilidade à pretensão, utilizava-se o argumento de Portugal ser membro da ONU há tempo suficiente, sem nunca se ter candidatado a um lugar de relevo, “o que pode[ria] ser mal interpretado pela própria opinião pública nacional”⁶⁰ (AHD-MNE, 1960).

Mas a candidatura exigia a confirmação de que nenhum Estado do Grupo Europeu estaria interessado no lugar e que apoiaria a eleição portuguesa⁶¹. O Embaixador receava que na eventualidade dos países do BENELUX⁶² ou países nórdicos terem interesse no assento, seria mais difícil a dissuasão. Se o grupo ocidental decidisse que o lugar deveria ser discutido entre estes e um país da Europa do Sul, seria a vez dos Estados do BENELUX – tendo em conta que a Itália sucedeu à Suécia. No entanto, para o representante português, este argumento só deveria ser válido depois dos novos membros do sul – Itália, Espanha e Portugal – tivessem oportunidade de

⁵⁹ Aerograma recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº AC-31, de 8 de Janeiro de 1960.

⁶⁰ Aerograma recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº AC-31, de 8 de Janeiro de 1960.

⁶¹ França e RU consideravam que uma eventual candidatura de Portugal se poderia justificar. Embora reagindo positivamente, mostravam-se cautelosos.

⁶² Corresponde à Bélgica, Holanda e Luxemburgo.

servir no CSNU. Após conhecimento do interesse holandês ao lugar de membro não permanente do Conselho de Segurança, em virtude da anterior desistência a favor da Itália⁶³, Portugal procurou alcançar um acordo sobre a matéria. A posição inflexível que encontrou fê-lo prosseguir com o processo. A Holanda afirmava que o abandono a favor de Itália não poderia constituir um precedente, mostrando-se disposta a apoiar Portugal a qualquer outro lugar, excepto o CSNU⁶⁴ (AHD-MNE, 1960).

Enquanto os holandeses invocavam argumentos contra Portugal, como o facto de não se esperar que os Estados afro-asiáticos apoiassem o país, dada a sua posição colonialista; os representantes portugueses defendiam a pluralidade da sua candidatura, afirmando terem o apoio dos países árabes, que valorizavam o facto de Portugal não ter reconhecido Israel⁶⁵ (AHD-MNE, 1960). Para dar início à campanha, a representação portuguesa elaborou um “Memorando Confidencial” a ser utilizado pelas Embaixadas nas suas deslocações, a fim de angariar apoios contra a candidatura da Holanda. Contudo, o anúncio da desistência desta, que “retiraria a sua candidatura em 1960 desde que o grupo a reconhecesse como seu candidato em 1962”⁶⁶, permitiu uma reformulação da estratégia nacional (AHD-MNE, 1960). Para além de exigir uma garantia de que seria o candidato do grupo dali a dois anos, os holandeses observavam, como *minor point*, que se por qualquer circunstância Portugal viesse a retirar a sua candidatura, a Holanda relançaria a sua⁶⁷.

É interessante verificar, como até 1960, Portugal ignorava que a concessão de independência a um grande número de antigas colónias, significava uma mudança nos equilíbrios da organização, que poderiam interferir com os seus objectivos de política externa. A acrescentar a isso havia o facto de a Índia, o seu maior adversário na organização, exercer uma enorme influência nestes territórios. Mas mais curioso é o

⁶³ Em 1958 a Holanda desiste da candidatura ao CNSU a favor de Itália, tendo-se acordado que nas eleições seguintes seria ela a candidata pelo bloco europeu.

⁶⁴ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI 191 a 194*. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.

⁶⁵ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI 191 a 194*. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.

⁶⁶ AHD-MNE. Carta recebida da Missão Permanente de Portugal na ONU, 19 de Maio de 1960. Ver *Arquivo POI 191 a 194*. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.

⁶⁷ Isto porque a Holanda temia que o lugar não pertencesse à Europa Ocidental.

facto de os próprios Estados europeus não se oporem à candidatura nacional, correndo o risco de perderem o lugar para um Estado africano caso Portugal não conseguisse reunir o número mínimo de votos necessários⁶⁸. A excepção era a Holanda, que reconhecendo os desafios que Portugal encontraria pela frente, mantinha em aberto a possibilidade de regressar à “corrida”.

Se por um lado parecia estar aberto o caminho para uma candidatura tranquila que culminaria com a eleição para membro não permanente do CSNU, o segundo semestre de 1960 não será tão favorável a Portugal como o primeiro. O grupo afro-asiático, que tomava pulso na AGNU, movia-se contra as pretensões nacionais. A Índia afirmava que o seu país iria fazer tudo o que estivesse ao seu alcance para “impedir [que] Portugal fosse eleito [para o] Conselho de Segurança com argumento [de que] não estávamos integrados nem trabalhávamos [o] espírito da Carta”⁶⁹ (AHD-MNE, 1960). Assim, o principal problema para Portugal nas Nações Unidas seria a oposição do Embaixador indiano, Krishna Menon, e do Embaixador tunisino, Mongi Slim. As movimentações indianas iam no sentido de influenciar a apresentação de uma candidatura africana. Esta, a ocorrer, facilmente bloquearia as pretensões de Portugal a um lugar no órgão executivo da ONU. Por outro lado, a Tunísia, embora favorável à candidatura portuguesa, deixava a decisão do sentido do voto do país ao Embaixador em Nova Iorque. Este mantinha uma opinião sobre Portugal e a sua política colonial semelhante à do representante indiano, associando-a ao desrespeito pelo artigo 73.º da Carta das Nações Unidas. Mas a posição do Embaixador tunisino comportava um perigo ainda maior, associado à eventual campanha de descrédito da candidatura portuguesa que eventualmente desencadeasse junto de outros países⁷⁰ (AHD-MNE, 1960). Para evitar o desmoronar da campanha, a máquina diplomática portuguesa deveria assegurar o compromisso daqueles que haviam expresso simpatia pela candidatura nacional⁷¹ (AHD-MNE, 1960). No entanto, o descontentamento dos

⁶⁸ Até ao alargamento do número de membros não-permanente do CSNU, em 1963, de 11 para 15 Estados, o Grupo Europeu disputava com o Grupo Africano um dos lugares disponíveis.

⁶⁹ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº 120, 24 de Maio de 1960.

⁷⁰ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI 191 a 194*. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.

⁷¹ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI 191 a 194*. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.

asiáticos face à situação em Goa e a contestação africana à administração portuguesa nas colónias de Angola e Moçambique diminuía, a passos largos, o número de apoiantes. Após meses de intensa campanha, a diplomacia portuguesa deparou-se com a incerteza quanto ao futuro da candidatura nacional. De acordo com o Embaixador Vasco Garin:

“Creio ser impossível fazer prognósticos firmes sobre o que vai suceder com [a] nossa candidatura [ao] Conselho Segurança. Alternam-se rumores e informações pessimistas e optimistas, que nos chegam todos os dias. O Secretariado [da ONU], Cordier⁷² e Conselheiro Jurídico confessam-me não acreditar que tenhamos ‘the alightest chance’ pois [estão] convencidos que comunistas e maior parte [dos] asiáticos e africanos votarão todos contra nós [] quaisquer sejam [as] promessas escritas ou verbais [que] nos tenham feito”⁷³ (AHD-MNE, 1960).

Com o aproximar da sessão plenária da AGNU para a eleição do CSNU, iniciou-se a controvérsia sobre Portugal ser o candidato europeu. Os ataques diários de que era alvo, principalmente pela sua política colonial e a impopularidade na Índia, levaram o Grupo Europeu a questionar-se sobre a capacidade nacional de alcançar os votos necessários para assegurar o lugar. Os países escandinavos pareciam inclinados a votar em Portugal no primeiro escrutínio e depois abandonar a favor do concorrente que se viesse a apresentar⁷⁴. Como refere Marcos (2007:54), “era impensável para os países africanos permitir a entrada de um regime colonialista para o Conselho de Segurança, que certamente ajudaria na inviabilização de resoluções defensoras dos direitos de autodeterminação dos povos”. Além disso, os Estados africanos procuravam não hostilizar a União Soviética que se estaria a opor ao aumento do número de lugares no CSNU, que eles tanto ambicionavam⁷⁵ (AHD-MNE, 1960).

⁷² Andrew Cordier foi diplomata americano nas Nações Unidas.

⁷³ Aerograma recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº AC-32, 2 de Outubro de 1960.

⁷⁴ Sendo a AGNU composta por 99 membros, 55 eram Estados que se opunham à candidatura portuguesa. Bastavam assim 34 dos 55 votos para bloquearem a eleição nacional (AHD-MNE, 1960). Ver *Arquivo POI 191 a 194*. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.

⁷⁵ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI 191 a 194*. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.

Como se previa, na sessão da AGNU que teve lugar a 9 de Dezembro, Portugal não consegue a maioria necessária para a eleição. Nos vários escrutínios a que se procedeu (e foram sete), apenas o Chile e o Egipto conseguiram ser eleitos, logo na primeira votação. Portugal é confrontado com o candidato apresentado pelo grupo africano, a Libéria; mas nenhum obteve os dois terços necessários para a eleição, tendo-se procedido ao adiamento da sessão⁷⁶ (AHD-MNE, 1960). A 12 de Dezembro, “para salvaguardar os legítimos interesses da Europa e do Ocidente”, Portugal declarou estar disposto a desistir da candidatura, apoiando novo candidato europeu, e só europeu⁷⁷ (AHD-MNE, 1960). A escolha recaiu na Irlanda, considerada “o país da Europa que seria mais facilmente aceite pelos afro-asiáticos”⁷⁸. A 20 de Dezembro, Portugal formalizou a sua desistência à AGNU, dando-se início à eleição entre a Irlanda e a Libéria. Sem se alcançar um resultado decisivo para os dois Estados, com 45 votos para cada um, foi anunciada a divisão de mandato, com a atribuição do primeiro ano à Libéria.

A racionalidade dos Estados permite que estes respondam, internacionalmente, de forma ordenada e consistente, calculando custos e benefícios que lhes permitam maximizar as suas preferências. Para isso, a integração em estruturas formais, como as Nações Unidas, permite a satisfação dos seus interesses pessoais. Com o objectivo de salvaguardar a sua soberania colonial, Salazar aceitou integrar a organização, considerando que o seu isolamento internacional acarretaria maiores desvantagens para o regime do que a participação na ONU. Contudo, ao ser admitido nas Nações Unidas, o Estado Novo declarava estar disposto a ser alvo de

⁷⁶ Enquanto no primeiro escrutínio Portugal consegue 50 votos contra 32 da Libéria, os resultados seguintes invertem-se, chegando-se ao sétimo escrutínio com 38 votos a favor de Portugal e 55 a favor da Libéria. AHD. Ver Arquivo POI 191 a 194. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.

⁷⁷ A 10 de Dezembro, o Embaixador Vasco Garin envia um telegrama no qual resume o resultado da reunião do grupo europeu, alertando para o facto de “não tenho dúvidas sobre decisão geral grupo sentido manutenção nossa candidatura ser inviável mesmo para divisão mandato (...)” (Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº 375, 10 de Dezembro de 1960). Em resposta ao telegrama anterior o MNE dirá: “concordamos desistência candidatura, devendo VExa comunicar simultaneamente que apoiaremos novo candidato europeu e só europeu” (Telegrama expedido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº 350, 10 de Dezembro de 1960).

⁷⁸ Não foi suficiente, o grupo europeu só conseguiu um acordo com o grupo afro-asiático para divisão de mandato entre a Irlanda e a Libéria (AHD-MNE, 1960). Ver *Arquivo POI 191 a 194. ONU. Conselho de Segurança. Candidatura Portugal.*

constrangimentos, mesmo que essa não fosse a sua pretensão. O recurso à organização era a opção que evitava o isolamento de Portugal num sistema internacional fortemente anticolonialista e com capacidade para interferir na sua soberania colonial. Intimamente relacionada com esta opção dos Estados está a interdependência gerada pelas instituições, através das suas regras – quando estas persistem no tempo. Assim, a aceitação das regras institucionais evitaria a continuidade do diferendo com a União Indiana sobre os territórios de Goa, Damão e Diu, na medida em que se criaria interdependência entre os actores, evitando o conflito. Mas a negação, por parte do Governo de Nova Deli, do respeito pelas decisões do TIJ, e a complacência da ONU e do próprio CSNU faziam desacreditar o Chefe do Governo português. Do mesmo modo, a tentativa de revisão Constituição e do Acto Colonial, em 1951, que procurava diminuir a contestação internacional – considerando os territórios coloniais, agora denominados de «províncias ultramarinas», parte integrante do território nacional –; acabou por não surtir efeito, iniciando-se os primeiros confrontos entre o país e a organização.

Neste contexto, o lugar de membro não-permanente do Conselho de Segurança seria a solução para o problema. Reconhecendo-se que a política externa portuguesa não tinha qualquer vocação para o envolvimento nas questões internacionais, admite-se que a motivação principal por detrás desta candidatura seria obrigar a Índia a desistir da ocupação dos territórios coloniais portugueses. No entanto, se tinha sido racional o pedido de admissão às Nações Unidas; o mesmo não acontecia com a candidatura ao CSNU, onde a forte oposição na AGNU, dos primeiros movimentos independentistas liderados pela União Indiana, davam início a uma campanha contra a política colonial portuguesa nos territórios africanos. Só a transição para a democracia, em 1974, e a redefinição das opções de política externa, permitiriam o fim do isolamento internacional.

CAPÍTULO III – PORTUGAL NAS NAÇÕES UNIDAS: DINÂMICA DAS RELAÇÕES PORTUGAL-CONSELHO DE SEGURANÇA NO PERÍODO DEMOCRÁTICO

O terceiro capítulo desta dissertação centrar-se-á no estudo da dinâmica das relações entre Portugal e o CSNU. Retomando o argumento de Keohane, considera-se que as instituições são fruto de um egoísmo racional, surgindo das exigências dos actores políticos para satisfazerem os interesses dos Estados. Deste modo, as instituições criam interdependência entre os Estados, na medida em que exigem que se definam interesses comuns. Havendo interesses partilhados, torna-se possível a cooperação. A capacidade dos Estados de renunciarem a certos comportamentos conflituosos, privilegiando a cooperação, está na base do trabalho desenvolvido pelo Conselho de Segurança que tem como princípio fundamental a manutenção da paz e segurança internacionais.

Ao contrário do que ocorrera no período autoritário, em que o país não estava preparado para os constrangimentos que a participação numa organização internacional exigia; o Portugal democrático viu o relacionamento mais aprofundado com as Nações Unidas como uma mais-valia para a política externa nacional e conseqüente projecção no sistema internacional. De igual modo, o compromisso para com a paz e a segurança internacionais permitiu o desenvolvimento português enquanto potência média do sistema internacional. Neack (2008) reconhece o papel especial que os *middle powers* ocupam no sistema internacional; um papel que, favorecido pelo contributo financeiro internacional, pela participação nas operações de manutenção da paz⁷⁹ e, pelo envolvimento activo e regular no CSNU, onde contribuem com temas importantes para a paz e segurança internacionais; se encaixa com mestria a Portugal. As médias potências não têm capacidade para dirigir o sistema internacional como as superpotências, mas também não são os membros mais fracos do sistema internacional (Neack, 2008). A sua diplomacia assenta na mediação internacional, no contributo para as operações de *peacekeeping*, e na procura de consensos no seio das organizações internacionais; entre outros. Na análise da política

⁷⁹ Também conhecidas por Operações de *Peacekeeping*.

externa portuguesa para as organizações internacionais como a ONU, no geral, e o CSNU, em particular, é visível a conformidade com estes princípios.

Deste modo, não se procurará fazer uma análise exaustiva de cada tema tratado no Conselho de Segurança, mas antes o estudo das opções de política externa, do processo de candidatura e, também, da participação no órgão. No âmbito da participação, centrar-nos-emos nos principais temas e nas principais linhas seguidas pela representação portuguesa. As evoluções no sistema internacional ao longo das últimas seis décadas não espelham a distribuição de poder ainda em vigor no Conselho de Segurança, sendo constantes os debates e propostas de reforma do órgão. Contudo, este continua a ser o órgão de excelência das Nações Unidas, considerando-se importante uma análise cuidada das participações alcançadas por Portugal que nos permitirão fazer algumas considerações sobre o desempenho alcançado.

3.1. A PRIMEIRA PARTICIPAÇÃO (BIÉNIO 1979-1980)

Portugal assumiu pela primeira vez, o assento de membro não-permanente do CSNU em Janeiro de 1979. Nessa altura, o sistema internacional era ainda fortemente condicionado pela estrutura bipolar, em que “tudo se reduz ao confronto dos dois blocos, tudo se ordena em função de um ou outro destes dois países [EUA e URSS]” (Rémon, 1994:391).

A luta pela manutenção dos territórios sob administração portuguesa terminara com a aprovação da lei 7/74⁸⁰, levando ao reconhecimento oficial de Portugal do direito dos povos à autodeterminação. Iniciando-se com a admissão da Guiné-Bissau, em Agosto de 1974, e terminando com a admissão de Angola, em Novembro de 1976, “todas as nações que emergiram da política de descolonização iniciada por Portugal a 25 de Abril de 1974 estão agora representadas nas Nações Unidas”⁸¹ (United Nations, 1977:171).

⁸⁰ Para melhor conhecimento da Lei nº 7/74, ver *Diário do Governo*, I Série, nº174, de 27 de Julho de 1974.

⁸¹ Tradução livre da autora. No original: “all the nations emerging from the policy of decolonization initiated by Portugal on 25 April 1974 are now represented in the United Nations”.

Importa ainda referir o relevante papel desempenhado pela ONU, na opção descolonizadora tomada por Portugal, em 1974, em virtude da pressão exercida sob o Estado português, e no reconhecimento e apoio aos movimentos de libertação das ex-colónias portuguesas (Mission of Portugal, s.d.-a). As mudanças são claras: a transição para a democracia alterou por completo a posição de Portugal no sistema internacional, abrindo espaço para “assumir em pleno a condição de membro da organização [das Nações Unidas]” (Pereira, 2005:160).

Neste ponto iremos analisar, com detalhe considerável, a primeira participação de Portugal no CSNU, durante o biénio 1979-1980. O objectivo passa por compreender a origem da candidatura, através da análise das opções de política externa definidas nos programas de governo; o anúncio da candidatura e consequente campanha; e, por fim, o trabalho desenvolvido no seio do órgão, que contribua para o desenvolvimento internacional de Portugal enquanto *helpful fixer*.

3.1.1. As opções de Política Externa

Portugal foi eleito para o CSNU a 10 de Novembro de 1978, durante a 33ª Sessão da Assembleia-Geral. O reconhecimento externo do novo regime mostra-se favorável a uma política externa fortemente multilateral, com o aumento da presença em organizações como a ONU, que permitirão alterar “o lugar histórico de Portugal no sistema internacional” (Teixeira, 2008).

As opções de política externa, que ao longo do período pré-constitucional foram influenciadas pela luta entre várias forças políticas; passaram, com a formação do I Governo Constitucional, em 1976, por uma clarificação, que permitiu a definição inequívoca de Portugal no sistema internacional (Teixeira, 2008). De acordo com o Programa do I Governo Constitucional, “a actividade internacional do Estado assume [um] papel essencial na defesa da independência nacional” (Programa do I Governo Constitucional, 1976-1978). Na primeira Sessão Legislativa da Assembleia da República, durante a apresentação do Programa do Governo, o então Primeiro-Ministro, Mário Soares disse que “a política externa portuguesa é uma política extremamente

diversificada” e que “se dirige a todas as nações da Terra, independentemente dos seus registos sociais e políticos”(Assembleia da República, 1976:419-420).

Por razões históricas, Portugal terá sempre uma política externa de vocação universal⁸² (Cravo e Freire, 2006). Para além da clara opção europeia e de uma política atlântica⁸³, as Nações Unidas passaram a deter um papel importante na política externa portuguesa. O reconhecimento de que a entrada e a participação de Portugal nos organismos internacionais é irrecusável, é demonstrativa da importância que as relações multilaterais passaram a desempenhar no novo quadro governativo. Embora a admissão ao Conselho da Europa e conseqüentemente à CEE fossem uma prioridade, a ONU ocuparia, igualmente, um lugar especial. Não interessa apenas a contribuição para uma nova ordem internacional mais cooperante e pacífica, mas também a participação nas suas agências especializadas, prática essa que se pretendia intensificar (Assembleia da República, 1976). Entre 1976 e 1978, estas seriam as principais linhas defendidas pela política externa portuguesa.

O ano de 1978 foi marcado por uma forte crise política que levou à dissolução do I Governo Constitucional em Janeiro desse ano e à sucessão, num curto espaço de tempo, do II, III e IV Governos Constitucionais. No entanto, no que se refere às opções de política externa, estas mantiveram-se minimamente estáveis. O II Governo Constitucional, liderado por Mário Soares, em pouco divergiu das orientações definidas pelo governo anterior. A política externa assumiu um carácter de cariz mais económico, produto da crise financeira vivida; no entanto, a opção europeia continuou a ser uma prioridade para Portugal, bem como as relações bilaterais com as “amizades tradicionais”, ao qual se acrescentou a cooperação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), que passou a ser vista com um relevo particular (Assembleia da República, 1978b). Embora as organizações internacionais não se tenham apresentado como uma prioridade, a organização dos meios ao serviço da política externa pretendia “assegurar uma correcta coordenação da representação

⁸² Tanto no período do Estado Novo como no período Democrático, a política externa portuguesa sempre se pautou pela relação com a aliança atlântica, a opção europeia e as colónias, bem como todos os Estados compreendidos nestas formações.

⁸³ Esta compreende não só a relação com os EUA e a NATO mas, também, com os PALOP e o Brasil.

portuguesa em organismos internacionais” (Programa do II Governo Constitucional, 1978). Ora, mesmo não se tratando de uma prioridade para o Governo, a participação na ONU pode ser entendida no quadro da manutenção da representação no organismo, na qual a candidatura ao CSNU no início de 1978, figura esta orientação.

De uma forma menos clara, o Governo de Nobre da Costa, estabeleceu a opção europeia, a Aliança Atlântica e, as relações com os países de expressão portuguesa, como as prioridades de política externa nacional (Programa do III Governo Constitucional, 1978). A falta de uma hierarquia de prioridades, fortemente criticada nas várias sessões da Assembleia da República que se seguiram à apresentação do Programa do III Governo Constitucional, e a inexistência de qualquer referência ao lugar que a ONU ocupava nesta política, não influenciou, contudo, a eleição de Portugal para o órgão máximo das Nações Unidas, o Conselho de Segurança. Influenciou, no entanto, o fim do seu mandato, através da rejeição do Programa de Governo pelos partidos da oposição; tendo o IV Governo Constitucional, chefiado por Mota Pinto, sido eleito em Novembro de 1978. Uma vez mais, a mudança de governo pouco se reflectiu no Programa apresentado (Programa do IV Governo Constitucional, 1978-1979). Embora procurasse desenvolver uma actuação mais dinâmica na ONU e suas agências especializadas, na defesa e promoção dos direitos do Homem; o recentemente alcançado lugar no CSNU e as possíveis estratégias que daí pudessem advir, não tiveram qualquer destaque. No debate da Assembleia da República sobre o Programa apresentado pelo IV Governo, a eleição para o Conselho de Segurança não passou incólume. Sobre o capítulo de política externa disse-se:

“Que explicação haverá para o, digamos, «lapso» de não se dedicar nem uma só palavra ao facto de Portugal ter sido eleito membro do Conselho de Segurança da ONU para os próximos dois anos, situação delicada, e ao mesmo tempo promissora, que coloca à diplomacia portuguesa exigências múltiplas e instantes, às quais o Programa deste Governo não dá sequer minimamente resposta!”
(Assembleia da República, 1978c:497).

Ainda no decurso do debate, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Freitas da Cruz, defendeu não ser objectivo do seu Governo “pôr em prática soluções originais”

no que respeita à política externa. A lógica seguida seria a de dar continuidade às evoluções alcançadas pelo I Governo Constitucional, reforçando a ideia de ser a opção europeia aquela que correspondia “aos interesses e opções do País” (Assembleia da República, 1978a). Além disso, reconhecia o indiscutível sucesso da acção desenvolvida pela diplomacia portuguesa para a eleição de Portugal ao CSNU, justificando a ausência de uma referência no Programa do Governo, por este se tratar “de um acontecimento já passado”. O grande desafio da política externa portuguesa para os dois anos de assento no Conselho de Segurança, seria a “definição de posições em face dos mais importantes problemas mundiais que ali serão discutidos” (Assembleia da República, 1978a:533). Para Freitas da Cruz, essa definição não teria “nada de específico”, na medida em que decorreria da “filosofia constante do Programa” que, de acordo com o próprio “se quis propositadamente genérico para se evitarem excessos de verbalismo que nada poderiam adiantar de útil” (Assembleia da República, 1978a:533).

A 16ª Sessão da Assembleia da República, em Dezembro de 1978, em muito contribuiu para um entendimento da posição do Governo na véspera da actuação no CSNU. O Governo não possuía qualquer estratégia definida. Para além do Programa omitir a eleição para aquele órgão, não fez qualquer referência às opções a serem tomadas pela política externa portuguesa. A única garantia dada era a de que “vamos procurar defender aí [no Conselho de Segurança] os interesses portugueses” (Assembleia da República, 1978a:537).

3.1.2. Da Candidatura à Eleição

Desde Abril de 1977 que Portugal declarara no seio do Grupo Ocidental⁸⁴ interesse em candidatar-se ao lugar de membro não-permanente do CSNU, para o

⁸⁴ O Grupo Ocidental, na terminologia das Nações Unidas designado WEOG (Western European and Others Group), diz respeito ao grupo criado no âmbito da Assembleia Geral para a eleição dos órgãos principais da organização. De acordo com as regras de procedimento da AGNU, a eleição, anual, de cinco membros não-permanentes para o CSNU (com mandato de dois anos) deve ter em conta o artigo 23.º da Carta das Nações Unidas e uma distribuição geográfica equitativa. Para melhor conhecimento das regras de procedimento relativas à eleição dos principais órgãos da ONU, ver XV. *Elections to Principal Organs*. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/about/ropga/elect.shtml>

biénio 1979-1980. Após a admissão na organização, em 1955, Portugal nunca alcançara o lugar no Conselho de Segurança. Embora o ano de 1978 fosse, internamente, de grandes dificuldades políticas; a aposta na candidatura procurava mostrar a unidade em torno das orientações de política externa.

