

Priorizar o compromisso de Portugal com as Nações Unidas, lições da crise financeira internacional

Joana Calado Mendes | IPRI-NOVA

Esta publicação inclui-se no projeto conjunto do Real Instituto Elcano e do Instituto Português de Relações Internacionais (IPRI) para a elaboração de um relatório sobre as relações bilaterais entre Portugal e Espanha. As opiniões expressas são da exclusiva responsabilidade do seu autor e não vinculam as entidades promotoras do projeto.

Tema

Esta análise centra-se na evolução da relação de Portugal com as Nações Unidas e nas consequências da crise financeira internacional.

Resumo

Embora a crise financeira tenha tido consequências consideráveis em Portugal, visíveis, no que respeita à relação com as Nações Unidas, na diminuição da contribuição financeira e no desinvestimento no envio de forças de manutenção da paz; a continuidade na participação ativa nos principais órgãos de decisão da Organização tem contribuído para o aumento do estatuto internacional do país – ainda que de forma relativa –, e para a promoção dos seus interesses nacionais. O estatuto de pequena/média potência não faz de Portugal um Estado com um poder político, económico e militar muito relevante, mas permite o desenvolvimento de uma política de *soft power* assente em determinadas áreas de *expertise*, como os direitos humanos, que a par da facilidade de diálogo com as mais diversas regiões do mundo, lhe dão um protagonismo suficiente para se ir impondo na Organização.

Análise¹

Introdução

A admissão de Portugal nas Nações Unidas (ONU), a 14 de dezembro de 1955, ultrapassou o país. Ocorreu no quadro de um entendimento alcançado entre os Estados Unidos da América (EUA) e a União Soviética (URSS), como forma de assegurar o equilíbrio de poderes dentro da Organização que possibilitou a admissão em bloco de 16 novos membros. A adesão alterou as relações externas de Portugal, dando início ao seu isolamento internacional e à hostilidade da comunidade internacional face à questão colonial, apenas ultrapassados com a descolonização portuguesa depois de abril de

¹ Este trabalho é financiado por Fundos Nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia no âmbito do Projeto «UID/CPO/04627/2013».

(cont.)

1974 (Teixeira, 2000)². Após a integração na Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 e a consolidação democrática, Portugal iniciou o envolvimento noutras áreas importantes para a sua projeção internacional, procurando dinamizar a sua presença na Organização (Calvet de Magalhães, 2002).

Neste sentido, a opção pela ONU tornou-se um elemento importante para a afirmação de Portugal no sistema internacional do pós-Guerra Fria, com a adoção de uma política externa multilateral. A disponibilização de meios financeiros e humanos para a Organização, bem como a participação nos seus principais órgãos de decisão, assumiram um papel de relevo, em crescimento até praticamente ao final da primeira década do século XXI, quando o início da crise financeira internacional passou a condicionar determinados elementos da relação do país com a ONU.

A disponibilização de meios financeiros e humanos para as Nações Unidas

A crise financeira internacional teve impacto na relação de Portugal com a ONU, tendo levado a um desinvestimento em algumas áreas, principalmente no financiamento da Organização. Ainda que a tendência seja a perda de relevância na responsabilidade de financiamento, tal não se tem traduzido, de forma linear, numa perda de influência dentro da ONU. Contudo, o peso na contribuição financeira permite compreender a saúde interna de cada país, sendo um aspeto importante de análise do prestígio dos diferentes Estados na Organização³.

O Financiamento das Nações Unidas

Embora a percentagem da contribuição de Portugal para o orçamento regular da ONU tenha diminuído entre 2008 e 2016 (0,53% para 0,39%), tal não implica que o país tenha passado a contribuir significativamente menos, em termos reais, para a Organização (10 860 USD para 10 585 USD). Importa ter em conta dois aspetos: não só o orçamento regular da ONU é revisto a cada biénio, tendo aumentado consideravelmente entre 2008-2009 e 2016-2017; como outros Estados-membros, em especial algumas economias emergentes, tiveram um crescimento superior a Portugal, repercutindo-se no aumento considerável da sua percentagem de contribuição e, por sua vez, da sua quota real. Na verdade, verifica-se um aumento mais ou menos constante da contribuição financeira portuguesa real até 2016, altura em que se assiste a uma redução de cerca de 25% comparativamente ao ano anterior.

