Portugal, a União Europeia e as Nações Unidas

Palestra realizada em Lisboa, Centro de Estudos Europeus do Instituto de Estudos Políticos, no dia 4 de maio de 2018.

POR
Álvaro Mendonça e Moura
Embaixador, Secretário Geral, *Ministério dos Negócios Estrangeiros*, Ex-Representante de Portugal Junto das *Nações Unidas*

Começo naturalmente por agradecer o convite para vir falar uma vez mais à Universidade Católica, ao Instituto de Estudos Políticos, é sempre com muito gosto que o faço, e desta vez devo uma palavra muito especial ao Diretor do Centro de Estudos Europeus, Dr. José Manuel Durão Barroso, a quem me liga uma amizade de largos anos.

O tema que me foi proposto " Portugal, a EU e as Nações Unidas" é tão vasto, pode ser abordado sob tantos ângulos, que o risco seria o de ficarmos perdidos num emaranhado de tópicos donde fosse difícil extrair um fio condutor. Decidi assim focar o essencial da minha intervenção na relevância das duas organizações para o nosso país e no papel que Portugal pode e deve desempenhar para potenciar não só a sua influência nelas como a própria influência delas mesmas no âmbito da política externa. Uma política externa definida em termos e para temas que num mundo em rápida mudança não são já obviamente apenas os clássicos.

Mas vejo-me obrigado a uma nota à laia de intróito. Para sublinhar que para Portugal a União Europeia não é apenas uma, mais uma, organização internacional a que o país pertence. A União Europeia é muito mais do que isso, é uma organização para a qual o país transferiu livremente uma parte da sua soberania e nessa medida ela é hoje co- definidora da identidade nacional. Donde resulta que não só tudo o que acontece na União Europeia tem, direta ou indirectamente, impacto na vida do nosso país como tem influência na percepção que outros, fora da própria UE, fazem de nós.

Uma larga parte da vida do dia-a-dia dos portugueses é regida por normas co-decididas por nós em Bruxelas, e uso esta expressão para sublinhar que não se trata de normas impostas do exterior embora sejam normas definidas no exterior. No exterior, mas com a nossa participação e mesmo com a nossa aquiescência, embora por vezes possamos delas ter discordado no caso concreto. De regras fitossanitárias, a normas orçamentais, de modelos ambientais a obrigações alfandegárias, de apoios judiciários à regulamentação da concorrência, tudo isto e muito mais é hoje decidido em Bruxelas. A UE tornou-se assim parte substancial do acervo de normas e valores que incorporam a nossa própria identidade. Não somos já nós e eles, embora claramente não sejamos também apenas um NÓS a 28(ou amanhã a 27) . Como é óbvio nenhuma outra organização se lhe compara, trata-se de uma longa, por vezes difícil, certamente controversa, construção, do ponto de vista económico (foi por aqui que tudo começou, embora o objectivo tivesse sido político desde o início), do ponto de vista social, do ponto de vista de poder.

Restringindo-nos porém agora à área da política externa começaria por sublinhar que esta deixou de se limitar aos temas clássicos da diplomacia e que está em vias de descobrir, para desgosto de alguns, que vários dos principais temas com que tem hoje de se confrontar estão mesmo 'imunes' (perdoe-se-me o atrevimento) ao uso da força armada. Basta pensarmos um pouco na relevância, concreta e não já apenas hipotética ou longínqua, de matérias que só podem ser eficazmente decididas a nível internacional, como as alterações climáticas, a energia, em particular as energias alternativas, a segurança alimentar, as pandemias ou, talvez mais facilmente compreensível para alguns, as migrações. Nenhum destes temas pode ser resolvido por qualquer país a nível nacional, logo é política externa pura e dura, e nenhum tem no poder armado um elemento central para a sua resolução, embora este possa naturalmente atuar como dissuasor global. Também por isto, a política externa de Portugal, de facto de quase todos os países, passou a fazer-se não apenas directamente mas através da acção multiplicadora e congregadora de diversas organizações internacionais e desde logo, no nosso caso, da UE e das Nações Unidas.

É também por isto que, em termos de política externa, a UE mas também as Nações Unidas adquirem para Portugal uma importância crescente. E que do bom funcionamento de ambas depende a prossecução de vários dos nossos objectivos nesta área.