À semelhança do que ocorrera em 1960, Portugal tinha a possibilidade de se candidatar a dois órgãos: o CSNU e a Comissão de Direitos Humanos (CDH), a qual, nos últimos anos, manifestara um grande interesse em participar. Considerando que a candidatura ao Conselho de Segurança sairia claramente reforçada com uma participação na CDH, em virtude do prestígio já alcançado pelo país no âmbito dos direitos humanos; Portugal decidiu, na reunião do Grupo Ocidental de Janeiro de 1978⁸⁵, anunciar a sua candidatura (AHD-MNE, 1978)⁸⁶.

Circunstâncias favoráveis

Nesta candidatura, eram várias as circunstâncias que pareciam legitimar a simpatia por Portugal. Em primeiro lugar, nunca até então, o país conseguira ser membro do CSNU. Em segundo lugar, estavam “há muito ultrapassadas [as] dificuldades [de] ordem política que, até [à] descolonização, seriam obstáculo decisivo [para os] seus possíveis êxitos”⁸⁷ (AHD-MNE, 1978). Em terceiro lugar, não se verificava qualquer contencioso político internacional, quer no plano bilateral como multilateral, como acontecera em 1960 com a Índia. Ou seja, todo o esforço desenvolvido desde a transição para a democracia, que reflectia uma completa colaboração com a ONU e os princípios da Carta, só poderia culminar com a eleição para o Conselho de Segurança. No entanto, importava não ter quaisquer ilusões sobre as “dificuldades a vencer” para fazer vingar a candidatura nacional.

Os Adversários

⁸⁵ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

⁸⁶ É prática os vários grupos regionais indicarem os Estados que apoiam. Embora qualquer Estado-membro possa propor-se para eleição ao Conselho de Segurança, é no seio dos grupos que normalmente se discutem as opções.

⁸⁷ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº27, 26 de Janeiro de 1978.

O Grupo Ocidental, representado no órgão máximo das Nações Unidas por cinco Estados – três membros permanentes e dois eleitos⁸⁸ –, permitia a dezassete países a competição por um assento, conjuntamente com Portugal⁸⁹ (AHD-MNE, 1978). Durante a reunião do Grupo, em que o país anunciara “oficial e formalmente” a candidatura, a Espanha, Grécia, Holanda, Itália, Malta, Noruega e Turquia tomaram a mesma atitude⁹⁰ (AHD-MNE, 1978). Assim, previa-se um processo difícil para Portugal, sendo importante valorizar a candidatura nacional em detrimento das restantes ou, pelo menos, daquelas que mais ameaçavam o país.

A Noruega apresentava-se como a candidata de peso, apoiada pelos países nórdicos; dificilmente a sua candidatura não seria aceite. A Itália procurava beneficiar da competição entre os países do sul, embora a sua candidatura não suscitasse muito interesse, quer no Grupo Ocidental, como internacionalmente. Defendia o lugar de “semipermanente”, que embora despertasse o interesse de países como o Brasil e a Índia⁹¹, não era bem vista por grande parte dos países ocidentais, que estariam privados desse lugar (AHD-MNE, 1978). A Turquia e a Grécia, centradas nas suas disputas territoriais, não tinham um interesse real na candidatura; o seu objectivo passava por se oporem mutuamente, impedindo o acesso de ambas ao órgão. Também a Holanda se mostrava interessada num lugar ao CSNU. Restava Malta, isto porque Portugal conseguiria a desistência da Espanha em favor da sua candidatura. Malta surgia como o adversário mais directo de Portugal, na medida em que a maioria dos seus argumentos era partilhada pela candidatura nacional⁹². Além disso, revelava-

⁸⁸ De acordo com as regras de procedimento da AGNU para a eleição dos principais órgãos, o Grupo Ocidental elege dois membros. Como referido anteriormente, esta mudança decorre das alterações à representação no CSNU de 1965.

⁸⁹ Em telegrama enviado para Lisboa, Futscher Pereira referia que dos dezassete que poderiam vir a concorrer com Portugal, apenas Malta, Islândia e Luxemburgo nunca fizeram parte do CSNU. Dos restantes, Itália, Turquia, Holanda, Bélgica e Austrália haviam já por três vezes sido membros; a Dinamarca e Nova Zelândia tinham conseguido mandato duas vezes; enquanto Áustria, Finlândia, Grécia e Espanha participaram no Conselho uma única vez. Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº27, 26 de Janeiro de 1978.

⁹⁰ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

⁹¹ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº510, 18 de Setembro de 1978.

⁹² Como o facto de ser um país do sul da Europa, o “subgrupo” mais mal representado no CSNU; e de nunca ter conseguido um assento no órgão (embora tenha sido admitido muito depois de Portugal). AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

se firme, não se mostrando disponível para desistir a favor de qualquer Estado do sul da Europa (AHD-MNE, 1978).

Só na segunda metade de 1978 se conheceram alterações sobre os candidatos, com o anúncio da desistência holandesa, em Setembro; e, seguida, já em Outubro, pela Grécia e a Turquia. A inalterável posição italiana e maltesa até praticamente à eleição, fazia supor que não se chegasse a acordo no seio do Grupo Ocidental. A verificar-se o bloqueio, era importante intensificar as diligências junto das Missões dos restantes grupos regionais. Malta dava a entender ter o apoio dos países não-alinhados, embora existissem alguns a favor da candidatura portuguesa. Quanto aos italianos, existiam dúvidas sobre a manutenção da sua candidatura. Ainda que houvesse quem acreditasse ser possível a desistência de Itália no último momento, tal não permitiria uma reformulação da estratégia nacional com vista ao isolamento de Malta no seio do Grupo Ocidental⁹³ (AHD-MNE, 1978).

O aproximar das eleições e o receio de não se chegar a acordo, levou o Grupo a reunir-se poucos dias antes da votação. A Itália decidira desistir da sua candidatura. Uma vez que o grupo não pudera chegar a acordo sobre dois candidatos, não estaria disposta a que a escolha fosse deixada à AGNU. Por sua vez, Malta, Noruega e Portugal⁹⁴ reafirmaram a posição de manutenção das respectivas candidaturas.

A Campanha

Em simultâneo com as mudanças quanto ao número de candidatos ao lugar de membro não-permanente do CSNU, foi-se desenrolando a candidatura portuguesa ao órgão. Logo após o pedido, Portugal deu início às diligências pelas várias missões solicitando o apoio à candidatura nacional. A aposta centrou-se, inicialmente, no grupo

⁹³ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

⁹⁴ Contudo, o país mostrava-se disposto a desistir caso se verificasse a preferência por outro candidato. Além disso – e num momento em que se iniciavam as negociações sobre a adesão de Portugal ao mercado comum –, os interesses globais da sua política externa aconselhavam uma certa cautela, devendo assumir-se “[no] seio do grupo [uma] atitude que exprimisse claramente [a] nossa intenção [de] colaborarmos [em] quaisquer esforços visando evitar que ele [o grupo] apareça desunido perante a Assembleia Geral”⁹⁴ (AHD-MNE). Ver *Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº611, 24 de Outubro de 1978*.

ocidental, numa procura de diminuir o número de adversários⁹⁵ (AHD-MNE, 1978). Numa nota enviada a todos os Chefes de Missão dos países do Grupo Ocidental presentes em Nova Iorque, podia ler-se:

*“[É] o desejo firme do governo de Portugal participar activamente no importante trabalho do órgão [o CSNU], na esperança de desempenhar um papel construtivo na manutenção da paz e segurança internacionais”*⁹⁶ (AHD-MNE, 1978).

Assim, interessava justificar a importância da concessão de um lugar aos países do sul da Europa – menos representado – e solicitar a união do Grupo Ocidental em torno de Portugal e da Noruega – o candidato mais forte –; procurando deixar Malta isolada (AHD-MNE, 1978). Até ao segundo semestre de 1978, Portugal conseguiria importantes apoios, como o da Bélgica, que no quadro da CEE influenciaria muitos Estados-membros. De igual modo, a eleição de Portugal para a CDH, em Maio, com o elevado apoio de países do chamado grupo dos “não-alinhados”⁹⁷, exerceu uma enorme influência na candidatura nacional ao Conselho de Segurança, fazendo crer ser possível a eleição⁹⁸ (ADH-MNE, 1978).

Quando em Setembro se iniciou a 33ª AGNU, o III Governo Constitucional já havia dado início ao seu mandato, suscitando algumas dúvidas sobre a volatilidade dos executivos em Portugal e a capacidade para manter os seus compromissos internacionais. Importava por isso dar uma imagem de consistência com os objectivos definidos pelos Governos anteriores. Deste modo, durante o discurso na Assembleia-Geral, o Ministro dos Negócios Estrangeiro Corrêa Gago, reforçou a ideia de que “Portugal, [] reivindica hoje, justa e legitimamente, a participação plena na vida

⁹⁵ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº26, 26 de Janeiro de 1978.

⁹⁶ Tradução livre da autora. No original: “it is the firm desire of the government of Portugal to actively participate in the important work of the body, in the hope of playing a constructive role in the maintenance of international peace and security”. Telegrama recebido Missão Permanente junto ONU. Nº51, 8 de Fevereiro de 1978.

⁹⁷ O movimento tem origem na conferência de Bandung de 1955, na qual se definiram os países alinhados e não-alinhados com as duas superpotências que à época dividiam o mundo em torno dos seus blocos de apoio, acabando por se favorecer a posição de não-alinhamento e de neutralidade. Sendo maioritariamente constituído por países em desenvolvimento, marca o envolvimento destes, principalmente após os primeiros movimentos independentistas, na cena internacional.

⁹⁸ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

internacional e colabora abertamente a todos os níveis com os órgãos e agências das Nações Unidas”⁹⁹ (United Nations, 1978:220). Para além do compromisso para com os objectivos da organização, Portugal procurava legitimar a sua candidatura ao CSNU.

Relativamente aos apoios dos restantes membros do Grupo Ocidental e de outros grupos regionais, foi possível fazer um ponto da situação em vésperas da eleição. Embora alguns países do grupo ocidental se apresentassem dispostos a votar em Portugal – como a Bélgica, a Holanda, o Luxemburgo, entre outros –; havia Estados que não se mostravam tão elucidativos. As suas práticas eram, até então, de não se comprometerem com nenhuma candidatura até ao dia das eleições – caso dos EUA e RU, entre outros¹⁰⁰ (AHD-MNE, 1978). Quanto aos restantes grupos, tinha-se a ideia de que a maioria dos sul-americanos preferiria a candidatura de Portugal; o mesmo acontecendo com o grupo africano, pelo menos os cinco PALOP; e a Europa de Leste que, mediante contactos com a URSS, também se mostrava favorável à candidatura nacional. Os países não-alinhados pareciam mais inclinados em votar por Malta; no entanto, existiam alguns Estados a favor da candidatura portuguesa. O único que parecia menos claro quanto às intenções de voto era o grupo asiático¹⁰¹ (AHD-MNE, 1978).

De forma idêntica à candidatura em 1960, elaborou-se um Memorando a ser enviado a todas as Missões presentes nas Nações Unidas, devendo o mesmo ser feito pelas Embaixadas, procurando garantir que todos os governos receberiam informação sobre os motivos da candidatura portuguesa ao Conselho de Segurança. Referindo-se ao processo que se iniciou com a democratização das suas instituições, a restauração do exercício pleno dos DH e, ainda, o desenvolvimento de uma política de descolonização que permitiu o surgimento de cinco novos Estados soberanos; o Memorando mencionava que só após este processo decidiu o país candidatar-se ao CSNU, sendo a sua eleição “a prova do reconhecimento, por parte da comunidade

⁹⁹ Tradução livre da autora. No original: “Portugal, [] today has a just and legitimate claim to participate fully in international life and to collaborate openly at all levels with the organs and agencies of the United Nations”.

¹⁰⁰ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº558-560, 4 de Outubro de 1978.

¹⁰¹ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

internacional, dos seus esforços para se identificar com os princípios e ideais das Nações Unidas, e o direito de ocupar o seu legítimo lugar dentro da organização”¹⁰² (AHD-MNE, 1978).

Ainda antes da retirada da candidatura italiana, o Grupo Ocidental decidiu realizar consultas que ajudassem na definição dos apoios do grupo aos seus representantes. Ao divulgar os resultados, o Presidente deu a conhecer que “Portugal e [a] Noruega tinham o *overwhelming support* do grupo”¹⁰³ (AHD-MNE, 1978). No entanto, o Representante português considerava já não fazer sentido a divulgação dos resultados perante o Presidente da AGNU e restantes grupos regionais. De acordo com o Embaixador Futscher Pereira:

*“coerentemente com [a] posição [que] assumíramos em defesa [da] coesão do grupo, lamentávamos o impasse, mas já não víamos como sair dele. Nestas circunstâncias (...) não [se] justificava qualquer endosso parcial [que beneficiasse a Noruega, por exemplo, o que poderia ser prejudicial para Portugal], devendo [as] três candidaturas submeter-se [a] veredicto eleitoral em absoluta igualdade [de] condições”*¹⁰⁴ (AHD-MNE, 1978).

Para a Missão na ONU e para Lisboa, nada mais havia a fazer senão aguardar pelas eleições e esperar que a desistência da Itália influenciasse positivamente a candidatura nacional. Era irrealista considerar-se que os dois lugares disponíveis para o Grupo se destinariam a dois países mediterrânicos; ainda mais quando os ocidentais com maior influência no grupo – os membros permanentes do CSNU –, estavam sobretudo interessados em assegurar a continuidade na unidade de posições ocidentais alcançadas nos últimos dois anos, através do Canadá e da República Federal Alemã

¹⁰² Tradução livre da autora. No original “le témoignage de la reconnaissance, par la communauté internationale, de ses efforts pour s'identifier avec les principes et les idéaux des nations unies, et de son droit d'occuper la place qui lui revient au sein de l'organisation”. Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. N.º604, 23 de Outubro de 1978.

¹⁰³ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. N.º648, 8 de Novembro de 1978.

¹⁰⁴ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. N.º648, 8 de Novembro de 1978.

(RFA)¹⁰⁵ (AHD-MNE, 1978). Perante este quadro, apenas um dos países do sul alcançaria o aval para a eleição, faltava apenas saber qual seria.

A Eleição

Como se antevia, na 33ª Sessão da AGNU de 10 de Novembro, só a Noruega conseguiu ser eleita no primeiro escrutínio. Portugal teve de enfrentar cinco rondas de votação, para conseguir, pela primeira vez, o lugar de membro não-permanente do CSNU¹⁰⁶. Os contactos realizados na última semana faziam antever 85 a 90 votos a favor de Portugal. Dos 298 votos disponíveis no primeiro escrutínio – cada país tem direito a dois votos uma vez que existem duas vagas para ocupar –, estava claro que Portugal necessitaria de pelo menos uma segunda ronda para conseguir a tão ambicionada eleição. No final do dia, Lisboa recebeu um telegrama da Missão na ONU no qual se podia ler: “Ao quinto escrutínio, Portugal foi hoje eleito para o Conselho de Segurança das Nações Unidas por 99 votos, contra 45 a favor de Malta”¹⁰⁷ (AHD-MNE, 1978). Estava assim alcançado um dos principais objectivos de política externa definidos pelo I Governo Constitucional, e iniciava-se uma prática que até hoje será de extrema importância para a inserção de Portugal no sistema internacional.

Dois aspectos mostraram ser de grande importância para o sucesso da candidatura portuguesa. A desistência de Itália foi essencial. Partindo do pressuposto

¹⁰⁵ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

¹⁰⁶ Não era a primeira vez que os países com maior número de votos no primeiro escrutínio sofriam um revés, acabando por perder a eleição para os Estados com menos probabilidades, à medida que as rondas se seguiam. Esta era uma preocupação nacional e até à confirmação da eleição, Portugal procurará mostrar a firmeza da sua candidatura na esperança de conseguir derrotar Malta. No primeiro escrutínio, a diferença de votos entre os dois países é insignificante (84 votos a favor de Portugal e 81 votos a favor de Malta), criando inúmeras expectativas nas rondas seguintes, nas quais já só existiam 149 votos a dividir pelos dois países. No segundo escrutínio, Portugal consegue 77 votos favoráveis, alcançando Malta 70 votos. No terceiro escrutínio, a diferença aumenta para 22 votos, conseguindo Portugal 81, por oposição aos 59 votos de Malta. Nas rondas seguintes, a diferença será ainda maior (quarto escrutínio, 93 votos a favor de Portugal e 51 a favor de Malta; quinto escrutínio, 99 votos a favor de Portugal e 45 a favor de Malta). Portugal pretendia reforçar a ideia de que não desistiria, procurando “cansar” os não-alinhados e levá-los a rever as respectivas posições. Só assim alcançaria a maioria necessária para se eleito. Para melhor conhecimento do processo de eleição de Portugal, ver *Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU*. N°664, 14 de Novembro de 1978.

¹⁰⁷ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. N°653, 10 de Novembro de 1978.

que a Noruega conseguiria ser eleita no primeiro escrutínio, os votos para Portugal na segunda ronda seriam divididos entre este e Itália¹⁰⁸. Assim, Malta conseguiria ser eleita na segunda posição, destruindo qualquer hipótese de uma eleição portuguesa.

Um outro aspecto igualmente importante prendeu-se com os votos do grupo de países “não-alinhados”. Estes, que no primeiro escrutínio teriam votado em Portugal e Malta, passariam, com a eleição da Noruega, a votar exclusivamente num dos dois países, havendo maior tendência para eleição de Malta, sendo este também um “não-alinhado”. Assim, era imprescindível a manutenção, por parte de Portugal, dos apoios praticamente unânimes do Grupo Ocidental, da Europa de Leste, dos PALOP e Sul-Americanos; que impedisse que Malta reunisse a maioria de dois terços necessária para a eleição, desgastando os “não-alinhados” que acabariam por votar na candidatura nacional¹⁰⁹ (AHD-MNE, 1978). O esforço da diplomacia portuguesa foi essencial para que se alcançasse estes resultados. As estratégias desenvolvidas ao longo de 1978, centradas inicialmente no Grupo Ocidental e posteriormente nos restantes grupos favoráveis à candidatura de Portugal; foram essenciais para bloquear a eleição de Malta, que, como já foi referido, seria o principal adversário da candidatura nacional.

Pensada pelo I Governo Constitucional, apresentada pelo II Executivo, e conquistada pela III Administração; a eleição para o CSNU foi executada pelo IV, V e VI Governos Constitucionais ao longo de 1979 e 1980. Embora se verificassem divergências internas, esta foi uma candidatura nacional e seria de acordo com os princípios ocidentais que Portugal defendia internacionalmente, que seria praticada.

3.1.3. A Relação com o Conselho

A participação no CSNU permitiu o conhecimento das posições adoptadas pelo Estado português, em matéria de política externa, no período imediatamente a seguir à transição para a democracia. Tendo presente as opções definidas nos vários

¹⁰⁸ Isto porque a maioria daqueles que votaram em Portugal, estariam indecisos entre a sua eleição e a italiana.

¹⁰⁹ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

programas de governo, e a forma como se defendeu e alcançou o lugar de membro não permanente do Conselho de Segurança, de que forma podemos avaliar a participação no órgão? Uma análise dos principais temas em discussão ao longo de 1979-1980 facilitará a compreensão do papel desempenhado por Portugal.

Na lógica da actividade do CSNU, este deve, de acordo com o artigo 29.º da Carta das Nações Unidas, adoptar as suas próprias regras de funcionamento. Estas procuram orientar o trabalho do Conselho de Segurança de acordo com a frequência com que se realizam as sessões, a respectiva agenda, os membros representantes, a condução das reuniões, as votações, entre outros tópicos. Neste sentido, e para se compreender a actuação de Portugal no CSNU durante o biénio 1979-1980, importa analisar o conteúdo das sessões. Recorrendo às regras de funcionamento, convém explicar que de acordo com o seu capítulo IX, os registos de cada reunião, pública ou privada, uma vez aprovados, tornam-se os registos oficiais do Conselho de Segurança¹¹⁰. De acordo com Weiler (2008), as sessões do Conselho de Segurança são conduzidas publicamente, embora se solicitadas por um Estado membro, possam ocorrer “à porta fechada”. Actualmente, as reuniões privadas tornaram-se uma prática comum, por oposição às primeiras reuniões do órgão, que chegavam a ser transmitidas pela televisão. Do mesmo modo, as sessões do CSNU podem distinguir-se entre formais e informais (Monteiro, 1998). Enquanto as consultas informais, como o próprio nome indica, não exigem posições textuais, discutindo-se os temas num sentido mais lacto e descontraído, procurando conhecer-se as posições de cada interveniente; as sessões formais limitam-se, praticamente, à comunicação dos resultados alcançados, muitas vezes já “cozinhados” pelos membros. Apenas estas fazem parte dos registos oficiais do CSNU, na medida em que correspondem às sessões descritas nas regras de funcionamento que ocorrem, sob solicitação do Presidente do Conselho, e na qual participam todos os membros representantes. Assim, na análise do trabalho desenvolvido por Portugal no CSNU, iremos apenas debruçar-nos sobre as sessões formais, tendo no entanto presente que estas são normalmente precedidas por consultas informais.

¹¹⁰ Para um melhor conhecimento das questões relacionadas com a publicação das sessões, ver *Chapter IX. Publicity of Meetings, Records*, disponível em: <http://www.un.org/en/sc/about/rules/>

Portugal iniciou o seu mandato enquanto membro do Conselho de Segurança, a 11 de Janeiro de 1979, ao mesmo tempo que o Bangladesh, Jamaica, Noruega, e Zâmbia. Conjuntamente com os cinco membros permanentes (China, EUA, França, RU e URSS), e cinco membros não-permanentes que transitaram do ano anterior (Bolívia, Checoslováquia, Gabão, Kuwait, e Nigéria), tinham a responsabilidade primária de manutenção da paz e segurança internacionais.

Durante os dois anos de representação portuguesa no CSNU, as sessões centraram-se, maioritariamente, na situação no Médio Oriente bem como na questão da África do Sul e suas implicações nos territórios adjacentes. Contudo, foi a situação no Sudeste Asiático, especificamente a questão da invasão do Camboja pelo Vietnam e posterior invasão deste último pela China; aquela em que Portugal se iniciou. A sua participação mostrou ser suficientemente activa ao trazer, em conjunto com a Noruega, o RU e os EUA, a questão para a agenda do Conselho de Segurança¹¹¹. Porém, a resolução apresentada pelos países “não-alinhados” acabou por não ter seguimento, em virtude do veto soviético¹¹².

Foram, no entanto, as questões relacionadas com a Rodésia e a África do Sul, aquelas que, por razões de natureza histórica, se mostraram mais propícias a uma intervenção nacional. Para Portugal, as questões relacionadas com África eram de especial preocupação, sobretudo porque no quadro dos objectivos de política externa definidos pelo IV Governo Constitucional, era dada especial atenção “às relações de Portugal com os Estados do Continente Africano, relações essas fundamentadas em sólidos e antigos laços culturais e históricos” (Programa do IV Governo Constitucional, 1978-1979:42). A condenação nacional do regime da Rodésia do Sul, com o qual, durante o período do Estado Novo, se colaborava, marcou o corte definitivo com a

¹¹¹ De acordo com as regras de funcionamento do CSNU, os Estados-membros podem solicitar reuniões sobre qualquer situação que possa levar à fricção internacional, ou seja, que representem uma ameaça à paz e segurança internacionais. Ver *Chapter I. Meetings*, disponível em: <http://www.un.org/en/sc/about/rules/>

¹¹² De acordo com as regras de funcionamento do CSNU, os membros das Nações Unidas convidados a participar nos debates podem submeter propostas de resolução. No entanto, estas só podem ser colocadas a votação a pedido dos membros do CSNU (artigo 38.º). Também neste contexto, Portugal desempenhou um importante papel ao patrocinar, juntamente com a Noruega, a proposta de resolução apresentada.

política adoptada pelo antigo regime; mostrando-se agora firmemente comprometido com a posição ocidental. Segundo o representante português, o Governo nacional estava consciente das denúncias, por parte das Nações Unidas e outros fóruns internacionais, das práticas ilegais, injustas, repressivas e racistas executadas pelo regime minoritário da Rodésia. Alertava ainda, para o facto de o seu país não considerar válidas as eleições que iriam decorrer no território e que impossibilitavam o escrutínio livre, mostrando-se a favor da Resolução 445 (1979) que condenaria a política do país (United Nations, 1979b).

Quanto à África do Sul, Portugal assumiu, também, uma posição bastante activa. Condenou os ataques ao território angolano e exigiu que o CSNU tomasse uma posição firme e resoluta que prevenisse o aumento de tensão na região da África Austral (United Nations, 1979c). Os ataques constantes aos territórios vizinhos, sob o pretexto de eliminar as bases da Organização do Povo do Sudoeste Africano¹¹³ (SWAPO), tornavam mais remotas as possibilidades de uma resolução pacífica do problema. Ao longo de 1979 as discussões sobre os ataques sul-africanos a Angola e territórios vizinhos prolongaram-se até à adopção das Resoluções 447 (1979) e 454 (1979) que Portugal votou favoravelmente.

Mas seria a situação no Médio Oriente aquela que iria ocupar grande parte do CSNU quer em 1979 como em 1980 e que iria exigir um maior envolvimento de Portugal, principalmente durante a presidência do órgão. Na discussão relativa à situação nos territórios árabes ocupados, o representante português condenou as políticas e práticas desenvolvidas por Israel nesta região. Porém, reconheceu os esforços alcançados com as negociações de Camp David¹¹⁴ que representavam um primeiro esforço em direcção à cooperação naquela região. Segundo o Embaixador Futscher Pereira, este acordo era, para o Governo português, um factor extremamente positivo na evolução do conflito, “que tem dividido os povos a que o meu país está ligado por laços históricos de amizade e cujos valores morais e culturais formam uma

¹¹³ Movimento de Libertação que defendia a independência da Namíbia.

