

A CAMPANHA PORTUGUESA PARA O CONSELHO DE SEGURANÇA

João Gomes Cravinho

NOTA PRÉVIA

Ao longo deste último ano, e com menor intensidade durante um par de anos antes disso, dediquei uma parte importante do meu tempo de trabalho à campanha portuguesa para o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Pareceu-me pertinente publicar esta memória descritiva das várias etapas, argumentos, estratégias e métodos de trabalho, partilhando ao mesmo tempo uma curta análise dos resultados obtidos. Espero que este meu contributo tenha alguma utilidade para os investigadores que trabalham sobre política externa portuguesa, e em particular sobre a Organização das Nações Unidas (ONU), ou quiçá até para alguma outra campanha futura. Este é o ponto de vista de alguém directamente envolvido, o que desde logo exclui qualquer veiledade de isenção, mas procurei ser justo e tão exaustivo quanto possível. Quero, nesta nota prévia, deixar uma palavra de especial reconhecimento para o meu gabinete, por todo o apoio que me deu no âmbito do meu envolvimento na campanha, e quero destacar, em particular, o trabalho do Dr. Pedro Courela, que fez comigo muitas dezenas de milhares de quilómetros de viagens em demanda de amigos e de votos. Este texto é dedicado, naturalmente, a todos aqueles que contribuíram para esta extraordinária campanha.

A GÉNESE DA CANDIDATURA

A decisão de Portugal apresentar uma nova candidatura surgiu pouco tempo depois da nossa anterior presença no Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU). Várias razões terão estado seguramente presentes no espírito do ministro Jaime Gama e da equipa que o aconselhava, e também do primeiro-ministro António Guterres, cuja anuência a este projecto era essencial. Primeiro, a presença de Portugal no Conselho de Segurança, no biénio 1997-1998, tinha sido bem-sucedida. A diplomacia portuguesa mostrara a sua capacidade de trabalhar neste círculo dos «grandes», dando provas de profissionalismo e de competência nas questões de gestão global que não tocavam directamente em interesses nacionais – na liderança do Comité de Sanções sobre o Iraque, por exem-

plo – e com perspicácia e utilidade directa, quando surgiu uma questão que envolvia inevitavelmente Portugal, o conflito na Guiné-Bissau a partir de Junho de 1998. Portugal saiu prestigiado desse exercício, e teve uma extraordinária oportunidade de utilizar esse prestígio quase de imediato, quando o processo de Timor Leste registou desenvolvimentos inesperados, com a abertura de um processo negocial. Ao longo de vários meses, durante o ano de 1999, Portugal pôde utilizar os valiosos contactos estabelecidos no CSNU para ajudar a resolver aquele que era o seu problema internacional mais enquistado e difícil. Ou seja, ficou então muito claramente vincada a ideia de que as características da inserção de Portugal no sistema internacional aconselhavam a um envolvimento activo do nosso país na gestão das questões multilaterais, como forma de reforçar uma voz que, de outro modo, teria dificuldade em se fazer ouvir.

Segundo, a anterior experiência representava quase que um reconhecimento da maioria internacional da jovem democracia portuguesa. Com efeito, Portugal já tinha marcado presença anterior no CSNU, em 1979-1980, mas essa presença funcionara quase como uma simples recompensa pela normalização democrática do País. Entretanto, Portugal começara a participar em missões de paz com mandatos das Nações Unidas, já tinha presidido com sucesso às Comunidades Europeias em 1992, e no momento do anúncio da nova candidatura, em Janeiro de 2000, viviam-se os primeiros dias da segunda presidência portuguesa da União Europeia (UE). A actividade diplomática portuguesa tinha ganho intensidade, e a escolha do Professor Freitas do Amaral para presidir à 50.^a sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas representava a confirmação do prestígio português em Nova York. Também por esta via, a diplomacia portuguesa tinha aprendido que uma postura de activa participação nos principais debates internacionais era aquela que mais favorecia a defesa e promoção dos interesses nacionais.

Por fim, era também relevante o facto de, em Outubro de 1996, na votação para os dois lugares disponíveis para o Western European and Others Group (WEOG)¹, Portugal ter conseguido ser eleito, apesar de enfrentar dois candidatos de peso, a Suécia e a Austrália, com a dificuldade acrescida de haver um acordo de apoio mútuo entre essas duas candidaturas, que se traduzia não apenas numa troca de votos, mas em campanha efectiva pelo voto na dupla Suécia-Austrália². A eleição de Portugal, em detrimento da Austrália, reforçou a autoconfiança da diplomacia portuguesa, consolidando a convicção de que, em termos diplomáticos, Portugal podia efectivamente aspirar a um grau de influência bastante superior àquele que resultaria da computação tradicional dos chamados elementos de poder (a dimensão do PIB e das Forças Armadas, da população e do território, até mesmo a própria extensão da rede diplomática, entre outros).

Por estas várias razões, fazia sentido avançar com uma nova candidatura ao Conselho de Segurança. Mas a candidatura não era propriamente temerária. O momento da eleição distava mais de uma década e, nesse momento, não havia sinal de nenhum outro candidato para o biênio 2011-2012. Na ONU, há sempre vantagem em anunciar cedo uma candidatura. E além disso, uma candidatura fornecia-nos tema de conversa com

numerosos interlocutores, subsistindo no entanto muito tempo para uma eventual retirada com dignidade, no caso de se concluir que a candidatura era inconveniente. Assim foi, portanto, que a 5 de Janeiro de 2000 se anunciou que Portugal era novamente candidato a um lugar no Conselho de Segurança.

OS PRIMEIROS ANOS DA CANDIDATURA E O APARECIMENTO DE OUTROS CANDIDATOS

De início, o anúncio da candidatura portuguesa não passou de um exemplo de sinalética diplomática, para marcar publicamente posição, mas ainda sem grandes conseqüências no plano da actividade diplomática ou política portuguesas. Aliás, todo o esforço da política externa portuguesa, no primeiro semestre de 2000, seria absorvido pela presidência da UE.

No plano estritamente administrativo, e no âmbito das habituais barganhas diplomáticas, incluiu-se a candidatura ao Conselho de Segurança nas nossas propostas de troca de apoios. De facto, as candidaturas nacionais a posições de representação em instituições internacionais são, por hábito, objecto de um processo de troca de apoios.

O mérito individual do candidato tem alguma relevância, quer se trate de uma candidatura de uma personalidade com o seu currículo pessoal, ou de um país que assume determinadas posições relacionadas com a matéria em apreço. A apreciação do mérito individual do candidato tem maior peso nas matérias claramente polí-

DE INÍCIO, O ANÚNCIO DA CANDIDATURA PORTUGUESA NÃO PASSOU DE UM EXEMPLO DE SINALÉTICA DIPLOMÁTICA, PARA MARCAR PUBLICAMENTE POSIÇÃO, MAS AINDA SEM GRANDES CONSEQUÊNCIAS NO PLANO DA ACTIVIDADE DIPLOMÁTICA.

ticas do que nas matérias mais técnicas mas, em qualquer dos casos, existe sempre um registo de troca de apoios que tem grande influência na formulação de uma posição de voto, e existe com frequência uma formalização diplomática de trocas de apoios, particularmente no universo das Nações Unidas.

No caso do Conselho de Segurança, existem particularidades. Primeiro, o voto é secreto e é exercido pelo representante permanente em Nova York (ou alguém em quem ele delegue). Isto significa que uma troca de apoios equivale apenas a uma palavra dada, verbalmente ou por escrito, e não a uma garantia absoluta. A situação é naturalmente diferente no caso das votações em que o sentido de voto de cada país é público e conhecido. Segundo, o voto para o Conselho de Segurança é considerado o apoio eleitoral mais importante no âmbito das Nações Unidas, o que significa que uma troca para o CSNU é mais segura se tiver por base um apoio mútuo. Em muitos casos, o interlocutor não é candidato ao Conselho de Segurança num horizonte de razoabilidade³, o que significa que a troca tem de contemplar eleições para outros órgãos, e normalmente para mais do que um. E há também muitos casos, sobretudo de países mais pequenos e pobres, em que não se prevê nenhuma candidatura, não havendo assim bases para negociar uma reciprocidade de apoios.

A nossa candidatura algo madrugadora dava à abordagem diplomática, que nessa fase se desenvolvia apenas no enquadramento proporcionado por outros assuntos bilaterais, o mérito de ser o primeiro pedido de apoio para o biénio 2011-2012. Ou seja, a resposta que recebíamos comportava, frequentemente, uma tendência positiva, porque não havia então rivais para o lugar. Mas, ao mesmo tempo, os compromissos raramente eram definitivos, exactamente por causa da distância temporal, e também porque se sabia que iriam aparecer outros candidatos, provavelmente mais do que um, sendo portanto demasiado precoce para a manifestação de posições firmes. De qualquer maneira, a partir de 2006, deixou de haver candidaturas portuguesas para outros órgãos, de forma a não dispersar apoios no âmbito deste autêntico mercado de trocas de votos.

Ao contrário daquilo que se passa nos outros grupos, a tradição no WEOG aponta para a apresentação de mais candidatos do que lugares disponíveis, obrigando por isso a uma disputa eleitoral envolvendo todos os membros da Assembleia Geral. Embora haja alguns países que consideram que a disputa eleitoral é positiva, por obrigar os candidatos a exporem ideias e fazerem campanha tal como numa democracia, a maioria dos membros do grupo discorda e considera que seria positivo se o WEOG conseguisse, como acontece com outros grupos, promover um *clean slate* para as candidaturas, isto é, um número de candidaturas igual ao número de lugares em disputa. Contudo, a realidade mostra-nos que o grupo ocidental apresenta habitualmente três candidatos para os dois lugares que lhe são atribuídos no Conselho de Segurança.

Pouco mais de um ano após a declaração da candidatura portuguesa, o Canadá, que acabara de servir no Conselho de Segurança no biénio 1999-2000, declarou que também concorreria para o biénio 2011-2012. Para o Canadá, esta candidatura representava a continuidade da tradição de uma presença no Conselho de Segurança por cada década. Com efeito, o Canadá estivera no CSNU em 1948-1949, 1958-1959, 1967-1968, 1977-1978, 1989-1990 e 1999-2000, um total de seis presenças, tendo ganho sempre as eleições a que se apresentara⁴. E para além destas presenças regulares no Conselho de Segurança, o Canadá tinha uma longa e profunda tradição de compromisso com o sistema multilateral, contribuindo generosamente para a resolução dos desafios com que as Nações Unidas se confrontavam. Em 1957, por exemplo, o ministro dos Negócios Estrangeiros canadiano, Lester B. Pearson, recebeu o Prémio Nobel pelo seu trabalho na criação da missão das Nações Unidas para o Suez (UNEF), um contributo que pode ser considerado fundacional, em termos de missões de manutenção da paz. Em suma, a candidatura canadiana era natural e poderosa, bem ancorada na tradição histórica e na reputação internacionalista granjeada ao longo de toda a segunda metade do século XX.

Para Portugal, este desenvolvimento não representava uma ameaça imediata, desde que não aparecessem outros candidatos, mas, a nove anos de distância do acto eleitoral, havia amplas possibilidades de que isso viesse a acontecer. O desafio para a diplomacia portuguesa residia, portanto, em tentar transmitir a noção de que os dois lugares para

o biénio 2011-2012 tinham já dois fortes candidatos, desencorajando outros que pudessem eventualmente estar interessados, e sugerindo, desta maneira, que iria ser, finalmente, possível apresentar um *clean slate* em nome do WEOG. Assim, Portugal apressou-se a reconhecer a candidatura canadiana e a propor a troca de votos entre ambas as candidaturas, o que foi aceite, e neste processo de diálogo os dois países comprometeram-se a não fazer campanha negativa um contra o outro. Nesse sentido, consolidava-se a ideia de que nenhuma das candidaturas era controversa ou contestada, algo que ajudaria em alguma medida a inibir o aparecimento de outras eventuais candidaturas rivais. Mas, para além disso, pouco havia a fazer a não ser cruzar os dedos e esperar que não aparecessem outros candidatos. Quanto mais tempo passasse melhor, porque o eleitorado em causa não aprecia candidaturas muito tardias, mas havia ainda muito tempo pela frente.

