

*O Alinhamento de Portugal com a UE, OTAN e CPLP na
Assembleia Geral das Nações Unidas: uma análise
comparativa e longitudinal*

(VERSÃO FINAL APÓS DEFESA)

Carlos André Assenhas Cardoso

Dissertação para obtenção do Grau
de Mestre em

Relações Internacionais

(2º ciclo de estudos ou mestrado integrado)

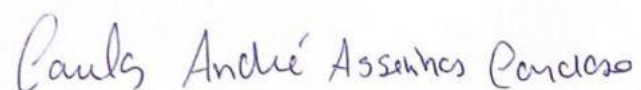
Orientadora: Prof. Doutora Sofia Serra Silva

Janeiro de 2024

Declaração de Integridade

Eu, Carlos André Assenhas Cardoso, que abaixo assino estudante com o número de inscrição M10742 do Mestrado em Relações Internacionais da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas declaro ter desenvolvido o presente trabalho e elaborado o presente texto em total consonância com o **Código de Integridade da Universidade da Beira Interior**.

Mais concretamente, afirmo não ter incorrido em qualquer das variedades de Fraude Académica, e que aqui declaro conhecer, que em particular atendi á exigida referência de frases, extratos, imagens e outras formas de trabalho intelectual, e assumindo assim na íntegra as responsabilidades da autoria.



Universidade da Beira Interior, 04/01/2024

Dedicatória

A minha mãe que partiu,
mas que estará sempre presente em momentos como este.

Agradecimentos

A minha tia e a minha prima que me cuidaram durante quase duas décadas, e que permitiram que eu pudesse ter chegado aqui, pela insistência em que nunca me faltasse nada, bem como em ter um ambiente favorável a continuação dos meus estudos.

Aos meus amigos que me aturaram durante os últimos 2 anos as minhas angústias e preocupações, dando me sempre mais esperança em mim e no futuro. A minha namorada pela paciência e por ter sempre acreditado em mim, mesmo nas piores alturas.

Ao artigo 74^o da constituição da República Portuguesa e ao sistema de ensino público português, que me permitiu entrar no ensino superior.

A todas as pessoas que se cruzaram comigo neste processo longo, que me ajudaram a pensar de forma crítica ideias que fui tendo na dissertação.

Ao investigador Pedro Seabra pelos estudos que produziu e pela simpatia e disponibilidade de responder as minhas perguntas.

Por fim, e mais importante, à minha orientadora professora doutora Sofia Serra Silva, por nunca ter desistido de mim, e por me guiar de forma tão profissional neste estudo. Por todos os ensinamentos e comentários e sobretudo por toda a franqueza e sinceridade, é sempre bom estarmos rodeados dos melhores. Tive muita sorte nesta escolha e agradeço os dois últimos anos de um trabalho muito clarificador e bem feito.

Resumo

A entrada de Portugal para a Organização das Nações Unidas em 1956 foi marcada pelo seu atraso na adesão e pelo isolamento internacional durante as duas décadas seguintes. Cerca de sete anos antes, em 1949, Portugal assinava o Tratado do Atlântico Norte e juntava-se a 11 países na fundação da OTAN. Na década de 80 e 90, Portugal entra para a Comunidade Económica Europeia (CEE) e também funda a Comunidade de Países de Língua Português em 1996. Neste contexto, Portugal inicia o processo de incremento da sua presença e influência nos palcos internacionais, como ilustrado pelo seu papel na Assembleia Geral das Nações Unidas.

Este estudo procura comparar o padrão de votação de Portugal na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) com os países membros das organizações de que faz parte, nomeadamente a UE, OTAN e CPLP, no período entre 1957 e 2021, ano em que terminou a recolha de dados. Através deste estudo procura-se obter uma visão abrangente das dinâmicas existentes na AGNU e sobretudo o grau de alinhamento político e estratégico de Portugal com as três organizações de que faz parte no plano internacional. Esta análise pretende fornecer contributos valiosos, ainda que exploratórios, sobre a posição e influência de Portugal na arena internacional, contribuindo para uma literatura que salvo raras excepções tem negligenciado o caso português.

Através de uma análise comparada e longitudinal foi possível entender que Portugal encontra-se muito mais alinhado nas votações da AGNU, com os seus parceiros europeus, no contexto da União Europeia, do que com os parceiros da OTAN e da CPLP. O isolamento português na comunidade internacional chegou ao fim em 1974, e a convergência com outros países torna-se mais expressiva a partir da década de oitenta com a adesão de Portugal a CEE alcançando altos níveis de coesão que se mantém até ao ano de 2021. A convergência com os países não europeus que integram a OTAN é mais baixa comparativamente ao dos membros da UE, destacando-se uma maior divergência em particular com os EUA. Entre as organizações analisadas, a CPLP é a organização analisada com a qual Portugal menos converge nas votações na AGNU, este resultado evidencia as importantes diferenças que separam os países constituintes desta organização, no plano dos interesses, políticas externas e prioridades em questões globais.

Palavras-chave

Alinhamento; Coesão de Voto; Portugal; União Europeia; OTAN; CPLP; ONU

Abstract

Portugal's admission to the United Nations Organization (UN) in 1956 was characterized by a delayed entry and subsequent international isolation that persisted for two decades. Notably, seven years prior, in 1949, Portugal had signed the North Atlantic Treaty, aligning itself with 11 other nations to establish NATO. In the 1980s and 1990s, Portugal embarked on a transformative journey, becoming a member of the European Economic Community (EEC) and founding the Community of Portuguese Language Countries (CPLP) in 1996. These milestones marked Portugal's concerted efforts to enhance its global presence and influence, as evidenced by its role within the United Nations General Assembly.

This study endeavors to compare Portugal's voting patterns within the United Nations General Assembly (UNGA) to those of member countries within the organizations to which it belongs, namely the European Union (EU), NATO, and CPLP, spanning the period from 1957 to 2021, when data collection concluded. Through this analysis, we aspire to attain a comprehensive understanding of the dynamics at play within the UNGA, primarily focusing on the extent of Portugal's political and strategic alignment with these three international bodies. This investigation aims to offer valuable, albeit exploratory, insights into Portugal's position and influence on the global stage, contributing to literature that has, for the most part, overlooked the Portuguese case.

By conducting a comparative and longitudinal examination, it becomes evident that Portugal closely aligns its UNGA voting preferences with its European counterparts within the framework of the European Union, in contrast to its voting patterns within NATO and CPLP. Portugal's era of international isolation concluded in 1974, and its alignment with other nations became increasingly apparent from the 1980s onward, coinciding with its accession to the EEC, which culminated in robust cohesion that endured until 2021. Convergence with non-European NATO member countries falls short of its alignment with EU members, showcasing a notable divergence, particularly with the United States. Among the organizations under scrutiny, CPLP emerges as the one where Portugal exhibits the lowest level of convergence in UNGA voting, underscoring the significant disparities that exist among the constituent countries of this organization concerning their interests, foreign policies, and priorities pertaining to global issues.

Keywords

Alignment; Voting Cohesion; Portugal; European Union; CPLP, NATO; United Nations;

Índice

Introdução	14
Capítulo I - TEORIA	16
1.1- Problematização: O alinhamento de Portugal na AGNU	16
1.2 Portugal nas Organizações Internacionais	17
1.2.1 Portugal na OTAN	17
1.2.2 Portugal na União Europeia	18
1.2.3 Portugal na CPLP	19
1.3- Estado de Arte	19
Capítulo II – METODOLOGIA	25
2.1 Uma abordagem quantitativa e baseada em dados secundários	25
2.2-Categorias fundamentais na análise comparativa	26
2.3 Casos, lapso temporal e indicadores	26
Capítulo III– RESULTADOS: ANÁLISE E DISCUSSÃO	30
3.1 A Coesão de Portugal com os países da UE, OTAN E CPLP (variação no tempo e entre Estados-Membros)	30
3.1.1 A Coesão de Portugal com os países da União Europeia (variação no tempo e entre Estados-Membros)	30
3.1.2 A Coesão de Portugal e os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (variação no tempo e entre Estados-Membros)	33
3.1.3 A Coesão dos países da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (variação no tempo e entre Estados- Membros)	35
3.2 A Coesão de Portugal com os países da UE, OTAN e CPLP (uma análise agregada)	39
3.2.1 A Coesão de Portugal com os países da União Europeia: (análise agregada)	39
3.2.2 A Coesão de Portugal com os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (análise agregada)	40
3.2.3 A Coesão de Portugal com os países da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (análise agregada)	41
3.3 Análise Agregada de Portugal com a UE OTAN e CPLP (variação no tempo e entre Organizações)	42
Considerações Finais	46
Referências Bibliográficas	49

Índice de Tabelas e Gráficos

Tabela 1. Descrição dos casos, lapso temporal e observações	28
Gráfico 1 A coesão de voto de Portugal com os países da UE (variação no tempo e entre Estados-Membros)	33
Gráfico 2- A coesão de Portugal com os países membros da OTAN (variação no tempo e entre Estados-Membros).....	35
Gráfico 3 - A coesão de Portugal com os países da CPLP (variação no tempo e entre Estados-Membros)	38
Gráfico 4 A Coesão de Portugal com os países da União Europeia (análise agregada) .	40
Gráfico 5 - A Coesão de Portugal com os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte na AGNU (análise agregada)	41
Gráfico 6- A Coesão de Portugal com os países da CPLP na AGNU (análise agregada)	42
Gráfico 7- Análise Agregada de Portugal com a UE OTAN e CPLP (variação no tempo e entre organizações).....	45

Lista de Acrónimos

- AGNU.** Assembleia Geral das Nações Unidas
CEE. Comunidade Económica Europeia
CPLP. Comunidade de Países de Língua Portuguesa
EUA. Estados Unidos da América
OTAN. Organização do Tratado do Atlântico Norte
ONU. Organização das Nações Unidas
URSS. União das Republicas Socialistas Sóvieticas
UE. União Europeia

Introdução

A Organização das Nações Unidas (ONU) desempenha um papel central no cenário global, abrangendo uma ampla gama de questões que afetam a comunidade internacional. Desde a sua criação, em 1945, após a Segunda Guerra Mundial, a ONU tem sido um pilar fundamental das relações internacionais, vindo a substituir a anterior Liga das Nações. Na sua arquitetura institucional é na Assembleia Geral (AGNU) que os países têm a oportunidade de expressar as suas opiniões, preferências e posicionamentos políticos através do poder da palavra assim como do voto em questões de importância global. Este é o principal órgão deliberativo da organização e desempenha um papel crucial no processo de tomada de decisões no panorama internacional.

Desde a sua criação, um dos aspetos que tem suscitado mais interesse na área das Relações Internacionais tem sido a votação (roll-call votes) e os padrões e comportamentos de voto dos países que a constituem, na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). A análise dos padrões de voto na AGNU permite compreender importantes dinâmicas das relações internacionais e revelar as prioridades, interesses e alianças entre os seus membros. Através do estudo dos padrões de voto na AGNU, é possível aferir e compreender a potencial existência de uma convergência estratégica entre Estados, explorando a criação de blocos estratégicos de votação, influenciados por proximidades políticas, geográficas ou económicas. Além disso, pode-se examinar o alinhamento ou a dissidência de voto em questões-chave como direitos humanos, segurança internacional, desenvolvimento sustentável e questões socioeconómicas. A facilidade com que estes dados atualmente se encontram disponíveis tem permitido o desenvolvimento de vários indicadores reveladores do comportamento de voto, comparáveis no tempo e entre Estados.

Contudo, até ao momento, quer seja por motivos de exequibilidade ou pertinência, a maioria dos estudos tem deixado de fora um conjunto considerável de países e tem, conseqüentemente, focado a sua atenção sobretudo nas grandes potências. Com honrosas exceções (e.g. Russett, 1966, Seabra e Mesquita 2022), este tem sido o caso de Portugal. É neste contexto, de profunda ausência de estudos empíricos sobre o caso português em matéria de voto na AGNU que se torna importante um contributo sério, ainda que exploratório dadas as limitações inerentes a uma dissertação de mestrado. Dado o cenário internacional e as várias organizações internacionais onde se integra Portugal, nomeadamente a União Europeia (UE), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), importa questionar *em que medida Portugal vota de forma alinhada, na Assembleia Geral das Nações Unidas, com os restantes membros das organizações supranacionais em que se encontra inserido,*

nomeadamente OTAN (1957-2021), CPLP (1996-2021) e União Europeia (1993- 2021)? Há evidências de que Portugal tende a alinhar-se mais consistentemente com os seus parceiros na União Europeia, do que com os seus parceiros na CPLP ou OTAN? Há variações ao longo do tempo substanciais?