A UE tem hoje, após a ratificação do tratado de Lisboa, competências e novos instrumentos que lhe permitem uma atuação mais relevante na cena internacional. E este deve ser precisamente o objectivo de Portugal, conseguir - leia-se, contribuir para – que a UE se torne num actor não só incontornável mas ativo e eficaz. Porque são os nossos valores, os nossos objectivos que estão em causa. Porque foram definidos connosco. E o momento

desta definição é o primeiro patamar da nossa atuação global; é neste momento preciso que importa ao país ter a capacidade diplomática e técnica suficientes para influir na definição da posição da UE. Não se pense, neste particular sei que vou ao arrepio de muitas ideias pré-concebidas, que tal não é possível a um país de dimensão média, como é o caso de Portugal no seio da UE. Errado! A argumentação sólida e atempada, o conhecimento técnico, a capacidade para construir alianças com países 'like-minded' são em geral apreciadas e bem recebidas venham elas de onde vierem.

Temos todo o interesse numa melhoria do funcionamento da UE também na área da política externa. Esta é uma política que, surgida na década de 70, se tem vindo progressivamente a desenvolver e adquiriu nos anos 90, com a Politica Externa e de Segurança Comum, uma nova dinâmica. As soluções hoje consagradas no tratado de Lisboa, em larga medidas herdadas do texto do fracassado tratado constitucional, representaram na altura importantes avanços e parecem hoje, passados que são dez anos, largamente adequadas. Não creio que se imponham neste domínio alterações aos tratados e num domínio tão central da soberania dos Estados, como é a política externa, julgo – ao contrário do Presidente da Comissão Europeia- prudente, hoje, manter a regra da unanimidade. Gostava aliás que me apontassem casos em que no cômputo geral teria sido preferível uma decisão em política externa contra um ou mais votos de vencidos. Pense-se, por exemplo, na questão do reconhecimento do Kosovo e nas implicações que uma decisão por maioria poderia ter no ambiente político em Espanha e no sentimento de pertença deste país à UE. Pense-se o que poderia ter significado uma decisão por maioria no sentido de uma intervenção musculada na Síria, contra a opinião de diversos parceiros. Nestas questões a prudência é boa conselheira. Mas se os termos institucionais parecem correctos, como país temos de saber aproveitar os novos mecanismos. É por isso que damos tanta importância à presença de diplomatas portugueses no Serviço Europeu de Ação Externa, seja na sede em Bruxelas seja nas diversas delegações da UE em diversas capitais, da mesma forma que atribuímos especial relevância à presença de compatriotas nossos em áreas da Comissão com competências específicas em temas para nós particularmente relevantes, como os Oceanos.

Se pretendemos uma ordem internacional baseada em regras é primeiramente através do reforço da UE, para o qual podemos contribuir directamente, que devemos caminhar. Durante muitos anos a UE atribuiu-se a si própria, em vários domínios mas também nas relações internacionais, o papel de 'modelo a imitar'. Havia aqui um misto de optimismo, de convicção nos seus valores, de reflexo de poder económico, de eurocentrismo e, diria, de entusiasmo juvenil. Tudo a coberto de um inegável 'soft power'. Atualmente encontramo-nos numa fase em que as ambições são mais modestas. É a este propósito muito interessante comparar a 'Estratégia europeia de segurança', aprovada sob orientação da Javier Solana em 2003 e a ' Estratégia global da UE' de 2016, que substituiu aquela. Passámos da ideia de contágio positivo (expressão é minha e nada tem de pejorativo, pretendo apenas sublinhar o 'role model') para um 'pragmatismo com princípios', envolvendo uma avaliação realista do ambiente estratégico circundante e uma aspiração a contribuir para um mundo melhor. Há mesmo quem fale da passagem de uma ambição de democracia para uma ambição, menor, de conseguir meros estados funcionais (veja-se a este propósito a nova política de vizinhança, adoptada em 2015, que coloca no topo das suas prioridades simplesmente a estabilidade dos países em causa). Esta menor ambição, de que a 'Estratégia Global' de 2016 é reflexo mas também ela própria ator, resulta de três factores. Um menor optimismo interno, reflexo da crise brutal financeira e económica com que a UE teve que se confrontar a partir dos finais da primeira década deste século, um ambiente internacional muito mais duro e adverso e, como consequência dos dois factores anteriores, uma menor solidariedade no seio da própria UE, esta mesma potenciada obviamente por um grande crescimento do número dos seus membros.

