

## MOÇAMBIQUE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023-2024: DESAFIOS E EXPECTATIVAS



## FICHA TÉCNICA

**Título:** Moçambique no Conselho de Segurança das Nações Unidas, (2023-2024): Desafios e Expectativas

**Autores:**

Doutora Amélia Muendane

Doutor Vasco Banze

Doutora Fátima Chimarizeni

Mestre Mário Macaringue

**Revisão:**

Doutor Torres Charles (Instituto Superior de Gestão e Empreendedorismo Gwaza Muthini, Moçambique)

Doutorando Baltazar Zero (UNILAB, Brasil)

Doutorando Reginaldo Nhachengo (Universidade Joaquim Chissano, UJC, Moçambique)

Mestrando Milton Nakhare (Lisbon School of Economics, ISEG, Portugal)

**Coordenação:** Direcção Científica da Academia de Pesquisa Virtual

**Publicação:** Academia de Pesquisa Virtual

**Propriedade:** Academia de Pesquisa Virtual

**Design da Capa:** Direcção Técnica da Academia de Pesquisa Virtual

**Tiragem:** 100 Exemplares

**ISSN:** 2957-823X

Maputo – Moçambique

Todos os direitos reservados. Está proibida a reprodução, no todo ou em parte, sob qualquer forma ou meio, deste Boletim Informativo, sem prévia autorização da Academia de Pesquisa Virtual

## MOÇAMBIQUE NO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS, 2023-2024: DESAFIOS E EXPECTATIVAS

### APRESENTAÇÃO

O Boletim Informativo da Academia de Pesquisa Virtual (APV) é uma publicação com periodicidade trimestral, cujo objectivo é manter o estimado leitor informado sobre os acontecimentos, que marcam o panorama nacional e internacional. A APV é uma instituição, vocacionada para estudos e pesquisas, com a missão de assegurar a conectividade da participação de África e Moçambique em particular na rede global da investigação científica. Para melhor prossecução da sua missão, a APV possui um canal de televisão, rádio e o Centro Africano de Conhecimento, Estudos e Pesquisas (CACEP), onde são divulgados conteúdos de fórum académico e científico. A APV possui, igualmente, um espaço para disseminar trabalhos de fim de curso, designadamente monografias, dissertações e teses, de modo a tornar o conhecimento mais acessível, valorizando e internacionalizando os trabalhos de pesquisa de estudantes universitários, pesquisadores nacionais e africanos, mas não só.

A 2ª edição do Boletim Informativo analisa os Desafios e Expectativas da eleição de Moçambique a Membro Não Permanente do Conselho de Segurança das Nações Unidas para um mandato de dois anos, (2023-2024). No seu intróito, o Boletim faz uma resenha da trajectória da política externa de Moçambique, desde 1975, ano que se tornou um estado independente e soberano. Ao longo dessa trajectória, ficaram evidentes as dinâmicas estruturais e conjunturais nacionais e internacionais, que forçaram os reajustes necessários da política externa de Moçambique. A candidatura do país constitui, sem dúvidas, o climax da diplomacia moçambicana, mas ao mesmo tempo, representa desafios para o Estado moçambicano.

É com base no reconhecimento desses desafios, típicos do sistema internacional, que os autores desta edição assumiram o papel de sistematizar aqueles elementos que se afiguram de fraqueza e ameaça, bem como aqueles, que se constituem factores de força e oportunidade para o sucesso de Moçambique na sua nobre missão de representar o grupo africano naquele órgão mais importante das Nações Unidas. O conteúdo emanado, nesta edição, é da inteira responsabilidade dos seus autores e não reflecte e nem vincula o pensamento da Academia de Pesquisa Virtual.

## INTRODUÇÃO

O Conselho de Segurança é o órgão mais importante da Organização das Nações Unidas (ONU), cujo objectivo primário é garantir a manutenção da paz e segurança internacionais. Em conformidade com o artigo 23 da Carta das Nações Unidas, o Conselho de Segurança é composto por 15 membros, cinco dos quais são permanentes, designadamente os Estados Unidos da América (EUA), a França, Reino Unido, a República Popular da China (China) e a Rússia, e dez membros não-permanentes, eleitos pela Assembleia Geral, para mandato de dois anos. Qualquer estado pode candidatar-se a membro não-permanente, tendo em conta a contribuição que pode dar em prol da manutenção da paz e segurança internacionais, bem como em função da representação geográfica de maneira equitativa (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965). Ciente desses critérios, Moçambique candidatou-se para o mandato de 2023-2024 e foi eleito Membro Não-Permanente do Conselho das Nações Unidas (MNPCS), sob o lema “Paz e Segurança Internacionais e Desenvolvimento Sustentável”, para uma das três vagas reservadas ao grupo africano naquele órgão, em substituição do Quênia.

As motivações da candidatura de Moçambique a MNPCS são várias, podendo ser agrupadas em dois planos: interno e externo. No plano interno, salientam-se as experiências que o país acumulou desde a sua independência, em 1975, relacionadas com a resolução pacífica de conflitos, reconciliação, com destaque para a guerra dos 16 anos, as negociações de Paz de Roma, a presença da Missão de Manutenção de Paz em Moçambique (ONUMOZ), os Acordos de Reconciliação Nacional e Paz Definitiva (2019), o combate contra a proliferação de armas de pequeno porte, compromisso com a implementação da Convenção de Ottawa sobre o Banimento de Minas Anti-Pessoais (1999), o combate contra a pirataria marítima e gestão dos efeitos das calamidades naturais (MINISTÉRIO

DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS, 2021). No plano externo, destacam-se o engajamento de Moçambique na luta contra os regimes racistas da África do Sul, Zimbabwe (ex-Rodésia), apoio à luta pela independência da Namíbia e do Zimbábwe; a participação em várias missões de resolução de conflitos, casos do Burundi, Madagáscar, Comores, Tanzania-Malawi; e nas operações de manutenção de paz da ONU em Timor-Leste, Sudão do Sul, Sudão, Guiné-Bissau, Burundi (*ibid.*).

O presente Boletim Informativo tem como objectivo reflectir sobre os desafios, bem como apresentar as expectativas em torno da eleição de Moçambique para Conselho de Segurança. Esse exercício fundamenta-se na análise histórica da política externa de Moçambique de forma a entender as suas bases e trajectória.

O Boletim está estruturado em três secções. A primeira analisa as bases e a trajectória da Política Externa de Moçambique desde o seu surgimento como Estado independente e soberano, em 1975; a segunda reflecte sobre os desafios de Moçambique como Membro Não-Permanente do CS-ONU, ante às atribuições daquele órgão, o actual contexto e as capacidades do Estado moçambicano; e a terceira apresenta as expectativas em torno da participação de Moçambique como MNPCS, na base das quais os 192 elegeram o país àquele órgão.

## BASES E A TRAJECTÓRIA DA POLÍTICA EXTERNA DE MOÇAMBIQUE, 1975-2000

Numa abordagem mais reducionista<sup>1</sup>, o exercício da política externa de Moçambique inicia com a conquista da independência nacional, em Junho de 1975, ao tornar-se um estado soberano de *jure* e de *facto*. A soberania significou para Moçambique uma desvinculação política do colonizador e conferiu poder ao povo moçambicano para o exercício da autoridade política a nível doméstico e internacional. Consequentemente, a arquitetura da política externa de Moçambique é marcadamente influenciada pelo seu passado colonial (CHIMARIZENI, 2021). Desde a sua concepção na década de 1970, a posição de Política Externa de Moçambique foi formulada como anti-imperialista, anti-racista e alicerçada na solidariedade internacional. Este posicionamento ilustrou, desde logo, o equidistanciamento de Moçambique de qualquer regime que apoiasse a colonização e qualquer tipo de discriminação. Nestes termos, o conflito imediato com os regimes segregacionistas e racistas dos vizinhos África do Sul e ex-Rodésia constituíram evidências das relações conflituosas predominantes da época, coabitando com iniciativas de cooperação, como os Países da Linha da Frente e a *Southern African Development Community Conference* (SILVA, 2017).

Ao analisar o processo de formulação da política externa de Moçambique, vale ter em conta o elemento bi-dimensional, conforme

proposto por James Rosenau (1966, 1969)<sup>2</sup>. Com efeito, a política externa incorpora uma relação bi-dimensional entre as dimensões interna e externa, ultrapassando a convicção tradicional de que a política externa é dirigida por factores internacionais (ROSENAU, 1966, 1969 *apud* FREIRE, 2011).