O país encontra-se no 31º lugar do *ranking* dos países que mais contribuem para o orçamento regular da ONU (depois de deixar o 25º lugar ocupado em 2008), sendo ultrapassado por países como a Argentina, o Chile, os Emirados Árabes Unidos, a Índia e a Indonésia que, em conjunto com outras economias em ascensão, conseguiram “aproveitar a crise – cujo epicentro foram os EUA e a Europa – e acelerar a sua

² A este respeito é interessante sublinhar o percurso de progressiva aproximação às instituições multilaterais de Espanha após a admissão à ONU, também em 1955, e que contrasta com o percurso experienciado por Portugal.

³ Por limitações de texto, debruçar-nos-emos apenas sobre as contribuições obrigatórias para o orçamento regular e para o orçamento para as operações de paz.

(cont.)

participação na atividade económica global” (Dadush, 2014, p. 13)⁴. Consequência das revisões feitas à escala de avaliação nos últimos dez anos, fica clara a perda de relevância de Portugal no núcleo dos maiores contribuintes para o orçamento regular da ONU, em benefício de diversas economias emergentes.

No que se refere ao orçamento para as operações de paz, este é normalmente superior ao orçamento regular da ONU, e encontra-se subdividido pelas várias missões em funcionamento⁵. Também aqui se verifica uma perda de relevância por parte de Portugal, embora menos expressiva. Em 2008, o país ocupava a 23^a posição no ranking. Em 2016, é ultrapassado por três economias emergentes (a Arábia Saudita, os Emirados Árabes Unidos e o Brasil), caindo para a 26^a posição. Todavia, e à semelhança do que acontece com o orçamento regular, isto não significa que Portugal tenha passado a contribuir consideravelmente menos para as operações de paz – embora a contribuição real tenha caído de 37 594 962 USD para 30 708 809 USD. Os aspetos a considerar são os mesmos: o orçamento é revisto anualmente, tendo aumentado entre 2008 e 2016 (de 7 093 389 000 USD para 7 874 053 700 USD)⁶, e alguns Estados-membros tiveram níveis de crescimento superiores a Portugal, suplantando-o em termos de percentagem de contribuição e, por sua vez, de quota real.

A participação nas Operações de Paz

Foi com o início da década de 1990 que Portugal conseguiu intensificar a participação com meios militares nas operações de paz da ONU⁷, mostrando assim um sério compromisso para com a paz, a estabilidade e o direito internacional (Granell, 2011). Todavia, entre 2008 e 2016, verifica-se uma redução no envio de forças de manutenção da paz. No final de 2016, Portugal ocupava o 71^o lugar no ranking (num total de 125 países), contrastando com o 38^o lugar ocupado em 2008 (em 120 países), e o 12^o lugar em 2000 (em 89 países).

O atual posicionamento espelha um desinvestimento nacional nestas missões, por oposição à política praticada ao longo da década de 1990 e no início do século XXI. Não obstante o número de países contribuintes ter vindo a aumentar, dilatando a concorrência, o número de elementos portugueses participantes nestas missões diminuiu abruptamente a partir de 2011, reconhecendo-se uma pequena melhoria em 2016, após Portugal ter decidido contribuir com uma unidade de transporte aéreo militar para a Missão da ONU no Malí (MINUSMA), o que procura refletir a revitalização do

⁴ No original, “[t]he crisis – the epicentre of which was in the USA and Europe – has, if anything, accelerated their rising share of global economic activity”.

⁵ Os membros permanentes do CSNU pagam uma sobretaxa acima da sua escala de avaliação para o orçamento regular. O grupo dos países industrializados ricos – e não membros permanentes do CSNU – a que pertence Portugal, pagam o equivalente à sua escala de avaliação para o orçamento regular.

⁶ Os valores têm por base o período 1 julho-31 junho e o orçamento aprovado no 1^o ano do período em consideração.

