

Há alternativas para a política externa?

EM PORTUGAL como na generalidade dos países da União Europeia, a política externa é tida normalmente como um campo de grandes consensos, onde não têm lugar os debates ideológicos que marcam contrastes noutras áreas das políticas públicas. Esta ausência de disputa é invariavelmente fundamentada na “diferente natureza” da política externa, assumida como “política de Estado”, como tal subtraída à luta partidária e até à disputa ideológica. Esta visão das coisas exprime, na linguagem política do dia-a-dia, a noção de que a política externa não pode ser outra coisa senão a estratégia de maximização do interesse nacional no relacionamento internacional do Estado. E que, se os contornos desse interesse podem eventualmente ser questionados e mudar em função de alterações políticas internas, já a estratégia da sua afirmação externa será invariável e traduzir-se-á na utilização racional de todos os instrumentos que a permitam reforçar na arena internacional. Por outras palavras, os cânones do pensamento realista em relações internacionais são assumidos como pressupostos constitutivos indisputáveis da lógica comum a todas as políticas externas. Ora, esta suposta natureza inquestionável da política externa não é senão uma escolha, entre outras possíveis. Sob a pretensão de exprimir a unicidade e invariabilidade da

racionalidade de comportamento externo de um Estado escondem-se opções quer metodológicas, quer políticas. Assim, o debate sobre a política externa tem que responder a três questões essenciais:

Uma reflexão sobre fundamentos

Quais são os referentes de uma determinada política externa? Está qualquer política externa condenada a assumir o interesse nacional como seu fundamento, seguindo assim os cânones tradicionais? Ou tem espaço para adicionar ao interesse nacional – essa abstracção que só alegadamente anula as diferentes percepções do mundo determinadas pela classe social, pelo género ou pelo credo ideológico – outros referentes como a defesa de interesses de escala transnacional (ex: justiça ambiental; justiça e igualdade económica internacionais; institucionalização da justiça penal transnacional)? E é isso factível no mundo do relacionamento interestatal?

Uma reflexão sobre metodologia

Numa óptica conservadora, a defesa externa de um interesse nacional supostamente predefinido faz-se através da acumulação de poder (político, militar ou económico) segundo

uma lógica competitiva; já numa óptica de reformismo possibilista, o interesse nacional defende-se prioritariamente pela inserção em plataformas multilaterais de governação internacional que potenciem os ganhos de cooperação em detrimento dos custos de competição. E não podem ignorar-se as agendas de internacionalismo emancipatório que norteiam os posicionamentos críticos para os quais a política-manifesto, simultaneamente supra e infraestatal, é mais fiel aos propósitos de transformação do que uma política pública de perfil tradicional, ou seja, referenciada exclusivamente ao Estado.

Uma reflexão sobre orientação

Enquanto política do Estado e para o Estado, a política externa move-se no terreno da *realpolitik*, aceitando como limites os dados fixos da relação de poder entre os diferentes Estados. Ora, este não é claramente o único quadro de referência possível para uma política externa. As identidades e agendas dos Estados não são um dado fixo e imutável, mas sim uma realidade em permanente transformação e ajustamento, processo no qual as normas e as instituições, mas também as pré-compreensões ideológicas, desempenham um papel de primeira grandeza. Neste contexto, a defesa dos direitos humanos, da paz ou da segurança humana, por exemplo, podem ser assumidas como primados – primados, sublinho, e não apenas tópicos – de políticas externas, no mínimo relativizando o axioma da *realpolitik*.

