

# Problemas e oportunidades da Diplomacia Multilateral, face às experiências recentes

**Álvaro Mendonça e Moura** Embaixador e Secretário-Geral do Ministério dos Negócios Estrangeiros

**A** evolução da política internacional recente tem levado a generalidade dos observadores e muitos dos seus próprios atores a anunciarem ou a recearem o fim do multilateralismo, pelo menos tal como o conhecemos na segunda metade do séc. XX. Vários comentários focam-se no curto prazo e rapidamente atribuem ao atual Presidente dos EUA a responsabilidade central do distanciamento da prática diplomática multilateral. De acordo com esta visão, o principal país da cena internacional ter-se-ia desviado inopinadamente de um rumo multilateral e das regras, aliás por si largamente inspiradas quando não criadas, que governaram as relações internacionais desde os finais da 2ª Guerra Mundial.

Nesta matéria múltiplas questões se podem colocar mas, se apenas dermos como empiricamente demonstrada a existência de uma turbulência nas relações internacionais sem precedente no corrente século, as questões mais óbvias serão certamente as de saber se estamos perante uma alteração pontual e portanto passageira da matriz principal das relações internacionais, se esta é uma alteração que afeta essencialmente a principal potência mundial e apenas por arrastamento os seus principais parceiros ou se, sendo uma alteração estrutural, ela envolve diretamente a generalidade dos atores internacionais. Depois importa compreender



que fatores explicam estes desenvolvimentos e, sobretudo, que consequências se podem daqui prever e quais as medidas que podem ser tomadas para potenciar a procura de soluções globais para os problemas com que nos vemos confrontados.

A teoria predominante defende que desde os finais da 2ª Guerra Mundial as relações internacionais se regeram essencialmente por um multilateralismo virtuoso que, com as Nações Unidas no seu centro, estabeleceu um conjunto de regras, organismos e mecanismos merecedor de um largo apoio de países e sociedades civis e por eles legi-

timado. Legitimação que advinha não só de ser pensada e depois construída pelos vencedores da Guerra, mas da sua aceitação quase universal. Embora isto seja largamente correto, uma visão muito focada no presente e no passado mais recente corre o risco de nos fazer perder a perspetiva histórica e atribuir a fatores conjunturais ou mesmo voluntaristas a responsabilidade principal, quando não exclusiva, de um desvio do multilateralismo anteriormente prevalecente, esquecendo três elementos essenciais: a) as pulsões desde sempre existentes no seio daquela que tem sido no último século a principal potência

mundial; b) o final de um confronto global não apenas entre duas superpotências mas também entre duas formas opostas de organização das sociedades, com uma vitória de uma delas mas sobretudo e de forma radical do respetivo modelo organizativo; e, c) em terceiro lugar, o surgimento de novos problemas, que não são apenas novos por serem diferentes mas que são-no também por serem globais.

Com efeito, convirá antes de mais recordar que os EUA mesmo nos seus períodos de mais claro apego ao multilateralismo, e não podemos esquecer que sobretudo a eles devemos terem-no promovido eficazmente após a 2ª Guerra Mundial, foram sempre ambíguos a seu respeito. Fruto aliás de um confronto de tensões internas que vêm da criação do país. Lembremo-nos da recomendação de George Washington no seu discurso de despedida em 1896 “devemos manter-nos afastados de alianças permanentes com qualquer parte do mundo” pois “a situação afastada convida e permite-nos seguir um curso diferente”. Mesmo o claramente internacionalista Presidente Wilson ao decidir entrar na 1ª Grande Guerra fez questão de sublinhar que a Grã-Bretanha e a França não são aliados, mas apenas “poderes associados”. E todos sabemos que quando Wilson, depois de a idealizar e preparar, quis entrar para a Sociedade das Nações o Congresso não o autorizou e os EUA mantiveram-se afastados do centro da cena internacional até ao ataque a Pearl Harbour, iam decorridos mais de dois anos da 2ª Guerra Mundial. É que ao internacionalismo wilsoniano sempre se opuseram quer a perspectiva jeffersoniana, receosa que um grande envolvimento dos EUA na política internacional implicasse um reforço da autoridade presidencial e consequente diminuição do controle dos eleitos do povo, quer a visão patriótica de Andrew Jackson que se declina num nacionalismo forte que não pretende intervir mas que responde com ferocidade se provocado.