¹¹⁴ As negociações de Camp David, que deram origem aos acordos com o mesmo nome, foram patrocinadas pelo Presidente americano Jimmy Carter, e procuraram que o Presidente egípcio Sadat e o Presidente israelita Begin, chegassem a um entendimento sobre a questão palestiniana e a melhoria das relações entre os dois países.

parte tão importante do património comum da humanidade”¹¹⁵ (United Nations, 1979d:3). Ainda assim, a complexidade e dimensão dos problemas observados não permitia que o acordo alcançado solvesse todas as dificuldades. Neste quadro, mostrava-se importante a actuação do CSNU, que aprovou a Resolução 446 (1979) que, além de condenar as práticas desenvolvidas por Israel, exigia o cumprimento das anteriores resoluções e da Convenção de Genebra; e estabelecia uma Comissão composta por três membros, para examinar a situação dos “colonatos” nos territórios árabes ocupados desde 1967, e em Jerusalém¹¹⁶. Enquanto membro e Presidente da Comissão encarregue de avaliar a situação nos territórios árabes ocupados, o Embaixador Leonardo Mathias¹¹⁷ foi responsável por apresentar o relatório relativo ao seu mandato. Para a Comissão, não havia dúvidas de que se estava perante uma violação do princípio de soberania dos Estados e que, para se alcançar a paz duradoura na região, era necessário que se desenvolvessem esforços conjuntos que permitissem o cumprimento das resoluções aprovadas pelo CSNU.

Em Maio de 1979, Portugal assumiu a presidência do CSNU. Numa entrevista à Rádio Difusão Portuguesa, o Representante português defendeu:

“A nossa posição é, e tem de ser, baseada nas grandes linhas que julgamos deverem nortear as [RI]: respeito pela Carta das Nações Unidas e pelos princípios em que tem de assentar a ordem internacional, procura de soluções pacíficas para os conflitos, defesa dos princípios democráticos”¹¹⁸ (AHD-MNE, 1979).

Para o Embaixador Futscher Pereira, Portugal seria chamado, como fora até então, a intervir e a tomar posição nas disputas que opunham variados países e com os quais se

¹¹⁵ Tradução livre da autora. No original: “which has divided peoples to which my country is bound by historical ties of friendship and whose moral and cultural values form so important a part of the common heritage of mankind”.

¹¹⁶ Após consulta aos vários membros do Conselho, o Presidente decide que a Comissão seria composta pela Bolívia, Portugal e Zâmbia. Ver *Resolução 446 (1979)*, de 22 de Março de 1979. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/RESOLUTION/GEN/NR0/370/60/IMG/NR037060.pdf?OpenElement>

¹¹⁷ O Embaixador Vasco Futscher Pereira foi, entre 1978-1980, Representante Permanente de Portugal nas Nações Unidas. No mesmo período, o Embaixador Leonardo Mathias fora Representante Permanente Adjunto de Portugal nas Nações Unidas e Presidente da Comissão 446 do Conselho de Segurança, responsável por analisar a situação nos territórios árabes ocupados. Para um conhecimento mais aprofundado dos representantes portugueses por ocasião das participações no CSNU, ver anexo III.

¹¹⁸ Telegrama recebido Missão Permanente Portugal junto ONU. Nº318, 1 de Maio de 1979.

mantinham laços de variada ordem. Enquanto Presidente do CSNU, importava defender o órgão e não o país, uma tarefa difícil mas que representaria o derradeiro compromisso para com a paz e a segurança internacionais¹¹⁹ (AHD-MNE, 1979).

A situação no Médio Oriente permanecia central na agenda do CSNU. Enquanto Presidente do órgão, Portugal teve de enfrentar a frágil situação vivida no território libanês, que só não se agravava devido à presença da UNIFIL no terreno. Após conversações entre os representantes da ONU e o Governo israelita, sobre vários pontos necessários resolver para que a Força Interina das Nações Unidas no Líbano (UNIFIL) pudesse desempenhar o seu mandato com sucesso; o Presidente decidiu adiar a sessão, na expectativa de que fossem cumpridos os compromissos assumidos e a correcta implementação das resoluções anteriormente definidas. Se numa primeira fase a situação parecia controlada, o aumento da escalada de violência que teve início no final de Maio levou o tema de novo à agenda do CSNU. Nas palavras do representante libanês, o Presidente do Conselho procurara, com uma atitude de perseverança, objectividade calma e moderação, que a UNIFIL alcançasse os objectivos para os quais havia sido criada (United Nations, 1979e). Infelizmente, a situação não parecia conhecer melhorias¹²⁰. O Conselho de Segurança manter-se-ia ocupado da questão nos meses que se seguiam; solicitando às partes, o respeito pelo cessar-fogo e o abandono de quaisquer actos de violência que impedissem o correcto desempenho das funções da UNIFIL.

À semelhança de 1979, o ano de 1980 foi fortemente influenciado pelas crises no Médio Oriente e no continente Africano. Das vinte e três resoluções aprovadas ao longo de 1980, doze foram condenatórias da prática desenvolvida por Israel. Contudo, foi a invasão do Afeganistão pela URSS, ainda em Dezembro de 1979, que monopolizou as primeiras sessões do CSNU, levando Portugal a assumir uma posição manifestamente condenatória e de colaboração com a atitude de americanos e ingleses. O apoio militar da União Soviética ao Governo do Afeganistão no combate

¹¹⁹ AHD-MNE. Ver *Arquivo POI*. Telegramas recebidos e expedidos Portugal/ONU. 1978-1980.

¹²⁰ Enquanto libaneses e os representantes da Organização para a Libertação da Palestina (OLP) exigiam o fim dos bombardeamentos israelitas; estes requeriam que o território libanês deixasse de funcionar como “plataforma terrorista” contra a população de Israel.

aos rebeldes, que em Abril de 1978 lideraram uma revolução no país, levou ao pedido, por parte de 51 Estados membros da ONU (incluindo Portugal), da inclusão da questão na agenda do Conselho de Segurança. Este convidou o representante do Afeganistão, bem como outros Estados patrocinadores do pedido, a tomarem parte na discussão, de acordo com a regra 37¹²¹, das regras de funcionamento do Conselho de Segurança. Para Portugal, a participação do representante afegão nos trabalhos do CSNU “não pode, de modo algum significar o reconhecimento, da nossa parte, do Governo que assumiu o poder em Cabul, em circunstâncias que fundamentaram esta reunião do Conselho”¹²² (United Nations, 1980a:5). O representante português, encarava como flagrantes as violações dos princípios fundamentais da Carta; além de que situação criava um precedente que poderia ser bastante prejudicial num sistema internacional interdependente, em que as distâncias se tornaram insignificantes comparativamente aos recursos militares disponíveis às grandes potências. O Embaixador Leonardo Mathias considerava que o papel da URSS, enquanto membro permanente do CSNU, exigia que cessasse, por completo, a ingerência em território afegão, devendo deixar que a própria população determinasse o seu futuro, sem quaisquer interferências externas.

Durante a função de Presidente da Comissão responsável pela avaliação dos territórios árabes ocupados, o Embaixador Leonardo Mathias apresentou, no início de 1980, o seu segundo relatório. A participação de Portugal nesta Comissão prendia-se com a vontade de contribuir para o desenvolvimento de esforços que pudessem ser solicitados na busca de soluções pacíficas para os conflitos (United Nations, 1980b). De acordo com o representante português, o Governo israelita voltava a não colaborar nas investigações desenvolvidas pela Comissão. Para além do impacto que essa não colaboração teria para o CSNU, era indicativa das sombrias perspectivas de se alcançar

¹²¹ Esta permite a participação de qualquer membro das Nações Unidas que não seja membro do CSNU, sem direito a voto, na discussão de qualquer questão que o Conselho considere ser do interesse particular desse Estado. Para um melhor conhecimento da condução das sessões, ver *Chapter VI. Conduct of Business*, disponível em: <http://www.un.org/en/sc/about/rules/>

¹²² Tradução livre da autora. No original: “(...) can in no way be taken to mean any recognition on our part of the Government that has assumed power in Kabul in circumstances which underlie this very meeting of the Council”.

uma solução rápida e pacífica para o problema. Ainda assim, não impediu o sucesso do relatório, felicitado por um elevado número de membros do Conselho de Segurança, que reconheciam as capacidades dos membros da Comissão, em especial do seu Presidente, do seu sentido de responsabilidade e sincero desejo de esclarecer, de forma objectiva, sobre a situação encontrada nos territórios ocupados e os desafios de colaboração para a execução da missão.

Em Agosto de 1980, Portugal voltou a presidir o CSNU. A situação no Médio Oriente foi novamente central na agenda do órgão. A crítica americana às sucessivas resoluções que não serviam o objectivo para o qual teriam sido criadas permitiu um novo debate no Conselho de Segurança. Para os EUA, o trabalho desenvolvido nos últimos meses não permitiu o desenvolvimento da paz, mas antes a impossibilidade de a concretizar. O estatuto especial de Jerusalém, aprovado em tantas outras resoluções, não poderia ser simplesmente declarado, deveria ser acordado entre as partes. Sem se oporem às resoluções até então aprovadas, objectavam a aplicação de qualquer tipo de sanções a Israel, de acordo com o Capítulo VII da Carta da ONU. Ora, tal atitude impedia o emprego de resoluções mais firmes, capazes de mudar comportamentos, actuando simplesmente como recomendações. A proposta de resolução apresentada inicialmente pelos Estados islâmicos possuía um carácter muito mais robusto, exigindo a aplicação pelos Estados-membros das Nações Unidas, de medidas contra Israel, de acordo com o artigo 41.^o do Capítulo VII da Carta. Para a URSS, este era o passo seguinte a desenvolver, após todos os avisos feitos pelo CSNU para a manutenção do estatuto especial de Jerusalém que Israel, não só não respeitava, como proclamara capital do território (United Nations, 1980c). Contudo, a proposta de resolução que seria votada e aprovada durante a presidência portuguesa, surgiu das consultas informais entre os membros do Conselho de Segurança, acabando por ir de encontro às recomendações feitas até então. O clima internacional que se vivia neste período não poderia ser mais demonstrativo da tensão entre as duas grandes potências. Enquanto Presidente do CSNU, Portugal tinha a difícil tarefa de alinhar posições, evitando que o trabalho no órgão ficasse bloqueado pelas divergentes opiniões de americanos e soviéticos.

Movida pela vontade de alterar o lugar histórico de Portugal no sistema internacional, a representação na ONU desenvolveu uma política de forte envolvimento nas questões mais prementes nas RI. De certo modo, a actuação foi fortemente condicionada pelo clima de Guerra Fria, monopolizando grande parte dos debates e das decisões tomadas. O país centrou-se na situação na África do Sul e suas repercussões nas ex-colónias portuguesas; e, ainda, na questão do Médio Oriente, onde o trabalho desenvolvido permitiu o reconhecimento internacional da capacidade nacional de envolvimento nas questões multilaterais e o estabelecimento de importantes relações de amizade com os países árabes, entre outros. Contudo, a actuação de Portugal foi muito mais de resposta às crises internacionais do que de promoção de novas questões, importantes para o bom funcionamento da organização no desenvolvimento da sua missão. Ainda assim, a primeira participação no CSNU, em 1979-1980, foi reveladora da universalidade da política externa portuguesa, merecendo o respeito da comunidade internacional.

Ao contrário do Estado Novo, o regime democrático procurou tirar partido da participação nas Nações Unidas, desenvolvendo uma relação mais aprofundada com a organização, através do CSNU. Tendo presente o contexto de Guerra Fria e reconhecendo a capacidade das instituições para constranger as actividades dos Estados; a participação no órgão favorecia a interdependência entre os actores e o desenvolvimento de relações de cooperação, que alteravam o ambiente internacional em que estes actuavam. Assim, as instituições importam, pois o desenvolvimento de comportamentos cooperantes funcionava como um resultado de equilíbrio, garantindo a estabilidade da estrutura internacional, condicionada pela oposição entre americanos e soviéticos.

3.2. A SEGUNDA PARTICIPAÇÃO (BIÉNIO 1997-1998)

O fim da Guerra Fria mostrou que a diplomacia multilateral, em especial nas organizações internacionais como a ONU, estaria em condições de funcionar de acordo

com os seus princípios ordenadores, sem os constrangimentos provocados pela bipolarização do planeta devido à rivalidade entre as duas superpotências e ainda, à divisão norte-sul, entre países ricos e países pobres. O CSNU seria a expressão última desta revitalização, passando a “exercer plenamente a função para a que tinha sido desde sempre destinado, ou seja, a de principal alavanca internacional impulsionadora de respostas às crises emergentes” (Paixão, 1997:68). A afirmação crescente de Portugal no sistema internacional passou a ser a prioridade dos governos da década de 1990. A adesão à CEE na década anterior permitira a consolidação da democracia portuguesa, estando agora o país apto “para uma acção externa que privilegie iniciativas” (Programa do XI Governo Constitucional, 1987-1991). É neste contexto que em 1989, Portugal se candidata a um segundo mandato no CSNU.

3.2.1. As opções de Política Externa

A candidatura, no final dos anos 1980, a um segundo mandato no CSNU entendia-se no quadro dos objectivos nacionais alcançados até então, de consenso nacional quanto aos eixos da política externa, estabilidade política, crescimento económico, integração europeia, e crescente respeito e credibilidade de Portugal no exterior, entre outros (Programa do XII Governo Constitucional, 1991-1995). Quando a 21 de Outubro de 1996 Portugal foi eleito para o CSNU, a jovem democracia teve de se preparar para enfrentar os novos desafios provenientes de uma nova ordem internacional.

O VII Governo Constitucional, liderado por Pinto Balsemão, que tomou posse após a participação no CSNU, seguiu as orientações de política externa definidas pelos anteriores governos: coerente, aberta e universal, “que parta dos valores da nação portuguesa e do projecto de sociedade a realizar na ordem interna, para as atitudes a tomar na ordem internacional” (Programa do VII Governo Constitucional, 1981:24). A integração plena nas Comunidades Europeias manteve-se como prioritária, bem como a fidelidade à Aliança Atlântica. Embora as Nações Unidas não se incluíssem nas opções fundamentais do Governo, dedicou-se um lugar especial às Organizações

Internacionais e aos resultados alcançados no quadro da recente participação no CSNU:

“Quanto às organizações internacionais [...], a nossa participação será mantida e acentuada. No campo das Nações Unidas e do seu sistema de organizações especializadas, haverá que, terminado o mandato português no Conselho de Segurança, exercido de forma que prestigiou e dignificou o País, alargar a presença portuguesa a outros sectores (...)” (Programa do VII Governo Constitucional, 1981:26).

Até ao XI Governo Constitucional, as orientações de política externa não se alteraram. O reforço do significado e dimensão da participação em organizações como a ONU seriam tidas em conta; no entanto, só foram priorizadas após a entrada na CEE.

Foi, com a formação do segundo Governo de Cavaco Silva, em 1987, que este adoptou uma estratégia de progressiva afirmação de Portugal no plano multilateral, na qual a política externa se iria pautar “pela defesa intransigente dos interesses portugueses na área internacional” (Assembleia da República, 1987:50). Com a adesão à CEE em 1986, Portugal pôde passar a desempenhar um papel activo na promoção da paz, da segurança e dos valores das democracias ocidentais. Na apresentação do Programa de Governar na Assembleia da República, o Primeiro-Ministro disse:

“Portugal pode agora desenvolver iniciativas em política externa que projectem os nossos interesses e as nossas responsabilidades históricas em diversas regiões do mundo. Dispomos hoje de acrescida credibilidade internacional, que vai a par com a estabilidade política e o ciclo de progresso que o País conhece” (Assembleia da República, 1987:50).

Neste contexto, as Organizações Internacionais assumiram um importante papel, sendo objectivo do Governo o reforço da participação nas mesmas, “como instrumento de apoio à nossa acção enquanto elo de ligação entre o mundo ocidental e os países em desenvolvimento” (Programa do XI Governo Constitucional, 1987-1991:10). Contudo, o papel das Nações Unidas na prossecução destes objectivos era omissivo; a referência às Organizações Internacionais surgia como uma das grandes prioridades em matéria de política externa, mas, era genérica o suficiente para não se

perceber a função a desempenhar pela ONU. Porém, o Governo decidiu, em 1989, apresentar a candidatura a um dos dois lugares de membros não permanentes do CSNU para o biénio de 1997-1998 (Paixão, 1997). Assim, ficou claro que embora o Programa do XI Governo Constitucional não reflectisse sobre os objectivos a desenvolver no contexto específico das Organizações Internacionais; as suas acções assumiram claramente um compromisso com as Nações Unidas que se queria ter igual ou superior prestígio nacional.

Embora de forma subtil, o Programa do XII Governo Constitucional fez referência ao “esforço anterior no sentido de reforçar o nosso protagonismo no quadro das Nações Unidas e outras agências” (Programa do XII Governo Constitucional, 1991-1995:20). A ONU manteve-se ausente dos objectivos gerais da acção externa nacional, por oposição às comunidades europeias, à relação atlântica, a África ou a América Latina; mas eram, contudo, entendidas no quadro da afirmação de Portugal internacionalmente, que a candidatura apresentada pelo último Governo Social-Democrata privilegiou.

O XIII Governo, liderado por António Guterres, seguia a linha de preocupações do anterior Governo: um mundo pós-Guerra Fria instável, cujos efeitos se fizeram sentir, de forma mais imediata na Europa, levou à “procura de soluções para os desequilíbrios regionais e focos de tensão que revelavam, por vezes com particular crueza, a instabilidade deixada pelo desaparecimento do mundo bipolar” (Assembleia da República, 1995:91). De acordo com o Programa do novo Governo, esta nova situação “exige respostas diferentes” consideradas em “três dimensões prioritárias: a europeia, a transatlântica e a africana”; as quais se devem articular com “três níveis de intervenção diplomática: a comunitária, a bilateral e a multilateral” (Programa do XIII Governo Constitucional, 1995-1999:53). Para uma política externa eficaz, o Governo considerava que Portugal, país europeu, deveria desenvolver uma política multilateral em complementaridade com a diplomacia bilateral. Neste programa, o reforço da acção multilateral, em especial na ONU e suas agências especializadas foi, também, tido como essencial para que o país se pudesse afirmar internacionalmente. Além disso “importa[va] assegurar que a participação acrescida não se limita[va] à mera

presença, mas se traduz[isse] numa contribuição qualitativa da nossa intervenção” (Programa do XIII Governo Constitucional, 1995-1999:56). Na discussão do Programa do Governo na Assembleia da República, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, considerou:

“A continuação da política de empenhamento de Portugal nas várias organizações internacionais [] produziu bons resultados nos últimos anos, valorizando a nossa actuação e procurando assegurar a presença regular de Portugal nas respectivas instâncias máximas como no caso da nossa candidatura, apresentada pelo anterior Governo, a um lugar não permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas para o biénio 1997-1998” (Assembleia da República, 1995:91).

À semelhança do que ocorrera no período que antecedeu a primeira participação no CSNU, em 1979-1980, a mudança de governo em vésperas de eleições para o órgão, em pouco ou nada alterou as opções de política externa definidas. Desde o Governo de Cavaco Silva que a inserção de Portugal no sistema internacional era entendida através de um reforço da visibilidade e do peso específico português no quadro multilateral, no geral, e nas Organizações Internacionais, em particular. Embora não se referisse explicitamente a importância da renovação do mandato no CSNU, a apresentação da candidatura em 1989 é demonstrativa dessa consideração.

3.2.1. Da Candidatura à Eleição

Como referido anteriormente, a candidatura ao CSNU remonta a 1989, quando, de acordo com uma estratégia de afirmação, se procurou mostrar “além-fronteiras a nova «imagem de marca» de Portugal, enquanto país moderno, aberto ao exterior e com capacidade e vontade de assumir responsabilidades próprias na esfera internacional” (Monteiro, 1999:163). Assim, Portugal foi o primeiro país a apresentar, no seio do Grupo Ocidental, a candidatura ao Conselho de Segurança, com uma antecedência de sete anos, que lhe permitiria gerir a eleição de forma a reunir as condições necessárias que culminassem com o sucesso da mesma.

Circunstâncias favoráveis

De forma semelhante à candidatura apresentada para o biénio 1979-1980, identificavam-se circunstâncias que permitiam a validade do pedido. Para além do argumento de só por uma vez ter participado no CSNU, num período em que o confronto bipolar condicionava as decisões do órgão; Portugal considerava a sua vocação universal, influenciada por “mais de cinco séculos” de contactos com todas as regiões do mundo, como uma mais-valia para o sucesso das deliberações do Conselho de Segurança (Paixão, 1997). Também a natureza independente, associada à “permanente disponibilidade e acessibilidade” que a política externa portuguesa demonstrava, reflectia uma actuação séria, que se articulava com a defesa de que Estados mais pequenos tinham o direito e a obrigação de se fazer representar no CSNU com maior periodicidade, respeitando o princípio de rotatividade – também defendido em 1978 –, e permitindo a defesa dos interesses daqueles Estados de forma directa (Paixão, 1997). Ou seja, sem o intermédio das médias e grandes potências, representadas com maior frequência.

Além disso, Portugal já havia demonstrado um sério compromisso para com as Nações Unidas, mostrando ser “um dos Estados mais empenhados no desenvolvimento da capacidade operacional da Organização” (Monteiro, 1999:165). A participação crescente em operações de *peacekeeping*, o aumento voluntário da contribuição financeira nacional para a Organização, e o crescimento da Ajuda Pública para o Desenvolvimento; realçavam o empenho no futuro da ONU (Paixão, 1997, Monteiro, 1999). Do mesmo modo, a qualidade de membro de um conjunto de organizações internacionais corroborava a ideia de uma vocação universal, demonstrando que “a política externa de um país da dimensão de Portugal só pode ser potenciada, e não limitada”, pois permitia projectar os seus interesses nacionais num quadro muito mais alargado, capaz de desenvolver maiores relações de cooperação com pequenos Estados, que viam esta participação como uma forma de defender os seus interesses em *dossiers* específicos; e de alcançar o respeito e apoio daqueles que pertenciam às mesmas instituições ou ambicionavam pertencer (Paixão, 1997:71-72).

Antecedentes

Na análise da candidatura portuguesa, é possível identificar dois importantes antecedentes que contribuíram para a progressiva afirmação de Portugal no plano multilateral¹²³. O sucesso da candidatura à CDH em 1992, permitiu, para além do reforço da presença na ONU – como acontecera em 1978 –, perceber que os países de pequena/média dimensão “não estão condenados à ditadura dos mais poderosos nos diferentes *fora* internacionais” (Monteiro, 2008:51). Mesmo com o lançamento tardio da candidatura, foi possível alcançar os apoios necessários que permitiram vencer o RU. A credibilidade, favorecida pela participação em várias Organizações Internacionais e pelas relações de cooperação com várias regiões do globo, fez acreditar ser possível a eleição para a Comissão.

Também a eleição para a Presidência da 50ª Sessão da AGNU, em 1995, quando muitos consideravam que Portugal reclamava um “excessivo protagonismo”, acabou por servir de “elemento impulsionador” para a campanha ao CSNU (Monteiro, 2008). No âmbito do Grupo Ocidental, a quem cabia a presidência¹²⁴, a Finlândia e Portugal apresentaram candidaturas. Enquanto a primeira escolheu o seu Representante Permanente como candidato; Portugal apresentou um candidato com peso político, alcançando o consenso dentro do grupo que lhe permitiu a eleição (Paixão, 1997). Com a eleição de Freitas do Amaral, reconheceu-se o empenho e o respeito com que Portugal encarava o trabalho da ONU. A acrescentar à forma “isenta, independente e dinâmica” com que desempenhou o mandato; o evento tornou-se num exemplo de como o país poderia vir a actuar no CSNU. Como refere Negreiros (1998) “o resultado do duplo desafio não deu razão àqueles que alertavam para a imprudência de espalhar

¹²³ Existem outros factores que no quadro extra-ONU, tiveram igualmente uma influência marcante: a Primeira Presidência do Conselho da União Europeia, em 1992; a eleição do Embaixador José Cutileiro como Secretário-Geral da União da Europa Ocidental (UEO), em 1994; a Presidência da UEO, em 1995; e a criação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), em 1996 (Paixão, 1997; Monteiro, 1999).

¹²⁴ No ano de 1995, a Presidência da AGNU cabia ao Grupo Ocidental. Com a apresentação da candidatura de Portugal e da Finlândia, a decisão teve de ser tomada no seio do grupo, cabendo à Assembleia o endosso final. Para um conhecimento mais aprofundado das regras de procedimento relativas à eleição do Presidente e Vice-Presidentes, ver V. *Presidents and Vice-Presidents*. Disponível em: <http://www.un.org/en/ga/about/ropga/prez.shtml>

os ‘ovos’ por dois ‘cestos’”: para além do sucesso da candidatura à Assembleia-Geral; Portugal consegue assegurar o lugar no Conselho de Segurança.

Os Adversários

Se a campanha portuguesa para o CSNU, no biénio 1979-1980, se mostrou difícil; a candidatura para o biénio 1997-1998 foi igualmente delicada. Após o anúncio da candidatura nacional, Portugal foi seguido pela Turquia, em 1992; pela Austrália, em 1993; e ainda pela Suécia, em 1994 (Paixão, 1997). Com a posterior desistência da Turquia, o país passou a ter de enfrentar, no seio do Grupo Ocidental, a Austrália e a Suécia, para apenas dois lugares no Conselho de Segurança.

