

A diplomacia portuguesa: a eleição do melhor para o lugar mais impossível

Aquando da sua criação, em 1945, e até ao final da guerra fria, a rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética foi determinante na seleção dos vários secretários-gerais da ONU.



POR **Francisco Varela de Oliveira**
e **Rafael Vieira Dias**

Alunos da Licenciatura em CP-RI do IEP-UCP, Ensaio realizado no âmbito da Unidade Curricular "Política Externa Portuguesa" leccionada por Prof. Lúvia Franco

UM PROCESSO COMPLEXO

Dia 5 de Outubro de 2016, dia histórico para Portugal. Em corropio, o presidente Marcelo Rebelo de Sousa e primeiro-ministro António Costa, de agenda preenchida, celebram o dia que implantou a República em Portugal. No Palácio das Necessidades, o Embaixador Freitas Ferraz e o Engenheiro António Guterres assistem à transmissão web das Nações Unidas, ao anúncio dos representantes dos países do Conselho de Segurança: estes recomendam à Assembleia Geral o próprio Guterres como candidato a secretário-geral da organização mundial. Dos vários candidatos, foi o único capaz de reunir mais de 9 votos de encorajamento e de não receber nenhum veto.

Tratou-se de uma longa e complexa corrida, com várias etapas e sucessivas eliminatórias. As mais determinantes ocorrem no seio do Conselho de Segurança, o órgão politicamente mais poderoso da ONU, composto por 15 membros, entre os quais se destacam os 5 membros com assento permanente: os



Tratou-se de uma longa e complexa corrida, com várias etapas e sucessivas eliminatórias

Estados Unidos, a Rússia, a China, o Reino Unido e a França (os P5). Para apurar o candidato a recomendar, aquele órgão conduz uma série de votações informais (*straw polls*), até que, durante a quinta ronda, o voto de "desencorajamento" dos P5 se traduzirá no veto efetivo de candidatos. Uma vez encontrado o candidato a recomendar, é aprovada uma resolução que o indica à Assembleia Geral como reunindo as condições para se tornar no próximo secretário-geral da organização. Nesse início de Outubro é Vitaly Churkin, o representante permanente da Rússia que nesse mês preside ao Conse-

lho de Segurança, que anuncia ao mundo o nome de António Guterres.

O processo tem, contudo, outros constrangimentos. É condicionado *a priori* pelo momento histórico que se vive, nomeadamente pelo confronto das agendas nacionais das grandes potências. Aquando da sua criação, em 1945, e até ao final da guerra fria, a rivalidade entre os Estados Unidos e a União Soviética foi determinante na seleção dos vários secretários-gerais da ONU. Na atualidade, a mesma lógica de rivalidade entre as principais potências continua a marcar o processo, com destaque para os interesses divergentes entre os EUA, a Rússia e a China. Mas existem outras condicionantes que importa referir.

A primeira condicionante resulta do princípio da rotatividade regional, consagrado desde 1997 na resolução 51/241. Nesta eleição, esse princípio ditava que o candidato escolhido devia pertencer à Europa de Leste. A segunda condicionante é a questão de género. Como sempre foram homens a assumir o cargo de secretário-geral, criou-se ao longo do processo a ideia de que agora deveria ser a vez de uma mulher. Querendo chamar a atenção para o problema da disparidade do tratamento de géne-



ro, os EUA, o Reino Unido e alguns países da América Latina apoiavam essa causa, que criara evidente expectativa na própria sociedade civil internacional. Para Moscovo e Pequim esta era contudo uma questão secundária. Quanto à terceira condicionante decorria da imagem degradada da instituição, quer pelos casos de abusos sexuais realizados por capacetes azuis¹, quer pelas auditorias que indicavam falta de *accountability* na organização². Era necessário corrigir essa imagem e estado de coisas, e por isso, o novo secretário-geral teria de ter um historial exemplar de retidão. Por fim, um quarto constrangimento, desta feita nacional, decorria da pretensão russa de voltar ao *mainstream* da política internacional. Como relembra o Embaixador Seixas da Costa³, após a suspensão do G8, o episódio da Crimeia e as consequentes sanções dos EUA e da União Europeia, a Rússia necessitava que o novo secretário-geral não dificultasse o seu regresso integral ao palco das grandes potências e se mantivesse disponível para dialogar com Moscovo.

