

Novas coordenadas da política externa portuguesa

A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA não é favorecida por repentinas mudanças de rumo ou de velocidade. Somos um país antigo, com uma política externa muito consolidada, e com uma presença e imagem internacionais amplamente reconhecíveis e reconhecidas. Além disso, estamos solidamente ancorados em importantes instituições internacionais: a União Europeia (UE) que apesar das actuais vicissitudes, é testemunho de um longo e inovador processo de integração; a relação transatlântica, e em particular a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO), que terá encontrado, aqui em Lisboa, um rumo para os próximos anos; e estamos também na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) e na Comunidade Ibero-Americana (CIB), ambas instituições numa trajectória de consolidação, cristalização e aprofundamento, para a qual contribuimos de forma activa e sustentada. Além disso, acabámos de ser eleitos para o Conselho de Segurança das Nações Unidas, numa disputa em que ficámos a apenas seis votos da poderosa Alemanha e derrotámos por uma margem folgada outro país G8, o Canadá.¹

“ [...] a relevância de Portugal na política externa da UE dependerá em grande medida da relevância de Portugal fora do âmbito da UE. ”

A Europa

À primeira vista, portanto, pode parecer que haverá poucas razões que aconselhem a que a política externa portuguesa adopte “novas coordenadas”, título que me foi proposto para este artigo. E no entanto existem alguns elementos que nos devem levar a reflectir, pois se é verdade que a nossa política externa não se compadece com qualquer tipo de transformação profunda, também é verdade que a continuidade exige um exercício constante de recalibragem e adaptação.

Vale a pena recordar, ainda que sucintamente, a forma como o nosso mundo está a mudar, e com ele as principais características da nossa política externa, de maneira a encontrarmos as pistas necessárias para as tais “novas coordenadas”. Começemos pela Europa. Encerrámos a nossa presidência da UE com o Tratado que veio baptizar-se a Lisboa, um texto que para muitos europeístas assinalava o início de uma política externa consolidada da União. Um ano depois da entrada em vigor do Tratado, ganha foro de consenso que ele representa mais claramente a fronteira limite do aprofundamento europeu por longos anos. Por outro lado, com a estabilização de um novo “acquis” em matéria de política externa, há um acréscimo de valorização da especificidade de cada país. Como já por diversas vezes explicou o ministro Luís Amado, a relevância de Portugal na política externa da UE dependerá em grande medida da relevância de Portugal fora do âmbito da UE. Quanto a isto – e o sucesso da campanha para o Conselho de Segurança demonstra-o – Portugal tem pergaminhos e possibilidades que nos diferenciam da maioria de outros Estados membros da UE. Há que identificar o modo de tirarmos proveito prático desta realidade.

Fora da Europa

Fora da Europa assistimos igualmente a transformações, e que transformações! Nas diferentes dimensões que compõem a complexidade do nosso sistema de poder internacional, registamos repetidamente a manifestação de presenças novas nos principais circuitos. A título exemplificativo: a criação do G20 que serve de clara admissão da caducidade do G7/8 enquanto regulador da economia internacional; a fatia cada vez maior do Produto Interno Bruto (PIB) mundial que é produzida pela China e pela Índia, e o papel de motor da recuperação económica internacional que é desempenhado por meia dúzia de países asiáticos. De acordo com algumas fontes, a economia chinesa ultrapassará a dos Estados Unidos por volta de 2020.² Aliás, a mesma projecção sugere que

nessa data a soma das sete maiores economias emergentes será maior que a soma das economias do G7. Ora, a realidade é que os chamados países emergentes já emergiram, e a nossa política externa (tal como a de outros países) tem de adaptar-se a esse facto.