Enquanto a Austrália procurava alcançar um quinto mandato e possuía o apoio do Canadá e da Nova Zelândia, bem como da maioria dos países da Commonwealth¹²⁵ e do Pacífico; a Suécia ambicionava o tão desejado terceiro mandato, após ter perdido por duas vezes a eleição, contando com o apoio claro dos países nórdicos e do báltico (Paixão, 1997). À semelhança do que ocorrera em 1978, Portugal enfrentava uma candidata com alguma relevância – a Suécia –, que parecia reunir o maior apoio dentro do Grupo Ocidental, para além do consenso praticamente generalizado de que seria a candidata natural, em virtude das últimas campanhas¹²⁶. Além disso, gozava de uma boa imagem internacional e de forte influência (principalmente nos países em desenvolvimento), sendo um dos maiores contribuintes para a organização (Monteiro, 2008). Ainda mais quando, como consequência das suas duas últimas derrotas, a sua máquina diplomática se encontrar a funcionar desde 1992, o que significava estar a desenvolver, a prazo, inúmeros esforços com o objectivo de vencer esta eleição.

Por sua vez, a Austrália tinha a vantagem de, sendo uma potência inserida na região da Ásia-Pacífico, alcançar maiores apoios por parte dos Estados extra-grupo

¹²⁵ Organização de países que fizeram parte do Império Britânico.

¹²⁶ Como referido anteriormente, é no seio dos vários grupos regionais que se indicam os candidatos para o mandato no CSNU. Embora na AGNU todos os Estados votem, possuindo todos o mesmo número de votos (um voto por país), a recomendação do grupo é meio caminho para uma eleição garantida. Assim se explica que a aposta inicial de quase todas as candidaturas ao Conselho se concentrem na angariação de apoios dentro do respectivo grupo.

ocidental. O facto de dois dos candidatos serem europeus e pertencerem à UE – o caso de Portugal e da Suécia – poderia diminuir as hipóteses da eleição nacional, em consequência de uma argumentação de que a política externa portuguesa acabaria por não representar os interesses de outras áreas geográficas. A acrescentar a isso, havia o facto de qualquer um dos adversários possuírem maiores recursos materiais e humanos, o que, no caso da Austrália, lhe permitia desenvolver uma candidatura com forte visibilidade (Paixão, 1997).

Contudo, era a campanha de “coligação” entre os dois países que maiores desafios colocava a Portugal. De acordo com Paixão (1997:69) a “tal ‘coligação’ assentava numa coordenação activa das campanhas dos dois países [Austrália e Suécia] no sentido de promoverem as suas candidaturas nas respectivas áreas de influência”. Assim, a Austrália compensava a sua menor influência na Europa e nos países em desenvolvimento; enquanto a Suécia se difundia na região do Sudeste Asiático e do Pacífico. A verdade é que, para a maioria dos Estados-membros da ONU, a coligação entre dois Estados poderosos contra um de menor dimensão acabou por ter resultados inesperados. O sucesso desta aliança limitaria o acesso – já por si em menor quantidade –, de países com as mesmas características de Portugal ao CSNU, o que mostrava ser uma violação clara dos princípios expressos na carta das Nações Unidas.

A Campanha

Partindo do princípio, outras vezes referido, de que para se conseguir a eleição para o assento no CSNU são necessários dois terços dos votos; levou Portugal a prosseguir uma campanha com precisão e coerência, favorecida pela distância de sete anos que separava o anúncio da candidatura da nomeação para o lugar. Uma vez mais, o reconhecimento de que cada país possui o mesmo peso na eleição levava a que cada região devesse, por si só, ser objecto de atenção (Paixão, 1997). A estratégia nacional tinha presente o carácter secreto do voto e que as várias formas de se angariar apoios poderiam não reflectir o resultado final. Seguindo uma campanha fortemente estruturada, na qual participaram, a Missão Permanente junto da ONU, o MNE, o

Primeiro-Ministro e o Presidente da República; foi constante e metódica o suficiente para levar a bom porto a candidatura portuguesa. Além disso, desenvolveu-se uma estratégia de crescente intensidade, em virtude do distanciamento entre a candidatura e a eleição. Este crescimento permitiu, à medida que se aproximava a eleição, reunir um maior número de esforços, mostrando o empenho de Portugal na candidatura.

À semelhança do que ocorrera nas anteriores candidaturas, deu-se início a diligências diárias pelas várias Missões Permanentes em Nova Iorque, bem como à circulação de um Memorando (Paixão, 1997). Até 1994, a campanha centrar-se-ia na justificação da candidatura portuguesa, numa procura de angariar o maior número de apoios. Na 49ª Sessão da AGNU, o então Ministro dos Negócios Estrangeiros, Durão Barroso, defendeu a candidatura de Portugal ao CSNU. Para o Ministro, esta reflectia uma posição de profundo compromisso com os principais objectivos definidos na Carta das Nações Unidas bem como o desejo de contribuir integralmente para a paz e segurança internacionais (United Nations, 1994). Acrescentou, ainda, o facto de Portugal ser um participante activo nas diferentes áreas da Organização e, em particular, nas Operações de Manutenção da Paz. Portugal apresentou-se como um dos principais defensores da reforma institucional das Nações Unidas, em especial no que diz respeito ao CSNU. Para além da defesa de um alargamento do número de membros permanentes e não-permanentes no órgão, encorajava os acordos dentro dos grupos regionais que, através de uma maior rotatividade, permitiriam uma melhor representação no Conselho de Segurança. Assim, no início da campanha pelas diversas representações e Embaixadas, a estratégia nacional passou por afirmar a posição nacional referida na principal assembleia mundial, a AGNU. Em simultâneo com a forte campanha no seio da ONU, também o Primeiro-Ministro e o Presidente da República desenvolveram acções a favor da candidatura portuguesa. As visitas ao estrangeiro e as grandes conferências internacionais foram palcos privilegiados para o estabelecimento de contactos (Paixão, 1997).

Já em 1995, durante a 50ª Sessão da AGNU, presidida por Freitas do Amaral, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, Jaime Gama, voltou a afirmar a candidatura ao CSNU (United Nations, 1995). Apresentando alguns dos motivos já aqui referidos, que

justificavam a eleição nacional, defendia que países como Portugal, que não possuíam quaisquer interesses geoestratégicos hegemónicos de promoção regional; podiam contribuir para soluções de compromisso pelo facto de serem moderados, disponíveis e acessíveis. Referiu ainda:

“Estamos prontos para ouvir e não para impor. Colocamos a nossa confiança na negociação e não na pressão; apoiamos o que é justo e equilibrado e não consideramos qualquer fórmula que não procure construir pontes para a criação de soluções de consenso”¹²⁷ (United Nations, 1995:28).

Com esta declaração, Portugal procurava conseguir “alcançar” aqueles que até então ainda não tinham tomado uma posição expressa relativa à candidatura. Conhecendo as áreas em que seria necessário intensificar a campanha, privilegiou os países com os quais ainda só tinha estabelecido contactos limitados – como os do Pacífico – e, aqueles que procuravam não assumir um compromisso prematuro – como era prática dos EUA e RU (Paixão, 1997).

No princípio de 1996, deu-se início à segunda grande ronda de diligências. O aparelho diplomático foi mobilizado em torno da candidatura nacional. Além disso, verificou-se uma maior intervenção do sector político, tirando-se partido das conferências internacionais em que os Estados se encontravam representados ao mais alto nível. Também os apoios de países como o Brasil, os PALOP, Espanha e Turquia tiveram uma enorme influência nos respectivos grupos regionais (Monteiro, 1999, Monteiro, 2008). Contudo, no início do segundo semestre de 1996 começou a verificar-se a “descolagem” da candidatura sueca (Paixão, 1997). Importava por isso fazer pressão sobre a candidatura da Austrália e conter os avanços da Suécia por forma a não permitir o destaque muito acentuado desta, que trouxesse consequências negativas para Portugal.

¹²⁷ Tradução livre da autora. No original: “We are ready to listen and not to impose. We place our trust in negotiation and not on pressure; we support what is fair and balanced, and do not consider any formula which does not seek to build bridges for the creation of consensus solutions”.

Na chegada aos dois últimos meses de campanha, era imprescindível conferir uma dinâmica ganhadora à candidatura. Foi assim que durante a 51ª Sessão da AGNU, o Ministro dos Negócios Estrangeiros, declarou:

*“A candidatura de Portugal a membro do Conselho de Segurança deve ser encarada como importante expressão da vontade do meu país em continuar a participar, tanto quanto possível, na dimensão multilateral do mundo actual. Portugal é um país de vocação universalista, habituado a estabelecer contactos com muitas e diversas regiões do mundo, e a compreender e aceitar diferentes culturas e civilizações”*¹²⁸ (United Nations, 1996:23-24).

Para ele, a importância de Estados com características e tamanho similares a Portugal permitiria um maior equilíbrio e representatividade nas decisões tomadas pelo CSNU. Até então, qualquer um dos adversários nacionais mantinha-se fiel à respectiva candidatura e, embora as previsões das duas últimas semanas indicassem resultados positivos para Portugal, importava assegurar o maior número de votos, em caso de se ter de recorrer a uma segunda volta ou a escrutínios posteriores. Deste modo, solicitou-se que aqueles que já iriam votar em Portugal na primeira volta o fizessem nas seguintes; e aqueles que diziam não poder votar na primeira, bem como os que não tinham revelado uma atitude conclusiva, que apoiassem a candidatura portuguesa numa eventual segunda volta (Paixão, 1997).

A Eleição

Na 51ª Sessão da AGNU, de 21 de Outubro de 1996, deu-se início às eleições para o CSNU. À semelhança do que havia acontecido na última candidatura portuguesa, apenas um país conseguiu a eleição na primeira ronda – a Suécia. Portugal conseguiu, no entanto, um excelente resultado: 112 votos, ficando a apenas 9 da eleição (Paixão, 1997). Mas seria necessária uma segunda ronda para que tudo se

¹²⁸ Tradução livre da autora. No original: “Portugal’s candidature for membership of the Security Council should be considered as an importante expression of the will of my country to continue to participate, as fully as possible, in the multilateral dimension of today’s world. Portugal is a country with a universalist commitment, which is used to establishing contact with many and diverse regions of the world, and to understanding and accepting different cultures and civilizations”.

confirmasse. Portugal deparava-se com o receio de uma eleição mal sucedida, em virtude do discurso, anteriormente proferido, de tanto este como a Suécia serem dois países europeus pertencentes à UE, o que limitaria a representatividade de outras regiões do mundo. Contudo, Portugal tinha conseguido, de forma simples e concreta, contrariar esta perspectiva. A distinção entre os três países não poderia ser feita com base apenas numa representatividade geográfica; mas também na lógica da representação de interesses dos vários países do mundo numa lógica Norte-Sul, na qual os países do “norte”, como a Austrália e a Suécia não iriam considerar as preocupações e interesses do “sul”, menos desenvolvido e com menor peso geopolítico (Paixão, 1997). Foi assim que, no final do segundo escrutínio, Portugal conseguiu ser eleito com 124 votos, e a Austrália se tornou na candidata derrotada, com 57 votos.

O sucesso da candidatura nacional pode associar-se ao enorme esforço diplomático desenvolvido ao longo de sete anos e que procurou angariar apoios nas mais diversas regiões do mundo. O empenho em dar a conhecer a candidatura nacional em regiões tão remotas como a micronésia ou as caraíbas importava na medida em que permitia contrabalançar os possíveis apoios reduzidos na região asiática bem como no continente europeu (onde se acabaram por verificar o menor número de votos por Portugal). De igual modo, a aposta na CPLP, criada em Julho de 1996, contribuiu para o apoio dos países africanos de língua portuguesa e do Brasil à candidatura nacional, e ainda dos esforços que desenvolveram, nas respectivas regiões, a favor da campanha portuguesa. A candidatura de Portugal foi um projecto nacional (Paixão, 1997). O reconhecimento das linhas de força que têm norteado a política externa portuguesa, como a afirmação nacional e a independência, a vocação universalista e o diálogo, possibilitaram o acesso do país a um segundo mandato no CSNU.

3.2.2. A Relação com o Conselho

O CSNU de 1997 divergia do órgão que Portugal encontrara em 1979 em dois aspectos essenciais, um de ordem externa e outro de ordem interna. O primeiro

relaciona-se com a mudança ao nível do sistema. O fim da Guerra Fria alterou a correlação de forças dentro do Conselho de Segurança, que deixara de estar bloqueado por americanos e soviéticos. Como referido anteriormente, o órgão passa por uma revitalização, “orientado para a busca de consensos e a tomada de decisões”, sob o comando dos cinco membros permanentes (Monteiro, 1999:75). Assim, passa a verificar-se um acerto de opiniões entre estes, inclusive no que se refere à utilização do veto. Neste sentido, tanto Estados eleitos como outros Estados membros das Nações Unidas acabam por desempenhar um papel redutor, na medida em que as suas opiniões em pouco ou nada alteravam o rumo das decisões.

Este problema leva-nos para o segundo aspecto, de ordem interna. O aumento da concertação entre os membros permanentes levou a um acréscimo das consultas informais, aquelas que tradicionalmente serviam para se conhecer as posições de cada interveniente; por oposição às reuniões formais, onde se conheceriam as posições oficiais dos Estados e se tomariam decisões. Como já foi mencionado, apenas as reuniões formais (públicas ou privadas) são registadas e documentadas pelo CSNU. As consultas informais, com o secretismo que lhes é característico, eram do desconhecimento do público. Reunindo constantemente nesta formação, a discussão acabava por assumir as características das reuniões formais; passando estas a servir de palco onde “a maioria dos representantes lê intervenções escritas, debitando a doutrina oficial dos respectivos países e arriscando pouco nos comentários ou sugestões” (Monteiro, 1999:76). Ou seja, na análise dos registos oficiais das reuniões formais do Conselho de Segurança, tornou-se lugar-comum encontrar, simplesmente, a referência à agenda; ao resultado da votação das propostas de resolução acordadas anteriormente nas consultas informais; ou a declarações do presidente do órgão relativas às decisões alcançadas durante as consultas. Além disso, o número de reuniões formais, fechadas ou abertas a outros Estados membros da ONU não pertencentes ao CSNU era reduzido. Esta foi uma característica marcante do período em questão. Assim, para se compreender a actuação de Portugal no órgão, durante o biénio 1997-1998, importa ter presente esta limitação, incluindo na análise os

discursos proferidos pelo representante português, extra sessões formais, sobre alguns dos temas que se mostraram essenciais na actuação no Conselho de Segurança¹²⁹.

O regresso de Portugal ao CSNU, a 10 de Janeiro de 1997, ocorreu em conjunto com a Costa Rica, Japão, Quénia e Suécia. Ao longo dos dois anos de mandato, foram visíveis as consequências do fim da bipolaridade característica do sistema internacional, levando ao surgimento de diferendos que se encontravam adormecidos até então e que seriam os principais temas da agenda do órgão: os conflitos no continente africano, bem como a desintegração da ex-Jugoslávia e, ainda, o conflito no Médio Oriente entre Iraque e Kuwait. A estratégia nacional para os dois anos de mandato passava por uma participação activa em todas as questões da agenda do Conselho de Segurança, que permitisse conquistar “espaço e protagonismo próprio” no debate interno do CSNU (Negreiros, 1998). A acrescentar a isso, a participação deveria justificar o apoio dos Estados mais pequenos, actuando como “seus verdadeiros representantes” (Monteiro, 2008). Portugal procurava assim assumir um papel de relevo no novo órgão.

Dando seguimento à estratégia nacional, a primeira participação portuguesa nos debates de agenda do Conselho de Segurança, em 1997, centrou-se na América Central e não em território africano, europeu ou Médio Oriente. A assinatura do Acordo de Paz na Guatemala, entre o Governo e a Unidade Revolucionária Nacional, permitiu o termo do conflito, considerado o mais longo de toda a América Central, até então (United Nations, 1997a). Portugal co-patrocinou a proposta de resolução apresentada por catorze membros que permitiria o estabelecimento de um mecanismo de verificação da ONU que, uma vez implementado, facilitaria a entrada em vigor do cessar-fogo entre as partes. Para o Embaixador António Monteiro, era imprescindível o envolvimento das Nações Unidas na questão, permitindo o respeito dos compromissos assumidos entre as partes. Embora a proposta tenha sido inicialmente vetada pela China, acabou por ser aprovada unanimemente,

¹²⁹ Para conhecimento dos discursos do Representante português no CSNU no biénio 1997-1998, ver *Intervenções de Portugal até 2006*. Disponível em: <http://www.un.int/portugal/statportsc.htm>

comprovando o papel insubstituível da organização na gestão dos conflitos internacionais.

O território africano foi central para o CSNU ao longo de 1997 e 1998, e em particular para Portugal, pela especial relação com o continente. A situação em Angola, com a violação constante do acordo de Paz assinado entre o Governo e a União Nacional para a Independência Total de Angola (UNITA), que desestabilizava o território, revelou-se um marco importante na actividade nacional no órgão. Enquanto membro da *Troika* de Observadores do Processo de Paz¹³⁰, Portugal era um dos principais intervenientes no processo. As contínuas renovações de mandato da Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola (UNAVEM)¹³¹, numa procura de dar resposta à instabilidade no país, reflectiam a atenção com que se deveria gerir a situação. Para o Representante português, “estar perto da paz não se traduz necessariamente numa paz consolidada”¹³² (United Nations, 1997e:16). O envolvimento português na questão de Angola não se limitava à participação na *Troika* de Observadores; o país contribuía, igualmente, para programas de assistência nas áreas política, social, económica e humanitária; defendendo, também, e à semelhança da situação na Guatemala, um maior envolvimento da comunidade internacional. Para o Embaixador António Monteiro, “a comunidade internacional deve permanecer envolvida em Angola até que o objectivo da implementação plena do Protocolo de Lusaca seja alcançado”¹³³ (United Nations, 1997e:16). Contudo, mostrava-se categoricamente contra qualquer tipo de intervenção directa ou indirecta no país. A soberania angolana devia, acima de tudo, ser respeitada, sendo esse um dos princípios fundamentais da política externa portuguesa.

¹³⁰ A *Troika* de Observadores era composta, para além de Portugal, pelos EUA, pela Federação Russa. Completava a Comissão Conjunta criada em 1994 pelo Protocolo de Lusaca, da qual também faziam parte representantes do Governo angolano e da UNITA; sendo responsável pela verificação da implementação do Protocolo.

¹³¹ Tendo a primeira Operação de Paz em Angola sido estabelecida em 1988, sob o título UNAVEM I, as duas seguintes missões, tiveram, respectivamente, a designação de UNAVEM II e UNAVEM III (Moita, 2005).

¹³² Tradução livre da autora. No original “Being close to peace does not necessarily translate into a consolidated peace”.

¹³³ Tradução livre da autora. No original: “the international community should remain engaged in Angola until the goal of the full implementation of the Lusaka Protocol is achieved”.

A permanente violação do cessar-fogo entre as partes, que impedia a continuação do cumprimento de importantes objectivos definidos pelo Protocolo de Lusaca¹³⁴; levou à substituição da UNAVEM III pela Missão de Observação das Nações Unidas em Angola (MONUA)¹³⁵ (United Nations, 1997h). Portugal foi um dos principais contribuintes para a nova Missão de *Peacekeeping*, indo de encontro à sua já elevada participação neste tipo de operações. Além disso, contribuiu para programas de desmobilização e reintegração social da Organização Internacional para as Migrações (OIM). Contudo, o incumprimento por parte da UNITA do estabelecido pelos Acordos de Paz e das resoluções do CSNU levou à condenação por todos os membros do órgão e à consequente aprovação da Resolução 1127 (1997) – a quinta resolução aprovada só no ano de 1997 –, apresentada por Portugal, EUA e Rússia (United Nations, 1997i). A imposição de sanções, outras vezes ameaçada, tornou-se inevitável; embora o Embaixador António Monteiro sublinhasse que estas deveriam funcionar como estímulo para que a UNITA seguisse a orientação certa e regressasse ao processo de paz (United Nations, 1997i, Monteiro, 1999). Todavia, a situação não obteve qualquer melhoria. A missão estendeu-se até Janeiro de 1998, procurando minorar a situação em território angolano. No entanto, e à semelhança do que havia já ocorrido com a UNAVEM III, deu-se a sua contínua prorrogação, terminando, já em 1999, através da Resolução 1229 (1999) (Moita, 2005).

A situação nos territórios árabes ocupados era, também, primordial para Portugal, na medida em que correspondia a uma das prioridades da política externa nacional, não só aquando do anúncio da candidatura ao CSNU, em 1989, como no período que antecedeu o início do mandato no órgão (Programa do XI Governo Constitucional, 1987-1991, Programa do XIII Governo Constitucional, 1995-1999). Procurando, por meio da UE, desempenhar um papel importante no processo de paz do Médio Oriente, o país mostrava-se activo na questão levada ao Conselho de

¹³⁴ A formação de um Governo de Unidade e Reconciliação Nacional, o regresso dos parlamentares da UNITA à Assembleia Nacional, o início da normalização da administração do Estado e o estatuto especial do Presidente da UNITA; foram realizações importantes alcançadas com o apoio e envolvimento da comunidade internacional no geral, e da UNAVEM, em especial (1997-06-30).

¹³⁵ Com diferentes meios e funções da UNAVEM III, procurou essencialmente, facilitar o diálogo entre o Governo e a UNITA (Moita, 2005).

Segurança pelo representante egípcio (United Nations, 1997b). A construção, por parte de Israel, de um novo colonato na região sul de Jerusalém oriental, impedia a consolidação do Acordo de Hebrom¹³⁶, assinado entre israelitas e palestinos, e que procurava dar início às conversações sobre os territórios ocupados. Para o Embaixador Tadeu Soares¹³⁷, era lamentável a atitude do Governo israelita, condenando-a por considerar uma violação clara das resoluções aprovadas pelo CSNU (United Nations, 1997b). Dando continuidade à anterior participação no órgão, em 1979-1980, em que o envolvimento português na questão dos territórios árabes ocupados foi bastante apreciado, o Representante português solicitou ao Conselho de Segurança que este fosse “claro e firme” na sua resposta. Portugal co-patrocinou a proposta de resolução que exigia ao Governo israelita o abandono do comportamento que impedia o cumprimento das negociações do processo de paz (United Nations, 1997c). Contudo, o veto americano adiou a questão para o final de Março. Sendo apresentada nova proposta de resolução, submetida pelo Egipto e Qatar, a mesma voltou a receber o voto negativo dos EUA, impedindo que se alcançasse o objectivo definido, de uma fórmula capaz de levar ao processo de paz, adiando a questão para 1998 (United Nations, 1997d).

O ano de 1997 levou ao CSNU uma multiplicidade de temas com origem, maioritariamente, em crises territoriais. Seguindo a linha de orientação, anteriormente explanada, Portugal procurou desempenhar um papel activo em todas as questões. A situação entre o Iraque e o Kuwait revestiu-se de uma importância especial, na medida em que envolveu o Comité de Sanções ao Iraque, Presidido por Portugal em 1997 e 1998. No desempenho desta função, o país foi responsável por acompanhar a implementação de sanções, reportando-se ao CSNU sempre que necessário. Como consequência das sanções aplicadas no início dos anos 1990 e da invasão do território pelos EUA, a população iraquiana foi gravemente afectada. Assim, foi aprovada a Resolução 986 (1995), vulgarmente conhecida por “petróleo por alimentos”. A resolução permitia a venda de petróleo iraquiano para o pagamento de bens

¹³⁶ Acordo assinado pelos israelitas, no âmbito do Processo de Paz de Oslo, de 1997, e que concedia autonomia à parte palestina da cidade.

¹³⁷ Representante Permanente Adjunto de Portugal na ONU em 1997-1998.

humanitários e a sua distribuição pelo país (United Nations, 1997g). A renovação constante da resolução procurava responder às exigências humanitárias da população iraquiana de forma mais eficiente e adequada. Para o Embaixador António Monteiro, não se tratava apenas de aumentar a quantidade da receita proveniente do petróleo, mas também, a sua utilização correcta – impedindo a sua instrumentalização pelo poder político.

“É necessário enfrentar os problemas como um todo, compreender a sua complexidade, e encontrar formas para resolver as dificuldades de forma célere, tendo sempre em mente o objetivo que se pretende prosseguir e a dimensão humana do programa”¹³⁸ (United Nations, 1997j:4).

O papel de Presidente do Comité de Sanções ao Iraque permitiu um envolvimento mais aprofundado, por parte de Portugal, nesta temática. Dirigindo-se ao Conselho de Segurança em Abril de 1997, durante a Presidência do órgão, o Embaixador António Monteiro expôs a importância dos Comités no âmbito da actividade do CSNU. Considerando que estes “são instrumentos, que o Conselho de Segurança, num determinado momento, considerou mais adequados para o ajudar a alcançar os seus objectivos”¹³⁹; mostrou-se determinado em revitalizar a sua função (Mission of Portugal, 1997c). O objectivo passava pela definição de um regime de sanções mais adequado aos objectivos definidos. A cooperação entre eles [os Comités] e o CSNU era essencial para o sucesso das suas actividades. Do mesmo modo, devia reconhecer-se a importância da cooperação com as organizações regionais; tendo Portugal assumido um papel marcante na defesa desta cooperação, e ainda, com as Organizações Não-Governamentais (ONG).

Ainda em 1997, o Representante português debruçou-se sobre dois dos aspectos mais importantes relativos às medidas sancionatórias: a sua adopção e a implementação efectiva (Mission of Portugal, 1997b). Relativamente ao primeiro

¹³⁸ Tradução livre da autora. No original: “It is necessary to face the problems as a whole, understand their complexity and find ways to solve the difficulties rapidly, while always bearing in mind the objective we want to pursue and the human dimension of the programme”.