A TASK-FORCE EFICIENTE

A 6 de Janeiro de 2016, por ocasião do seminário diplomático organizado pelo Instituto Diplomático, começam os trabalhos diplomáticos para a candidatura do Engenheiro Guterres. Nesse dia, realizou-se no gabinete do ministro dos negócios estrangeiros, Augusto Santos Silva, uma importante reunião. Estavam presentes o próprio ministro, o candidato António Guterres, Margarida Marques, secretária de estado

para os assuntos europeus, os Embaixadores José Freitas Ferraz (Instituto Diplomático) e José Filipe Moraes Cabral (Paris), também Luís Amado, o conhecido antigo ministro, a diplomata Rita Laranjinha, chefe de gabinete de Santos Silva e Francisco Duarte Lopes, Director-Geral de Política Externa marcaram presença nessa reunião. É nesse momento que se formaliza a constituição de uma *task-force* nacional de apoio à candidatura. A Freitas Ferraz, por inerência de funções e amigo de longa data de António Guterres, caberá a coordenação do grupo. São decididos os termos em que se fará a candidatura e prepara-se o apoio oficial de Portugal que se formaliza numa carta que o governo envia ao presidente da Assembleia Geral da ONU.

A esta *task-force* acrescentar-se-ão outros protagonistas: o Embaixador Álvaro Mendonça e Moura, chefe da representação permanente de Portugal junto das Nações Unidas, que pela sua proximidade com o órgão eleitor desempenhará um papel fulcral; o diplomata, Miguel Graça, diretor do serviço das organizações políticas, do ministério dos negócios estrangeiros; o assessor de imprensa de António Costa, David Damião; Isabel Pestana para ligar a campanha de António Guterres à agenda da presidência da república e Jorge Aranda para estabelecer ligação semelhante com a do primeiro-ministro; Pedro Pinto, pela experiência adquirida junto do Conselho de Segurança e na REPER, juntou-se posteriormente à equipa. Esta *task-force*, contudo, nunca será estática na sua composição.

Todo o aparelho diplomático foi de alguma forma solicitado e, por isso, a equipa foi-se modelando à medida das necessidades.

A ESTRATÉGIA

Na fase inicial o mais importante era perceber se da parte dos P5 havia hostilidade à candidatura. Como tal não se verificou, e ainda que existissem posições divergentes na *task-force* em relação ao momento do lançamento da candidatura, esta é lançada cedo. Predominou nessa decisão a vontade de Guterres que queria que a candidatura mostrasse transparência desde o início, uma decisão acertada se olharmos aos posteriores resultados das candidaturas tardias de Kristalina Georgieva ou Christiana Figueres. Dia 29 de Fevereiro de 2016, António Guterres torna-se candidato oficial ao cargo de secretário-geral das Nações Unidas.

Várias razões explicam a ausência de hostilidade internacional à candidatura. A primeira decorre do Engenheiro Guterres não ser um candidato controverso. Quer pelo seu histórico político, quer pelos seus mandatos como alto comissário para os refugiados, gozava na comunidade internacional de um reputado estatuto ganho com todo o mérito. A segunda, está associada ao país que patrocina a sua candidatura. Como refere João Carlos Espada, Portugal é hoje um país reconhecido e com prestígio na comunidade internacional, nomeadamente junto dos parceiros ocidentais, por ter estado na vanguarda da terceira vaga da democracia com uma bem sucedida transição democrática⁴. E isso foi importante. Já a terceira razão, complementar, resulta do facto do país não gerar anticorpos junto de nenhum dos P5. As relações cordiais que detém com cada um desses países, incluindo a Rússia, são prova disso mesmo⁵.

No período inicial da candidatura foram ainda importantes a redação do *vision statement* do candidato e a apresentação internacional do seu *curriculum*, ambos muito bem recebidos. Seguiu-se o planeamento da estratégia a concretizar. Primeiro, as visitas a fazer. Aqui prevaleceu a ideia de concentrar os esforços nos 15 países membros do Conselho de Segurança e em outras, poucas, potências regionais, que não tendo lugar nesse órgão podiam influenciar o processo de eleição. Destas só não foi possível visitar o Brasil que vivia um momento de profunda crise interna decorrente da destituição de Dilma Rousseff. Como sublinha o Embaixador Freitas Ferraz, da parte da *task-force* “não há interesse em grandes

