



Os desafios das relações internacionais da Ibero-América no novo contexto global



Nancy Elena Ferreira Gomes*
Universidade Autónoma de Lisboa

Actualmente as relações internacionais dos Estados Ibero-americanos caracterizam-se pela “dispersão”. A região tem desenvolvido de forma paralela e muitas vezes contraditória, mecanismos que promovem mais cooperação intra-regional e outros que viabilizam claramente o exercício das hegemonias externas, tradicionais e não tradicionais. Urge a definição de estratégias nacionais, regionais e globais que contemplem para além dos interesses e das “circunstâncias”, os mecanismos necessários para a salvaguarda dos valores e princípios como a Democracia, a Defesa dos Direitos Humanos e o Multilateralismo, parte do acervo ibero-americano.

No contexto global actual, os desafios das relações internacionais da Ibero-América são na sua grande maioria, naturalmente, os mesmos que enfrentam os outros espaços, incluindo as partes, porque os factores que lhes dão origem afectam a todos de maneira directa ou indirecta. Verifica-se na Ibero-América, contudo, a ocorrência de fenómenos de natureza singular que se manifestam e incidem de forma variável, com maior ou menor intensidade, determinando muitas vezes aspectos de uma realidade cambiante, heterogénea e diversa, características próprias da região. Junto às circunstâncias, os interesses de determinados sectores e o modelo ideológico adoptado sobre o processo de decisão têm condicionado as opções estratégicas dos governos, e como consequência, as condições de vida das respectivas populações.

* Professora Auxiliar no Departamento de Relações Internacionais da Universidade Autónoma de Lisboa / Investigadora integrada no OBSERVARE.

Algumas notas sobre os conceitos e a história das relações internacionais da Ibero-América

O conceito operacional de relações internacionais que utilizamos aqui compreende essencialmente os factores e actividades que afectam a política exterior e o poder dos Estados e grandes espaços, de Stanley Hoffmann (*Contemporary theory in international relations*, Prentice-Hall, 1960). Compreende também a acção de agentes que, não sendo governamentais, participam no processo de tomada de decisões, nas ordens política, económica e social, coincidindo muitas vezes na arena internacional com alguns sectores das respectivas sociedades na realização de interesses específicos.

Desde uma perspectiva histórica, observamos que desde as suas independências os diferentes Estados ibero-americanos criaram vínculos essencialmente económicos e políticos de dependência externa —primeiro com os ingleses. Mais tarde, a partir de finais do século XIX, estabelecem-se relações de todo tipo com o vizinho do Norte, inclusive no âmbito cultural. No século XX, o final da II Grande Guerra facilitará a institucionalização de um sistema interamericano, claramente hierárquico, que multilateraliza pela primeira vez a doutrina de Monroe (do presidente norte-americano James

Monroe), vigente desde o século anterior. Ao mesmo tempo, a meta do desenvolvimento na região anima todas as partes.

Na década de 1980, o Consenso de Cartagena é a expressão de um interesse comum ibero-americano: ter uma só voz no palco internacional. O final da Guerra Fria e a perda de relevância estratégica para os Estados Unidos facilitaram mais tarde uma maior autonomização da região e a diversificação das suas relações internacionais, para países como a China. Ao mesmo tempo, há um reforço do diálogo euro-latino-americano, e o projecto ibero-americano (incluindo Portugal e o Brasil) ganha a adesão de 21 Estados e institucionaliza-se.

Na década de 1990, deu-se um novo impulso à integração para dentro, regional e sub-regional, sob o signo da liberalização comercial e abertura aos investimentos estrangeiros. O ressurgimento dos agrupamentos de integração criados nas décadas anteriores dá-se em condições internacionais caracterizadas pelas transições negociadas dos conflitos político-militares e pela restauração da democracia nos países ibero-americanos.

A transformação das relações entre o poder político e as Forças Armadas limitou os riscos de conflito armado na região. A guerra entre o Equador e o Peru relativa à delimitação da fronteira

comum (Janeiro-Fevereiro 1995) é, até hoje, o último dos confrontos armados de natureza territorial que marcaram a história das relações internacionais da Ibero-América.