Ora nós temos de considerar vários planos.

Para Portugal é essencial preservar a sua capacidade de atuação em pontos nevrálgicos das suas relações externas - como serão sempre a Espanha, Angola, o Brasil ou os demais lusófonos, os EUA e a China - e potenciar através duma cuidada atuação conjunta da UE a influência dos seus interesses e valores numa escala mais ampla. Notando-se, sublinho, que mesmo em relação aos pontos nevrálgicos que acabo de referir a nossa inserção na UE também serve para nos reforçar (embora possa por vezes condicionar).

A política externa da UE, no seu sentido lato, tem conhecido alguns importantes sucessos de que o Acordo de Paris sobre o clima é talvez o mais emblemático, mas o acordo nuclear com o Irão ou o acordo com a Turquia no domínio das migrações não podem ser desvalorizados. A importância da atuação europeia em diversos países do Sahel ou o diálogo, geograficamente mais próximo, entre a Sérbia e o Kosovo são outros pontos que merecem referência positiva. Já as relações com a Rússia, as posições nem sempre claras quanto à Síria, a ausência de resultados na Ucrânia ou o óbvio fracasso na Líbia são pontos a inscrever no quadro negativo das relações externas da UE dos tempos recentes. Estes são porém apenas os pontos mais facilmente perceptíveis para o cidadão comum. Por vezes bem mais importantes são as intervenções de âmbito global. Vejam-se a nível económico a atuação da UE no G20, a sua influência nas negociações de acordos económicos, como o recente acordo político com o México ou as negociações infelizmente ainda em curso com o Mercosul. Tudo isto é importante; nada disto é um dado adquirido! E não o é porque temos (a UE tem) ainda um largo caminho a percorrer. O peso económico e financeiro da UE a nível internacional permanece enorme, mas continuamos com uma representação híbrida nas instituições financeiras internacionais, duplamente representados pelas instituições da União e pelos grandes Estados-membros. Por outro lado, se é clara a liderança da Comissão nas negociações comerciais não é menos verdade que a resistência à ideia de novos acordos tem vindo a aumentar por aqueles que, também no interior da UE, receiam um aprofundamento da globalização, pelo que mesmo no domínio comercial as dificuldades se têm vindo a agravar. E inclusive no domínio das relações bilaterais alguns sinais não deixam de ser preocupantes, como o facto de países do centro e leste da UE se reunirem regularmente com a China, não já, como seria inteiramente natural, a nível bilateral mas na forma de um grupo de países da União.

Já na área da defesa temos vindo a constatar alguns desenvolvimentos positivos, embora certamente muito limitados, que a prazo deverão tornar a UE um ator mais credível em várias áreas de intervenção da sua política externa. Desde logo através da cooperação estruturada que deverá permitir o reforço da base industrial e tecnológica e será importante ao nível do desenvolvimento conjunto de capacidades. Este é porém ainda um sector onde participam apenas 25 EMs.

Um ponto gostaria de sublinhar. O que disse acima relativamente a Portugal quanto à relevância da UE como veículo da sua própria política externa, aplica-se mutatis mutantis aos outros Estados-membros, mesmo se nem todos estão nas mesmas circunstâncias. Com efeito todos, repito, todos os Estados-membros