Durante mais de cinco anos, as duas candidaturas mantiveram o *clean slate*, aumentando paulatinamente a esperança de que assim se continuaria até à data da eleição. Aliás, o facto de aparecerem diversas candidaturas no WEOG para biénios posteriores reforçava a possibilidade de haver apenas dois candidatos para os dois lugares disponíveis naquele biénio, e quando teve início a 61.^a Assembleia Geral, no Outono de 2006, começava a parecer bastante provável que Portugal e Canadá concorreriam sozinhos. Foi assim com considerável surpresa que se recebeu a notícia da candidatura da Alemanha, em Novembro de 2006, quase sete anos depois do anúncio da candidatura portuguesa, e mais de cinco anos após a canadiana. A Alemanha acabava de servir no Conselho, no biénio 2003-2004, e, juntamente com a Índia, o Brasil e o Japão, fazia parte de um quarteto de países que pretendiam ser membros permanentes do Conselho de Segurança, o G4. Durante o ano de 2005, houve alguma expectativa quanto à possibilidade de se colocar em marcha um processo de reforma do Conselho de Segurança que resultasse num aumento do número de membros permanentes e não permanentes, mas, pelo final do ano, já se percebia que não havia condições para avançar no formato pretendido pelo G4. Ao mesmo tempo, desenvolvia-se na UE um debate sobre o aprofundamento da integração europeia, com conseqüências importantes em matéria de política externa, um processo que viria a encontrar a luz do dia no Tratado de Lisboa. Este processo implica alterações na gestão da política externa de todos os estados-membros da UE, mas para a Alemanha em particular, enquanto candidata a membro permanente do CSNU, colocava-se a questão de gerir, por um lado, a sua crescente afirmação no palco internacional com o desenvolvimento de uma abordagem europeia mais integrada, e, por outro, a percepção por parte de muitos estados-membros da ONU de que havia uma sobrecarga de presença dos países europeus no Conselho de Segurança.

FOI COM CONSIDERÁVEL SURPRESA QUE SE RECEBEU A NOTÍCIA DA CANDIDATURA DA ALEMANHA, EM NOVEMBRO DE 2006, QUASE SETE ANOS DEPOIS DO ANÚNCIO DA CANDIDATURA PORTUGUESA.

Com toda a probabilidade, a decisão alemã terá resultado de uma reflexão sobre estas duas dinâmicas, a da ONU e a da UE. Tratou-se de uma decisão controversa em Berlim, que suscitou opiniões divergentes entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros e a chancelaria, acabando por vencer as teses defendidas na chancelaria. Do lado do AA, o ministério alemão, existia a percepção de que a candidatura era muito tardia, e que incorria forçosamente em alguns custos, por romper o *clean slate*. Havia também consciência de que a anterior presença no CSNU, ainda muito recentemente, não favorecia a votação na Alemanha, atendendo aos critérios de rotatividade. Mas, sobretudo, entendia-se que a atitude não podia ser vista por Portugal e pelo Canadá como um gesto amistoso. Para estes dois países, as respectivas candidaturas tinham-se tornado de repente muito mais complicadas, e muito provavelmente uma delas acabaria por ser eliminada no processo eleitoral.

O certo é que, em Berlim, venceram os argumentos favoráveis à apresentação de uma candidatura. No caso de ser eleita, a Alemanha destacaria-se de outros países influentes no sistema internacional – como o Canadá –, que tinham uma tradição de presença regular no CSNU, e demonstrava a sua capacidade de voltar a marcar presença, apenas seis anos depois de deixar o Conselho. No fundo, o objectivo era mostrar que a Alemanha tinha uma projecção internacional que a colocava num patamar de influência diferente de outros países (nomeadamente, os que se reuniam no grupo *Uniting for Consensus*, o que no caso do WEOG implicava o Canadá, a Itália, a Espanha e os Países Baixos, e no caso dos outros grupos regionais, incluía, entre outros, a Argentina, o México, a Coreia do Sul e o Paquistão). Naquele momento, a chanceler Merkel e os seus conselheiros consideravam importante afirmar muito claramente as pretensões internacionais da Alemanha. Não havia muitas dúvidas, nem em

O JOGO MUDOU INTEIRAMENTE DE FIGURA COM A DECISÃO ALEMÃ. PARA A MAIORIA DOS ANALISTAS, A CANDIDATURA DA ALEMANHA ERA DE LONGE A MAIS FORTE E A CANDIDATURA CANADIANA TINHA MAIS POSSIBILIDADES DO QUE A PORTUGUESA.

Berlim nem em Nova York, de que aquela candidatura seria vitoriosa. Efectivamente, a Alemanha dispõe de enormes vantagens quanto aos seus instrumentos de política externa. Possui uma rede diplomática muito extensa⁵, tem relacionamentos económicos significativos com muitos países em todos os continentes, é o segundo maior contribuinte mundial em termos de ajuda pública

para o desenvolvimento, e é um dos principais financiadores das actividades das Nações Unidas. É, igualmente, um país decisivo na UE, o que faz dela um interlocutor privilegiado para todos aqueles que têm assuntos a negociar com Bruxelas, seja no âmbito do alargamento ou do relacionamento da UE com outros continentes.

Resumindo, o jogo mudou inteiramente de figura com a decisão alemã. Para a maioria dos analistas internacionais, a candidatura da Alemanha era de longe a mais forte, e, de modo geral, os jornalistas e observadores internacionais que se dedicam à matéria consideravam que a candidatura canadiana tinha mais possibilidades do que a portuguesa.

Aliás, há fortes indícios de que era também esta a impressão dominante em Otava e em Berlim, tanto no momento do anúncio da candidatura alemã, como durante todo o período até à recta final da campanha. Em Lisboa, houve preocupação, mas havia também consciência de que tínhamos uma rede de relacionamentos e de cumplicidades que nos davam algum conforto. Sabíamos que o objectivo seria difícil, mas também que não estávamos derrotados à partida. A nova realidade exigiria uma reflexão, no devido momento. Porém, no imediato, toda a diplomacia portuguesa estava concentrada na preparação da presidência da UE no segundo semestre de 2007. Com a reflexão adiada, começaram a ganhar forma os principais argumentos da candidatura portuguesa.

TEMÁTICAS E ARGUMENTOS DA CAMPANHA PORTUGUESA

O processo de formação do voto é diferente para cada país, e se em alguns casos se trata de uma decisão simples, em função de um só assunto, em muitos outros casos entra em jogo um complexo conjunto de factores. Existem, por exemplo, várias temáticas que são autênticas pedras-de-toque para a formação de alguns votos, como é o caso do processo de paz no Médio Oriente, a adopção ou não de sanções em relação a determinados países, ou a existência de tensões binárias (Azerbaijão-Arménia, as duas Coreias, etc.). Em certos casos, um voto pode ser decidido exclusivamente em função da posição dos candidatos relativamente a estas questões, em outros casos, essa posição fará parte de um cálculo mais complexo. O que se definiu a esse respeito foi que Portugal não alteraria as suas posições de princípio em função de tentações eleitorais. Por importante que fosse a contenda, uma vitória valeria apenas um biénio no Conselho de Segurança, enquanto que a consistência e a coerência da nossa política externa representam valores fundamentais de longo prazo. Além do mais, havia a convicção de que a nossa política externa era geralmente vista como equilibrada, com capacidade de interlocução e de diálogo, tanto assim que, em diversos casos de conflitualidade ou tensão internacional, foi-nos possível obter a confiança e o voto de ambas as partes. Decidiu-se que a campanha deveria envolver um diálogo mais aprofundado com países por todo o mundo, com o intuito de compreender melhor as dinâmicas que animam cada Estado no seu relacionamento internacional, e em particular na sua participação na vida da ONU. O objectivo era triplo: construir uma relação de confiança e demonstrar que Portugal é um país que escuta, antes de tomar decisões; dar a conhecer as posições portuguesas, em alguns casos explicando *nuances* significativas face às posições europeias; e, também, preparar o terreno para o eventual exercício de responsabilidades no CSNU.

Para países mais pequenos, com menor ambição e capacidade de influência no sistema internacional, a disputa eleitoral entre membros do WEOG pode ser uma oportunidade para a obtenção de benefícios bilaterais, particularmente através da ajuda pública ao desenvolvimento (APD). Nesse domínio, sabíamos que não havia qualquer possibilidade de concorrermos com os nossos rivais. A Alemanha é o segundo maior doador mundial e contribui para o desenvolvimento de numerosos países, tendo alguma facilidade em

financiar projectos que podem fazer uma grande diferença para países com uma população de uma ou duas centenas de milhares de habitantes. O Canadá, não estando na mesma escala que a Alemanha, tem uma APD que é oito vezes superior à nossa⁴. Manifestamente, este era um domínio em que partíamos em desvantagem. Importava-nos, pois, sublinhar que os votos não devem ser «vendidos» desse modo, e sugerir que os nossos argumentos quanto àquilo que nos propúnhamos fazer no Conselho de Segurança podiam ser interessantes, independentemente das propostas de novos projectos de cooperação feitas pelos nossos rivais.

Portugal tinha o mesmo tipo de desvantagem no que diz respeito a relações económicas. A existência de fortes laços económicos pode ser um factor relevante na formação do voto, e, no nosso caso, são relativamente poucos os países com quem temos um relacionamento económico forte, ao contrário do que acontecia com os nossos concorrentes. Aqui também, nos diálogos que mantínhamos, havia que relativizar o valor eleitoral desses laços, ao mesmo tempo que se procuravam oportunidades de reforçar o relacionamento económico entre Portugal e outros países. (Aliás, resultou desta campanha a identificação de um conjunto alargado de oportunidades e interesses empresariais, ao qual importa agora dar seguimento.)

Quanto às trocas de compromissos eleitorais, e com todas as reservas que é preciso ter e que já foram referidas acima, o certo é que, em finais de 2006, aquando da apresentação da candidatura alemã, tanto Portugal como o Canadá dispunham já de um acervo significativo, acumulado nos vários anos que antecederam a entrada em cena da Alemanha. Para alguns países, o novo contexto levou à redefinição de compromissos anteriormente assumidos, mas ficou mesmo assim um importante lastro favorável a Portugal e ao Canadá.

Se eram estas as condições de base da candidatura portuguesa, com alguns argumentos fortes e outras tantas vulnerabilidades, o certo é que, a partir daqui, seria decisivo o desenvolvimento de um argumentário geral e uma metodologia rigorosa de contactos exaustivos com os estados-membros das Nações Unidas. O argumentário, cujos principais elementos explicarei de seguida,

O ARGUMENTÁRIO REPRESENTA O CRUZAMENTO ENTRE OS PRINCÍPIOS E INTERESSES NACIONAIS, E O CONJUNTO DE TEMAS QUE PODERIAM SER ELEITORALMENTE ATRAENTES, E FUNCIONOU COMO UMA ESPÉCIE DE MANIFESTO ELEITORAL.

representa o cruzamento entre os princípios e interesses nacionais, e o conjunto de temas que poderiam ser eleitoralmente atraentes, e funcionou como uma espécie de manifesto eleitoral. Em nenhum caso houve linhas de argumentação que repre-

sentassem desvios em relação a posições anteriormente defendidas pela diplomacia portuguesa, mas surgiram em algumas instâncias questões novas, que não se relacionavam directamente com interesses portugueses, mas que se identificavam como sendo contributos interessantes, de que Portugal poderia ser intérprete, a partir do CSNU, em prol do bom funcionamento do sistema internacional.

Portugal concorria contra dois dos países membros do G7 (mais tarde G8, com a entrada da Rússia), e que, por inerência, são também membros do G20, que por sua vez emergiu da grande crise financeira e económica de 2008-2009 e funciona, para muitas matérias, como um autêntico directório internacional. Se esta realidade era vista pela generalidade dos observadores como exemplificativa da pujança das outras duas candidaturas – e da relativa fragilidade da candidatura portuguesa –, cedo foi entendida por Portugal como uma fileira interessante a explorar. Com efeito, a esmagadora maioria de países não estão representados no G20: tal como Portugal, fazem parte do «G172».