Nesta dissertação procura-se analisar em que medida Portugal se alinha com seus parceiros na CPLP, OTAN e UE em termos de votação na AGNU, revelando padrões de alinhamento e desalinhamento ao longo do tempo, no período compreendido entre 1957-2021. A análise do comportamento de voto ao longo do tempo permite identificar tendências, mudanças e evoluções na política externa de Portugal em relação a seus parceiros nas organizações supranacionais selecionadas. Torna-se assim possível obter uma visão abrangente das dinâmicas políticas, prioridades e influência de Portugal nos contextos regional e global. O período de análise (1957-2021) abrange eventos significativos, como o fim da Guerra Fria, a integração europeia de Portugal e mudanças na dinâmica global, importantes eventos históricos e políticos que marcam, certamente, o posicionamento de Portugal no panorama internacional.

Para responder empiricamente a estas questões de investigação e aos objetivos traçados, desenhou-se uma pesquisa de natureza quantitativa, comparativa e longitudinal. Foram recolhidos, para o período compreendido entre 1957 e 2021, todos os votos das votações na AGNU de Portugal e 42 países integrantes das três Organizações Internacionais consideradas na análise: a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a União Europeia e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa. A recolha de dados resultou num total de 2815 observações, cuja análise estatística, sobretudo descritiva, permitiu responder, ainda que de forma exploratória, às questões de investigação avançadas.

A presente dissertação encontra-se dividida em três capítulos. O capítulo I- Teoria parte do desenvolvimento teórico, problematização da pergunta, revisão de literatura, o objeto de estudo e os objetivos que se pretendem alcançar, a conceptualização e operacionalização dos conceitos e hipóteses a comprovar. Já o Capítulo II - Metodologia é onde se trata o método (abordagem quantitativa, método comparativo), bem como as técnicas de investigação (análise de dados secundários). Por fim, no Capítulo III- Resultados e Discussão, serão apresentadas algumas análises descritivas, enquadradas no espaço e no tempo e explicações adicionais em consonância com os resultados, de forma a testar as hipóteses e responder à questão de partida percebendo se efetivamente Portugal está mais alinhado com algum bloco.

Capítulo I - TEORIA

1.1- Problematização: O alinhamento de Portugal na AGNU

A congruência de voto na AGNU tem sido amplamente estudada nas Relações Internacionais, dando origem a uma abundante produção científica, sobretudo anglo-saxónica, que se iniciou na década de 1950 (eg. Ball 1951; Holloway 1990; Kim, Russet 1996). Já no plano do restante continente europeu, este tema apenas gerou interesse académico no virar do século XXI (e.g Gartzke, 1998, 2000; Smith, 2006; Voeten, 2004, 2017; Luif, 2003).

Quase todos os Estados soberanos estão oficialmente representados na Assembleia Geral da ONU o que corresponde a 193 nações soberanas. O principal órgão de formulação de políticas das Nações Unidas é a Assembleia Geral que inclui todos os estados-membros das Nações Unidas. Esta reúne-se regularmente onde, na forma de debates temáticos de alto nível organizados pelo Presidente da Assembleia Geral em consulta com os membros, considera questões da atualidade com relevância para a comunidade internacional (Magu, R., e Mateos, G., 2017).

A literatura existente até à data sobre a integração de Portugal na Organização das Nações Unidas recai essencialmente num aspeto fundamental e de variado interesse científico, a entrada de Portugal na ONU e toda a problemática envolvente. Marteli (1964), Bruno Cardoso Reis (2013) e Duarte Silva (2005) foram alguns dos investigadores que contribuíram para um estudo mais aprofundado sobre o início da participação portuguesa nesta organização Internacional.

Portugal embarcou com relativa confiança num ambicioso programa de política externa que deixou claro a todo o mundo que não tinha intenção de renunciar a qualquer posse. Esta era a situação quando as Nações Unidas começaram a intervir na Colonização Portuguesa em Africa (Marteli, 1964). A diplomacia portuguesa entendeu que não iria beneficiar de qualquer apoio significativo da ONU, lutando abertamente pela defesa direta do colonialismo. Por esse mesmo motivo, construiu a sua argumentação defendendo a necessidade de respeitar a norma de não intervenção nos assuntos internos ao negar qualquer debate sobre questões constitucionais portuguesas, incluindo a sua alteração do estatuto dos territórios ultramarinos (Bruno Cardoso Reis, 2015).

Bruno Cardoso Reis (2015) defende ainda que as normas das Nações Unidas e a pressão política para a descolonização rápida não foram imediatamente decisivas nem irrelevantes na descolonização portuguesa. No entanto, não foi apenas a descolonização liderada pela ONU que mostrou o poder das normas na política e segurança internacionais, foi também a resistência portuguesa a ela.

Duarte Silva considerou que o litígio entre Portugal e as Nações Unidas terminou no dia

23 de setembro de 1974. Um evento demonstrativo do fim desta fase foi o discurso de Mário Soares enquanto Ministro dos Negócios Estrangeiros, na Assembleia da República Portuguesa, subordinado ao tema “O Novo Portugal e as Nações Unidas”, sendo que cerca de um mês depois, o Presidente da República Costa Gomes interveio na Assembleia Geral das Nações Unidas dirigindo-se “a todos os povos do mundo” (Duarte Silva, 2005).

A entrada, relativamente atrasada, de Portugal na ONU foi justificada em grande medida pela guerra fria e pelo veto da URSS em 1946, sendo apenas efetivada a 14 de dezembro de 1955 e com oficialização no ano seguinte. Duarte Silva (2005) fala diretamente do Litígio de Portugal com as Nações Unidas que durou cerca de duas décadas e que estava intimamente ligado com a relação colonial que Portugal mantinha.

1.2 Portugal nas Organizações Internacionais

1.2.1 Portugal na OTAN

Portugal, como membro fundador da Aliança Atlântica, tem mantido desde o final da década de 40 uma constante presença no meio século de vida da OTAN. A relação entre Portugal e a OTAN baseou-se não apenas sob uma perspetiva política e diplomática, mas também estratégica e militar. Sempre que a situação Internacional assim o exigiu, a OTAN influenciou Portugal a alterar a sua política externa e, com a OTAN, o valor de Portugal vê-se reforçado num quadro multilateral (Teixeira, 1999).

A Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) foi estabelecida a 4 de abril de 1949, com a assinatura do Tratado do Atlântico Norte em Washington, DC. Esta aliança militar intergovernamental foi criada em resposta aos desafios emergentes de segurança e dinâmica geopolítica do pós-Era da Segunda Guerra Mundial. O principal objetivo da OTAN era promover a defesa coletiva e garantir a estabilidade dos seus estados-membros, particularmente diante da escalada de tensões da Guerra Fria (Tratado do Atlântico Norte, 1949). Portugal, um país da Europa Ocidental situado na Península Ibérica, desempenhou um papel significativo na fundação da Aliança Atlântica e manteve-se um membro ativo desde o seu início.

Hoje, Portugal continua a ser parte integrante da estrutura militar integrada da OTAN e contribui ativamente para os esforços coletivos de defesa da aliança. O país participa em várias missões, exercícios e iniciativas de cooperação da OTAN, demonstrando o seu compromisso contínuo com os princípios de segurança e cooperação coletiva (OTAN, sd). O envolvimento de Portugal na OTAN reflete os seus interesses estratégicos, responsabilidades regionais e um compromisso mais amplo com a cooperação internacional em matéria de segurança.

Nos anos 50, Henrique Martins Carvalho (Carvalho, 1953) fez uma análise objetiva favorável à entrada de Portugal na OTAN, defendendo que o perigo soviético impunha a Aliança Atlântica como a única segurança do Ocidente.

1.2.2 Portugal na União Europeia

No dia 12 de junho de 1985, Portugal assinava o Tratado de adesão à Comunidade Europeia, sendo considerado Estado Membro no dia 1 de janeiro do ano seguinte, assim integra-a há 37 anos. Nas últimas décadas, alguns dos estudos europeus que se têm desenvolvido propõe-se a medir a coesão de outras organizações internacionais na organização das Nações Unidas, especificamente a coesão da União Europeia na Assembleia Geral das Nações Unidas. A breve conclusão a retirar é que se pode considerar a União Europeia como uma organização política relevante e separada do ambiente tradicional da Assembleia Geral das Nações Unidas (Beauguitte, 2014).

Nos estudos sobre a coesão de voto europeia na AGNU, o autor defende que a UE é invariavelmente considerada um ator importante na AGNU, sendo o indicador da sua crescente importância a convergência crescente de padrões de votação, no entanto a União Europeia à primeira vista pode parecer um grupo regional (Beauguitte, 2014).

Se a União Europeia for vista apenas como um bloco regional entre outros na Assembleia Geral das Nações Unidas, é dos blocos mais coesos e presente nos debates, realidade que se tem intensificado nas últimas décadas sobre a premissa da UE falar a uma “só voz”. A delegação acolhe anualmente mais de 1.300 reuniões de coordenação, pelo que, quando a UE e os seus Estados-Membros falam na ONU, fazem-no de forma coerente e a uma só voz.

Esta premissa verifica-se quando, em 2015, nas mais de 220 declarações feitas pela União Europeia na Assembleia Geral da ONU em Nova Iorque, os Estados-Membros mostraram-se unidos em 92% das resoluções adotadas pela AGNU em 2014 (Delegação da União Europeia às Nações Unidas, 2016). Ainda assim, há questões debatidas na Assembleia Geral das Nações Unidas que por vezes provocam discordâncias entre algumas das maiores Nações que integram a União Europeia, como é um exemplo da França e da Alemanha (Beauguitte, 2014).

De forma diferente da OTAN, a União Europeia também promove a cooperação dos membros noutras organizações internacionais de forma a salvaguardar os interesses Europeus “Nas suas relações com o resto do mundo, a União afirma e promove os seus valores e interesses e contribui para a proteção dos seus cidadãos.” (Tratado de Lisboa, Artigo 2º alínea 5).

1.2.3 Portugal na CPLP

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) foi criada como resultado da vontade política de 8 Estados soberanos. A base desta União surge com confirmação de um conjunto de características comuns de ordem cultural, linguística e histórica, designadamente a utilização comum da língua portuguesa falada e escrita que constitui o meio de comunicação de mais de 230 milhões de pessoas. A CPLP pretende ainda adquirir internacionalmente influência, cooperando com as organizações sub-regionais africanas e internacionais na consecução de apoio ao desenvolvimento sustentável e à segurança (Santos, 2004).

Os desafios e as ameaças contemporâneas como o terrorismo, a escalada de desastres naturais ou a guerra, provocam o movimento de grandes números de pessoas na procura de melhores condições de vida, cuja implicação social e cultural leva a repensar a defesa e segurança do estado. O diálogo com as organizações internacionais obriga a CPLP a apostar numa postura mais interventiva levando à criação de protocolos de cooperação em diversos domínios e à partilha de informação entre as organizações (Paquete 2018).

Também a CPLP promove a cooperação entre membros em questões internacionais, entre outros pontos de ação a nível de estratégia, investe em pontos de ação para promover o consenso dos Estados Membros para a cooperação, definindo uma estratégia de aproximação à União Africana e promovendo uma política de congruência na ONU. “A concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, nomeadamente para o reforço da sua presença nos fora internacional” (Estatutos CPLP- Artigo 4º).

1.3- Estado de Arte

O estudo científico dos padrões de votação na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) iniciou-se na década de 1950 e tinha como objetivo entender essencialmente a importância da criação de blocos regionais na Assembleia Geral da ONU, com a contribuição de vários estudos, iniciando-se no seminal paper de Ball (1951). Três anos depois é publicado o artigo “Regional Organization and the United Nations” do autor Norman Padelford (1954) e por fim, já nos anos 60, outra contribuição a destacar foi a de Russet (1966) no seu artigo “Discovering Voting Groups in the United Nations”. Todos os autores supramencionados trataram especificamente da perspectiva focada nos blocos regionais que se formaram na AGNU, sendo que o último reflete também sobre a questão do alinhamento de voto entre os países.

É importante entender que dois momentos marcaram profundamente a direção que a

investigação tomou sobre este tema. O fim da Segunda Guerra Mundial e o início da Guerra fria e a viragem ao séc. XXI. Ambos influenciaram certos aspetos da investigação. Quando falamos de autores pioneiros, especificamente nas décadas de cinquenta e sessenta, entendemos que um foco importante do estudo é o interesse pelas relações entre os países dentro da AGNU no contexto do pós-guerra, avaliando-se diretamente o sentido de voto dos países e percebendo-se redes de interesses.