⁷ Embora a contribuição portuguesa para as operações de paz se tenha iniciado em 1958, no Líbano, através da participação na UNOGIL (Grupo de Observação das Nações Unidas no Líbano), a experiência só foi retomada em 1992, quando Portugal integrou a primeira missão de *peacekeeping* estabelecida no território da ex-Jugoslávia – a UNPROFOR (Força de Proteção das Nações Unidas).

(cont.)

envolvimento nas operações de paz, e “marca o período a seguir à crise financeira no [...] país”, significando “o regresso à ONU e ao multilateralismo” (ONU, s.d.).

O desempenho de cargos de elevada responsabilidade nas Nações Unidas

Uma outra área de especial relevância está relacionada com o envolvimento de portugueses nos principais órgãos da ONU. Excluindo-se a eleição de António Guterres para o cargo de Secretário-Geral da ONU⁸, existe um considerável número de portugueses que, entre 2008 e 2016, têm ocupado lugares de relevo, devido à sua competência individual, e que em muito têm contribuído para o reforço da imagem e influência do país no sistema internacional. Atualmente, destaca-se o jurista Miguel de Serpa Soares nomeado, em 2013, Secretário-Geral Adjunto para os Assuntos Jurídicos; a jurista Marta Santos Pais nomeada, em 2009, Representante Especial sobre a Violência contra as Crianças; Luís Miguel Carrilho nomeado, em 2014, Comissário de Polícia na Missão das Nações Unidas de Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA)⁹; o juiz Ivo Nelson de Caires Batista Rosa eleito, em 2011, para o Mecanismo Residual Internacional de Tribunais Penais; a juíza Teresa Maria da Silva Bravo eleita, em 2015, para o Tribunal de Disputas das Nações Unidas (UNDT); e a jurista Patrícia Galvão Teles eleita, em 2016, para a Comissão de Direito Internacional, depois de Paula Escarameia ter iniciado a presença neste comité de peritos independentes (2008-2010) como a primeira mulher a ocupar o cargo.

Embora já tenham terminado os seus mandatos, António Guterres (eleito em 2005 Alto Comissário das Nações Unidas para Refugiados), Jorge Sampaio (eleito em 2006 Alto Representante do Secretário-Geral da Aliança das Civilizações) e Catarina Albuquerque (eleita em 2008 Relatora Especial das Nações Unidas para o Direito à Água Potável e Saneamento) reforçam o rol de portugueses que já desempenharam altos cargos no âmbito dos principais órgãos da ONU.

No que se refere a cargos mais técnicos, no âmbito do Controlo da Aplicação dos Tratados, destaca-se a eleição para cargos que refletem a aposta nacional em algumas áreas de *expertise*, como os direitos humanos (DH), e ainda, a questão da extensão da plataforma continental. No âmbito dos primeiros, destaca-se a eleição de José Manuel Santos Pais, em 2016, para o Comité dos Direitos do Homem (CCPR) e de Maria-Virgínia Brás Gomes, em 2008, para o Comité dos Direitos Económicos, Sociais e Culturais (CESCR). Relativamente à segunda, é de referir a eleição de Pedro Madureira, em 2012 para Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos (ISA) e de Fernando Manuel Maia Pimentel, em 2007, para Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLCS).

⁸ E mais recentemente, em 2017, a eleição de Mónica Ferro, para chefe da Representação Regional em Genebra do Fundo das Nações Unidas de Apoio à População (UNFPA), Aldino Campos, para a Comissão de Limites da Plataforma Continental (CLCS), e Alice Cruz, como Relatora Especial para a Eliminação da Discriminação contra as Pessoas afetadas pela Lepra e seus Familiares.

⁹ Depois de já ter passado pela Missão Integrada das Nações Unidas em Timor-Leste (UNMIT) e pela Missão das Nações Unidas para a Estabilização no Haiti MINUSTAH).

A participação ativa e regular nos principais órgãos de decisão da ONU

O Conselho de Segurança das Nações Unidas

O regresso de Portugal ao CSNU no biénio 2011-2012, apenas doze anos após a última participação, teve como consequência o aumento do estatuto internacional do país e a defesa dos interesses nacionais. O sucesso ou fracasso neste tipo de eleições é tido como indicativo do poder relativo e da popularidade de um Estado face aos seus pares, sendo por isso “um dos indicadores mais importantes da ‘saúde relativa’ da posição internacional de um Estado” (Macieira, 2015, p. 154). Com a eleição, a relevância de Portugal é aumentada, tornando-se numa das principais vozes a ter em conta no CSNU.

