



A INSERÇÃO MULTILATERAL DO PAÍS

Luís Moita

Texto entregue em Junho de 2022

UMA DAS QUESTÕES RELATIVAS À COLOCAÇÃO ESTRATÉGICA de Portugal no mundo será, obrigatoriamente, o modo como a diplomacia do país se relaciona com as organizações intergovernamentais em que está integrado. Daí o interesse de algumas reflexões a esse respeito.

O sítio do Ministério dos Negócios Estrangeiros¹ inventaria o conjunto das organizações internacionais de que Portugal é membro, contabilizando mais de 80 instituições. Como se poderia prever, a maior parte delas é de carácter técnico, como é o caso da UPU, que remonta ao século XIX. Também antiga é a OIT, que vem do primeiro pós-guerra, do tempo da Sociedade das Nações, e que depois foi incorporada no sistema das Nações Unidas. Aliás, esse sistema, com a diversidade das suas agências, é até hoje a mais complexa rede de organismos intergovernamentais onde Portugal se integra. No âmbito da ONU, tem de se reconhecer que Portugal construiu uma imagem respeitável, de um país fiável que se rege por princípios e não tanto por ambições de potência, periodicamente eleito como membro não permanente do Conselho de Segurança, com importantes representações nos diversos organismos e com figuras nacionais eleitas para o primeiro plano das instituições, fruto também de uma diplomacia prestigiada.

Para além deste pano de fundo, a verdade é que, por convicção ou por inércia, se tem verificado um consenso entre as forças políticas dominantes quanto ao reconhecimento das três principais organizações de que Portugal é membro, consistindo nas três traves-mestras da colocação do país no mundo. A mais antiga, desde 1949, é a NATO, no domínio da segurança. A mais envolvente, no domínio político, é a UE, sucessora da CEE à qual o país aderiu em 1986. A mais dispersa geograficamente, assente em alicerces culturais, é a CPLP, fundada em 1996. Como é sabido, tal é o consenso tradicional, partidário e maioritário, em matéria de política externa. Todavia, por razões diferentes, cada uma das instituições em causa passa por tempos de incerteza.

A NATO, não obstante a reanimação proporcionada pela invasão da Ucrânia pela Rússia, ainda não se recompôs da crise de identidade que resultou do fim da guerra fria e mais ainda agora se inquieta com a reconversão norte-americana, que parece diluir a aliança transatlântica dando prioridade ao que chama Indo-Pacífico. Sem saber como lidar com a pressão russa, a braços com os fracos resultados das suas intervenções nas periferias próximas (Médio Oriente, Norte de África), com um país-membro, a Turquia, que parece jogar por conta própria, a NATO atravessa uma situação certamente difícil.

A União Europeia, por seu lado, ainda sob o trauma do Brexit, sofre de pesadas divisões internas, tanto quanto às políticas económicas (entre os nórdicos “frugais” e os países do sul endividados), como quanto ao respeito pelo Estado de direito (entre os ocidentais, favoráveis à separação de poderes e à democracia liberal, e os do Leste, nacionalistas e de tendências autoritárias). Por outro lado, a UE permanentemente se interroga sobre o seu papel no mundo, dada a dificuldade em definir uma política externa comum, com o complexo de inferioridade de não ser uma “grande potência”. A sua posição, aparentemente unida, mas hesitante, sobra a guerra na Ucrânia manifesta a indefinição do seu papel na política mundial. Sobretudo, continua dilacerada pela crise migratória, traíndo a sua vocação de espaço aberto a migrantes, refugiados e requerentes de asilo.

“

(...) a UE permanentemente se interroga sobre o seu papel no mundo, dada a dificuldade em definir uma política externa comum.

”

Finalmente a CPLP está longe de ter cumprido as promessas da sua criação. Além do grave passo em falso que foi a admissão da Guiné Equatorial, a aliança da lusofonia parece sofrer, com altos e baixos, da contradição entre o entusiasmo dos pequenos países e o relativo desinteresse dos grandes. Moçambique tem um pé na CPLP e outro na Commonwealth, enquanto as diplomacias angolana e brasileira, que poderiam ter um papel decisivo, pouco investem neste subsistema internacional. Assente em bases culturais, vocacionada para a projecção da língua comum, a CPLP, sem prejuízo de constituir um espaço de cooperação, não tem conseguido extrair os possíveis dividendos nos domínios político e económico.

Em suma, dir-se-ia que Portugal tem uma inserção bem conseguida no sistema de vocação universal que é o das Nações Unidas, mas teria vantagem na clarificação e na reformulação das três alianças estruturantes em que se integra, NATO, UE e CPLP.

Outras plataformas multilaterais

Avançemos mais um passo. O recente Congresso Internacional do OBSERVARE, realizado em Novembro de 2021, adoptou como tema central “o multilateralismo, condição de governação global”, sublinhando com isso a ideia de globalidade, escala própria das actuais questões internacionais, e a importância das iniciativas e das instituições multilaterais para lhes fazer frente. Pouco antes, em 2019, a mesma unidade de investigação da Universidade Autónoma de Lisboa editou uma publicação intitulada “Estudo da estrutura diplomática portuguesa”. Aí se desenvolvia uma reflexão sobre o enquadramento geopolítico português nas várias instituições multilaterais europeias.