Na viragem do século, iniciativas —sobretudo vindas do Brasil— visando a criação de infra-estruturas físicas, para além dos compromissos políticos, revigorizam alguns dos projectos de cooperação/integração que existem na região.

A sociedade internacional de hoje, desde uma perspectiva sociológica, apresenta-se como uma sociedade mais ou menos ordenada.

Mais recentemente começamos a assistir à “dispersão” das relações internacionais da Ibero-América (A. L. Cervo, *Relações Internacionais da América Latina. Velhos e Novos Paradigmas*, IBRI, 2001): por um lado, encontramos mecanismos de concertação política como a Aliança Bolivariana para os Povos da Nossa América-Tratado de Comércio dos Povos ou ALBA e a União das Nações Sul Americanas ou UNASUL, com uma componente político-ideológica muito forte, e pelo outro, a Aliança para o Pacífico, com um pragmatismo orientado mais pelos interesses

económicos e comerciais das partes, incluindo outros agentes não governamentais.

Em 2010, é criada a Comunidade de Estados Latino-Americanos e do Caribe ou CELAC, expressão da aspiração histórica de uma região de ser mais autónoma dos centros de decisão mundiais. Ao mesmo tempo, certos decisores políticos facilitam a presença *in crescendo* de potências externas, como a Rússia e o Irão, favorecendo a alteração dos equilíbrios geopolíticos mundiais.

A Ibero-América como actor na Sociedade Internacional de hoje

A sociedade internacional de hoje —desde uma perspectiva sociológica— apresenta-se como uma sociedade mais ou menos ordenada; claramente insuficiente do ponto de vista normativo e institucional; sujeita à incerteza de relações de poder em construção (particularmente no domínio económico) e à conflitualidade que resulta da entrada em cena de novos actores, legítimos e não; com um alto grau de interdependência em sectores chaves para o desenvolvimento dos Estados; e elevado grau de competição em domínios como o das novas tecnologias (aplicadas, por exemplo, à gestão do conhecimento), do militar, ou de acesso aos recursos

energéticos, etc. Trata-se de uma sociedade visivelmente em transição.

Nas distintas sociedades é notável a emergência de uma classe média que demanda dos respectivos governos mais, melhores e imediatas soluções para os seus problemas.

A Ibero-América como actor na sociedade internacional de hoje apresenta-se, por sua vez, com sinais próprios de identidade (histórica) cultural, uma entre outras características que a definem como uma marcada heterogeneidade no campo macroeconómico, menos fracturada no campo político-ideológico, profunda desigualdade social, um clima de relativa paz interestadual ao que se opõe um alto grau de violência dentro dos Estados, e elevada complementaridade das economias nacionais que potencia quaisquer iniciativas de cooperação/integração regional e com outros espaços.

A região passou de um ciclo de relativa bonança estimulado pelos altos preços das *commodities* durante os últimos anos para um novo ciclo económico menos promissório

favorecendo claramente o início de um novo ciclo político que tende a aumentar a polarização interna. Nas distintas sociedades é notável a emergência de uma classe média que demanda dos respectivos governos mais, melhores e imediatas soluções para os seus problemas. Trata-se ainda de Estados situados na periferia dos circuitos económicos e comerciais mundiais nos quais participam.

As relações internacionais da Ibero-América hoje: entre factores causais e desafios

Uma diversidade de factores (externos e internos), muitos deles transversais às várias áreas, estão na origem dos desafios que enfrentam hoje as relações internacionais da Ibero-América. A começar pela chamada “quarta revolução industrial” com a robotização e os seus efeitos sobre o mercado de trabalho assalariado mais tradicional. Surge aqui o desafio para a região de reduzir as assimetrias em comparação com as regiões mais industrializadas: alcançando mais inovação, diversificação produtiva, competitividade e emprego, e integrando os diversos sectores (públicos e privados) nas redes internacionais que se criam.