Esta análise considera que dois aspetos tiveram impacto considerável na valorização da política externa portuguesa no contexto multilateral, contribuindo conseqüentemente, para o sucesso da eleição de outubro de 2010 e para o aumento do poder relativo de Portugal:

- A visão positiva deixada pelo trabalho anteriormente desenvolvido pelo país no CSNU e noutros órgãos e organismos da ONU, alargando o seu «horizonte temático», bem como o resultado do processo de independência de Timor Leste, considerado o único caso de sucesso da ONU até ao momento;
- A manutenção de relações privilegiadas com países como o Brasil, a Espanha, a Índia e a Turquia, que individualmente e nas suas áreas de influência, apoiaram a candidatura portuguesa; e ainda, com a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o mundo árabe. No que respeita à relação com Espanha, a cooperação entre ambos tem-se revelado clara, mantendo-se contactos regulares para assegurar posições e interesses frequentemente coincidentes (Gobierno de España, 2016). São exemplos, a troca de apoios para o CSNU e, mais recentemente, a cedência de uma funcionária diplomática portuguesa a Espanha, durante a participação deste país no órgão¹⁰.

A este poder relativo acrescem os objetivos de política externa. O estudo considera que para um Estado de pequena e média dimensão como Portugal, a participação no CSNU permitiu o desenvolvimento de práticas internacionais e a promoção dos interesses nacionais (Mendes, 2015). São exemplos:

- Estar *in loco* na eventualidade de surgir alguma situação que seja de especial relevância para Portugal. O golpe de Estado na Guiné-Bissau, que ocorreu no segundo ano do mandato do país no CSNU, possibilitou a mobilização do órgão por parte de Portugal, para que aplicasse sanções aos responsáveis pelo golpe, repusesse a ordem constitucional e procurasse uma “solução política [...] que fosse inclusiva, democrática e sustentável (Macieira, 2015; Vinhas, 2015).

¹⁰A cedência de uma funcionária diplomática portuguesa a Espanha, a quem foi dada a responsabilidade em matérias relacionadas com o continente africano, traduziu-se em algo “relativamente inédito”, pelo menos para os dois países ibéricos (Duarte Lopes, 2016; TVI24, 2015).

- Ser um porta-voz de Estados com os quais mantém relações privilegiadas e das organizações a que pertence. Além da cooperação com os parceiros europeus, com os quais possui maior afinidade e convergência de interesses, Portugal tem também importantes relações com os membros da CPLP, tradicionalmente sem voz no órgão ou que não se encontram representados de forma permanente e que “têm com maior frequência temas de maior importância para si na agenda do CSNU” (Macieira, 2015; Mendes, 2015). Deste modo, Portugal procurou “fazer chegar ao Conselho as suas sensibilidades”, sendo valorizada a sua acção enquanto país que escuta antes de agir.
- Actuação enquanto *soft power*. Com uma política externa universalista e de facilidade de diálogo com as mais diversas regiões do mundo, acrescida pelo facto de não possuir qualquer diferendo internacional, é-lhe atribuída uma certa autoridade moral que promove a sua acção em determinadas áreas de *expertise*, permitindo-lhe “deixar uma marca” (Vinhas, 2015). É o caso das questões de DH, cooperação económica e alterações climáticas, que assumem um destaque especial ao serem introduzidas no CSNU por Portugal. No biénio 2011-2012, foram objecto da atenção nacional questões como a manutenção da paz e segurança internacionais, operações de paz, construção da paz pós-conflito e crianças em conflitos armados. De destacar ainda o patrocínio de importantes debates como as alterações climáticas, o crime organizado transnacional e as epidemias, além do desempenho do cargo de presidente do Grupo sobre a Reforma dos Métodos de Trabalho do CSNU, no qual se verificaram esforços no sentido de o órgão reunir publicamente com maior frequência e transparência.