¹³⁹ Tradução livre da autora. No original: “(...) are the instruments, that the Council, in a certain moment, considered most adequate to help it achieve its objectives”.

aspecto, “a adopção de sanções deve ser rápida, a fim de transmitir, de forma clara, a determinação do Conselho”¹⁴⁰ (Mission of Portugal, 1997b). Contudo, a sua célere escolha podia comportar consequências negativas. Em primeiro lugar, porque ao procurar implementá-las num período posterior à sua definição; a rápida adopção poderia ser prejudicial para a adequação à situação em causa. No caso de Angola, as sanções a aplicar à UNITA¹⁴¹, apenas entrariam em vigor um mês depois da adopção da resolução, pelo que importava ter presente o contexto dessa altura. Em segundo lugar, porque as sanções tanto podem pressionar os Estados a cumprir com as exigências do CSNU como a abster-se de determinado comportamento. Uma vez mais, o caso de Angola é ilustrativo desta situação. A inércia da UNITA face à ameaça de aplicação das sanções, mostrou como em determinados casos estas podem revelar-se ineficazes. Assim, Portugal defendia a adopção destas medidas com aplicação suspensa ou condicionada, na medida em que constituíam mecanismos preventivos importantes, para a manutenção da paz e segurança internacionais (Mission of Portugal, 1997b). Além disso, defendia a adopção de “sanções específicas”, definidas numa base de caso a caso, uma vez que cada situação tem as suas particularidades e o mesmo tipo de sanções pode ter efeitos diferentes em diferentes circunstâncias. Se o CSNU pretende mudar o comportamento de um determinado Estado ou facção, as medidas aplicadas devem ter um impacto directo sobre os próprios agentes (Mission of Portugal, 1997b). No caso de Angola, as sanções procuraram dirigir-se, especificamente, aos membros da UNITA, evitando, tanto quanto possível, atingir a população civil (Monteiro, 1999).

Quanto ao segundo aspecto, as sanções implementadas deviam ser efectivas. “Isto requer regras claras, um quadro coerente, e medidas adequadas de implementação para atingir os objetivos pretendidos”¹⁴² (Mission of Portugal, 1997b). Embora a responsabilidade de implementação das sanções estivesse a cargo dos Estados, devia ser reconhecido o papel importante dos Comités na supervisão da sua

¹⁴⁰ Tradução livre da autora. No original: “The adoption of sanctions must be rapid in order clearly to convey the determination of the Council”.

¹⁴¹ Ver *Resolução 1127 (1997)*, de 28 de Agosto de 1997. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1127%281997%29.

¹⁴² Tradução livre da autora. No original: “This requires clear rules, a coherent framework, and adequate measures of implementation to achieve the intended goals”.

aplicação e na definição de excepções. Para o Representante português, a fusão de alguns comités com funções similares poderia ser benéfico em termos de uma melhor gestão dos recursos existentes e da melhoria da capacidade de participação dos seus membros (Mission of Portugal, 1997b). À semelhança do que já foi referido, a cooperação entre os Comités e entre estes e o CSNU permite uma melhor aplicação das sanções. Contudo, para que esta aplicação seja eficiente, importa considerar a cooperação com as organizações regionais e as ONG. No caso das sanções ao Iraque, o Conselho de Segurança, em colaboração com algumas organizações não-governamentais, procurou minorar os efeitos das sanções na população civil, através do programa “petróleo por alimentos”. Esta acção levou ao acréscimo das receitas, permitindo aumentar as quantidades de alimentos, de distribuição de medicamentos e equipamentos médicos, e ainda reparar as infra-estruturas (United Nations, 1997j). As sanções corresponderam a uma importante iniciativa portuguesa, que procurava, acima de tudo, combinar a sua justa aplicação com as possíveis consequências humanitárias.

À semelhança do que havia ocorrido com o Comité de Sanções, Portugal fomentou, durante a presidência do CSNU, a imprescindibilidade de um debate aberto sobre as actividades de *peacebuilding*¹⁴³ enquanto parte das missões de *peacekeeping*. A nova configuração dos conflitos, maioritariamente intra-estatais, exigia uma coordenação entre as operações de manutenção da paz e as de consolidação da paz.

*“Uma vez que as actividades de peacebuilding são uma parte crucial da estratégia pós-conflito da comunidade internacional a longo prazo, de construção da paz em sociedades devastadas pela guerra, elas devem ser bem coordenadas com as operações de peacekeeping, de maneira a garantir que o fim da operação não crie uma lacuna temporal ou de compromisso que permita o ressurgimento do conflito”*¹⁴⁴ (Mission of Portugal, 1997a).

¹⁴³ Também conhecidas por Missões de Consolidação da Paz.

¹⁴⁴ Tradução livre da autora. No original: “Since these peace-building activities are also a crucial part of the post-conflict strategies of the international community in the longer term efforts towards building peace within war-torn societies, they must be well co-ordinated with peace-keeping operations in order

Para o Representante português, sendo o CSNU o órgão responsável pela manutenção da paz e segurança internacionais e, ainda, pela autorização das missões de *peacekeeping*; devia também envolver-se nas questões de *peacebuilding*.

Um outro tema que mereceu uma atenção especial por parte da representação portuguesa, foram os DH. Insistindo para um alargamento dos assuntos na agenda do CSNU, Portugal conseguiu que o órgão incorporasse questões tão importantes como a “protecção da assistência humanitária aos refugiados em situações de conflito” e “treino da polícia civil em operações de *peacekeeping*” (Monteiro, 2003). Para o Embaixador António Monteiro, estas questões são da responsabilidade da comunidade internacional, pelo que devem ser uma prioridade do Conselho de Segurança (United Nations, 1997f). Além de serem uma consequência dos conflitos, a população civil e os refugiados são, em alguns casos, alvo das hostilidades. Assim, a presença da assistência humanitária em palcos de conflito, permite, para além do fornecimento da ajuda humanitária às populações; limitar, de certo modo, a continuação das atrocidades, sendo uma testemunha incómoda para os perpetradores (United Nations, 1997f). Para o representante português, o Conselho de Segurança devia preocupar-se com três importantes problemas: a protecção das populações civis apanhadas em conflitos armados, grupos particularmente vulneráveis de refugiados e pessoas deslocadas internamente; a protecção dos protectores, quando estes se tornam alvo de ataque; e, ainda, como combater a impunidade dos autores desses crimes (United Nations, 1997f). À semelhança do que acontecia relativamente à colaboração dos Comités de Sanções com as organizações regionais e as ONG; Portugal considerava essencial o envolvimento das organizações não-governamentais neste tipo de debates. “As Nações Unidas, e todos os nossos Governos, não podem actuar no campo humanitário e dos DH sem a acção persistente e dedicada das ONG”¹⁴⁵ (United Nations, 1997f:7). Neste contexto, lançou a proposta, de em futuras sessões, as ONG tomarem assento entre os membros do CSNU.

to ensure that the exit of the operation does not create a time and engagement gap which might allow conflict to come creeping back”.

¹⁴⁵ Tradução livre da autora. No original: “The United Nations, and all our Governments, cannot act in the humanitarian and human rights fields without the dedicated and persistent action of non-governmental organizations”.

Como mencionado inicialmente, outros temas preencheram grande parte do trabalho no CSNU, desempenhando um importante papel na afirmação de Portugal no novo quadro multilateral pós-Guerra Fria. Contudo, a enorme quantidade de assuntos, não permite uma análise exaustiva dos mesmos. Portugal deteve a presidência do Conselho de Segurança em Abril de 1997, sendo responsável por temas tão diversificados como a Líbia; a crise do antigo Zaire¹⁴⁶; o Tribunal Penal Internacional para a ex-Jugoslávia; a Macedónia; o Afeganistão; a Somália, a Croácia; Angola e o conflito entre Iraque e Kuwait – ambos já aqui mencionados. Mas não só de conflitos se debruçou o CSNU, tendo Portugal procurado, num contexto mais alargado de temas relacionados com a actividade do Conselho de Segurança, mostrar a sua preocupação para com um órgão mais transparente, legítimo e efectivo.

As crises no continente africano e no Médio Oriente continuaram a monopolizar o trabalho no CSNU no ano de 1998. Também a situação no Afeganistão se revelou de particular interesse. Contudo foi a crise em Angola que inaugurou a participação portuguesa no órgão. O prolongamento da MONUA até 1998 para que se verificassem os avanços necessários que levariam á conclusão do processo de paz mostrava algumas melhorias. Para o Representante português, o elevado número de elementos nacionais que compunha o contingente da MONUA era a expressão prática da confiança que Portugal tinha num final positivo do Processo de Paz. De acordo com o Embaixador António Monteiro, “estamos preparados para sermos pacientes em auxiliar o povo de Angola a atravessar a ponte da estabilidade, democracia e desenvolvimento económico”¹⁴⁷ (United Nations, 1998a:14). A inconsistência no comportamento da UNITA levou a aprovação de variadas resoluções, que embora registassem a desmilitarização da UNITA; verificavam o não cumprimento das restantes disposições parte do Protocolo de Lusaca, e ainda, o ataque às forças da MONUA, exigindo a aplicação do pacote de sanções definido pelo Conselho de Segurança. “[A] continuação dos ataques da UNITA às áreas controladas pelo Governo

¹⁴⁶ Actual República Democrática do Congo.

¹⁴⁷ Tradução livre da autora. No original: “We are ready to be patient in assisting the people of Angola to cross the bridge of stability, democracy and economic development.”.

e ao pessoal das Nações Unidas e outras tentativas de destabilizar o país, como referiu o SGNU, são preocupação particular de Portugal”¹⁴⁸ (United Nations, 1998d:4). Para o Representante português, a actividade irresponsável da UNITA levou à deterioração da situação política e militar no território, que até final do mandato português no CSNU, não sofreria melhorias.

Enquanto Presidente do Comité de Sanções ao Iraque, Portugal tinha a responsabilidade de assegurar a sua implementação eficaz e o respeito do Governo iraquiano pelo programa humanitário “petróleo por alimentos”. Além disso, importava que a Comissão Especial das Nações Unidas (UNSCOM), criada pela Resolução 687 (1991) para a inspecção das disposições não nucleares em território iraquiano e ajudar a Agência Internacional de Energia Atómica (AIEA) nas áreas nucleares, conseguisse cumprir o seu mandato (United Nations, 1999). A contínua oposição iraquiana à inspecção pela UNSCOM levou à aprovação constante de resoluções condenatórias da prática do Governo de Bagdad. Contudo, a assinatura de um Memorando entre o Governo e o SGNU, em Março, fazia prever melhorias no país. É neste contexto que a decisão iraquiana de terminar qualquer tipo de cooperação com a UNSCOM e a colocação de restrições ao trabalho da AIEA, aspectos essenciais para a implementação completa da Resolução 687 (1991), foi uma surpresa para o CSNU. Perante esta situação, o órgão acabaria por aprovar uma nova resolução, que correspondia a uma “ reacção firme, inequívoca e determinada do Conselho”¹⁴⁹ (United Nations, 1998e:5). Portugal lamentava a situação a que se chegara. Para o Embaixador António Monteiro “a principal causa da atual crise é a política obstinada dos governantes iraquianos em se recusarem a cumprir as resoluções do Conselho de Segurança”¹⁵⁰ (United Nations, 1998f:8). Acrescentava ainda:

¹⁴⁸ Tradução livre da autora. No original: “(...) the continuation of UNITA's attacks against Government-controlled areas and United Nations personnel and other attempts to destabilize the country, as reported by the Secretary-General, are of particular concern to Portugal”.

¹⁴⁹ Tradução livre da autora. No original: “(...) a firm, unambiguous and determined reaction by the Council”.

¹⁵⁰ Tradução livre da autora. No original: “(...) the main cause of the current crisis is the obstinate policy of Iraq's rulers in refusing to comply with Security Council resolutions”.

“Como presidente do Comité instituído pelo Conselho de Segurança através da resolução 661 (1990), tenho sido particularmente sensível às consequências dessa crise para o povo iraquiano e tenho procurado fazer o possível no contexto do programa humanitário para aliviar o seu sofrimento”¹⁵¹ (United Nations, 1998f:8).

Até ao final de 1998 não se verificaram grandes melhorias relativamente ao comportamento iraquiano, mantendo-se as restrições à inspeção por parte da UNSCOM e da AIEA.

De especial preocupação para Portugal foi também o início da escalada de violência que se começou a verificar em território afegão, desde 1997. O Representante português defendia uma solução política para o país com base nas decisões da AGNU e do CSNU. Co-patrocinando a proposta de resolução apresentada no órgão em Agosto de 1998, e que exigia o cessar-fogo entre as partes; condenava os ataques protagonizados pelos Talibã contra o pessoal humanitário das Nações Unidas e, ainda, o apoio dos países vizinhos ao conflito, através do fornecimento de pessoal e apoio logístico, intensificando o problema.

As questões temáticas continuaram a ser primordiais para Portugal ao longo de 1998. Durante a presidência do CSNU, em Junho de 1998, foram debatidas duas importantes questões: a responsabilidade do Conselho de Segurança na manutenção da paz e segurança internacionais e, ainda, a questão das crianças em conflitos armados. A primeira relaciona-se com os testes nucleares conduzidos pela Índia e Paquistão, bem como pela preocupação que representavam para a região sul da Ásia e para a paz e segurança internacionais. A apreensão relativamente à situação levou à aprovação pelo CSNU de uma resolução onde além de instarem as partes a terminar com os testes, exigiam a ratificação do Tratado de Não-Proliferação de Armas Nucleares e ainda, o Tratado de Interdição Completa de Ensaio Nucleares (CTBT)

¹⁵¹ Tradução livre da autora. No original: “As Chairman of the Committee established under Security Council resolution 661 (1990), I have been particularly sensitive to the consequences of this crisis on the Iraqi people and have sought to do everything possible in the context of the humanitarian programme to alleviate their suffering”.

(United Nations, 1998b). Infelizmente até hoje, os dois países continuam sem ratificar ambos os tratados.

Além das sessões, já iniciadas em 1997, sobre a protecção da assistência humanitária e dos refugiados em situação de conflito, e da importância do *peacebuilding* pós-conflito; a questão das crianças em conflitos armados surge também como um tema importante de debate no seio do CSNU e promovido por Portugal (United Nations, 1998c). O relatório apresentado por Graça Machel permitiu o reconhecimento da necessidade de se procurar dar uma resposta colectiva para superar o problema. Portugal propôs, no seio do órgão, que se ouvisse o Representante Especial para as crianças em conflitos armados. Após a sessão, decorrida em consultas informais, foi possível a realização de um debate público, aberto a todos os membros das Nações Unidas. Para o Embaixador António Monteiro, “[a] paz e a segurança, a estabilidade e a prosperidade e a soberania nacional só são possíveis se a segurança humana for também assegurada”¹⁵² (United Nations, 1998c).

Se a postura nacional em 1979-1980 foi mais reactiva que proactiva; o papel desenvolvido em 1997-1998 procurou, além de dar resposta às crises internacionais da altura, ser demonstrativo de uma atitude mais activa perante a nova configuração da estrutura do sistema internacional. Assim, além de um envolvimento empenhado nas questões que iam surgindo e nas quais Portugal possuía uma responsabilidade acrescida, como a crise em Angola e a situação no Iraque; o país passou a desenvolver políticas proactivas, sugerindo que o CSNU se debruçasse sobre temas de grande relevo para o sistema internacional, no geral, e para a organização, em particular, mediante as transformações ocorridas com o pós-Guerra Fria.

Deste modo, é possível considerar que a actuação portuguesa em 1997-1998 se pautou por um muito maior dinamismo, não só procurando levar a bom porto o processo de paz em Angola, como incitando a colaboração das autoridades iraquianas com a ONU, diminuindo o seu isolamento internacional e as consequências

¹⁵² Tradução livre da autora. No original: “Peace and security, stability and prosperity, and national sovereignty were attainable only if human security was also assured”.

humanitárias para a população. De igual modo, o país foi pioneiro na promoção do alargamento dos assuntos na agenda do CSNU, para a inclusão de questões de DH. A assistência humanitária a refugiados e a protecção de civis foram temas de grande destaque durante a participação portuguesa, chegando a promover um debate público, aberto a todos os membros das Nações Unidas, sobre a situação das crianças em conflitos armados. Apostando numa área em que o país já havia dado provas de bom desempenho, os DH, a representação na ONU envolveu-se activamente na defesa da segurança colectiva e do *peacebuilding* pós-conflito.

De acordo com a teoria institucionalista, considera-se que as instituições, ao se prolongarem no tempo, permitem a interdependência entre os Estados num vasto conjunto de domínios. Além disso, a manutenção no tempo aumenta a sua credibilidade internacional e favorece o alargamento da agenda, que passa a considerar questões que os actores preferem que sejam reguladas pelas suas instâncias. Com o fim da Guerra Fria foi possível o entendimento partilhado da existência de questões transversais à soberania dos Estados que reflectem a sua interdependência, devendo por isso ser debatidas num contexto internacional. Para Portugal, as questões de DH, entre outras, mostraram ser de grande preocupação; sugerindo que as mesmas fossem discutidas no seio do Conselho de Segurança.

3.3. A TERCEIRA PARTICIPAÇÃO – O ANO DE 2011

A terceira participação de Portugal como membro-não permanente do CSNU, que se iniciou em 2011 e se encontra ainda a decorrer, não pode dissociar-se das características do sistema internacional na entrada do novo milénio. O 11 de Setembro de 2001, a independência de Timor-Leste em 2002 e a invasão do Iraque, em 2003 foram, provavelmente, os acontecimentos internacionais de maior relevo para Portugal. Simultaneamente, a ONU mostrara ser capaz do seu melhor e pior. Por um lado, exercera um papel essencial na condução dos destinos do povo de Timor-Leste até à transferência, em 2002, dos poderes para o primeiro presidente eleito, Xanana Gusmão. Por outro, a inércia perante a invasão desencadeada pelos EUA ao Iraque, em

2003, mostrara as fragilidades da organização e, em especial do CSNU (Hanhimäki, 2008).

Em Portugal, os compromissos assumidos com Timor-Leste e a transferência de Macau para a China exigiam um maior envolvimento nas questões multilaterais. O sistema internacional anteriormente bipolar impusera, na década de 1990, uma lógica de posicionamento internacional pensado num quadro muito mais alargado, em que a participação nas organizações regionais e multilaterais desempenhava um papel importante. É neste contexto que, na entrada do novo milénio, o XIV Governo Constitucional decidiu reforçar a sua intervenção no quadro das Nações Unidas e das suas agências especializadas candidatando-se, logo em 2000, para um terceiro mandato no CSNU, “como forma de reforçar uma voz que, de outro modo, teria dificuldade em se fazer ouvir” (Cravinho, 2010:6; Programa do XIV Governo Constitucional, 1999-2002).

3.3.1. As opções de Política Externa

Para o XIV Governo Constitucional, a prioridade da política externa portuguesa passava pela afirmação no contexto europeu e mundial (Programa do XIV Governo Constitucional, 1999-2002). As prioridades diplomáticas correspondiam, à semelhança dos anteriores governos, a relações histórico-culturais ou estratégicas. A UE mantinha-se como eixo referencial da acção externa do Estado português, onde se procurava projectar os interesses nacionais. De tal modo que na apresentação do Programa à Assembleia da República, o então Primeiro-Ministro António Guterres referiu ser no quadro europeu que se iriam desenvolver as relações com algumas das principais regiões para a diplomacia portuguesa: África, a bacia do Mediterrâneo e a América Latina (Assembleia da República, 1999). O objectivo era o de tornar europeias as prioridades para o Estado português. A par disso, eram prioritárias as relações bilaterais com algumas das amizades histórico-culturais, como com a Espanha, PALOP e Brasil, Turquia, e Marrocos. Contudo, também se identificava uma crescente preocupação com a diplomacia multilateral. O Programa do Governo era claro quanto à importância de um reforço da intervenção nacional no quadro da ONU e suas

agências especializadas, podendo considerar-se este como o contexto para a apresentação de uma nova candidatura a um terceiro mandato no CSNU. Além disso, reconheceu-se a importância de questões temáticas como os DH, questões de natureza ambiental, prevenção de conflitos, terrorismo, entre outras; que sendo transversais aos Estados, deveriam ser objecto de um cuidadoso acompanhamento no contexto multilateral, tornando-se questões-chave da política externa portuguesa (Programa do XIV Governo Constitucional, 1999-2002).

Após o pedido de demissão do então Primeiro-Ministro em Março de 2002, levando ao fim daquele executivo; o XV Governo Constitucional, chefiado por Durão Barroso, tomou posse em Abril, assumindo uma política externa que procurou preservar e valorizar o legado histórico-diplomático, diversificado e plural de Portugal (Programa do XV Governo Constitucional, 2002-2004). O reforço do papel nacional no processo de construção europeia manteve-se como o principal eixo estratégico da nação. A política externa era essencialmente uma política europeia. Mantinha-se, contudo, a relevância de outros vectores, considerados fundamentais para o novo Governo: o aprofundamento da relação com o espaço lusófono; a valorização de instituições como a NATO, ONU e a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE) enquanto basilares para a promoção da defesa e segurança internacionais; a defesa da língua portuguesa; a promoção da diplomacia económica; e o aumento da participação em Organizações Internacionais (Programa do XV Governo Constitucional, 2002-2004). No âmbito das Organizações Internacionais, constatava-se a sua importância pela progressiva delegação de competências dos Estados para as suas instâncias. Como referido anteriormente, o reconhecimento de que existem questões transversais ao controlo dos Estados, que necessitam ser pensadas num quadro mais alargado, reflectia a necessidade de envolvimento activo de Portugal nestas instituições. A defesa do interesse nacional, nestes e outros temas, exigia o aumento da participação de Portugal e dos portugueses nos órgãos de decisão das principais Organizações Internacionais (Programa do XV Governo Constitucional, 2002-2004). De forma semelhante, o XVI Governo Constitucional, liderado por Santana Lopes, seguia as linhas definidas pela anterior Administração. Pouco havia a acrescentar no que dizia respeito aos eixos de política externa.

É, com a formação do primeiro Governo de José Sócrates, em 2005, que se verificam as principais transformações no que respeita às prioridades de política externa. O Governo continuou a fazer referência aos vectores até então considerados de principais para a afirmação de Portugal a nível internacional: a opção europeia, a vocação universalista e o compromisso com a lusofonia. Contudo, a sua base de actuação passa a ser entendida numa ordem política internacional assente no multilateralismo e no respeito pelo DI (Assembleia da República, 2005). De acordo com o Programa do XVII Governo Constitucional:

“ A matriz das relações internacionais por que nos batemos deve ser a que assenta na Carta das Nações Unidas, no reforço do papel do Conselho de Segurança e da credibilidade das demais instituições do sistema das Nações Unidas [...]” (Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009:151).

A crise financeira internacional que eclodiu no final da primeira década do século XXI teve graves repercussões no sistema internacional e em Portugal. Para o segundo Governo de José Sócrates, importava adaptar-se à nova realidade e passar a imagem de um Estado interessado em participar na nova configuração mundial. O Programa do XVIII Governo Constitucional considerava como essencial o envolvimento de Portugal nesta ordem, participando activamente nas Instituições e Organizações Internacionais que integrava (Programa do XVIII Governo Constitucional, 2009-2011). A participação nas Organizações Internacionais mantinha-se como um dos objectivos fundamentais da política externa nacional. Na apresentação do Programa à Assembleia da República, o Primeiro-Ministro reiterou: “[A]creditamos no multilateralismo e na referência que é a Carta das Nações Unidas, e estamos determinados a obter sucesso na nossa candidatura, que apresentámos ao Conselho de Segurança, para o biénio 2011-2012” (Assembleia da República, 2009:20). Assim, a participação no órgão máximo das Nações Unidas é a expressão máxima de um envolvimento internacional mais activo por parte de Portugal.

3.3.1. Da Candidatura à Eleição

A terceira candidatura de Portugal ao CSNU, apresentada em Janeiro de 2000, assentava no princípio da “responsabilidade partilhada, destino comum” (Almeida, 2009). O considerável sucesso da anterior participação, no biénio 1997-1998, justificava a prossecução de um envolvimento activo nos principais debates internacionais, permitindo a defesa e promoção dos interesses nacionais.

Circunstâncias favoráveis

É possível identificar duas causas para a apresentação de uma nova candidatura ao Conselho de Segurança, com menos de dois anos de intervalo do termo do anterior mandato: ser o primeiro Estado a anunciar a candidatura, procurando maximizar as probabilidades de um *clean slate*¹⁵³; e fazê-lo no âmbito da Presidência da UE, de forma a alcançar um apoio antecipado por parte dos parceiros europeus (Amaral et al., 2010). Contudo, esta situação comportava algumas consequências importantes. A distância temporal levava a que os apoios assumidos raramente se transformassem em posições definitivas dada a prática comum, no seio do grupo ocidental, de apresentação de mais candidatos do que lugares disponíveis (Cravinho, 2010). Além disso, o espaço alargado entre a apresentação da candidatura e a eleição indicava a existência de vários ciclos políticos e, com eles, alterações significativas de governo. Como refere Amaral, Martins e Macieira (2010:33), “uma mudança de governo é uma das poucas formas respeitáveis de um país alterar o seu apoio”¹⁵⁴. Nestas condições, o candidato deveria ter em atenção as possíveis mudanças que pudessem ocorrer ao nível da política externa dos vários países, exigindo um maior esforço na campanha. Deveria ser tida a mesma preocupação quanto a possíveis alterações de governo nos

¹⁵³ Situação em que o número de candidatos de determinado grupo corresponde ao número de lugares disponíveis.

¹⁵⁴ Tradução livre da autora. No original “A change in government is one of the very few (somehow) respectable ways for a country to change its given support”.

países adversários¹⁵⁵. Assim, interessava identificar circunstâncias que permitissem, à semelhança das anteriores candidaturas, validar o pedido.

Desde a admissão à ONU que Portugal tem apoiado e promovido os princípios e objectivos definidos pela Carta das Nações Unidas. A promoção das instituições multilaterais, únicas capazes de responder aos desafios do mundo globalizado, são parte do compromisso nacional para com a paz e segurança internacionais (Gorjão, 2010). O esforço desenvolvido no âmbito da autodeterminação de Timor-Leste foi a demonstração clara do respeito por estes princípios bem como pela resolução pacífica de conflitos, a protecção dos DH e a promoção do desenvolvimento sustentável (Almeida, 2009). Neste contexto, também a contribuição crescente para as Operações de *Peacekeeping*, já mencionada na anterior candidatura, reflectia o empenho na ONU, tornando-se no principal contribuinte entre os países ocidentais e assumindo em pleno, o papel de *security provider* (Gorjão, 2010). Estes correspondiam a dois dos principais argumentos utilizados pela máquina diplomática e política a favor da candidatura portuguesa.