No âmbito comercial, ao mesmo tempo que novos projectos de parcerias se processam a nível

internacional, como o TPP (Trans Pacific Partnership) e o TAFTA (Trans Atlantic Free Trade Agreement), os programas políticos de alguns governos, como o “*America First*”, incentivam a adopção de medidas proteccionistas, levantando muitas dúvidas sobre o futuro de umas relações comerciais mundiais que tendem a favorecer as negociações e acordos bilaterais em detrimento dos multilaterais. Para a Ibero-América neste âmbito, os desafios passam pela necessidade de apostarem mais na diversificação e o equilíbrio das relações comerciais, para fora, com os EUA, Europa, Ásia e África, e para dentro, aumentando e fortalecendo o comércio intra-regional.

No âmbito das respectivas políticas externas, o desafio passa necessariamente pelo fortalecimento institucional e profissionalização da carreira diplomática.

No político, a configuração de novos polos de poder e com eles de novas visões do mundo alheias aos princípios e valores que primaram num mundo largamente dominado pelo “Ocidente” (com a ascensão da China, Índia, ...) colocam à Ibero-América o desafio de alcançar os consensos necessários dentro da região: fortalecendo os vários mecanismos de concertação

que existem para, com uma só voz, passar da afirmação de uma identidade e articulação política para uma institucionalidade operacional que lhe permita participar na definição das regras de jogo internacionais.

Nesse sentido, no âmbito das respectivas políticas externas, o desafio passa necessariamente pelo fortalecimento institucional e profissionalização da carreira diplomática, garantindo uma maior autonomia decisória para a defesa dos interesses nacionais e regionais, e dos valores e princípios que constituem parte do acervo jurídico-institucional ibero-americano —como a democracia—, o Estado de direito, os direitos humanos, e o multilateralismo. Quanto ao último princípio, nos últimos anos tornou-se consensual que temas como o ambiente, narcotráfico, migrações e energia, podem e devem ser tratados no âmbito multilateral. Nesse sentido surge o desafio de potenciar os espaços de intervenção associados a estes temas, em que os Estados da região possuam maior poder de negociação.

Em relação ao tema do ambiente, é um desafio para todos os países do mundo alcançar as metas estabelecidas rumo ao desenvolvimento sustentável. Nesse sentido, a Agenda 2030 e os seus 17 Objectivos (ODS) constituem um quadro de referência para que os Estados ibero-americanos definam as suas próprias estratégias nos âmbitos

económico, social e ambiental evitando que sejam só as “circunstâncias” os factores que determinem os processos de decisão política.

O tema das migrações, num contexto internacional em que o dinamismo dos fluxos (incluindo os refugiados) tem deixado rastros de desespero, ódio, e em muitos casos, situações de abuso, exploração e violência, a América Latina enfrenta desafios próprios que resultam das graves crises humanitárias pelas que actualmente atravessam populações inteiras como as do Haiti e da Venezuela. Aparece aqui o desafio urgente para a região de enfrentar, com total respeito pelos Direitos Humanos, as consequências da saída massiva destas pessoas rumo aos países da vizinhança.

No campo energético, apesar de contar com as maiores reservas de petróleo do mundo e uma das maiores reservas de gás, a oferta de energia continua a ser insuficiente para satisfazer a crescente demanda associada ao crescimento económico da região. O mercado energético regional continua fragmentado, e a queda dos preços do petróleo, a partir de 2014, comprometeu a execução de inúmeros projectos de exploração e produção de petróleo e gás existentes como o Pré-sal brasileiro. No sector eléctrico, particularmente, a utilização de fontes renováveis para a produção deste tipo de energia constitui um desafio regional e global da maior importância.

No âmbito da Segurança, apesar da inexistência de conflitos interestaduais que possam evoluir para conflitos armados ou guerras, outras ameaças não tradicionais como a violência urbana tornam hoje a América Latina e Caraíbas um dos espaços menos seguros do mundo. Neste contexto, a segurança na sub-região amazónica, na América Central e no Atlântico Sul ganham particular relevância perante a criminalidade associada ao transporte de drogas e à pirataria.

O impacto das ameaças como o narcotráfico, as migrações ilegais, os desastres naturais, os grupos armados e as estratégias de prevenção e combate que se seguem, variam de Estado para Estado.

