

ENSAIO BIBLIOGRÁFICO

ESTUDOS SOBRE POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA APÓS 2000

Maria Raquel Freire

Rafaela Rodrigues de Brito

Este texto faz o mapeamento da bibliografia mais relevante publicada em Portugal, após 2000, sobre temas relacionados com política externa portuguesa. O objectivo é essencialmente o de mapear a bibliografia, mais do que um texto de análise aprofundada sobre a temática. Incluímos neste trabalho monografias, livros organizados e artigos publicados em revistas científicas. Estes, por sua vez, subdividem-se em análises históricas, bem delimitadas no tempo, que procuram explicar dinâmicas concretas associadas a determinado processo de política externa, e outros de cariz mais analítico e com uma matriz clara de enquadramento de relações internacionais. Em ambos os casos, é possível identificar uma preocupação de clarificação da relação entre desenvolvimentos endógenos e questões exógenas na formulação e decisão em política externa. Identificamos, neste contexto, estudos mais focados na estrutura internacional, outros na dimensão doméstica, e outros ainda que cruzam as duas dimensões.

O ensaio está organizado tematicamente, seguindo a identificação das linhas orientadoras da política externa portuguesa, bem como das áreas mais estudadas nesta matéria, nomeadamente as relações de Portugal com e na Europa, bem como o processo histórico subjacente à integração portuguesa nas estruturas europeias, a dimensão transatlântica com predomínio das relações com os Estados Unidos, com menção também à NATO, bem como às relações com os países lusófonos, em particular o Brasil e os países africanos. A herança colonial e o passado são, neste contexto, temas trabalhados e relacionados em grande número de trabalhos com o processo de integração de Portugal na Europa e na gestão da relação transatlântica.

Uma nota final prende-se com o facto de, apesar de a organização temática que este ensaio bibliográfico segue, muitos dos trabalhos analisados cruzarem os diferentes temas identificados, relacionando dinâmicas nos processos de desenvolvimento e explicitação da política externa portuguesa ao longo do tempo. Este cruzamento torna-se visível nos apontamentos que vamos fazendo ao longo do texto.

Com base nestes pressupostos, o artigo começa por apresentar as principais linhas teóricas e de aplicação empírica da política externa portuguesa identificadas na biblio-

grafia revista. Segue-se uma secção de revisão de contributos históricos que ajudam na compreensão das dinâmicas associadas à actuação em política externa, e de estudos sobre o legado colonial e o modo como este afectou a modelação de políticas. A relação de vizinhança e a política externa portuguesa relativamente à Espanha, numa lógica não só bilateral, mas também de expressão conjunta no plano internacional, são abordadas na secção seguinte. O artigo prossegue com uma secção dedicada à dimensão europeia, onde a bibliografia foca tanto no peso que o processo de integração tem tido na modelagem da política externa portuguesa, como no modo como as autoridades portuguesas têm procurado capitalizar a sua presença no mesmo. Esta secção não deixa de referir a questão colonial, mencionada em alguns estudos como variável fundamental no processo de adesão às Comunidades Europeias. Esta secção é seguida pelos contributos associados às análises da política portuguesa face ao desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa, e as suas interconexões com a NATO. O texto prossegue com a dimensão transatlântica na política portuguesa, sublinhando as relações com o Brasil e os Estados Unidos da América. O artigo fecha com um conjunto de reflexões decorrentes da bibliografia analisada relativamente à política externa portuguesa, enquanto objecto deste exercício.

A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA: LINHAS DE ACTUAÇÃO

As linhas fundamentais da política externa portuguesa são tratadas na bibliografia analisada quer em termos das marcas fundamentais que a têm definido, e que resultam das próprias especificidades portuguesas em diferentes níveis sectoriais e, essencialmente, do que é entendido como interesse nacional e a sua tradução a nível externo; quer em termos temáticos, com diferentes análises a tratarem as diferentes linhas de política externa mencionadas.

Adriano Moreira¹ argumenta que a política externa portuguesa é marcada por uma dependência estrutural em relação a factores exógenos, que se têm vindo a alterar historicamente, referindo que Portugal enfrenta o desafio de vir a tornar-se um Estado exíguo no sistema internacional². Relativamente às estruturas diplomáticas, nomeadamente a «frente diplomática portuguesa», o autor considera que esta «foi historicamente uma linha de defesa dos interesses nacionais, e talvez não seja excessivo comparar a qualidade do seu exercício com a que é reconhecida à diplomacia do Vaticano»³.

Adriano Moreira assinala 1974 como ponto de redefinição dos elementos essenciais do Estado, e por consequência da política externa. Se, com a descolonização, a fronteira geográfica deixou de ser multicontinental, com a entrada na Europa acabaram as fronteiras à circulação. Actualmente, a fronteira de segurança é a da Aliança Atlântica, a fronteira económica é a União Europeia (UE) e a fronteira cultural pretende abranger os países de língua oficial portuguesa. Para o autor, este pluralismo de fronteiras exige teorização, a definição de um conceito estratégico e um aparelho de execução⁴. O autor argumenta ainda que a coordenação da política externa do País com a política das

organizações colectivas a que este pertence, exige também inovação, reforço do aparelho diplomático e coordenação interna⁵.

Nesta linha da necessidade de reforço da estrutura diplomática encarregue da implementação da política externa, face ao contexto de maior complexidade em que esta tem lugar, Ernâni Rodrigues Lopes defendia que «a multiplicidade crescente, na segunda metade do século XX, dos actores da política externa [...] implica a necessidade de uma sofisticação acrescida do aparelho de concepção e execução da própria política externa»⁶.