Um outro argumento relacionava-se com reduzida participação no CSNU (Almeida, 2009). Portugal defendia a necessidade de uma rotatividade nos órgãos executivos das Nações Unidas e uma participação plena e equitativa que incluísse os Estados de pequena/média dimensão, de forma a evitar a sub-representação destes, colocados à parte das grandes questões internacionais (Cravinho, 2010). Aliada à defesa da rotatividade e representatividade no Conselho de Segurança, promovia-se a independência, a imparcialidade e a moderação, características da resposta nacional às questões internacionais.

Além disso, a participação nacional num vasto conjunto de instituições dava valor acrescentado à candidatura, das quais se extraíam experiências e influências concretas (Seabra e Gorjão, 2010). Estas conferiam ao país “a capacidade única de

¹⁵⁵ No caso da eleição para o biénio 2011-2012, as alterações governamentais no Canadá levaram a um entendimento internacional diferente da estratégia inicialmente apresentada (Seabra & Gorjão, 2010). Esta situação pode ter favorecido a eleição de Portugal em detrimento da canadiana.

promover o diálogo entre diferentes civilizações, culturas, continentes e regiões”¹⁵⁶; uma atitude influenciada pela vocação universal que lhe dava competências para “estabelecer pontes”, traduzidas na relação especial com um elevado número de países dos continentes Africano, Asiático e Sul-americano (Gorjão, 2010:5). Assim, a defesa de uma representação mais heterogénea no CSNU, oposta ao quadro que compreendia a quase totalidade dos países mais industrializados e desenvolvidos economicamente do mundo¹⁵⁷, favorecia a eleição de Portugal ao órgão, “não para promover os seus interesses mais particulares ou imediatos” – que também os tinha – mas antes para contribuir para o bom funcionamento do sistema internacional (Cravinho, 2010:15).

Antecedentes

De forma análoga às anteriores candidaturas, é possível identificar antecedentes que contribuíram para a progressiva afirmação de Portugal no plano multilateral e consequente eleição para o Conselho de Segurança. No âmbito da ONU, o trabalho desenvolvido, em 1997-1998, na liderança do Comité de Sanções ao Iraque reforçou a credibilidade nacional na gestão de questões multilaterais. Do mesmo modo, o sucesso do referendo em Timor-Leste, em 1999, e o envolvimento português, conjuntamente com as Nações Unidas, no processo que levou à independência daquele país, corroborou a característica isenta e independente com que Portugal se envolvia nos principais problemas internacionais, mostrando o profissionalismo com que poderia actuar no CSNU (Cravinho, 2010). De uma maneira geral, a participação no órgão máximo da ONU no final da década de 1990, revelou-se o melhor antecedente à nova candidatura¹⁵⁸.

¹⁵⁶ Tradução livre da autora. No original: “a unique capacity to promote dialogue between different civilizations, cultures, continents and regions”.

¹⁵⁷ Comumente designados de G8.

¹⁵⁸ Outros acontecimentos, fora do quadro da ONU, tiveram uma importante influência na eleição de Portugal para o CSNU: a segunda e terceira Presidência do Conselho da União Europeia, em 2000 e 2007, respectivamente; a primeira Cimeira UE-África, sob a presidência portuguesa da UE, em 2000; a Presidência da Comunidade das Democracias, em 2007; e a Cimeira Ibero-Americana, em 2009; entre outras (Almeida, 2009).

Os Adversários

No seguimento da declaração da candidatura portuguesa, dez anos antes da eleição para o Conselho de Segurança; também o Canadá declarou que concorreria para o biénio 2011-2012. Como referido anteriormente, o objectivo de um anúncio “madrugador” procurava limitar a comunicação de outras candidaturas que pudessem impedir a eleição nacional. Até 2006, a estratégia mostrou-se possível, com os dois países a reconhecerem, logo de início, as respectivas candidaturas (Cravinho, 2010). A manter-se estas condições, a possibilidade de um *clean slate* parecia praticamente assegurada. Contudo, a Alemanha decidiu, em 2006, lançar a sua candidatura a um dos dois lugares disponíveis para o CSNU, para o biénio escolhido por Portugal e o Canadá (Gorjão, 2010). Assim, a campanha portuguesa, que até então se mostrava tranquila, passou a ter de enfrentar no seio do grupo ocidental, dois “pesos pesados” do sistema internacional.

Enquanto o Canadá se candidatava a um sétimo mandato, depois de ter exercido o cargo no biénio 1999-2000; a Alemanha aspirava a uma quinta participação, depois de uma presença no biénio 2003-2004 e de, conjuntamente com o Brasil, a Índia e o Japão, fazer parte do quarteto de países que ambiciona um lugar de membro permanente no Conselho de Segurança (Cravinho, 2010). À semelhança do que acontecia com Portugal, o Canadá era um *security provider*, contribuindo para a paz e a segurança internacionais. A sua experiência, de uma “longa e profunda tradição de compromisso com o sistema multilateral”, verificava-se pelo papel de maior contribuinte mundial para a ONU (Cravinho, 2010:8). Gozando de uma candidatura poderosa, aportada na participação regular no órgão executivo das Nações Unidas; sustentava que a qualidade de membro não-permanente favorecia a transparência do trabalho no CSNU (Gorjão, 2010). A acrescentar, o factor “membro da UE” jogava, novamente, a favor de uma das candidaturas adversárias de Portugal. O Canadá defendia que a AGNU não deveria eleger dois países membros da UE, na medida em que tal nomeação levaria a uma duplicação de representação.

No caso da Alemanha, a candidatura assentava numa rede diplomática extensa, dispondo de recursos suficientes para a sua promoção internacional (Cravinho, 2010).

O compromisso para com as questões mundiais, tornava-a um parceiro de confiança para as Nações Unidas, para além do seu papel enquanto *security provider*. Os elevados recursos económicos fazem do país o terceiro maior contribuinte mundial para a ONU, sendo também o segundo maior doador de ajuda pública ao desenvolvimento (Gorjão, 2010). Com o anúncio da candidatura um ano após a saída do CSNU, a Alemanha procurava mostrar a sua projecção internacional, “que a colocava num patamar de influência diferente de outros países” (Cravinho, 2010:10).

A Campanha

Assim, na procura de alcançar o assento de membro não-permanente do CSNU para o biénio 2011-2012; Portugal definiu uma estratégia em dois tempos – num primeiro momento, até 2006; e, num segundo momento, a partir de 2007 –, desenvolvida em três frentes: em Nova Iorque, Lisboa e, ainda, no plano político, através de deslocações para alcançar o endosso necessário à eleição. Conforme já mencionado, a campanha portuguesa, até 2006, centrou-se numa troca de apoios com o Canadá e na defesa de que os dois lugares reservados para o Grupo Ocidental estariam já ocupados por ambas as candidaturas (Cravinho, 2010). Contudo, a apresentação da candidatura alemã exigiu uma reformulação da estratégia, que deveria assentar na utilização de argumentos coerentes e numa lógica de actuação bem estruturada. Deste modo, a partir de 2007, a estratégia nacional ganhou um novo fôlego: uma campanha fortemente estruturada, desenvolvida principalmente, em Nova Iorque e no plano político.

Dando continuidade à prática desenvolvida nas anteriores campanhas, a Missão Permanente em Nova Iorque tinha o trabalho basilar, de desenvolver diligências pelas várias representações. Importava fazer referência directa à campanha para o CSNU mas, também, criar laços de confiança com a generalidade das missões, exibindo o carácter dialogante e de procura de consensos do país. O Representante Permanente na ONU, Embaixador Moraes Cabral, desenvolveu uma tarefa que conjugava visitas de cortesia e de trabalho aos vários colegas e, ainda, recepções sociais com o intuito de promover a candidatura nacional (Cravinho, 2010).

Reconhecendo a importância dos representantes permanentes em Nova Iorque – principais responsáveis pela formação do voto¹⁵⁹ –, interessava dar visibilidade à candidatura nacional. Foi assim que, a partir de 2008, os discursos dos representantes nacionais durante a AGNU assumiram um carácter muito mais vincado a favor da eleição ao Conselho de Segurança. Dirigindo-se à 64ª Assembleia-Geral, o então Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, João Gomes Cravinho, descreveu os argumentos basilares que compunham a candidatura nacional:

*“A nossa candidatura é consistente com a história do nosso envolvimento com as Nações Unidas, a nossa capacidade para ouvir e dialogar com outros povos e culturas, e o nosso compromisso a favor de soluções justas e equilibradas em questões internacionais. Somos um candidato em nome da representatividade e do direito de todos os países, incluindo aqueles de pequena e média dimensão, que constituem a maioria dos membros desta Organização, a estarem presentes no Conselho de Segurança. Somos um candidato a favor do desenvolvimento sustentável e dos valores humanos que nos unem, dos direitos inalienáveis de todos os seres humanos e da aspiração comum a um mundo mais justo e pacífico”*¹⁶⁰(United Nations, 2009:53-54).

Em Lisboa, a campanha desenvolvia-se num nível mais técnico, realizando-se reuniões ocasionais que permitiam fazer o ponto da situação, identificando-se os países que necessitariam de um esforço adicional (Cravinho, 2010). Mediante a situação económica vivida em Portugal nos últimos anos da campanha, esta não poderia ser dispendiosa. Assim, a principal aposta centrou-se na realização, em

¹⁵⁹ Embora no plano político se possam alcançar apoios quanto à orientação do voto de determinado país; são os representantes permanentes os responsáveis directos pela formação do mesmo. Dada a sua característica secreta, importava assegurar a simpatia, na sede da ONU, pela candidatura portuguesa.

¹⁶⁰ Tradução livre da autora. No original: “Our candidacy is consistent with the history of our engagement with the United Nations, our capacity to listen and dialogue with other peoples and cultures, and our commitment towards fair and balanced solutions in international issues. We are a candidate in the name of representativeness and the right of all countries, including those of small and medium size, which constitute the majority of the Members of this Organization, to be present in the Security Council. We are a candidate for the benefit of sustainable development and on behalf of the human values that bind us together, of the inalienable rights of all human beings and of our common aspiration for a more just and peaceful world”.

território nacional, de um conjunto de seminários, de temáticas e enfoque relevantes para o CSNU e para a imagem de Portugal¹⁶¹.

Contudo, foi no plano político que a estratégia teve maior impacto, favorecida pela política de *soft power* e o papel dos aliados. Tanto o MNE, como o próprio Primeiro-Ministro e Presidente da República desenvolveram acções a favor da candidatura portuguesa. O trabalho praticado pelas Embaixadas nos diversos países onde Portugal dispunha de representações diplomáticas e as deslocações por parte da equipa do Ministério a várias regiões do mundo, constituíram um importante factor de angariação de apoio (Cravinho, 2010). Do mesmo modo, a participação em conferências e cimeiras regionais e internacionais, constituíram excelentes ocasiões para o estabelecimento de contactos privilegiados. Foi essencialmente neste campo que a política de *soft power* praticada por Portugal e a manutenção de um elevado número de aliados tiveram um maior impacto. Os contactos discretos mantidos com países que se familiarizavam com muitas das ideias e objectivos nacionais constituíram um importante elemento de apoio à campanha em curso (Seabra e Gorjão, 2010, Amaral et al., 2010). Assim, a participação num conjunto alargado de organizações regionais e internacionais e a manutenção de pontes de diálogo entre vários países, foi bem utilizada pelo Estado português.

Os apoios dos aliados nacionais representaram, igualmente, um aspecto importante da estratégia nacional, numa clara procura de contrabalançar o *hard power* das candidaturas adversárias. De acordo com Cravinho (2010:28) “percebemos que era possível pôr em campo uma estratégia de valorização de relacionamentos especiais com um conjunto de países que se dispunham não apenas a votar por nós, mas a fazer campanha activa”. Quando os Estados vão para o terreno defender os seus candidatos, a campanha para a eleição torna-se a sua própria campanha (Amaral et al., 2010). Estas alianças aconteciam não só no campo individual, através do apoio de países como o Brasil, a Espanha, a Índia ou a Turquia, mas num quadro mais alargado, de

¹⁶¹ O desenvolvimento de um curso de formação para jovens diplomatas estrangeiros, principalmente para países com dificuldades numa formação adequada do seu corpo diplomático, mostrou a veia solidária nacional, podendo ter rendido alguns apoios para o CSNU (Cravinho, 2010).

grupos regionais. Era o caso da CPLP e do mundo árabe¹⁶², importantes defensores da candidatura portuguesa (Seabra e Gorjão, 2010). O papel da CPLP mostrou-se fundamental na eleição nacional, na medida em que exerceu influência em diferentes continentes (África, América do Sul e Ásia), para além das organizações regionais e internacionais a que pertencem (Amaral et al., 2010). De uma maneira geral, o objectivo nacional passava por colocar em prática os argumentos acima identificados como favoráveis à eleição de Portugal e a construção de uma relação de confiança com países de todo o mundo, demonstrando que este era um país que escuta, antes de tomar decisões; dando a conhecer as posições nacionais e, ainda, preparando terreno para o eventual exercício de funções (Cravinho, 2010).

A Eleição

A 12 de Outubro de 2010, durante a 65ª AGNU, 192 dos países representados na ONU, votaram a favor da eleição de Portugal e da Alemanha, “demonstrando que o país jogou as suas cartas correctamente, alcançando apoio imediato e total e, acima de tudo, convenceu os seus pares da credibilidade e força da sua candidatura”¹⁶³ (Seabra e Gorjão, 2010:5). Como era expectável, a Alemanha conseguiu a eleição após a primeira ronda. Contudo, a margem mínima necessária para uma nomeação à primeira volta foi ultrapassada apenas por um voto – 128 votos para Alemanha, 122 votos para Portugal e 114 votos para o Canadá –, algo que espantou grande parte dos observadores¹⁶⁴ (Cravinho, 2010). Embora na segunda ronda se mostrasse clara a opção por Portugal em detrimento do Canadá, foi necessário esperar pelo início do

¹⁶² Importa ter presente que o relacionamento favorável entre Portugal e o mundo árabe, se deve, em grande parte, à relação desenvolvida com aquela região desde a primeira participação portuguesa no CSNU, no biénio 1979-1980. O estabelecimento de uma política de diálogo entre Israel e o mundo árabe em muito contribuiu para o apoio daqueles países à candidatura nacional.

¹⁶³ Tradução livre da autora. No original: “(...) demonstrating that the country had played all its cards right, had earned outright and crucial support and, above all, convinced its peers of the credibility and strength of its candidacy”.

¹⁶⁴ O mínimo de dois terços necessários para a eleição só foi ultrapassado por um voto. Dos 191 Estados presentes na AGNU durante a primeira ronda de votações, eram necessários 127 votos para que qualquer um dos candidatos conseguisse a nomeação. Para além da surpresa de uma Alemanha eleita no primeiro escrutínio pela diferença mínima; havia a quase eleição de Portugal nos mesmos moldes – a apenas cinco votos da eleição, e a seis da Alemanha.

terceiro escrutínio para que o país alcançasse a tão ambicionada eleição, reunindo uns esclarecedores 150 votos¹⁶⁵ (Cravinho, 2010, Seabra e Gorjão, 2010).

A análise dos resultados permite tirar duas conclusões distintas. Uma directamente relacionada com as orientações seguidas durante a campanha e, outra, com a natureza das candidaturas adversárias. À semelhança do que acontecera na eleição anterior, o Grupo Ocidental foi aquele que menos votou pela candidatura portuguesa, demonstrando que no âmbito das Nações Unidas, não existe uma identidade europeia. Do mesmo modo, a CPLP provava, uma vez mais, ter uma importante influência na campanha nacional. Cada país desempenhou um papel essencial na procura de apoios nos respectivos grupos regionais. Além disso, a vocação universal característica da política externa portuguesa e a participação num conjunto alargado de organizações internacionais, bem como a facilidade no diálogo com diferentes culturas, que permitiu o estabelecimento de relações com as mais diversas regiões do mundo; foi essencial para levar a bom porto a eleição de Portugal (Gorjão, 2010, Cravinho, 2010). Especial atenção deve ser ainda dada às Caraíbas e ao Pacífico, com os quais se estabeleceu uma relação particular e se favoreceu a preocupação com o mar e as alterações climáticas.

Por seu turno, a natureza das candidaturas rivais revelou-se de grande utilidade para a eleição nacional. Se por um lado se discutia o carácter europeu da Alemanha e Portugal, que parecia impedir a candidatura portuguesa; o argumento de que essa não seria uma característica tão importante quanto a pertença do Canadá e da Alemanha ao G8, ganhou relevo (Gorjão, 2010, Cravinho, 2010). Assim, a candidatura nacional

¹⁶⁵ A segunda ronda teve início imediatamente a seguir ao primeiro escrutínio. Qualquer tentativa de esforços eleitorais estava impossibilitada, esperando-se que os compromissos assumidos durante a campanha, de votação na candidatura nacional, fossem seguidos na nova ronda. Assim, no final da segunda volta, Portugal consegue 113 votos; tendo o Canadá reunido apenas 78 votos. A diferença entre os dois países aumentara significativamente e embora Portugal não conseguisse alcançar os dois terços necessários para a eleição, encontrava-se a apenas nove votos da nomeação, o que demonstrava uma absoluta fidelidade ao voto por Portugal. Para o Canadá, estava claro que dificilmente conseguiria, numa terceira ronda, convencer a maioria da sua eleição. Decidido a retirar a sua candidatura, procurava evitar uma humilhação pública em plena AGNU (Cravinho, 2010). Contudo, tal só aconteceu quando a terceira volta se encontrava já a decorrer, tendo o resultado final garantido 150 votos para Portugal face a apenas 32 votos para o Canadá.

agradava a um mais alargado grupo de países que considerava que esta seria uma eleição mais representativa, abrangente e inclusiva.

3.3.2. A Relação com o Conselho

O regresso de Portugal ao CSNU, apenas doze anos após a última participação, permitiu a prossecução de uma política externa activa, de contribuição para a paz e segurança internacionais. A nova participação acontece num contexto internacional distinto das anteriores, em que as questões de segurança¹⁶⁶ assumem um papel primordial. O 11 de Setembro, os conflitos no Afeganistão e Iraque – que se desencadearam no início dos anos 2000 –, os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM) e as alterações climáticas, conjuntamente com a Primavera Árabe – que teve início no princípio de 2011 –, monopolizaram, em grande parte, o trabalho no Conselho de Segurança durante a terceira presença portuguesa.

Outro aspecto interessante, que diferencia o actual CSNU do órgão de 1979-1980 e de 1997-1998, prende-se com a reforma da ONU. Na procura de superar a crise de legitimidade que afecta a organização, conferindo-lhe maior representatividade e ajustando alguns dos seus princípios base, em alguns casos desadequados; o SGNU, Kofi Annan, decidiu lançar um processo de reforma, em 2005, aproveitando o 60.º aniversário das Nações Unidas (Macieira, 2006). O Conselho de Segurança constitui o objecto de reforma mais ambicioso, onde se reconhecia o seu *déficit* de representatividade. A Alemanha, o Brasil, a Índia e o Japão formam o chamado G4, ambicionando o lugar de membros não-permanentes do CSNU. Contudo, o fracasso desta proposta levou a que cada país procurasse intensificar a participação no órgão, pretendendo alcançar o estatuto de “semi-permanente”¹⁶⁷, que o distingue dos restantes Estados membros das Nações Unidas, não-permanentes. É por isso curioso

¹⁶⁶ O termo de segurança é entendido num sentido mais lato. Deixou de se falar da segurança apenas no sentido externo (como acontecia até à Guerra Fria), da segurança dos Estados; para se passar a considerar a segurança interna (segurança humana), das populações dentro dos Estados.

¹⁶⁷ É neste contexto que se deu a candidatura da Alemanha. A redução do intervalo entre as participações no CSNU permitia uma maior participação no órgão e um maior envolvimento nas questões internacionais.

que em 2011, três dos membros do G4 se encontrem no Conselho de Segurança¹⁶⁸. Além disso, também a África do Sul participa no órgão nesse ano, que, em simultâneo com o Brasil e a Índia, constituem os principais países emergentes mundiais e fundadores do Fórum de Diálogo Índia-Brasil-África do Sul (IBAS)¹⁶⁹ (Security Council Report, 2010). Assim, o CSNU que Portugal encontra em 2011 é, talvez, o órgão com o mais forte conjunto de actores internacionais reunidos desde o fim da Guerra Fria, sendo importante a manutenção, por parte do Estado português, de um papel coerente com os princípios internacionais e de cautela e defesa dos interesses nacionais.

Portugal iniciou o mandato no CSNU a 5 de Janeiro de 2011, em conjunto com a África do Sul, Alemanha, Colômbia e Índia. À semelhança das anteriores participações, o país assumiu a Presidência e a Vice-Presidência de alguns órgãos subsidiários que ficaram vagos pelo termo do mandato da Áustria, Japão, México, Turquia e Uganda. Deste modo, coube a Portugal, em 2011, a Presidência de três Órgãos – o Comité de Sanções à Líbia, o Comité de Sanções à Coreia do Norte e, ainda, o Grupo de Trabalho sobre Tribunais Internacionais (Mission of Portugal, s.d.-b). Além disso, deteve a Vice-Presidência do Comité de Não Proliferação de Armas de Destruição em Massa, incluindo Nucleares, Químicas e Biológicas e do Comité de Sanções à Libéria¹⁷⁰.

Para o Governo português, algumas das suas prioridades dizem respeito às crises incluídas na agenda do CSNU. Assim:

“[e]ntre as nossas prioridades, está o acompanhamento atento das crises incluídas na agenda do Conselho de Segurança, como a Costa do Marfim ou o Sudão; as questões do Médio Oriente; os processos de transição iniciados com a Primavera Árabe; os processos em curso na Guiné-Bissau, Timor-Leste e outros assuntos de interesse para a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa”
(Portugal, 2012).

¹⁶⁸ É o caso do Brasil, eleito em 2009 e da Índia e Alemanha, eleitos em 2010.

¹⁶⁹ Criado em 2003 procura reforçar as relações entre os três países, promovendo uma maior cooperação sul-sul e a projecção das posições individuais da Índia, Brasil e África do Sul.

¹⁷⁰ Ver *Note on the election of the Chairmen and Vice-Chairmen of Subsidiary bodies of the Security Council for the period ending 31 Dec. 2011*, **S/2011/2/Rev.1**. Disponível em: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N11/323/01/PDF/N1132301.pdf?OpenElement>

Foi, de facto, a situação no Sudão, aquela que deu início à participação nacional no Conselho de Segurança. A realização de um referendo em território sudanês, sobre a autodeterminação do Sudão do Sul, previsto no Acordo de Paz de 2005, levou à congratulação por parte da comunidade internacional. A forma pacífica como o Sudão do Sul alcançou a independência foi um acontecimento histórico. No entanto, a preocupação relativa às regiões a sul, onde se verificavam alguns conflitos, e em especial, na região de Abyei, zona fronteiriça entre o Sudão e o Sudão do Sul, levaram a questão ao CSNU para a criação de uma Força das Nações Unidas de Segurança Provisória para Abyei (UNISFA). De acordo com o Representante Português, a interdependência entre o norte e o sul é demasiado profunda e, “(...) tanto o sucesso como o fracasso de uma das partes determina o sucesso e fracasso da outra”¹⁷¹ (United Nations, 2011f:13). Assim, Portugal defendia que as partes deveriam alcançar um entendimento partilhado sobre questões-chave como a cidadania, a gestão dos recursos petrolíferos e a gestão fronteiriça; permitindo que se estabelecesse uma relação mutuamente benéfica para os dois Estados.

Outras questões ocuparam grande parte do CSNU em 2011 e exigiram uma participação activa de Portugal. A questão da pirataria na Somália que prejudica gravemente o estabelecimento do Estado de Direito no território, bem como a defesa da criação de um tribunal especializado extraterritorial, que possibilite o combate justo à pirataria; foram algumas das preocupações nacionais. Para o Embaixador Moraes Cabral, esta solução correspondia a uma forma mais prática de responder ao problema da pirataria (United Nations, 2011g). Além disso, a preocupação para com os DH foi primordial, solicitando que se desse especial atenção às crianças, mobilizadas para a pirataria; e às mulheres, elementos importantes na resolução de conflitos (United Nations, 2011h). Assim, para Portugal, o combate à pirataria exigia uma concertação de esforços através de uma resposta multidimensional ao problema, na qual a Missão da União Africana para a Somália (AMISON) detém um papel crucial.

A situação no Kosovo foi, também, primordial na actuação portuguesa ao longo de 2011. A importância do estabelecimento de um diálogo entre Belgrado e Pristina,

¹⁷¹ Tradução livre da autora. No original: “(...) the failure or success of one of them will determine the failure or success of the other”.

que permitisse resolver as diferenças entre as partes, bem como o trabalho da Missão de Administração Interina das Nações Unidas no Kosovo (UNMIK) e da Missão de Justiça da UE no Kosovo (EULEX); são essenciais para o estabelecimento do Estado moderno e democrático no território kosovar (United Nations, 2011a). Para o Representante português, tanto a UE como a EULEX desempenham um importante papel na resolução do conflito entre as partes, do qual o CSNU poderia beneficiar ao alargar o âmbito de investigação para áreas tão distintas como o tráfico de órgãos, a evasão fiscal, o controlo fronteiriço e a luta contra a corrupção (United Nations, 2011l). Para Portugal, este é um exemplo de como uma crise pode sair beneficiada pela cooperação entre a ONU e as organizações regionais.