O período do pós-guerra é de facto o período áureo de multilateralismo, em que os EUA se envolvem na política mundial de forma global e os esforços de reconstrução da ordem internacional são conduzidos através e apoiados no multilateralismo, instrumento essencial sobretudo pela necessidade de conter a expansão da União Soviética. Este desenvolvimento do multilateralismo verifica-se tanto na área política (ONU, NATO) como económica, com a criação do sistema de Bretton Woods, o GATT, o FMI e o Banco Mundial. Os EUA empenham-se então na



**Quero com isto sublinhar que ao analisarmos a situação internacional atual nos devemos afastar de avaliações impressionistas ou bufónicas**

criação de instituições e mecanismos internacionais, investem no desenvolvimento das respetivas regras e fornecem-lhes recursos tanto humanos como financeiros. Porém, mesmo neste período a visão multilateral dos EUA foi uma visão instrumental (e não se veja aqui qualquer crítica da minha parte), o seu multilateralismo era de facto tendencialmente global nas matérias económicas mas geograficamente limitado nas áreas políticas e manifestava-se sobretudo em relação aos europeus, mas já não assim em relação ao Médio Oriente ou à Ásia, por exemplo, onde poucas vezes os seus parceiros foram consultados. E mesmo esse multilateralismo não impediu o abandono unilateral do padrão-ouro em 1971 ou o envolvimento militar no Vietname apesar de múltiplos conselhos em sentido contrário de importantes aliados europeus.

Muito mais tarde, já com o Presidente Clinton, muito venerado por alguma “intelligentsia” europeia, os EUA envolvem-se de forma multilateral na Somália, mas retiram por via exclusivamente unilateral, recusam intervir no Ruanda em resposta ao genocídio apesar de fortíssimas pressões internacionais e mesmo na Bósnia só intervêm em apoio dos acordos de Dayton depois de apelos vários no sentido de uma intervenção multilateral. Pelo contrário, os EUA ignoraram o Conselho de Segurança quando este se recusou a autorizar uma intervenção no Kosovo e utilizaram a via da NATO. A doutrina clintoniana encontra-se lapidariamente definida pelo seu conselheiro de segurança nacional



Anthony Lake, que vários anos mais tarde viria a ser diretor-executivo da Unicef, “only one overriding factor can determine whether the US should act multilaterally or unilaterally, and that is America’s interests. We should act multilaterally where doing so advances our interests, and we should act unilaterally when that will serve our purpose. The simple question in each case is this: what works best?”

Quero com isto sublinhar que ao analisarmos a situação internacional atual nos devemos afastar de avaliações impressionistas ou bufónicas e procurar distinguir quais são e a que se devem padrões comportamentais regulares e de que maneira eles estão ou podem vir a estar a evoluir. O compromisso dos EUA com o multilateralismo não era no passado nem uma questão de princípio nem tão pouco horizontalmente consistente. Como potência largamente hegemónica, aliás, os EUA são no âmbito multilateral simultaneamente os criadores das regras, “rule maker”, mas também um país apenas



de forma imperfeita ou parcialmente subordinado a essas mesmas regras, “rule taker”, e a violação de regras pela potência hegemônica era tolerada com maior ou menor boa-vontade. A lógica implícita é a de que por terem a responsabilidade primeira da manutenção do sistema e da sua estabilidade estão acima da aplicação estrita das regras que se aplicam aos outros. Veja-se, por exemplo, no domínio financeiro as vantagens de um sistema baseado ainda hoje no dólar, que permite aos EUA enormes défices porque sabem que os outros países continuarão a querer ter dólares nas reservas dos seus Bancos Centrais, ou as justificações avançadas sobre as suas particulares responsabilidades de segurança e consequente mobilização no exterior de militares norte-americanos para explicarem posições limitativas em relação ao Tratado sobre minas terrestres ou ao Tribunal Penal Internacional.

