

POLÍTICA
EX
TER
NA

AS RELAÇÕES
INTERNACIONAIS
EM MUDANÇA

2.^a EDIÇÃO

MARIA RAQUEL FREIRE

COORDENAÇÃO

IMPRESA DA UNIVERSIDADE DE COIMBRA
COIMBRA UNIVERSITY PRESS

CAPÍTULO 11

PORTUGAL

Nuno Severiano Teixeira

País europeu, Portugal é também um país atlântico. Potência pequena, semiperiférica e com uma só fronteira terrestre, Portugal viveu, sempre, um equilíbrio instável, entre a pressão continental e a procura de uma alternativa marítima. Dessas condicionantes geopolíticas e desta contínua tentativa de equilíbrio, decorrem movimentos de longa duração que foram definindo permanências nas opções estratégicas e nas características históricas da política externa portuguesa que podemos definir como estruturas ou modelos de inserção internacional.

E, historicamente, Portugal conheceu três modelos de inserção internacional, a que correspondem, também, três momentos históricos diferentes.

O primeiro modelo

O primeiro modelo é o do Portugal medieval. Até ao século XV as relações externas de Portugal fazem-se no quadro da Península Ibérica, entre cinco unidades políticas, todas elas mais ou menos da mesma dimensão e potencial: os reinos peninsulares – Castela, Leão, Navarra, Aragão e Portugal.

A luta contra o Islão no interior da Península e as limitações científico-tecnológicas inviabilizavam, de resto, quaisquer relações sustentadas extrapeninsulares.

Durante a Idade Média as relações externas de Portugal desenvolvem-se, pois, no quadro intrapeninsular e num ambiente internacional de equilíbrio quase natural.

O modelo clássico

O segundo modelo começa a desenhar-se a partir do século XV, estende-se ao longo de cinco longos séculos e só termina entre 1974 e 1986 com o processo de democratização e a integração europeia. É o modelo histórico, ou tradicional de inserção internacional do País.

O que muda, então, relativamente ao modelo medieval? Praticamente, tudo, a começar pela condicionante geopolítica. Primeiro, a vitória sobre o Islão e a unificação de Espanha pelos Reis Católicos convertem a Península Ibérica em duas unidades de desigual dimensão e potencial – Portugal e Espanha. Segundo, a evolução científica e tecnológica vem possibilitar o desenvolvimento sustentado de relações internacionais extrapeninsulares.

O equilíbrio medieval converte-se num desequilíbrio geopolítico, o que obriga Portugal a procurar uma compensação para esse desequilíbrio. A costa atlântica e a capacidade de sustentação de relações extrapeninsulares vão possibilitar a construção de um vetor de compensação: o vetor marítimo. A partir de então, Portugal passa a viver sob a tentativa constante de equilíbrio entre a pressão continental de Espanha e a procura de uma compensação marítima do Atlântico.

Daqui decorrem os invariantes históricos que caracterizam o segundo modelo de inserção internacional. Primeiro, uma perceção contraditória entre o continente e o mar, entre a Europa e o Atlântico.

Segundo, o afastamento estratégico em relação à Europa (percebida como ameaça espanhola) e a afirmação do vetor marítimo e da opção atlântica de Portugal. Terceiro, no quadro da opção atlântica, dois movimentos de longa duração histórica na orientação externa do Estado: em primeiro lugar, a aliança privilegiada com a potência marítima (a Aliança Inglesa, os Estados Unidos da América, a Organização do Tratado do Atlântico Norte – OTAN); em segundo lugar, o projeto imperial (nos seus vários ciclos: a Índia, o Brasil, a África). Quarto, a diversificação das alianças extrapeninsulares relativamente a Espanha e uma diplomacia, fundamentalmente, bilateral, assente no triângulo Lisboa, Madrid e Londres e, depois de 1945, Lisboa, Madrid e Washington.

É este modelo que preside às relações internacionais de Portugal durante cinco séculos e são, ainda, estas linhas de orientação estratégica que dão forma à política externa portuguesa até ao fim do Estado Novo.