Desta forma, considera-se que o sucesso da eleição nacional é demonstrativo da estrutura que Portugal conseguiu montar à volta da sua candidatura, refletindo-se também na eleição para o Conselho de Direitos Humanos (CDH).

O Conselho de Direitos Humanos

Embora Portugal e a Holanda fossem os únicos candidatos do Grupo Ocidental (WEOG) aos dois lugares disponíveis no CDH no triénio 2015-2017, a eleição portuguesa não deve ser interpretada como estando garantida, na medida em que existia um limiar mínimo a alcançar para a eleição¹¹.

Seguindo a lógica de padronização da ação portuguesa na ONU, a candidatura ao CDH assentou em algumas prioridades em que o país já havia dado provas de empenho, como a apresentação de três resoluções sobre direitos económicos, sociais e culturais; direito à educação; e a proteção de pessoal das Nações Unidas, destacando-se a importância para Portugal em assumir um compromisso internacional para com a defesa de importantes direitos e o seu correto acompanhamento ao nível interno (Saraiva, 2015). Tal levou ao estabelecimento, em 2010, da Comissão Nacional de Direitos Humanos (CNDH) com o intuito de “assegurar a adequada monitorização do

¹¹ Era necessário um mínimo de 97 votos dos membros da AGNU para a eleição. Assim, o facto de ter conseguido 184 votos dos 193 Estados-membros da ONU, é demonstrativo do reconhecimento por parte dos seus pares, do trabalho positivo que Portugal tem feito nesta área.

cumprimento das obrigações legais [...] de Portugal em matéria de respeito dos direitos humanos”, e a promoção interna de políticas e práticas para a sua observação.

Igualmente relevante é o facto de a maior visibilidade e valorização da atuação internacional de um Estado potenciar “a capacidade de o país ser eleito para outros órgãos do sistema da ONU”, pelo que o trabalho desenvolvido no CSNU no biénio 2011-2012, terá tido impacto na eleição para o CDH (Macieira, 2015). A introdução de questões de DH na agenda do órgão através de temas horizontais tem sido uma prática muito bem aproveitada por Portugal procurando, sempre que possível, incluir ou apoiar referências aos DH das mulheres ou a situação das crianças em conflitos armados (Vaz Pato, 2015). Foi o que aconteceu ao longo dos três anos em que Portugal esteve presente no CDH, tendo contribuído para a adoção de mais de 350 resoluções relacionadas com algumas das mais prementes situações mundiais de violação de DH (Rádio Renascença, 2018).

Conclusão

O sistema internacional impôs, a partir da década de 1990, uma lógica de posicionamento internacional pensado num quadro muito mais alargado, em que a participação nas organizações regionais e multilaterais desempenha um papel de relevo. Neste sentido, a participação na ONU é a expressão máxima de um envolvimento internacional mais ativo por parte de Portugal, que tem contribuído para o aumento do estatuto internacional do país e para a defesa dos interesses nacionais, enquanto espelha o compromisso com o multilateralismo e o Direito Internacional¹², atenuando o presente desinvestimento em algumas áreas, como o financiamento da ONU e das suas operações de paz .

A crise financeira internacional teve impacto na relação de Portugal com a Organização, contribuindo para um decréscimo no peso da contribuição financeira e da participação em operações de paz, hoje caracterizada “por uma participação residual” (Branco, 2015). Dada a crise política e financeira vivida em Portugal a partir de 2011, faz sentido que a escala de contribuições para a ONU (revista a cada três anos, e que mede o produto nacional bruto (PNB), o rendimento per capita e o nível de endividamento do país) e para as operações de manutenção da paz, traduza, a partir de então, uma realidade diferente do existente até 2008. Neste sentido, e como forma de assegurar os seus compromissos internacionais, torna-se importante a revisão desta situação por parte do Governo português.

Ainda assim, durante o período da crise financeira internacional, destaca-se a contínua eleição para os principais órgãos de decisão da ONU, o aumento considerável de portugueses que desempenham cargos de elevada responsabilidade na Organização, e o compromisso em retomar o envolvimento nas operações de paz, evidenciando o

¹² Como refere o atual Ministro dos Negócios Estrangeiros português, Augusto Santos Silva, “a forma como Portugal se tem empenhado nas organizações multilaterais, nas agendas multilaterais e no multilateralismo como uma maneira de gerir as nossas inter-relações e superar os nossos diferendos leva a assumir que este nosso à-vontade no multilateral possa ser constituído como um traço autónomo e característico da política externa portuguesa” (Diário de Notícias, 2018).

empenho na ONU e a aposta numa política de *soft power* assente nos DH, enquanto área de *expertise* da política externa portuguesa.