O que temos vindo a assistir neste século, mais do que o abandono de uma convicção profunda, é à alteração de estilos e retórica

acompanhada de mudanças no tipo de multilateralismo, em prejuízo de organizações sedimentadas e em benefício de coligações ad hoc, acompanhada de uma ligação direta de comportamentos unilaterais à política interna dos EUA, em que o comportamento unilateral deixa de ser a resposta à pergunta acima referida “what works best?” para passar a ser ele próprio uma estratégia de política interna. A meu ver, temos uma alteração de comportamento externo ditada largamente por duas razões: a avaliação dos seus efeitos em termos de política interna e o cansaço resultante do envolvimento prolongado em guerras longínquas, onde não estão hoje em causa interesses fundamentais e que Washington entende que a via multilateral não consegue resolver sem uma liderança claramente hegemônica ( Afeganistão, Iraque ), alteração esta possível pela conjugação da manutenção de uma enorme diferença de poder entre os EUA e os demais parceiros internacionais com o desaparecimento de uma ameaça expansionista credível e global.

Foi o desaparecimento desta ameaça - por isso sustento que as alterações que temos vindo a observar no comportamento externo norte-americano radicam no final da guerra-fria - que fez com que a análise custo/benefício em termos de política externa passasse a ser diferente. Desapareceu da coluna “benefícios” a contenção do expansionismo soviético e consequente manutenção da ordem estabelecida. Um bom exemplo desta mudança, de novo recorro ao exemplo clintoniano para intencionalmente me afastar de considerações que pudessem ser apresentadas como meras posições radicais de Presidentes como George W. Bush ou Donald Trump, foram as declarações da Representante Comercial Charlene Barshefsky que, em 1996, dizia “with the cold war over, trade agreements must stand or fall on their merits. They no longer have a security component. If we do not get reciprocity, we will not get freer trade”.

Ao mesmo tempo, convém ter isto também presente, pela mesma razão do desaparecimento da ameaça soviética os aliados igualmente diminuíram a sua tolerância para com um menor cumprimento das regras por parte do poder hegemônico. Durante a guerra fria, para os aliados o ponto prioritário era garantir que não haveria abandono por parte do poder hegemônico, depois a importância do poder militar diminuiu e o receio de um excessiva predominância norte-americana tornou-se mais palpável, ou seja, a deterioração da relação resulta tanto de um unilateralismo norte-americano como de uma maior afirmação dos aliados. Alguns autores falavam já no início do século de um “novo multilateralismo”, para se referirem a um sistema em que haveria menor complacência para algum país se furta à aplicação das regras.

Mas, chegados a este ponto, é vital não passarmos daqui para conclusões de ordem ética ou moral. Não há aqui bons e maus. Mesmo se para os EUA o multilateralismo foi sempre encarado sob o prisma da sua eficácia para resolver questões ( fossem elas a contenção do expansionismo soviético, da reconstrução da Europa, etc) e do prisma europeu houvesse a preocupação de garantir que todos tivessem direito à expressão da sua vontade ( multilateralismo como forma democrática entre estados), o unilateralismo dos EUA ou o multilateralismo europeu resultam antes de mais, não de considerações de “dever ser”, mas de “poder”. Por isso é que para os europeus as instituições e as regras são tão importantes, porque essa é

também a forma de circunscrever o poder.

Desta noção de “poder”, como explicação para as posições de uns e outros resulta aconselhável abstermo-nos de considerações de superioridade moral nas relações com países terceiros, normalmente muito reticentes a aceitarem uma qualquer superioridade moral por parte dos europeus. Defendamos os nossos valores com convicção, mas não nos coloquemos numa posição de superioridade moral que poucos nos reconhecem.

No quadro que procurei traçar quis deixar clara a insuficiência de análises pontuais ou, pior, caricaturais para explicar algum afastamento entre aliados de décadas e salientar a previsibilidade de que esta menor cumplicidade se mantenha ou até se aprofunde, independentemente de quem sejam os principais atores, uma vez que ela resulta antes de mais de alterações estruturais. Com as consequências evidentes em termos de maiores dificuldades de funcionamento multilateral, pelo menos em áreas como a da manutenção da paz e da segurança (já não tanto em áreas como os direitos humanos, em que as alterações parecem ser bastante pontuais).