De forma geral, algumas questões importantes têm sido levantadas. Primeiramente, de uma forma mais descritiva, como tentar perceber o que influencia os países a unirem-se no sentido de voto; a importância dos pequenos países; a influência exercida pelos grandes países, bem como pensar mais teoricamente; os motivos que promovem estes entendimentos, mas numa perspetiva de Blocos Regionais, mais descritiva. Margareth Ball (Ball, 1951) e Norman J. Padelford (Padelford, 1954) foram os principais autores que inicialmente tentaram responder a estas perguntas, abrindo assim um novo campo de investigação: o dos blocos regionais. Para ambos, a necessidade dos países se unirem de forma a influenciarem decisões sempre existiu e faz ainda mais sentido que exista numa organização como as Nações Unidas. O próprio conceito de “organizações regionais” ocupa, há muito tempo, um lugar de destaque no pensamento sobre a política internacional, inspirando-se em tratados de paz clássicos e em contribuições filosóficas (Padelford, 1951). Com a criação da ONU, desde o seu documento fundador (Carta que foi debatida pela primeira vez em São Francisco), a possibilidade de votação em bloco tem estado muito presente na vida da organização (Ball, 1951). A autora propõe que a influência de certos grupos de estados afeta diretamente o resultado das votações na Assembleia Geral das Nações Unidas – comentou alguns exemplos práticos, focando-se nas cinco primeiras secções da AGNU, e foi sugerido que os mesmos grupos têm sido excessivamente poderosos na decisão de questões proeminentes para a própria assembleia (Ball, 1951).

É precisamente na área eleitoral que são mais visíveis os efeitos da formação de blocos de votação. Partindo do Artigo 92 do Regime da Assembleia Geral das Nações Unidas, concluímos que todas as eleições são realizadas por voto secreto e sem nomeação, ainda assim é do conhecimento geral que uma considerável parte das decisões são influenciadas antes da própria reunião (Ball, 1951). Ball, argumenta usando o termo “Cortesia Senatorial” que:

“Nevertheless, it is common knowledge that a good deal of caucusing goes on prior to elections, and that something analogous to “Senatorial courtesy” is practiced in the election of the General Committee as well as in elections to other posts where the principle of geographical representation is deemed to hold” (Ball, 1951, pp 4).

Margareth Ball chega essencialmente a três breves conclusões: em primeiro lugar, as grandes potências raramente votam de forma igual; em segundo, os países que integram a

Commonwealth votam recorrentemente de forma diferente, o Bloco soviético é o mais coeso, sendo que os países integrantes da antiga URSS seriam os que votaram na maioria das vezes de forma igual.

Em relação à possível justificação destes acordos entre países, Padelford defende que a importância concreta dos acordos regionais pode ser justificada em grande medida pela criação de condições “políticas económicas mundiais, consultas frequentes e ações conjuntas entre vários estados que têm interesses comuns desejáveis ou necessários” (Padelford, 1954). Já Erik Voeten, no seu contributo sobre os votos na Assembleia-Geral da ONU, refere que o alinhamento dos países em blocos de votação tem sido um fator pertinente da política com a ONU. Defende que a divisão do mundo em blocos é um reflexo da polarização entre as grandes potências e que tem sido a principal fonte de divisão na Assembleia-Geral (Bailey et al, 2017).

Outra contribuição para esta temática foi a de Russett com um artigo publicado em 1966 e que na mesma medida que Padelford, atribuem a segurança como uma das causas destes acordos. Pelo princípio da maioria na votação, quanto menor e mais pobre um determinado estado for, mais incentivos existem para que este se integre num bloco na Organização das Nações Unidas. É de referir ainda que a integração num determinado bloco não prova nada sobre a coesão desse mesmo bloco noutros contextos (Russett, 1966). O autor justifica ainda o interesse que existe nos grupos de votação,

“An interest in voting groups may have a number of payoffs. From a frankly manipulative point of view, it may give information which can assist American policymakers to increase their gains in the UN political process behavior.” (Russett, 1966, pp327)

As situações dos acordos estratégicos entre os países são também criadas como forma de fornecer defesa e assistência mútua para enfrentar a escalada de ameaças à segurança, decorrentes do novo alcance e poder de aquisição de armas por um país visto como agressor, e do crescimento de movimentos subversivos que visam derrubar os governos estabelecidos. A opção de formar acordos regionais também pode ser atribuída à crença que a Organização das Nações Unidas, nas circunstâncias em que o autor se encontrava, não pode ser totalmente suficiente para proteger ou promover os interesses dos Estados. Consequentemente, os Estados tendencialmente voltaram-se para os acordos de blocos regionais como uma forma complementar para ação nacional lateral e para as relações diplomáticas normais (Padelford, 1954).

Como explica Gelson Fonseca (2008), a votação em fóruns multilaterais disciplina as diferenças entre os membros e dissolve as vontades nacionais numa decisão coletiva. O desvio da posição maioritária pode ser influenciado pelo conteúdo de uma resolução. Se um país tem preferências diferentes em relação a um determinado tópico de uma resolução do que a maioria dos outros estados-membros e não está disposto a mudar a sua posição durante

o processo de coordenação, o desvio do comportamento eleitoral é a consequência lógica (Smith, 2008).

A maioria das decisões são tomadas por consenso, pelo que apenas metade das resoluções são votadas. O facto de os grupos da ONU serem cada vez mais numerosos, leva a que cada vez haja menos votação das resoluções. Essa evolução é perceptível há vários anos e a prática da aprovação por consenso “tornou-se a regra amplamente dominante na grande maioria das resoluções” que são agora adotadas sem votação (Beauguitte, 2014, Marin-Bosh 1987). Sabendo que as resoluções que chegam a votação são apenas uma fração da “produção total da AGNU”, só os temas mais controversos são resolvidos através da votação podendo a cooperação entre países ser “subestimada” por tais índices se a sua parceria se mantiver forte noutros tópicos menos controversos (Seabra e Mesquita, 2022).

O significado de cada tipo de voto não deve obscurecer a sua ambiguidade. Arend Lijphart (1963), tratando da Assembleia Geral, sublinhou que mesmo dois votos negativos podem resultar de razões diametralmente opostas. (Lijphart, 1963) Independentemente de suas limitações, o voto ainda é útil como instrumento de pesquisa. Na ausência de um estudo aprofundado de cada decisão – irrealista face ao sigilo dos procedimentos e da complexidade da tarefa – as características positivas das análises baseadas em votos podem ser evidenciadas e as suas falhas mitigadas com base em declarações e em literatura sobre as posições do país para ajudar a colocar casos exemplares num contexto mais amplo (Uziel, 2015).

Portugal aparece em alguns estudos relacionados com a Organização das Nações Unidas, investigações que se centram sobretudo no início da Organização e na relação que esta manteve com Portugal até ao ano de 1974 que ficou conhecido como o litígio de Portugal com a ONU. Litígio que se deveu ao incumprimento por parte de Portugal do Capítulo XI da Carta das Nações Unidas, sobre os territórios não autónomos (eg: Marteli, 1964, Madeira, 1997, Bruno Cardoso Reis, 2015).

Outros estudos como é o exemplo de Russet, abordam diretamente a questão de votação na AGNU tentando isolar o padrão de votação, criam seis blocos regionais: “Western Community”, “Brazzaville Africans” “Afro-Asians”, “Communists”, “Conservative Arabs” e “Iberia”. Este último é o bloco que integra Portugal e Espanha e, portanto, umas das primeiras contribuições onde o caso português é investigado. O autor considera que faz sentido juntar Portugal e Espanha num bloco regional menor, mas de relativa importância (Russet, 1966).

Com o início da guerra fria e a criação do mundo multipolar, a investigação centrou-se essencialmente em tentar desvendar a influência que estes acontecimentos tinham causado na Assembleia Geral das Nações Unidas e como ambos blocos tentam atrair outros países a votar de forma favorável aos seus interesses. Este período inicia-se anos após o fim da

Segunda Guerra Mundial e termina na década de noventa com a dissolução da União Soviética. Com o fim da União Soviética, surge uma estratégia de coesão da Europa, a União Europeia que influenciou significativamente a dinâmica na AGNU.

Em relação à UE, os estudos de coesão são especificamente relevantes pois a maioria também inclui Portugal, concluindo-se que o alinhamento é uma das dimensões-chave da atuação internacional. Além do “reconhecimento, autoridade e autonomia”, a coesão entre os estados-membros define a capacidade da UE de atuar na política internacional, sendo que as questões de direitos humanos formam o cerne da identidade desta como um “poder normativo” (eg: Bretherton e Vogler, 2006 Manners, 2002, 2006). A coesão é um aspeto importante pois permite que outros identifiquem uma posição comum da UE sobre questões políticas específicas e permite que os representantes da UE e os Estados-Membros reivindiquem com força falar com uma e não muitas vozes diferentes (Burmester, N., & Jankowski, M., 2018).

No que toca a CPLP, existem alguns trabalhos que contemplam Portugal e a sua relação com esta, questionando se a cooperação com a CPLP na AGNU é “hesitante ou privilegiada”, (Seabra e Mesquita, 2022) ou ainda se não se baseia numa “ilusão”, abordando neste caso específico o papel da CPLP na pacificação da Guiné-Bissau (Macqueen, 2010), relembrando que a gestão das relações pós-coloniais também foi repleta de “incidentes e mal-entendidos” (Oliveira 2017). Outras análises feitas retratam de forma direta a relação do Brasil com alguns países africanos criando um grupo com apenas países lusófonos, onde podemos observar de perto se existe algum tipo de coesão em comparação com os restantes países africanos. Este artigo informa-nos da aproximação crescente do Brasil ao continente africano, mas especialmente aos países da área da Lusofonia. É de referir que quando existe consenso entre todos os parceiros da CPLP, incluindo Portugal, é normalmente um “efeito colateral” da atividade de grupos mais tradicionais, Portugal mantém-se afastado dos países da CPLP na AGNU e mostra um alinhamento mais expressivo com os seus parceiros europeus (Seabra e Mesquita 2022).

Ao estudar as deserções de votos, podemos aprender sobre os obstáculos que impedem os estados-membros da UE de obter participação na arena da AGNU. A abstenção e o não comparecimento como forma de marcar posição durante uma votação, é possível votar de quatro formas: votar a favor, votar contra, abster-se e não votar. Por vezes, os Estados recusam-se a votar em determinados assuntos, como por exemplo em matéria de direitos humanos, seja através da abstenção nas últimas sessões ou pela não participação nas votações, diz isto respeito essencialmente a Estados pobres ou devastados pela guerra. Os efeitos de vizinhança também parecem desempenhar um grande papel quando o “objetivo da resolução é apontar o dedo para um Estado geograficamente perto” (Beauguitte, 2010, 2014).

A mudança de líder altera a congruência de voto (Smith, 2014). Quando ocorre a troca

de líderes os interesses representados muitas vezes também mudam e daí vem uma maior volatilidade e regressão em direção e posição natural de alinhamento de uma determinada nação. Embora o realinhamento possa oferecer uma oportunidade para reduzir a inimizade entre os Estados, pode também assinalar diferenças crescentes entre aliados. Não obstante, o impacto da mudança de líderes em grandes coalizões produz mudanças mais moderadas nos alinhamentos.

Voeten sugere que embora as alianças políticas sejam importantes, são apenas um dos muitos fatores que influenciam as decisões de voto dos países membros na ONU. Ele argumenta que os interesses nacionais, a ideologia, as normas internacionais e a influência dos Estados Unidos também são fatores importantes que moldam o comportamento de votação na ONU (Voeten, 2005).

É de referir também que a passagem ao século XXI trouxe algumas situações novas no panorama internacional, nomeadamente na forma e nas ferramentas de investigação que trataram do assunto dos blocos regionais e da coesão do voto. Com o avanço tecnológico, tornaram-se mais abrangentes e ágeis. Isto pode ser justificado com a evolução de mecanismos de cálculo e análise, que para além de calcular mais dados, calcula-os com mais rapidez. É importante recordar que à data das investigações publicadas acima, tinham decorrido ainda poucas sessões da Assembleia Geral da ONU. Agora, contextualizada a situação portuguesa na ONU, bem como nas restantes organizações, e percebendo-se a literatura disponível, é rapidamente perceptível que existe uma carência de informação no que toca ao comportamento eleitoral de Portugal na AGNU.

Capítulo II – METODOLOGIA

2.1 Uma abordagem quantitativa e baseada em dados secundários

Esta dissertação concentra-se numa comparação de Portugal com 42 países integrantes de três Organizações Internacionais às quais Portugal pertence igualmente, são elas a Organização do Tratado do Atlântico Norte, a União Europeia e a Comunidade de Países de Língua Portuguesa, no período compreendido entre 1957 e 2021. Pretende-se compreender a congruência de voto entre estes atores na Assembleia Geral da Organização das Nações Unidas, utilizando-se uma abordagem comparativa de modo a perceber em que bloco regional fará sentido enquadrar Portugal.

Uma das melhores definições de método comparativo é a de B. Guy Peters no seu artigo "Strategies for a Comparative Research in Political Science Theory and Methods" (1998) que define o método como a "comparação sistemática de casos com base em variáveis comuns". Essa definição destaca a importância da seleção cuidadosa dos casos e das variáveis que serão estudadas, bem como a importância de os comparar de forma sistemática para identificar padrões e regularidades entre eles.