A paz e a segurança no Afeganistão são as necessidades elementares e o motivo principal da assistência das Nações Unidas ao Governo afegão. De acordo com Moraes Cabral, muito há a fazer para além da questão securitária, vendo com satisfação a definição de um mandato que permitisse à Missão de Assistência das Nações Unidas no Afeganistão (UNAMA) o cumprimento da sua missão, sobretudo, no aumento de apoios a Cabul para melhorar a governança, o Estado de Direito, a luta contra a corrupção, uma melhor coordenação de apoios e recursos, a ajuda humanitária e, ainda, o acompanhamento de civis e a sua protecção (United Nations, 2011b). Ao longo de 2011, Portugal defendeu a importância da situação das mulheres e a sua participação nas instituições governamentais afegãs. Apoiando os esforços da UNAMA e do Governo na protecção e promoção dos DH, Portugal promoveu a implementação da Lei sobre a Eliminação da Violência contra as Mulheres, entendida como parte integrante do processo de paz (United Nations, 2011j).

A instabilidade internacional provocada pelas actividades nucleares no Irão constituiu, também, outro importante aspecto de preocupação para Portugal. Contudo, foram as questões do Médio Oriente e da Líbia aquelas que receberam um maior envolvimento por parte da delegação nacional. Os “ventos de mudança” que desde finais de 2010 têm ocorrido no norte de África e no Médio Oriente transformaram o mapa político da região. No CSNU, o processo de paz israelo-palestiniano deixa de ser analisado individualmente e passa a considerar os

movimentos que têm lugar nos territórios vizinhos e o impacto destes nas aspirações do povo palestino. Portugal mantém-se como um dos principais opositores à construção dos colonatos israelitas na região da Cisjordânia e Jerusalém-Leste. Para o Representante português, este comportamento é tido como ilegal e prejudicial para o processo negocial entre as partes, corroendo os pré-requisitos estabelecidos para uma solução de dois Estados, representando um novo obstáculo à paz (United Nations, 2011d). As alterações significativas na região do Médio Oriente criaram uma maior pressão para o processo de paz Israelo-árabe; reconhecendo-se que sem um acordo entre Israel e a Palestina, não é possível uma paz entre Israel e os seus vizinhos. Apoiando os esforços desenvolvidos pelo Quarteto para o Médio Oriente¹⁷², Portugal considera que apenas a retoma das negociações poderá levar a uma solução do conflito, instando as partes a darem uma oportunidade à diplomacia (United Nations, 2011k).

Em simultâneo com a crise entre israelitas e palestinos, deu-se um elevado aumento do nível de violência nos países vizinhos. Portugal assumiu uma posição bastante activa, co-patrocinando um vasto conjunto de resoluções que procuravam dar resposta às diversas crises na região. A situação na Síria e no Líbano assumem um lugar de destaque nos debates sobre a situação no Médio Oriente. De acordo com o Embaixador Moraes Cabral, “Portugal está consciente da importância crítica da Síria para a paz e segurança no Médio Oriente”¹⁷³, estando comprometido com a independência, soberania, unidade e integridade territorial do país (United Nations, 2011e:10). Portugal defendeu a aprovação de uma resolução que procurava garantir a cessação das hostilidades e uma solução política para a crise na Síria. Contudo, o veto da China e da Rússia não permitiu dar continuidade à proposta, verificando-se, posteriormente, um agravar da situação.

¹⁷² O Quarteto para o Médio Oriente corresponde a um conjunto de nações e entidades internacionais envolvidas na mediação do Processo de Paz no conflito israelo-palestino. Composto pelos EUA, Rússia, ONU e UE, pretendem que as negociações levem ao estabelecimento de um Estado Palestino com base nas fronteiras de 1967.

¹⁷³ Tradução livre da autora. No original: “My country is mindful of Syria’s critical importance to the peace and security of the Middle East”.

Também a situação na Líbia, em virtude das revoluções no “mundo árabe”, teve um papel de destaque na actividade portuguesa no Conselho de Segurança em 2011. A presidência do Comité de Sanções¹⁷⁴ exigiu de Portugal uma intervenção mais diligente, em virtude da responsabilidade de informar o órgão sobre os avanços na questão. Portugal condenava a violência indiscriminada contra civis e a violação sistemática dos DH por um regime que, de acordo com o Embaixador Moraes Cabral, “perdeu toda a sua credibilidade e legitimidade face à própria população e à comunidade internacional”¹⁷⁵ (United Nations, 2011c:8). Durante o primeiro ano de mandato, o Representante português teve a responsabilidade de relatar ao CSNU o trabalho desenvolvido, fazendo-o por três vezes, na forma de apresentação de *Briefings*. Além disso, o Embaixador Moraes Cabral reforçou a importância das mulheres nas situações de conflito. Apoiando as autoridades líbias a prosseguirem a protecção plena dos DH dos seus cidadãos e residentes estrangeiros e, a garantirem uma participação igualitária das mulheres em todos os aspectos do processo de transição; Portugal procurou reforçar a importância de incorporar a perspectiva de género nas missões (United Nations, 2011i). Para o Representante português, “o contributo positivo que as mulheres podem dar a todos os aspectos das situações pós-conflito tem sido, à muito tempo, estabelecido”¹⁷⁶ (United Nations, 2011i:5).

Mas não foram exclusivamente as crises territoriais que ocuparam a delegação portuguesa durante o primeiro ano no CSNU. Questões temáticas – como a Manutenção da Paz e Segurança Internacionais; *Peacebuilding* pós-Conflito; Protecção de Civis em Conflitos Armados; Ameaça à Paz e Segurança Internacionais; Operações de *Peacekeeping*; Paz e Segurança em África; Crianças em Conflitos Armados; Mulheres, Paz e Segurança – foram, também, objecto da acção nacional, na medida em que constituíam algumas das prioridades da política externa portuguesa. As

¹⁷⁴ Ver *Resolução 1970 (2011)*, de 26 de Fevereiro de 2011. Disponível em: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/RES/1970%20%282011%29

¹⁷⁵ Tradução livre da autora. No original: “has lost all its credibility and legitimacy vis-à-vis its own population and the international community”.

¹⁷⁶ Tradução livre da autora. No original: “The positive contribution that women can make to all aspects of post-conflict situations has long been established”.

sessões sobre a Manutenção da Paz e Segurança Internacionais abundaram, comparativamente às restantes, contando com a intervenção de representantes de Alto Nível¹⁷⁷ nos vários debates. Estas permitiram a defesa de alguns dos objectivos definidos durante a campanha ao CSNU, como a questão das alterações climáticas, de especial importância para os países do Pacífico e das Caraíbas e, ainda, o crime organizado transnacional e as epidemias.

A presidência do Conselho de Segurança em Novembro de 2011 permitiu, à semelhança de 1997 e 1998, o debate de um vasto conjunto de temas importantes para a política externa portuguesa. Além de um grande enfoque no território africano, em virtude a relação especial com o continente¹⁷⁸; Portugal considerou duas sessões de grande interesse para a manutenção do papel de *security provider* da comunidade internacional. Exemplo disso foram as sessões sobre a protecção de civis em conflitos armados e a manutenção da paz e segurança internacionais. Assim, embora a análise desta participação se tenha centrado exclusivamente no primeiro ano de mandato, a informação recolhida permitiu perceber o empenho de Portugal nas questões levadas ao CSNU e fazer deduções tão importantes como as recolhidas nos anteriores mandatos.

Embora ainda se encontre a decorrer a terceira participação de Portugal no Conselho de Segurança, é possível afirmar o empenho nacional no reforço das participações anteriormente desenvolvidas. Dando continuidade à política proactiva iniciada em 1997-1998, Portugal empenhou-se em mostrar a sua vocação universal, capacidade de diálogo com as várias regiões do globo e a participação num vasto conjunto de organizações regionais e multilaterais; para ampliar a sua influência no sistema internacional. Assim, além do envolvimento nas várias crises internacionais

¹⁷⁷ No caso português estiveram presentes o Ministro dos Negócios Estrangeiros do XVIII Governo Constitucional, Luís Amado; e o Primeiro-Ministro e Ministro dos Negócios Estrangeiros do XIX Governo Constitucional, Pedro Passos Coelho e Paulo Portas, respectivamente.

¹⁷⁸ Durante o mês de Novembro de 2011 discutiram-se questões tão importantes como a situação na Guiné-Bissau; Líbia, República Centro Africana; República Democrática do Congo; Somália; Sudão; Bósnia Herzegovina; Kosovo; Médio Oriente; e Timor-Leste.

que decorreram ao longo de 2011, como o Sudão, Somália, Médio Oriente, Líbia, entre outras; o país deu continuidade à promoção de questões temáticas que, além de darem resposta às necessidades de reforma das Nações Unidas, valorizam o papel da colaboração com organizações regionais e ONG para que o CSNU possa desempenhar com sucesso a sua missão de garante da paz e da segurança internacionais.

Deste modo, é possível afirmar a influência das instituições no comportamento dos Estados. Numa primeira fase, as regras que as constituem permitem a prescrição de comportamentos aos Estados que geram interdependência e cooperação entre os mesmos, evitando o surgimento de comportamentos que possam levar ao conflito, alterando o ambiente internacional em que actuam. Além disso, a sua manutenção no tempo permite o alargamento da agenda que, embora admitindo a importância das questões de natureza conflituosa, permite que outras ganhem relevo. É este o caso dos DH, da cooperação económica, e do ambiente, entre outras questões, que passam a ser discutidas no âmbito internacional, na medida em que os Estados aceitam que são superiores à sua soberania. Além disso, os Estados reconhecem o importante papel de outros actores internacionais, como as organizações regionais e as ONG, que no desenvolvimento destas questões mudam o contexto no qual os Estados interagem, possibilitando a identificação de interesses comuns que conduzem a comportamentos cooperantes entre os vários actores, admitindo-se a interdependência entre os mesmos.

Assim, considerando-se que a primeira candidatura se pautou pelo reconhecimento da capacidade das instituições de gerarem interdependência e cooperação entre os Estados, evitando o surgimento de comportamentos que possam levar ao conflito; a segunda e terceira participação vão de encontro ao reconhecimento da existência de questões que transcendem a soberania nacional e que devem ser discutidas nas instituições internacionais, como a ONU. Além da defesa dos interesses nacionais, em particular; a participação portuguesa no CSNU valoriza a capacidade do órgão para dar resposta às questões mais prementes para o sistema internacional, sendo uma preocupação a contribuição para a gestão das questões multilaterais.

CONCLUSÃO

O estudo da participação de Portugal no CSNU procurou mostrar a importância que o órgão, em particular, e as Nações Unidas, no geral, têm para a política externa portuguesa.

Para tal, tomou-se como pressuposto teórico a teoria institucionalista. Embora se considere que existam outras teorias que em determinadas situações complementam ou propõem alternativas de compreensão à investigação, pois existem outras dimensões do problema a considerar, que escapam à teoria apresentada; considerou-se ser aquela que melhor se adequa ao objecto de estudo apresentado.

A análise incidiu no processo de candidatura e participação no Conselho de Segurança. Contudo, também foi necessário abordar o período que antecedeu o regime democrático para explicar a mudança no comportamento de Portugal face à organização. Não é possível compreender a aposta, no período democrático, numa relação mais aprofundada com o CSNU, sem compreender o relacionamento do Estado Novo com a ONU, uma vez que essa relação foi visivelmente diferente da actual, verificando-se um condicionamento nacional forte face ao sistema internacional. Reconhecendo-se que as principais áreas de interesse da política externa portuguesa se mantiveram estáveis, nos dois períodos analisados, foi fundamental perceber o que mudou na relação com as Nações Unidas para hoje se verificar uma aposta crescente nos seus órgãos e agências especializados.

Os dois regimes desenvolveram a relação com a ONU tendo por base o interesse nacional: no primeiro caso, o objectivo era a manutenção da soberania colonial; no segundo caso, era o reconhecimento da capacidade nacional de envolvimento nas questões multilaterais, levando à projecção internacional do país. No entanto, as consequências dessa participação foram diferentes para os dois períodos. Enquanto no regime autoritário o país teve de enfrentar o isolamento internacional, em virtude do espírito anticolonialista presente na organização; no regime democrático, a participação crescente no Conselho de Segurança permitiu a mudança da imagem internacional de Portugal, passando a ser visto como uma média potência ou um *helpful fixer* do sistema internacional. Neste sentido, foi possível

reconhecer a importância das instituições tanto para o Estado Novo como para o Estado Democrático, como condicionantes e como instrumentos da política externa.

O Estado Novo e o Estado Democrático têm diferentes percepções sobre a relação com as instituições. A teoria institucionalista apresentada por Keohane reconhece a racionalidade dos Estados como factor determinante para que estes decidam reunir-se em formações institucionais. É a satisfação dos seus interesses particulares que os leva a cooperar. Deste modo, enquanto o Estado Novo interpretava a participação nas Nações Unidas como uma forma de assegurar a sua soberania colonial – sendo a revisão da Constituição e do Acto Colonial, em 1951, o exemplo mais visível dos esforços desenvolvidos internamente para que a organização legitimasse a soberania nacional sobre os territórios não autónomos –; o Estado Democrático reconhecia que uma relação mais aprofundada com a ONU favorecia o envolvimento na gestão das questões multilaterais, possibilitando uma mudança na imagem internacional de Portugal – na qual a participação no CSNU constituiu o exemplo mais importante para a prossecução deste objectivo.

Contudo, a teoria institucionalista também explica que o conjunto de regras que compõem as instituições, ao se prolongarem no tempo, criam constrangimentos ao comportamento dos Estados, não lhes permitindo actuar de acordo com o seu exclusivo interesse. Assim, se a admissão às Nações Unidas, no período autoritário, tinha como objectivo legitimar o domínio nacional sobre os territórios coloniais; o surgimento dos primeiros movimentos independentistas que monopolizavam a organização entrou em rota de colisão com a política externa do Estado Novo, condicionando a actuação nacional na ONU até ao final do regime. A racionalidade que levou Salazar a solicitar a admissão à organização teve como consequência a perda do Estado português da Índia; a luta no seio da AGNU e do CSNU, entre 1961 e 1974, pela manutenção das colónias africanas; e ainda, o fracasso da candidatura ao Conselho de Segurança para o biénio 1961-1962.

Por oposição ao Estado Novo, o Estado Democrático reconhecia a capacidade da organização para prescrever o comportamento dos actores. Considerava inclusive que os constrangimentos a que estava condicionado favoreciam a sua política externa

universal e de diálogo, na medida em que ajudava na cooperação com as várias regiões do globo. O relacionamento com o Conselho de Segurança permitia a defesa de questões que transcendem a soberania dos Estados, reflectindo a interdependência entre estes. Adoptando o papel de interlocutor daqueles que tradicionalmente não têm voz no órgão; o país conseguiu o reconhecimento da capacidade de envolvimento na gestão das questões multilaterais.

O reconhecimento da capacidade das instituições para constranger as actividades dos Estados, visível no período democrático, está intimamente relacionado com o alargamento da agenda internacional. Como já referido, a interdependência entre os Estados leva ao surgimento de novas questões, para além daquelas de natureza conflituosa. Portanto, o Estado português, procurando tirar partido de uma política externa universal e de diálogo, tem promovido, no seio do CSNU, o debate de questões que vão desde os DH ao ambiente. Assim, o país tem desenvolvido de forma crescente uma participação proactiva, sugerindo a expansão dos temas a serem discutidos no seio do órgão, quer por representarem um interesse particular do Estado português, quer por serem relevantes para o sistema internacional.

Admitindo a pluralidade do institucionalismo, considera-se que o comportamento dos Estados não é exclusivamente dependente do ambiente internacional, mas também das condicionantes internas que afectam a sua política externa. Se no período do Estado Novo a primeira sai claramente reforçada, com a política externa a ser mais dependente do sistema internacional do que das características do regime político interno; o facto é que no período democrático se verifica a interdependência entre as duas visões. A opção pela participação no Conselho de Segurança, a partir de 1974, deve-se ao reconhecimento de que a política internacional passou a ser fortemente desenvolvida no seio das instituições e, também, ao facto de a política externa universal e de diálogo de Portugal, sair claramente reforçada neste tipo de organizações. A característica universal e de diálogo da política externa portuguesa é condicionada pela relação histórica do país com as áreas de interesse já referidas: a aliança atlântica, a opção europeia e as colónias.

Assim, o que o estudo de caso procurou demonstrar, foi a evolução crescente da opção pelas organizações multilaterais como as Nações Unidas durante o regime democrático; sendo possível considerar que ocupam hoje um lugar tão importante como a UE, a CPLP ou a NATO. A atribuição de um novo papel internacional para Portugal, enquanto *helpful fixer*, permitiu a evolução de um pequeno Estado para uma média potência; o que não seria possível sem a participação no CSNU. Deste modo, é possível tirar duas conclusões que se complementam. Primeiro, embora se reconheça a capacidade das instituições para constringer as actividades dos Estados e outros actores internacionais, garantindo uma razoável coexistência pacífica entre estes e favorecendo a cooperação; é a satisfação dos interesses particulares dos Estados que os leva a integrarem as formações institucionais. Segundo, reconhece-se que o aumento das instituições no sistema internacional actual se deve a um entendimento generalizado da sua capacidade para resolver as questões mais prementes nas RI e, também, ao facto de as características da política externa portuguesa, universal e de diálogo, sair claramente reforçada neste tipo de organizações; sendo a participação no Conselho de Segurança uma oportunidade única para Estados mais pequenos, tradicionalmente sem relevo nas questões multilaterais, poderem desenvolver práticas internacionais e defenderem e promoverem os seus interesses nacionais.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FONTES PRIMÁRIAS

ARQUIVO HISTÓRICO-DIPLOMÁTICO. Lisboa, Ministério dos Negócios Estrangeiros.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 1976. Diário da Assembleia da República. 17. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=017&leg=l01&ses=s l1> [Accessed 03-09-2012].

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 1978a. Diário da Assembleia da República. 16. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=016&leg=l01&ses=s l3> [Accessed 03-09-2012].

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 1978b. Diário da Assembleia da República. 35. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=035&leg=l01&ses=s l2> [Accessed 03-09-2012].

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 1978c. Diário da Assembleia da República. 15. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=015&leg=l01&ses=s l3> [Accessed 03-09-2012].

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 1987. Diário da Assembleia da República. 4. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=004&leg=l05&ses=s l1> [Accessed 14-09-2012].

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 1995. Diário da Assembleia da República. 4. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=004&leg=l07&ses=s l1> [Accessed 14-09-2012].

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 1999. Diário da Assembleia da República. 3. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=003&leg=l08&ses=s l1> [Accessed 14-09-2012].

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 2005. Diário da Assembleia da República. 3. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=003&leg=l10&ses=s l1> [Accessed 14-09-2012].

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 2008. *Constituição da República Portuguesa* [Online]. Available: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Paginas/ConstituicaoRepublicaPortuguesa.aspx> [Accessed 09-08-2012].

- ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA. 2009. Diário da Assembleia da República. 2. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r3.dar&num=002&leg=l11&ses=s l1> [Accessed 14-09-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1946. Diário das Sessões. 37. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=054&leg=l06&ses=s l2> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1948. Diário das Sessões. 141. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=054&leg=l06&ses=s l2> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1951. Diário das Sessões. 70. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=070&leg=l05&ses=s l2> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1953. Diário das Sessões. 193. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=193&leg=l05&ses=s l4> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1954a. Diário das Sessões. 55. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=055&leg=l06&ses=s l2> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1954b. Diário das Sessões. 54. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=054&leg=l06&ses=s l2> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1954c. Diário das Sessões. 48. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=054&leg=l06&ses=s l2> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1957. Diário das Sessões. 179. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=179&leg=l06&ses=s l4> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1960a. Diário das Sessões. 179. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=179&leg=l07&ses=s l4> [Accessed 09-08-2012].
- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1960b. Diário das Sessões. 167. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=167&leg=l07&ses=s l3> [Accessed 09-08-2012].

- ASSEMBLEIA NACIONAL. 1962. Diário das Sessões. 9. Available: <http://debates.parlamento.pt/diary.aspx?cid=r2.dan&num=009&leg=l08&ses=s11> [Accessed 09-08-2012].
- MISSION OF PORTUGAL. 1997a. Statement by Ambassador António Monteiro, Permanent Representative of Portugal to the United Nations, to the Security Council (on Peace-Building on a Peace-Keeping context), New York, 7 April 1997. Available: <http://www.un.int/portugal/peaceb.htm> [Accessed 25-09-2012].
- MISSION OF PORTUGAL. 1997b. Statement by Ambassador António Monteiro, Permanent Representative of Portugal, to the Security Council Informal Consultations on Sanctions, New York, November 1997. Available: <http://www.un.int/portugal/sanctions.html> [Accessed 25-09-2012].
- MISSION OF PORTUGAL. 1997c. Statement by Ambassador António Monteiro, Permanent Representative of Portugal, to the Security Council on the Role of Sanction Committees, New York, April 1997. Available: <http://www.un.int/portugal/sanctionscmtees.html> [Accessed 25-09-2012].
- PROGRAMA DO I GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1976-1978. pp. 125. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc01/programa-do-governo/programa-do-i-governo-constitucional.aspx> [Accessed 03-09-2012].
- PROGRAMA DO II GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1978. pp. 157-159. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc02/programa-do-governo/programa-do-ii-governo-constitucional.aspx> [Accessed 03-09-2012].
- PROGRAMA DO III GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1978. pp. 144-146. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc03/programa-do-governo/programa-do-iii-governo-constitucional.aspx> [Accessed 03-09-2012].
- PROGRAMA DO IV GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1978-1979. pp. 41-42. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc04/programa-do-governo/programa-do-iv-governo-constitucional.aspx> [Accessed 03-09-2012].
- PROGRAMA DO VII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1981. pp. 24. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc07/programa-do-governo/programa-do-vii-governo-constitucional.aspx> [Accessed 14-09-2012].

PROGRAMA DO XI GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1987-1991. pp. 9-10. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc11/programa-do-governo/programa-do-xi-governo-constitucional.aspx> [Accessed 03-09-2012].

PROGRAMA DO XII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1991-1995. pp. 18. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc12/programa-do-governo/programa-do-xii-governo-constitucional.aspx> [Accessed 14-09-2012].

PROGRAMA DO XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1995-1999. pp. 53-57. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc13/programa-do-governo/programa-do-xiii-governo-constitucional.aspx> [Accessed 14-09-2012].

PROGRAMA DO XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1999-2002. pp. 13. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc14/programa-do-governo/programa-do-xiv-governo-constitucional.aspx> [Accessed 03-09-2012].

PROGRAMA DO XV GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2002-2004. pp. 20-29. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc15/programa-do-governo/programa-do-xv-governo-constitucional.aspx> [Accessed 14-09-2012].

PROGRAMA DO XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2005-2009. pp. 151-157. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/cg17/programa-do-governo/programa-do-xvii-governo-constitucional.aspx> [Accessed 14-09-2012].

PROGRAMA DO XVIII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2009-2011. pp. 118-120. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/o-governo/arquivo-historico/governos-constitucionais/gc18/programa-do-governo/programa-do-governo-constitucional-18.aspx>.

UNITED NATIONS. 1977. General Assembly official records, 32nd session: 11th plenary meeting, Wednesday, 28 September 1977, New York. Available: <http://daccess-ddsny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/802/81/PDF/NL780281.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1978. General Assembly official records, 33rd session: 13th plenary meeting, Thursday, 28 September 1978, New York. Available: <http://daccess-dds-y.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL8/004/04/PDF/NL800404.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1979b. Security Council official records, 34th year: 2122nd meeting, 8 March 1979, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/900/19/PDF/NL790019.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1979c. Security Council official records, 34th year: 2130th meeting, 19 March 1979, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/900/26/PDF/NL790026.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1979d. Security Council official records, 34th year: 2134th meeting, 22 March 1979, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/900/30/PDF/NL790030.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1979e. Security Council official records, 34th year: 2146th meeting, 31 May 1979, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL7/900/43/PDF/NL790043.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1980a. Security Council official records, 35th year: 2185th meeting, 5 January 1980, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL8/000/51/PDF/NL800051.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1980b. Security Council official records, 35th year: 2199th meeting, 22 February 1980, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL8/000/96/PDF/NL800096.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1980c. Security Council official records, 35th year: 2245th meeting, 20 August 1980, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/NL8/000/25/PDF/NL800025.pdf?OpenElement> [Accessed 03-09-2012].

UNITED NATIONS. 1994. General Assembly official records, 49th session: 7th meeting, Tuesday, 27 September 1994, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N94/864/27/PDF/N9486427.pdf?OpenElement> [Accessed 17-09-2012].

UNITED NATIONS. 1995. General Assembly official records, 50th session: 6th plenary meeting, Tuesday, 26 September 1995, New York. Available: [http://daccess-dds-](http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/864/27/PDF/N9586427.pdf?OpenElement)

ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N95/860/88/PDF/N9586088.pdf?OpenElement [Accessed 17-09-2012].

UNITED NATIONS. 1996. General Assembly official records, 51st session: 12th plenary meeting, Friday, 27 September 1996, New York. Available: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N96/862/90/PDF/N9686290.pdf?OpenElement> [Accessed 17-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997a. Security Council official records, 52th year: 3730th meeting, 10 January 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3730 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997b. Security Council official records, 52th year: 3745th meeting, 5 March 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3745 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997c. Security Council official records, 52th year: 3747th meeting, 7 March 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3747 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997d. Security Council official records, 52th year: 3756th meeting, 21 March 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3756 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997e. Security Council official records, 52th year: 3769th meeting, 16 April 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3769 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997f. Security Council official records, 52th year: 3778th meeting, 21 May 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3778%28Resumption1%29 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997g. Security Council official records, 52th year: 3786th meeting, 4 June 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3786 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997h. Security Council official records, 52th year: 3795th meeting, 30 June 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3795 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997i. Security Council official records, 52th year: 3814th meeting, 28 August 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3814 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1997j. Security Council official records, 52th year: 3840th meeting, 4 December 1997, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3840 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1998a. Security Council official records, 53th year: 3850th meeting, 27 January 1998, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3850 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1998b. Security Council official records, 53th year: 3890th meeting, 6 June 1998, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3890 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1998c. Security Council official records, 53th year: 3896th meeting, 29 June 1998, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3896 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1998d. Security Council official records, 53th year: 3916th meeting, 13 August 1998, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3916 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1998e. Security Council official records, 53th year: 3939th meeting, 5 November 1998, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3939 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1998f. Security Council official records, 53th year: 3955th meeting, 16 December 1998, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.3955 [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1999. *United Nations Special Commission (UNSCOM)* [Online]. Available: <http://www.un.org/Depts/unscom/> [Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 2009. General Assembly official records, 64th session: 12th meeting, Monday, 28 September 2009, New York. Available: <http://daccess-dds-dny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/526/04/PDF/N0952604.pdf?OpenElement> [Accessed 14-09-2012].