Ligando estes dois contributos, o multilateralismo e o enquadramento europeu do país, somos conduzidos a considerar que a inserção na Europa pode ser vista à luz de uma sucessão de círculos concêntricos. Se a UE representa a mais densa institucionalização, no seu interior, porém, há círculos menores, não coincidentes. Um deles, muito claramente, é a eurozona: a moeda única não é comum à totalidade dos países membros da UE. Outro caso é o do Espaço Schengen, cujas fronteiras também não coincidem com as da UE. Por sua vez, e em sentido inverso, há duas importantes organizações que ultrapassam o perímetro das anteriores e que teriam a vocação de serem verdadeiramente estruturantes do multilateralismo europeu. De algum modo, são as duas únicas organizações pan-europeias. Uma delas existe desde 1949 e representa a mais importante matriz das nossas sociedades, os direitos humanos, as liberdades democráticas, o Estado de direito: é o Conselho da Europa, actualmente composto por 47 países europeus, estendendo-se da Islândia ao Cáucaso. A outra instituição a que fazemos refe-

ESTADOS MEMBROS DA ORGANIZAÇÃO PARA A SEGURANÇA E COOPERAÇÃO NA EUROPA (57 MEMBROS)

Albânia, Alemanha, Andorra, Arménia, Áustria, Azerbaijão, Bélgica, Bielorrússia, Bósnia e Herzegovina, Bulgária, Canadá, Cazaquistão, Chipre, Croácia, Dinamarca, Eslováquia, Eslovénia, Espanha, Estados Unidos, Estónia, Finlândia, França, Geórgia, Grécia, Holanda, Hungria, Irlanda, Islândia, Itália, Letónia, Liechtenstein, Lituânia, Luxemburgo, Macedónia do Norte, Malta, Moldávia, Mónaco, Mongólia, Montenegro, Noruega, Polónia, Portugal, Quirguistão, Reino Unido, República Checa, Roménia, Rússia, São Marino, Sérvia, Suécia, Suíça, Tadjiquistão, Turquemenistão, Turquia, Ucrânia, Uzbequistão, Vaticano.

Por ordem alfabética. Fonte: <https://www.osce.org/participating-states>



COMPOSIÇÃO DO CONSELHO DA EUROPA (47 PAÍSES)

A composição original, à data de sua fundação, era de dez membros (ordenados por ordem alfabética):

Bélgica, Dinamarca, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Noruega, Suécia, Reino Unido

Posteriormente, incorporaram-se outros 37 membros (ordenados por data de admissão):

Grécia

Turquia (9 de agosto de 1949)

Islândia (9 de março de 1950)

Alemanha Ocidental (13 de julho de 1950)

Áustria (16 de abril de 1956)

Chipre (24 de maio de 1961)

Suíça (6 de maio de 1963)

Malta (29 de abril de 1965)

Portugal (22 de setembro de 1976)

Espanha (24 de novembro de 1977)

Liechtenstein (23 de novembro de 1978)

San Marino (16 de novembro de 1988)

Finlândia (5 de maio de 1989)

Hungria (6 de novembro de 1990)

Polónia (26 de novembro de 1991)

Bulgária (7 de maio de 1992)

Estónia (14 de maio de 1993)

Lituânia (14 de maio de 1993)

Eslovénia (14 de maio de 1993)

República Checa (30 de junho de 1993)

Eslováquia (30 de junho de 1993)

Roménia (7 de outubro de 1993)

Andorra (10 de outubro de 1994)

Letónia (10 de fevereiro de 1995)

Albânia (13 de julho de 1995)

Moldávia (13 de julho de 1995)

Macedónia (9 de novembro de 1995)

Ucrânia (9 de novembro de 1995)

Rússia (28 de fevereiro de 1996)

Croácia (6 de novembro de 1996)

Geórgia (27 de abril de 1999)

Arménia (25 de janeiro de 2001)

Azerbaijão (25 de janeiro de 2001)

Bósnia e Herzegovina (24 de abril de 2002)

Sérvia (3 de abril de 2003)

Mónaco (5 de outubro de 2004)

Montenegro (11 de maio de 2007)

Fonte: <https://eurocid.mne.gov.pt/empregos/cde-composicao>

rência é a OSCE, existente desde a Conferência de Helsínquia de 1975, com o destino de ser a garante de um continente de paz e cooperação. Também ali têm representação duas nações norte-americanas, o Canadá e os Estados Unidos que, enquanto membros das NATO, estão envolvidos nos mecanismos da segurança europeia. É hoje formada por 57 países, incluindo algumas Repúblicas ex-soviéticas da Ásia Central.

