

Portugal Multilateral

D I C I O N Á R I O

VOLUME I

Nuno Severiano Teixeira

e

Alice Cunha

(Coord.)



ALMEDINA

Índice

Prefácio	9
<i>Augusto Santos Silva</i>	
Nota introdutória.	11
<i>Nuno Severiano Teixeira e Alice Cunha</i>	
Portugal Multilateral: ensaio sobre o multilateralismo na política externa portuguesa	15
<i>Nuno Severiano Teixeira</i>	
A	
Agência Espacial Europeia	33
<i>Chiara Manfletti</i>	
Agência Internacional de Energia.	44
<i>Pedro Liberato</i>	
Agência Internacional de Energia Atômica	54
<i>José Marques e Maria Manuel Meruje</i>	
Agência Multilateral de Garantia ao Investimento	63
<i>Ana Barreto</i>	
Associação Europeia de Comércio Livre	67
<i>Elsa Santos Alípio</i>	
Autoridade Internacional dos Fundos Marinhos	84
<i>Álvaro Garrido e Pedro Madureira</i>	
B	
Banco Africano de Desenvolvimento	89
<i>Luís Brites Pereira</i>	
Banco Asiático de Desenvolvimento	94
<i>Manuel Porto e Víctor Calvete</i>	
Banco Europeu para a Reconstrução e o Desenvolvimento	100
<i>José Maria Brandão de Brito e Luís Pereira</i>	
Banco Interamericano de Desenvolvimento.	110
<i>Teresa Ribeiro</i>	
Banco de Pagamentos Internacionais	116
<i>Diogo Silva e Sousa</i>	

Banco Mundial	121
<i>Susana Peralta</i>	
Bureau Internacional de Pesos e Medidas.	136
<i>Isabel Godinho</i>	

C

Centro de Análises e Operações Marítimas — Narcóticos	143
<i>João Arsénio de Oliveira</i>	
Centro Internacional de Resolução de Diferendos de Investimento	147
<i>Maria João Palma</i>	
Conferência Europeia de Ministros dos Transportes	154
<i>Anabela S. Narciso Ribeiro</i>	
Conferência da Haia de Direito Internacional Privado	160
<i>Maria Helena Barros de Brito</i>	
Conferência das Nações Unidas para o Comércio e Desenvolvimento	166
<i>Luís Aguiar Santos</i>	
Comissão Internacional do Estado Civil	177
<i>Emellin de Oliveira</i>	
Comunidade Europeia da Energia Atómica.	183
<i>Miguel Sousa Ferro e Afonso Freitas Dantas</i>	
Comunidade Europeia do Carvão e do Aço.	188
<i>Jorge Custódio</i>	
Comunidade dos Países de Língua Portuguesa	201
<i>Carmen Fonseca</i>	
Conferência dos Serviços de Tradução dos Estados Europeus.	218
<i>Fátima Mariano</i>	
Conselho da Europa	222
<i>Guilherme d'Oliveira Martins</i>	
Conselho Ibero-Americano do Desporto	235
<i>Rita Nunes</i>	
Conselho Internacional para o Estudo do Mar	239
<i>Manuel Pinto de Abreu</i>	

F

Fundo Internacional de Desenvolvimento Agrícola	245
<i>Amílcar Duarte e Miguel Freitas</i>	
Fundo Monetário Internacional	251
<i>Luciano Amaral</i>	

Fundo das Nações Unidas para a Infância	274
<i>Beatriz Imperatori</i>	

I

Instituto Internacional para a Democracia e Assistência Eleitoral.	283
<i>Carla Luís</i>	
Instituto Internacional para a Unificação do Direito Privado	292
<i>Manuel Almeida Ribeiro</i>	
Instituto Universitário Europeu.	297
<i>Diogo Ramada Curto</i>	

Prefácio

Tenho defendido que se considere a vinculação ao multilateralismo como uma das orientações estratégicas da política externa portuguesa — ao mesmo título que a integração europeia, a ligação transatlântica, a cooperação com os países de língua portuguesa, a relação com as comunidades portuguesas no estrangeiro e a dinâmica de internacionalização da economia, da língua, da cultura e da ciência. Por duas razões: porque esse é um interesse básico de um país de média ou pequena dimensão (consoante usemos como referência a Europa ou o mundo), que beneficia sempre que as questões são tratadas de forma concertada, no respeito pelas regras acordadas e tendo em vista os valores, os recursos e os benefícios comuns; e porque a História e a atualidade fazem de Portugal um país aberto aos outros e particularmente à vontade na comunicação e diálogo com virtualmente todas as regiões, culturas e civilizações do nosso planeta, constituindo esse um ativo que nos faz deter uma influência internacional superior àquela que decorreria de uma projeção linear da nossa «força» demográfica ou económica. Como bem se tem visto, aliás, especialmente nos anos mais recentes.