Tratando-se de uma eleição para um órgão das Nações Unidas, o argumento português ia ao encontro da importância de se manter a relevância e centralidade das Nações Unidas num contexto de cristalização de novas formas de gestão da governação global, de que é exemplo a consolidação do G20. Por altura da segunda Cimeira G20, em Março de 2009, o primeiro-ministro Sócrates escreveu ao Presidente Obama (enquanto anfitrião dessa cimeira) sublinhando a importância de se criarem mecanismos de consulta e de inclusividade, através de organizações regionais e outras instituições internacionais. Cartas semelhantes foram enviadas pelo ministro Luís Amado a um conjunto de outros interlocutores internacionais, e esta postura portuguesa foi divulgada em Nova York. Para a cimeira do G20 que se seguiu, em Londres, Sócrates voltou a escrever ao anfitrião, Gordon Brown, sublinhando a importância da representação da África no G20. Em 2010, deu-se a coincidência de ser o Canadá a presidir ao G20, o que era evidentemente entendido pela diplomacia canadiana como uma forma de demonstrar a influência do seu país. Mas, para Portugal, era também uma oportunidade de reforçar a nossa linha de argumentação sobre a falta de representatividade do G20. Na linha das cartas anteriores, Sócrates escreveu ao primeiro-ministro Harper, apelando à atenção do G20 para as questões africanas, para a relação entre o combate às alterações climáticas e a promoção do desenvolvimento, e para a necessidade de se caminhar no sentido de uma regulação financeira internacional mais transparente, equitativa e previsível.

Em termos pragmáticos, esta postura serviu de exemplo concreto da disponibilidade de Portugal para dar voz às preocupações de muitos daqueles que não se sentam à volta da mesa do G20. Em numerosas conversas no âmbito da campanha, foi sublinhada – frequentemente, de forma espontânea pelos nossos interlocutores – a inconveniência de se elegerem simultaneamente dois membros G20 para o Conselho de Segurança. Na prática, a qualidade de membro do «G172», que os outros dois candidatos não podiam invocar, acabou por ser de grande utilidade para a candidatura portuguesa. Confrontados com a questão de saber qual dos três candidatos poderia mais fielmente compreender e transmitir as suas preocupações sobre o funcionamento do sistema internacional, muitos países olhavam com simpatia para Portugal. Assim, o que à primeira vista podia parecer uma fragilidade, funcionou afinal como um importante trunfo.

ROTATIVIDADE

O sentimento de marginalização de muitos pequenos estados em relação às grandes questões do sistema internacional foi percebido pela diplomacia portuguesa – em particular, pela missão em Nova York – como tratando-se de um tema que nos era potencialmente favorável. Um dos argumentos relacionados com esta temática dizia respeito à necessidade de zelar pela rotatividade nos postos eleitos, como forma de assegurar a plena e equitativa participação de todos os estados-membros. Em cada grupo regional existem dinâmicas próprias, mas em todos eles é perceptível a ideia de que o princípio da igualdade soberana dos estados não se reflecte na participação no CSNU. Ora, Portugal concorria a um terceiro mandato, enquanto o Canadá se candidatava a um sétimo mandato e a Alemanha a um quinto mandato (sexto, se incluirmos a presença da RDA por uma vez), sendo que as duas Alemanhas apenas entraram nas Nações Unidas em 1973. Acresce que tanto a Alemanha como o Canadá faziam referência pública ao seu interesse numa presença frequente no CSNU, como já se viu, e ambos os países haviam servido no CSNU mais recentemente do que Portugal. Do ponto de vista da promoção da rotatividade, um princípio importante para muitos estados-membros, Portugal era claramente o país com os melhores argumentos.

REPRESENTATIVIDADE

Sendo, sem dúvida, o local onde se tomam as decisões mais difíceis e significativas de todo o sistema da ONU, o CSNU é também um local pouco acessível para quem não seja membro permanente ou temporário. Os membros permanentes gozam o privilégio, outorgado há mais de seis décadas, de terem assento no centro das decisões em permanência. Aos membros temporários é facultada a cortesia de poderem partilhar e testemunhar uma parte dessa responsabilidade, por um par de anos⁷. Ora, nestas circunstâncias, é evidente que há todo o interesse em promover uma maior circulação de informações e transmissão de ideias entre o Conselho e a Assembleia Geral, e quem melhor se posiciona para desempenhar esta tarefa são os membros eleitos, que se submetem regularmente ao escrutínio eleitoral dos seus pares. Contudo, é frequentemente criticada, em Nova York, a tendência de países para «desaparecerem» da Assembleia Geral, uma vez eleitos. Isto é, a intensidade de reuniões no âmbito do CSNU leva a que, em muitos casos, os recursos diplomáticos dos membros temporários sejam quase integralmente absorvidos por esse trabalho, o que os impede assim de participar activamente em outras matérias. Por conseguinte, tende a haver uma redução dos contactos entre os membros eleitos e os representantes de outros países, o que não concorre para a boa circulação de informação, ou para o exercício de uma função de real representatividade por parte dos eleitos.

A missão em Nova York identificou, certamente, este problema como sendo de potencial interesse eleitoral, além de corresponder a um interesse genérico português.

Com efeito, já em 1997-1998 Portugal tinha procurado melhorar a transparência e a circulação de informação, porque o nosso interesse é melhor servido por um sistema internacional inclusivo, sem que isso se sobreponha à eficácia. Afinal de contas, os momentos de participação no CSNU são muito excepcionais na política externa portuguesa, mal seria se os tomássemos como norma.

Em resposta a esta questão, o embaixador Moraes Cabral elaborou uma agenda de consultas regulares com diferentes agrupamentos de estados, para que a participação portuguesa no CSNU pudesse ser um factor de intensificação do relacionamento entre o CSNU e esses estados. Com uma periodicidade mensal indicativa, a ideia era fazer que estas reuniões funcionassem como um *briefing* sobre as actividades e os debates no Conselho, e para uma troca de informações e ideias sobre os temas que previsivelmente estariam sobre a mesa, nos tempos mais próximos. Sendo uma proposta obviamente benéfica para os participantes nas reuniões, também apresentava vantagens do lado português, pois permitiria manter um certo grau de proximidade com as preocupações dos membros do colectivo. Este conhecimento reforçaria a nossa capacidade de intervenção no Conselho. Tratava-se, evidentemente, de uma proposta que iria consumir uma parte importante do tempo diplomático disponível, mas era ao mesmo tempo uma forma clara e interessante de sublinharmos um importante ponto da nossa campanha: Portugal propunha-se ser eleito para o CSNU, não para promover os seus interesses mais particulares ou imediatos – não temos sequer a escala ou a força de instrumentos para o fazer –, mas antes para contribuir para o bom funcionamento do sistema internacional. Nessa matéria também, a nossa candidatura distinguia-se das demais, de uma forma que era atractiva para muitos dos nossos interlocutores.

A REFORMA DO CSNU

A questão da reforma do Conselho de Segurança não estava, nem está, na agenda internacional imediata, mas há um consenso muito alargado quanto à natureza anacrónica da actual configuração. Mas, apesar de não ser uma questão da actualidade, é possível que, no horizonte de dois anos, venham a surgir movimentações no sentido de uma reforma, e, nesse sentido, era importante que um país candidato a membro temporário do CSNU tivesse um ponto de vista definido sobre uma eventual reforma. Aliás, em muitos diálogos bilaterais, esta temática aparecia de uma forma ou de outra. Não se tratando de uma trave mestra da nossa campanha, havia um par de pontos que faziam parte do nosso discurso habitual.

Existia, do nosso lado, um reconhecimento implícito (e ocasionalmente, explícito) de que o impulso reformista de 2005 havia falhado, tendo soçobrado portanto o movimento G4 que Portugal apoiara na altura, e que, recorde-se, propunha a atribuição do estatuto de membros permanentes sem direito a veto ao Brasil, à Índia, à Alemanha e ao Japão, bem como a dois representantes do continente africano. Retirando aquilo que, na

perspectiva portuguesa, constituía o essencial dessa tentativa de reforma, o discurso nacional passou a referir, apenas, que não se justificava um formato do CSNU que não contasse com o Brasil e a Índia entre os seus membros permanentes, e que não reforçasse a presença da África. O discurso nacional, mais uma vez, não tinha sido talhado para fins eleitorais, correspondendo antes àquilo que nos parece mais desejável e razoável em abstracto, mas a dinâmica da nossa campanha beneficiou, ao pôr de parte os elementos mais polémicos e problemáticos do movimento G4.

A QUESTÃO EUROPEIA

Isto leva-nos a uma das questões mais frequentemente invocadas, e que constituía uma linha constante de argumentação por parte do Canadá: o sentimento predominante na AGNU de que a Europa está sobre-representada nos órgãos das Nações Unidas, e em particular no CSNU. Este sentimento está evidentemente radicado na presença de dois países europeus como membros permanentes, mas tem como corolário a ideia de que, em caso de escolha, pode fazer sentido optar-se pelo não reforço da presença europeia, através do voto nos candidatos não europeus do WEOG.

Quanto a este tema, a posição portuguesa tinha de ser defensiva. Não era um tema da nossa escolha, mas era um tema inevitável, e reflectia um elemento de vulnerabilidade

O DISCURSO NACIONAL PASSOU A REFERIR, APENAS, QUE NÃO SE JUSTIFICAVA UM FORMATO DO CSNU QUE NÃO CONTASSE COM O BRASIL E A ÍNDIA ENTRE OS SEUS MEMBROS PERMANENTES, E QUE NÃO REFORÇASSE A PRESENÇA DA ÁFRICA.

para as nossas pretensões. O primeiro factor a sublinhar consistia no facto de a nossa candidatura ser portuguesa e não europeia, não reflectindo portanto qualquer impulso de Bruxelas. Aliás, isto era perfeitamente fácil de demonstrar, atendendo ao avanço tardio da Alemanha, que

quebrara o *clean slate* e prejudicara a posição portuguesa⁸. Segundo, havia que explicar claramente que a política externa portuguesa era concebida em Lisboa, e não em Bruxelas. Sem enjeitar o tratado que tem o nome da nossa capital, e para o qual a diplomacia portuguesa tanto contribuíra, foi sistematicamente sublinhado que as características específicas de Portugal não eram replicáveis por qualquer outro país europeu, e que davam ao nosso país posições muito próprias, independentemente das posições comuns sobre diversas matérias. Acima de tudo, foi necessário recordar que a UE contém dentro de si uma gama alargada de *nuances* em matérias internacionais, quando não mesmo divergências profundas em relação a alguns assuntos. No âmbito da campanha, sublinhámos que, para Portugal, o ponto de partida para a formulação de uma posição sobre qualquer matéria teria por base um diálogo bilateral com os países que melhor conheciam o assunto em questão.

Finalmente, fazendo a ligação a um terreno que já nos era bem mais favorável, a nossa resposta à questão da sobre-representação europeia passava sempre por uma pergunta sobre se não seria mais nocivo para o sistema internacional que o CSNU tivesse a pre-

sença de mais dois membros do G8 e G20. A conjugação destes argumentos, associados à especificidade da política externa portuguesa e à nossa natureza «G172», acabou por reduzir muito significativamente, ou mesmo neutralizar, o impacto dos argumentos canadianos.

Curiosamente, surgiu a determinada altura uma ideia quanto a uma eventual partilha de mandato com a Alemanha, algo que seria inédito⁹. Esta ideia tinha um raciocínio assumido publicamente – tratar-se-ia de uma espécie de encarnação do «espírito» do Tratado de Lisboa – e um raciocínio oculto – o receio de perdermos a votação. Em qualquer dos casos, a fundamentação era débil. No que toca à política externa europeia, o Tratado de Lisboa cristaliza determinados avanços, mas estabelece também os limites admissíveis. Nomeadamente, ficou assente que, para os estados da UE que tenham assento no CSNU, o Tratado de Lisboa não põe em causa as responsabilidades que resultam da Carta das Nações Unidas, o que é uma forma de dizer que os lugares permanentes da França e do Reino Unido não podem ser contestados¹⁰. Além disso, o tratado estabelece especificamente que cabe ao alto-comissário representar a União em matéria de política externa, o que é evidentemente incompatível com a ideia de ser um ou outro, ou vários estados a desempenharem esta tarefa em Nova York, numa base *ad hoc* e voluntarista. A ideia da partilha podia parecer, à primeira vista, uma proposta simpática numa perspectiva europeísta, mas dificilmente se pode escapar à conclusão de que não tinha fundamentação sólida. Quanto à questão da possível derrota eleitoral, é evidente que se tratava de um risco. Mas o risco era reduzido, nomeadamente, porque a base eleitoral já era suficientemente sólida para afastar qualquer possibilidade de uma derrota humilhante. É possível que os defensores desta ideia não tivessem um conhecimento detalhado da dinâmica da campanha portuguesa no terreno. De qualquer maneira, perder contra dois pesos-pesados do sistema internacional nunca seria uma desonra para Portugal. Em outros momentos, países tão influentes como a Suécia ou a Austrália haviam perdido votações para o CSNU, não deixando por isso de ser amplamente respeitados. Felizmente, e com naturalidade, esta ideia não teve ganho de causa.