Entre as décadas de 1980 e 1990 ocorrem alterações na política externa de Moçambique, como reflexo da relação entre as dimensões interna e externa, referidas por Rosenau (1961, 1962). Com efeito, ao nível externo, a assinatura do Acordo de N'komati, em 1984, com o regime do Apartheid da África do Sul, e a adesão às Instituições de *Bretton Woods*, em 1984, simbolizaram o início de modificações consideráveis na sua política externa<sup>3</sup>. Do ponto de vista da política interna, foram introduzidas medidas de reformas económicas de cunho neo-liberal conforme as exigências daquelas instituições, sob forma de programas de ajustamento estrutural (Programa de Reforma Económica (PRE) e Social (PRES), percebidas pelo Ocidente como necessárias para assegurar o balanço macroeconómico do país e a sua capacidade de pagar as dívidas contraídas (LALBAHADUR; OTTO, 2013; OTTAWAY, 1988).

<sup>1</sup> Contrariamente, na abordagem mais alargada, a política externa de Moçambique pode ser vista a partir do período anterior à independência, olhando e estudando a actuação da FRELIMO como actor. Esta abordagem identifica os antecedentes e bases da política externa de Moçambique na tradição de resistência secular contra a dominação colonial em Moçambique. Neste quadro, são identificados, por exemplo, os Estatutos da FRELIMO (1962), as decisões do I Congresso (1962) e do II Congresso (1968) da FRELIMO como definidores dos eixos e linhas de orientação da FRELIMO no plano externo e da futura política externa de Moçambique independente (ZECA, 2021; MUIUANE, 2006, *apud* ZECA, 2021; TEMBE, 2010 *apud* ZECA, 2021).

<sup>2</sup> ROSENAU, J. (1966) «Pre-theories and Theories of Foreign Policy», in Farrell, R. B. (org), *Approaches to Comparative and International Politics*. Evanston: Northwestern University Press, 27-92; Rosenau, J. ed. (1969) *Linkage Politics: Essays on the Convergence of the National and International Politics*. New York: Free Press.

<sup>3</sup> O Acordo de Nkomati pôs fim formal ao conflito entre Moçambique e a África do Sul. Através desse acordo, as partes se comprometiam a não prestar qualquer tipo de apoio a grupos que criavam instabilidade política a nível doméstico. Moçambique se comprometia a não apoiar o ANC e a África do Sul se comprometia a não apoiar a Resistência Nacional de Moçambique.

Moçambique iniciou a década de 1990 com novos interesses como resultado das reformas neo-liberais iniciadas na década anterior. Assim, ao lado de incentivar o comércio com os estados vizinhos e outros para além da região, o país busca também capitalizar os seus recursos internos através da sua abertura à entrada do capital estrangeiro sob forma de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) e criação de estabilidade política. Assim, o apoio para a reconstrução pós-guerra, evoluiu do quadro da operação de manutenção de paz da ONU em Moçambique (UNOMOZ), para o fórum de cooperação do Grupo Parceiros Internacionais, o G-19 (LALBAHADUR; OTTO, 2013). Certamente que, o alcance da estabilidade política era fundamental para a materialização dos seus interesses económicos. Nesse âmbito, a aposta na condução do processo de paz, que culminou com a assinatura do Acordo Geral de Paz (AGP) de Roma, em 1992, criou condições para que fossem realizadas as primeiras eleições multipartidárias no país, confirmando, assim, a adesão à democratização em Moçambique. Esta abertura política conferiu maior credibilidade ao país para receber capitais e empresas multinacionais. Tal facto ocorre na mesma altura em que o sistema internacional é caracterizado pela expansão da democracia liberal pelo mundo, incremento da globalização e declínio ou falência do socialismo como opção sócio-política, económica e ideológica, embora com a persistência de algumas “ilhas num oceano liberal”, casos de Cuba, Coreia do Norte e da China.

No geral, a política externa de Moçambique na década de 1990 evidencia aspectos de continuidade e de mudanças. De tal forma que, o apoio consubstanciado em forma de solidariedade para os povos que lutam pela sua auto-determinação no sistema internacional continuou sendo um dos princípios imutáveis da sua política

externa, apesar do custo evidenciado pelo seu distanciamento diplomático dos estados “colonizadores”. Igualmente, permaneceu inalterada a sua orientação não-alinhada, mesmo com o fim da Guerra-Fria, assim como se manteve o seu role de pacifista - que consiste na rejeição do uso do seu território para fins de guerra, no apoio à desmilitarização e desnuclearização na região e não só (CRM, 1975; 1990; 2004; 2018). Contudo, o fim da Guerra-Fria e o fim do *Apartheid* na África do Sul possibilitaram o alargamento de relações diplomáticas e económicas entre Moçambique e outros estados e a normalização de relações político-diplomáticas regionais. Este facto ilustra a incorporação de novos objectivos de política externa dissociados da inclinação ideológica socialista (WACHE, 2020). Não obstante, verifica-se que a tendência de actuação de Moçambique, na década de 1990, é orientada, principalmente, para a busca de parcerias internacionais de origem diversificada. Esta estratégia é categorizada, segundo Lalbahadur e Otto (2013), como difusão de engajamentos, o que reduz a dependência de Moçambique e a sua vulnerabilidade para qualquer entidade.

As mudanças na política externa moçambicana foram descritas como uma tentativa de arranjar mais amigos e menos inimigos. Na prática, isso significou que Moçambique empreendeu esforços para melhorar as relações diplomáticas com países ocidentais que tinham interesse na África do Sul (CHIMARIZENI, 2021). Moçambique apostou, desse modo, na estratégia de alargamento de parceiros de cooperação, que se traduziu, para além de novos parceiros, no alargamento de assuntos e programas de cooperação, passando a incluir, a título de exemplo, não apenas a garantia de paz e segurança no mundo, mas também a defesa do neo-liberalismo e a protecção e defesa dos direitos humanos.

## DIPLOMACIA MOÇAMBICANA CONTEMPORÂNEA: ENTRE A CONSOLIDAÇÃO DE PARCERIAS ESTRATÉGICAS PARA O DESENVOLVIMENTO E A ARQUITECTURA DE SEGURANÇA INTERNACIONAL (2000-2022)

A política externa de Moçambique no início do novo Milénio (2000) foi conduzida com vista à, por um lado, intensificar a atracção de IDE, a fim de responder às necessidades internas de desenvolvimento e, por outro, consolidar a integração económica regional e resolver crises políticas regionais relacionadas com os processos de democratização ora em curso. O campo diplomático de Moçambique ganha mais visibilidade, tendo se destacado pelo seu desempenho na resolução de conflitos regionais, no Zimbabwe (2008) e em Madagáscar (2009) (CAWTHRA, 2009). Concomitantemente, a indústria extractiva tornara-se a aposta principal do Estado moçambicano para responder às demandas de crescimento económico e possibilitar a integração económica a nível regional e global. De tal modo que, em 2000, a empresa MOZAL começou a operar; em 2004, a SASOL iniciou as suas actividades de exploração do gás natural em Pande e Temane, na Província de Inhambane; e, em 2007, a mineradora VALE inicia as suas operações em Tete. Outrossim, Moçambique testemunhou na primeira década do século XXI, a descoberta de abundantes reservas de gás natural no Norte do país, mais concretamente na província de Cabo Delgado. As prospecções desse recurso foram conduzidas por companhias petrolíferas de diferentes países do mundo, tais como Anadarko (Estados Unidos da América), Statoil (Noruega), Petronas (Malásia) e ENI (Itália), constituindo-se como resultado da diplomacia económica activa de Moçambique, centrada na intensificação de atracção de investimentos externos (OCUANE, 2012; WACHE, 2020).

No que diz respeito à região Austral, Moçambique participou activamente da condução dos processos de integração regional, assumindo um papel fundamental no bloco regional SADC, tornando-se responsável por gerir a pasta dos transportes, recaíndo sobre o Estado moçambicano a função de conectar os demais estados membros, situados no *hinterland* em relação ao mar.