Relativamente às grandes linhas da política externa portuguesa, Manuel Fernandes Pereira⁷ sublinha que estas têm sido marcadas por uma grande continuidade e coerência nas duas últimas décadas. O autor identifica como linhas mestras da política externa portuguesa a plena participação de Portugal na construção europeia, uma presença continuada e activa na NATO, a manutenção de fortes ligações transatlânticas, em particular com os Estados Unidos e com o Brasil, o empenho na afirmação crescente da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), o reforço dos laços multifacetados com a África, em particular com os PALOP, e a valorização das comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo⁸.

Nesta mesma linha, Pedro Catarino identifica como prioridades da política externa portuguesa as relações transatlânticas, as relações com a CPLP e os seus países membros, as relações com os países com quem Portugal tem um relacionamento especial, como Marrocos, China e Índia, e os países onde residem importantes comunidades emigrantes, como a Venezuela e a África do Sul⁹.

José Palmeira, seguindo Jaime Gama, identifica duas ordens de razões em que se fundamenta a política externa portuguesa: uma ordem «defensiva», que consiste em manter a liberdade de Portugal no contexto internacional, contrariando pressões de ordem económica, diplomática, política, militar ou cultural; e outra de ordem «ofensiva», que passa pela afirmação da acção portuguesa no mundo, reforçando a sua influência e abrindo os valores nacionais ao contacto exterior¹⁰. O autor considera que as prioridades estratégicas de Portugal assentam hoje na tríade UE – Aliança Atlântica – CPLP, espaços onde a presença de Portugal é determinante para o seu posicionamento nas relações internacionais.

Num registo mais temático, Elisabete Palma trabalha a ajuda pública ao desenvolvimento como «evidência primeira da sua correlação aos interesses de política externa, já que foram sobretudo estes últimos que a motivaram»¹¹. Segundo a autora, o desenvolvimento não é um fim, mas antes um meio para promover estabilidade política e fornecer orientação para a acção de acordo com os blocos políticos dominantes, não descurando a existência de interesses económicos. Na sua prossecução, os países doadores promovem culturas e imagens, e é nesta perspectiva «de aumentar o poder de influência para níveis superiores ao que o peso económico e militar do Estado português sugeriria, que a ajuda pública ao desenvolvimento cultural, enquanto opção incluída na definição do

respectivo interesse nacional, é equacionada»¹². O objectivo consiste em construir uma imagem positiva de Portugal e aumentar o grau de atractividade que este exerce em terceiros, incluindo as antigas colónias portuguesas.

Abordando a mesma temática, Luís de Almeida Sampaio defende a cooperação para o desenvolvimento como um instrumento e elemento vital no quadro da política externa portuguesa, fundamental em termos de afirmação nacional e de presença portuguesa no contexto internacional. Segundo o autor, «o lugar de afirmação de Portugal no mundo é o espaço da Língua e da Cultura portuguesas»¹³. Assim, os PALOP e Timor Leste são o contexto primário da política portuguesa de cooperação para o desenvolvimento.

Rui Machete e António Luís Vicente identificam também a língua e a cultura portuguesas como importantes recursos estratégicos globais e defendem que a sua promoção além-fronteiras se traduz em vantagens políticas e económicas relevantes para o País. Consequentemente, os autores advogam que a promoção cultural deve ser um eixo central da política externa¹⁴, sublinhando deste modo a componente cultural como expressão fundamental da política externa portuguesa.

O PESO DA HISTÓRIA E A HERANÇA COLONIAL NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

Várias obras analisam o passado histórico e a forma como a política externa se vai modelando de acordo com os tempos e contextos. Neste exercício, procuramos inserir tematicamente os diferentes contributos, facilmente identificados ao longo das próximas secções, elencando nesta secção obras colectivas cujo contributo é claro para a compreensão histórica de desenvolvimentos centrais na definição de linhas de orientação da política externa portuguesa¹⁵. Note-se, no entanto, que sempre que pertinente, alguns dos trabalhos incluídos nestas obras colectivas são referenciados noutras secções do texto, por uma razão de coerência temática, não sendo evidenciados textos de cariz mais específico e cuja relevância para este trabalho de revisão não seja fundamental.

O livro *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal – Séc. XIX-XX*, organizado por João Marques de Almeida e Rui Ramos, analisa o impacto das revoluções na política

AS REVOLUÇÕES LIBERAIS NÃO ALTERARAM OS PARÂMETROS ESSENCIAIS DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA, MAS PELO CONTRÁRIO REFORÇARAM-NOS.

externa portuguesa, desde a Revolução Liberal até ao 25 de Abril de 1974. Na sua contribuição, Maria de Fátima Bonifácio defende que as revoluções liberais não alteraram os parâmetros essenciais da política externa portuguesa, mas pelo con-

trário reforçaram-nos e cristalizaram-nos. A autora destaca a política de distanciamento em relação às querelas europeias que Portugal adoptou após as Guerras de Restauração de 1641-1668¹⁶.

Estudando a revolução republicana de 1910, Rui Ramos defende que no princípio do século XX, a tendência «natural» da política externa portuguesa não seria a aliança inglesa mas o equilíbrio entre a Grã-Bretanha e o continente¹⁷. Nesta altura, o grande

dilema da política externa portuguesa era a manutenção da aliança com a Inglaterra versus a aproximação à França ou outra nação europeia uma vez que, embora a Grã-Bretanha continuasse a ser necessária para a defesa das colónias, a relevância desta era contrabalançada pelo peso económico-militar da Alemanha e a influência financeira da França. A revolução republicana de 1910 vinculou finalmente Portugal à Inglaterra. Apesar de o Governo republicano reivindicar a ruptura com todos os outros sectores de governação, a política externa pautou-se por uma absoluta continuidade, uma vez que as boas relações com a Grã-Bretanha eram tidas como essenciais para a consolidação do novo regime em Portugal.