A análise comparativa é útil para estudar padrões de votação pois permite identificar semelhanças e diferenças entre diferentes casos (Peters, 1998). O método comparativo permite-nos identificar padrões e tendências na política de votação de Portugal em relação aos seus parceiros nas organizações supranacionais selecionadas. Esta abordagem metodológica permitirá destacar consistências, divergências e mudanças ao longo do tempo. Contudo, importa reconhecer e refletir sobre algumas das limitações metodológicas que este trabalho encerra. Primeiramente, este estudo baseia-se na análise de um número limitado de casos escolhidos com base na integração de Portugal nas instituições internacionais selecionadas, deixando de fora, naturalmente, outros países. Em segundo lugar, os lapsos temporais considerados, são naturalmente diferentes entre si já que muitos dos países foram criados depois dos anos 90. Esta é uma limitação que foge ao nosso controlo, mas que naturalmente impõe uma certa limitação na comparabilidade que se procura realizar.

Por fim, o presente trabalho baseia-se maioritariamente em dados secundários, recolhidos em duas bases de dados distintas que têm sido periodicamente atualizadas, estando em regime de acesso livre na Internet. Estes dados estatísticos, inicialmente produzidos pela ONU, foram trabalhados pelo autor Erik Voeten em duas bases de dados que usaremos na presente dissertação: a primeira, trata de todas as votações decorridas e a segunda, acrescenta a esses dados a variável de congruência de voto ("agreement"). Como fórmula, recorreremos ao Índice de Concordância (IC), conforme originalmente aplicado por

Hix et al. (2005). A coesão perfeita é representada por $AI=1$, enquanto $AI=0$ representa a ausência total de coesão entre dois actores. Importa ainda mencionar que os dados de Voeten apenas consideram as resoluções adotadas através da votação – note-se que 1/4 de todos os votos na AGNU são adotados sem que um representante solicite uma votação nominal (Hage e Hug, 2013).

2.2-Categorias fundamentais na análise comparativa

Importa agora determinar os casos, a unidade de análise e as observações do nosso estudo, categorias fundamentais na análise comparativa que se procura realizar (Landman, 2003).

Neste caso, os casos referem-se aos países que incluímos na análise, e que totaliza 42 países. Contudo a unidade de análise não é o país, mas sim cada votação. Desta forma, o número de observações resulta da multiplicação do número de votações realizadas pelos casos nos seguintes períodos: OTAN (1957-2021), CPLP (1996-2021) e União Europeia (1993- 2021). É de referir que existem países cuja adesão a algumas destas organizações decorreu mais tarde que o ano inicial de recolha de dados, o que representa uma diminuição significativa das observações nesses casos em concreto. Exemplo desta situação é a Guiné Equatorial que só adere à CPLP em 2014, ou Montenegro e a Macedónia do Norte que apenas aderiram à OTAN em 2017 e 2020, respetivamente.

No total, a base de dados corresponde a 1856 observações quando consideramos a OTAN, 784 no caso da União Europeia e 175 no caso da CPLP, resultando num total de 2815 observações, situando assim a análise num tipo de método comparativo de muitos casos (>50 ocorrências) e também nível elevado de abstração conceptual (Landman, 2003). A unidade de análise é cada votação na AGNU (voto), ou seja, cada votação representa uma entrada de dados na base de dados, e sobre a qual estimamos a coesão de voto entre os países analisados.

2.3 Casos, lapso temporal e indicadores

Foi selecionado como ponto de partida o ano de 1957 para a análise, ou seja, o ano em que Portugal integrou a Organização das Nações Unidas, o que nos permite uma análise bastante extensa no tempo até 2021, ano em que a recolha de dados terminou. Esta análise temporal permite analisar as votações desde a primeira sessão até à sessão número 76 da AGNU.¹

¹ O ano de 1962 não foi contemplado na base de dados utilizada.

No total de anos considerados na análise, iremos estudar e comparar o comportamento de voto de Portugal com outros 41 estados-membros das três organizações supranacionais consideradas. No total, foram analisadas 64 sessões da Assembleia Geral da ONU desde 1957 até 2021. Neste leque, o mínimo de participações nas assembleias analisadas por país é 1 e o número máximo corresponde a 64. A tabela 1 fornece alguns dados descritivos sobre os casos e as observações da análise.

Por fim, para analisar o grau de concordância nas votações entre diferentes países, iremos utilizar um índice de similaridade de voto disponibilizado por Voeten (2013). Este índice permite avaliar o quão alinhados estão dois ou mais países nas suas posições de voto em relação a uma série de resoluções ou questões discutidas na AGNU.

O índice de similaridade de voto é um indicador que quantifica o grau de concordância ou alinhamento nas posições de voto de dois países, denominados "ccode1" e "ccode2", na base de dados, em cada sessão da Assembleia Geral das Nações Unidas. Para calcular esse índice, Voeten categoriza os dados das votações em três categorias principais: "*Sim*" ou *Aprovação* (1), refere-se ao voto de um país a favor de uma resolução ou questão em discussão. É atribuído o valor numérico 1 quando tal acontece; *Abstenção* (2), indica que um país optou por não votar a favor nem contra uma resolução ou questão. A abstenção é atribuída o valor numérico 2; "*Não*" ou *Desaprovação* (3), representa o voto de um país contra uma resolução ou questão em discussão. Nestes casos é atribuído o valor numérico 3.

O índice de similaridade de voto é calculado com base nas escolhas de voto entre dois países. Cada voto é tratado como uma variável binária, onde "sim" (1) e "não" (3) são considerados opostos, enquanto a abstenção (2) é contabilizada como "um meio acordo" entre ambas as posições de "sim" e "não". O índice de similaridade é, então, calculado para cada par de países em cada sessão específica, proporcionando uma medida numérica que varia de 0 (nenhuma convergência de voto) a 1 (convergência ou coesão completa).

Tabela 1. Descrição dos casos, lapso temporal e observações

País	Organização Internacional	Lapso-Temporal	Nº de sessões observadas na AGNU
OTAN		(1957-2021)	64
União Europeia		(1993- 2021)	28
CPLP		(1996-2021)	25
Angola	CPLP	(1996-2021)	25
Brasil	CPLP	(1996-2021)	25
Cabo Verde	CPLP	(1996-2021)	25
Guiné-Bissau	CPLP	(1996-2021)	25
Guiné-Equatorial	CPLP	(2014-2021)	6
Moçambique	CPLP	(1996-2021)	25
Timor-Leste	CPLP	(2002-2021)	19
Albânia	OTAN	(2009-2021)	12
Alemanha	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Bélgica	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Bulgária	OTAN	(2004-2021)	17
Canadá	OTAN	(1957-2021)	64
Croácia	OTAN / UE	(2009-2021)	12
Dinamarca	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Eslováquia	OTAN / UE	(2004- 2021)	17
Eslovénia	OTAN / UE	(2004-2021)	17
Espanha	OTAN / UE	(1982-2021)	39
EUA	OTAN	(1957-2021)	64
Estónia	OTAN / UE	(2004-2021)	17
França	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Grécia	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Hungria	OTAN / UE	(1999-2021)	22
Islândia	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Itália	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Letónia	OTAN / UE	(2004-2021)	17
Lituânia	OTAN / UE	(2004-2021)	17
Luxemburgo	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Macedónia do Norte	OTAN	(2020- 2021)	1
Montenegro	OTAN	(2017-2021)	4
Noruega	OTAN/ UE	(1957-2021)	64
Países Baixos	OTAN / UE	(1957- 2021)	64
Polónia	OTAN	(1999-2021)	22
Reino Unido	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Répubblica Checa	OTAN / UE	(1999-2021)	22
Roménia	OTAN / UE	(2004- 2021)	17
Turquia	OTAN / UE	(1957-2021)	64
Áustria	UE	(1995-2021)	26
Chipre	UE	(2004-2021)	17
Finlândia	UE	(1995-2021)	26
Irlanda	UE	(1999-2021)	22
Malta	UE	(2004-2021)	17
Suécia	UE	(1995-2021)	26

Capítulo III– RESULTADOS: ANÁLISE E DISCUSSÃO

A presente análise tem como objetivo examinar a evolução da coesão de Portugal e os demais países considerados com recurso à análise estatística descritiva. Através de uma abordagem analítica, pretende-se compreender os padrões e tendências que emergem das flutuações nos índices de coesão de voto ao longo do tempo. A coesão entre países desempenha um papel crucial nas relações internacionais, refletindo a capacidade de colaboração, alinhamento político e económico, bem como a estabilidade das parcerias e alianças estabelecidas (Bailey et al., 2017).

Neste contexto, o estudo será essencialmente dividido em três partes, primeiramente iniciamos a análise longitudinal, percebendo assim a variação da coesão ao longo do tempo. Na segunda parte iremos analisar os países das três organizações estudadas, mas apenas a partir de uma média para cada organização, por último voltamos a recorrer à análise longitudinal agrupada das três organizações.

Embora a natureza da análise realizada não seja explicativa, procuraremos sempre contemplar também os contextos históricos, políticos e económicos que porventura ajudam a explicar níveis de coesão entre os países analisados, permitindo uma compreensão mais aprofundada das dinâmicas internacionais e das relações bilaterais. Além disso, a análise terá ainda em conta os períodos de transição, mudanças do sistema político e eventos significativos que possam impactar a coesão entre os países e Portugal, fornecendo contributos valiosos para a compreensão das relações internacionais contemporâneas.

3.1 A Coesão de Portugal com os países da UE, OTAN E CPLP (variação no tempo e entre Estados-Membros)

Nesta análise observaremos em detalhe variações no tempo que nos permitem entender tendências e mudanças de convergência enquadradas numa linha temporal. Neste caso, o gráfico 1,2 e 3 demonstram a coesão de Portugal e os países membros da UE, OTAN, CPLP ao longo do tempo, mais especificamente no lapso temporal compreendido (1957-2021). A variação no índice de coesão de voto ocorre entre zero e um, onde o valor zero significa ausência de convergência e um significa total convergência de voto

3.1.1 A Coesão de Portugal com os países da União Europeia (variação no tempo e entre Estados-Membros)

A pesquisa existente, e mencionada anteriormente, sugere que os Estados-membros da União Europeia têm feito um caminho de convergência enquanto bloco regional, sendo cada vez mais capazes de agir a “uma só voz” na AGNU (Beauguite, 2014). É de ressaltar também que a coesão num determinado grupo só é relevante se não refletir uma tendência geral, sendo que a tendência encontrada até ao momento é de que os países de forma geral estão progressivamente mais convergentes na forma como votam na AGNU (Burmester e Jankowski 2018).

A análise do gráfico 1 revela-nos a coesão de voto de Portugal e os restantes Estados-Membros da União Europeia ao longo dos anos, destacando-se três períodos distintos: de 1957 a 1974, de 1974 a 1989, e de 1990 até 2021. Até 1975, a tendência apresentada não demonstra coesão, sendo relevante mencionar que o Reino Unido figura entre os países mais alinhados com Portugal. Este resultado não é particularmente surpreendente dado o alinhamento histórico e multiseccular da política externa portuguesa ao Reino Unido. Neste período, o governo de Portugal liderado pelo ditador António de Oliveira Salazar, procurou manter relações financeiras particularmente amigáveis com o governo britânico, incluindo o aumento das exportações de mercadorias e serviços portugueses bem como a autorização para acumular créditos em libras de forma a cobrir os défices da balança de pagamentos (Golson 2020). Após 1974, destaca-se a transição política de Portugal, estabelecendo-se como uma democracia parlamentar.

No intervalo de tempo compreendido entre 1975 e o início dos anos 90, observa-se um período marcado por oscilações e simultaneamente uma tendência progressiva de aumento da coesão de voto de Portugal face aos seus parceiros europeus. Ressalta-se que Portugal aderiu à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, e tal enquadramento poderá explicar uma maior convergência de voto a partir de então. A trajetória ascendente intensifica-se sobretudo na década subsequente à integração e persiste até ao último ano de análise considerado, 2021. Nota-se um aumento notável de convergência nos anos 90, confirmando a ideia de Beauguite (2014) que defende a crescente convergência dos países da UE ao longo do tempo.

É relevante notar como a partir dos anos 90 se verifica uma convergência generalizada entre os países analisados, exceto pelo Reino Unido que se destaca por se encontrar visivelmente afastado dos demais. A par com a França, são os Estados-Membros que mais frequentemente se desviam da posição da maioria dos países membros da eu na AGNU. Apesar disso a convergência generalizada que os nossos dados revelam é corroborado pelas pesquisas anteriores que encontraram, por exemplo, que apenas 4,75% de todos os estados-membros votaram em média de forma divergente da posição maioritária no período compreendido entre 1991 e 2011 (Burmester e Jankowski 2018).