A reforma constitucional que ocorreu no quadro legal moçambicano em 2004 reflectiu-se na política externa de Moçambique através da Resolução 32/2010, do Conselho de Ministros, que aprova a política externa, tendo, na verdade, acomodado as transformações que já vinham ocorrendo na condução da política externa do país e ajustá-la à conjuntura nacional e internacional. A esse respeito, a definição do novo quadro legal de actuação da política de Moçambique, seus objectivos, princípios e mecanismo de implementação, esteve, de certa forma, alinhada com a política neo-liberal formalizada por Moçambique, nos finais da década de 1990 e início da década de 2000, que buscava responder aos novos desenvolvimentos políticos e económicos regionais e sistémicos, como o fim da guerra em Moçambique, o fim do *Apartheid* na África do Sul, as independências do Zimbabwe e da Namíbia, a queda da União Soviética e o incremento da governança global. Ainda assim, Moçambique optou por preservar os princípios basilares da sua política externa, consagrados em todas as anteriores constituições da república (1975, 1990 e 2004), e, recentemente, reflectidos entre os artigos 17 a 22 da Constituição de 2018, e previstos nas Resoluções 32/2010 e 34/2010, de 30 de Agosto, do Conselho de Ministros. Esta última aprova a política de cooperação internacional, destacadamente:

(i) promoção de relações de amizade; (ii) solidariedade internacional, (iii) resolução negociada dos conflitos, (iv) respeito mútuo; (v) defesa do desarmamento universal; (vi) respeito pelos direitos humanos e estado de direito; e (vii) observância da Carta da ONU (COMISSÁRIO, 2022; WACHE, 2020; ZECA, 2021).

No contexto internacional do início do novo milénio, Moçambique continuou a apostar na diplomacia económica, (re) aproximando-se aos estados Ocidentais e buscando consolidar as relações com os parceiros tradicionais (RPCChina, Portugal, EUA), assim como os novos actores emergentes económicos: “potências médias” (Emirados Arábios Unidos, Turkiye, Brasil e Índia), para intensificar as relações diplomáticas e económicas (PECEQUILO, 2010). A esse respeito, por exemplo, Moçambique estreitou os laços de cooperação com o Brasil, tornando-se um dos principais destinos do investimento brasileiro nas áreas de infra-estruturas, mineração e saúde (ALMEIDA, 2016). Esses actos foram acompanhados de maior envolvimento diplomático dos dois estados por via de visitas diplomáticas de dirigentes brasileiros à Moçambique e vice-versa.

### RECONFIGURAÇÃO DA POLÍTICA EXTERNA MOÇAMBICANA FACE À SEGURANÇA INTERNACIONAL

As transformações sistémicas, geoeconómicas e geopolíticas da segunda década do novo milénio impactaram a estratégia da diplomacia de Moçambique. A intensificação de disputas comerciais entre os Estados Unidos e a China, a oscilação da actuação dos actores estatais do Sul Global (BRICS) face à mudanças de governos, a expansão do terrorismo internacional, as tensões entre interesses e estratégias dos estados realçadas com a Pandemia do Coronavírus e com a guerra entre a Rússia e a Ucrânia, evidenciaram uma tendência de redução do diálogo e aumento de

conflitualidade. De acordo com Pena (2022), as tensões e choques de interesse entre os estados irão se intensificar ainda mais no início da terceira década do século XXI. Face a estes desenvolvimentos, a diplomacia moçambicana pautou por manter a sua autonomia através do pragmatismo assertivo, preservando o diálogo como ferramenta para resolução de conflitos.

Na actualidade, a política externa de Moçambique é melhor caracterizada pelo paradigma globalista, em que a ênfase de actuação incide sobre o desenvolvimento e a segurança internacional. Como tal, Moçambique mantém elevada determinação na negociação climática e continua a granjear apoio no domínio de segurança, a vários níveis, para a restauração da paz no seu território. Para tal, a nível da sua política externa, Moçambique aposta no incremento da cooperação com parceiros internacionais para fazer face às novas ameaças à soberania do Estado moçambicano, sendo de destaque o terrorismo na província nortenha de Cabo Delgado, desde 2017. Apesar da pressão das Instituições de *Bretton Woods* e dos Parceiros de Apoio Programático (PAP-14), evidenciado pelo corte do apoio ao Orçamento do Estado, a partir de 2017, decorrente do escândalo financeiro conhecido como “Dívidas Ocultas”, Moçambique segue pautando por uma postura eclética radicada no princípio geral ou lema da sua política externa *Fazer Mais Amigos, Promover Parcerias*.

A esse respeito, o país privilegia todos os parceiros de cooperação de igual forma, abrindo-se e aceitando cooperar com várias entidades, em vários domínios, em função do seu interesse nacional e visão pragmática da liderança, o que confere redução de vulnerabilidade face às tensões e crises internacionais. Concomitantemente, Moçambique continua focado em aumentar os seus atributos económicos. A partilha de experiências e atracção de investimentos para alavancar o sector de hidrocarbonetos, junto de países como a Coreia do Sul, EUA, França, Itália, Índia, Qatar e Singapura, é uma evidência nesse sentido. Ademais, verifica-se, no período “pós-pandemia”, a retoma da cooperação directa com o FMI, Banco Mundial e o Programa *Millenium Challenge Corporation* (MCC), com implicações substanciais na economia nacional e na integração no mercado internacional.

Ainda no campo diplomático, Moçambique privilegia a sua aproximação aos estados africanos, facto evidenciado pelas visitas do Presidente da República, Filipe Nyusi, à África do Sul, à Malawi, à Ruanda, à Uganda e à Zimbábwe, entre 2020 e 2022, para abordagem de vários assuntos, com destaque para a energia, infra-estruturas, comércio e segurança. No entanto, neste período, a eclosão do terrorismo no Noroeste da província de Cabo Delgado, em 2017, obrigou o Estado moçambicano a bifurcar os seus interesses no plano internacional, pois, para além de buscar engajamento económico intensificado, passou a priorizar a questão da segurança nacional, buscando, a esse respeito, apoio multifacetado, a partir da região à outros quadrantes do mundo<sup>4</sup>.

Em suma, em face dos desafios imediatos, permanentes e de longo prazo resultado da interacção entre as dimensões interna e externa, a política externa de Moçambique vai, indubitavelmente, sofrer variações ou ajustes necessários em graus e aspectos diversos (HERMANN, 1990)<sup>5</sup>. Desta forma, com o desafio imediato de garantir a sua segurança nacional em face da ameaça internacional corporizada no terrorismo, Moçambique candidata-se, em 2021, a MNPCS. Uma decisão profunda na política externa contemporânea de Moçambique e que, com a sua eleição, em Junho de 2022, foi um marco na sua trajectória, levantando, desde então, vários desafios à diplomacia e ao Estado moçambicano.

<sup>4</sup> <https://www.internationalaffairs.org.au/australianoutlook/the-role-of-the-international-community-in-cabo-delgados-war/>

<sup>5</sup> Herman (1990) identifica quatro principais agentes causadores de transformações na política externa: líderes, burocracia, plano doméstico e choques externos- as quais podem ocorrer nos níveis seguintes: ajustamento; programa, objectivos e orientação. Para mais sobre este debate vide ROSENAU, J. *The study of political adaption*. 1981; HOLSTI, J.K et al. *Why nations realign: foreign policy restructuring in the postwar world*. 1982; GOLDMAN. *Change and stability in foreign policy: the problems and possibilities of détente*. 1988.

## OS DESAFIOS DE MOÇAMBIQUE COMO MEMBRO NÃO-PERMANENTE DO CONSELHO DE SEGURANÇA DA ONU

O preâmbulo da Carta das Nações Unidas define a sua mais importante missão, ao estabelecer que “nós, os povos das Nações Unidas (...), criámos a ONU (...) decididos a preservar as gerações vindouras do flagelo da guerra (...)” (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965, p.5). Esta missão primordial e definidora do *raison d'être* da ONU é, de forma particular, confiada ao Conselho de Segurança, como um dos seus mais importantes órgãos e que, conforme estabelecido no número 1 do artigo 24 da Carta, tem a principal responsabilidade na manutenção da paz e segurança internacionais, cujas decisões são de cumprimento obrigatório e vinculativas (CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965).

Moçambique é membro da ONU desde Agosto de 1975 e, na sua trajectória como Estado soberano, irá servir como MNPCS, pela primeira vez, não obstante a sua participação em vários outros órgãos (COMISSÁRIO, 2022; ZECA, 2021, p.161). Ao ser eleito para MNPCS, Moçambique e outros nove Estados, também eleitos, constituem os Membros Não-Permanentes (E10), que, com os Cinco Membros Permanentes (P5), assumem a principal responsabilidade de garantir a manutenção (ou busca) da paz e segurança internacionais.

A principal missão da ONU é atribuída ao CS, sendo este, em primeiro plano, um órgão criado em 1945 e estruturado em função de um contexto do fim imediato da Segunda Guerra Mundial, reflectindo, por consequência, a distribuição, ainda que circunstancial, do poder (militar, político e económico) ou a Paz dos Vencedores<sup>6</sup> (HAUGEVIK *et al.*, 2021). Em segundo, embora a missão do Conselho de Segurança permanecesse inalterada ao longo dos tempos, desde a sua criação, o quadro das

suas atribuições e, conseqüentemente, os seus desafios, cresce exponencialmente associado ao novo conceito de segurança. Com efeito, o conceito de segurança sofreu um alargamento e aprofundamento, com o fim da Guerra-Fria, evoluindo de uma visão com forte tradição realista, centrada apenas no estado como referente, para uma visão mais alargada e liberal, centrada no Homem – segurança humana, como novo referente. Desta evolução resultou, destarte, a inclusão de um variado leque de problemas ou assuntos na agenda de segurança, passando a dar-se respaldo também a questões como o ambiente/clima, criminalidade, saúde/pandemias, Direitos Humanos, violência identitária, pirataria, genocídio, terrorismo, entre outros (ROQUE, 2013).