campanhas ou agitações, nem em relação à imprensa portuguesa nem à internacional. Estamos a falar de apenas 15 eleitores e dos seus chefes (...) tudo o resto não importa”⁶. Depois, definida a agenda das deslocações, foi importante estabelecer a narrativa a entregar às embaixadas portuguesas que iriam contactar as diplomacias dos respectivos países onde se situavam. Decide-se que a narrativa se tinha de enquadrar nos constrangimentos referidos anteriormente e que a campanha devia ser feita pela positiva. Eram, aliás, ordens expressas de Guterres que a *task-force* nunca respondesse a quaisquer ataques à candidatura, e em particular ao seu currículo. Mas, na verdade, este último falava por si, e nos corredores da ONU, após 10 anos de convívio em Nova Iorque, conhecia-se bem a mais valia do candidato. É também por isso, diz Margarida Marques, que quando visitou vários dos seus homólogos, estes a ouviram com atenção, mesmo não sendo o candidato Guterres uma mulher ou da Europa de leste.⁷ Por fim, queria-se que a candidatura assentasse na transparência e na independência.

Ao contrário das campanhas de Bokova, Jeremic e Kristalina, não houve *lobby* contratado e a campanha financiada pelo Estado português foi feita sob contenção financeira, respeitando a situação do país. Por isso, Guterres viajará muitas vezes sozinho, tirando partido do apoio no terreno das embaixadas portuguesas. Mesmo na Nova Zelândia e na Malásia, onde Portugal não tem representação permanente, foi acompanhado pelos embaixadores aí acreditados, respectivamente os Embaixadores Paulo Cunha Alves na Austrália e Francisco Vaz Patto na Tailândia.

Estando a fase inicial em andamento, entra-se num novo momento da candidatura. Agora é importante divulgar o candidato e reunir o apoio político-partidário interno mais abrangente possível. Como nos explica o Embaixador Santa Clara Gomes “a falta de convicção e decisão política paga-se cara”⁸, pois são elementos fundamentais para a condução de uma boa política externa. No caso do apoio do governo Búlgaro a Irina Bokova, a ausência destes elementos foi evidente e o resultado desastroso. No caso português, inversamente, houve sempre convicção e coesão. Nenhum partido se opôs à candidatura, todos os líderes nacionais se mostraram colaborantes, tendo inclusive Pedro Passos Coelho ajudado a facilitar as relações com Rajoy e Cameron. Uma vez reunido um forte consenso na-

cional foi mais fácil continuar a trabalhar os apoios externos. Espanha, por exemplo, apoiava Susana Malcorra, a candidata da Argentina, e contudo mostrou-se disponível para apoiar Guterres como segunda escolha. Também foi decisivo assegurar o apoio de Angola, com assento não permanente no Conselho de Segurança. Já a Malásia manteve-se enigmática até tarde, só em Julho, quando o candidato português é recebido pelo ministro dos negócios estrangeiros malaias, é que este lhe declara o seu apoio.

UM PERFIL DISTINTO

Os primeiros bons indicadores chegam após os diálogos informais de 12 de Abril e o *Town Hall* de 12 de Julho. Nestes destaca-se o multilinguismo do candidato português, que é recebido como “um sinal de respeito e de proximidade em relação às várias culturas”⁹. Para o corpo diplomático e os jornalistas acreditados na ONU, Guterres emerge dessas provas como o candidato mais bem preparado. Não obstante, é principalmente nos diálogos à porta fechada com o Conselho de Segurança, que decorrem em Julho durante a presidência do Japão, que a candidatura patrocinada por Portugal recebe o melhor *feedback*: bem preparado pelos dossiers trabalhados pelo ministério e profundo conhecedor do aparelho onusiano, Guterres demonstra aptidão ímpar para desempenhar o cargo a que se candidata. Nessas reuniões, se os restantes candidatos venderam um plano sobre como devia ser a ONU, Guterres ofereceu antes ao Conselho de Segurança uma liderança e um método de trabalho.

Tal como refere o Embaixador Freitas Ferraz, António Guterres sempre foi um agregador de visões e o seu modelo de trabalho enquanto primeiro-ministro já o indicava como um executor de con-

sensos. Freitas Ferraz foi seu assessor diplomático e relembra: “A primeira coisa que fazia quando íamos a Bruxelas era pedir para termos uma reunião com os funcionários da REPER”, nessa reunião procurava colocar-se a par dos dossiers dos vários funcionários convocados, questionando-os, procurando a cooperação, o diálogo e fazendo convergir todos os dossiers para o problema central.¹⁰ A votação informal de 21 de Julho evidencia o favoritismo da candidatura. Já o pior resultado tem lugar na terceira ronda, quando recebe 3 votos de desencorajamento. Porém, comparativamente, os resultados colocam-nos sempre com vantagem sobre os restantes candidatos e o favoritismo vai-se solidificando.