O livro *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo*, coordenado por Fernando Martins, inclui um conjunto de análises de política externa, organizadas cronologicamente. Ao analisar a política externa desde a segunda metade do século XIX à implantação da República, Fernando Costa defende que a história da política externa portuguesa deste período é essencialmente a história das relações luso-britânicas¹⁸. Segundo o autor, Portugal entrou no século XX perfeitamente enquadrado pela aliança inglesa e sublinha que nem mesmo a mudança de orientação da política externa portuguesa da África para o Atlântico, devido à importância estratégica que os Açores passam a assumir, ou a aproximação anglo-espanhola no Mediterrâneo após a conferência de Algeciras de 1906, alterou essa realidade.

Na sua contribuição, Maria Alice Samara analisa a política externa portuguesa em articulação com a política de defesa. A autora aponta as razões da entrada de Portugal na I Guerra Mundial, nomeadamente a ambição de que esta participação desse visibilidade a Portugal e a necessidade de defesa do património colonial. A manutenção da aliança inglesa teria sido também uma razão, uma vez que Portugal continuava politicamente dependente da Inglaterra, por não ter logrado estabelecer nenhuma aliança significativa com outro país¹⁹.

Ainda com referência ao mesmo período histórico, Luís Farinha enumera as três opções estratégicas principais de Portugal na época do sidonismo, nomeadamente a modernização e desenvolvimento do País, a reconstrução e consolidação das estruturas administrativas do império colonial, e a consolidação do novo regime republicano²⁰. Uma vez que a falta de meios materiais e humanos impunha a procura de uma política de alianças que permitisse a valorização dos vastos espaços atlânticos e africanos, por razões históricas mas também geoestratégicas, a República desde cedo optou por reforçar a aliança inglesa na defesa dessa política externa²¹.

Analisando o não envolvimento português na II Guerra Mundial, Fernando Martins argumenta que o êxito da política externa portuguesa se deveu a uma aplicação rigorosa do bilateralismo. Assim, ao relacionar-se de forma bilateral com a Espanha, o Reino Unido, a Alemanha e os Estados Unidos, Portugal logrou manter-se à margem do conflito mundial²². Após o final do conflito, a participação portuguesa na criação da NATO marcou, segundo o autor, o encerramento de um ciclo, ao romper com a orientação

essencialmente continental da política externa portuguesa iniciada no Verão de 1936, e que de uma forma atenuada se mantinha ainda em 1949. O autor caracteriza o processo então vivido pela política externa portuguesa como uma revolução tranquila²³. O peso do passado colonial é sublinhado em vários estudos como marcando profundamente a política externa portuguesa no tempo, quer nas suas manifestações directas em relação às colónias, quer nas relações com outros actores internacionais, particularmente os Estados Unidos e as Comunidades Europeias. Pedro Aires Oliveira argumenta que o Estado Novo não trouxe ruptura relativamente às linhas de força da política externa portuguesa, nomeadamente o nacionalismo imperial, a projecção atlântica e colonial e a preferência pela aliança inglesa. O autor argumenta ainda que as motivações ideológicas tinham grande peso na formulação da política externa do Estado Novo e que a própria natureza autoritária do regime foi elemento importante na prossecução de uma política de resistência cega à descolonização²⁴.

A política externa portuguesa no período da ditadura revelou simultaneamente um grande desejo de autonomia face a desenvolvimentos entendidos como não correspondendo ao interesse nacional, nomeadamente face a políticas de apoio à autodetermi-

A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA NO PERÍODO DA DITADURA REVELOU SIMULTANEAMENTE UM GRANDE DESEJO DE AUTONOMIA FACE A DESENVOLVIMENTOS ENTENDIDOS COMO NÃO CORRESPONDENDO AO INTERESSE NACIONAL, MAS TAMBÉM O RECEIO DE ISOLAMENTO DO PAÍS.

nação num contexto de descolonização (no qual, as relações com os Estados Unidos vão sofrer um revés, e a proximidade histórica com a Grã-Bretanha também vai ser afectada), mas também o receio de isolamento do País, com implicações claras ao nível do desenvolvimento económico e, naturalmente, do próprio regime. De facto,

era sentida a «necessidade de garantir o desenvolvimento económico e, assim, a estabilidade social e a sobrevivência da ditadura do Estado Novo»²⁵.

Neste quadro, a «opção colonial não era uma opção política rival, mas sim subordinada»²⁶ ao processo de integração europeia, enquanto condição necessária à manutenção do império e também devido ao facto de a economia portuguesa estar muito dependente do comércio europeu, o que se reflectiu na própria história do envolvimento de Portugal em organizações económicas, incluindo a OECE, a EFTA e, mais tarde, a CEE²⁷. Note-se que as colónias são neste período da ditadura excluídas das negociações a este nível como forma de protecção de privilégios políticos e económicos. A questão da opção entre a via europeia ou o império colonial é no entender de Nicolau Andresen Leitão uma falsa dicotomia, pois «o estabelecimento de laços com a Europa era uma condição necessária da manutenção do império, e não uma ameaça ao mesmo»²⁸.

Mas as implicações desta procura de conjugação de políticas são visíveis na deterioração de relações com países tradicionalmente aliados, como referido, nomeadamente com a Grã-Bretanha e os Estados Unidos. No caso da primeira, as relações externas sofreram substancialmente com o apoio português à declaração unilateral de indepen-

dência da Rodésia do Sul em Novembro de 1965, numa leitura de que este apoio se traduziria na protecção das suas próprias colónias²⁹. Luís Barroso argumenta ainda que «com as acções das guerrilhas oriundas da Tanzânia a pressionar a Norte e com um possível governo nacionalista negro na Rodésia, Moçambique ficaria rodeado de “inimigos” contra os quais dificilmente conseguiria lidar»³⁰. Além do mais, as independências da Rodésia do Norte (Zâmbia) e da Niassilândia (Malawi) constituíam uma ameaça à luta contra-subversiva em Angola e Moçambique.