Paradoxalmente, o alargamento ou aprofundamento das questões de segurança ocorre não tendo como resultado a substituição ou redução do enfoque nas tradicionais questões centradas no estado, caso das guerras, agressão, rivalidade geopolítica, típicas de um sistema internacional altamente influenciado por uma visão realista, mas sim como uma adição deste àquelas. Em face desta conjuntura e estrutura, mais do que um privilégio, ser membro do Conselho de Segurança traz consigo uma enorme responsabilidade aos estados eleitos, uma realidade reconhecida pelo Presidente da República de Moçambique, Filipe Nyusi, durante o seu discurso após a eleição de Moçambique, “(...) Moçambique, com esta eleição ao Conselho de Segurança, passa a carregar nos seus ombros uma grande responsabilidade internacional (NYUSI, 2022)”. Diante desta realidade, questiona-se que desafios Moçambique enfrenta(rá) enquanto MNPCS, no biénio 2023-2024?

<sup>6</sup> Na altura da sua criação, a ONU contava apenas com 45 Estados membros, mas, actualmente, o número situa-se nos 193.

A resposta à questão acima levantada, de modo algum, se pode pensar ou dar de forma simples, directa e muito menos conclusiva, para além de que a mesma estará longe de ser consensual. Ainda assim, como ponto de partida, alguns dos desafios são abaixo discutidos.

### DISTRIBUIÇÃO E HIERARQUIA DO PODER NO SISTEMA INTERNACIONAL

Considerando a abrangência do sistema internacional como nível de análise (SINGER, 1961)<sup>7</sup>, o primeiro e principal desafio que Moçambique enfrenta(rá) no Conselho de Segurança prende-se com a actual configuração em termos de distribuição do poder no sistema internacional, que se encontra reflectido, de forma mais visível, no funcionamento daquele órgão, em que estão, por um lado, os estados mais poderosos ou as grandes potências como Membros Permanentes (P5), e, por outro, os estados menos poderosos como Membros Não-Permanentes (E10)<sup>8</sup>. O P5 (EUA, Reino Unido, França, Rússia e República Popular da China (RPC) possui o poder de Veto, uma abrangência dos seus interesses (nacionais) e capacidades de nível global, para além de que qualquer assunto ou matéria referida àquele órgão, para ter sucesso, depende da aprovação ou consenso daqueles (HAUGEVIK *et al*, 2021).

Este bipartidarismo do Conselho de Segurança é visto por muitos como um dos anacronismos que ainda o afecta, influenciando, de certo modo, o seu desempenho, sendo, por isso, um dos principais aspectos que se debate sobre a reforma da ONU. Embora actualmente considera-se haver uma significativa melhoria em termos do seu funcionamento, olhando para a questão do uso do Veto, em particular, em comparação com o período da Guerra Fria (HAUGEVIK *et al*, 2013). O actual contexto de actuação do Conselho de Segurança é totalmente diferente do predominante durante a Guerra Fria, sendo que, por exemplo, a natureza dos conflitos mudou significativamente, tornando-se mais complexos e que exigem respostas mais inclusivas e abrangentes em termos de actores e instrumentos (ROQUE, 2013; SWISSINFO, 2022). Nos actuais meandros da política internacional, não é o poderio económico e militar apenas que ditam a eficácia do funcionamento do Conselho de Segurança na resolução dos problemas de paz e segurança, há ainda espaço para que os estados menos influentes possam dar a sua contribuição, ainda que os interesses estratégicos e competitivos entre as grandes potências interfiram largamente e se reflectam na generalidade da agenda e assuntos do Conselho de Segurança (CARVALHO; FORTI, 2020).

<sup>7</sup> Singer (1961) identifica os níveis de análise como instrumentos teóricos que orientam o estudo e investigação em Relações internacionais, de modo a possibilitar um foco e selectividade da informação e da abordagem. Longe de ser um debate consensual, Singer identificou três níveis de análise: o Sistema, o Estado e o Indivíduo. Outras contribuições posteriores vieram acrescentar um nível ou sub-nível entre o Estado e o Indivíduo- o Grupo ou burocracia (referência).

<sup>8</sup> Há um debate sobre a terminologia ou conceito “pequenos estados”, do original em inglês *small states*, ao nível das Nações Unidas, que não é consensual. Segundo Suilleabháin (2014, p3), pequenos estados, segundo o Fórum dos Estados Pequenos, refere-se àqueles cuja população não é inferior a 10 mil e não superior a 10 milhões de habitantes, mesmo reconhecendo a relevância de outros elementos de categorização ou tangíveis de poder, ainda que relativo, dos estados, caso do Produto Interno Bruto (PIB), extensão territorial, dotação ou posse de recursos estratégicos. O Banco Mundial e a Commonwealth, por exemplo, usam como tecto 1.5 milhão de habitantes para categorizar estados como pequenos. Contudo, longe de ser consensual, em sentido lato, a terminologia acaba sendo usada mais no seio da ONU para se referir aos estados com menor influência ou com uma representação permanente pequena na ONU. Considerando mais o critério de influência e tamanho da Missão Permanente na ONU, apesar de ter uma população superior aos 10 milhões (est. 32 milhões em 2022), Moçambique cabe na dimensão deste grupo de estados (SUILLEÁBHAIN, 2014, p3.)

De acordo com Thornalsson (2012), entre 1991 e 2010 mais de 100 estados foram eleitos MNPCS e entre 2004-2020 cerca de 25 estados africanos ocuparam os três lugares reservados a África, constituindo o chamado A3 (CARVALHO; FORTI, 2020). Este grupo de estados em comum possui a desvantagem de, à partida, ter uma influência reduzida na tomada de decisão e, por isso, acabam por ter de agir, muitas vezes, à reboque ou como sombra das grandes potências (THORNALSSON, 2012). Considerando que os estados pequenos não podem desafiar as grandes potências, mas continuam sendo uma marca incontornável no sistema internacional, coloca-se o desafio àqueles de navegar num Conselho de Segurança definido por uma estrutura de poder assimétrico, conscientes da diferença e divergência de interesses. Assim, a forma de contribuir eficazmente e para legitimar a sua actuação, vários estudiosos e diplomatas experientes sugerem que os estados pequenos devem priorizar três caminhos: (1) Cooperação; (2) Priorização e (3) Preparação<sup>9</sup> (HAUGEVIK *et al*, 2020; SUILLEABHÁIN, 2014; THORNALSSON, 2012).

## CRISE DO MULTILATERALISMO

Na perspectiva realista persiste o *dictum* “*the right makes the right*”<sup>10</sup>, o que, logicamente, coloca os estados pequenos *prima facie* como defensores do multilateralismo e interessados numa ordem internacional baseada no direito e nas normas como garantia máxima da sua sobrevivência e soberania e, acima de tudo, de alguma previsibilidade nas suas relações internacionais (HAUGEVIK *et al*, 2020; SUILLEABHÁIN, 2014).

A actual realidade internacional é caracterizada por um multilateralismo desafiado por opções de acção internacional de primazia unilateral. Tome-se como exemplos o *Make America Great Again* (MAGA) do Presidente dos EUA, Donald Trump, entre 2015-2020; o BREXIT, do Reino Unido, entre 2018-2021, a guerra comercial EUA vs RPC; a crise pandémica da COVID-19; a anexação da Crimeia (2014), a guerra entre a Rússia e a Ucrânia (2022) e as consequentes crises energéticas e de cereais, como reflexo, pois expuseram e desencadearam discursos, posições e acções de cariz nacionalista, ainda que soberanas, por parte dos estados (HAUGEVIK *et al*, 2021).