Também já escrevi que, para mim, multilateralismo quer dizer três coisas complementares. É um princípio de concertação internacional generalizada, para assegurar uma ordem tão regulada quanto possível e para enfrentar desafios que se pressupõe interpelarem todos. É um conjunto de regimes jurídicos internacionais, que substantivam aquela regulação e que os Estados aceitam, como limitação legítima dos respetivos poderes e quadro de referência para a afirmação e salvaguarda de direitos e para a solução de diferendos. E é um sistema institucional global, onde todos podem participar, sem discriminação, onde se pratica uma reciprocidade generalizada e difusa entre os Estados-membros e que providencia um certo nível de governação mundial, concretizando assim a ideia de uma comunidade internacional, ciente dos propósitos comuns a prosseguir, dos bens comuns a preservar e dos problemas comuns a enfrentar.

Esta lógica de cooperação em estruturas coletivas para garantir uma ordem internacional baseada em regras parece ser, pois, o essencial da prática multilateralista. E Portugal revê-se e participa nela plenamente, sem cálculos utilitaristas nem reservas ou limitações. Não admira que estejamos sempre entre os primeiros a serem convidados para ações destinadas

à sua promoção, como, por exemplo, a Aliança para o Multilateralismo, avançada pela Alemanha e a França em 2019.

Esta visão multilateralista e o seu corolário programático não dispensam, contudo, o conhecimento e o escrutínio analítico. Precisamos de saber mais sobre o universo das organizações internacionais e a participação portuguesa nelas. Decidir não é, evidentemente, uma consequência de conhecer. Mas, sem o conhecimento, a decisão fica mais pobre; com o conhecimento, a decisão é mais informada. Sem a produção e difusão de saber, a consciência social é escassa; com a divulgação dos factos e análises, a opinião pública fica mais esclarecida.

Por isso, saúdo vivamente a iniciativa da elaboração deste dicionário crítico e cumprimento os seus coordenadores, Nuno Severiano Teixeira e Alice Cunha, a quem ficamos a dever mais uma contribuição para a qualidade do estudo e do debate em relações internacionais. O dicionário tratará exaustivamente das organizações em que Portugal está presente e, no seu conjunto, significam o multilateralismo em ação. Saúdo a variedade e qualidade dos colaboradores e dos centros científicos e técnicos convocados para a empreitada. E regozijo-me com mais uma prova da boa colaboração entre o Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros e a comunidade académica portuguesa. A presente parceria foi, aliás, acertada no ano de 2020, em que Portugal comemorou os 75 anos das Nações Unidas e o 65.º aniversário da sua adesão.

Saber o que somos é um passo indispensável para compreender o que podemos ser. Saber onde estamos e o que fazemos é um passo indispensável para definirmos a nossa ação.

Augusto Santos Silva
Ministro dos Negócios Estrangeiros

Nota introdutória

Fruto de um processo histórico que remonta ao século xvii, o multilateralismo tem vindo a trilhar um caminho de estabelecimento de formas de cooperação entre Estados, que entendem que a resolução das questões internacionais se faz melhor em conjunto do que individualmente. Na sua génese está o Congresso de Vestefália (1643–1648), convocado com o objetivo de pôr fim à Guerra dos Trinta Anos, no qual participaram plenipotenciários dos diversos países beligerantes e de mais de cem outros países europeus, o que o tornou um verdadeiro congresso europeu, que estaria na origem da criação de um sistema de Estados soberanos. O princípio da soberania é o fundamento do sistema de Vestefália, um sistema internacional em que não existe uma entidade supranacional e em que os Estados detêm o monopólio das relações internacionais. Quase dois séculos mais tarde, na sequência do fim das Guerras Napoleónicas, os Estados europeus voltariam a reunir-se, desta feita no Congresso de Viena (1814–1815), para estabelecer os termos da paz e assegurar os equilíbrios de poder na Europa. O princípio do equilíbrio é o fundamento da nova ordem internacional e o cerne do primeiro sistema permanente de diplomacia multilateral saído de Viena. Reforçaria a ideia de multilateralismo e conduziria posteriormente à institucionalização da cooperação internacional, sobretudo a partir da segunda metade do século xx.