Deste modo, se é certo que o rumo assumido pela política externa portuguesa, uma vez estabilizada a democracia parlamentar interna, se transformou num cânone de alargado apoio no arco da representação política nacional, não é menos verdade que europeísmo e atlantismo estão longe de ser projectos unívocos. Por isso, o referido cânone – assumido como expressão de um intocável consenso nacional – não é, em bom rigor, um projecto político sem alternativas ou só com alternativas de ruptura, como costuma ser apresentado. A essa síntese dominante que junta uma visão do “eixo transatlântico” alicerçada sobre a centralidade continuada da OTAN com uma perspectiva da inserção de Portugal no processo de construção europeia que só muito limitadamente vai mais além de uma abordagem liberalizadora da economia, é lícito contrapor outro *mix* entre europeísmo e atlantismo, que articule outras versões de cada um daqueles dois projectos. Essa outra visão obedece a um duplo corte cultural. Por um lado, ao corte com a cultura da guerra fria do pensamento (“*cold war of the mind*”, nas palavras de Ken Booth), feita de etnocentrismo, adversarialismo e realismo conservador. Por outro lado, ao corte com o prolongamento, no cenário europeu, do desígnio de sempre que a burguesia nacional ancorou anteriormente no quadro atlântico: viver e acumular riqueza com base no rentismo garantido (antes o ouro do Brasil, depois os mercados coloniais, agora os fundos comunitários).

O caso concreto de Portugal

Há uma história que não pode ser ignorada. E essa é a que colocou no centro da renegociação pós-imperial do estatuto semiperiférico de Portugal uma tensão entre atlantismo e europeísmo. Após a descolonização, o apelo do Atlântico – quer em versão nostálgica, quer em versão internacionalista (e muitas vezes numa simbiose heteróclita entre as duas) – ganhou lastro, na imagem que Portugal refez de si próprio no mundo. A essa “ideologia do destino” a elite nacional das décadas de setenta e oitenta contrapôs a “ideologia da modernização”; e nessa batalha foi preponderante a retoma da miragem de europeização do país que alguma elite cultivara no auge da crise da viragem do século.

Repensar o conceito estratégico nacional

Qualquer alternativa consistente em política externa tem que dar uma resposta clara à exigência de repensar criticamente o conceito estratégico nacional enquanto projecção externa de um projecto de sociedade. Isso significa reidentificar o papel que as diferentes agendas pretendem para cada país no mundo e o elenco de ameaças que obstam ao seu cumprimento, bem como os suportes para a sua concretização. O que supõe, obviamente, a explicitação da leitura de enquadramento do sistema internacional em que esse papel ganha um sentido específico. A chamada “diplomacia económica” é uma expressão paradigmática desta construção

Organizações	Representantes
Comunidades Europeias	
Parlamento Europeu - Gabinete em Portugal	Director: Paulo de Almeida Sande Director Adjunto: António de Souza Sobrinho Conselheira de Imprensa: Teresa Maria Coutinho
Banco Europeu de Investimento (BEI)	Chefe do Gabinete: Alexandra Almeida
Conselho da Europa Centro Norte-Sul - Centro Europeu para a Interdependência - Organização e Solidariedade Mundiais	Director Executivo: Denis Huber Conselheira para o Diálogo Intercultural: Fifi Benaboud Conselheira para a Educação Global e Juventude: Gordana Berjan
Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN)	Commander, Joint Command Lisbon: Vice-Almirante Bruce W. Clingan Deputy Commander, Joint Command Lisbon: Tenente-General José António Araújo Magalhães
Organização Internacional para as Migrações (OIM) Missão em Portugal	Chefe de Missão: Marta Bronzin
Organização Internacional do Trabalho	Directora: Mafalda de Oliveira Troncho
Rede Aga Khan para o Desenvolvimento	Presidente do Conselho Nacional e Representante da Rede Aga Khan para o Desenvolvimento: Sr. Comendador Nazim Ahmad

de alternativas. O banal é a centralidade a atribuir à diplomacia económica na política externa de um pequeno Estado. Depois disso, vem o campo das diferenças. Ou isto serve de suporte a estratégias de inserção subalterna no mercado global ou de ponto de partida para complementar externamente a já referida reequação do conceito estratégico nacional.