De resto, conforme se pode ver adiante na análise dos resultados, o facto de Portugal pertencer à UE não nos beneficiou, sequer, com uma base eleitoral relevante: o WEOG foi aquele em que obtivemos a pior proporção de votos.

UM PAÍS CONSTRUTOR DE PONTES

Todos os argumentos da campanha portuguesa – e presume-se que dos nossos adversários também – concorriam no sentido de diferenciar o nosso país, e de sublinhar aquilo que podíamos oferecer de específico. No nosso caso, não seria seguramente apoio material, terreno onde não podíamos concorrer com os nossos rivais, nem benefícios em termos de negócios, pela mesma razão. Antes, a especificidade da nossa campanha assentava na ideia de que Portugal é um país cujo interesse fundamental

reside em apoiar o bom funcionamento do sistema internacional, matéria em que já possui alguma experiência e capacidade para oferecer contributos significativos.

A nossa qualidade de país de dimensão média, em termos das Nações Unidas, permitia-nos falar com representantes de países pequenos e médios sobre a especial importância que tinha, para nós, um sistema internacional funcional e eficaz, baseado em regras e em princípios. Para muitos países que não estão inseridos em alianças ou organizações regionais sólidas, como é o nosso caso, esta é a sua principal linha de defesa, e o discurso português quanto à necessidade de contribuir para um sistema eficaz, justo e previsível, encontrava receptividade. O segundo elemento deste discurso residia no argumento de que tínhamos características específicas que nos ajudavam a desempenhar esse papel.

É extraordinária a actualidade que as grandes navegações dos séculos XV e XVI ainda têm na imagem de Portugal no mundo. No nosso diálogo com outros países, particularmente países com quem as relações de outra natureza eram escassas, tirávamos partido dessa imagem, sublinhando como, na condição de pioneiros da «primeira globalização», tínhamos aprendido a respeitar e a compreender a diversidade do mundo. Era esta base, de natureza histórica, mas profundamente embrenhada na nossa forma de estar na vida internacional, que nos permitia estabelecer pontos de entendimento com povos e países de todos os continentes. Não somos dogmáticos, preferindo ouvir a sentenciar, e sabemos que o mundo é quase sempre demasiado complexo para ser reduzido a um chavão ou palavra de ordem. Por outras palavras, mesmo que em situações de divergência – e as divergências inevitavelmente acontecem –, a postura portuguesa em Nova York caracterizou-se sempre por não querer queimar pontes ou impossibilitar o diálogo em algum momento futuro. Esta forma de estar, que é antiga e não inventada deliberadamente para a campanha, representava um trunfo importante. Nunca divergimos do princípio de que não fazíamos campanha negativa (algo que em si mesmo foi muito apreciado no seio das

O FACTO DE A PRESIDÊNCIA PORTUGUESA DA UE TER CORRIDO BEM FUNCIONOU COMO UM BOM CARTÃO-DE-VISITA, COM REFERÊNCIAS AO TRATADO DE LISBOA, E, SOBRETUDO, À CIMEIRA UE-ÁFRICA.

Nações Unidas), mas ao sublinharmos este ponto, permitíamos que os interlocutores tirassem as suas próprias conclusões na comparação com os nossos adversários.

Mas era também importante transmitir a noção de que Portugal não se limitava a ser um país simpático, disponível para o diálogo e aberto ao mundo.

Era também essencial promover a ideia de que esta simpatia se podia traduzir em resultados concretos, que por sua vez contribuíam para o bom funcionamento do sistema internacional. Para isso serviram diversos exemplos recentes de algum sucesso para a diplomacia portuguesa. Em particular, o facto de a presidência portuguesa da UE ter corrido bem funcionou como um bom cartão-de-visita, com referências ao Tratado de Lisboa, e, sobretudo, à Cimeira UE-África. Para os países africanos, esta última cimeira deixou uma recordação especialmente grata, devido à forma como

correu, e devido ao simples facto de ter acontecido; foi por diversas vezes referida a ideia (que não nos teria ficado bem sugerir, mas que não enjeitávamos) de que nenhum outro país europeu teria conseguido navegar as difíceis águas diplomáticas que levaram à cimeira. Ora, para nós, este tipo de comentário funcionava como testemunho da nossa vocação para a construção de pontes, e para a criação de consensos difíceis. Tipicamente, aproveitávamos este momento de raciocínio para fazer referência ao papel de Jorge Sampaio como alto-representante das Nações Unidas para a Aliança das Civilizações, também exemplificativo da importância que Portugal atribui à redução de tensões internacionais através do diálogo.

Resumindo, uma parte importante do processo da nossa campanha tinha a ver com esta narrativa, esta imagem de um país cosmopolita, tolerante e dialogante, seguro da sua condição de país europeu, mas ciente também da riqueza cultural que lhe advinha de contactos antigos e profundos com todos os outros continentes. A conquista de simpatias era naturalmente o objectivo, mas havia consciência de que, por si só, a simpatia é insuficiente para garantir votos; havia que convencer os interlocutores da capacidade de transformar a simpatia em resultados diplomáticos eficazes e úteis.

PÚBLICOS E PLANOS DE ARGUMENTAÇÃO

A campanha para o CSNU decorreu ao longo de vários anos, com interlocutores de todos os níveis, desde chefes de Estado a funcionários de segunda linha das missões em Nova York. Como é evidente, a abordagem não podia ser igual para todos, havia que talhar e atalhar, procurando em cada caso os argumentos que podiam ser mais relevantes ou interessantes, em cada momento. Além disso, houve também a preocupação de procurar compreender, para cada país, quem eram as pessoas decisivas para a formação do voto, concentrando, sempre que possível, os nossos esforços nesses pontos.

Os nossos argumentos relacionados com o funcionamento do CSNU, o compromisso de realização de consultas regulares ou a preocupação com a transparência dos métodos de trabalho tinham, naturalmente, muito maior eficácia junto dos representantes permanentes em Nova York. No diálogo que tinha lugar no plano político, entravam em consideração questões de natureza geopolítica, equilíbrios regionais e locais, e, em muitos casos, também havia lugar a uma troca de impressões sobre o papel do CSNU e da ONU na governação global, face ao surgimento do G20 e de outros processos. Aquilo que procurávamos transmitir sobre as características e qualidades especificamente portuguesas era sempre útil, qualquer que fosse o nível do diálogo.

ADAPTAÇÕES REGIONAIS

Diferentes grupos regionais têm, naturalmente, perspectivas e preocupações diversas, e, no âmbito das nossas discussões – que procurávamos que fossem sempre biunívocas –, havia naturalmente o cuidado de dar atenção aos assuntos que, para os nossos

interlocutores, eram de importância primordial. Convém, também, ter presente que, apesar do exercício do voto ser um acto solitário, criam-se por vezes dinâmicas de grupo muito importantes, e do nosso lado olhávamos para essas dinâmicas como uma das chaves para atrair os votos de países com quem o diálogo era distante ou difícil. Assim, para além dos temas genéricos e constantes já aqui referidos, surgiram diversas temáticas de interesse apenas para determinados grupos de estados. É importante registar essas variações regionais, até porque a forma com que cuidamos de corresponder e dar sequência à nossa campanha reflectir-se-á na apreciação que é feita da nossa passagem pelo CSNU e, por conseguinte, na aferição da nossa fiabilidade enquanto parceiros. Vale a pena fazer uma breve referência aos diálogos mantidos com os países do Pacífico, Caraíbas, África, Liga Árabe e Organização da Conferência Islâmica.

Os estados insulares do Pacífico são demasiado pequenos e marginais no sistema internacional para terem posições fortes sobre as grandes dinâmicas geopolíticas. Com o grupo do Pacífico, os dois principais pontos de conversa eram as alterações climáticas e as questões relacionadas com o mar. Com efeito, as alterações climáticas representam para alguns desses países, como Kiribati ou Nauru, autênticos desafios existenciais. Se continuar a registar-se uma subida do nível do mar, numerosas ilhas ficarão submersas, fazendo deste assunto uma questão de centralidade dramática. O processo de discussão, na senda da ideia de procurar melhorar o funcionamento do sistema internacional e a correspondência entre os assuntos tratados no CSNU e os perigos reais com que os estados se confrontam, levou a que assumíssemos o compromisso de explorar formas de colocar este assunto na mesa do Conselho de Segurança. Evidentemente que não se trata aqui de propor que as negociações internacionais sobre o clima passem a correr pelo CSNU, mas antes de levar o CSNU a debruçar-se sobre aspectos especificamente relacionados com segurança. A questão das alterações climáticas não tem estado de todo presente na agenda do CSNU, à excepção de um único debate organizado pelo Reino Unido sobre o assunto.

O outro ponto interessante para o Pacífico dizia respeito ao mar, e às possibilidades de colaboração técnica e política em assuntos relacionados com a extensão da plataforma continental. Aqui, não se trata de uma matéria directamente relacionada com o CSNU, mas antes de um assunto que é de grande interesse mútuo e, mais uma vez, matéria em que a posição portuguesa se diferencia da concorrência, de uma maneira muito apreciada por este conjunto de países. Por fim, toda a argumentação portuguesa sobre a necessidade de um sistema internacional inclusivo, e as referências à nossa dimensão de país médio e à nossa abertura e disponibilidade para o diálogo, concorreram para a criação de um relacionamento muito favorável com os países do Pacífico. Cabe aqui uma referência à importância do diálogo através do agrupamento PSIS (Pacific Small Island States), cuja presidente, a representante permanente do Nauru, concluiu que a nossa candidatura era a que abria perspectivas mais interessantes para o Pacífico, favorecendo por conseguinte as nossas acções de campanha.

Nas Caraíbas, a questão das alterações climáticas era também fundamental, à semelhança de outras «ameaças não tradicionais», como o narcotráfico e o tráfico de armas. Naquela região, as alterações climáticas manifestam-se, sobretudo, através de fenómenos meteorológicos mais acentuados e violentos, com consequências graves em termos de segurança humana. A ideia de encontrar uma forma de tratar estes temas no CSNU representava uma prioridade para as Caraíbas. Quanto às ameaças não tradicionais, foi possível partilhar com os países caribenhos a nossa experiência na África Ocidental, fruto da atenção que temos dedicado à Guiné-Bissau, permitindo concluir que há uma evolução necessária no tratamento destas questões, que passa por privilegiar em primeiro lugar um enquadramento regional. Uma característica destas ameaças é o facto de prosperarem a partir da fragilidade das instituições estatais, e funcionarem numa lógica regional. As respostas da comunidade internacional ainda são essencialmente desenvolvidas com um olhar individual sobre cada país, algo que é um arcaísmo num contexto em rápida mutação. A representante permanente da Grenada presidia à AOSIS (Alliance of Small Island States), um agrupamento influente que engloba a PSIS, os países das Caraíbas, e ainda estados insulares do Atlântico e do Índico. Foi possível estabelecer com ela uma relação profícua, que se materializou em diversos momentos de diálogo e de campanha.

Tanto nas Caraíbas como no Pacífico, ou ainda no diálogo com outros estados de menor dimensão ou influência política, era sublinhado um argumento que terá pesado a nosso favor: a nossa acessibilidade enquanto interlocutores, que se manteria no caso de sermos eleitos para o Conselho de Segurança. Associando ao argumento sobre a nossa pertença ao «G172», e sobretudo para melhor ilustrarmos uma certa forma de estarmos na vida internacional, procurávamos sublinhar o facto de a nossa postura oferecer garantias interessantes para o «eleitorado». Mais uma vez, imperava a regra de nunca fazer campanha negativa, embora o argumento contivesse uma comparação implícita com a postura dos nossos rivais, comparação essa que nos beneficiava.