necessitam da UE para potenciarem um completo desenvolvimento das suas políticas externas, para a prazo poderem influir nas decisões globais que os afectarão, para defesa dos seus interesses mais amplos, sob pena de irrelevância ou, na melhor das hipóteses, de se verem reduzidos a parceiros apenas pontualmente relevantes. Mas a importância da UE para cada um varia naturalmente em função das capacidades próprias e de um outro factor muitas vezes esquecido: a existência ou não em cada EM de uma política externa mais ou menos global. Com efeito, vale a pena fazer um pequeno exercício de reflexão: quantos de entre os 28 têm uma política externa, ou se preferirmos, interesses reais, para além das fronteiras atuais da UE ou da sua vizinhança imediata? Respondo apenas que, indubitavelmente, Portugal está entre esse reduzido número de países da UE com claros interesses- políticos, económicos, culturais e sociais- para além da mera vizinhança europeia. Não somos muitos na UE! Mas não tenhamos ilusões, o desenvolvimento da política externa da UE não adquirirá proximamente a solidez ou o nível de integração de outras políticas da União, mesmo se é certo que dentro de trinta anos nenhum pais da UE estará entre as sete maiores economias do mundo. Atualmente vários dos maiores EMs da União ainda a vêem no âmbito da política externa como pouco mais do que instrumento multiplicador da sua própria influência. Tenho esperança (wishful thinking ?) que a realidade acabe por se impor, mas, entretanto, como país compete a Portugal trabalhar para o reforço da coesão interna e para uma mais dinâmica atuação internacional da UE. As circunstâncias não são particularmente favoráveis. Pese embora um novo vento de optimismo resultante de uma evolução económica europeia mais favorável, ela própria aliás - reconheça-se, contra o espirito dos tempos – em larga medida também resultado das medidas corajosas e indispensáveis acordadas e aplicadas no seio da União, os desafios na nossa vizinhança próxima, do Norte de Africa ao Médio Oriente, com as consequências sempre possíveis em termos de renovados fluxos migratórios, os riscos da Turquia à Rússia, ou as incógnitas sem precedente atinentes à actual administração norte-americana criam um clima de incerteza geral em que a indispensável unanimidade entre os EMs se torna mais difícil de conseguir. E sem essa unanimidade a UE desaparece como actor global! O risco é de, apesar do renovado poder económico e consequente 'soft power', não apenas as divergências no seio da UE paralisarem a sua política externa , mas também de em clima de incerteza se diminuírem as ambições. Temos de simultaneamente fazer um esforço para nos compreendermos melhor no seio da UE, o que significa prestarmos atenção real aos problemas dos outros (veja-se o caso gritante da Itália e Grécia, deixadas anos a fio sozinhas pelos parceiros perante problemas migratórios que manifestamente as ultrapassavam), mas também de sermos exigentes e ambiciosos na agenda externa, porventura sacrificando interesses estritamente nacionais de curto prazo em benefício de um interesse nacional integrado num entendimento mais alargado do bem comum europeu.

> ***Os desafios à paz e segurança, antigos e novos, desde a escassez de recursos hídricos, à escassez de alimentos, ao terrorismo, aos ataques cibernéticos ou aos variados tipos de tráficos, não podem ser ultrapassados sem este tipo de colaboração***

E é precisamente neste ponto que convirá nesta reflexão introduzir a vertente Nações Unidas. A nossa política externa, como a política externa da UE ou se preferirmos a nossa política externa veiculada através da UE, assume diversas dimensões e desenvolve-se em múltiplos teatros, desde o estritamente bilateral até às mais variadas organizações internacionais. Mas nenhuma destas assume a importância da ONU. Pelo exclusivo da autorização do uso da força, pela inigualada autoridade moral, mas também pela vastidão de assuntos ali debatidos, pelos recursos envolvidos, pelo peso do respectivo sistema sancionatório, etc, etc, etc.

Temos aqui duas perspectivas a considerar. Portugal necessita, para potenciar a sua afirmação internacional, de atuar e ser visto pelos países terceiros a atuar como país independente e tanto quanto possível autónomo no âmbito das Nações Unidas, mas necessita igualmente, justamente também para potenciar a sua afirmação internacional e para fazer prevalecer os seus valores e interesses globais, de apoiar e contribuir para fortalecer uma política coerente e coesa da UE no seio das mesmas Nações Unidas. Parece contraditório, pode ser contraditório, mas não tem de ser contraditório!