“**Está (...) em causa a assunção de um posicionamento que potencie as vantagens do estatuto semiperiférico de Portugal no sistema-mundo, combinando a satisfação de interesses económicos e geopolíticos próprios com os ganhos que resultam de protagonizar políticas normativas em escala regional ou mundial.**”

Voltemos ao caso português. A diplomacia económica vem sendo referenciada como a grande aposta estratégica da nossa política externa, associando a essa centralidade a função de apoio decisivo às políticas nacionais anticrise. Isto tende a significar um activismo diplomático para “conquistar novos mercados”. Ora, a vaguidéz dessa perspectiva abre campo para diferentes perspectivas políticas. Ou se trata de diversificação de eixos para suporte de uma economia nacional que manterá o mesmo perfil de especialização ou, ao invés, se trata de investir numa alteração estrutural do perfil de inserção portuguesa nos mercados internacionais. Neste último sentido, à diplomacia portuguesa será apontada a função de ser uma ferramenta essencial para voltar a ganhar o que se perdeu, reduzindo, ano a ano, o défice comercial de bens não energéticos, expandindo mais fortemente as exportações de bens para novos mercados fora da União Europeia e reforçando a oferta externa de serviços de alto valor acrescentado para reforçar o excedente na balança dos serviços. E a este vector tenderá a somar-se uma outra centralidade da política de co- operação para o desenvolvimento, não só

através da dotação de meios e de coordenação institucional, mas sobretudo através da importância dada, a montante, a uma política de desenvolvimento com alcance internacional de que Portugal seja fautor e intérprete. Política de desenvolvimento sempre articulada com primado da autode- terminação e não com a padronização com ecos neocoloniais que hoje se materializa em processos como os de *peacebuilding*, *nation building*, etc.

Novo posicionamento precisa-se

Está assim em causa a assunção de um posicionamento que potencie as vantagens do estatuto semiperiférico de Portugal no sistema-mundo, combinando a satisfação de interesses económicos e geopolíticos próprios com os ganhos que resultam de protagonizar políticas normativas em escala regional ou mundial. Esse posicionamento integra, em minha opinião, três dimensões fundamentais:

- Assumir como interesse estratégico próprio a introdução de factores de correcção nos actuais desequilíbrios e assimetrias da economia mundial (a “justiça social” não mais pode ser vista no quadro limitado do Estado nacional e o keynesianismo tem que ser equacionado cada vez mais em escala global) e assumir-se como porta-voz do imperativo de justiça nas regras do jogo do comércio internacional e de decência no sistema financeiro internacional, pugnando pela introdução de medidas como a taxaço da circulação de capitais – sobretudo a de natureza e alcance especulativo – e a disciplina global das zonas francas;
- Praticar uma diplomacia de paz (de que um dos ingredientes fundamentais – que parecia utópico e que na actualidade surgiu como possível – seria o desarmamento nuclear total, pela “opção zero”) e cultivar e disseminar uma cultura contrária à diabolização de certos países e quadrantes geopolíticos, dando antes prioridade a intervenções de intermediação em zonas de crise. Se essa função de intermediação e de diplomacia da paz for assumida como trave-mestra do posicionamento internacional do país, então as políticas externas e de defesa não podem mais pautar-se por um alinhamento subalterno com as políticas do bloco militar triunfante da Guerra Fria.