No continente africano, sentíamos um forte apoio, que apesar de não ser unânime sabíamos que podia ser decisivo. Mais de um quarto dos votos na Assembleia Geral provém de África, e a nossa proximidade a esse continente constituía um importante trunfo eleitoral. No entanto, os cinquenta e três países africanos constituíam um grupo demasiado grande para ser objecto de uma abordagem comum e homogénea¹¹. Sabíamos que era fundamental falar a diversos subgrupos individualmente, em almoços com seis ou oito embaixadores. Foi o que aconteceu com a África Ocidental, Austral e Central, e, ainda, com os países francófonos. Outros representantes permanentes foram envolvidos em momentos diversos. Os temas de importância específica para a campa-

TANTO NAS CARAÍBAS COMO NO PACÍFICO,
OU AINDA NO DIÁLOGO COM OUTROS ESTADOS
DE MENOR DIMENSÃO OU INFLUÊNCIA POLÍTICA,
ERA SUBLINHADO UM ARGUMENTO QUE TERÁ
PESADO A NOSSO FAVOR: A NOSSA
ACESSIBILIDADE ENQUANTO INTERLOCUTORES.

nha junto de representantes africanos tinham a ver, naturalmente, com a necessidade de se melhorar a representação da África no CSNU e, sobretudo, com o facto de mais de dois terços do trabalho do CSNU se centrarem no continente africano. A este respeito, reiterámos o nosso compromisso de consultar, em primeiro lugar, aqueles que melhor conhecem as situações que vierem a apresentar-se à mesa do CSNU, isto é, os países africanos, e de contribuirmos para reforçar o relacionamento entre o CSNU e a União Africana (UA). Mas, mais do que qualquer outra coisa, importava-nos recordar os nossos pergaminhos na promoção de causas africanas, algo que era um ponto forte da nossa campanha.

A Liga Árabe, com os seus 22 membros, constituía também terreno fértil para a candidatura portuguesa. Portugal sublinhava a sua vocação para o diálogo internacional como uma particularidade da candidatura, e referíamos a nossa convicção de que não é possível trazer paz e estabilidade ao Médio Oriente sem uma solução justa para o povo palestiniano, o que terá seguramente de passar pela criação de um Estado palestino, no momento certo. Entre os países árabes, havia a convicção consensual de que, em matéria de Médio Oriente, a posição portuguesa era a mais equilibrada e sensível, e também aquela que oferecia melhores perspectivas de diálogo e de abertura. A dinâmica de grupo pareceu-nos particularmente forte entre os membros da Liga Árabe, e isto acabou por se traduzir num apoio extremamente abrangente, mas que não terá sido unânime.

Finalmente, uma referência à Organização da Conferência Islâmica (OCI). Reunindo 57 países em quatro continentes, a OCI é uma instituição muito diversificada, mas há dois temas que constituem uma preocupação comum, sem que isso implique naturalmente uma unicidade de abordagem: a questão da Palestina, e a ideia de discriminação ocidental contra o islão e os países islâmicos. A nossa posição sobre a Palestina, de compromisso com uma solução justa e duradoura, em que os direitos dos palestinianos sejam plenamente respeitados, com dois estados a viverem lado a lado, é uma posição que nos permite

DIZ-SE QUE, AO SER ELEITO, A PRIMEIRA OBRIGAÇÃO DE UM PAPA É ESQUECER AS PROMESSAS QUE FEZ AOS BISPOS. A *BOUTADE* NÃO SE APLICA À NOSSA CAMPANHA.

algum conforto, particularmente por ser entendida como bem ancorada em princípios universais. Na outra questão, a nossa candidatura tinha também bons pergaminhos, que fizemos questão de sublinhar: uma experiência histórica de convivência

com o islão, que é uma componente essencial da nossa própria identidade, e uma procura de formas de diálogo que permitam atenuar o grau de tensão e conflitualidade entre o Ocidente e os países muçulmanos, especialmente desde os ataques de 11 de Setembro. Mais uma vez, as referências ao papel de Jorge Sampaio revertiam a nosso favor.

Diz-se que, ao ser eleito, a primeira obrigação de um Papa é esquecer as promessas que fez aos bispos. A *boutade* não se aplica à nossa campanha. Desde logo, porque assenta na presunção de que a campanha levou ao desenvolvimento de promessas que, de alguma forma, podem ser custosas ou difíceis de manter; pelo contrário, a nossa

campanha representou a aplicação, a um conjunto de temas internacionais, dos nossos princípios e orientações de fundo. Sem dúvida que isto levou à identificação de algumas matérias que, de outro modo, poderiam não estar no radar imediato da política externa portuguesa, mas esse facto deve ser visto com naturalidade, porque o lugar no CSNU não faz parte das nossas responsabilidades habituais e, ao sermos eleitos, temos oportunidades novas que devem sempre encaixar no nosso objectivo de contribuir para o bom funcionamento do sistema internacional. E há outra consideração fundamental: o Papa, quando eleito, permanece nessa condição para o resto da vida; no nosso caso, serão dois curtos anos, e a nossa credibilidade na ONU dependerá em boa medida do seguimento que soubermos dar aos nossos compromissos de campanha.

A ESTRATÉGIA DA CAMPANHA

Os temas da campanha portuguesa ganharam forma com alguma facilidade, o que é reflexo de uma política externa muito estruturada, consolidada ao longo dos anos, e de um corpo diplomático experiente e de elevada qualidade. Conforme já vimos, no período inicial, a candidatura foi tratada dentro de uma normalidade administrativa. Isto é, os serviços do ministério colocavam o assunto no âmbito dos diálogos com as suas contrapartes de outros países, contrapunham a nossa candidatura quando abordados com pedidos de apoio para candidaturas internacionais, desenvolviam propostas de trocas de apoios com outros países e acompanhavam os desenvolvimentos relevantes para a nossa posição. Os actores principais deste processo eram os serviços centrais em Lisboa (DGPE e DGATE) e a missão em Nova York. Esta fase mais rotineira do processo terminou por altura da nossa presidência da UE, no segundo semestre de 2007, quando quase toda a diplomacia portuguesa se concentrou nessa tarefa.

A primeira metade de 2008 voltou a ser um momento propício para nos virarmos para a candidatura, já confortados pelo facto de a presidência da UE ter corrido muito bem, o que em si mesmo fornecia boas indicações para a nossa campanha. A partir desse momento, a campanha passou a funcionar a três registos, com algum grau de coordenação, mas, sobretudo, com elevada coerência na transmissão de mensagens: a partir da missão em Nova York, a partir de Lisboa, sobretudo na gestão dos compromissos de trocas de apoios, e no plano dos contactos políticos. Ao longo dos meses que se seguiram até Outubro de 2010, a tendência foi para, na sua essência, a campanha se jogar entre Nova York e o plano político. Com efeito, dependendo dos países, importava assegurar o apoio dos representantes permanentes em Nova York e dos decisores políticos nas respectivas capitais. Para o primeiro, o trabalho fundamental pertencia à missão, apoiada sempre que possível por visitas políticas a Nova York. Para o segundo, o método mais eficaz passava por uma visita política à capital em questão, ou contactos à margem de reuniões internacionais. Nos casos em que não era possível efectuar uma visita a nível político, utilizaram-se enviados especiais. Em Lisboa, realizavam-se reuniões ocasionais, presididas pelo ministro ou, quando ele não tinha disponibilidade,

por mim próprio, com o intuito de fazermos o ponto da situação e identificarmos países necessitados de algum esforço especial. Não houve nenhum investimento suplementar significativo do lado dos serviços – a exiguidade dos recursos humanos não o permitia –, excepto aquele que resultou das horas acrescidas de trabalho de um pequeno conjunto de funcionários dedicados.

Em Nova York, o trabalho da missão foi extraordinariamente intenso e disciplinado, aproveitando-se todas as oportunidades não apenas para fazer referência directa à campanha, mas também para demonstrar de forma prática a nossa vocação para forjar pontes. Sobretudo, foi possível, com raras excepções, criar laços de confiança com a generalidade dos representantes permanentes de outros países, um elemento essencial do trabalho diplomático, mas que se revestia neste caso de uma urgência e de uma objectividade muito claras.

Por outro lado, ao longo de cerca de dois anos, mas com grande intensidade no último ano, a equipa do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) – o ministro Luís Amado, eu próprio, os secretários de Estado Pedro Lourtie e a sua antecessora Teresa Ribeiro, e em duas ou três ocasiões, também o secretário de Estado António Braga – fez deslocações especificamente para solicitar o voto para o CSNU. Seguindo orientações do MNE, outros membros do Governo também aproveitaram deslocações para fazer diligências semelhantes, sempre que possível. Desta forma, pudemos realizar visitas de nível político a entre 80 e 90 países, onde expressamente se pediu o apoio para a candidatura portuguesa. Ainda a nível político, houve cerca de 40 outros países com quem mantivemos reuniões bilaterais neste período, nuns casos através de visitas a Lisboa, normalmente de ministros dos Negócios Estrangeiros, noutros através de reuniões à margem de conferências ou cimeiras internacionais. Finalmente, realizaram-se diversas missões de enviados especiais, entre as quais valerá a pena sublinhar as missões do embaixador Pedro Catarino (ele próprio protagonista da notável campanha que nos levou ao CSNU, em 1997-1998) a 12 países do Pacífico, e a vários países asiáticos, do embaixador Tadeu Soares ao Cáucaso, do embaixador João Mira Gomes às Caraíbas, e do embaixador Luís de Barros e do Dr. Pedro Costa Pereira, nestes dois últimos casos a países da América Central. Muitas vezes, os emissários eram portadores de cartas do Presidente da República ou do primeiro-ministro dirigidas aos respectivos homólogos.

A campanha incluiu, também, a nossa presença frequente em cimeiras regionais, excelentes ocasiões para manter contactos directos com chefes de Estado e de governo ou ministros dos Negócios Estrangeiros, para além de serem um momento privilegiado para compreendermos melhor algumas dinâmicas regionais que não constam do roteiro quotidiano da diplomacia portuguesa. No que toca à UA, a presença portuguesa foi uma constante desde 2005. Realizando-se duas vezes por ano, houve sempre um membro do Governo português presente em 12 cimeiras consecutivas da UA, seis das vezes o ministro Luís Amado, as outras seis eu próprio. Em bastantes casos, Portugal foi o único país não africano representado politicamente. Como é óbvio, este registo nada

tem a ver com a presença de representantes dos países concorrentes apenas no último ano. Portugal marcou também presença, a nível político, nas cimeiras do PIF (Pacific Island Forum) em dois anos consecutivos, através da secretária de Estado Teresa Ribeiro, em Cairns, em 2009, e comigo, no Vanuatu, em 2010. Estivemos, igualmente, presentes por duas vezes consecutivas na Cimeira do Caricom (António Braga em 2009, eu próprio em 2010), e José Sócrates e Luís Amado participaram num conjunto de eventos entre a UE e grupos regionais como a ASEAN ou a América Latina e Caraíbas.

Tudo somado, a política externa portuguesa fez um enorme esforço de presença e de visibilidade, criando um clima propício ao diálogo bilateral e desenvolvendo uma familiaridade pessoal com os decisores políticos de outras regiões.