Ao analisar o gráfico 1 podemos ainda observar diferentes padrões de coesão entre os

países estudados ao longo de quatro décadas distintas. A coesão de Portugal com a vizinha Espanha cresceu desde a década de 1960 até ao ano de 1972. Entretanto atinge um pico de coesão em 1975, ano em que ambos países convergem em grande escala. A partir de então verificamos oscilações ao longo dos anos.

No período anterior ao 25 de abril de 1974, a Hungria demonstra valores muito baixos de coesão, com um aumento substancial em 1974 com Portugal. Este resultado pode ser justificado com a mudança de Política Externa Portuguesa nos anos seguintes a 1974, bem como o crescente ambiente bipolar que se dividia essencialmente entre o leste e o oeste. Mais tarde, no fim da década de 80, verifica-se uma maior convergência entre os dois países, estabilizando entre 2015 e 2021, mantendo um alto alinhamento.

Apesar da forte tendência de coesão que a União Europeia tem mostrado nas últimas décadas, enquanto bloco regional, por vezes são debatidas na AGNU temas e questões que provocam naturais discordâncias. Observando a trajetória da Alemanha percebemos a importância da reunificação na ligeira subida de valores a partir dos anos 80 e 90. A reunificação da Alemanha aproximou-a da tendência europeia como é perceptível no gráfico 1. Observamos também duas pequenas quedas nos anos 2000 o que pode ser justificado com a ideia de que as maiores nações da UE por vezes têm uma tendência a desertar da posição majoritária, como é um exemplo da França e da Alemanha, situação que provoca claramente um afastamento entre Portugal e as nações mencionadas (e.g. Beauguitte, 2014).

Esses padrões evidenciam as tendências crescentes na coesão entre os países analisados no lapso temporal de 1957-2021. Até 2014, a coesão nas votações da Assembleia Geral manifestava-se de forma substantiva. Ainda assim, as análises que têm procurado olhar para os temas onde se verifica maior divergência entre os actores – algo que não exploramos neste estudo – demonstram que a divergência nas votações, acontece sobretudo em temas “politicamente sensíveis como desarmamento nuclear, descolonização ou Médio Oriente, ou em relação a questões éticas como clonagem humana” (Pinto, 2014:pp142).

Gráfico 1 A coesão de voto de Portugal com os países da UE (variação no tempo e entre Estados-Membros)



Notas: 1) Foram considerados intervalos de tempo de 5 anos para facilitar a leitura; 2) Dado o número alargado de casos aqui representados, foram destacados a cor os casos mais relevantes para análise; 3) O índice de coesão de voto varia entre 0 e 1, sendo que 1 representa a maior coesão possível e 0 representa a menor coesão possível.

Fonte: Voeten, E. (2013). Data and analyses of voting in the United Nations: General Assembly. Routledge handbook of international organization, 54-66.

3.1.2 A Coesão de Portugal e os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (variação no tempo e entre Estados-Membros)

Nesta análise, à semelhança da anterior, vamos estimar a coesão entre Portugal e os países membros da OTAN, bem como a sua variação ao longo do tempo, situando-a no lapso temporal compreendido (1957-2021). Tal como mencionado no capítulo um, a OTAN, enquanto organização internacional, também promove a cooperação noutros organismos internacionais. Uma vez que a maioria dos países são integrantes das duas organizações é por isso expectável que as dinâmicas de voto não sejam muito diferentes das dinâmicas de convergência encontradas entre Portugal e os demais Estados-Membros da União Europeia.

A coesão de Portugal com os Estados Unidos da América (EUA) inicialmente atinge um pico no ano de 1962, sendo uma possível justificação para tal, a reunião da OTAN que ocorreu em 1962, que leva Portugal a recuar na posição que tinham mantido nos últimos anos e a autorizar o “estacionamento e o uso da base dos Açores” a título de facto e durante as negociações” - um acordo prolongado até 1964 (Teixeira, 1999:27). A coesão com o Canadá

permanece em queda durante a década de 60, prolongando-se até meados dos anos 70. Voltando aos EUA, a convergência de Portugal e os EUA aumenta em 1973, no entanto, diminui drasticamente para em 1975.

No início da década de 1990, a convergência com o Canadá acompanha a tendência de subida do restante grupo de países membros da OTAN, atingindo o seu ponto máximo de coesão em 1998. O alinhamento com o Canadá, começa a afastar-se da tendência na segunda metade da década de 2000, tendo uma descida mais marcada a partir de 2010. Já o alinhamento de Portugal com os EUA atinge valores substancialmente baixos entre 2002 e 2008. Nestes anos, sob a administração Bush, a abordagem acerca do distanciamento americano em relação à ONU pode ser mesmo considerada um “eufemismo”, já que esta “administração provou ser fundamentalmente avessa e desconfiada a abordagens de promoção da segurança internacional baseadas em tratados, com receio de perda da soberania e da sua margem de manobra” (Pinto, 2014: pp 140). Na década seguinte, o não alinhamento manteve-se, apesar de um considerável aumento na coesão registado mais tarde em 2016.

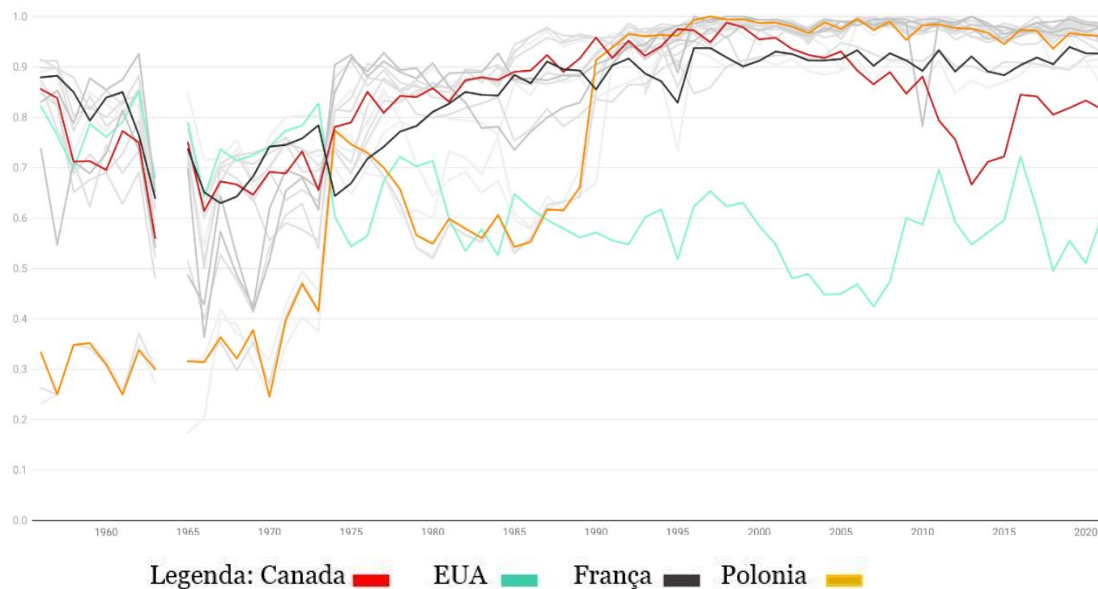
Observando estas décadas, constata-se que a maioria dos países, sobretudo os europeus, segue uma tendência de coesão que se manifesta a partir da década de 1990 até o ano de 2021. Os Estados Unidos da América destacam-se como o país mais isolado do grupo e menos alinhado com Portugal, intensificando essa posição desde os anos 70 até à atualidade. As décadas de 1960, 1970 e 1980 são caracterizadas por uma maior instabilidade, seguidas por uma tendência geral de coesão entre os países membros da OTAN.

Adicionalmente, é relevante destacar no gráfico o período compreendido entre os anos de 1973 a 1976, quando se observa uma mudança de paradigma na posição de Portugal na Assembleia Geral das Nações Unidas. É possível identificar quais os países que se aproximam de Portugal em 1974 e quais se afastam, sendo a Polónia e os Estados Unidos casos em que isso acontece de forma contrária. É possível observar também a tendência da maioria dos países a partir dos anos 90, à semelhança com a análise anterior, bem como a demarcação de grandes potências como é exemplo os Estados Unidos e o Canadá.

Finalmente, em comparação com a análise anterior, que se concentrou na coesão de votos entre Portugal e os outros Estados-Membros da UE, é evidente um desalinhamento mais claro e notório entre os membros da OTAN. Embora esse desalinhamento tenha diminuído nos últimos anos, é evidente que Portugal está muito mais alinhado com os seus parceiros europeus (Gráfico 1) do que com os seus parceiros da OTAN, especialmente os EUA (Gráfico 2). Uma análise mais detalhada das temáticas de cada votação poderia contribuir para uma melhor compreensão das diferenças observadas. No entanto, deve-se notar que a OTAN é uma aliança militar com um foco unidimensional na segurança coletiva e na defesa mútua, o que naturalmente a diferencia do projeto europeu, o que pode ajudar a explicar tal

disparidade.

Gráfico 2- A coesão de Portugal com os países membros da OTAN (variação no tempo e entre Estados-Membros) G



Notas: 1) Foram considerados intervalos de tempo de 5 anos para facilitar a leitura; 2) Dado o número alargado de casos aqui representados, foram destacados a cor os casos mais relevantes para análise; 3) O índice de coesão de voto varia entre 0 e 1, sendo que 1 representa a maior coesão possível e 0 representa a menor coesão possível.

Fonte: Ver Gráfico 1

3.1.3 A Coesão dos países da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (variação no tempo e entre Estados- Membros)

À semelhança das duas secções anteriores, vamos agora analisar a coesão de voto entre Portugal e os países membros da CPLP. Contrariamente às Organizações analisadas anteriormente, a CPLP conta com um inferior número de membros e também com um maior afastamento geográfico entre os mesmos, sendo integrantes países da América Latina, África, Europa e Ásia. Para além do que naturalmente os une, a língua portuguesa, são muitas as dimensões em que diferem fortemente, nomeadamente a cultura, história, sistema político, nível de desenvolvimento socioeconómico, geografia, tamanho, religião, entre muitos outros aspetos. Por estas razões a nossa expectativa é que este seja o grupo menos coeso da análise.

O gráfico 3 retrata a evolução da coesão de voto entre Portugal e os membros integrantes da CPLP ao longo do tempo. É pertinente ressaltar que, até o ano de 1974, muitos destes países eram considerados províncias ultramarinas do Estado português, e somente a

partir de então se tornaram nações soberanas. Contudo, há também que ressaltar que o Brasil e a Guiné Equatorial fogem dessa realidade histórica, uma vez que o Brasil conquistou sua independência em 1822 e a Guiné Equatorial deixou de pertencer a Portugal em 1778, tornando-se um país soberano de Espanha apenas em 1968.

Ao observar especificamente a convergência (e a ausência da mesma) entre Portugal e o Brasil, podemos identificar uma série de oscilações no gráfico 3, sobretudo nas décadas de 60 e 70. Apesar do estabelecimento em 1953 do Tratado de Amizade e Consulta entre os dois países, que procurou estabelecer uma ligação bilateral a partir da consulta mútua sobre assuntos de política internacional, com exceção das questões que afetassem aos territórios americanos e ibéricos, este período foi marcado por várias oscilações. Tais oscilações podem resultar dos governos de Jânio Quadros, 1961, e João Goulart, de 1961 a 1966, marcadamente orientadas para a “aproximação direta aos governos africanos”, o que naturalmente “recebeu a desaprovação de Portugal” (Rizzi e Bueno, 2019: 142-143). Na XV Assembleia Geral das Nações Unidas (dezembro de 1960) a delegação brasileira votou a favor do projeto “Declaração sobre Concessão da Independência aos Povos e Países Coloniais” apresentado por vários países asiáticos e africanos (Resolução 1514, XV). Naturalmente, a posição de Portugal em relação às suas colônias criava uma divisão entre os dois países. No entanto, a partir de 1975, com a transição para a democracia em Portugal e o fim das operações coloniais em África, ocorreu um notável aumento na convergência entre os dois países nas votações da AGNU, conforme destacado no gráfico 3.

Os anos seguintes são marcados por algumas oscilações, mas em geral uma maior convergência de voto entre os dois países. Note-se que foi durante o governo de Ernesto Geisel (1974-1979) que se deu o início do processo de redemocratização do Brasil e que foi visto internacionalmente como uma abertura política lenta, gradual e segura. Esta abertura pode ter contribuído para o aumento de coesão nos anos 70 (Uziel 2015).

O ano de 1975 marca também um momento significativo de maior proximidade e coesão de votos entre Portugal e a Guiné Equatorial na AGNU. Tal facto pode ser atribuído, muito provavelmente, à profunda mudança política que ocorreu em Portugal naquela época. Importa ressaltar que a Guiné Equatorial só se tornou membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 2014, o que destaca a importância dessa convergência na AGNU, mesmo antes da adesão formal à organização.