Organizações	Representantes
CPLP	Secretário Executivo: Eng. Domingos Simões Pereira Director-geral: Dr. Hélder Vaz Lopes
Missão de Angola junto da CPLP	Chefe de Missão: Embaixador Júlio Moura Lucas Conselheira: Maria de Vitória Pereira
Missão do Brasil junto da CPLP	Representante de missão: Embaixador Pedro Pinto Coelho Ministro-conselheiro: Leonardo Lott Rodrigues
Missão da Guiné-Bissau junto da CPLP	Representante de Missão: Embaixador Fali Embalo Secretário da Embaixada: Dr. Quintino Bedane
Missão de Timor-Leste junto da CPLP	Chefe de Missão: Embaixador José Barreto Martins
Missão de Portugal junto da CPLP	Chefe de Missão: Embaixador António Russo Dias
Grupo Internacional de Estudos do Cobre	Secretário-geral: Donald Charles Smale Chefe de Estatística: Ana Maria Fragoso Rebelo Chefe dos Assuntos Ambientais e Económicos: Carlos Risopatrón Carmos Economista: Joseph Conlin Pickard
Grupo Internacional de Estudos do Chumbo e do Zinco	Secretário-geral: Donald Charles Smale Chefe de Estatística: Paul Clive White Chefe dos Assuntos Ambientais e Económicos: Curtis Mark Stewart
Grupo Internacional de Estudos do Níquel	Secretário-geral: Donald Charles Smale Chefe de Estatística: Sven Folke Tollin Chefe dos Assuntos Ambientais e Económicos: Curtis Mark Stewart
Comunidades Europeias (representação em Portugal)	Directora: Maria Ferreira Marques Conselheiros: Rui Cavaleiro Azevedo; Artur Furtado; Luis Sá Pessoa; Luis Moreira Adidos: Gemma Sanches Gracia; Luís Manaia; Volker Fritsch
Comunidades Europeias - Observatório Europeu da Droga e da Toxicodependência	Chefe de Missão: Wolfgang Goetz Chefes de Unidade: Paul Griffiths (Epidemiologia, Criminalidade e Mercados); Roland Simon (Intervenções, Legislação e Políticas); Alexis Goosdeel (Reitox e Cooperação Internacional); Margareta Nilson (Parceiros Científicos e Documentação); Rosemary de Sousa (Comunicação); Dante Storti (Administração); Pedro Duarte Ribeiro (ICT) Chefe do Gabinete do Director: Gonçalo Felgueiras e Sousa Coordenador da Cooperação Internacional: Ignacio Vázquez Molini
Agência Europeia de Segurança Marítima	Chefe de missão: Willem de Ruiter Chefe de Gabinete e Conselheira Política do Director Executivo: Manuela Tomassini Chefes de Departamento: Antoine Cuviller (Serviços Corporativos); Theresa Crossley (Implementação); Leendert Bal (Operações) Chefes de Unidade: Cristina Romay Lopez (Recursos Humanos e Comunicação); Joachim Menze (Aplicação de Legislação Marítima Comunitária); Steve Deighton (Suporte de Operações); Michael Hunter (Avaliações de Segurança e Inspeções, a.i.); Mario Mifsud (Segurança dos Navios); Henrik Ringbom (Ambiente Marinho, Formação e Estatística); Bernd Bluhm (Actuação e Resposta à Poluição); Lazaros Aichmalotidis (Serviço de Tráfico e Monitorização de Navios); Marin Chintean-Uta (Serviços de Monitorização por Satélite) Oficial de Ligação e Protocolo: Rui Fernandes

Organizações Internacionais com Sede em Lisboa.

Fonte: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Março de 2011.

Na verdade, o novo conceito estratégico da aliança euro-atlântica, adoptado na Cimeira de Lisboa, traça um quadro de referência para o intervencionismo internacional que se afigura contraditório com um perfil de actuação intermediadora, como o acima referido. É, uma vez mais, uma escolha definidora, assente em contrastes políticos, para a acção externa do Estado;

- Dar visibilidade política a um cosmopolitismo progressista. Algo que se materializa quer na adopção de políticas nacionais,

quer na dinamização de políticas internacionais pautadas por uma lógica supraestatal e por conteúdos opostos ao fechamento das soberanias. Dois exemplos entre outros possíveis são as políticas migratórias reguladas por critérios de justiça intercultural e de respeito pelos direitos humanos de todos e o compromisso como Estado militante do reforço das jurisdições internacionais, designadamente o Tribunal Penal Internacional, como condição para uma efectiva transnacionalização da justiça. ■