Contudo, este apoio à Rodésia implicava naturalmente consequências no relacionamento de Portugal com os britânicos, os Estados Unidos e mesmo países africanos, aumentando o seu isolamento internacional. As relações com a Grã-Bretanha passavam já por um período difícil após a não inclusão dos territórios ultramarinos na Aliança Luso-Britânica (1958) e face ao contexto de críticas portuguesas à actuação britânica na Índia. Deste modo, Barroso procura entender o apoio português ao Governo de Ian Smith face à posição internacional de fragilidade que Portugal atravessava na ONU, e relativamente aos Estados Unidos e à Grã-Bretanha. O livro segue uma metodologia histórica, descritiva e assente numa explicação sistémica, analisando o comportamento de Portugal a partir do contexto internacional da altura. As principais conclusões apontam para a defesa dos interesses nacionais, e em particular da dimensão colonial na política externa portuguesa, conduzida com base nas capacidades de um Estado médio como Portugal, como o autor o define³¹.

Victor Marques dos Santos analisa as relações entre Portugal e a Grã-Bretanha no período que vai da Conferência de Berlim até ao início da I Guerra Mundial. O autor constata que a partir da Conferência de Berlim em 1884-1885 se dá um agravamento da situação portuguesa em África, uma vez que são aprovadas as teses que advogavam a ocupação efectiva como base de direitos adquiridos, em vez dos direitos históricos defendidos por Portugal³². O autor descreve o período de instabilidade das relações luso-britânicas devido ao mapa cor-de-rosa e ao *Ultimatum* de 1890 e a reaproximação dos dois países devido aos avanços da Alemanha na África Austral³³. A necessidade de encontrar resoluções para pontos comuns da problemática africana vai gerar um reforço efectivo da aliança através da celebração de novos tratados³⁴.

Contudo, nas vésperas da I Guerra Mundial, Portugal enfrentava dificuldades de aproximação à Europa, quer devido à instabilidade política interna e à falta de preparação da diplomacia portuguesa, quer devido à progressiva desvalorização das posições portuguesas na África³⁵. O Partido Republicano Português vai voltar-se para a aliança inglesa, vista como possibilidade concreta de participação portuguesa no contexto internacional europeu³⁶. Marques dos Santos argumenta que esta coerência estrutural em termos de definição de objectivos e de acções que marcou a política externa portuguesa da altura apenas pode ser compreendida tendo em conta a relação intrínseca que se estabeleceu entre o processo político interno e a evolução das condicionantes externas³⁷.

Se até ao século XIX Portugal tinha optado tradicionalmente pela componente atlântica, a participação de Portugal na I Guerra Mundial significou uma aproximação do País à problemática fundamental europeia e o fim do afastamento geoestratégico em relação à Europa. A participação de Portugal na guerra contribuiu também para o estreitamento das relações luso-britânicas, o que teve efeitos positivos relativamente à preservação da soberania portuguesa na África³⁸.

De acordo com António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira, após o 25 de Abril de 1974 o primeiro grande desafio internacional da democracia portuguesa seria o fim do ciclo imperial e o segundo a abertura ao mundo e o restabelecimento de relações diplomáticas alargadas³⁹. O período de transição vai ser caracterizado pela indefinição da política externa portuguesa: há a necessidade de definir objectivos e opções estratégicas para a inserção nacional da nova democracia. Apesar da indefinição, a política externa tendeu para a opção terceiro-mundista e para o desenvolvimento de relações privilegiadas com os novos países saídos da descolonização portuguesa.

José Manuel Duarte de Jesus introduz a temática de Macau no quadro das relações bilaterais entre Portugal e a China caracterizando-as como simultaneamente antigas e ambíguas. Segundo o autor, a antiguidade e a ambiguidade advêm de uma «ignorância mútua e de avaliações equivocadas» de cada uma das partes relativamente à outra⁴⁰. No que toca à situação específica de Macau, o autor considera que esta constituiu em momentos uma mais-valia evidente, outras um obstáculo suplementar a contribuir para o equívoco nas relações entre Portugal e a China⁴¹. O autor aponta para uma ausência de estratégia política de Portugal relativamente a Macau e à China, considerando que «depois de um século XIX de desencontros e de um século XX de hesitações, a política

AS DINÂMICAS ASSOCIADAS AO LEGADO COLONIAL PERMITEM A AFIRMAÇÃO DE QUE A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA SOFREU ALTERAÇÕES SIGNIFICATIVAS NO PERÍODO PÓS-REVOLUÇÃO DE ABRIL, ABRINDO-SE A NOVAS ÁREAS GEOGRÁFICAS.

realista de ambas as partes que conduziu a uma descolonização exemplar constitui uma janela promissora para o futuro»⁴².

De facto, as dinâmicas associadas ao legado colonial e à forma como Portugal lida com este no tempo, permitem a afirmação de que a política externa portuguesa sofreu alterações significativas no período

pós-Revolução de Abril, essencialmente abrindo-se a novas áreas geográficas e contemplando novas temáticas. Mas velhos assuntos permanecem na agenda da política externa portuguesa, entre os quais o das relações com a vizinha Espanha é essencial, como analisado em seguida.