Vejamos. Em termos nacionais, o país tem de encontrar, promover e defender nichos de mercado. Ou seja, Portugal tem de definir quais são os seus interesses específicos em matérias que melhor sejam organizadas a nível das Nações Unidas, dotar-se de capacidades técnicas ou conhecimentos indiscutíveis nessa áreas e assumir a promoção e condução das discussões respectivas. Por outras palavras, tornar-se incontornável. O exemplo paradigmático é o caso de Timor-Leste. Nada do que se passou na cena internacional para resolver a questão de Timor-Leste teria acontecido sem a iniciativa, a perseverança e a determinação de Portugal. Mas vários outros casos se poderiam apontar, desde o impulso às negociações de paz em Angola ou em Moçambique, a questões de natureza muito diversa como os direitos económicos, sociais e culturais. Para além de interesses permanentes, existem interesses e necessidades novas resultantes do progresso tecnológico, das evoluções demográficas, do próprio clima, das evoluções sociais, que se reflectem na política dos vários países e tornam mais dinâmica a política internacional. A países da nossa dimensão exige-se uma permanente atenção na definição dos seus novos interesses. Temos desde a década de oitenta um invejável currículo internacional em matéria de direitos humanos (aliás muito influenciado pela génese da nossa revolução e depois pelo caso de Timor-Leste), mas questões como a politica internacional de combate à droga ou, actualmente, a politica internacional relativa aos Oceanos tornaram-se bandeiras imediatamente associadas a Portugal no imaginário internacional devido a uma determinação coerente e persistente de sucessivos governos. Nestas matérias não temos nem devemos apagar-nos face à representação da UE, pelo contrário temos de convencer os nossos parceiros do bem fundado das nossa posições e mostrar-lhes o valor acrescentado que resulta para a União de uma liderança portuguesa na matéria.

Simultaneamente, a Portugal interessa que a UE seja ativa no seio das Nações Unidas na

promoção dos seus valores e dos seus interesses (seus da UE e portanto seus de Portugal). Não foi sempre fácil a afirmação da UE no seio das Nações Unidas, nomeadamente na sequência da entrada em vigor do tratado de Lisboa. Os mais diversos países recearam uma excessiva influência europeia e/ou uma desvirtuação do caracter intergovernamental da organização, uma discriminação face a outras organizações regionais ou uma maior subalternização dos pequenos países. Depois de difíceis negociações, a Assembleia-Geral das NU acabou por aprovar em 2011 a resolução 65/276 que reforçou o estatuto de observador da UE, permitindo não só que dê a conhecer posições comuns e faça intervenções, como também apresente propostas. A UE passou desde então a intervir nas discussões com uma prioridade equivalente à dos grupos regionais e os seus representantes falam em nome da UE e dos seus Estados-Membros. No debate geral do mês de Setembro é o Presidente do Conselho Europeu e não já a Presidência rotativa que discursa em nome da UE. Não se trata de mera questão protocolar, trata-se de permitir que os representantes da União cumpram o papel que lhes incumbe em conformidade com o desenvolvimento actual do processo de integração europeia.

Ultrapassadas que foram as dificuldades iniciais de fazer aceitar a nível das NU o novo padrão para-constitucional da UE a relação entre as duas organizações tem-se vindo a aprofundar, com a UE a desempenhar um papel da maior importância na negociação e aprovação dos Objetivos do Desenvolvimento Sustentável, a bíblia do desenvolvimento mundial até 2030, e com o Conselho de Segurança a endossar em 2014 a importância da relação com a UE através de uma declaração presidencial. Nesta declaração o CS reconhece a importância da União para prevenir e resolver crises, em estreita cooperação com parceiros regionais e internacionais. Por outro lado, a Alta-Representante da UE passou a ser regularmente convidada a abordar no CS questões de interesse comum e institucionalizaram-se reuniões anuais regulares do CS sobre a cooperação NU/UE na manutenção da paz e da segurança internacionais. A capacidade de influência da UE vê-se assim enormemente reforçada.