Mas antes de passar à abordagem dos elementos novos que antevi acima, permitam-me que procure eliminar qualquer saudosismo que possa existir em relação ao multilateralismo da 2ª metade do sec. XX, que podemos hoje ter a tentação de

idealizar “a posteriori”. Lamentar a falta de previsibilidade da política externa atual é compreensível, preocuparmo-nos com os múltiplos e intermináveis conflitos no Médio Oriente é natural, temermos a expansão do radicalismo islâmico no Sahel e mesmo até à Nigéria é prudente, desiludirmo-nos com o arrastar da situação na Venezuela é humano, mas recordar com saudade a ordem existente desde o final da 2ª Grande Guerra é reduzir o mundo ao espaço do Atlântico Norte e da Europa Ocidental e esquecer os conflitos devastadores que assolaram a Península da Coreia, o Vietname, as guerras entre a Índia e o Paquistão, entre o Irão e o Iraque ou entre a Etiópia e a Somália, os confrontos repetidos entre Israel e os seu vizinhos, a guerra permanente no Afeganistão desde 1979, as lutas na América Latina, o Sudão, a Jugoslávia, os genocídios no Camboja e no Ruanda, as invasões da Hungria e da Checoslováquia, os mortos em nome de “amanhãs que cantam”, tudo isto enquanto as organizações multilaterais funcionavam antes de mais ao serviço das potências hegemónicas, que na maior parte dos casos se neutralizavam mutuamente. Ou seja, quando recordamos com saudade esses tempos tenhamos consciência que o fazemos reduzindo o universo ao conforto da nossa área geográfica.

Feita esta ressalva, passemos então à introdução de, pelos menos, três elementos

estruturais novos, sem os quais não poderemos procurar prever a evolução do sistema internacional. O primeiro, é o aparecimento fulgurante de uma nova superpotência, a China, com ambições em domínios sectorial e geograficamente globais, acompanhada pelo crescimento de países como a Rússia e a Índia que podem permitir-se contestar pontualmente a hegemonia norte-americana; o segundo, é a importância crescente de problemas capazes de afetar diretamente a segurança dos principais atores (EUA, Europa, China, Rússia, etc.) e que não podem ser combatidos unilateralmente ou sequer bilateralmente, como as alterações climáticas, o terrorismo, a cibersegurança, algumas pandemias, etc. O terceiro, menos aceite ainda nos círculos diplomáticos e até no seio dos governos, é o aparecimento de atores não estatais que se tornaram incontornáveis, pelas capacidades técnicas e recursos económicos de que dispõem, e sem cuja colaboração alguns dos novos problemas não podem ser resolvidos.

Se estes são os elementos estruturais novos com que temos de lidar, haverá igualmente que ter em conta os fatores circunstanciais atuais e aqui é óbvio existir hoje por parte da administração norte-americana uma clara política de reduzir ou limitar o poder e a influência das organizações internacionais, na procura de ganhos imediatos e por vezes até mediáticos, que vai para além da resultante dos elementos estruturais que acima referi. A atual administração entende que o sistema atual já não serve os seus interesses e que se impõe reavaliar as relações bilaterais e maximizar as vantagens competitivas, aliás de uma forma muitas vezes exclusivamente virada para o comércio e até reduzida ao comércio de bens. Vejam-se desde logo os problemas na área do comércio e a marginalização da OMC. O risco, real, é o da desestabilização da ordem internacional por parte da potência que a criou.

De tudo isto me parece resultar que, perspetivando o futuro, temos de compreender que nem tudo se situa no mesmo plano e importa distinguir entre a resolução de crises agudas, sobretudo nos domínios da paz e segurança, onde o multilateralismo institucional previsto na Carta das Nações Unidas tem poucas possibilidades de ser eficaz e portanto tenderá a ser marginalizado, e outras áreas como a prevenção de crises, o desenvolvimento, o próprio comércio- pese embora a atitude da atual Administração-, etc., em que um multilateralismo institu-





cional mas aberto a novos atores (ONGs, sector privado, fundações privadas, etc., etc.) continuará a desempenhar um papel fundamental, mesmo se por vezes longe dos holofotes.