RELAÇÕES DE VIZINHANÇA: A ESPANHA NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

Os estudos sobre a relação de vizinhança Portugal-Espanha abordam não só o contexto bilateral, mas também a forma como esta relação pode, eventualmente, traduzir-se em esforços a nível internacional, ou seja, para além do quadro de entendimento da Penín-

sula Ibérica. De facto, é reconhecida a importância da Espanha na definição da política externa portuguesa. António José Telo defende que a pressão da fronteira terrestre com a Espanha levou a que Portugal procurasse desde muito cedo valorizar a fronteira marítima⁴³. Segundo o autor, o equilíbrio tradicional entre fronteiras traduzia-se na existência de laços económicos e culturais pouco fortes com a Espanha⁴⁴. À semelhança de Amado, o autor considera também que a adesão de Portugal e da Espanha à CEE alterou drasticamente a situação das relações entre os dois países, sendo que a Espanha é hoje o principal parceiro comercial e financeiro de Portugal, bem como a principal fonte de investimento estrangeiro. Em contrapartida, o autor sublinha que as relações culturais continuam a ser reduzidas⁴⁵.

Luís Amado analisa a política externa de Portugal em relação à Espanha, sublinhando que as posições portuguesas revelam frequentemente uma atitude defensiva face às espanholas. No entanto, o autor defende que a matriz de relacionamento foi profundamente alterada pela entrada dos dois países na União Europeia (UE), sendo que na Espanha esta mudança do cenário estratégico foi melhor antecipada do que em Portugal. O autor advoga a necessidade de passar a olhar para a Espanha como oportunidade do ponto de vista económico, e não como ameaça. Segundo Luís Amado, existem já sinais que apontam para uma compreensão, por parte de importantes sectores portugueses, de que o mercado espanhol é uma oportunidade, mas é ainda necessária uma mudança profunda no paradigma da relação económica⁴⁶.

O autor enumera alguns desafios da política externa portuguesa em relação à Espanha, nomeadamente o desenvolvimento de políticas activas do ponto de vista da língua e da cultura portuguesas, e o desenvolvimento da política externa de segurança e defesa de forma a aumentar a visibilidade internacional do País, evitando que Madrid represente Lisboa⁴⁷. Segundo o autor, Portugal deve apostar numa diferenciação em relação à Espanha que deve passar pelo reforço da dimensão atlântica, investindo na política africana e na relação com a CPLP⁴⁸.

No trabalho de António José Telo e Hipólito de la Torre Gómez sobre Portugal e Espanha nos sistemas internacionais contemporâneos, e relativamente a Portugal, Telo assume que este é um país que «consegue normalmente desempenhar um papel e realizar funções que estão acima da sua força aparente. Consegue, dito por outras palavras, canalizar apoios imateriais e recursos materiais para a prossecução de políticas, estratégias e modos de vida próprios»⁴⁹. O uso do conceito de «disfunção» pretende explicar o comportamento de Portugal no sistema internacional, conceito este entendido como «um órgão com funcionamento perturbado, anómalo e difícil de entender»⁵⁰, e que é ilustrado com vários exemplos ao longo da história portuguesa. A disfunção é explicada pela capacidade do País em conseguir apoios, projectar acções e canalizar recursos externos para além da sua força aparente⁵¹, justificada por vários factores, como por exemplo a situação geográfica, a importância estratégica do Atlântico português, ou a capacidade de funcionar como elo de ligação em termos culturais e sociais, entre outros.

Relativamente à questão de a Península Ibérica constituir uma unidade em termos dos sistemas internacionais da época contemporânea, o trabalho identifica limites sérios: a unidade estratégica peninsular depende das rivalidades globais e da sua fronteira⁵²; relações de vizinhança instáveis e procura de alianças para garantir sobrevivência; o peso relativo dos dois países é diferenciado. Apesar das diferenças, os autores concluem que a Península Ibérica «é uma unidade estratégica e geopolítica, num processo que sublinha a dualidade e a diferença em termos da evolução interna e dos mecanismos concretos e de actuação»⁵³.

No trabalho colectivo coordenado por Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra, num capítulo dedicado à relação entre Portugal e a Espanha, Maria João Seabra sublinha que a integração europeia permitiu a consolidação de um relacionamento mais saudável com a vizinha Espanha, estabelecendo as bases de uma cooperação bilateral mais sustentável⁵⁴.

A DIMENSÃO EUROPEIA NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

Da bibliografia analisada, fica claro que a dimensão europeia constitui um pilar central na política externa portuguesa, entendida genericamente como um factor que permite a projecção de políticas e objectivos nacionais para além das capacidades naturais do

FICA CLARO QUE A DIMENSÃO EUROPEIA CONSTITUI UM PILAR CENTRAL NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA, ENTENDIDA COMO UM FACTOR QUE PERMITE A PROJECCÃO DE POLÍTICAS E OBJECTIVOS NACIONAIS PARA ALÉM DAS CAPACIDADES NATURAIS DO NOSSO PAÍS.

nosso país. Os estudos dispersam-se historicamente pelo contexto do processo de adesão de Portugal às Comunidades Europeias; pelo desenvolvimento do regime político e o processo de transição, com as devidas ligações ao quadro europeu; e por análises do período pós-Guerra Fria e num contexto de institucionalização das rela-

ções desenvolvidas e consolidadas no âmbito da UE. Deste modo, a secção segue uma organização cronológica que explicita os contextos e momentos relevantes no processo de adesão e institucionalização da presença portuguesa nas Comunidades Europeias, reforçando as dimensões de política externa que lhe estão subjacentes.

Analisando o período de 1945 a 1986, António Costa Pinto e Nuno Severiano Teixeira expõem os princípios ideológicos subjacentes à posição *suis generis* que Portugal adoptou perante o Plano Marshall, ao recusar o auxílio financeiro no primeiro exercício do plano em 1947-1948. Segundo os autores, Salazar pretendia que Portugal e a Europa não recorressem à ajuda externa e fizessem face à reconstrução com recurso às relações privilegiadas com a África, evitando assim o reforço da influência norte-americana na Europa. Além do mais, para Salazar, o princípio da cooperação económica internacional não podia sobrepor-se aos interesses nacionais⁵⁵. Inversamente, no segundo exercício do plano, em 1948-1949, a estratégia de Portugal passa a ter como objectivo a obtenção de auxílio financeiro. As razões para esta modificação na posição de Portugal

foram, segundo os autores, a degradação da conjuntura financeira e o início da Guerra Fria que viriam a obrigar Portugal a integrar o sistema de segurança ocidental⁵⁶.