Durante séculos, os Estados detiveram o monopólio das relações internacionais. Este panorama mudou a partir de meados do século xix, com a criação de mecanismos institucionalizados com vista a facilitar a cooperação entre as potências europeias da época. Surgiram, então, as primeiras organizações internacionais, ainda sectoriais e com um carácter essencialmente técnico. O fim da I Guerra Mundial vê surgir a primeira organização internacional de carácter político e destinada a manter a paz e a segurança internacional, a Sociedade das Nações. Mas é após a II Guerra Mundial, com o triunfo do multilateralismo, que surgem diversas organizações internacionais, não apenas de cooperação multilateral, mas também de integração regional, de que são exemplos maiores a Organização das Nações Unidas, a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a Comunidade Económica Europeia, hoje, União Europeia.

Portugal é membro de todas elas. Mas é, historicamente, muito anterior a presença portuguesa nas organizações internacionais. Portugal é membro

de uma organização internacional desde 1865 com a adesão à União Internacional de Telecomunicações. Foi membro fundador da Sociedade das Nações, membro fundador da NATO, sendo atualmente, para além das Nações Unidas, da União Europeia e da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, membro de quase 90 organizações internacionais, de acordo com fontes oficiais do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Apesar da participação constante de Portugal no sistema multilateral e nas organizações internacionais, o tema permanece ainda pouco estudado e nunca foi objeto de um estudo global e sistemático, pela academia. O dicionário *Portugal Multilateral* que agora se dá à estampa tem, precisamente, esse objetivo e procura suprir essa lacuna.

O dicionário cobre o período temporal entre 1865 e a atualidade e aborda a participação de Portugal nas organizações internacionais, das quais é, ou já foi membro. Abre com um ensaio introdutório de Nuno Severiano Teixeira, está organizado em três volumes e conta com cerca de 90 entradas, cada uma delas dedicada à presença portuguesa numa organização internacional. De entre estas, figuram as organizações internacionais politicamente mais relevantes, e que são estruturantes para a política externa portuguesa, e outras menos relevantes, e praticamente desconhecidas do público em geral.

Esse acaba por ser outro dos objetivos deste dicionário: aproximar o leitor não apenas desta vertente multilateral da política externa portuguesa, mas também mostrar a diversidade de organizações, os seus respetivos fins, a sua ação e resultados alcançados. Nesse sentido, cada entrada do dicionário faz uma breve referência à história da organização, sua estrutura e funcionamento, explica como se operacionalizou a adesão de Portugal à respetiva organização, e sintetiza quais têm sido as questões ou os momentos mais importantes dessa participação. No seu conjunto mostram a magnitude, diversidade e abrangência da representação do Estado português no sistema multilateral. Mas evidenciam também, por outro lado, os vetores fundamentais da política externa portuguesa e uma agenda de compromissos que acompanham o tempo, de um país aberto ao mundo e ao diálogo entre Estados e organizações regionais e internacionais, no prosseguimento de metas partilhadas como as consignadas nos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável das Nações Unidas e na Agenda 2030.

Os coordenadores do dicionário querem deixar expresso o seu agradecimento, em primeiro lugar, ao ministro dos Negócios Estrangeiros, Professor Augusto Santos Silva, pelo entusiasmo com que recebeu esta ideia, o apoio que sempre manifestou e a honra que nos deu de prefaciar o Dicionário. Agradecemos também ao Instituto Diplomático — Ministério dos Negócios Estrangeiros, na pessoa do seu diretor, embaixador Freitas Ferraz, e à Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, na pessoa da sua presidente, Dra. Rita Faden, o apoio e os patrocínios sem os quais

esta obra não teria sido possível. Aos autores das entradas que generosamente aceitaram o nosso convite e quiseram partilhar o seu saber e experiência neste projeto. E à Almedina, que acolheu este projeto editorial e, com o profissionalismo que caracteriza as suas edições, agora publica este dicionário *Portugal Multilateral*.