“Não se ignora que, no presente, o Conselho da Europa, de tanto se ter alargado, sofreu uma certa descaracterização e está na penumbra da

visibilidade mediática, enquanto a OSCE tem visto estreitar-se expressivamente o seu campo de intervenção”². Infelizmente, a situação criada com a agressão russa à Ucrânia veio dificultar drasticamente a revalorização destas duas organizações intergovernamentais, na sua qualidade de pan-europeias, já que nelas se estruturam como pilares básicos os valores fundacionais da “Casa Comum Europeia” e representam o mais alargado círculo de pertença e integração do continente. Em termos ideais, pensando no longo prazo, poderiam constituir o quadro futuro e as plataformas de diálogo que incorporassem a Rússia do pós-guerra como interlocutor de temas centrais, como o dos direitos humanos e a segurança, aliviando as frequentes tensões e estabelecendo medidas de confiança de modo a evitar escaladas nos pontos de fricção.

“

(...) a promoção da segurança de Portugal passa essencialmente por uma diplomacia de paz.

”

As questões da segurança

A reflexão acerca do conceito estratégico nacional abriga necessariamente a consideração do problema da segurança, seja ela entendida do sentido mais vasto de segurança humana, seja na acepção tradicional de autonomia e de integridade. Convencionalmente, uma tal reflexão analisa as ameaças existentes ou potenciais para, em termos finais, saber responder à pergunta: “quem é o inimigo?”. Ora a verdade é que Portugal não está ameaçado por nenhum inimigo. Nem é preciso recordar que, durante séculos, o inimigo histórico do país coincidia com a única fronteira terrestre, a Espanha, e que, desde há quase meio século, as relações entre os dois países, que eram problemáticas durante os tempos das ditaduras, regem-se segundo uma dupla matriz: democrática e europeia. Nas décadas mais recentes, o único contencioso internacional por que Portugal passou foi com a Indonésia em torno da questão de Timor-Leste, contencioso que obviamente não envolvia nenhuma componente militar e que acabou por ver a solução diplomática ainda nos finais do século XX. No presente, o país não está envolvido em nenhum conflito que ponha em causa a sua segurança.

Nestas condições, qual parece ser a principal ameaça? É que Portugal seja arrastado para um qualquer conflito internacional de envergadura, à margem dos seus interesses e das suas prioridades. Isto pode acontecer, não apenas no quadro de alianças estáveis, mas sobretudo no âmbito de coligações arregimentadas *ad hoc*, como ocorreu com a guerra do Iraque. Ao existir esta pos-

sibilidade, a promoção da segurança de Portugal passa essencialmente por uma diplomacia de paz. E a história recente tem demonstrado que o país tem condições para desempenhar um papel internacional promotor da solução pacífica dos conflitos, através de uma diplomacia preventiva, favorável ao alívio das tensões, à negociação, à busca de soluções onde, em vez de vencedores e vencidos, todos possam ganhar, como é próprio da verdadeira comunidade das nações.

Esta perspectiva de um multilateralismo de democracia cosmopolita não é uma utopia, mas uma necessidade histórica. Que Portugal se pode afirmar como construtor de paz está comprovado pelo exercício de décadas de missões militares portuguesas: são missões de paz! As Forças Armadas, resolvida a guerra colonial e superada a guerra fria, souberam reverter-se para esse dignificante papel, com mandato legítimo, tendente a separar contendores, pacificar populações e apoiar a reconstrução de sociedades desfeitas.

Conclusão

Todos estes pontos de vista se encaminham para uma conclusão: é do interesse estratégico de Portugal conseguir uma integração positiva nos organismos internacionais. Em tempos de intensa interdependência, só por cegueira se pode defender a suposta auto-suficiência das sociedades. Quando os problemas se colocam de modo a atravessarem as fronteiras tradicionais e atingem mesmo uma dimensão planetária, fica claro que para questões globais não há soluções nacionais. Daí que a boa inserção do país nas plataformas internacionais adquira um carácter verdadeiramente estratégico. No quadro europeu, Portugal vive em registo de soberania partilhada e deve apoiar o aprofundamento da construção europeia. Para além da Europa, o seu sistema de alianças estende-se por vários continentes e a língua portuguesa é um activo de valor incalculável. A integração no conjunto dos organismos das Nações Unidas está em consonância com a tradição universalista da história nacional. Todas estas modalidades de multilateralismo representam para o país uma oportunidade e uma responsabilidade. O conceito estratégico de Portugal deve fazer-se eco desta responsabilidade, afirmando o empenho na cooperação internacional, a vontade de futura revalorização do Conselho da Europa e da OSCE, a determinação na defesa dos valores democráticos e da resolução pacífica dos conflitos, enquanto coordenadas estruturantes da política externa do Estado português. ■

Notas

¹ <https://www.portugal.gov.pt/pt/gc21/area-de-governo/negocios-estrangeiros/informacao-adicional/organizacoes-internacionais-de-que-portugal-e-membro.aspx>

² Estudo da estrutura diplomática portuguesa, página 31.