Os autores descrevem a posição complexa e a presença diferenciada que Portugal vai manter durante a segunda metade dos anos 1940, durante o processo de reconstrução da Europa. No plano económico, Portugal participa no Plano Marshall e integra todas as instituições de cooperação económica europeia, e, no plano da segurança e da defesa, acompanha desde cedo a evolução da União da Europa Ocidental e integra desde 1949 a NATO. Já no que se refere à cooperação política, Portugal mantém-se totalmente marginalizado. A posição de princípio antieuropeia da política externa portuguesa mantém Portugal à margem do Plano Schuman e da Comunidade Europeia do Carvão e do Aço⁵⁷.

Francisco Castro, que aborda o posicionamento externo de Portugal no período que vai do Plano Marshall (1947) ao acordo comercial com a CEE (1972), explica que esta marginalização se deveu a um «cauteloso esperar para ver» da política externa de Salazar. Na época, os interesses da política externa portuguesa centravam-se na manutenção de relações de amizade na Península Ibérica, considerada condição essencial para a afirmação portuguesa no Atlântico, a manutenção da aliança luso-britânica e o evitar de relações no continente que pudessem resultar no envolvimento de Portugal em qualquer conflito. O autor assinala a assinatura do Acordo de Comércio Livre com a CEE em 1972, durante a liderança de Marcello Caetano, como o princípio do fim da era «face ao mar, costas à terra» que pautou a política externa de Salazar⁵⁸.

Na década de 1970, a opção europeia é a grande inovação da política externa portuguesa. Em 1972, Portugal assina um acordo comercial com a CEE, sendo que a margem de manobra da política externa portuguesa era mínima: a EFTA, que tinha tido como efeito a densificação de relações comerciais entre Portugal e a Europa e o seu eminente enfraquecimento ou desaparecimento, impunha outro quadro multilateral de relacionamento económico⁵⁹.

Ao analisar o impacto da Revolução de 25 de Abril de 1974 na política externa portuguesa, Vasco Rato defende que a retirada portuguesa da África e a redução do Estado à sua pequena dimensão continental obrigou a um «regresso à Europa»⁶⁰. No entanto, a definição de uma nova grande estratégia nacional só foi possível após a clarificação do processo revolucionário e teve de obedecer ao equilíbrio de poder internacional. Após a normalização político-militar de Novembro de 1975, formou-se um consenso sobre o duplo pilar da política externa portuguesa, i.e., a Europa e a Aliança Atlântica.

O período de consolidação democrática que se inicia então caracterizou-se pela clarificação da política externa portuguesa. Portugal assume-se inteiramente como país ocidental, simultaneamente atlântico e europeu. O primeiro passo após o assumir da opção europeia é o pedido de adesão ao Conselho da Europa em 1976. Em Março de 1977, Portugal apresenta o pedido formal de adesão à CEE⁶¹.

Portugal transformou-se num país marcadamente europeu. «Passámos, finalmente, a ser Europa». A «relação transatlântica e as ligações aos países de língua portuguesa figuram como “as outras” prioridades externas no tríptico consensualmente aceite pelas principais forças políticas portuguesas», descrevendo desta forma uma panóplia de interesses e princípios que marcam a viragem da política externa portuguesa após o processo de democratização⁶².

Seixas da Costa identifica linhas constantes no posicionamento de Portugal nas negociações institucionais e nas políticas comunitárias, de Maastricht ao Tratado Constitucional. Segundo o autor, um conservadorismo arreigado marcou a posição portuguesa no plano institucional, com o objectivo de preservar o *status quo*. O autor defende que isto se deveu à «consciência de que Portugal se situa frequentemente à margem de alguns interesses médios projectados em Bruxelas»⁶³. Já no plano das políticas comunitárias, a posição portuguesa foi marcada por um «europeísmo utilitário», uma vez que Portugal se apoiava nas políticas que pudessem beneficiar o País na distribuição de pacotes financeiros, o que segundo o autor era muitas vezes confundido com uma verdadeira vontade integradora⁶⁴. O autor reconhece que a atitude portuguesa se tem vindo a adaptar ao longo dos tempos, mas sublinha que esta sempre procurou evitar a sedimentação de factores que pudessem vir a agravar a situação periférica do País⁶⁵.

Neste registo de debate mais actual, a obra colectiva *Portugal: A European Story*, coordenada por Álvaro de Vasconcelos e Maria João Seabra, assenta no pressuposto de que Portugal é um país com «vocaçãõ europeia» e que «entra no projecto europeu para consolidar a democracia e o desenvolvimento do país, reconciliando-se com as suas raízes históricas»⁶⁶. No seu contributo, Álvaro de Vasconcelos refere que a adesão resulta do desejo de consolidar a democracia portuguesa, tratando-se de uma motivação essencialmente política de maior integração internacional e acesso a recursos que permitam fomentar o desenvolvimento económico. Inicialmente, Portugal mantém uma postura de reserva muito focada na obtenção e negociação de recursos financeiros; a partir de 1992, com a presidência portuguesa começa a haver um maior envolvimento a nível político, sendo alargada a participação portuguesa, com base no entendimento de que Portugal ganhou poder relativo com a sua integração na Europa⁶⁷.