São essas opções de afastamento das questões europeias, de afirmação de um Portugal atlântico e colonial e do equilíbrio triangular entre Lisboa, Londres e Madrid que estão presentes na posição portuguesa perante a Guerra Civil de Espanha e na neutralidade durante a Segunda Guerra Mundial. E são essas mesmas opções que continuam a presidir à posição portuguesa na ordem internacional da guerra fria: a integração no sistema de segurança atlântico e a entrada de Portugal na OTAN; a reticência e o pragmatismo face ao processo de construção europeia; e a recusa da descolonização e a defesa intransigente do Império.

Opções estas que correspondem com uma clareza meridiana ao segundo modelo histórico de inserção internacional de Portugal.

Em primeiro lugar, a percepção contraditória, entre a Europa e o Atlântico, que atinge o «paroxismo» no final do Estado Novo, precisamente, no debate político entre as duas opções estratégicas para o País: os africanistas e os europeístas.

Em segundo lugar, o afastamento da Europa e o predomínio da opção atlântica e colonial. Predomínio, no plano político e na esfera económica. No plano político, com um dispositivo diplomático e estratégico totalmente assente no vetor atlântico: integração na NATO e alianças privilegiadas com Washington e Londres. Na esfera económica, com um dispositivo geoeconómico, basicamente, ultramarino e colonial. E que, mesmo, quando o pragmatismo obrigava o País a uma aproximação às instituições económicas europeias, essa aproximação continuava a fazer-se num quadro estratégico atlântico e nunca continental. A entrada de Portugal na EFTA é disso o exemplo mais acabado.

Em terceiro lugar, a diversificação constante das alianças extrapeninsulares. No quadro atlântico, Portugal entra na OTAN, a Espanha não. No quadro europeu, Portugal entra na EFTA, a Espanha não. Dito de outro modo, Portugal estará sempre onde a Espanha não está.

Finalmente, a persistência da diplomacia bilateral, assente no triângulo Lisboa, Madrid e potência marítima.

A democratização em Portugal trouxe consigo a alteração de todo este quadro da política externa. Mas, trouxe mais do que isso. A transição à democracia e a consolidação democrática em Portugal e Espanha e a própria evolução internacional conduziram, em apenas doze anos (1974-1986), ao desaparecimento deste modelo histórico de inserção internacional de Portugal, velho de cinco séculos.

A formação do modelo democrático

O fim do regime autoritário e o processo de transição à democracia que se inicia em 25 de Abril de 1974 vêm determinar uma redefinição da política externa portuguesa de acordo com o espírito do programa do Movimento das Forças Armadas (MFA), que se traduzia, sinteticamente, pela fórmula «democratização; descolonização; desen-

volvimento». Apesar de o programa do MFA assegurar o cumprimento de todos os compromissos internacionais de Portugal, tornava-se claro que esses dois simples princípios – democratizar e descolonizar – implicariam uma reintegração política desses mesmos compromissos e uma alteração de fundo na orientação externa do Estado Português.

A descolonização constitui o primeiro grande desafio da política externa do regime democrático. Mas, ao mesmo tempo que decorre o processo de descolonização, Portugal ultrapassa o isolamento internacional do fim do Estado Novo e estabelece relações diplomáticas com os países do bloco soviético e do terceiro mundo.

Todavia, a descolonização e a abertura ao mundo não bastavam, por si só, para definir as novas orientações externas da democracia portuguesa. Muito pelo contrário. Sob as lutas ruidosas do processo de democratização interna, trava-se uma outra luta, esta silenciosa, sobre os objetivos e as opções estratégicas da política externa portuguesa. Entre abril de 1974 e janeiro de 1986, a política externa portuguesa oscilou entre duas orientações de fundo, que marcaram, igualmente, duas fases distintas: a da transição à democracia, correspondente ao período pré-constitucional, dominado pelo processo revolucionário; e a da consolidação democrática, correspondente ao período constitucional, marcado pela institucionalização e pela estabilização do regime democrático.