UNITED NATIONS. 2011a. Security Council official records, 66th year: 6483th meeting, 16 February 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6483 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011b. Security Council official records, 66th year: 6497th meeting, 17 March 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6497 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011c. Security Council official records, 66th year: 6498th meeting, 17 March 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6498 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011d. Security Council official records, 66th year: 6520th meeting, 21 April 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6520 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011e. Security Council official records, 66th year: 6524th meeting, 27 April 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6524 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011f. Security Council official records, 66th year: 6559th meeting, 20 June 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6559.

UNITED NATIONS. 2011g. Security Council official records, 66th year: 6560th meeting, 21 June 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6560 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011h. Security Council official records, 66th year: 6614th meeting, 14 September 2011, New York. Available:

http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6614 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011i. Security Council official records, 66th year: 6620th meeting, 16 September 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6620 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011j. Security Council official records, 66th year: 6625th meeting, 29 September 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6625 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011k. Security Council official records, 66th year: 6636th meeting, 24 October 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6636 [Accessed 1-10-2012].

UNITED NATIONS. 2011l. Security Council official records, 66th year: 6670th meeting, 29 November 2011, New York. Available: http://www.un.org/ga/search/view_doc.asp?symbol=S/PV.6670 [Accessed 1-10-2012].

FONTES SECUNDÁRIAS

MISSION OF PORTUGAL. s.d.-a. *História* [Online]. Available: http://www.missionofportugal.org/mop/index.php?option=com_content&view=article&id=55&Itemid=60 [Accessed 09-08-2012].

MISSION OF PORTUGAL. s.d.-b. *Presidência Portuguesa do Conselho de Segurança* [Online]. Available: http://www.missionofportugal.org/mop/index.php?option=com_content&view=section&layout=blog&id=6&Itemid=29 [Accessed 25-09-2012].

PORTUGAL. 2012. *Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas* [Online]. Available: <http://www.portugal.gov.pt/pt/os-ministerios/ministerio-dos-negocios-estrangeiros/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/csnu/csnu.aspx> [Accessed 25-09-2012].

SECURITY COUNCIL REPORT. 2010. UN Security Council Elections 2010. Available: <http://www.securitycouncilreport.org/atf/cf/%7B65BF9B-6D27-4E9C-8CD3->

CF6E4FF96FF9%7D/Research%20Report%20SC%20Elections%202010.pdf
[Accessed 25-09-2012].

UNITED NATIONS. 1954. Repertoire of the Practice of the Security Council 1946-1951.
Available: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/structure.shtml> [Accessed 15-08-2012].

UNITED NATIONS. 1957. Repertoire of the Practice of the Security Council 1952-1955.
Available: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/structure.shtml> [Accessed 15-08-2012].

UNITED NATIONS. 1965. Repertoire of the Practice of the Security Council 1959-1963.
Available: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/structure.shtml> [Accessed 15-08-2012].

UNITED NATIONS. 1979a. Repertoire of the Practice of the Security Council 1972-1974.
Available: <http://www.un.org/en/sc/repertoire/structure.shtml> [Accessed 15-08-2012].

BIBLIOGRAFIA CRÍTICA

ALMEIDA, P. M. D. 2009. Why Portugal needs a Security Council seat. *Diplomat & International Canada* [Online], 20. Available: http://www.diplomatonline.com/pdf_files/Diplomat%20OCT%2009%20final.pdf [Accessed 25-09-2012].

AMARAL, J., MARTINS, S. & MACIEIRA, R. 2010. All for one, as long as there is not one for Europe. *Portuguese Journal of International Affairs* [Online], 4. Available: <http://www.ipris.org/?menu=6&page=38> [Accessed 25-09-2012].

BAEHR, P. R. & GORDENKER, L. 2005. *The United Nations - Reality and Ideal*, New York, Palgrave Macmillan.

BARSTON, R. P. 2006. The changing nature of diplomacy. In: BARSTON, R. P. (ed.) *Modern Diplomacy*. 3^a ed. Harlow: Pearson Education Limited.

BÈGUE, S. 2007. *La Fim de Goa et de l'Estado Português da Índia*, Lisboa, Instituto Diplomático/Ministério dos Negócios Estrangeiros.

BURCHILL, S. 2001. Liberalism. In: BURCHILL, S., LINKLATER, A., DEVETAK, R., DONNELLY, J., PATERSON, M., REUS-SMIT, C. & TRUE, J. (eds.) *Theories of International Relations*. New York: Palgrave Macmillan.

- COUTINHO, L. P. 2011. *A Realidade Internacional: Introdução à Teoria das Relações Internacionais*, Coimbra, Coimbra Editora.
- CRAVINHO, J. G. 2006. *Visões do Mundo: as Relações Internacionais e o Mundo Contemporâneo*, Lisboa, Instituto de Ciências Sociais.
- CRAVINHO, J. G. 2010. A Campanha Portuguesa para o Conselho de Segurança. *Relações Internacionais*, 28, 5-37.
- CRAVO, T. A. & FREIRE, M. R. 2006. La politique étrangère du Portugal: européanisme, atlantisme, ou les deux? *La Revue Internationale et Stratégique*, 2, 23-30.
- FERREIRA, J. M. 2006. *Cinco Regimes na Política Internacional*, Lisboa, Editorial Presença.
- FREIRE, M. R. & VINHA, L. 2011. Política externa: modelos, actores e dinâmicas. In: FREIRE, M. R. (ed.) *Política Externa. As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra.
- GORJÃO, P. 2010. Portugal and the Security Council: Is This Seat Taken? *IPRIS Policy Brief* [Online]. Available: <http://www.ipris.org/?menu=6&page=39> [Accessed 25-09-2012].
- HANHIMÄKI, J. M. 2008. *The United Nations - A very short Introduction*, New York, Oxford University Press.
- HILL, C. 2003. Foreign Policy in International Relations. In: HILL, C. (ed.) *The Changing Politics of Foreign Policy*. London: Palgrave Macmillan.
- HOLSTI, K. J. 1997. *International Politics: a framework for analysis*, Englewood Cliffs, Prentice Hall.
- HOLSTI, K. J. 2004. International Institutions: types, sources, and consequences of change. In: HOLSTI, K. J. (ed.) *Taming the Sovereigns - Institutional change in International Politics*. New York: Cambridge University Press.
- KEOHANE, R. O. 1984. Questions and Concepts. In: KEOHANE, R. O. (ed.) *After Hegemony: Cooperation and Discord in World Political Economy*. Princeton: Princeton University Press.
- KEOHANE, R. O. 1986. *Neorealism and Its Critics*, New York, Columbia University Press.

- KEOHANE, R. O. 1988. International Institutions: Two Approaches. *International Studies Quarterly*, 32, 379-396.
- KEOHANE, R. O. 2002a. International Institutions: can interdependence work? In: KEOHANE, R. O. (ed.) *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- KEOHANE, R. O. 2002b. Introduction: from interdependence and institutions to globalization and governance. In: KEOHANE, R. O. (ed.) *Power and Governance in a Partially Globalized World*. London: Routledge.
- KEOHANE, R. O. & MARTIN, L. L. 1995. The Promise of Institutional Theory. *International Security*, 20, 39-51.
- KRASNER, S. D. 1999. Theories of Institutions and International Politics. *Sovereignty: Organized Hypocrisy*. Princeton: Princeton University Press.
- MACIEIRA, R. 2006. A Reforma das Nações Unidas. *Janus 2006* [Online]. Available: http://janusonline.pt/2006/2006_1_1_7.html [Accessed 25-09-2012].
- MACQUEEN, N. 2006. Marcelismo, Africa and the United Nations. In: FRANCO, M. (ed.) *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento/Instituto Português de Relações Internacionais Universidade Nova de Lisboa.
- MAGALHÃES, J. C. 1996. *Portugal e as Nações Unidas. A Questão Colonial (1955-1974)*, Lisboa, Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais.
- MAGALHÃES, J. C. 2005. *A Diplomacia Pura*, Lisboa, Editorial Bizâncio.
- MARCOS, D. 2007. *A França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)*, Lisboa, Instituto Diplomático/Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- MARCOS, D. 2010. Ensaio Bibliográfico: do Ultimato à Transição para a Democracia. *Relações Internacionais*, 28, 139-155.
- MARTINS, F. 1998. A Política Externa do Estado Novo, o Ultramar e a ONU. Uma doutrina histórico-jurídica (1955-68). *Penélope*, 18, 189-206.
- MINTZ, A. & DEROUEN, K. 2010. *Understanding Foreign Policy Decision Making*, Cambridge, Cambridge University Press.

- MOITA, M. 2005. Portugal nas operações de apoio à paz em Angola. *Janus 2005* [Online]. Available: http://www.janusonline.pt/2005/2005_4_3_6.html [Accessed 25-09-2012].
- MONTEIRO, A. 1998. Portugal no Conselho de Segurança: o ano de 1997. *Política Internacional*, 17, 73-91.
- MONTEIRO, A. 1999. A presença portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998. *Política Internacional*, 19, 163-174.
- MONTEIRO, A. 2003. A Experiência Portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Nação & Defesa*, 104, 81-95.
- MONTEIRO, A. 2008. As Nações Unidas, a eleição para o Conselho de Segurança e para a Presidência da Assembleia Geral. In: REQUIXA, M. M. & SILVA, F. C. D. (eds.) *O Serviço Diplomático português do 25 de Abril à actualidade - Perspectivas de Futuro*. Lisboa: Instituto Diplomático/Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- NEACK, L. 2008. *The New Foreign Policy: Power Seeking in a Globalized Era*, New York, Rowman & Littlefield Publishers.
- NEGREIROS, J. T. 1998. Portugal no Conselho de Segurança da ONU. *Janus 1998 - Suplemento das Forças Armadas* [Online]. Available: http://janusonline.pt/1998fa/1998fa_3_1.html#topo [Accessed 03-09-2012].
- NOGUEIRA, J. P. & MESSARI, N. 2005. Liberalismo. In: NOGUEIRA, J. P. & MESSARI, N. (eds.) *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro: Elsevier/Campus.
- OLIVEIRA, P. A. 2007. Os Despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a Questão Colonial Portuguesa (1945-1975). Lisboa, Tinta da China.
- PAIXÃO, J. Q. 1997. A candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Política Internacional*, 14, 67-87.
- PEREIRA, C. S. 2005. Portugal e as Nações Unidas. In: BRANCO, C. M. & GARCIA, F. P. (eds.) *Os Portugueses nas Nações Unidas: os 60 anos da ONU*. Lisboa: Prefácio.
- POWEL, R. 1991. Absolute and Relative Gains in International Relations Theory. *The American Political Science Review*, 85, 1303-1320.
- RÉMON, R. 1994. *Introdução à História do Nosso Tempo: do Antigo Regime aos nossos dias*, Lisboa, Gradiva.

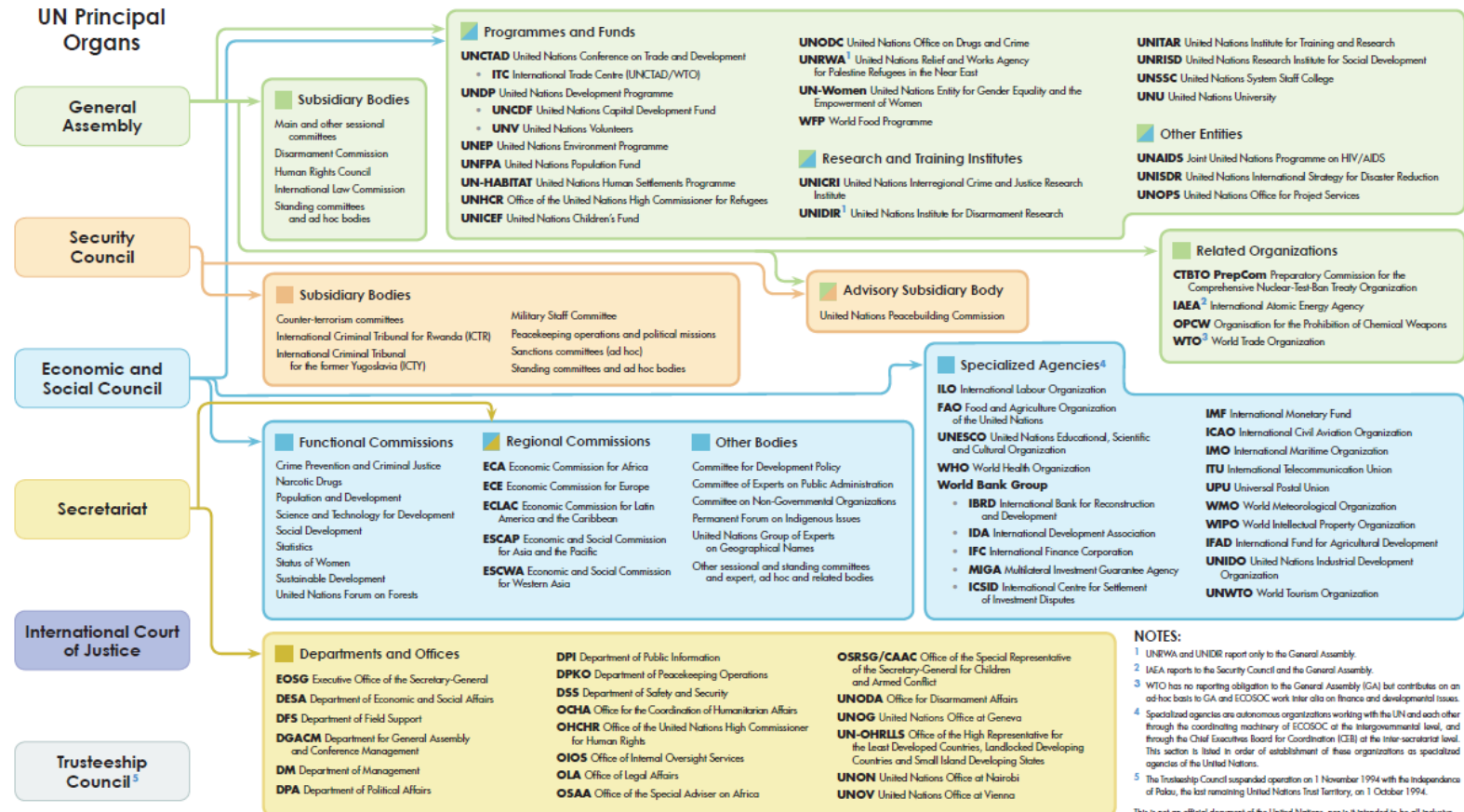
- RICHARDSON, J. A. 2008. The Ethics of Neoliberal Institutionalism. In: REUS-SMITH, C. & SNIDAL, D. (eds.) *The Oxford Handbook of International Relations*. New York: Oxford University Press.
- RODRIGUES, L. N. 2002. Os Estados Unidos e a Questão de Goa em 1961. *Ler História*, 42, 61-90.
- RODRIGUES, L. N. 2004. Missão Impossível: o Plano Anderson e a Questão Colonial Portuguesa em 1965. *Relações Internacionais*, 1, 99-112.
- RODRIGUES, L. N. 2006. Os Estados Unidos e a Questão Colonial Portuguesa na ONU (1961-1963). In: FRANCO, M. (ed.) *Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento/Instituto Português de Relações Internacionais Universidade Nova de Lisboa.
- SCHWELLER, R. L. & PRIESS, D. 1997. A Tale of Two Realisms: Expanding the Institutions Debate. *Mershon International Studies Review*, 41, 1-32.
- SEABRA, P. & GORJÃO, P. 2010. Portugal and the UN Security Council victory: Now for the hard part. *IPRIS Lusophone Countries Bulletin* [Online], 12. Available: <http://www.ipris.org/?menu=6&page=57> [Accessed 25-09-2012].
- SILVA, A. E. D. 1995. O Litígio entre Portugal e a ONU. *Análise Social*, 30, 5-50.
- STOCKER, M. M. 2005. *Xeque-Mate a Goa*, Lisboa, Temas e Debates.
- TEIXEIRA, N. S. 1985. Portugal na Organização das Nações Unidas. In: PEREIRA, J. C. (ed.) *Dicionário Enciclopédico da História de Portugal*. 2ª edição ed. Lisboa: Publicações Alfa.
- TEIXEIRA, N. S. 2000. Portugal no Mundo – século XX. *Janus 1999-2000* [Online]. Available: http://janusonline.pt/1999_2000/1999_2000_1_46.html [Accessed 03-09-2012].
- TEIXEIRA, N. S. 2008. Portugal. Democratization and Foreign Policy. In: TEIXEIRA, N. S. (ed.) *The International Dimension of Democratization: comparative perspectives*. London: Routledge.
- TEIXEIRA, N. S. 2010. Breve Ensaio sobre a Política Externa Portuguesa. *Relações Internacionais*, 28, 51-60.
- TELO, A. J. 2008. *História Contemporânea de Portugal. Do 25 de Abril à Actualidade*, Lisboa, Editorial Presença.

WALTZ, K. 1979. *Theory of International Politics*, New York, McGraw-Hill.

WEILER, T. J. 2008. Security Council. *In*: MOORE, J. A. & PUBANTZ, J. (eds.) *Encyclopedia of United Nations*. New York: Facts On File.

ANEXOS

ANEXO I: SISTEMA DAS NAÇÕES UNIDAS



NOTES:

- ¹ UNRWA and UNIDIR report only to the General Assembly.
- ² IAEA reports to the Security Council and the General Assembly.
- ³ WTO has no reporting obligation to the General Assembly (GA) but contributes on an ad-hoc basis to GA and ECOSOC work inter alia on finance and developmental issues.
- ⁴ Specialized agencies are autonomous organizations working with the UN and each other through the coordinating machinery of ECOSOC at the inter-governmental level, and through the Chief Executives Board for Coordination (CEBC) at the inter-secretarial level. This section is listed in order of establishment of these organizations as specialized agencies of the United Nations.
- ⁵ The Trusteeship Council suspended operation on 1 November 1994 with the independence of Palau, the last remaining United Nations Trust Territory, on 1 October 1994.

This is not an official document of the United Nations, nor is it intended to be all-inclusive.

Fonte: United Nations (http://www.un.org/en/aboutun/structure/org_chart.shtml) [09 de Agosto de 2012]

ANEXO II: PROCESSO DE ADMISSÃO DE PORTUGAL ÀS NAÇÕES UNIDAS

PORTUGAL	Pedido de Admissão		Acção pelo Comité de Admissão de Novos Membros		Actuação pelo CSNU			Actuação pela AGNU		
	Submissão da Candidatura	Declaração formal	Pedido remetido ao Comité	Relatório do Comité	Sessão do CSNU	Votação CSNU	Decisão remetida à AGNU	Sessão da AGNU	Decisão AGNU	Transmissão da decisão para o CSNU
	Data	Data/Documento	Data/Sessão	Data	Data/Sessão	A favor/Contra/Abstenções	Data	Data/Documento		Data/Documento
Debate I (1946) – Sessões 54 ^o a 57 ^o ; 28 a 29 de Agosto 1946										
	2.08	Nenhuma declaração submetida ¹⁷⁹	24.07 51 ^a sessão	21.08	29.08 57 ^a sessão	8/2/1 Não recomendado ¹⁸⁰	15.10	19.11 49 ^a sessão Res.35(I) (unânime)	Pedido de reconsideração pelo CSNU ¹⁸¹	26.11 S/197

¹⁷⁹ A informação relativa à submissão da candidatura e à declaração formal só aparece uma vez, independentemente do número de vezes que o CSNU e a AGNU se tenham debruçado sobre o assunto. A obrigatoriedade de entrega de uma declaração formal a acompanhar o pedido de admissão só passou a ser exigido após a 2^a AGNU, em Novembro de 1947.

¹⁸⁰ O número mínimo de votos favoráveis para que uma decisão fosse tomada era, até 1965, de 7 votos favoráveis; excepto se algum dos membros permanentes utilizasse o seu direito de veto. A não recomendação de Portugal à AGNU deve-se ao veto da União Soviética.

¹⁸¹ Após o primeiro pedido de reconsideração pela AGNU ao CSNU, a candidatura portuguesa foi revista individualmente pelo órgão até 1950, quando passou a ser considerada em conjunto com outros países.

Debate III (1947) – Sessões 186º e 190º; 18 e 21 de Agosto de 1947										
	-	-	8.07 152ª sessão	11.08	18.08 186ª sessão	9/2/0 Não recomendado	22.08	17.11 118ª sessão Res. 113D(II) (40-9-3)	Pedido de reconsideração pelo CSNU	18.11 S/607
Debate VI (1948) – Sessões 279º a 280º; 10 de Abril de 1948										
	-	-	Não remetido ¹⁸²	-	10.04 280ª sessão	Adiado Indefinidamente	23.08	8.12 177ª sessão Res. 197C(III) (39-6-1)	Pedido de reconsideração pelo CSNU	31.12 S/1170
Debate XI (1949) – Sessões 427º a 431º; 16 de Junho a 21 de Julho de 1949										
	-	-	Não remetido	-	13.09 443ª sessão	9/2/0 Não recomendado	19.09	22.11 252ª sessão Res. 296H(IV) (53-5-1)	Pedido de reconsideração pelo CSNU	01.12 S/1425

¹⁸² De acordo com a regra 59 das regras provisórias de funcionamento do CSNU, o órgão deve, a não ser que decida de outro modo, remeter o pedido ao Comité de Admissão de Novos Membros.

Debate XII (1950) – Sessão 503ª; 26 de Setembro de 1950 ¹⁸³										
-	-	-	-	Sem actuação	-	-	04.12 318ª sessão Res. 495(V) (46-5-2)	Pedido ao CSNU para que continue a considerar as candidaturas	11.12 S/1936	
Debate XIII (1951-1952) – Sessão 569ª e 573ª; 19 de Dezembro de 1951 ¹⁸⁴ e 6 de Fevereiro de 1952 ¹⁸⁵										
-	-	-	-	19.12 569ª sessão	Adiado Indefinidamente	-	Sem actuação	-	-	
-	-	-	-	06.02 573ª sessão	2/6/0 Não recomendado	-	-	-	-	
Debate XIV (1952) – Sessão 577ª, 590ª, 591ª e 594ª a 604ª; 18 de Junho a 19 de Setembro de 1952 ¹⁸⁶										

¹⁸³ A reconsideração da candidatura portuguesa foi feita em conjunto com outros treze países: Albânia, Áustria, Bulgária, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Mongólia, Nepal, República da Coreia, Roménia e Sri Lanka.

¹⁸⁴ A reconsideração dos países no debate anterior, solicitada pela AGNU através da resolução 495 (1950), foi incorporada na agenda do CSNU na 568ª sessão, de 18 de Dezembro de 1951. Contudo, não se alcançou qualquer solução, tendo-se adiado a questão indefinidamente após a 569ª sessão; só se voltando a debater o assunto na 573ª sessão, de 6 de Fevereiro de 1952.

¹⁸⁵ O debate da 573ª sessão ocorreu sob proposta de resolução soviética que recomendou a admissão simultânea de catorze países: Albânia, Áustria, Bulgária, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Líbia, Mongólia, Nepal, Portugal, Roménia e Sri Lanka.

¹⁸⁶ O debate da 597ª sessão ocorreu novamente sob proposta de resolução soviética.

	-	-	-	-	08.09 597ª sessão	2/5/4 Não recomendado	-	21.12 410ª sessão Res.620ªAH(VIII)	Estabelecimento de um Comité Especial para estudar a admissão	-
Debate XV (1955) – Sessão 701ª a 706ª, 708ª; 10 a 21 de Dezembro de 1955										
	-	-	-	-	14.12 705ª sessão	11/0/0 Recomendado ¹⁸⁷	14.12	14.12 555ª sessão Res.995(X) (aprovada unanimemente)	Admissão	-

Fonte: United Nations. *Repertoire of the Practice of the Security Council: 1946-1951;1952-1955*. Elaboração própria.

¹⁸⁷ Durante a 705ª sessão, o CSNU votou favoravelmente a admissão em bloco de dezasseis países: Albânia, Áustria, Bulgária, Camboja, Espanha, Finlândia, Hungria, Irlanda, Itália, Jordânia, Laos, Líbia, Nepal, Portugal, Roménia e Sri Lanka; com 8 votos favoráveis, nenhum voto negativo, e 3 abstenções. Posteriormente, os mesmos países foram objecto de voto individual, tendo-se alcançado o valor acima indicado para a recomendação de Portugal à AGNU.

ANEXO III: PARTICIPAÇÃO PORTUGUESA NO CONSELHO DE SEGURANÇA

Mandato	Secretário-Geral	Governo Constitucional	Primeiro-Ministro	Ministro Negócios Estrangeiros	Representante Permanente	Representante Permanente Adjunto
1979-1980	Kurt Waldheim	IV Gov. (1978-1979) V Gov. (1979-1980) VI Gov. (1980)	Mota Pinto Maria de Lurdes Pintassilgo Sá Carneiro	Freitas da Cruz Freitas da Cruz Freitas do Amaral	Futscher Pereira	Leonardo Mathias
1997-1998	Kofi Annan	XIII Gov. (1995-1999)	António Guterres	Jaime Gama	António Monteiro	Tadeu Soares
2011-2012	Ban Ki-moon	XVIII Gov. (2009-2011) XIX Gov. (2011-)	José Sócrates Passos Coelho	Freitas do Amaral/ Luís Amado Paulo Portas	Moraes Cabral	João Maria Cabral

Fonte: Página *web* do Governo de Portugal; Missão Permanente de Portugal junto das Nações Unidas. Elaboração própria.