Álvaro de Vasconcelos destaca também a maior abertura da política externa portuguesa como consequência da sua integração na Europa, identificando, por exemplo, o facto de a fronteira de segurança portuguesa se ter descolado da fronteira territorial portuguesa, e de assistirmos a um alargamento dos interesses estratégicos portugueses, visível, por exemplo, no envolvimento activo nos Balcãs⁶⁸. Vasconcelos nota ainda que até à aprovação do documento da Conferência Intergovernamental de 1996, a postura portuguesa em matéria de defesa mantinha-se reservada, à sombra da Grã-Bretanha e bem assente nos Estados Unidos. A partir de então, com a aceitação da integração inequívoca da União da Europa Ocidental (UEO) na UE, é dado um passo importante no assumir de uma postura diferenciada nestas matérias no quadro da política externa

portuguesa. Como afirma João de Vallera, no processo negocial Portugal tem procurado soluções para regular desníveis de desenvolvimento, fomentar a integração dos países do Sul, defender a coesão económica e social como pilar da construção europeia, promover a língua portuguesa no quadro institucional, entre outros, como meios de afirmação das linhas de política externa portuguesa⁶⁹.

Rui Pereira concorda com este alinhamento, considerando que Portugal manteve uma atitude «prudentermente conservadora» relativamente à Europa, devido à sua condição periférica, postura defensiva e isolacionismo do passado⁷⁰. No entanto, o autor reconhece que existe a consciência de que uma Europa mais integrada dará mais peso internacional a Portugal. Numa perspectiva um pouco diferente, e assumindo uma visão realista, Rui Machete reconhece que a integração europeia deve ser a primeira prioridade de Portugal, mas argumenta que a manutenção de relações desenvolvidas e diversificadas com outros países reforça o poder negocial de Portugal⁷¹. O autor adverte que não se trata de agir em detrimento da UE mas sim de aproveitar as especificidades portuguesas para aumentar as suas oportunidades.

Nesta linha, vários são os estudos identificados que abordam a questão europeia e atlântica, tecendo pontes e elencando especificidades, mas essencialmente sublinhando que estes vectores na política externa portuguesa não precisam ser entendidos como concorrentes, mas devem antes ser lidos numa perspectiva de complementaridade. Um debate que a secção seguinte aborda.

ENTRE A EUROPA E O ATLÂNTICO

A bibliografia analisada aponta, como referido, para uma lógica de complementaridade entre a dimensão europeia e a dimensão atlântica, reforçando a presença de Portugal na Europa e para além desta. De facto, para a «política externa portuguesa, ser atlântico pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser Europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico e, em particular, no Atlântico Sul, onde se desenvolvem as relações com o Brasil e as antigas colónias africanas»⁷². Os vectores atlântico e europeu permanecem centrais, embora com pesos diferenciados em termos temporais. Tradicionalmente, a prioridade era atlântica e colonial, actualmente é mais voltada para a Europa, mas não descurando estas dimensões, as relações com os Estados Unidos e a NATO, bem como as relações pós-coloniais. Portugal parece deste modo estar a ensaiar os primeiros passos num novo modelo que tem por base a europeização⁷³.

Muitos dos estudos em questão recorrem em ampla medida à análise da articulação entre a Política Europeia de Segurança e Defesa e a NATO na promoção da segurança euroatlântica, como exemplo fundamental desta dinâmica. Álvaro de Vasconcelos refere a questão da «falsa dicotomia entre a Europa e o Atlântico»⁷⁴, argumentando que a

OS VECTORES ATLÂNTICO E EUROPEU
PERMANECEM CENTRAIS, EMBORA COM PESOS
DIFERENCIADOS EM TERMOS TEMPORAIS.

integração de Portugal na Europa lhe confere mais força nas suas relações neste quadro geográfico e para além dele, como, por exemplo, na relação com os países lusófonos, na relação com Madrid e mesmo nos maiores contactos que vem a desenvolver na área do Mediterrâneo⁷⁵.

Nesta mesma linha, João de Vallera refere o desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum no quadro da UE de forma compatível com o Atlântico e a dimensão multicontinental da política externa portuguesa como um bom exemplo. Acrescenta ainda que Portugal tem, nas negociações, projectado estas diferentes valências em termos de amplitude geográfica, capitalizando deste modo o seu posicionamento no quadro da UE e para além desta⁷⁶. No que se refere à NATO, uma das querelas mais profundas e persistentes no historial do desenvolvimento da PESC, foi sempre claro para Portugal que o desenvolvimento de uma necessária política de segurança da UE não seria incompatível com a Aliança Atlântica desde que se aceitassem mecanismos de coordenação e cooperação adequados⁷⁷.

O desenvolvimento da PESC, neste registo de complementaridade com a Aliança Atlântica, é reforçado no trabalho colectivo organizado por Luís Moita sobre as consequências para Portugal dos desenvolvimentos na política externa europeia⁷⁸. O estudo avança com a identificação dos desafios para as políticas portuguesas decorrentes das capacidades e recursos limitados de Portugal, da sua localização periférica, das exigências de adaptação, que ora constituem uma janela de oportunidade e de promoção dos interesses portugueses na sua acção externa por via da UE, ora condicionam a sua actuação neste mesmo quadro.

Ainda relativamente à PESC, Seixas da Costa argumenta que Portugal entrou na cooperação política europeia com duas preocupações essenciais: manter a questão de Timor Leste na agenda internacional, à época tarefa central da diplomacia portuguesa; e salvaguardar a preeminência da NATO no seu quadro de segurança e defesa. Relativamente a este segundo ponto, o autor refere que desde o século XX a matriz tradicional de comportamento da diplomacia portuguesa assentou sempre no pressuposto de que o laço transatlântico constituía um eixo determinante no posicionamento externo do País, essencial para evitar a sua fragilização estratégica. Assim, no contexto da UE, Reino Unido e Países Baixos foram os aliados preferenciais de Portugal na tentativa de garantir que o desenvolvimento da PESC não tivesse consequências prejudiciais para a Aliança Atlântica⁷⁹.