Nuno Severiano Teixeira e Alice Cunha

Portugal Multilateral: ensaio sobre o multilateralismo na política externa portuguesa

Na literatura teórica da Ciência Política e das Relações Internacionais, o multilateralismo é, genericamente, entendido como uma forma de cooperação internacional envolvendo três ou mais Estados. Esta definição minimalista com base num critério estritamente quantitativo deve ser complementada por uma outra mais extensa, com base em critérios qualitativos que definem a natureza da cooperação entre os Estados e os princípios que a regulam. De um ponto de vista teórico, a identificação de um ideal tipo do multilateralismo compreenderia três princípios fundamentais: a indivisibilidade dos interesses entre os Estados participantes; o compromisso desses Estados com uma reciprocidade mais ou menos difusa; e a existência de um sistema de regulação de diferendos, vinculativo e aceite por todos. Estes princípios de cooperação multilateral que começaram por aplicar-se ao comércio internacional e à segurança coletiva estendem-se, hoje, a uma multiplicidade de áreas nas relações internacionais.

Em primeiro lugar, o princípio da indivisibilidade dos interesses traduz-se, no comércio internacional, pelo conceito da nação mais favorecida, que permite aos países terceiros um tratamento inclusivo e não discriminatório a todas as partes contratantes. Na segurança internacional, a indivisibilidade dos interesses traduz-se, por seu turno, no princípio da segurança coletiva e de defesa mútua, em que o ataque a um membro da aliança é considerado um ataque a todos os aliados.

Em segundo lugar, o princípio da reciprocidade difusa significa que não há uma reciprocidade direta e imediata, uma obrigação automática e equivalente. Antes uma expectativa futura de um equilíbrio entre trocas potenciais e indefinidas entre os parceiros. Na segurança coletiva, por exemplo, isso significa que o fundamento da aliança não é transaccional, mas, pelo contrário, de confiança mútua. Isto é, um Estado participante não espera ser ressarcido pelos custos militares que possa ter tido na defesa de um outro aliado. A sua compensação não é direta nem material. É imaterial e reside na certeza que tem de que, em caso de ataque, beneficiará do mesmo auxílio por parte dos outros aliados.

Finalmente, um terceiro princípio é o da existência de um mecanismo de regulação de diferendos. Este mecanismo vinculativo assegura aos Estados participantes o respeito pelas normas, multilateralmente, acordadas, assim como um sistema de correção em caso de não cumprimento. É um

mecanismo essencial para assegurar a confiança na indivisibilidade dos interesses e a aceitação da reciprocidade difusa entre todos os participantes. Isto é, essencial para que a cooperação multilateral funcione.

Na prática, nem sempre todos os princípios constitutivos do ideal tipo do multilateralismo se registam, cabal e simultaneamente, nas concretizações históricas da cooperação multilateral. Mas nem por isso esses princípios teóricos deixam de ser fundamentais para a identificação da natureza do multilateralismo. De um ponto de vista histórico, sob o conceito de multilateralismo designam-se diferentes fenómenos, dos quais importa destacar dois: o multilateralismo como sistema institucional na ordem internacional e o multilateralismo como estratégia de política externa dos Estados.

O sistema multilateral constituiu-se, na longa duração histórica, pela formação de uma rede de acordos e convenções, regimes e organizações internacionais que se densifica progressivamente e se consolida em fases diferentes.