Obviamente que as circunstâncias económicas do País em 2009 e 2010 não permitiam uma campanha dispendiosa. Com um orçamento inicial de 1,5 milhões de euros, mas com instruções para conter ao máximo os custos, a despesa total da campanha acabou por ficar na casa de um milhão de euros. No que diz respeito à parte financeira, a principal aposta da campanha centrou-se na realização em Portugal de um conjunto de seminários, com temáticas relevantes para o CSNU ou para a imagem de Portugal, dirigidos aos representantes permanentes em Nova York. Organizados pela nossa missão em Nova York, que tratou de identificar os temas e os convidados, os seminários trataram de: «Reforma dos Métodos de Trabalho do Conselho de Segurança» (Estoril, Abril de 2010); «Energias Renováveis e Alterações Climáticas» (Porto, Junho de 2010); e «Manutenção e Consolidação da Paz» (Cascais, Julho de 2010). Os seminários permitiram debater aprofundadamente os temas escolhidos, num ambiente agradável, sem fazer referência explícita ou pesada à nossa candidatura. No caso dos dois seminários realizados na região de Lisboa, os embaixadores foram recebidos pelo Presidente da República em Belém, e houve sempre jantares formais, nestes dois casos oferecidos pelo ministro no Palácio das Necessidades, no outro caso oferecido por mim no Palácio da Bolsa do Porto. Para além destes seminários para diplomatas, organizou-se também um seminário técnico, recorrendo ao apoio do Ministério da Defesa, sobre questões relacionadas com a extensão da plataforma continental, um assunto que é da maior importância para Portugal e para muitos outros países, como forma de prestar assistência a nações com menos recursos neste domínio. Finalmente, realizou-se também uma iniciativa sobre turismo em que foi possível dar a conhecer e partilhar a experiência portuguesa com representantes de países interessados nesta temática. Em suma, creio que é possível dizer que houve um retorno significativo deste investimento em *soft power*, nomeadamente porque cada exercício foi bem pensado e estruturado, e impecavelmente executado, confirmando a notável capacidade de que Portugal dá mostras na organização de eventos internacionais.

TUDO SOMADO, A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA FEZ UM ENORME ESFORÇO DE PRESENÇA E DE VISIBILIDADE, CRIANDO UM CLIMA PROPÍCIO AO DIÁLOGO BILATERAL E DESENVOLVENDO UMA FAMILIARIDADE PESSOAL COM OS DECISORES POLÍTICOS DE OUTRAS REGIÕES.

Há uma outra iniciativa que merece referência, e que poderá ter rendido algum apoio para o CSNU, muito embora tenha um elevado valor intrínseco, pelo que deverá ser repetido, sempre que financeiramente possível: o curso de formação para jovens diplomatas estrangeiros que se realizou ao longo de doze semanas, na Primavera de 2010. Idealizado a partir de uma conversa que tive com o ministro dos Negócios Estrangeiros do Lesoto, o curso trouxe a Lisboa 28 jovens diplomatas de países com quem temos relações menos intensas: do próprio Lesoto ao Uzbequistão, da Micronésia à Geórgia ou ao Botswana. De manhã, os jovens diplomatas tinham aulas de formação diplomática (em inglês), em alguns casos em comum com jovens diplomatas portugueses; à tarde, tinham três horas de língua portuguesa. A importância desta experiência – intensa – no início de uma carreira diplomática que, em princípio, durará várias décadas, não deve ser subestimada, e não duvido que terá reverberações favoráveis para Portugal ao longo desse tempo. E para os países beneficiados, que na grande maioria dos casos têm dificuldades na formação adequada do seu corpo diplomático, a iniciativa foi obviamente entendida como um gesto muito amigo da nossa parte.

O último evento aproveitado pela nossa campanha teve lugar já no início de Outubro, depois da intensíssima Abertura da Assembleia Geral¹², e poucos dias antes da votação, com a realização em Lisboa da conferência ministerial dos Países Menos Avançados. Este evento, que trouxe a Portugal ministros e representantes permanentes em Nova York de cerca de três dezenas e meia de países, tinha como objectivo debater alguns dos temas de maior importância para esses países, e foi um êxito no sentido de ter permitido debates muito úteis, na preparação de uma cimeira que se realizará em Istambul, em Maio-Junho de 2011. Mas é evidente que o simples facto de se realizar em Lisboa permitiu chamar a atenção de um importante conjunto de decisores para a campanha portuguesa. À margem deste evento, realizaram-se várias reuniões ou conversas bilaterais, em alguns casos derradeiros esforços de persuasão, em outros, momentos de verificação ou calibragem das posições dos interlocutores.

Quanto à actividade em Nova York, verdadeiro epicentro da campanha, pode dizer-se que, durante vários anos, toda a actividade da missão tinha como pano de fundo o objectivo de obter o lugar no CSNU. O embaixador Moraes Cabral expôs as nossas posições a 188 colegas¹³; este trabalho tinha lugar em visitas de cortesia ou de trabalho aos colegas, em almoços a sós ou em pequenos grupos, em jantares e recepções sociais, enfim, em todas as oportunidades que se apresentassem. Os outros elementos da missão, cada um a seu nível, faziam o mesmo, o que permitia cruzar informações e conhecer mais rigorosamente o raciocínio e as tendências de voto de cada país.

Já assinalámos que, em muitos casos, talvez um terço do total, é em Nova York que se formam as decisões de voto, sendo portanto fundamental a presença e a visibilidade na sede das Nações Unidas. A própria missão assegurou este trabalho ao longo de vários anos, com particular intensidade nos últimos dois. Mas era essencial reforçar esta presença quotidiana do embaixador e demais diplomatas em Nova York, com

frequentes visitas políticas de Lisboa. Assim, a presença do ministro nas assembleias gerais, e em Junho de 2010 para um conjunto de contactos bilaterais com representantes permanentes, foi importante para demonstrar que a missão tinha todo o apoio da capital. E no meu caso, fiz visitas a Nova York, directamente relacionadas com a campanha, em Junho e Setembro de 2009, e em Março, Maio, Junho, Setembro e Outubro de 2010, normalmente participando em algum evento ao qual queríamos dar destaque, e aproveitando para reuniões de trabalho ou conversas mais descontraídas e em formato social com representantes permanentes.

A CONTABILIZAÇÃO DOS APOIOS

Ao longo de todo este período, a nossa candidatura desenvolveu três formas de contabilização dos votos, que ocasionalmente se comparavam, e que ofereciam diferentes ângulos de visão. A primeira, mais tradicional, era a contabilidade dos serviços do MNE, que se baseava nos apoios formalmente comprometidos através de notas verbais ou cartas. Este sistema dividia os países em cinco categorias: os que tinham manifestado apoio por escrito, os que tinham dado «apoio verbal», as predisposições favoráveis, os que não apoiavam, e os que não tinham ainda decidido um sentido de voto (ou esse sentido era desconhecido para nós). Apesar da lógica formal impecável, no caso de um voto secreto este sistema acaba por ser um pobre avaliador das tendências de voto. Sabemos bem que há muitos países que prometem o apoio aos três candidatos, mesmo por escrito, baseando-se no pressuposto mais do que razoável de que as candidaturas não partilham estas informações entre si. Além disso, há indícios claros de que houve um aumento grande, nos últimos quinze ou vinte anos, da mendacidade diplomática nos votos para o CSNU. Este método tinha, no entanto, uma vantagem: permitia comparar a situação da nossa campanha com o momento equivalente da nossa anterior campanha.

A segunda forma de cálculo foi elaborada por mim e actualizada permanentemente no meu gabinete. Partindo do princípio de que, antes do depósito do voto nas urnas, temos apenas probabilidades de voto, atribuiu-se a cada país uma pontuação de zero a cinco, dependendo daquilo que considerávamos ser a probabilidade de virmos a receber efectivamente o voto desse país. Pontuando de forma conservadora, apenas atribuímos cinco pontos quando havia certezas absolutas – os países da CPLP, por exemplo. Quatro pontos significava que havia uma forte probabilidade de voto em nós, três indicava um certo grau de confiança mas insuficiente solidez, dois pontos sugeria que no estado actual o voto poderia escapar-nos mas não era inacessível; uma pontuação de um representava fortes dúvidas sobre a probabilidade de voto na nossa candidatura, e um zero traduzia esperanças nulas de obter o apoio desse país. Transformando a pontuação em ponderações de voto, obtinha-se um resultado global. Para a atribuição das pontuações, utilizava-se toda a informação disponível: as discussões entre representantes políticos e diplomáticos; o raciocínio sobre as motivações estratégicas ou políticas de cada país;

o acolhimento que imaginávamos para os nossos temas de campanha; a existência ou não de relacionamentos pessoais relevantes; enfim, tudo aquilo que nos parecia subjectivamente significativo para o efeito.

Por fim, o embaixador Moraes Cabral, em Nova York, desenvolveu a sua própria contabilidade, baseado no conhecimento pessoal que ele tinha de cada representante permanente, ou seja, das pessoas que têm a responsabilidade de depositar o voto na urna. Este conhecimento permitia identificar alguns casos em que sabíamos poder contar com o voto, independentemente das instruções da capital, e também desconfiar de alguns casos em que o apoio da capital parecia seguro a nosso favor. Em qualquer um dos casos, a actualização que ia sendo feita permitia um acompanhamento da evolução da candidatura. Nenhum dos métodos era perfeito – embora me pareça, naturalmente, que a minha metodologia era a mais adequada, dependendo apenas da qualidade da informação utilizada para atribuir as pontuações. De qualquer dos modos, a comparação ocasional entre as três formas de cálculo permitia ver que a evolução ia sempre no mesmo sentido, o que dava algum conforto quanto à fiabilidade dos nossos conhecimentos, e os números globais não eram muito diferentes, muito embora houvesse algumas divergências significativas quanto aos apoios individualmente considerados.

Ao terminar esta secção sobre a estratégia da campanha, devo realçar um factor que os diplomatas conhecem bem, e que a análise da anterior campanha permitiu identificar como fulcral: a importância dos relacionamentos pessoais na criação de laços de confiança. São esses laços que dão credibilidade aos nossos argumentos de campanha, evitando que sejam entendidos como simples propaganda interesseira. A confiança pessoal exige, evidentemente, um investimento grande em termos de tempo, energia e disponibilidade pessoal, seja da parte da missão em Nova York, seja no plano político. Houve a este respeito um trabalho consciente e objectivo ao longo de vários anos.

A IMPORTÂNCIA DOS ALIADOS ACTIVOS

Por razões já exploradas em secções anteriores deste texto, acredito que Portugal gozava de grande credibilidade diplomática, e tinha argumentos interessantes e ponderosos para arrematar votos. Mas a nossa candidatura era também vulnerável, nomeadamente porque a nossa concorrência dispunha de certos instrumentos de política externa com os quais não podíamos concorrer. Para neutralizar essa vulnerabilidade, 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. Nenhum dos nossos rivais podia pôr em campo uma aliança activa comparável com aquela que nós mobilizámos. Aliás, são poucos os países que teriam a capacidade de o fazer. Vale a pena referir alguns desses nossos aliados, sendo que para cada um havia naturalmente um raciocínio próprio que os levou a contribuir para a nossa campanha.

Começamos pela CPLP. Demos por adquirido, à partida, o apoio eleitoral dos sete outros países membros, mas na realidade a importância da CPLP ultrapassou largamente esse conjunto de votos. A concertação diplomática é um dos pilares originários da CPLP, e todos os membros da organização acolheram de forma entusiástica a nossa candidatura.

Com a maturidade que tem hoje a CPLP, e o sentimento de cumplicidade que une os seus representantes diplomáticos e políticos, a verdade é que ela contém uma capacidade de mobilização em torno de objectivos diplomáticos comuns que é muito

A CONCERTAÇÃO DIPLOMÁTICA É UM DOS PILARES
ORIGINÁRIOS DA CPLP, E TODOS OS MEMBROS
DA ORGANIZAÇÃO ACOLHERAM DE FORMA
ENTUSIÁSTICA A NOSSA CANDIDATURA.

superior à das outras comunidades linguísticas, a Commonwealth e a Francofonia. Através da CPLP, Portugal passou a dispor de informação privilegiada, complementar à nossa, sobre o estado de espírito eleitoral de muitos países africanos, asiáticos, latino-americanos, do Pacífico e das Caraíbas. O valor estratégico destas informações foi imenso. A nosso pedido, à medida que identificávamos necessidades específicas, houve numerosas diligências, algumas diplomáticas outras políticas (incluindo a nível de chefe de Estado), a sugerir o voto na nossa candidatura. Foi também notório que podíamos sempre contar com intervenções favoráveis de representantes da CPLP, quando organizávamos eventos temáticos ou regionais. A título de exemplo, recordo-me do impacto que tiveram as palavras do vice-primeiro-ministro timorense, José Luís Guterres, que estava de passagem por Nova York e que participou num almoço que fizemos em Junho de 2009 com representantes de países do Pacífico. Guterres explicou, dando o exemplo da luta pela independência de Timor Leste, que Portugal era um país que não abdicava dos seus princípios e que não faltava à sua palavra. Esse testemunho de um distinto representante da própria região teve um efeito que nós nunca alcançaríamos falando em causa própria. E outras vezes da CPLP fizeram o mesmo em múltiplas ocasiões. A CPLP não valeu apenas os oito votos dos seus membros; terá valido qualquer coisa como quinze a vinte votos, prova evidente da relevância prática da tal concertação diplomática de que falam os estatutos. Em diversas regiões do mundo, tivemos a felicidade de poder contar com apoios muito activos e mobilizadores, envolvendo em alguns casos representantes permanentes em Nova York, muito activos e prestigiados entre os seus pares. Em reconhecimento do nosso apoio pela sua candidatura a membro permanente do CSNU, a Índia promoveu a nossa candidatura de forma entusiástica, exercendo influência sobre alguns países da sua região. Mas a influência da Índia não se esgota na Ásia do Sul; trata-se de um dos países mais activos do Movimento dos Não-Alinhados e do G77, agrupamentos que são de importância estratégica para qualquer candidato ao CSNU. A Turquia, com quem temos um excelente entendimento político e diplomático, foi igualmente generosa em relação à candidatura portuguesa, utilizando a sua capacidade de persuasão no Cáucaso, nos países de língua túrquica, e entre os países muçulmanos. A Espanha apoiou igualmente a nossa candidatura na América Latina (tal como o Brasil), uma

região onde aliás dispúnhamos já de bastantes apoios por via dos contactos com a Comunidade Ibero-Americana, sem desprimor para a utilidade destes apoios. Outro país muito influente, e que prestou um grande serviço à candidatura portuguesa, foi o Egipto, voz amiga e activa na Liga Árabe e no G77. Nas organizações multilaterais, contámos com o envolvimento directo e militante a nosso favor de Amr Moussa e de Jean Ping, à frente da Liga Árabe e da UA, respectivamente.