Na região, o impacto das ameaças como o narcotráfico, as migrações ilegais, os desastres naturais, os grupos armados e as estratégias de prevenção e combate que se seguem, variam de Estado para Estado. Perante a natureza complexa e interdependente destas ameaças, surge o desafio para as várias instituições vinculadas aos sectores da segurança e defesa (polícia, de inteligência, militares, ...) de colaborar mais entre si (por exemplo, no que

diz respeito à troca de informações) e de coordenar esforços procurando responder aos problemas de forma mais rápida, adequada, articulada e eficaz.

Com o mesmo propósito de manter a paz e a segurança na região, e do bem-estar das populações, o combate à corrupção e a impunidade —incluídas na lista das ameaças— apresenta-se como um importante desafio.

Numa escala mais ampla justifica-se o fortalecimento das relações entre os países da América Latina e Caraíbas, Estados Unidos, Europa e África. Com efeito, a solução de problemas com alcance global desde uma perspectiva transatlântica concertada poderia servir para o reequilíbrio dos interesses entre o mundo desenvolvido e os “emergentes”. O desafio passará pela capacidade dos espaços de concertação política que existem de congregar uma heterogeneidade de Estados à volta de um núcleo de princípios e valores e descobrir os interesses estratégicos comuns. Assim, para além dos temas associados à Segurança, outros temas como o Comércio, o Tráfego Aéreo, a Energia, a Cooperação Naval, a Cooperação com África, as Missões de Paz, os Direitos Humanos, e a Educação poderão vir a ser incluídos nas respectivas agendas internacionais.

Na sociedade internacional de hoje, várias organizações da sociedade civil

têm vindo a ganhar protagonismo. Surge o desafio para os diferentes governos de facilitar a participação destes novos actores no processo de tomada de decisões, principalmente nas áreas social, cultural, e educativa.

Em relação a última destas áreas, um dos enormes activos com que conta a Ibero-América é a grande proporção de população jovem. A participação na revolução tecnológica e no digital, e na economia do conhecimento, coloca o desafio aos governos de melhorar qualitativamente os sistemas educativos —facilitando o acesso dos mais jovens a uma formação técnica e científica mais adaptada às novas necessidades de uma sociedade emergente. Nesse sentido, há um amplo consenso sobre a necessidade de que os governos estabeleçam parcerias inovadoras com a sociedade civil, as universidades e o sector privado.

Conclusões

A história das relações internacionais da Ibero-América é também a história das políticas externas dos Estados, adoptadas individualmente ou em grupo perante os desafios que lhe colocaram as diferentes realidades e os factores causais associados a estas, ao longo dos tempos.

Actualmente as relações internacionais dos Estados Ibero-americanos caracterizam-se pela “dispersão”. A

região tem desenvolvido de forma paralela e muitas vezes contraditória, mecanismos que promovem mais cooperação intra-regional e outros que viabilizam claramente o exercício das hegemonias externas, tradicionais e não tradicionais.

Como actor na Sociedade Internacional, a Ibero-América apresenta-se como um todo desagregado, mais coerente quanto ao modelo político-ideológico adoptado pelos Estados, menos nas capacidades das respectivas economias de dar o salto perante o desafio que lhes coloca, por exemplo, a robotização no sector industrial.

A internacionalização das economias — no contexto da globalização— tornaram

igualmente os Estados mais vulneráveis perante os acontecimentos que se sucedem fora das suas fronteiras políticas, económicas e sociais. Assim, fenómenos como as migrações, a criminalidade ou a deterioração do meio ambiente, têm grande impacto sobre o presente e futuro dos governos e das populações, colocando aos decisores políticos importantes desafios nos âmbitos mais concretos, por exemplo, da Segurança, da Energia e da Educação. Urge a definição de estratégias nacionais, regionais e globais que contemplem para além dos interesses e das “circunstâncias”, os mecanismos necessários para a salvaguarda dos valores e princípios como a Democracia, a Defesa dos Direitos Humanos e o Multilateralismo, parte do acervo ibero-americano.