Convirá acentuar porém um ponto, por muito óbvio que possa parecer. Por mais aceitação institucional que exista em relação à UE, a sua capacidade de influir na agenda internacional depende da coesão entre os seus EMs. O art. 34 do Tratado da UE estipula que os seus Estados membros do CS devem agir em concertação e promover os interesses da União. Mas sabemos da importância primordial que reveste para os atuais dois estados-membros permanentes do CS esta sua qualidade e a reticência com que tradicionalmente encararam qualquer entrave à respectiva liberdade de atuação no seio do CS. É conhecida a parcimónia com que informavam os seus parceiros sobre as discussões mais ou menos reservadas havidas no Conselho ou, menos ainda, sobre quanto era discutido entre os cinco membros permanentes do CS. Assistimos porém hoje a uma evolução tanto da França como do RU, ambos mais receptivos às percepções e interesses dos demais europeus e inclusivamente com frequentes referências nas suas intervenções no seio do Conselho às posições da UE. Por outro lado, foram instituídos mecanismos formais e informais tendentes a assegurar uma crescente coesão entre os estados-membros da UE. Assim, temos hoje mecanismos formais, como o 'briefer'do mês a nível de peritos, que informa os EMs sobre todas as reuniões fechadas do CS, uma reunião semanal dos coordenadores políticos das missões dos EMs e, a nível de RPs, a respectiva reunião semanal começa sistematicamente por uma análise mais estratégica sobre os trabalhos no CS. A nível informal, é constante a troca de informações entre os delegados dos EMs com assento no CS e a delegação da UE em NY. Note-se que os representantes da UE não apenas coordenam as posições dos EMs mas também negoceiam em seu nome (a média actual é de cerca de 1200 reuniões de coordenação/ano)

Deste novo ambiente na relação NU/UE decorre um outro elemento interessante. Existe uma nova consciência sobre a importância da UE nos mais diversos domínios e assistimos a que seja agora muitas vezes o próprio Secretariado das NU a tomar a iniciativa de contactar a UE e não o contrário. É o caso de pedidos de contributos para relatórios que depois são circulados como relatórios das NU, é o caso de pedidos de contributos para forças das NU, etc, etc. A relação especial entre as NU e a UE ganhou assim uma especial dimensão e é sem dúvida o modelo mais avançado de cooperação institucional entre as NU e as organizações regionais.

Esta relação tornou-se inteiramente indispensável para as duas organizações que não podem hoje pretender alcançar os seus objectivos (manutenção da paz e segurança, respeito pelos direitos humanos, desenvolvimento, alterações climáticas, governação internacional dos Oceanos, etc) sem a colaboração ativa entre elas e sem um esforço para evitar duplicações. Por outro lado, as duas organizações passaram a colaborar também em cooperações triangulares de que é exemplo cimeiro a cooperação entre as NU, a UE e a UA e/ou organizações regionais africanas como a CEDEAO.

É assim que assistimos hoje a uma colaboração intensa entre as NU, a UE e a própria UA em várias missões de paz em solo africano. É o caso do Mali com o apoio da UE, em termos de capacitação e formação, à Missão das NU (MINUSMA). Note-se que a MINUSMA é considerada uma das operações de paz com risco mais elevado e a decisão portuguesa de em 2014 integrar esta missão representou o regresso do nosso país à participação nas missões de paz da ONU. É também nesta missão que encontramos uma fórmula pioneira de colaboração entre vários países da UE (PT, SU, BE,DK) mas também com a Noruega, para partilha rotativa de infraestruturas e substituição de meios aéreos. É o caso da MINUSCA, na RCA, onde Portugal participa com uma " força de reacção rápida" de 160 homens. É ainda o caso da região da Sahel em que temos um caso de estudo de cooperação entre as NU, a UE e os países da região. Aqui uma força conjunta dos 5 países do Sahel, devidamente autorizada pelo CS, é apoiada pelas NU em termos de evacuação médica e engenharia e tudo isto com apoio da UE, não só financeiro mas também técnico no combate ao terrorismo e criminalidade transnacional e na capacitação precisamente daqueles estados do G5. Tudo isto para vos dar alguns exemplos do desenvolvimento da cooperação NU/UE na gestão de crises, feita com o cuidado de evitar a sobreposição de mandatos e a duplicação de esforços.

Os desafios à paz e segurança, antigos e novos, desde a escassez de recursos hídricos, à escassez de alimentos, ao terrorismo, aos ataques cibernéticos ou aos variados tipos de tráficos, não podem ser ultrapassados sem este tipo de colaboração. O facto de termos hoje um SG português facilita e acelera obviamente esta intimidade na relação NU/UE mas ela é anterior e insere-se numa dinâmica de que as duas organizações saem fortalecidas.

Os três planos de que vos falei, a autonomia da actuação individual como país, a participação ativa na definição da política da UE e o apoio a uma crescente influência desta nas NU, são indissociáveis e só eles garantem a promoção e defesa dos nossos interesses na cena internacional. Muito obrigado. ■