Âncoras da Política Externa Portuguesa

Portugal tem a grande vantagem – comparado com muitos outros países – de não viver qualquer forma de ameaça existencial, e a sua integração em mecanismos internacionais de salvaguarda e garantia oferece-lhe uma relativa tranquilidade a esse respeito. Contudo, a arena internacional é sempre um espaço simultaneamente competitivo e colaborativo – ou não fosse ela simbolizada pela dupla cara de Janus. Para Portugal, o desafio consiste em identificar a forma de melhorar a sua capacidade competitiva, e como tirar todo o proveito da sua capacidade de geração de espaços e oportunidades de colaboração internacional. Dito de outro modo, a política externa portuguesa deve enfrentar a actualidade assumindo três posturas: mantendo a sua ancoragem em mecanismos internacionais de estabilidade e de segurança; privilegiando aquilo que nos distingue dos nossos parceiros mais imediatos, nomeadamente os europeus; e, por fim, desenvolvendo novas linhas de relacionamento – político, económico e cultural – com zonas do mundo que se encontram em rápida mutação, e em particular os chamados países emergentes.

Mecanismos internacionais de estabilidade e de segurança

Ora, no que concerne à manutenção de uma ancoragem em mecanismos internacionais de estabilidade e de segurança, assume particular destaque o importante grau de participação portuguesa em missões de paz no âmbito da União Europeia e das Nações Unidas, que se deve procurar manter e, sempre que possível, intensificar. Neste momento, Portugal está presente com efectivos militares e policiais em três operações de paz das Nações Unidas: a UNAMA (no Afeganistão), a UNIFIL (no Líbano) e a UNMIT (em Timor Leste). Além disso, em Julho de 2010, assinámos o Memorando de Entendimento sobre o

Sistema de Acordo de Disponibilidade Prévia de Tropas da ONU (*United Nations Stand-by Arrangements System – UNSAS*), juntando-nos assim ao grupo dos Estados membros contribuintes para forças de envio rápido no âmbito de missões da ONU, o que concorre para uma maior capacidade de planificação e actuação da Organização e garante uma participação nacional mais estável neste tipo de missões. 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).

É importante, no entanto, que no seio das organizações a que pertence, Portugal seja visto como um importante activo para a promoção de relações de cooperação com outras instâncias, particularmente organizações regionais de outros continentes. Vem, naturalmente, à memória o papel que desempenhámos na relação entre a UE e a União Africana, desbloqueando um relacionamento que se encontrava encajado em preconceitos fáceis e desconfianças mútuas. Este relacionamento é fundamental para que se possa encontrar no continente africano as respostas às suas diversas crises regionais, e foi na sequência da Cimeira UE-África de 2007, em Lisboa, que se encontraram os meios e os mecanismos para apoiar a Arquitectura Africana de Paz e Segurança. Por fim, reverte também a nosso favor que tenha sido em Lisboa, em Novembro último, que se realizou a mais importante Cimeira da NATO das últimas décadas, inaugurando um novo conceito estratégico, mais adequado às realidades do mundo em que vivemos. Não foi Portugal que escreveu o guião desse novo conceito, mas contribuimos com particular energia e influência por sermos anfitriões.

Vantagens diferenciadoras

A segunda postura que referi centra-se na capacidade de rentabilizar de forma concertada as características que fazem do nosso país um parceiro singular. A nossa história de relações seculares com o resto do mundo, nomeadamente pelo envolvimento que tivemos na que é frequentemente descrita como a “primeira globalização”, representa

um trunfo único. Não se deve subestimar a utilidade de uma predisposição favorável que existe em relação a Portugal em tantas partes do mundo. A dificuldade que encontramos reside na identificação de instrumentos e vectores nacionais que nos permitam desfrutar deste potencial. Em particular, a insuficiência da nossa classe empresarial é uma limitação, mas mesmo nestas circunstâncias há caminho a fazer no desenho de uma política de promoção de interesses económicos nacionais em partes do mundo menos frequentadas por portugueses. Em África, na Ásia ou nas Américas, encontramos grande receptividade a um maior entrosamento com Portugal, sobretudo por sermos europeus, mas europeus de algum modo diferentes.