Até a década de 1990, observa-se uma tendência geral de diminuição na coesão de votos entre Portugal e os países que atualmente integram a CPLP. É relevante notar que, durante o período após a Revolução dos Cravos em Portugal, houve alguns desafios que resultaram em um certo entrave político. Além disso, houve hesitações em relação às opções de política externa, e o mundo estava dividido bipolarmente entre Leste e Oeste (conforme mencionado por Seabra e Mesquita em 2022, bem como Gaspar em 1988). Importa também

mencionar que, a partir do início do século XXI, houve um crescimento gradual na convergência entre estes países nos seus posicionamentos na AGNU, com exceção de algumas oscilações pontuais. Os índices de coesão estabilizaram-se até o final do período analisado, o que confirma as dificuldades enfrentadas por esta frente lusófona para se destacar dentro das dinâmicas da AGNU, como apontado por Seabra e Mesquita em 2022.

Quanto a São Tomé e Príncipe, verifica-se que inicialmente o país segue a tendência do grupo em estudo, no entanto nas duas últimas décadas, ocorrem quatro grandes oscilações, com índices de coesão de voto que chegam mesmo a atingir a máxima pontuação (1), distanciando do movimento geral do grupo. Importa mencionar o contexto interno conturbado vivido em São Tomé e Príncipe nos últimos tempos, marcado por quatro tentativas de golpe não violentas registadas em 1995, 1998, 2003 e 2009. Foi ainda no fim da década de 90 que se instituiu o multipartidarismo renovando a constituição, bem como a descoberta de petróleo, acontecimento que inevitavelmente fizeram com que o país se voltasse mais para o exterior (Violante, 2017)

A fundação da CPLP em 1996 representou a primeira tentativa determinada do Estado português de enquadrar as suas relações pós-coloniais de uma forma compreensivelmente "europeia", comparável à da Grã-Bretanha e da *Commonwealth* ou da França e da "*francopSonse*" (Macqueen, 2003).

Ao compararmos as análises feitas com as duas organizações anteriores, percebemos que existe uma menor coesão nas posições de voto entre Portugal e os demais membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em comparação com seus parceiros na União Europeia (UE) e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN).

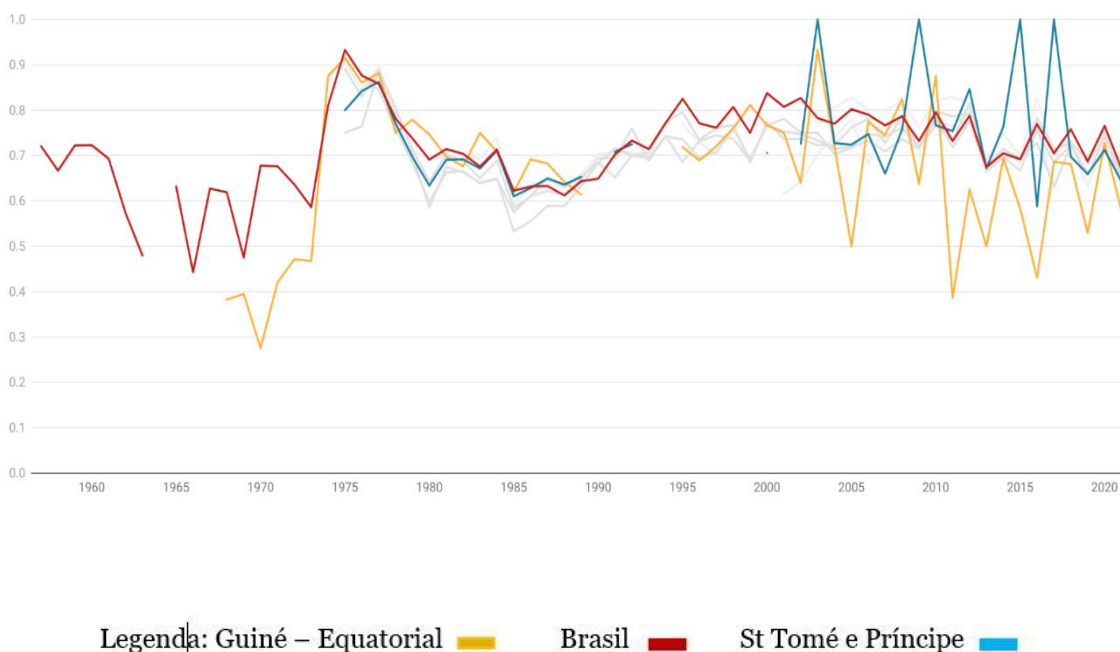
É importante notar que, embora a convergência de votos tenha apresentado uma tendência de estabilização nas últimas duas décadas, mantendo-se em torno de 0,7, a conclusão é clara: Portugal encontra-se muito mais alinhado com seus parceiros europeus (conforme ilustrado no gráfico 1) e com os membros da OTAN (gráfico 2) do que com seus parceiros da CPLP (gráfico 3).

Tal resultado pode ser explicado por diversos fatores contextuais e estratégicos. No contexto europeu, Portugal partilha vários interesses comuns, valores e objetivos com os outros membros da UE, o que naturalmente resulta em uma maior harmonização nas posições de voto na AGNU. Por sua vez, a OTAN é uma aliança militar que se concentra principalmente na segurança coletiva e na defesa mútua dos países membros. Isso pode levar a uma maior convergência de posições em questões de segurança internacional entre Portugal e seus aliados na OTAN. No entanto, no caso da CPLP, embora existam laços culturais, linguísticos e históricos que unam os países membros, também existem importantes diferenças quanto aos interesses, políticas externas e prioridades em questões globais. Essas diferenças podem explicar a menor convergência de votos na AGNU entre

Portugal e os outros membros da CPLP aqui encontrada.

Em resumo, a análise das posições de voto de Portugal na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) demonstra que o país apresenta um alinhamento mais significativo com seus parceiros europeus e, em menor medida, com seus aliados na OTAN e parceiros na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Tal resultado reflete naturalmente as complexas dinâmicas das relações internacionais e os diferentes contextos e interesses que influenciam as decisões de voto dos países num fórum global como a AGNU. Conclui-se ainda que o ano de 1975 teve um impacto profundo no posicionamento internacional de Portugal, aproximando o país dos demais membros da comunidade internacional, o que resultou da democratização e do processo de descolonização.

Gráfico 3 - A coesão de Portugal com os países da CPLP (variação no tempo e entre Estados-Membros)



Notas:

1) Foram considerados intervalos de tempo de 5 anos para facilitar a leitura; 2) Dado o número alargado de casos aqui representados, foram destacados a cor os casos mais relevantes para análise; 3) O índice de coesão de voto varia entre 0 e 1, sendo que 1 representa a maior coesão possível e 0 representa a menor coesão possível.

Fonte: Ver Gráfico 1

3.2 A Coesão de Portugal com os países da UE, OTAN e CPLP: uma análise agregada

Até aqui observámos em detalhe as variações ao longo de tempo, o que nos permitiu encetar uma análise longitudinal e compreender os fatores contextuais e históricos que nos ajudam a explicar os resultados encontrados. Agora, passamos a olhar para a globalidade dos anos incluídos, calculando a média de coesão entre Portugal e cada país e por fim no seio de cada uma das organizações. Embora se reconheça as limitações de uma medida como a média, procura-se de uma forma agregada compreender quais são os países que em termos médios mais se alinham a Portugal na AGNU.

3.2.1 A Coesão de Portugal com os países da União Europeia: uma análise agregada

No gráfico 4, respeitante à União Europeia entre 1957-2021, podemos observar que os países mais alinhados com Portugal, na globalidade dos anos, são a Eslovénia e a Eslováquia com índices de coesão muito próximos do limite máximo. Já os países menos alinhados são a Polónia, Bulgária e Hungria. Note-se que a Polónia e a Hungria, em particular, ainda mantêm divergências com a posição predominante da União Europeia, especialmente em questões relacionadas ao acolhimento de refugiados e direitos humanos (Lise & Quintans, 2021).

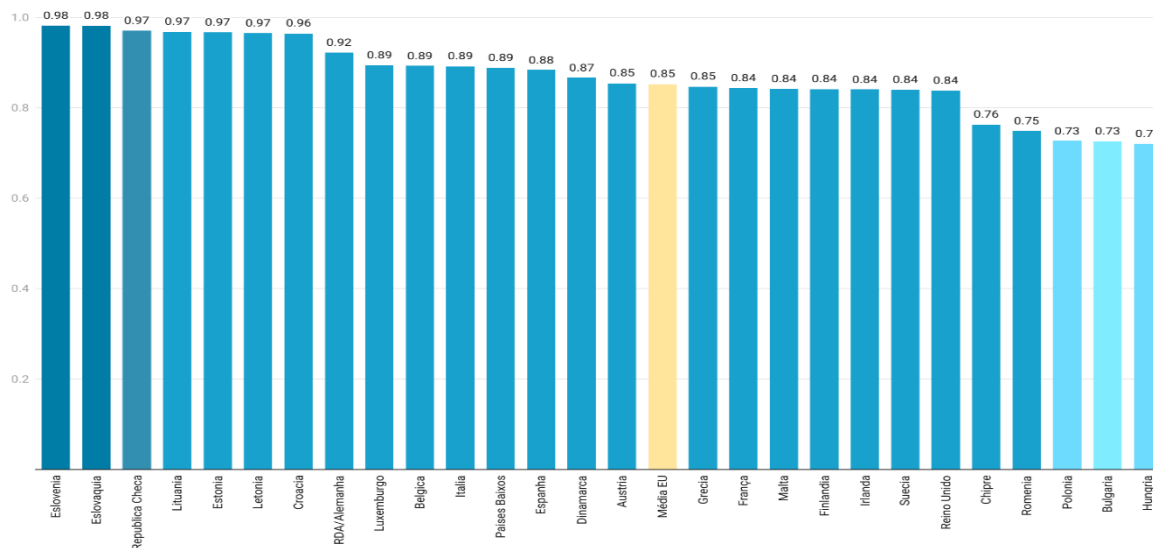
Sem uma análise aprofundada das questões votadas na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU), torna-se desafiador explicar as razões pelas quais a Eslováquia e a Eslovénia se destacam entre os países membros da União Europeia. No entanto, é importante observar que esses dois países, estabelecidos na década de 1990, têm um período mais limitado de participação na AGNU em comparação com outros membros da UE. Isso naturalmente implica que há menos observações disponíveis e, conseqüentemente, menos oportunidades para variações significativas nas observações, o que pode ajudar a explicar a forte coesão registada.

Ao contrário do que seria esperado, Portugal não encontra alinhado significativamente com os seus “vizinhos” do Sul da Europa, tais como Espanha, Itália e Grécia, embora a coesão entre Portugal e estes países seja elevada. Russet (1966) agrupou Espanha e Portugal num bloco regional com base nas votações de ambos os Estados na Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU). No entanto, com base na evidência apresentada aqui, bem como na seção anterior, que permite uma análise mais rigorosa ao longo do tempo, pode ser necessário reconsiderar a suposição de que Portugal e Espanha agem em conjunto como um bloco na AGNU.

Por fim, concluímos, à semelhança da análise anterior, um forte alinhamento de

Portugal com os seus parceiros europeus. Salienta-se que do total de estados-membros representados no quadro, Portugal encontra-se fortemente alinhado à larga maioria dos congéneres europeus, vinte e dois mais precisamente (índice de coesão superior a 0,8).

Gráfico 4 A Coesão de Portugal com os países da União Europeia (análise agregada)



Notas: 1) Valor médio de coesão de voto entre Portugal e cada Estado-Membro da UE para o período de 1957-2021; 2) O índice de coesão de votos na AGNU varia entre 0 e 1, sendo que 1 representa a maior coesão possível e 0 representa a menor coesão possível.