Uma questão central será sempre a da legitimidade do sistema, porque da sua maior ou menor legitimidade, entendida como a aceitação por um muito largo número e desde logo pelos atores principais, dependerá a maior ou menor probabilidade de manutenção e de respeito pelas regras. Ora o mundo mudou radicalmente, mas não tão radicalmente que a base da legitimidade primeira possa deixar de ser a da soberania do Estado. Basta desde logo imaginar o que seria um regresso a uma situação pré-westfaliana. E, portanto, o pilar central de qualquer futura ordem internacional terá de continuar a ser a soberania dos estados. Só que, precisamente porque o mundo mudou, aquilo que se passa dentro das fronteiras dos estados deixou, não agora, mas felizmente desde há décadas, de ser automaticamente considerado “off-limits” para os outros estados (pense-se pelo me-



***Lamentar a falta de previsibilidade da política externa atual é compreensível, (...) mas recordar com saudade a ordem existente desde o final da 2ª Grande Guerra é reduzir o mundo ao espaço do Atlântico Norte e da Europa Ocidental***

nos na Convenção contra o genocídio ou na declaração Universal dos Direitos do homem). A noção de que a comunidade internacional tem um direito (aliás, uma obrigação) de intervir, embora em circunstâncias excecionais, em assuntos no interior de outros Estados ( assuntos a que não chamarei internos precisamente porque pela sua natureza eles deixam de se situar no domínio da competência exclusiva do Estado em cujo território ocorrem) levou à noção do R2P ou Direito a Proteger, de que tivemos o exemplo mais conhecido no caso da intervenção militar na Líbia em 2011. Apesar dos inúmeros problemas na aplicação concreta do conceito e das reações negativas que uma desafortunada tentativa de extravasar da proteção cirúrgica para uma intervenção alargada visando a alteração de regime provocou em potências ainda muito relutantes em relação ao próprio conceito, a verdade é que uma ordem internacional estável deixou de ser imaginável sem um elemento deste direito de proteger. A globalização da informação, a atenção geral para problemas humanitários de larga escala, a capacidade de mobilização da sociedade civil, nomeadamente das redes sociais, faz com que os Estados não se possam permitir ficar indiferentes perante situações limite passadas no interior de outros Estados. Só que mesmo esta entorse ao princípio do respeito da soberania dos estados não é hoje suficiente para responder aos desafios globais com que os estados se veem confrontados. Não se trata apenas de termos uma nova consciência dos problemas, no sentido de a informação globalizada nos dar acesso em tempo real ao que efetivamente se passa no terreno, não é só uma maior centralidade dos direitos humanos, é muito mais do que isso, trata-se efetivamente de problemas novos, problemas que não existiam anteriormente ou cuja dimensão os tornou incontornáveis. E muitos, talvez todos, estes novos problemas não são solucionáveis por uma visão soberanista do estado, o que implica que a soberania do estado terá de ser completada por alguma forma de colaboração obrigatória. Pense-se, por exemplo, no óbvio caso das pandemias. Pode esperar-se que um estado não intervenha em caso de grave risco de pandemia com origem num estado vizinho? Mas os exemplos são vários e menos óbvios, sendo que as alterações climáticas são porventura o mais conhecido. Neste caso não se trata de admitir uma qualquer intervenção de um estado, mas de reconhecer a existên-



cia de uma obrigação de colaborar. O que teremos aqui é a legitimidade que advém da aceitação de novos limites ao livre arbítrio dos estados, dentro do espaço da sua soberania tradicional, aceitação que não pode ser imediata e diretamente imposta mas que tem de ser paulatinamente construída, através de persuasão, de ajuda, de incentivos, de pressão de atores não estatais, mas que terá igualmente de envolver em casos mais difíceis alguma forma de coação. Esta legitimidade em construção implica desde logo que as grandes potências nela participem, que aceitem as suas regras e, portanto, as limitações que ela lhes impõe. Estas novas obrigações impostas aos estados dificilmente serão compagináveis com uma estrutura única e centralizada, do tipo onusiano, mas tal não terá que ser necessariamente negativo se for possível manter um mínimo de coordenação entre os vários processos em que as discussões se materializam (multilateralismo ad hoc ou regional).