O facto de termos muitos séculos de andar pelo mundo ensinou-nos várias coisas, sendo a mais importante delas que é preciso

saber ouvir para compreender alguma coisa sobre a perspectiva dos outros. Quem, como é o nosso caso, não pode impor as suas preferências pela força ou pelo seu peso, tem de saber reconhecer a diversidade com que precisa de conviver neste planeta, o que é naturalmente incompatível com dogmas simplistas. O aumento da intensidade do nosso relacionamento internacional ao longo desta última meia dúzia de anos permitiu divulgar, de forma mais ampla, as potencialidades da nossa vocação para a construção de pontes, encorajando a participação, procurando o diálogo e a promoção de consenso nas questões internacionais. Ora, tudo isto corresponde não apenas a um conceito de boa cidadania internacional, mas antes, e sobretudo, ao nosso próprio interesse nacional. A promoção de soluções para problemas de governação internacional, a promoção de reflexos e prá-

ticas de multilateralismo, e a promoção da nossa própria presença no seio das deliberações internacionais, são aquilo que mais interessa a um país que precisa de regras (em cuja feitura participa) para obter garantias na sua vivência internacional.

Novas linhas de relacionamento

Por fim, abordando agora a terceira postura necessária para enfrentar os desafios contemporâneos da nossa política externa, temos de nos dedicar ao desenvolvimento e à consolidação de novas linhas de relacionamento, nas mais variadas esferas, com os principais novos pólos de poder que hoje se afirmam. Devemos dedicar a maior atenção à consolidação de relações estáveis e estruturadas com os chamados países emergentes, começando pelo Brasil, mas incluindo também a China, a Índia, a África do Sul, a

Turquia e a Indonésia. O esforço que isto envolve para a diplomacia portuguesa é grande, mas ela já demonstrou a sua elevada qualidade e capacidade, nomeadamente com a campanha para o Conselho de Segurança. Em particular a diplomacia económica, sustentada nas principais vantagens comparativas nacionais e numa especialização de conhecimento em áreas fundamentais para a economia internacional como é o caso das energias renováveis, tem de ter um papel de destaque neste processo.

“
A dificuldade que encontramos reside na identificação de instrumentos e vectores nacionais que nos permitam desfrutar deste potencial.
”

PORTUGAL NA CENA DIPLOMÁTICA INTERNACIONAL

A abertura de um conjunto de novas embaixadas em Lisboa, desde 2006, representa um reconhecimento internacional da relevância acrescida de Portugal na cena diplomática internacional.

Desde essa data, período em que não encerrou nenhuma embaixada em Lisboa, foram abertas seis novas missões na nossa capital, dos seguintes países: Albânia, Emirados Árabes Unidos, Filipinas, Malta, Moldávia e Senegal. Mais três países – Koweit, Qatar e Geórgia – estão na fase final das suas diligências para a abertura de embaixadas, e a Guiné Equatorial manifestou a sua vontade de também abrir embaixada em Lisboa. Abriram-se, igualmente, Consulados da República da Guiné (Conacri) e do Equador.

Ou seja, verifica-se uma clara tendência que não é casual, e que pode ser resumida do seguinte modo: primeiro, há um reconhecimento por parte de muitos países de que a conjuntura que se vive requer um aumento da rede diplomática, e isto beneficia o relacionamento internacional de Portugal; e segundo, Lisboa ganha relevância, que é entendida como significativa e não meramente pontual, pois de outro modo não mereceria a abertura de missões diplomáticas.

O que está em causa, quando falamos de novas coordenadas, não é o abandono dos tradicionais pilares da nossa política externa. A integração europeia, a relação transatlântica e o relacionamento com os países lusófonos devem permanecer como bases fundamentais para o nosso relacionamento externo. Estamos, antes, a falar da necessidade de alargar o espectro e aumentar a intensidade do nosso relacionamento internacional, porque as mudanças no mundo assim o impõem. E esses movimentos devem acontecer nos sentidos preconizados: aprofundando a nossa ancoragem nas organizações estáveis e maduras a que pertencemos; rentabilizando para o século XXI o nosso legado histórico; e desenvolvendo e consolidando relações sólidas com os poderes emergentes. ■



O crescimento da rede diplomática em Lisboa. Fonte: OBSERVARE.

Notas

¹ Analisei a nossa campanha para o Conselho de Segurança no mais recente número da revista *Relações Internacionais*: João Gomes Cravinho, “A Campanha Portuguesa para o Conselho de Segurança”, *Relações Internacionais* n.º. 28, Dezembro de 2010, pp. 5-37.

² Por exemplo, Price Waterhouse Cooper, “The World in 2050. The accelerating shift of global economic power: challenges and opportunities”, Janeiro de 2011.