Fonte: Ver Gráfico 1

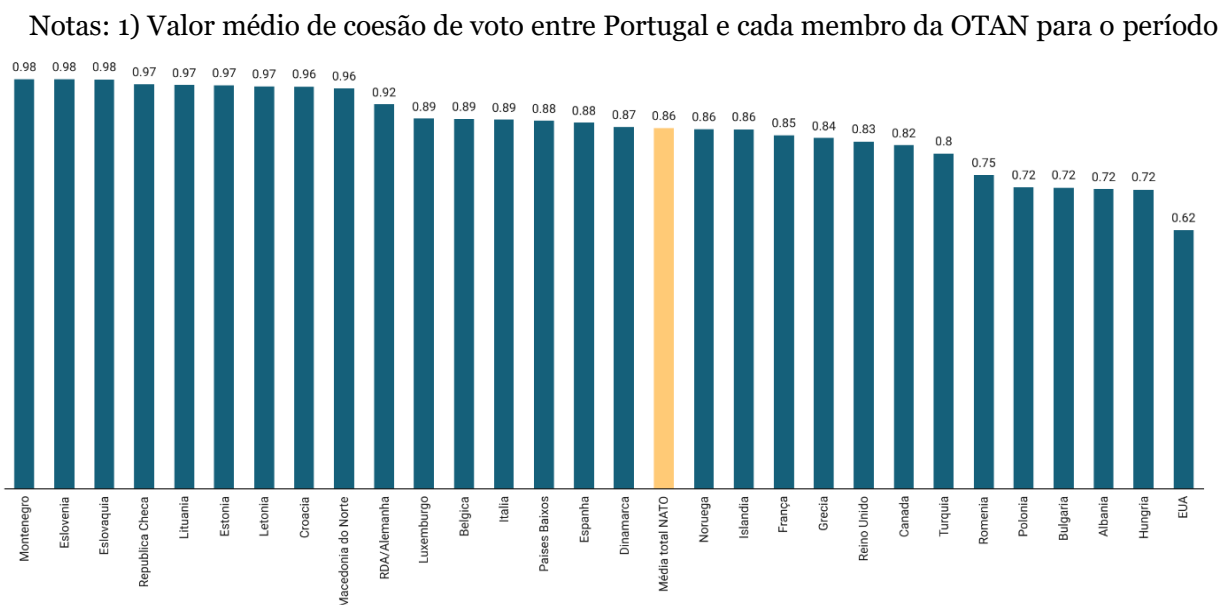
3.2.2 A Coesão de Portugal com os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte (análise agregada)

Passamos agora ao mesmo exercício, mas olhando para a coesão de Portugal e os seus parceiros da OTAN na AGNU. Quando observamos o gráfico 5 observamos que os países mais alinhados com Portugal, neste contexto, são Montenegro, Eslovênia e a Eslováquia, novamente. Já entre os menos alinhados com Portugal, encontram-se a Albânia, Hungria e os Estados Unidos da América.

Também através desta análise é possível concluir que Portugal não converge tanto com os seus parceiros da OTAN, e entre estes, aqueles onde se verifica maior convergência são os países europeus. Apesar disso, verifica-se uma forte convergência entre vinte e dois membros da OTAN (onde o índice de coesão de voto com Portugal é superior a 0.8), e apenas

os Estados Unidos se encontram abaixo dos 0,70 de coesão.

Gráfico 5 - A Coesão de Portugal com os países da Organização do Tratado do Atlântico Norte na AGNU (análise agregada)



de 1957-2021; 2) O índice de coesão de voto varia entre 0 e 1, sendo que 1 representa a maior coesão possível e 0 representa a menor coesão possível.

Fonte: Ver Gráfico 1

3.2.3 A Coesão de Portugal com os países da Comunidade de Países da Língua Portuguesa (análise agregada)

Por fim, analisamos agora a convergência de voto de Portugal com os membros da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, ressaltando que neste grupo a maioria dos países analisados só se tornam soberanos e, portanto, membros independentes da AGNU do ano de 1974, excetuando o Brasil e a Guiné Equatorial.

O gráfico 6 demonstra que globalmente e em termos médios a convergência de voto é menor entre os países da CPLP e Portugal, comparativamente com a coesão verificada entre Portugal e os demais parceiros no plano da EU ou OTAN. No seio da CPLP, os países mais alinhados com Portugal na AGNU são Timor-Leste seguido de São Tomé e Príncipe. Já os países menos alinhados são a Guiné-Equatorial e Angola.

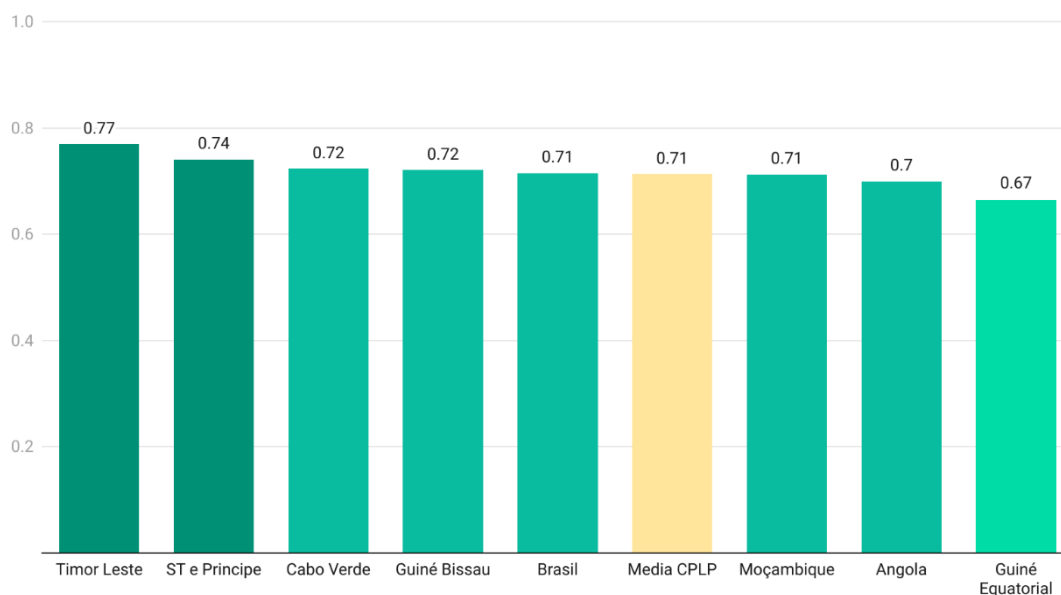
No geral, a história de Portugal e Timor-Leste é uma história de grande proximidade, essencialmente no início do séc. XXI, o que poderá justificar a maior convergência entre os dois países. O interesse português em Timor-Leste assenta essencialmente em aspetos como a língua, a religião e em certos símbolos associados a eventos políticos marcados pela injustiça e pelo nacionalismo, permitiu a Portugal conseguir novas formas de interpretação

mundial, sem as distinções normais entre Primeiro e Terceiro Mundos, colonizador e colonizado (Almeida, 2009).

Ao contrário de Portugal, vários dos países membros da CPLP, como Angola e a Guiné Equatorial possuem recursos naturais significativos, como petróleo, que naturalmente podem influenciar as suas posições em questões econômicas e comerciais na AGNU e afastá-los do posicionamento português no panorama internacional. Ademais, clivagem Norte vs. Sul na AGNU é o fator explicativo mais fortemente apontado para os diferentes padrões de votação encontrados na AGNU. Nesta clivagem, Portugal localiza-se sistematicamente na facção Norte, distinguindo-se assim substancialmente de todos os seus parceiros da CPLP na AGNU (Bailey et al. 2017).

Quando, comparadas as três organizações, concluímos novamente que em termos médios Portugal na AGNU está menos alinhado com os membros da CPLP no panorama internacional.

Gráfico 6- A Coesão de Portugal com os países da CPLP na AGNU (análise agregada)



Notas: 1) Valor médio de coesão de voto entre Portugal e cada membro da CPLP para o período de 1957-20212; 2) O índice de coesão de voto varia entre 0 e 1, sendo que 1 representa a maior coesão possível e 0 representa a menor coesão possível.

Fonte: Ver Gráfico 1

3.3 Análise Agregada de Portugal com a UE OTAN e CPLP (variação no tempo e entre Organizações)

Para finalizar a nossa análise iremos agrupar o sentido de voto na AGNU dos vários

países considerados por cada organização internacional, de modo a comparar a coesão de voto de Portugal e as três organizações como um todo. Este tipo de análise ignora as características dos países: cada organização é tratada como um bloco embora saibamos que são apenas um conjunto de países previamente selecionados, e onde se encontram oscilações e variações entre eles, como demonstrado anteriormente.

Tomando os diferentes países que constituem as três organizações supranacionais como um todo, observa-se claramente que Portugal está muito mais vezes alinhado na votação com os Estados-membros da OTAN e da União Europeia, do que face aos membros constituintes da CPLP. Destaca-se inclusive uma ligeira maior coesão com a União Europeia, o que atesta a ideia recorrente de que a UE é um bloco regional cada vez mais coeso (Beauguitte 2014). Por outro lado, a reduzida coesão entre Portugal e os membros integrantes do projeto da CPLP demonstra também que as grandes diferenças demográficas, políticas, económicas e culturais entre os países lusófonos “retiravam profundidade supranacional” ao projeto, limitando muito os seus objetivos (Macqueen 2003).

De forma a facilitar a análise, concentramos nos essencialmente em 3 períodos distintos de (1957-1969), (1970-1980) e (1981-2021). A variação ao longo de mais de 50 anos apresenta algumas oscilações, começando a estabilizar ainda na década de 90. Até à década de 70, todas as organizações estudadas têm praticamente o mesmo movimento, podendo ser justificado pelo isolamento crescente de Portugal em matéria de política internacional (Silva, 2005). Podemos perceber o tipo de alinhamento internacional de Portugal através das suas oscilações ainda na década de 60 – onde se encontra parcialmente isolado - chegando a atingir valores mínimos de coesão, um resultado direto da reação internacional à perpetuação do domínio colonial português em África.

Na década de 70, percebe-se pelo movimento que existe algum tipo de alteração na Política Externa Portuguesa, feito que pode ser explicado com a mudança de regime em 1974. Esta aproximação a um Portugal democrático, com vontade de autonomizar as suas antigas províncias ultramarinas, começou a entrar em declínio quase no fim da década de 70.

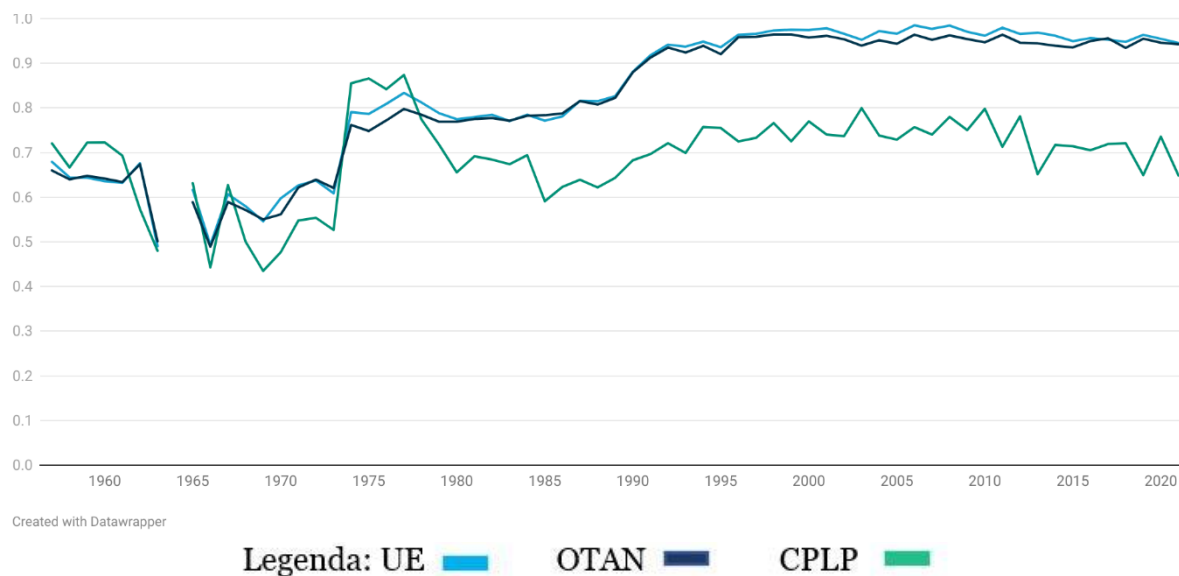
A partir da década de 80, verifica-se duas dinâmicas pertinentes: o crescimento da coesão com a UE e por consequência com os membros da OTAN, e o afastamento progressivo face aos países integrantes da CPLP. De realçar que as décadas de 80 e 90 são profundamente marcadas pelos momentos finais da Guerra Fria e o início da construção europeia, nomeadamente a União Europeia como a conhecemos hoje. Estes dois momentos, juntamente com a consolidação da democracia portuguesa, provocaram irremediavelmente uma grande aproximação de Portugal aos países ditos ocidentais. A entrada para a CEE em 1986 e a assinatura do tratado de Maastricht em 1992 oficializaram esta aproximação portuguesa à política internacional do Ocidente, como é possível de observar no gráfico 7.

Por fim, da década de 90 até 2021, inicia-se um período de estabilização com duas

situações diferentes. Em primeiro lugar, a coesão estável de Portugal com os seus parceiros da UE e também da OTAN. Por outro lado, o afastamento progressivo de Portugal em relação aos membros da CPLP que se intensifica nos últimos 10 anos de estudo (2011-2021).