A legitimidade de um sistema reforça-se quando as regras se aplicam, mas pode ser afetada não apenas pela sua não aplicação como pela inadequação superveniente das mesmas.

A legitimidade de um sistema também se constrói evolutivamente, não procurando resolver hoje problemas que podem de momento não ter solução. Por isso é que

processos como o da reforma do Conselho de Segurança, por muito justificada que indubitavelmente seja, não devem tomar um papel central pela impossibilidade prática de a concretizar num futuro próximo. O nosso é um mundo imperfeito e a melhor base para o reformar é aceitar que é imperfeito! E temos a grande vantagem de não estarmos hoje confrontados como nenhuma ameaça realmente séria de expansão ilimitada (o islamismo radical não tem dimensão para poder ser classificado nesta categoria).

Permitam-me agora ir um pouco mais longe, porventura num realismo que pode surpreender alguns. Se é certo que a legitimidade do sistema tem de ser um objetivo permanente e intervenções militares não autorizadas pelo CS criem sempre perturbação no sistema e maiores dificuldades na sua aceitação para-universal, não podemos pura e simplesmente afastar intervenções militares mesmo unilaterais. Porque tal não seria realista e porque, por muito que as mesmas sejam vocalmente criticadas, elas podem ser necessárias quicá indispensáveis. Importante é que elas apresentem sempre uma clara e objetiva superioridade das vantagens sobre os inconvenientes e não sejam apenas determinadas por aquilo que nos parece idealmente desejável. Em política externa o ideal está muito longe daquilo que se pode ou deve fazer. E por

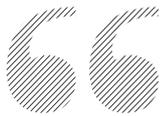
isso poderemos ter de conviver com realidades de facto que não coincidem com as realidades de direito.

Estamos numa fase em que, nas questões centrais de paz e segurança, o sistema multilateral atual tem-se revelado impotente, de tal forma que Timor é talvez o único resultado positivo concreto que se pode apresentar a crédito. Mas também é certo que na sua grande maioria os problemas foram criados por atuações unilaterais e igualmente não puderam ser resolvidas por qualquer outra via. Conseguiram-se acalmias aqui ou acolá, fez-se uma contenção pontual de danos, quer por via multilateral sistémica quer por via multilateral ad hoc, mas as soluções unilaterais igualmente se revelaram incapazes mesmo quando à partida a desproporção de forças criou nos seus promotores a ilusão de uma solução rápida (vide caso do Iémen).

Dito isto o multilateralismo como nós o conhecemos está de facto em crise, uma crise cuja extensão é difícil de prever e que sabemos não voltará ao modelo da segunda metade do séc. XX porque alguns dos fatores estruturais que o sustentavam se alteraram, mas simultaneamente não temos precedentes de tanta e tão profunda cooperação internacional. E é este multilateralismo perversivo, com as NU e as respetivas agências no seu centro, mas sem exclusividade e adaptado a um novo multipolarismo, que tem de ser de-

fendido. Procurando, nomeadamente através de mecanismos multilaterais regionais, uma alternativa ao multilateralismo centralizado nas NU e no Conselho de Segurança sempre que este, dominado pelos P5, se encontre bloqueado, e procurando desenvolver redes multilaterais com alguma ligação ao centro e mesmo entre elas.