A primeira fase, que constitui, em certo sentido, a sua pré-história, remonta aos primórdios do século XIX e ao chamado Concerto Europeu, saído do Congresso de Viena de 1815. Concretizou-se em mais de 30 conferências nas décadas seguintes e constituiu o primeiro ensaio de diplomacia coletiva com carácter permanente. O princípio dinástico no plano interno e o princípio do equilíbrio no plano externo constituíam os fundamentos da ordem internacional cuja estabilidade, de acordo com um princípio aristocrático, era responsabilidade das grandes potências. Por um lado, a Rússia, a Áustria e a Prússia, aliadas na Santa Aliança. Por outro, a Grã-Bretanha, que, recusando o princípio dinástico, aceitava o princípio do equilíbrio e se associava através da Quádrupla Aliança. Datam, também, desta fase as primeiras tentativas de resolução de conflitos através do direito internacional com a institucionalização de mecanismos diplomáticos de mediação e arbitragem que foram utilizados, sobretudo, na regulação de diferendos coloniais. Esta primeira fase regista, ainda, a fundação das primeiras organizações internacionais, a primeira das quais, a União Telegráfica Internacional, nasce em Paris, em 1865. Seguem-se várias outras organizações internacionais especializadas, todas de natureza técnica e sectorial. Em 1900, eram já 12, primórdios da exceção à regra que era, então, o monopólio dos Estados no sistema internacional.

A segunda fase do sistema multilateral inicia-se no pós-I Guerra Mundial com o Tratado de Versalhes, em 1919. A nova ordem internacional é uma ideia americana, baseada nos 14 pontos do Presidente Wilson e fundada na derrota dos impérios autocráticos e na vitória das nacionalidades e das democracias, na diplomacia aberta e na institucionalização da primeira grande organização internacional de carácter político: a Sociedade das Nações (SDN), fundada em 1920, com sede em Genebra. A guerra era colocada fora da lei e constituía-se, pela primeira vez, um sistema de

segurança coletiva, fundado no princípio democrático do parlamentarismo internacional que deveria assegurar a resolução pacífica dos conflitos. Isto é, a Sociedade das Nações constituía-se com o objetivo expresso de garantir a segurança internacional e a paz. Ao lado e em paralelo constituíram-se outras organizações internacionais especializadas, a mais importante das quais a Organização Internacional do Trabalho (OIT), ainda em 1919. A Sociedade das Nações falhou no seu objetivo político principal: não foi capaz de evitar a guerra, que regressou à Europa menos de duas décadas depois da sua fundação. Mas a sua experiência pioneira e as lições aprendidas com ela foram fundamentais para o reordenamento da cena internacional pós-II Guerra e a fundação daquela que seria a sua sucessora direta.

A terceira fase do sistema multilateral inicia-se no fim da II Guerra, com as conferências de Ialta e Potsdam e a constituição daquele a que chamamos, hoje, o sistema das Nações Unidas. Lançado na Conferência de São Francisco que aprovou a Carta das Nações Unidas, em abril de 1945, foi ratificada em outubro desse mesmo ano, dando origem à Organização das Nações Unidas (ONU) com sede em Nova Iorque. Como a sua antecessora, tem carácter político e tem como objetivo principal a garantia da segurança internacional e da paz, mas, ao contrário dela, não é euro-centrada, antes tem vocação universal. E, sobretudo, o sistema de segurança coletiva que institui procura uma síntese entre o princípio democrático do parlamentarismo internacional da Sociedade das Nações e o princípio aristocrático de responsabilidade das grandes potências do Concerto Europeu. O primeiro traduzido na Assembleia Geral, o segundo no Conselho de Segurança, em particular, nos cinco membros permanentes com direito de veto. Paralelamente, começa a desenvolver-se uma vasta e complexa rede de agências funcionais, cobrindo os mais variados sectores da atividade: a Organização Mundial da Saúde (OMS); a Organização para Alimentação e a Agricultura (FAO); a Organização para a Educação, Ciência e Cultura (UNESCO). No Ocidente, sob liderança americana, começa a desenhar-se a ordem internacional liberal baseada nos princípios do livre comércio, das alianças político-militares permanentes e da democracia. Surgem, então, o Banco Mundial (BM) ainda em 1944, o Fundo Monetário Internacional (FMI), em 1945, e não tendo sido possível a criação de uma Organização Internacional do Comércio, esta foi substituída por um regime internacional, menos ambicioso e institucionalizado do que uma organização, mas que cumpria a mesma funcionalidade internacional: o Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) (1947).

No plano da segurança, contra a ameaça soviética que começava a emergir, é fundada, em 1949 pelo Tratado de Washington, a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO). Ao mesmo tempo que se desenvolve o multilateralismo no plano mundial, desenvolvem-se as primeiras experiências de cooperação e de integração regional. A Europa é a este