Talvez mais inesperadamente, encontrámos aliados regionais no Pacífico e nas Caraíbas que foram imensamente úteis. No Pacífico, dois países exerceram uma influência decisiva a nosso favor: Timor Leste e Nauru. O primeiro caso não requer explicação; já o segundo, relaciona-se com a centralidade do Nauru como presidente dos PSIS, como já foi referido. Os países do Pacífico são muito pequenos, e sentem-se marginalizados do sistema internacional. Enquanto presidente do grupo, a representante permanente do Nauru revia-se nos nossos argumentos quanto à importância de dar voz ao «G172» e quanto às possibilidades de colocar o CSNU a trabalhar sobre as implicações do fenómeno das alterações climáticas ao nível da segurança. Por outro lado, era persuasivo o nosso argumento (que traçava uma comparação implícita – nunca explícita – com os outros candidatos) de que a nossa porta estaria sempre aberta, o nosso ouvido sempre disponível, porque, por mais pequenos que sejam, todos os países são iguais na sua dignidade soberana. Em Agosto de 2009, e em Agosto e Setembro de 2010, houve reuniões com o ministro dos Negócios Estrangeiros do Nauru¹⁴, que produziram um bom entendimento, dando respaldo político à representante permanente. Mas foi, sobretudo, devido à personalidade dela e ao relacionamento estabelecido com o embaixador Moraes Cabral que foi possível trabalhar de forma intensa com o Nauru, mobilizando os estados do Pacífico em torno da nossa candidatura.

Nas Caraíbas, a nossa posição de partida era muito difícil. O Canadá tem uma relação muito forte com grande parte dos países caribenhos através de laços culturais, uma grande influência económica e importantes actividades de cooperação. Quanto à Alemanha, a pujança dos seus instrumentos económicos marcava a diferença com Portugal. Contudo, um factor fortuito deu-nos um aliado activo e influente: São Vicente e Grenadinas. De ascendência portuguesa, o primeiro-ministro Ralph Gonsalves estabeleceu uma boa relação com José Sócrates, tendo feito uma visita oficial a Lisboa e à Madeira, donde provinham os seus antepassados. Sendo importantes, a ascendência e o relacionamento pessoal não bastavam por si só para justificar o voto desse país, muito menos o seu envolvimento activo na campanha. Mais uma vez, os nossos argumentos de substância foram decisivos, e a personalidade militante de Ralph Gonsalves (que é muito influente na sua região) fez o resto. Não sendo fácil contabilizar os votos nesta região, este apoio pode ter valido diversos votos entre os países da OECS (Organization of Eastern Caribbean States).

Não se esgotam aqui os países que apoiaram activamente a nossa campanha, mas estes foram sem dúvida os mais influentes e activos. Em última análise, uma campanha para

o CSNU é sempre um exercício solitário, em que um país sabe que depende sobretudo de si próprio. Mas o desenvolvimento de um conjunto de âncoras regionais, aliados activos e militantes pela nossa causa foi, sem qualquer dúvida, um factor decisivo para o sucesso da nossa candidatura. E vale a pena tomar nota desta realidade para outros efeitos da nossa política externa: Portugal tem uma capacidade muito rara de estabelecer entendimentos frutuosos e de grande intensidade com países em outras partes do mundo, e se é certo que esta capacidade se radica nas particularidades da nossa história, é também o caso que ela se tornou muito mais operacional nestes últimos anos.

A VOTAÇÃO E A ANÁLISE DOS RESULTADOS

A VOTAÇÃO

Ao entrar no edifício das Nações Unidas, na manhã de 12 de Outubro, eu sentia que havia boas razões para estarmos confiantes, um sentimento partilhado por todos os membros da missão. Nos últimos dias, tínhamos feito as contas por inúmeras vezes, utilizando cada novo elemento de informação – uma conversa, por vezes mesmo um olhar ou uma interpretação nossa da linguagem corporal de um representante permanente –, para de novo calcularmos os nossos apoios. Além disso, tinham chegado notícias muito interessantes da parte de países aliados sobre contagens de cabeça a nosso favor ou a favor dos nossos rivais. De acordo com essas informações, Portugal seria certamente eleito, podendo mesmo ser o país mais votado. Era também possível – as nossas contas sugeriam essa possibilidade – sermos eleitos à primeira volta, mas a existência de três candidatos muito qualificados tornava esse objectivo mais difícil. No entanto, sabíamos também que as votações para o CSNU são por vezes muito surpreendentes, havia que salvaguardar-nos contra excessos de optimismo; enfim, a essa hora restava tempo apenas para uns rápidos apelos de último minuto, e depois esperar a proclamação dos resultados.

As regras para a votação são simples: havendo dois lugares disponíveis para o WEOG, cada Estado-membro das Nações Unidas tem direito a dois votos, sendo-lhe no entanto vedado votar duas vezes no mesmo candidato. Para serem eleitos, os candidatos precisam de obter dois terços do número de países presentes, e que estes exerçam o seu direito de voto (o que exclui, evidentemente, estados ausentes ou que se abstenham). No caso, estavam presentes na Assembleia Geral 191 estados (houve um país – eleitor nosso! – que chegou atrasado, e entre os 191 presentes, houve uma abstenção), o que significa que a fasquia para a eleição situava-se nos 127 votos. O universo total de votos em liça era 380, dois votos por cada país. No caso de uma segunda volta entre dois candidatos apenas, tendo um sido eleito à primeira volta, cada país passa a dispor de um único voto, correspondendo ao único lugar ainda disponível. Neste caso, o universo total de votos é 191, um por país.

Apesar da considerável surpresa de muitos observadores, ninguém na delegação portuguesa se espantou quando os resultados foram anunciados: 128 votos para a Alema-

na, 122 para Portugal e 114 para o Canadá. A Alemanha passara à primeira volta, conforme quase todas as previsões; mas com um voto de folga, apenas. Portugal tinha ficado a cinco votos da eleição à primeira volta, apenas seis votos atrás da Alemanha. A votação do Canadá, que apesar de tudo foi relativamente alta para uma primeira volta, situava o país a oito votos de distância de Portugal. Tratava-se de uma distância significativa, mas ainda não decisiva; dava a Portugal a condição de favorito para a segunda volta, apesar de ter havido casos no passado em que a dinâmica da segunda volta inverteu a tendência inicial.

A votação para a segunda volta teve lugar imediatamente depois do anúncio dos resultados da primeira, não havendo portanto tempo para novos esforços eleitorais. Nós tínhamos aproveitado os cerca de quarenta minutos depois da primeira votação, e antes

A VOTAÇÃO PARA A SEGUNDA VOLTA TEVE LUGAR IMEDIATAMENTE DEPOIS DO ANÚNCIO DOS RESULTADOS DA PRIMEIRA, E, DE FACTO, A SEGUNDA VOLTA FOI ABSOLUTAMENTE DECISIVA: 113 VOTOS PARA PORTUGAL, 78 PARA O CANADÁ.

do anúncio dos resultados, para fazer a ronda da sala, sublinhando a importância de se manter a fidelidade de voto em nós no caso de haver uma segunda volta, e naturalmente que canadianos e alemães fizeram o mesmo. Tratava-se, no entanto, de um exercício de descarga de consciên-

cia, que no nosso caso estava aliás muito tranquila, porque sabíamos que a nossa campanha tinha sido eficaz até ao limite das nossas possibilidades físicas, de forma a compensar a exiguidade dos nossos recursos comparados com os dos nossos adversários. E, de facto, a segunda volta foi absolutamente decisiva: 113 votos para Portugal, 78 para o Canadá. Com um universo de votos que correspondia a metade daquele que havia na primeira volta, nós perdemos apenas nove votos, o que demonstra uma fidelidade de voto absolutamente notável. O Canadá, pelo contrário, sofreu uma erosão considerável. A eleição estava decidida. Portugal ainda não tinha atingido os dois terços, mas a diferença de 35 votos já não era recuperável para o Canadá; tudo indicava que facilmente atingiríamos os dois terços na terceira volta, já que a dinâmica de vitória era muito clara e a tendência é sempre no sentido de uma transferência de votos para o previsível vencedor (a não ser que haja, por alguma razão, fortes anticorpos, o que não era o nosso caso).

O presidente da Assembleia Geral deu então instruções para o início da terceira ronda de votação, enquanto a delegação canadiana conferenciava entre si e fazia telefonemas, presumivelmente para Otava. Quando a urna já tinha percorrido cerca de dois terços da sala, o representante permanente do Canadá pediu a palavra e anunciou que o Canadá se retirava, reconhecendo a derrota. A contabilidade final foi esclarecedora: 150 para Portugal, 32 para o Canadá. Foi infeliz que o Canadá não tivesse anunciado a sua retirada antes do início da votação, pois teria evitado o visível colapso a nosso favor dos seus apoios eleitorais, mas presume-se que a delegação canadiana aguardava autorização de Otava.

ELEMENTOS DE ANÁLISE

A análise mais cuidada dos dados eleitorais permite tirar algumas conclusões. Uma delas é de que houve 16 países que votaram em apenas um dos candidatos na primeira volta, em vez de utilizarem os dois votos. Alguns dos nossos apoiantes já nos tinham dado a conhecer essa intenção; é provável que Portugal tenha sido beneficiado por esta prática, mas a verdade exacta nunca será conhecida. Quando isto acontece, o país que recebe o único voto utilizado beneficia duplamente, porque ganha uma vantagem em relação a ambos os concorrentes, e não apenas em relação a um deles. Já na segunda volta, verificamos que todos os países exerceram a sua preferência, votando por Portugal ou pelo Canadá.

No rescaldo, utilizando agora não só os elementos já anteriormente disponíveis para as nossas previsões, mas também alguns dados novos (os resultados da votação, um conjunto de comentários e confissões pós-eleitorais), podemos chegar a algumas conclusões interessantes.

No que diz respeito à distribuição geográfica dos nossos apoios, há razões para estarmos muito satisfeitos. Obtivemos uma forte base de apoio em todos os continentes. Sem total segurança (porque o voto é secreto...), as minhas contas pessoais apontam para a seguinte distribuição:

Grupo eleitoral	Número de votos	Total de votos disponíveis	Percentagem¹⁵
África	38-39	52 ¹⁶	73
Ásia	34-35	54	63
Europa de Leste	17-18	23	74
GRULAC ¹⁷	17-18	33	52
WEOG ¹⁸	15-16	29	52
Total	122	190	64

Algumas considerações saltam à vista. A primeira é a de que se confirma a nossa forte implantação na África. Representando mais de um quarto do universo eleitoral, um bom resultado entre os países africanos constitui um factor da maior importância nas eleições para o CSNU. Efectivamente, os nossos pergaminhos africanos eram muito bons, mas não se deve imaginar que havia da nossa parte qualquer complacência. Sabíamos que os nossos rivais iriam fazer um grande esforço para a captação de votos na África, e sabíamos que se perdéssemos muito terreno nesse bastião eleitoral, dificilmente poderíamos ser eleitos. Desenvolvemos, portanto, um esforço constante ao longo da campanha, no sentido de assegurar votos africanos.