<sup>9</sup> A (i) cooperação implica que aquele grupo de estados deve procurar sempre agir em grupo, mobilizar outros “like minded states (estados afins), para, em conjunto, defenderem certos interesses, pois são a maioria no órgão em particular, e na ONU no geral; uma das formas de seguir por esta via é a criação de fora informais de consultas, assim como de partilha de informação entre estados afins; (ii) Priorização – devido à agenda pesada e complexa do CS, aliado ao também elevado volume de informação que circula naquele órgão, e as limitações, em particular em termos de pessoal, é preciso que os estados definam quais os temas ou assuntos principais para se concentrar durante o seu mandato, relegando os demais a um segundo plano ou menor importância, como forma de maximizar os seus recursos e objectivos; Finalmente, (iii) Preparação – os estados MNPCS, porque já levam uma considerável desvantagem relativa em relação ao P5, devem procurar preparar-se nos assuntos e temas que fazem arte da sua agenda e objectivos. Com efeito, é necessário que os seus diplomatas/técnicos estejam treinados em termos técnicos, assim como para saber negociar num “campo assimétrico”, sem prejuízo dos interesses defendidos (SUILLEABHAIN, 2014).

<sup>10</sup> Em tradução literal “o Poder define o certo”.

Por conta dessa dicotomia entre um sistema internacional marcadamente realista mas com elementos idealistas/liberalismo, a relevância do multilateralismo vem sendo desafiada, exigindo das Nações Unidas, particularmente do Conselho de Segurança, acções ou estratégias que devolvam a relevância e utilidade do multilateralismo no centro da condução das relações internacionais.

No caso de África, que Moçambique advoga que será seu interlocutor durante o seu mandato no Conselho de Segurança (MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COOPERAÇÃO, 2021), nota-se uma crescente competição ou corrida entre as grandes potências e concomitante conflito de interesses com elevado risco de conflagração militar. A esse propósito, constata-se, por exemplo, que as grandes potências no lugar de recorrerem aos mecanismos institucionais multilaterais existentes no continente, quer através da ONU e/ou da União Africana (UA), preferem prosseguir os seus interesses de forma individual e bilateral, não raras vezes em prejuízo dos esforços de estabilização e pacificação multilaterais existentes (CARVALHO; FORTI, 2020). Logo, mais do que defender o princípio de soberania nacional segundo o qual “soluções africanas para os problemas africanos”, Moçambique deve defender a primazia do multilateralismo e aplicar a sua própria experiência de resolução pacífica dos problemas, com respaldo para Arquitectura de Paz e Segurança Africana – APSA, bem como elevar as mesmas a um nível global na resolução dos problemas de paz e segurança internacionais.

### IMPREVISIBILIDADE DO SISTEMA INTERNACIONAL

Moçambique chega ao Conselho de Segurança num período bastante tumultuado nas relações internacionais, pois, para além

das tradicionais questões que preenchem a agenda daquele órgão, como conflitos armados no Médio-Oriente, no Corno de África, Sahel, Myanmar, República Centro-Africana, República Democrática do Congo (RDC), ao mesmo tempo outras ameaças evoluem mais gravosas e evidenciam ainda a centralidade de *high politics* bem como de *low politics*.

Entre 2008 e 2010, a economia mundial entrou em colapso; em 2011, a partir do mundo Árabe, iniciou um ciclo de instabilidades e crises políticas, conhecidas como “Primavera Árabe”, que destruíram vários estados, desde a Líbia, Síria ao Iémen, para além de ter produzido espaços para o surgimento de grupos intra e trans-nacionais de matrizes ideológicas violentas, com destaque para o auto-proclamado Estado Islâmico. Ademais, destaca-se a eclosão do conflito clássico interestatal entre a Rússia-Ucrânia, que, opondo um Membro Permanente do Conselho de Segurança e potência nuclear, à uma Ucrânia, estado aliado dos EUA e do Ocidente, que ameaça resvalar a um cataclisma nuclear de escala global, numa altura em que o mundo ainda se ressentia de uma pandemia global, a COVID-19, que, praticamente, paralisou o mundo, evidenciando uma distribuição desigual de poder e de recursos à escala planetária. Estes eventos corporizam crises de variadas proporções que, na verdade, embora com origens e factores causais diferentes, têm como facto em comum a sua abrangência como fenómenos desestabilizadores de alcance global. Mais ainda, tanto uma como outra realidade reflectem situações complexas para as quais respostas isoladas e desconcertadas pouco ou nenhum efeito tiveram, exigindo, deste modo, acções mais concatenadas entre os actores relevantes ao nível global e que reforçam a crescente importância da governança global (BARKIN, 2006).

Nota-se que o sistema internacional apresenta-se como uma arena de crescente imprevisibilidade. Por conseguinte, Moçambique, como MNPCS, longe de ser um actor capaz de prevenir ou prever qual será a próxima grande crise, tem o desafio de estar conscientemente preparado para dar a sua contribuição na forma de propostas para estabelecimento da paz internacional ou liderar respostas de mitigação de conflitos.

### PREPARAÇÃO E CAPACIDADE

A agenda da ONU é bastante complexa, extensa e urgente. Com efeito, em 2011, o Conselho de Segurança realizou 235 reuniões, 213 públicas e 22 privadas, 182 consultas e 66 resoluções aprovadas; a agenda foi preenchida em cerca de 68% por assuntos de África; em 2012, foram 199 reuniões, 184 públicas, 15 privadas, cobrindo cerca de 47 temas/assuntos, sendo, mais uma vez, África o assunto que preencheu cerca de 57% da agenda (ROQUE, 2013). Em 2021, apesar das restrições impostas pela Pandemia da COVID-19, aquele órgão realizou 150 reuniões públicas, 90 videoconferências abertas, 14 encontros privados, cobrindo cerca de 45 temas, entre específicos a regiões, com África a ocupar mais de 50%, e outros transversais (ONU, 2022). A estas reuniões adicionam-se as várias declarações do Presidente, Resoluções e Notas do Presidente, entre outros instrumentos que são resultados de todo um trabalho arduoso ao nível daquele órgão (ONU, 2022; ROQUE, 2012). Para além desta carga de trabalho e responsabilidade, o Conselho de Segurança possui outros órgãos subsidiários, criados ao abrigo do Artigo 29 da Carta da ONU, destacando-se os Comitês de Sanções, de Questões de Proliferação Nuclear, os Tribunais Especiais (para o Ruanda, etc), entre outros que integram e são presididos pelos seus membros (ROQUE, 2013). Mais ainda, mesmo no actual contexto de guerra na Europa, África continua a ocupar mais de metade da agenda do Conselho de Segurança.

A complexa e extensa agenda do Conselho de Segurança é da responsabilidade dos seus membros, para preparar, orientar e fazer cumprir, considerando que as decisões daquele órgão são de carácter obrigatório. Para tal, é exigido dos seus membros conhecimento, domínio, estudo e informações sobre os assuntos, para que possam assumir e desempenhar efectiva e eficazmente os seus papéis em defesa dos vários interesses, desde os nacionais, sub-regionais, regionais, globais, específicos de grupos, estes nem sempre coincidentes (HAUGEVIK 2020).

Vale notar que os pequenos estados que integram o E10, caso de Moçambique, possuem enormes limitações materiais, financeiras, logísticas e humanas, facto que condiciona a sua actuação em comparação com o P5. A esse propósito, por exemplo, os EUA chegam a ter na sua Missão Permanente na ONU cerca de 180 diplomatas, a RPC 80 diplomatas, enquanto os pequenos estados, como a Suíça, Noruega, Quênia, entre 25 a 30 diplomatas (SUILLEABHÁIN, 2014).

Moçambique possui uma rede diplomática composta por 43 Missões Diplomáticas e Consulares (MDC's), entre bilaterais e multilaterais (MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COOPERAÇÃO, 2022). As MDC's possuem um quadro de pessoal em média de quatro diplomatas, dos vários escalões, que incluem o Chefe da Missão, Conselheiros, Secretários e Adidos. Segundo Comissário (2022), a Missão Permanente de Moçambique na ONU possui cerca de oito diplomatas, mas espera receber um reforço de alguns diplomatas, considerando a eleição de Moçambique para o Conselho Segurança, o que poderá elevar o pessoal para 15 diplomatas e, ainda assim "(...), dormindo cerca de quatro horas por dia, pode-se fazer um trabalho satisfatório".

O desafio que se coloca nesta dimensão é como, então, Moçambique pode desempenhar de forma efectiva e eficaz a sua missão no Conselho Segurança ante às suas limitações e considerando as expectativas em si depositadas pelo cerca de 192 estados que o votaram? Uma provável resposta para isso é a Diplomacia de Nicho. Vários autores elaboraram em torno desta abordagem referindo que os estados pequenos ou com esta desvantagem relativa ao P5 devem procurar desenvolver *expertise* em assuntos específicos, (i) priorizar o domínio de poucos assuntos na agenda do Conselho de Segurança onde poderão dar contribuições valiosas e (ii) seleccionar apenas alguns temas para seu cometimento, criando espécies de “nichos” sobre os quais possuem uma reputação reconhecida (HAUGEVIK *et al*, 2020; TARP; HANSEN, 2014; THORNALSSON, 2012).