O MOMENTO MAIS CRÍTICO

E, contudo, a altura que sucede à primeira votação informal coincide com o período mais crítico da candidatura. A Nova Zelândia reage em defesa da sua candidata, Helen Clark, e Guterres tenta logo apaziguar o país visitando Wellington em finais de Julho. A diplomacia portuguesa procura perceber de onde poderão vir outros riscos, interpretando as informações recebidas das suas embaixadas nos países do Conselho de Segurança e nas potências regionais. Entretanto, a partir de Nova Iorque, Mendonça e Moura relata os sinais que vai recebendo nos corredores da ONU.

Até ao dia 5 de Outubro foi-se sentido o impacto das candidaturas que recorriam a meios menos ortodoxos. Mas a *task-force* portuguesa nunca acusou o toque e os factos acabaram por derrotar o *lobby* contratado e as falsas notícias divulgadas. Num caso, certa imprensa empolou uma auditoria externa ao ACNUR que obteve resultados insatisfatórios¹¹, enquanto outra desmentiu esses



Ao contrário das campanhas de Bokova, Jeremic e Kristalina, não houve lobby contratado e a campanha financiada pelo Estado português foi feita sob contenção financeira, respeitando a situação do país. Por isso, Guterres viajará muitas vezes sozinho

exageros¹². Os fatos acabam por falar por si, demonstrando que Guterres havia gerido o ACNUR de forma singular, reduzindo o número de colaboradores em Genebra e incrementando realmente o número de colaboradores no terreno e os resultados da agência. As auditorias externas tinham sido, aliás, uma medida tomada pelo próprio português enquanto estivera na sua liderança. Noutro caso, a comunidade LGBT pedia o veto americano alegando que Guterres era homofóbico. Mas logo os homossexuais que com ele trabalharam vieram relatar um trato exemplar da sua parte. Enquanto este episódio decorria, António Guterres reforçava o seu posicionamento nas votações informais que decorrem de 5 de Agosto a 26 de Setembro.

Durante os períodos das votações informais, os esforços portugueses focaram-se sempre na promoção do candidato Guterres. Numa acção sistemática, antes de cada votação eram feitas diligências junto dos países do Conselho de Segurança. Nas agendas articuladas da presidência, do ministro dos negócios estrangeiros e do primeiro-ministro, sucedem-se as operações de charme: Marcelo Rebelo de Sousa faz campanha junto do mundo árabe¹³; Guterres desloca-se ao Cairo à margem da reunião da Liga Árabe; Rebelo de Sousa reúne-se com Macky Sall, o presidente senegalês em Setembro; Guterres esteve na cimeira



Nos diversos contatos, manteve-se sempre independente e nunca aceitou assumir compromissos em troca de apoios à sua candidatura

TICAD com Teresa Ribeiro, secretária de estado para a cooperação, no Quênia¹⁴; em Angola é o único dos candidatos a ser recebido pelo presidente da república. Na maioria das ocasiões, apesar de não ter sido formalmente convidado, Guterres aparece como integrando a comitiva portuguesa e aproveita para apresentar a sua candidatura. Nos diversos contatos, manteve-se sempre independente e nunca aceitou assumir compromissos em troca de apoios à sua candidatura. Como refere o Embaixador Freitas Ferraz, “felizmente estes nunca foram exigidos”, e embora tenham existido algumas indicações de preocupação com a sub-repre-

sentação nas Nações Unidas por parte do Japão, da China e da Rússia, nunca houve exigências de contra-partidas.