O período pré-constitucional (1974-1976) caracterizou-se pela luta em torno das opções externas do País, pelo exercício de diplomacias paralelas e, conseqüentemente, pela indefinição da política externa. Apesar das lutas, das hesitações e da indefinição, durante os governos provisórios e em particular aqueles de maior preponderância militar, a orientação global da política externa portuguesa tende para uma opção terceiro-mundista e para o desenvolvimento de relações privilegiadas com os novos países saídos da descolonização portuguesa. Era o último avatar, agora socializante, da tese da «vocaçãõ africana» de Portugal.

O período constitucional (a partir de 1976), que se inicia, precisamente, com o primeiro governo constitucional, liderado por Mário Soares e tendo Medeiros Ferreira como ministro dos negócios estrangeiros, caracterizou-se pela clarificação da política externa portuguesa e pela definição unívoca e rigorosa do posicionamento externo do Estado. Portugal que assume, inteiramente, a sua condição de país ocidental, simultaneamente, europeu e atlântico. Serão estes, pois, os dois vetores fundamentais e as verdadeiras opções estratégicas do Portugal democrático.

O vetor atlântico significou para Portugal a permanência das características históricas da sua política externa e jogou um papel importante não só ao nível da orientação externa como também da estabilização interna do País. O reforço das relações bilaterais com os Estados Unidos e o reempenhamento nos compromissos militares com a OTAN constituíram a sua tradução mais visível.

A «opção europeia», porém, é a grande novidade da política externa do regime democrático. Ultrapassadas as resistências anti-europeias, primeiro da opção africana do regime autoritário, depois da tentação terceiro-mundista do período revolucionário, Portugal assume claramente, a partir de 1976, a «opção europeia». Agora, não mais com uma perspetiva estritamente económica e pragmática, como o Estado Novo, mas enquanto opção estratégica e projeto político. Em 1976, Portugal entra no Conselho da Europa. Em 1977 pede, formalmente, a adesão à Comunidade Europeia. E em 1985 assina o Tratado de Adesão. A partir de 1 de janeiro de 1986, Portugal torna-se membro de pleno direito da Comunidade Europeia.

Se à opção europeia e ao vetor atlântico acrescentarmos o estabelecimento de relações de amizade e cooperação com os novos países africanos de língua oficial portuguesa (PALOP) e com o Brasil, encontraremos aquelas que são as linhas de orientação estratégica da política externa da democracia.

A partir da década de noventa, a estes três eixos vem juntar-se um quarto: a participação portuguesa na produção de segurança internacional, com a presença dos militares portugueses nas operações de paz da Aliança Atlântica, da União Europeia e das Nações Unidas. As Forças Armadas tornam-se instrumento da política externa.

O novo modelo democrático

As mudanças introduzidas pelo regime democrático não são, porém, de curto prazo, nem se limitam às prioridades da política externa. Parecem de longa duração e tudo indica que estão a conduzir Portugal a um novo modelo de inserção internacional.

Mas o que caracteriza, então, este novo modelo? Quais as permanências e quais as mudanças?

Primeiro, as permanências. Decorrem dos fatores estruturais e geopolíticos que não se alteram e respeitam, fundamentalmente, às áreas de interesse estratégico de Portugal que se mantêm: a Europa, o Atlântico e as relações pós-coloniais.

Segundo, as mudanças. Decorrem dos fatores históricos e alteram as quatro características do modelo anterior, a que deve juntar-se uma quinta, inteiramente, nova.

Em primeiro lugar, muda a perceção e a lógica contraditória entre o continente e o mar. Hoje, a Europa e o Atlântico não só não são termos contraditórios como são complementares. Para a política externa portuguesa ser atlântica pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico e em particular o Atlântico Sul, onde se desenvolvem as relações pós-coloniais.