Bibliografia

- Branco, C. M. (Setembro de 2015). A participação portuguesa em missões de paz da ONU. *Relações Internacionais* nº 47, pp. 101-126.
- Calvet de Magalhães, J. (2002). A política externa portuguesa no plano multilateral. *Janus* 2002.
- Dadush, U. (2014). Key trends in the world economy. Em R. E. Looney (Ed.), *Handbook of Emerging Economies* (pp. 13-29). Abingdon: Routledge.
- Diário de Notícias. (2018). Internacionalização e multilateralismo são traços da política externa portuguesa - MNE. Obtido de <https://www.dn.pt/lusa/interior/internacionalizacao-e-multilateralismo-sao-tracos-da-politica-externa-portuguesa---mne-9021759.html>
- Duarte Lopes, F. (2 de Setembro de 2016). As relações de Portugal e a Espanha: lições da crise (2008-2015).
- Gobierno de España. (Novembro de 2016). Oficina de Información Diplomática: Fichas País. Obtido em 3 de Março de 2017, de http://www.exteriores.gob.es/Documents/FichasPais/PORTUGAL_FICHA%20PAIS.pdf
- Granell, F. (2011). España y las Organizaciones Internacionales. Em J. M. Beneyto, & J. C. Pereira (Edits.), *Política exterior española: Un balance de futuro* (pp. 1035-1076). Madrid: Instituto Universitario de Estudios Europeos. Universidad CEU San Pablo.
- Macieira, R. (2015). A importância para Portugal da participação no Conselho de Segurança: perspectivas de futuro. Em S. Vaz Patto, J. Madureira, & M. Kowalski (Edits.), *A participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011-2012* (pp. 153-161). Lisboa: Instituto Diplomático/Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- Mendes, J. C. (Setembro de 2015). Um novo papel internacional para Portugal? A participação no Conselho de Segurança das Nações Unidas. *Relações Internacionais* nº 47, pp. 85-100.
- ONU. (s.d.). "É muito importante para Portugal regressar às Nações Unidas". Obtido em 19 de Janeiro de 2017, de <http://www.unmultimedia.org/radio/portuguese/2016/12/e-muito-importante-para-portugal-regressar-as-nacoes-unidas/index.html#.WMMMp3-upxJ>
- Rádio Renascença. (2018). Conselho Direitos Humanos. Portugal contribuiu para adoção de mais de 350 resoluções. Obtido de

<http://rr.sapo.pt/noticia/105136/conselho-direitos-humanos-portugal-contribuiu-para-adocao-de-mais-de-350-resolucoes>

Saraiva, M. F. (2015). Portugal e o Conselho de Direitos Humanos das Nações Unidas. Janus 2015-2016, pp. 50-51.

Teixeira, N. S. (2000). Portugal no Mundo – século XX. Obtido de Janus 1999-2000: http://www.janusonline.pt/arquivo/1999_2000/1999_2000_1_46.html

TVI24. (2015). Portugal e Espanha cooperam no Conselho de Segurança da ONU. Obtido em 3 de Março de 2017, de <http://www.tvi24.iol.pt/politica/23-02-2015/portugal-e-espanha-cooperam-no-conselho-de-seguranca-da-onu>

Vaz Patto, S. (2015). O Conselho de Segurança e a sua dimensão de Direitos Humanos. A actuação de Portugal nesta área. Em A Participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011-2012 (pp. 489-506). Lisboa.

Vinhas, R. (2015). O terceiro mandato de Portugal no Conselho de Segurança: algumas notas e reflexões. Em S. Vaz Patto, J. Madureira, & M. Kowalski (Edits.), A participação de Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas, 2011-2012 (pp. 235-254). Lisboa: Instituto Diplomático/Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Com o patrocínio:

