



AS ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS E O MULTILATERALISMO: VETORES ESTRATÉGICOS DA INSERÇÃO EXTERNA PORTUGUESA

Daniel Cardoso

Texto entregue em Junho de 2022

O MULTILATERALISMO E ESPECIFICAMENTE A PARTICIPAÇÃO EM ORGANIZAÇÕES INTERNACIONAIS constituem-se como vetores estratégicos da política externa e de defesa portuguesas no período democrático. Portugal é, na atualidade, membro de mais de oitenta organizações internacionais, tendo o país e alguns dos seus nacionais assumido posições de relevo em várias delas. Contudo, a importância política atribuída às organizações internacionais não tem sido acompanhada, na atualidade, de um correspondente investimento financeiro, registando-se uma diminuição das contribuições do Estado português para estas entidades nos últimos anos. A esperada revisão do atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) poderá ser uma oportunidade para Portugal reverter esta tendência.

O multilateralismo na política externa e de defesa

A política externa portuguesa caracteriza-se pela sua vocação universalista e pelo enfoque em três grandes espaços geopolíticos: Europa, Atlântico e países de língua oficial portuguesa.¹ Estas características advêm da condição geográfica do país, da sua história ultramarina e imperialista e da sua condição de poder. Enquanto país pequeno, semiperiférico e com uma só fronteira terrestre, Portugal procurou sempre projetar a sua atenção para estes espaços num esquema de “geometria variável” que proporcionasse a prossecução dos seus interesses e defesa dos seus valores em cada momento histórico.²

Desde 1976, os vários governos constitucionais têm apostado claramente na vertente europeia, não descurando, contudo, as outras duas. Este reforço da ligação à Europa contribuiu para o declínio progressivo da visão bilateral soberanista da diplomacia portuguesa vigente até ao fim do Estado Novo. No seu lugar, ganhou relevância uma visão mais internacionalista do país, um compromisso com a consolidação de valores democráticos, de direitos humanos e do direito internacional e uma crescente multilateralização das relações externas.³ Neste último ponto, destaca-se a adesão a convenções internacionais ou a instituições internacionais das suas áreas de interesse estratégico.⁴ Para além da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN/NATO) e da Organização das Nações Unidas (ONU) de que Portugal é membro desde 1949 e 1955, respetivamente, o país aderiu ao Conselho da Europa em 1976, à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986 e foi um dos fundadores da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996.

Para o Ministro dos Negócios Estrangeiros dos XXI e XXII Governos Constitucionais, Augusto Santos Silva, o multilateralismo é um elemento estruturante da política externa portuguesa. De acordo com o governante, o multilateralismo é de tal forma importante que este não pode ser considerado apenas como um meio, mas deve ser visto como um fim em si mesmo.⁵ Tal justifica-se pelo facto de Portugal ser um defensor do multilateralismo como condição necessária de “uma ordem internacional baseada em regras e na concertação entre todos. E, especificamente, enfatizar a centralidade e o papel insubstituível das Nações Unidas, como expressão maior dessa maneira de conceber e praticar as relações internacionais”.⁶ O multilateralismo é, assim, “o vero princípio da política externa [portuguesa], [e Portugal] tem de ser cada vez mais ativo na sua promoção”.⁷ Com este propósito em mente, Portugal associou-se em 2019 à “Aliança para o Multilateralismo”, uma iniciativa franco-alemã lançada nesse ano para defesa de arranjos multilaterais, das organizações internacionais e de uma ordem mundial fundada no direito internacional.

Esta aposta no multilateralismo como estratégia essencial da diplomacia portuguesa também é salientada no CEDN, cuja última revisão data de 2013. Neste, considera-se que a UE e a OTAN são vitais para segurança e a defesa nacionais e que o interesse do país é inseparável do fortalecimento da CPLP.⁸

Adicionalmente, Portugal tem sido um apoiante tradicional da ONU e do princípio de que a paz e a segurança mundiais são uma responsabilidade partilhada entre todos os Estados. Este apoio, numa lógica de solidariedade internacional, tem-se traduzido, em anos recentes, em várias participações em missões de manutenção da paz.⁹ Neste momento, Portugal está presente em várias operações, sendo a MINUSCA na República Centro Africana a mais expressiva de todas. Portugal tem, também, participado activamente no envio de forças militares e policiais para teatros operacionais sob a égide de organizações regionais – tais como a NATO (no Kosovo e Afeganistão) e a União Europeia (na Bósnia, República Democrática do Congo, Somália, Uganda, Kosovo, Geórgia e Guiné-Bissau).¹⁰

Vantagens do multilateralismo e da participação em organizações internacionais

Para um país de pequena dimensão, com vocação universal e de economia aberta como Portugal, o multilateralismo e, especificamente as organizações internacionais, oferecem

várias vantagens. Estas podem ser espaços estratégicos para promoção da imagem nacional e construção de reputação internacional. Portugal e a sua diplomacia têm tido bons resultados a este nível, comprovados pelo facto de vários portugueses assumirem ou terem assumido cargos de relevo nestas instituições: António Guterres é secretário-geral da ONU desde 2017; António Vitorino é diretor-geral da Organização Internacional das Migrações desde 2018 e José Manuel Durão Barroso foi presidente da Comissão Europeia entre 2004 e 2014. Adicionalmente, Portugal assumiu três vezes um dos lugares não permanentes do órgão mais importante da ONU, o Conselho de Segurança, tendo a última vez sido no biênio 2011-2012. Ainda neste âmbito, a participação em organizações internacionais pode contribuir para a reputação internacional de Portugal como Estado solidário e conciliador. Tal pode dar vantagens ao país em relação a médias e grandes potências, cuja política externa possa ser interpretada como sendo mais interessada e intervencionista, e menos atrativa em situações em que a negociação e a conciliação são necessárias para resolver diferendos internacionais.¹¹

As organizações internacionais, enquanto espaços de produção de regras, são também fundamentais para criar constrangimentos legais aos Estados mais fortes, contribuindo para a promoção de um ambiente internacional onde os Estados menores, como Portugal, se sentem menos vulneráveis. Os mais fortes aderem voluntariamente a este tipo de constrangimentos, entre outras razões, por considerarem que a reciprocidade entre pares é fundamental para uma governação global mais eficaz.

Adicionalmente, vários dos principais desafios que as sociedades nacionais enfrentam hoje em dia, quer seja no âmbito da segurança quer noutros âmbitos, têm um carácter cada vez mais global e interrelacionado: desde a cibercriminalidade até às alterações climáticas, passando pelas pandemias, pelo controlo de armamentos, pela desigualdade económica e protecção da biodiversidade. Portugal, e qualquer outro Estado, pode e deve responder nacionalmente a estes desafios, mas a sua resolução tem de ser necessariamente partilhada. Aqui o papel do multilateralismo e das organizações internacionais é fundamental para articular as posições e pensar em soluções em comum, quer seja na ONU, na UE, na NATO, na CPLP ou em qualquer das outras das organizações internacionais em que Portugal participe.

Na impossibilidade de ter uma expressiva representação diplomática em todos as partes



do mundo, as organizações internacionais permitem a países como Portugal potenciar a sua presença e a sua influência internacional ultrapassando as limitações de meios. São plataformas onde os governantes portugueses podem promover e defender os interesses e valores do país, ficar a conhecer os interesses e valores dos restantes países e contribuir para compromissos internacionais nas diversas áreas. Neste âmbito, é crucial, por exemplo, o trabalho que a diplomacia portuguesa está a realizar desde 2009 no âmbito da Comissão de Limites da Plataforma Continental da ONU onde se decidirá se Portugal poderá alargar o limite exterior da sua plataforma continental para além das 200 milhas marítimas.

Por último, as organizações internacionais são também espaços para congregação de esforços no cenário internacional. Por exemplo, nas negociações sobre comércio internacional, Portugal junta a sua força à dos restantes Estados-membros da União Europeia (UE) e é a organização internacional que os representa em conjunto perante outros parceiros comerciais e no seio da Organização Mundial do Comércio (OMC). Igualmente, a articulação com os restantes países de língua oficial portuguesa através da CPLP pode e deve constituir um instrumento diplomático para ganhar margem de manobra e poder acrescido nas áreas regionais em que cada um deles se integra. A pertença a várias organizações internacionais pode constituir, por isso, uma mais-valia à escala global já que a diversificação de compromissos institucionais confere a Portugal uma maior autonomia estratégica. Adicionalmente, essa diversidade consolida a centralidade geopolítica de Portugal, que sendo periférico no espaço Comunitário, é central na ligação da Europa com África e com as Américas (do Norte, Central e do Sul).

Recente desinvestimento português nas organizações internacionais

As organizações internacionais são aparelhos institucionais custosos que requerem contínuo financiamento para cobrir despesas com recursos humanos, manutenção de edifícios, logística, entre outras. Além disso, para levar a cabo as missões que constam dos seus atos constitutivos, as organizações internacionais precisam de ser sustentáveis financeiramente. O compromisso e o empenho político são cruciais, mas se não forem consubstanciados com investimento financeiro, são insuficientes para manter estes mecanismos a funcionar. Os Estados-membros são os principais financiadores de organizações internacionais. Fazem-no pagando quotas obrigatórias a que se podem somar também contribuições voluntárias. Estes atores têm, por isso, uma responsabilidade fundamental na sustentabilidade destas entidades. No caso português, que infelizmente não é caso

único, tem havido um desinvestimento nas mesmas em anos recentes. Analisando as propostas de Orçamento do Estado entre 2007 e 2022, regista-se um decréscimo das transferências correntes para as organizações internacionais na forma de quotizações e outras contribuições desde 2014, sendo o montante para 2022 (46 milhões de euros) o mais baixo dos últimos 15 anos.¹² As razões para este decréscimo não são claras. À partida, não parecem ser razões económicas dado que as contribuições aumentaram no período de crise e decaíram no período pós-crise. O fator ideológico também não parece explicar plenamente esta situação. As contribuições decaíram, sobretudo, nos governos minoritários do Partido Socialista (PS), mas o decréscimo iniciou-se já no último ano do governo liderado pela coligação do Partido Social-Democrata (PSD) e CDS-Partido Popular (CDS-PP). A avaliação das razões para esta situação requer uma investigação mais aprofundada e detalhada, sendo necessário perceber também quais os termos deste decréscimo (quais as organizações internacionais que têm recebido menos financiamento português) e quais as implicações diretas do mesmo (há quotas obrigatórias que não estão a ser pagas ou este decréscimo está relacionado apenas com contribuições voluntárias?). Como os dados desagregados das contribuições não estão disponíveis publicamente, é difícil responder concretamente a estas perguntas.

Este desinvestimento ocorre num momento em que as organizações internacionais e o multilateralismo que emergiram no pós-II Guerra Mundial sofrem crescente contestação. Em parte, esta provém dos países que tradicionalmente têm estado mais envolvidos nesta estratégia, nomeadamente Estados Unidos da América (EUA) e Grã-Bretanha (GB). Durante a administração Trump (2016-2020), os ataques ao multilateralismo e às organizações internacionais sucederam-se. Destacam-se as ameaças de cortar o investimento à ONU, a saída da Organização Mundial da Saúde (OMS) e do Acordo de Paris para Combate às Alterações Climáticas. A atual administração, liderada por Joe Biden, retomou estes compromissos, mas a suspeição mundial sobre o real interesse da sociedade norte-americana no multilateralismo permanece. O ceticismo relativamente à importância das organizações internacionais ficou também evidente quando a população britânica decidiu por uma curta margem no referendo de 2016 retirar o seu país da UE. Também no Brasil, Polónia, Hungria, Filipinas, entre outros, o crescimento do populismo e o nacionalismo representa ameaças sérias ao multilateralismo e às organizações internacionais. Um dos ataques mais contundentes ao multilateralismo e às organizações internacionais que emergiram no pós-II Guerra Mundial, e que formam a espinha dorsal do que alguns designam como ordem internacional liberal,¹³ foi levado a cabo pela Rússia ao invadir

a Ucrânia no início de 2022. Ao apostar num revisionismo radicalmente agressivo, Putin quebrou compromissos multilaterais antigos assumidos com a Europa e EUA, violou o direito internacional e desrespeitou o papel das Nações Unidas e das suas regras. Perante esta agressão russa, tem havido por parte dos EUA e da Europa uma resposta relativamente concertada no âmbito principalmente da NATO e do G7 no sentido de deter Putin e de defender a ordem internacional liberal. Este movimento do Ocidente não tem sido plenamente acompanhado por países de outras regiões do mundo, o que demonstra que, caladas as armas, terá de haver um momento de auto-reflexão por parte de todos sobre o sentido da ordem internacional num contexto de crescente multipolaridade.

Em conclusão, por um lado, tanto as ameaças internas quanto as externas ao multilateralismo e às organizações internacionais são indicadores preocupantes para um país pequeno e periférico como Portugal, que retira vantagens em fazer parte destes arranjos. Por outro lado, no caso da guerra da Rússia contra a Ucrânia, ao estar inserido na ONU, UE e NATO, Portugal tem tido oportunidade de estar na linha da frente das decisões que vão sendo tomadas neste contexto. Não estando nestas organizações, seria mais complicado para o governo português ter este raio de acção internacional. Por estas várias razões, o apoio político e financeiro de Portugal às organizações internacionais e ao multilateralismo mostra-se crucial. O próximo CEDN apresenta-se, assim, como uma oportunidade para que este apoio seja reforçado, revitalizado e aprofundado. ■

Notas

- ¹ Nuno Severiano Teixeira, «Breve ensaio sobre a política externa portuguesa», *Relações Internacionais*, n. 28 (2010): 51–60; Maria Sousa Galito, «Ensaio sobre política externa portuguesa», *Working Paper CESA*, n. 176/2019 (2019): 1–33.
- ² José Palmeira, *O poder de Portugal nas relações internacionais* (Prefácio, 2006), 207.
- ³ Vanda Amaro Dias, Maria Raquel Freire, e Joana Rocha Barradas, «A Participação de Portugal em Missões Internacionais como Eixo Estratégico de Política Externa», *Nação e Defesa*, n. 159 (2021): 119–50.
- ⁴ Pedro Emanuel Mendes, «Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português», *Análise Social*, n. 227 (2018): 458–87.
- ⁵ Augusto Santos Silva, «O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018» (MNE Seminário Diplomático 2018, Lisboa, 2018).
- ⁶ Silva, *ibid.*
- ⁷ Augusto Santos Silva, «Perspetivas e desafios da política europeia e externa de Portugal, em 2017» (MNE Seminário Diplomático 2017, Lisboa, 2017).
- ⁸ XXI Governo de Portugal, «Conceito Estratégico de Defesa Nacional» (Lisboa, 2013), 8.
- ⁹ Dias, Freire, e Barradas, *ibid.*
- ¹⁰ João Gomes Cravinho, «Novas coordenadas da política externa portuguesa», *Anuário Janus*, 2012.
- ¹¹ Dias, Freire, e Barradas, *ibid.*
- ¹² Dados recolhidos a partir dos Relatórios do Governo sobre o Orçamento do Estado, especificamente o item «Quotizações e outras contribuições para organizações internacionais incluído nas «Transferências correntes» da secção sobre «Representação Externa».
- ¹³ G. John Ikenberry, *A World Safe for Democracy – Liberal Internationalism and the Crises of Global Order* (New Haven: Yale University Press, 2020).