Em segundo lugar, no binómio Europa-Atlântico mantém-se a equação geopolítica mas invertem-se as prioridades estratégicas: tradicionalmente Portugal pensava-se como um país atlântico e co-

lonial e, quando o peso do vetor marítimo era excessivo, procurava compensações continentais. Hoje, pelo contrário, pensa-se como país europeu e é como membro da União Europeia que procura valorizar e potenciar a posição atlântica e as relações pós-coloniais.

Em terceiro lugar e como resultado da democratização em Portugal e Espanha, os dois estados peninsulares aproximaram as suas posições internacionais. Significa isto que não só o dispositivo geoeconómico português se continentalizou com a entrada na Comunidade Europeia mas também que os dispositivos diplomáticos e estratégicos de Portugal e Espanha se aproximam, progressivamente, até coincidir. Pela primeira vez na sua história, Portugal e Espanha partilham, hoje, as mesmas alianças extrapeninsulares: a UE e a OTAN.

Em quarto lugar, como resultado da globalização, da interdependência das relações internacionais e da valorização dos quadros diplomáticos multilaterais, ao velho triângulo bilateral Lisboa, Madrid e potência marítima junta-se, hoje, um novo triângulo multilateral, correspondente à presença de Portugal nas organizações internacionais das suas áreas de interesse estratégico: a UE na Europa, a OTAN no Atlântico e a CPLP para as relações pós-coloniais.

Finalmente, um elemento novo, quinta característica do modelo democrático de inserção internacional: uma política externa de valores. Teve a sua origem, ainda no Estado Novo, no debate entre africanistas e europeístas. Para os primeiros, a manutenção do Império implicava a continuação da guerra e a guerra implicava a continuação do regime autoritário. Para os segundos, a integração europeia implicava a descolonização e a descolonização implicava a democratização. Os valores da democracia e do estado de direito estão, pois na matriz genética da política externa do regime democrático. E nas suas opções estratégicas, a Democracia acabará por concretizá-los. Na União Europeia como na Aliança Atlântica, todos os parceiros e aliados de Portugal são democracias. E a presença

das forças armadas portuguesas nas missões de paz, sob a égide das Nações Unidas, confirma essa diplomacia de valores que teve na independência de Timor um dos seus maiores sucessos. A política externa parte da formulação dos interesses. Mas no modelo democrático não só não ignora como assume o seu quadro de valores. Que são os da democracia e do estado de direito.

Será, pois, no quadro deste modelo de inserção internacional que Portugal terá que pensar os seus desafios de futuro.

Quadro 1.
Questões para análise
Em que consiste um modelo de inserção internacional.
Quais os modelos históricos de inserção internacional de Portugal.
O que diferencia o modelo clássico, do modelo democrático de inserção internacional de Portugal?

Quadro 2.
Fontes na internet
Instituto de Defesa Nacional, http://www.idn.gov.pt/index.php
Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, http://www.ieei.pt/
Instituto Português de Relações Internacionais, http://www.ipri.pt/home/home.php
Ministério da Defesa, http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/
Ministério dos Negócios Estrangeiros, http://www.mne.gov.pt/mne/pt/

Quadro 3.
Leituras recomendadas
AAVV (2005) <i>Visões da Política Externa Portuguesa</i> . Lisboa: Instituto Diplomático.
Brito, Nuno Filipe (2005) «Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado», <i>Relações Internacionais</i> , 5, 147-161.
Ferreira, José Medeiros (2006) <i>Cinco Regimes na Política Externa</i> . Lisboa: Editorial Presença.
Macedo Jorge Borges de (2008) <i>História Diplomática de Portugal. Constantes e Linhas de Força. Estudo de Geopolítica</i> . Lisboa: Tribuna da História, edição/reimpressão.
Teixeira, Nuno Severiano (2004) «Entre África e a Europa. A política Externa Portuguesa 1890-2000», in Costa Pinto, António (org), <i>Portugal Contemporâneo</i> . Lisboa: Dom Quixote, 87-116.