Alguns exemplos em que o E10 usou a diplomacia de nicho, que reflectem a abordagem estratégica e tacto diplomático de “know to play the cards” ou “*how to punch above the weight*”<sup>11</sup> são os dos países litorâneos das Caraíbas e da Oceânia na elaboração do Tratado de Mondego Bay, de 1982, o conhecido como Direito dos Mares; a liderança do Canadá na assinatura do Tratado de Ottawa, sobre o Banimento de uso de Minas Anti-Pessoais, em 1997; e o contributo da Noruega para emenda do Estatuto de Roma, com o acréscimo do crime de agressão na jurisdição do Tribunal Penal Internacional.

## INFORMAÇÃO E CONHECIMENTO

O acesso à informação, em tempo útil e de qualidade, é uma questão muito importante para o sucesso do trabalho do Conselho de Segurança. Por um lado, os estados precisam de informação credível, actual e factual que os possibilite “intervir” de forma assertiva e

confiável na abordagem dos assuntos presentes em discussão. Por isso, a actividade diplomática e técnica no Conselho de Segurança não se deve limitar à Missão Permanente junto da ONU, mas exige uma ligação e interacção permanente entre aquela com uma vasta rede de entidades, desde as representações diplomáticas, bilaterais ou multilaterais, pelo mundo, assim como com a sua sede e outros sectores relevantes para obtenção de informações, *expertise* e orientações (políticas) em torno dos vários assuntos por resolver ou decidir naquele órgão. As grandes potências possuem uma larga experiência e memória institucional complementada por uma vasta rede de Representações Diplomáticas, Serviços de Inteligência e Agências de Informação presentes em quase todos os palcos relevantes para os seus interesses, o que os coloca num patamar sem igual no “campo informacional” (SUILLEÁBHIAN, 2014).

Numa outra perspectiva trazida por Lupel e Malksoo (2019), a grande vantagem do P5 não pode ser vista apenas do ponto de vista do Veto e tamanho do seu *Corpus diplomaticus*, mas sim da sua permanência naquele órgão, o que lhes confere uma memória institucional incomparável relativamente aos eleitos, que apenas possuem um breve mandato de dois anos, durante o qual devem ao mesmo tempo conhecer e dominar os processos enquanto procuram contribuir de forma relevante no órgão. Outrossim, segundo Haugevik *et al* (2020, p.4), a maioria dos assuntos tratados no Conselho de Segurança prolongam mais do que um simples mandato de dois anos, ou seja, os membros rotativos do Conselho de Segurança chegam e encontram os assuntos e, dependendo da sua complexidade, podem ocupar parte significativa da agenda e ainda terminar o mandato sem o seu desfecho.

<sup>11</sup> Know to play the cards – traduzido significa saber como jogar as cartas; How to punch above the weight – saber como golpear acima da sua capacidade (peso).

Esta realidade, por um lado, torna difícil a introdução de novos assuntos na agenda pelo novos membros. Por outro, a memória institucional do P5 permite o domínio dos “velhos assuntos”, sendo uma vantagem comparativa.

Se, por um lado, o acesso à informação fiável, oportuna e relevante à defesa e prossecução dos seus interesses, numa arena altamente competitiva, que é a ONU, é um desafio, do mesmo modo coloca-se o desafio da sua protecção. Os membros do Conselho de Segurança propõem assuntos para consideração e debate naquele órgão, preparam resoluções, sustentam posições em certos conflitos, chefiam missões e comissões que tratam de questões altamente sensíveis, produzindo e usando informações cujo acesso não autorizado pode

ter consequências indesejadas, perigando a paz e segurança internacionais. Deste modo, o acesso à informação constitui uma forma de obter vantagem estratégica e competitiva relativamente aos pares (SUN TZU, 20--). O desafio que se coloca nesta dimensão, prende-se com a capacidade de o estado-eleito adoptar mecanismos, procedimentos, instrumentos ou outros meios que possibilitem a protecção das informações da sua Missão na ONU, por um lado, e garantir que haja um fluxo oportuno, fiável e seguro de informações para aquela Missão a partir dos vários organismos e entidades que compõem e servem o Estado Moçambicano, seja em Addis Abeba, Bruxelas, Beijing, mas principalmente de Maputo, por outro, de modo a corresponder as expectativas de desempenho óptimo.

## EXPECTATIVAS DE MOÇAMBIQUE COMO MNPCS- 2023-2024

A presente secção procura vislumbrar as expectativas que o país, a região, o continente e o mundo no geral têm da participação de Moçambique no CS. Como tal, na sua candidatura, Moçambique definiu oito (8) objectivos:

- (1) Contribuir para a manutenção da paz e segurança internacionais;
- (2) Reafirmar a importância do Multilateralismo;
- (3) Promover e defender os Interesses nacionais e do continente africano no CS;
- (4) Defender a manutenção da paz e segurança internacionais;
- (5) Contribuir para o combate às mudanças climáticas;
- (6) Promover a assistência humanitária e equilíbrio do género;
- (7) Advogar o uso da tecnologia para o desenvolvimento sustentável; e
- (8) Apoiar a Reforma do Conselho de Segurança (MINEC, 2022, pp.14,

15).

Para este ensaio, as expectativas do mandato de Moçambique naquele órgão são agrupadas em quatro eixos temáticos: 1) Promover a Agenda Africana 2063 no contexto de Paz e Segurança; 2) Promover a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas; 3) Reforçar os Mecanismos Globais de Mitigação do Impacto das Mudanças Climáticas; e 4) Promover Mecanismos regionais de Defesa e Segurança.

### PROMOVER A AGENDA AFRICANA 2063 NO CONTEXTO DE PAZ E SEGURANÇA

Desde a criação da Organização da Unidade Africana (OUA), a 25 de Maio de 1963, e sua transformação em União Africana (UA), em 2002, foram produzidos 76 instrumentos legais dos quais 59 são tratados, que exigem a sua ratificação e incorporação nos sistemas jurídicos internos dos estados membros.

Entretanto, apenas 35 dos 59 tratados entraram em vigor (PNUD, 2020). A não ratificação dos tratados não só dificulta o cumprimento integral da missão da UA, mas também inviabiliza o cumprimento dos objectivos e metas da Agenda 2063, principal visão para o desenvolvimento e pacificação de África.

Alguns dos tratados são fundamentais para a paz e segurança em África e a não ratificação é um empecilho. Dentre vários, destacam-se (i) a Carta Africana dos Direitos Humanos e dos Povos (1981); (ii) o Protocolo da Carta Africana dos Direitos Humanos e das pessoas sobre os Direitos da Mulher na África (2003); (iii) a Carta Africana da Juventude (2006); (iv) a Carta Africana dos Direitos e Bem-Estar da Criança (1990); (v) a Carta Africana sobre Democracia, Eleições e Governança (2007); e (vi) a Convenção da UA sobre Prevenção e Combate à Corrupção (2003). Com isto, a participação de Moçambique no CSNU como Membro Não-Permanente poderá contribuir para incentivar os estados membros da UA a acelerar o processo da ratificação e domesticação destes instrumentos como um importante passo para a materialização da Agenda 2063.

### **PROMOVER A REFORMA DO CONSELHO DE SEGURANÇA DAS NAÇÕES UNIDAS**

A discussão sobre a Reforma do Conselho de Segurança das Nações Unidas divide opiniões entre diferentes actores. Ainda assim, há uma considerável convergência sobre as questões que deviam ser revistas, dentre elas a categoria de membros, a distribuição do poder de veto, a representação regional vs alargamento do número de estados-membros e a sua relação com a Assembleia Geral. Moçambique poderá alinhar-se no debate, defendendo o diálogo e à favor da posição comum africana plasmada nos Consensos de Ezulwini.