Segundo, é interessante verificar que, em termos percentuais, o nosso melhor resultado ocorre no grupo da Europa de Leste. É o mais pequeno dos grupos eleitorais, e congrega um conjunto de países com quem não temos relações bilaterais muito fortes, mas o trabalho de diálogo constante, e muitas vezes de parceria, no âmbito da UE, deu-nos

uma notável capacidade de captação de votos. O resultado não foi inesperado, porque correspondeu plenamente aos sinais que fomos acumulando durante a campanha, mas é um indicador muito interessante para a nossa política externa.

Terceiro, é também muito interessante verificar que tivemos um resultado muito respeitável na Ásia, quando temos também pouca implantação no que diz respeito às relações bilaterais. Ou seja, foi um resultado obtido através da campanha, apesar de não haver com esta região o mesmo tipo de intensidade de relacionamento que temos com o continente africano. Tratando-se do maior grupo eleitoral, era fundamental para as nossas pretensões termos um resultado apreciável no grupo asiático; ao contrário daquilo que se passa na África, não há um conjunto homogêneo de argumentos que se possa aplicar a todo o continente; o diálogo ali tem de ser mais individualizado. Soubemos reconhecer estas especificidades, e trabalhamos de forma consentânea. Terá também contado para este bom resultado o facto de termos obtido o apoio de muitos países do Pacífico, que também se integram neste grupo.

Quarto, os resultados mais fracos registaram-se na América Latina e Caraíbas, e no nosso próprio grupo da Europa Ocidental, mas, ainda assim, obtivemos o voto de mais de metade dos países em cada grupo. Pensávamos que o nosso resultado poderia ser um pouco superior no GRULAC, mas admito que pode ter havido uma decisão por parte de um conjunto de países caribenhos no sentido de votar apenas no Canadá, por perceberem que esse país, com quem todos os estados caribenhos têm importantes ligações, corria o risco de não ser eleito. Quanto ao nosso próprio grupo, o WEOG, não houve surpresas.

Por todas as razões, julgo indispensável deixar aqui um comentário sobre a UE. Por razões históricas, os 27 estados-membros da UE estão divididos em três agrupamentos eleitorais: WEOG, Europa de Leste, e, muito exoticamente, Chipre vive no grupo asiático. Nos dois grupos europeus convivem também diversos países que não são membros da UE. E, como é sabido, há dois países europeus que são membros permanentes do CSNU. Por outras palavras, as condições de base para uma concertação europeia em votações para o CSNU são débeis. Mas, para além dessas condições, há que reconhecer que a solidariedade europeia é um critério menor, inexistente para um certo número de estados-membros. Basta reparar no seguinte: entre 10 e 12 países da UE não votaram nos dois candidatos europeus. É certo que a entrada tardia da Alemanha teve responsabilidade por isto em alguns casos, porque houve países que não quiseram quebrar compromissos antigos com Portugal e com o Canadá, mas, mesmo assim, o facto é iniludível: não há uma identidade europeia clara em Nova York, e seguramente que a pertença à UE não constitui uma vantagem eleitoral.

Quanto aos membros permanentes, o mais importante foi o facto de eles valerem apenas cinco votos. Embora haja a tradição entre os membros permanentes de não comprometerem formalmente o sentido do seu voto, por razões que se prendem com o exercício das suas responsabilidades especiais¹⁹, o diálogo com esses países, e o

simples uso da lógica, permite-nos pensar que obtivemos o apoio de três dos cinco membros permanentes. No caso do Reino Unido, há uma ligação umbilical ao Canadá, sobrando a dúvida sobre se terá também votado na Alemanha; no caso dos Estados Unidos, os três candidatos são aliados, mas o nosso registo histórico de votações em questões do Médio Oriente mostra um maior grau de divergência das posições americanas quando comparado com os outros dois concorrentes, sendo esta questão provavelmente decisiva para o sentido de voto americano. Não há razão para pensar que não obtivemos os votos dos restantes membros permanentes. Mas, em todo o caso, não houve nenhuma campanha negativa contra a nossa candidatura, o que mostra que todos os membros permanentes olham para Portugal como um país com quem se pode trabalhar bem no CSNU.

O resultado final, sendo embora extremamente positivo, ficou ligeiramente aquém das nossas previsões em véspera do acto eleitoral, e creio que isso se deve a uma pequena perda de votos no último par de semanas. Efectivamente, nos derradeiros momentos da campanha, a diferença de recursos tem consequências significativas, nomeadamente em termos de apoios para o desenvolvimento, ou de promessas que dizem respeito a interesses económicos. São domínios em que temos dificuldade em concorrer. Tanto a Alemanha como o Canadá perceberam – pelo menos, nas últimas semanas – que Portugal tinha uma base eleitoral muito forte, o que significava que tinham de apostar forte nos últimos dias. Sendo impossível obter provas, estou convencido de que os nossos adversários conseguiram, nesse esforço final, «desviar» um certo número de votos que vinham na nossa direcção²⁰. Creio que perdemos assim alguns apoios nas Caraíbas, na Ásia Central e na África. Por outro lado, isto demonstra também a grande solidez da campanha, porque, apesar da erosão tardia, o resultado foi aquele que se viu.

Finalmente, uma breve palavra sobre os resultados dos outros dois candidatos. Para o Canadá, derrotado pela primeira vez após seis presenças no Conselho de Segurança, este resultado foi entendido como desastroso. Porém, a partir da entrada na campanha da Alemanha, o lugar canadiano estava em perigo, algo que a campanha canadiana terá demorado demasiado tempo a reconhecer. Em 1996, Portugal derrotou a Austrália; salvaguardando algumas diferenças, a base eleitoral do Canadá não era assim tão distinta – embora se deva admitir que o Canadá era um rival mais forte que a Austrália, por diversas razões, incluindo o facto de ter um excelente representante permanente em Nova York, o que não era o caso da Austrália na campanha anterior. Será, no entanto, em Otava que se deverão tirar conclusões, restando-nos a esperança (mais do que justificável, a meu ver) de que atribuam parte da responsabilidade da derrota à elevada qualidade da nossa campanha, e não apenas a eventuais deméritos da campanha canadiana.

Por fim, deixando por um momento de parte a perspectiva portuguesa, e procurando entender o significado deste resultado para o sistema internacional, não hesito em dizer que a mais importante consequência destes resultados foi o enorme ponto de interro-

gação que se levantou quanto à pretensão alemã de ter um lugar permanente no Conselho de Segurança. Como referi anteriormente, a decisão alemã de avançar relacionava-se com essa problemática, e, nessa medida, constituiu uma aposta com um certo grau de risco: um bom resultado poderia consolidar as pretensões alemãs; um mau resultado teria o efeito contrário. Ora, o que dizer de uma votação em que a Alemanha consegue ser eleita como membro *temporário* do CSNU por uma margem de um voto apenas, distanciando-se de Portugal por uns escassos seis votos, quando a diferença de recursos entre os dois é abissal? Talvez haja um fundo de verdade naquilo que dizia um embaixador de outro país G4: que este resultado significou «uma derrota alemã»...

O que é, no entanto, certo e indiscutível é que se tratou de uma vitória portuguesa. Conseguida com grande esforço e mérito de todos aqueles que trabalharam na campanha. Sem eles, sem essa dedicação e sem esse esforço, este resultado não seria pensável. Mas não se deve perder de vista uma verdade ainda mais profunda: este resultado aconteceu, porque um grande número de países em todos os continentes concluiu que a política externa portuguesa o merece. Há nesta constatação muitas pistas para a reflexão. **RJ**

1 Western European and Others Group: trata-se do grupo regional no qual Portugal está inserido, e que conta com os países da Europa Ocidental e ainda a Austrália, o Canadá, Israel, a Turquia e a Nova Zelândia. Para além do WEOG há mais quatro grupos regionais: África, Europa de Leste, Ásia (que inclui também todo o Pacífico e um país da UE, Chipre) e GRULAC (América Latina e Caraíbas). Como se pode ver, a marca da Guerra Fria é muito visível.

2 Para uma análise detalhada da campanha de 1996, cf. PAIXÃO, João Quintela – «Candidatura de Portugal ao Conselho de Segurança das Nações Unidas». In *Política Internacional*. Vol. 1, N.º 14, Primavera-Verão de 1997, pp. 67-87. Neste artigo, Quintela Paixão assinala a natureza inédita da atitude da Suécia e da Austrália, mas mostra como acabou por ser um erro que a candidatura portuguesa soube aproveitar.

3 No grupo Ásia existe já uma escala de candidatos ao Conselho de Segurança com um horizonte de três décadas, mas quanto mais distante no tempo, maior o desconto que é preciso dar à fiabilidade de um compromisso de apoio.

4 Para o biénio 1999-2000, o Canadá foi eleito à primeira volta com 131 votos em 175, sendo o país mais votado do grupo. Os Países Baixos foram também eleitos à primeira volta em detrimento da Grécia.

5 Cerca de 226 representações diplomáticas.

6 Em 2009, em milhões de dólares, a APD total portuguesa foi 512, a canadiana foi 4,012, e a alemã foi 12,079. Cf. estatísticas da OCDE (<http://stats.oecd.org/Index.aspx>).

7 Dentro do próprio CSNU existe uma distinção muito clara entre os membros permanentes e os temporários, e mesmo dentro do grupo dos permanentes. Como me disse um dos mais graduados diplomatas britânicos, a elaboração de resoluções do CSNU era um assunto dos «P3» [Estados Unidos, Reino Unido e França], e assim continuaria a ser no futuro previsível.

8 Mas veja-se que, depois da eleição para o CSNU, ressurgiu a tese de que a vitória de Portugal e da Alemanha foi fruto de uma conspiração bem urdida pela UE, com o apoio da votação em bloco por parte de países da UE. (David Frum, no Frumforum, um blogue que aparenta ser influente apesar da exuberante ignorância das opiniões aí expressas).

9 Houve experiências de partilhas de mandato mas apenas antes de 1965, data em que se levou a cabo uma reforma do Conselho de Segurança, ampliando-o, precisamente para responder ao problema que tinha levado à partilha de mandatos. Foi nessa altura que se consolidaram os grupos eleitorais regionais. Desde então nunca mais houve qualquer caso de partilha de mandato, havendo diversas dúvidas sobre a própria exequibilidade da ideia.

10 Artigo 34.º do Tratado de Lisboa.

11 O que não impediu que eu tivesse feito uma apresentação dos nossos pontos de vista a todo o grupo de embaixadores africanos em Nova York em Março de 2010.

12 O ano de trabalho da AGNU inicia-se cada ano na segunda metade de Setembro. Hoje em dia, na Abertura da Assembleia

Geral os países fazem-se representar, na maioria dos casos, a nível de chefe de Estado ou de governo, sendo por conseguinte o mais importante momento anual da diplomacia internacional.

13 Há 192 países com assento nas Nações Unidas. Por razões óbvias não valia a pena fazer campanha junto do Canadá e da Alemanha, com quem as relações eram cordiais (particularmente com o Canadá), e o Kiribati não dispõe de nenhum diplomata acreditado em Nova York.

14 Respectivamente, com a então secretária de Estado Teresa Ribeiro em Cairns, e comigo no Vanuatu e em Nova York.

15 Calculei a percentagem com base na estimativa inferior.

16 Na realidade há 53 votos de países africanos, mas houve um país africano que chegou atrasado, não podendo utilizar o seu voto.

17 América Latina e Caraíbas.

18 Europa Ocidental e outros.

19 Algo bizarramente, a Suécia agora afirma que também não revela o sentido do seu voto.

20 Houve um representante permanente de um país das Caraíbas que me informou na véspera da votação que lamentava que não iria poder votar por nós, acrescentando com grande candura que eu compreendia sem dúvida o voto nos outros dois, um por causa da importância directa para a região, o outro porque «we have made them pay highly for it».