UM RESULTADO EXTRAORDINÁRIO

O protagonismo do próprio candidato António Guterres é determinante para o resultado finalmente atingido. Pelo seu vasto currículo, conhecimento do aparelho das Nações Unidas e habilidade pessoal fez uma campanha vencedora. Em cada diálogo informal, ronda de votações ou contato bilateral, soube sempre convencer: “Nós temos demasiadas reuniões, demasiadas pessoas, discutimos muitos problemas e temos poucas decisões, temos de nos focar nos resultados!”¹⁵. Mas a eleição do Engenheiro Guterres foi também uma vitória da máquina diplomática portuguesa. Esta trabalhou desde o primeiro momento sobre os constrangimentos conhecidos e, em particular, fez do seu candidato um candidato de consenso mas simultaneamente independente. Por um lado, nunca aceitou que António Guterres fosse reduzido apenas à qualidade de candidato dos membros do Conselho de Segurança ou de Ban Ki-moon¹⁶. Foi sempre um candidato para todos os países. Por outro lado, soube atender à situação económica do país e fazer valer toda a rede diplomática sem despesismos. E assim se concretizou uma das maiores vitórias diplomáticas portuguesas, capaz de garantir que o candidato mais qualificado tenha sido eleito para o lugar “mais impossível do mundo”¹⁷. ■

GUIA DE LEITURAS

1 Foroohar, Kambiz, “The UN Peacekeepers Rape Scandal.” Bloomberg.com, June 17, 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, <https://www.bloomberg.com/news/articles/2016-06-16/rape-scandal-of-un-peacekeepers-festers-as-reports-of-abuse-grow>.

2 Raymond, Nate, “Exclusive: U.N. audit identifies serious lapses.” Reuters, 3 de Abril de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, <http://www.reuters.com/article/us-un-corruption-exclusive-idUSKCN0X00VD>.

3 Tavares, Rita, “Os segredos do sucesso da campanha na ONU.” Observador, 7 de Outubro de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, <http://observador.pt/especiais/estou-rendido-a-guterres-disse-boris-johnson-os-segredos-do-sucesso-da-campanha-na-onu/>.

4 Espada, João, “Guterres, Cavaco e a reputação internacional de Portugal.” Observador, 10 de Outubro de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, <http://observador.pt/opiniao/guterres-cavaco-e-a-reputacao-internacional-de-portugal/>.

5 Freire, Manuel, “Diplomacia – Portugal e Rússia dispostos a “reforçar cooperação na cena internacional.” DN, 23 de Setembro de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016,.

6 Conversa dos autores com o Embaixador Freitas Ferraz, 30 de Novembro de 2016.

7 Tavares, Rita, “Os segredos do sucesso da campanha na ONU.” Observador, 7 de Outubro de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, <http://observador.pt/especiais/estou-rendido-a-guterres-disse-boris-johnson-os-segredos-do-sucesso-da-campanha-na-onu/>.

8 Gomes, Gonçalo, “Politica Externa e a diplomacia numa estratégia nacional.” Nação e Defesa, Outono de 1990, pp. 53–77.

9 Tavares, Rita, “Os segredos do sucesso da campanha na ONU.” Observador, 7 de Outubro de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, <http://observador.pt/especiais/estou-rendido-a-guterres-disse-boris-johnson-os-segredos-do-sucesso-da-campanha-na-onu/>.

10 Conversa dos autores com o Embaixador Freitas Ferraz, 30 de Novembro de 2016.

11 OIOS, “Audit of UNHCR management of procurement by partners using UNHCR funds, April 2016.” Fox News. Consultado em 18 de Dezembro de 2016. <http://www.foxnews.com/world/interactive/2016/06/06/audit-unhcr-management-procurement-by-partners-using-unhcr-funds-april-2016/>.

12 ETPU, Report, 30 de Junho de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, <http://www.unhcr.org/55f2c7099.pdf>.

13 Carvalho, Natalia, “Marcelo quer o apoio do mundo Árabe a Guterres.” Política – RTP Notícias, 3 de Outubro de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, http://www.rtp.pt/noticias/politica/marcelo-quer-o-apoio-do-mundo-arabe-a-guterres_a951370.

14 Lusa, “Diplomacia – Guterres e secretária de Estado do MNE em conferência em Tóquio.” DN, 26 de Agosto de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016.

15 António Guterres no diálogo informal de 12 de Abril com a Assembleia Geral.

16 Lusa, “ONU – Ban Ki-moon quer que sucessor seja uma mulher.” DN, 16 de Agosto de 2016. Consultado a 18 de Dezembro de 2016, <http://www.dn.pt/mundo/interior/ban-ki-moon-quer-que-sucessor-seja-uma-mulher-5341316.html>.

17 Parafrazeando a expressão do antigo secretário-geral Trygve Lie, tal como referido em Urquhart, Brian. “Character Sketches: Trygve Lie.” UN News Center. Consultado a 9 de Janeiro de 2017. <http://www.un.org/apps/news/infocus/trygve-lie.asp#.WHOCZVMS00>.