Questão central é a de saber a quem aproveita hoje uma defesa do multilateralismo e, no que nos diz respeito, se interessa e em que medida a Portugal e à UE. Por uma vez temos aqui uma resposta simples. O multilateralismo é de longe o melhor sistema internacional para Portugal ou para a UE, a ponto de se poder sustentar que nem um nem outra têm alternativa razoável à defesa do multilateralismo nas relações internacionais. Mas não podemos



## ***O multilateralismo é de longe o melhor sistema internacional para Portugal ou para a UE***

ficar agarrados a esquemas conceptuais do século passado e portanto importa que a defesa e prática do multilateralismo não se resume nem a profissões de fé nem sequer ao necessário apoio às Nações Unidas e suas agências, cuja centralidade importa na medida do possível preservar, mas antes inclua sem pruridos nem reticências a adesão e apoio a fórmulas regionais multilaterais ou a inovadoras soluções pragmáticas de patamares diferenciados onde atores estatais e não-estatais possam trazer valor acrescentado às discussões. Com flexibilidade para coligações ad hoc quando úteis ou necessárias. No fundo trata-se de complementar o sistema existente através de novas ramificações de base multilateral. Tudo isto tendo como pano de fundo a noção exata de que mesmo este multilateralismo pluricêntrico será necessariamente comple-

tado com intenso relacionamento bilateral com atores específicos e nomeadamente com os vizinhos. Seja no caso dos EUA o relacionamento com Canadá e México, seja no caso Europeu o relacionamento com a Rússia ou a vizinhança tanto a Sul como a Leste. Em suma e ironicamente, a preferência pelo multilateralismo resulta da resposta à pergunta acima formulada por Anthony Lake, “what works best (para nós,claro)?

Existe uma notória falta de confiança entre os diversos líderes mundiais e entre eles e as organizações internacionais, por vezes não diretamente em relação aos respetivos dirigentes, mas à capacidade das mesmas para apresentarem soluções ou contribuírem para a resolução dos problemas atuais. A recuperação da confiança tem assim de ser um objetivo central da política externa. Este é um ponto, porém, que pode depender largamente das personalidades em causa, mas é importante que quando não existam condições para uma recuperação da confiança não se quebrem pontes que dificultem no futuro, com outros personagens, a procura dessa mesma confiança.

Na posição de defesa ativa do multilateralismo a UE terá certamente de assumir que nem sempre contará com o apoio ou sequer a indulgência dos EUA, da China ou de outras potências importantes, mas tem de estar preparada para interiorizar

não só que no futuro previsível os EUA estarão menos disponíveis para assumir um papel internacional ativo em zonas onde os seus interesses essenciais não estejam em causa, mesmo se essa zonas forem áreas de interesse primeiro para a Europa, como que a sua aliança com os EUA, cujo importância real não pode ser desvalorizada, não foi apenas o resultado do poder real norte-americano antes se justificou também por uma comunhão de valores. Ora, as alianças em política internacional, mais ainda do que os casamentos, têm de ser constantemente alimentados nessa comunhão de valores. Donde decorre que nas atuais circunstâncias de turbulência e de debate no seio da sociedade norte-americana a UE tem de multiplicar os canais de comunicação muito para além da Administração (com o Congresso, com os governos estaduais, com as universidades ou as grandes empresas, com o mundo da cultura, etc.). mas também tem de estar preparada para aceitar em nome dos seus valores que as alianças com os EUA dependem precisamente do respeito pelos mesmos e tirar daí todas as consequências. Estaremos indiscutivelmente ao lado dos EUA enquanto defendermos os mesmos valores e trabalharemos para que essa comunhão se mantenha!

Para a UE continuar a ser, porém, um parceiro relevante em matérias globais tem de preencher duas condições sine qua non:



a primeira é que os europeus, em geral e incluindo futuramente também o Reino Unido, assumam muito maiores responsabilidades, nomeadamente em matéria de despesas, desde logo na área da defesa, e consigam evitar que esses seus maiores gastos sejam duplicações. Mas também têm de lutar para que a NATO não se preocupe apenas com problemas de defesa da área, antes inclua igualmente os riscos fora da área, nomeadamente do Sul, e as ameaças híbridas. Em segundo lugar, os europeus têm de manter e aprofundar a sua unidade, quicá por vezes perante esforços de amigos e adversários para nos dividirem. Só seremos relevantes unidos e isso também implica uma muito maior exigência na aceitação de novos sócios no clube e a clarificação definitiva de relações de namoro antigo que, manifestamente, dificilmente terminarão em casamento. Não temos margem para divisões, mas igualmente não nos podemos permitir nem a paralisia nem o abandono de valores fundamentais, pelo que pode vir a ser necessário, embora nada desejável, operar através de grupos limitados de europeus.