### **REFORÇAR OS MECANISMOS GLOBAIS DE MITIGAÇÃO DO IMPACTO DAS MUDANÇAS CLIMÁTICAS**

Até à década de 1980, o problema das mudanças climáticas era praticamente desconhecido na agenda internacional. Essa temática passou a configurar na agenda das relações internacionais a partir da criação do *Intergovernmental Panel on Climate Change* (IPCC), em 1988, da adopção da Convenção do Clima, em 1992, e do Protocolo de Quioto, em 1997 (BARBOSA, 2010). Outrossim, com o desenlace de três importantes eventos - a publicação do Quarto Relatório de Avaliação do IPCC, a Primeira Reunião do Conselho de Segurança para debater o tema em 2007 e a concessão do Prémio Nobel da Paz ao IPCC e ao ex-Vice-Presidente dos Estados Unidos, Al Gore -, as mudanças climáticas ganharam uma outra atenção, passando a ser tratadas também como assuntos de paz e e segurança internacionais. Apesar destes avanços, o entendimento da relação entre a degradação ambiental e a estabilidade política não é homogêneo e ainda gera contradições epistemológicas e doutrinárias, sobretudo entre as grandes potências. Neste debate, Moçambique terá a oportunidade de partilhar e difundir a sua experiência sobre a mitigação e adaptação às mudanças climáticas, tendo em conta que o país é assolado, de forma cíclica e recorrente, de eventos climáticos extremos sobre a forma de ciclones, tempestades, secas e cheias, entre outros, que, só entre 2020 e 2022 provocaram aproximadamente 700 mortos e danos infra-estruturais calculados em 3 biliões de dólares (Boletim Informativo da AP, 2022). Moçambique está no grupo dos estados mais vulneráveis às mudanças climáticas no mundo (WADEKAR, 2021).

## **PROMOVER MECANISMOS REGIONAIS DE DEFESA E SEGURANÇA**

O Órgão de Cooperação nas áreas de Política, Defesa e Segurança, um importante órgão na arquitectura de paz e segurança da Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADC), remonta desde a criação do bloco dos Países da Linha da Frente, na década de 60 do século passado. Já o Pacto da Defesa Mútua da SADC, de 2003, serve de compromisso regional em prol da defesa colectiva e da preservação da paz e da segurança na região. Moçambique, enquanto Membro Não Permanente, possibilitará a transferência e partilha das experiências e conhecimentos catalogados no CSNU para aprimorar os mecanismos de defesa mútua e promoção da segurança na região da SADC e em África, região esta que ocupa mais de metade da agenda do Conselho de Segurança, bem como transportar o(s) modelo(s) da região para outros espaços de integração pelo mundo.

## **CONSIDERAÇÕES FINAIS**

Analisados os elementos que constituíram força para a candidatura de Moçambique a Membro Não-Permanente do CSNU, conclui-se que o país apresenta experiências catalogadas sobre matérias de paz e segurança internacionais. O engajamento de Moçambique em acções e iniciativas de manutenção da paz e segurança ao nível nacional, regional e continental ficou evidente. Esta experiência contribuirá para enfrentar os desafios que o país tem pela frente na qualidade de membro do Conselho de Segurança, integrado no A3. Contudo, as boas referências são condição necessária mas não suficiente, sendo, por isso, ainda necessário que Moçambique se prepare em todos os níveis e domínios, para uma melhor prestação, respondendo aos vários interesses em si depositados, quer dos estados africanos assim como de outros, contornando os tradicionais pontos de tensão entre os

estados, particularmente as grandes potências (P5), recorrendo não só à vasta e inegável experiência da diplomacia moçambicana, mas também integrando novos elementos no seu engajamento com o mundo, com primazia para a pesquisa científica em estreita colaboração com as instituições de investigação e do ensino superior, dentro e fora do país.

## REFERÊNCIAS

ALMEIDA, Elga Lessa de. Entre o discurso solidário e a ação pragmática da cooperação brasileira em Moçambique: os casos dos projetos de implantação da fábrica de medicamentos antirretrovirais e o ProSavana. Caderno CRH, Salvador, v. 29, n. 76, p. 53-68, jan./abr. 2016. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/ccrh/a/bF5XGS7svFbrz5wB4XCYNqB/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em dez. 2017.

BANCO MUNDIAL. Memorando Económico de País para Moçambique- Reactivar o crescimento para Todos. Washington, 2021. Disponível em: <https://documents1.worldbank.org>. Acesso em jun: 2022.

BARBOSA, L.; SOUZA, M. Securitização das mudanças climáticas: O papel da união europeia. Rio de Janeiro, 2010.

BARKIN, Samuel. International organizations: theories and institutions. Palgrave/Macmillan, New York, 2006.

CARTA DAS NAÇÕES UNIDAS, 1965.

CAWTHRA, Gavin. The Role of SADC in Managing political crisis and conflict: The cases of Madagascar and Zimbabwe. Peace and Security Series, 2009. FES. Acesso em jul.2022

CARVALHO, Gustavo de; FORTI, Daniel. How Can African States Become More Influential in the UN Security Council? 2020. Disponível em: <https://theglobalobservatory.org/2020/03/how-can-african-states-become-more-influential-un-security-council/>. Acesso: 03.ago.2022

CARVALHO, Gustavo de. Rejoining the Table. Disponível em [https://www.africaportal.org/documents/18368/Rejoining\\_the\\_high\\_table.pdf](https://www.africaportal.org/documents/18368/Rejoining_the_high_table.pdf). Acesso em 03.ago.2022.

CHIMARIZENI, Fátima. Relações bilaterais e cooperação militar entre Moçambique e o Brasil (2003-2010). Tese (Doutoramento em Estudos Estratégicos Internacionais) – Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2021. Disponível em <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/230019/001131597.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em jul. 2022

COMISSÁRIO, Pedro. A política externa de Moçambique e os desafios da eleição a Membro-Não Permanente do Conselho de Segurança. Aula Inaugural na Academia diplomática. Universidade Joaquim Chissano, Maputo, jul.2022.

COMISSÃO DA UNIÃO AFRICANA. Quadro estratégico comum para o crescimento inclusivo e o desenvolvimento sustentável: Agenda 2063. [S.l.] [20--].

COMUNIDADE PARA O DESENVOLVIMENTO DA ÁFRICA AUSTRAL, 2018.

FREIRE, Raquel. Política externa: as relações internacionais em mudança. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.

GOLDMANN, Kjell. Change and stability in foreign policy: the problems and possibilities of détente. Princeton University press, Princeton, 1988.

HAFFNER, Jacqueline; HETALBEN, Patel. As relações entre a Índia e Moçambique: uma parceria estratégica (1947-2019). Conjuntura Internacional, 2021.

HAUGEVIK, Kristin et al. Small States, different approaches: Estonia and Norway on the UN Security Council. Report; ICDS/EFPI, Talin, 2019, 29p. Disponível em: <https://icds.ee/en/small-states-different-approaches-estonia-and-norway-on-the-un-security-council/>. Acesso em 01.ago.2022

Hermann, Charles. Changing course: when governments choose to redirect foreign policy. International studies quarterly, n.34, pp.3-21. Disponível em <https://sci-hub.se/https://doi.org/10.2307/2600403>. Acesso em 28.jul.2022.

HOLSTI, K.J. et al. Why nations realign: foreign policy restructuring in the postwar world. George Allen and Unwin Ltd, London, 1982.

Instituto Nacional de Desminagem. Ministério dos Negócios Estrangeiros e Cooperação, Maputo, 2014.

IPEA et al. Cooperação brasileira para o desenvolvimento internacional: 2005-2009. Brasília: Secretaria dos Assuntos Estratégicos da Presidência da República; Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada; Ministério das Relações Exteriores; Agências Brasileiras de Cooperação, 2010.

KEATING, Collin. The United Nations Security Council: Options for Small States. Reikjavique, Islândia. 2008. Disponível em : <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjy8fa44qX5AhWlUsAKHQhwCAsQFnoE-CAYQAw&url=https%3A%2F%2Fwww.securitycouncilreport.org%2Ffatf%2Fcf%2F%257B65B-FCF9B-6D27-4E9C-8CD3-CF6E4FF96FF9%257D%2FMedia%2520Small%2520States%2520Reykjavik.pdf&usg=AOvVaw1pUZYvYkcOKlir3xUGtUvF>. Acesso em 20.ago.2022.

LALBAHADUR, Aditi; OTTO, Lisa. Mozambique's foreign policy: pragmatic non-alignment as a tool for development. [S.l.]: South Africa Institute of International Affairs, 2013. (Occasional paper, 160).

LUPEL, Adam; MALKSOO, Lauri. A necessary voice: Small states, international law, and the UN Security Council. International Peace Institute, 2019. Disponível em :<https://www.ipinst.org/2019/04/a-necessary-voice-small-states-international-law-and-the-un-security-council>. Acesso 01.ago.2022.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COOPERAÇÃO (Moçambique). Brochura da Candidatura de Moçambique a Membro Não Permanente do Conselho de Segurança, 2023-2024. Maputo, 2022.

MINISTÉRIO DOS NEGÓCIOS ESTRANGEIROS E COOPERAÇÃO. [www.minec.gov.mz](http://www.minec.gov.mz). Acesso em jul.2022.

MOÇAMBIQUE. Constituição (1990). Constituição da República de Moçambique. Maputo, 1990.