Por último, é possível verificar que a União Europeia nesta análise mais abrangente é o bloco com o qual Portugal se encontra mais alinhado na AGNU. Um resultado expectável tendo em conta a evolução do projeto político, económico e financeiro da UE nas últimas décadas, confirmando-se assim que a União Europeia fala numa só voz sobre a maioria das resoluções votadas na Assembleia Geral das Nações Unidas (eg; Voeten, 2013; Beaguite, 2014; Burnmester e Jankowski, 2018).

Gráfico 7- Análise Agregada de Portugal com a UE OTAN e CPLP (variação no tempo e entre organizações)



Notas: 1) Foram considerados intervalos de tempo de 5 anos para facilitar a leitura; 2) O índice de coesão de voto varia entre 0 e 1, sendo que 1 representa a maior coesão possível e 0 representa a menor coesão possível.

Fonte: Ver Gráfico 1

Considerações Finais

A análise dos padrões de votação de Portugal na Assembleia Geral das Nações Unidas revela uma trajetória interessante e multifacetada ao longo de quase sete décadas. Explorar a convergência/divergência de voto na AGNU entre Portugal e os restantes países que integram as organizações internacionais mais relevantes das quais Portugal faz parte foi o objetivo desta dissertação, procurando ter uma abordagem longitudinal e comparativa e procurando discernir o posicionamento de Portugal nos três blocos internacionais mais relevantes na sua política externa: UE, CPLP e OTAN.

O isolamento português até o ano de 1975 reflete um período em que as circunstâncias políticas e históricas concretas do país limitaram a oportunidade de maior intervenção na cena internacional. Durante esse período, Portugal ficou isolado em decisões, que só mais tarde iria reverter como é o exemplo do domínio colonial português no continente africano.

No entanto, a virada decisiva ocorreu a partir de 1975. Com a mudança de regime, Portugal conduziu a descolonização e como consequência uma progressiva convergência com a cena internacional que vai sendo cada vez mais expressiva a partir do ano de 1986 com a adesão de Portugal à CEE. Tal integração gradual resultou numa crescente coesão nas votações da AGNU, à medida que Portugal alinhou as suas posições com as da UE em várias questões internacionais. Esse alinhamento estratégico proporcionou ao país uma voz mais influente no cenário internacional.

No período de 1986-2021, Portugal segue a trajetória dos restantes membros europeus, confirmando a ideia de que a União Europeia “fala a uma só voz” na Assembleia Geral das Nações Unidas (Beauguitte, 2014). Já com a OTAN, por consequência da maioria dos integrantes ser países europeus, encontramos uma forte convergência de voto, embora se destaque o desalinhamento com os Estados Unidos da América neste plano.

Em relação à CPLP, os dados demonstram um afastamento de Portugal dos restantes países membros logo após os anos 70, atingindo o pico de forte coesão em 1977, descendo logo na década seguinte e estabilizando na primeira década do século XXI, tendo se verificado um afastamento nos últimos 10 anos de análise. Como já foi mencionado, a natureza da CPLP não é a mesma das restantes organizações estudadas. A dificuldade de convergência entre os países integrantes deste projeto foi inclusive mencionada pelo então presidente da República Portuguesa, Jorge Sampaio, no discurso proferido na sua tomada de posse em março de 1996, defendendo que “sem energia e empenho o projeto não teria grande significado”. Passados 27 anos desde a sua consagração, a CPLP continua a enfrentar desafios na busca por maior coesão e alinhamento entre seus membros.

Através das dinâmicas encontradas no sentido de voto de cada Estado-Membro na

AGNU é possível contar parcialmente a história da política externa portuguesa, por sua vez ela mesma um resultado também do contexto e política doméstica. Os dados contam-nos uma história de convergências e divergências entre países, entre blocos ou organizações e oscilações entre décadas. As mudanças sistêmicas pelas quais Portugal passou ao longo dos anos tiveram um impacto significativo nos palcos multilaterais internacionais, como a AGNU.

É importante destacar que este estudo enfrenta algumas limitações significativas. A comparação ao longo do tempo e entre diferentes casos naturalmente implica algumas restrições e potenciais vieses. Por exemplo, a discrepância no número de observações entre os casos analisados pode introduzir enviesamentos significativos. Enquanto alguns casos têm 64 sessões da Assembleia Geral das Nações Unidas (AGNU) disponíveis para análise, outros têm apenas 17 observações, como é o caso da Eslováquia e da Eslovénia.

Além disso, é importante reconhecer que os padrões de votação são dinâmicos e suscetíveis a mudanças ao longo do tempo, influenciados por fatores políticos, econômicos e sociais em constante evolução, como alerta o autor da base de dados, Erik Voeten. Os níveis de coesão entre os Estados podem variar simplesmente devido a mudanças na agenda da AGNU, sem necessariamente refletir alterações profundas nos interesses dos próprios Estados. As oscilações por si só oferecem uma compreensão limitada da convergência entre os países.

Outra limitação significativa reside no fato de que, por questões de parcimônia e exequibilidade, não foram analisados os temas específicos das votações - indicadores de grande relevância para a compreensão das dinâmicas subjacentes (por exemplo, Bailley et al.; Kim e Russett 1996). Outra dificuldade neste estudo prende-se com o facto de apenas uma minoria da atividade desenvolvida na AGNU chega efetivamente a ser votada (eg. Beauguitte, 2014, Marin-Bosh 1987). Portanto, as votações refletem apenas uma parcela das posições dos Estados na AGNU, por exemplo as “tomadas de posições em comum” são igualmente valiosas para entender o alinhamento de qualquer país na AGNU.

Em suma, esta investigação contribui modestamente para o estudo longitudinal e comparado da coesão de voto na AGNU de Portugal com os Estados-Membros integrantes das três maiores organizações e fórum internacionais de que Portugal faz parte. O caso português na AGNU ilustra a complexidade das relações internacionais e a necessidade de adaptação a novos contextos e desafios globais e também confirma a ideia de que a mudança de regime político altera fortemente as dinâmicas na AGNU como foi possível observar depois do ano de 1974. À medida que Portugal continua a desempenhar um papel ativo no cenário internacional, é essencial que o país continue a refletir sobre as suas prioridades e estratégias de votação na AGNU, procurando um equilíbrio entre os interesses nacionais, a integração europeia e o seu compromisso com a cooperação com os países da Comunidade de Países de

Língua Portuguesa. A análise dos padrões de votação é fundamental para entender como Portugal se insere no panorama internacional e pode construir soluções para os desafios da política externa.

Referências Bibliográficas

- Bailey, M. A., Strezhnev, A., & Voeten, E. (2017). Estimating dynamic state preferences from United Nations voting data. *Journal of Conflict Resolution*, 61(2), 430-456.
- Ball, M. M. (1951). Bloc voting in the General Assembly. *International Organization*, 5(1), 3-31.
- Beauguitte, L. (2010). Les votes à l'Assemblée générale de l'ONU de 1985 à nos jours. Pistes (carto) graphiques. *Mappe Monde*, (97), 15.
- Beauguitte, L. (2014). European Union Cohesiveness at the UNGA: A comparative and critical approach.
- Braga, C. A. P. (2016). O euro fora da zona do euro: a euroização no Kosovo e em Montenegro. *Revista do Programa de Direito da União Europeia*, (7), 13-28.
- Bretherton, C., & Vogler, J. (2005). *The European Union as a global actor*. Routledge.
- Burmester, N., & Jankowski, M. (2018). One voice or different choice? Vote defection of European Union member states in the United Nations General Assembly. *The British Journal of Politics and International Relations*, 20(3), 652-673.
- Carvalho, H. M. D. (1953). *Portugal e o Pacto do Atlântico*. Ministério dos Negócios Estrangeiros, Lisboa.
- Fonseca Jr, G. (2008). Anotações sobre as condições do sistema internacional no limiar do século XXI. *Política Externa*, 36-57.
- Gartzke, E. (2000). Preferences and the democratic peace. *International Studies Quarterly*, 44(2), 191-212..
- Golson, E. (2020). The allied neutral? Portuguese balance of payments with the UK and Germany in the second world war, 1939-1945. *Revista de Historia Economica-Journal of Iberian and Latin American Economic History*, 38(1), 79-110.
- Hage, Frank M., and Simon Hug. (2013). "Consensus Voting and Similarity Measures in IOs." Paper Presented at the 2013 EPSA Annual Meeting, Barcelona, Spain, June 2013.
- Holloway, S. (1990). Forty years of United Nations general assembly voting. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 23(2), 279-296.
- Kim, S. Y., & Russett, B. (1996). The new politics of voting alignments in the United Nations General Assembly. *International organization*, 50(4), 629-652.
- Lijphart, A. (1963). The analysis of bloc voting in the General Assembly: A critique and a proposal. *American Political Science Review*, 57(4), 902-917.
- Luif, P. (2003). The similarities and differences of the EU and US foreign policies: Empirical indicators from the UN General Assembly.

- MacQueen N (2003) A Community of Illusions? Portugal, the CPLP and Peacemaking in Guiné-Bissau, *International Peacekeeping*, 10:2, 2-26,
- Madeira, L. (1997). Portugal e os Organismos Intergovernamentais. *Janus 1997: as relações exteriores*.
- Magu, R., & Mateos, G. (2018). United Nations General Assembly Vote Similarity Networks. In *Complex Networks & Their Applications VI: Proceedings of Complex Networks 2017 (The Sixth International Conference on Complex Networks and Their Applications)* (pp. 1174-1183). Springer International Publishing.
- Manners, I. (2002). Normative power Europe: a contradiction in terms?. *JCMS: Journal of common market studies*, 40(2), 235-258.
- Manners, I. (2006). Normative power Europe reconsidered: beyond the crossroads. *Journal of European public policy*, 13(2), 182-199.
- Martelli, G. (1964). Portugal and the United Nations. *International Affairs (Royal Institute of International Affairs 1944-)*, 40(3), 453-465.
- Oliveira, P. A. (2017). Decolonization in portuguese africa. *Oxford Research Encyclopedias*, 1-25.
- Padelford, N. J. (1954). Regional Organization and the United Nations. *International Organization*, 8(2), 203-216.
- Paquete, O. (2018). Países da CPLP na ONU, UA e Noutras Organizações—Responsabilidades e Compatibilidade.
- Peters, B. G. (2013). *Strategies for comparative research in political science*. Bloomsbury Publishing.~
- Pinto ,M,C . (2014). *As Nações Unidas e os Desafios da Governação Global*. Letras Itinerantes.
- Reis, B. C. (2013). Portugal and the UN: A rogue state resisting the norm of decolonization (1956–1974). *Portuguese Studies*, 29(2), 251-276.
- Rizzi, K. R., & Bueno, P. (2019). A AMBIGUIDADE FRENTE ÀS COLÔNIAS AFRICANAS DE PORTUGAL (1953-1985): ASPECTOS DEFINIDORES DA POLÍTICA AFRICANA DO BRASIL. *Revista Brasileira de Estudos Africanos*, 4(8).
- Russett, B. M. (1966). Discovering voting groups in the United Nations. *American Political Science Review*, 60(2), 327-339.
- Santos, N. B. D., & Uziel, E. (2015). Forty years of the United Nations general assembly resolution 3379 (XXX) on zionism and racism: the brazilian vote as an instance of United States-Brazil relations. *Revista Brasileira de Política Internacional*, 58, 80-97.
- Santos, V. M. D. (2004). Lusofonia e Projecção Estratégica. Portugal e a CPLP. *Nação e Defesa*.
- Seabra, P., & Mesquita, R. (2022). Beyond Roll-Call Voting: Sponsorship Dynamics at the

- UN General Assembly. *International Studies Quarterly*, 66(2), sqac008.
- Seabra, P., & Sanches, E. R. (2019). South–South cohesiveness versus South–South Rhetoric: Brazil and Africa at the UN general assembly. *International Politics*, 56, 585-604.
- Severiano Teixeira, N. (1999). Portugal e a OTAN. *Nação e Defesa*, (89), 15-41.
- Silva, A. D. (1995). O litígio entre Portugal e a ONU (1960-1974). *Análise Social*, 5-50.
- Smith, J. (2008). *Social movements for global democracy*. JHU Press.
- Smith, K. E. (2006). Speaking with one voice? European Union co-ordination on human rights issues at the United Nations. *JCMS: Journal of common market studies*, 44(1), 113-137.
- Violante, A. R. (2017). Política externa, política de defesa e cooperação sul-sul como grande estratégia na África Ocidental: um estudo de caso em Cabo Verde e São Tomé e Príncipe.
- Voeten, E. (2004). Resisting the lonely superpower: Responses of states in the United Nations to US dominance. *The Journal of Politics*, 66(3), 729-754.
- Voeten, E. (2005). *Documenting Votes in the UN General Assembly v1. 0*. Manuscript. George Washington University. Accessed May, 11, 2005.
- Voeten, E. (2013). Data and analyses of voting in the United Nations: General Assembly. *Routledge handbook of international organization*, 54-66.