E terminaria com uma palavra específica sobre o nosso país. Vivemos todo o período de democracia no conforto de uma aliança militar, para a qual durante muito tempo uma parte do nosso território constituiu uma peça de primeira importância, completada pela opção estratégica de partilharmos soberania na construção de um modelo novo de cooperação entre Estados, que assumiam em comum o seu património cultural, religioso e humanista e davam primazia à pessoa humana, à liberdade, à democracia, à igualdade e ao estado de direito. Com a vantagem acrescida, de que largamente beneficiámos, de este conjunto de Estados estar disponível para investir no desenvolvimento harmónico do conjunto, no entendimento de que tal resultaria numa vantagem para todos. Este ambiente internacional era sustentado, e é um muito importante terceiro elemento, pelo largo apoio popular que quer aquela aliança militar quer as comunidades europeias, primeiro, e a União Europeia, depois, conseguiam a nível interno tanto no nosso país como na generalidade dos estados-membros. Como vimos acima, a conjugação virtuosa destes três elementos alterou-se substancialmente, não só com as interrogações que os nossos amigos norte-americanos hoje se colocam em relação ao multilateralismo em geral, mas também por via de forças centrípetas dentro da própria União Europeia que



nalguns casos abertamente defendem o regresso ao âmbito nacional, ironicamente preocupadas em encontrar soluções nacionais a problemas resultantes antes de mais da própria globalização.

Teremos que saber navegar nestes mares agitados, na certeza, porém de que “não há nunca bom vento para quem não conhece o rumo”. E o nosso terá de ser, sem hesitações, em primeiro lugar, o do reforço do quadro europeu e dos seus valores, o da defesa do que nos pode unir, deixando de lado tudo o que não sendo essencial arrisque a criar divisões, sejam elas políticas, económicas ou sobretudo culturais, e portanto o de ter a habilidade para aceitar para cada um áreas de autonomia que o conjunto deve respeitar, sem obsessões centralistas ou dirigistas que só podem ser contraproducentes. Como qualquer organização, a União Europeia tem inevitavelmente uma tendência de crescimento e multiplicação, mas a sua melhor defesa não consiste no apoio automático a qualquer nova competência, a qualquer nova extensão, antes consiste em obrigá-la a concentrar-se no essencial, a aprofundar os vetores de solidariedade e a abdicar de incursões evitáveis em áreas tradicionalmente reservadas aos estados, sobretudo quando ligadas às suas tradições histórico-culturais.

Esta nova atmosfera internacional impõe da nossa parte um esforço adicional, uma atenção acrescida, antes de mais e obviamente junto dos nossos parceiros

europeus, mas também de forma muito marcada nos EUA, procurando manter e desenvolver laços de proximidade que a política não sustenta mas que a economia e a cultura podem justificar e que a existência de largas comunidades portuguesas pode potenciar. Portugal tem, diferentemente da maioria dos nossos parceiros europeus, interesses, cidadãos e história espalhados um pouco por todo o mundo, conseguimos criar uma Comunidade de países de língua portuguesa, temos, agora mais do que antes, de a solidificar e desenvolver, mas temos de ir muito mais além e traduzir em relações concretas os laços históricos e culturais que nos ligam não apenas a tantos países africanos mas a múltiplos países na América Latina e na Ásia.

Não temos em Portugal objeções populistas significativas a uma nossa acrescida presença internacional, quero acreditar que teremos políticos com a visão necessária para encontrar os recursos necessários a essa nossa presença. O conforto acabou, mas

*Change is the law of life.  
... those who look only to the past  
or present are certain to miss the  
future. John F. Kennedy*

*(Tomorrow) the future will be  
better. Dan Quayle*

Muito obrigado pela vossa atenção. ■