MOÇAMBIQUE. Constituição (2004). Constituição da República de Moçambique. Maputo, 2004.

MOÇAMBIQUE. Resolução 32/2010 do Conselho de Ministros de Moçambique, de 30 de Agosto de 2010. Aprova a Política Externa de Moçambique. Boletim da República I Série. n.34, Maputo, 30.ago.2010.

OCUANE, Nelson. Petróleo e Gás Natural: Últimos Desenvolvimentos em Moçambique, ENH. 2012. Disponível em [http://europafrica.files.wordpress.com/2012/10/nocuane-enh-petroleo-e-gas\\_ultimos-desenvolvimentos-em-moc3a7ambique\\_pt\\_230412.pdf](http://europafrica.files.wordpress.com/2012/10/nocuane-enh-petroleo-e-gas_ultimos-desenvolvimentos-em-moc3a7ambique_pt_230412.pdf). Acesso em jun. 2022.

Organização das Nações Unidas em Moçambique, 1994.

OTTAWAY, Marina. Mozambique: from symbolic socialism to symbolic reform. *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge, v. 26, n. 2, p. 211-226, Jun.1988.

PECEQUILO, Cristina Soreanu. Manual do Candidato: Política Internacional. Brasília: Fundação Alexandre Gusmão, 2009.

PECQUET, Julian. Mozambique to join UN Security Council amid Russian overtures, 2022. Disponível em: <https://www.theafricareport.com/212725/mozambique-to-join-un-security-council-amid-russian-overtures/>. Acesso em 01.08.2022;

PENA, Caetano. Technological Innovation and the digital economy: A “New” Political Economy of Technological Innovation Strategies in the Post-Pandemic World? Policy Paper. CEBRIKAS. Disponível:[https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers\\_KAS2021\\_ENG\\_CaetanoPenn.pdf](https://www.cebri.org/media/documentos/arquivos/Papers_KAS2021_ENG_CaetanoPenn.pdf). Acesso em jun. 2021

Plano Nacional de Acção Contra Minas 2008-2014. [S.l.],[20--].

Programa das Nações Unidas para o Desenvolvimento, 2020.

ROQUE, Sónia. Portugal no Conselho de Segurança das Nações Unidas e a importância das questões do direito internacional humanitário face aos conflitos armados do século XXI. *Nação e Defesa*. 5ª Série, n. 135, 2013, pp.26-46. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4\\_OX4aX-5AhWGOcAKHXnADDsQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fcore.ac.uk%2Fdownload%2F-pdf%2F62708047.pdf&usq=AOvVawOGPcLKAJkYtSs8Oousu-nA](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwj4_OX4aX-5AhWGOcAKHXnADDsQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fcore.ac.uk%2Fdownload%2F-pdf%2F62708047.pdf&usq=AOvVawOGPcLKAJkYtSs8Oousu-nA). Acesso em 19.jul.2022.

ROSENAU, J. *The Study of Political Adaptation*. Publisher, F. Pinter; Original da University of Michigan; ISBN, 089397076X, 9780893970765 ; 1981.

SECURITY COUNCIL ANNUAL REPORTS, 2022. Disponível em [https://www.un.org/security-council/content/sc\\_annual\\_reports](https://www.un.org/security-council/content/sc_annual_reports). Acesso em jul.2022.

SILVA, Igor Castellano da. *Política externa da África Austral: guerra, construção do Estado e ordem regional (África do Sul, Angola, Moçambique, Zimbábue e Namíbia)* / Igor Castellano da Silva -- Porto Alegre: CEBRÁFRICA-UFRGS, 2017.

SIMPSON, Mark. Foreign and domestic factors in the transformation of FRELIMO. *The Journal of Modern African Studies*, Cambridge, v. 31, n. 2, 1993. Disponível em: <https://www.cambridge.org/core/journals/journal-of-modern-african-studies/article/abs/foreign-and-domestic-factors-in-the-transformation-of-frelimo/A72A63A52D7DBAE589F06F83F8199725>. Acesso em: mar. 2020.

SING, Priyal; CARVALHO, Gustavo de. Does Russia influence Africa on the UN Security Council. 2008. Disponível em: <https://issafrica.org/iss-today/does-russia-influence-africa-on-the-un-security-council>. Acesso em 03.ago.2022.

SINGER, J.D. The level of analysis problem in international relations. *World Politics*, v. 14, n. 1, *The International System: Theoretical Essays* (Oct). Cambridge University Press, 1961, pp. 77-92. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2009557>; [https://www.google.com/search?q=singer+levels+of+analysis+pdf&ei=RSv2Ysf3O8Gp8gKUyZYDQ&ved=0ahUKEwiHrrLui8H5AhXBIFwKHZTkB9MQ4dUDCA0&uact=5&oq=singer+levels+of+analysis+pdf&gs\\_lcp=Cgnd3Mtd2l6EAMyBQghEKABMgUIIRCgATIICCEQHhAWEB06Bw-gAEecQsAM6BggAEB4QFjoFCAAQhgNKBAhBGABKBAhGGABQmAZYpRlgkR1oA3ABeACAAbADiAH3DpIBBzItNC4xLjGYAQCgAQHIAQjAAQE&scient=gws-wiz](https://www.google.com/search?q=singer+levels+of+analysis+pdf&ei=RSv2Ysf3O8Gp8gKUyZYDQ&ved=0ahUKEwiHrrLui8H5AhXBIFwKHZTkB9MQ4dUDCA0&uact=5&oq=singer+levels+of+analysis+pdf&gs_lcp=Cgnd3Mtd2l6EAMyBQghEKABMgUIIRCgATIICCEQHhAWEB06Bw-gAEecQsAM6BggAEB4QFjoFCAAQhgNKBAhBGABKBAhGGABQmAZYpRlgkR1oA3ABeACAAbADiAH3DpIBBzItNC4xLjGYAQCgAQHIAQjAAQE&scient=gws-wiz). Acesso em jul.2022.

SUILEABHÁIN, Andrea. Small states and the United Nations: diverse perspectives, shared opportunities. IPI, 2014. Disponível: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjBwO-7H2835AhVPiFwKHZWTCv4QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ipinst.org%2Fwp-content%2Fuploads%2Fpublications%2Fipi\\_e\\_pub\\_small\\_states\\_at\\_un.pdf&usg=AOvVaw3Rz97GQwxMBy79lwW0wLxc](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjBwO-7H2835AhVPiFwKHZWTCv4QFnoECBMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.ipinst.org%2Fwp-content%2Fuploads%2Fpublications%2Fipi_e_pub_small_states_at_un.pdf&usg=AOvVaw3Rz97GQwxMBy79lwW0wLxc). Acesso em jul.2022.

SWISSINFO. UN Security Council: how small states skilfully play their cards, 2021. Disponível em: <https://www.swissinfo.ch/eng/un-security-council—how-small-states-skillfully-play-their-cards-/47542344>; acesso em jul.22.

TARP, Maria Nilaus; HANSEN, Jens Ole Bach. Working Paper: How small states influence international multilateral arenas. Copenhagen, 2013. 26p. Disponível em: [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjByoGw5qX5AhWOXcAKHd1hD7gQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.files.ethz.ch%2Fisn%2F173785%2FWP\\_2013\\_11%2520size%2520and%2520influence.pdf&usg=AOvVaw3RuaTDWswd7DM9WUKjGBzZ](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwjByoGw5qX5AhWOXcAKHd1hD7gQFnoECAMQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.files.ethz.ch%2Fisn%2F173785%2FWP_2013_11%2520size%2520and%2520influence.pdf&usg=AOvVaw3RuaTDWswd7DM9WUKjGBzZ). Acesso em 23.jul.2022

THORHALSSON, Baldur. Small States in the UN Security Council: means of influence? The Hague Journal of Diplomacy. n.7, 2012, pp. 135-160. Disponível em [https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiO9q\\_1-](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiO9q_1-Acesso em 20.ju.2022)

WACHE, Paulo. Política externa de Moçambique para a África do Sul: gerindo a diplomacia assimétrica. Editora: Universidade Joaquim Chissano, 2020.

WADEKAR, Neha. Four ways Mozambique is adapting to the Climate Crisis, Nov.2021. Disponível em: <https://www.thenewhumanitarian.org/analysis/2021/11/1/four-ways-Mozambique-is-adapting-to-the-climate-crisis>. Acesso em: ago.2022.

WORLD VISION. Transformação de Armas em Enxadas: A Abordagem para um desarmamento prático. Maputo, 2004.

ZECA, Emilio (Org.). Elementos para análise e compreensão da política externa de Moçambique. Editora CEDIAMA, Maputo, 2021.