O autor analisa as consequências do aprofundamento da PESC na política externa de Portugal, uma vez que os países menos poderosos são mais condicionados pelo processo de decisão. No entanto, o autor argumenta que, ao contrário do que sucede com a dimensão económico-social, os objectivos de política externa de Portugal não são essencialmente distintos dos dos restantes membros da UE. Acresce, no entendimento do autor, que Portugal já conseguiu ver contemplados na PESC alguns dos seus principais objectivos e prioridades de política externa, nomeadamente o reforço das relações com

a África Subsariana e com a América Latina, e as questões dos direitos humanos. Segundo Seixas da Costa, o grande desafio que a PESC coloca a Portugal situa-se no âmbito da PESD, sendo que devido às fracas capacidades militares do País, este deve favorecer a comunitarização da PESD a fim de adquirir maior capacidade de influência no processo de decisão⁸⁰.

Por seu turno, Manuel Pereira defende que havendo um largo consenso em Portugal em matéria de integração europeia, o desenvolvimento da PESC corresponde também a um desígnio nacional. Além do mais, nos objectivos da PESC não se encontram elementos que colidam com os interesses nacionais de Portugal, nem que impeçam a defesa desses mesmos interesses⁸¹. Analisando a possível influência da política externa portuguesa na evolução da PESC/PESD, o autor assinala a importância crescente que tem vindo a ser conferida às relações da União com os países da América do Sul e do continente africano, como correspondente aos interesses próprios que ligam Portugal a ambas as regiões⁸².

Segundo este mesmo autor, «o obrigatório envolvimento português nos assuntos englobados pela PESC, contrariamente ao que se poderá pensar numa análise superficial, não veio retirar importância ou conteúdo ao tradicional exercício diplomático das relações bilaterais»⁸³. Assim, este sustenta que a afirmação política de Portugal no quadro europeu e na comunidade internacional passa por uma actuação eficiente quer a nível individual, quer integrado em acções da PESC/PESD ou outras resultantes da sua pertença a organizações multilaterais, sendo que para tal os responsáveis pelas orientações da política externa portuguesa têm necessariamente de estar habilitados com os meios adequados⁸⁴.

Rui Pereira analisa as vertentes europeia-continental e atlântico-global na política externa portuguesa. Segundo o autor, este dilema entre a dimensão atlântica e europeia gera um equilíbrio geopolítico instável entre o continente e o mar⁸⁵. O autor aborda a evolução histórica da inserção internacional de Portugal, identificando três grandes modelos. Assim, até ao século XV, período que corresponde ao Portugal medieval, as relações externas desenvolviam-se no quadro da Península Ibérica. Após este período, e até 1974, dá-se um afastamento estratégico em relação ao continente e a procura de uma compensação marítima no Atlântico. Finalmente, o processo de democratização de 1974 dá início a uma europeização da política externa portuguesa, mantendo-se contudo o Atlântico como mais-valia para a Europa.

O autor adverte que Portugal não deve limitar o seu posicionamento estratégico à vertente europeia-continental, mas sim prosseguir uma articulação entre os dois vectores que lhe permita superar a sua condição periférica em relação à Europa. Neste sentido, chama a atenção para a importância dos países da CPLP, na ponte que Portugal pode estabelecer entre a UE e o continente africano, e entre a UE e o Brasil⁸⁶. Sublinha aliás esta perspectiva como central para a existência nacional no novo quadro multilateral. O autor identifica elementos que podem potenciar a capacidade de Portugal para con-

quistar uma soberania funcional, nomeadamente a língua, o mar e a sua vocação universalista. Finalmente, Rui Pereira considera que a diplomacia portuguesa carece de uma mudança de enfoque, da política para a economia, vendo na relação com os países mediterrânicos e os BRIC (Brasil, Rússia, Índia, China) uma oportunidade de diversificação.

Ernâni Rodrigues Lopes também aponta a capacidade para articular a vertente europeia-continental e a vertente atlântico-global como um dos eixos principais da política externa de Portugal. Outros eixos centrais referidos pelo autor são os enquadramentos geopoliticamente necessários, nomeadamente a UE e a NATO, a necessidade de não

A DIPLOMACIA PORTUGUESA CARECE DE UMA MUDANÇA DE ENFOQUE, DA POLÍTICA PARA A ECONOMIA – A RELAÇÃO COM OS PAÍSES MEDITERRÂNICOS E OS BRIC É UMA OPORTUNIDADE DE DIVERSIFICAÇÃO.

ficar estrategicamente reduzido ao espaço europeu, preservando e desenvolvendo uma perspectiva ampla, e a valorização do potencial económico. Relativamente a este último ponto, o autor defende que este potencial reside na gestão estratégica do jogo de forças entre a integração europeia

e a articulação Portugal/Europa/África/Brasil⁸⁷. Para o autor esta é uma questão estratégica fundamental para Portugal juntamente com o aprofundamento, para além da dimensão económica, da rede global constituída pela CPLP. Entende que Portugal deve assumir de vez a resolução da sua questão estratégica fundamental: a articulação entre os seus vectores geopolíticos dominantes, na ligação entre Portugal, a Europa, a UE, a África a sul do Sara, sobretudo os PALOP, e a América Latina, sobretudo o Brasil⁸⁸.

A DIMENSÃO TRANSATLÂNTICA NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

A dimensão transatlântica assume relevância na política externa portuguesa, pela ligação de amizade que Portugal mantém com os Estados Unidos e pelos laços históricos com o Brasil, focando essencialmente nas afinidades e oportunidades que esta relação sugere. As relações de Portugal com os Estados Unidos são tratadas na bibliografia quer em contextos históricos específicos, quer em análises mais abrangentes, seja em termos temporais ou temáticos, incluindo o período de rivalidade bipolar e a realidade pós-Guerra Fria. Os temas cruzam aspectos particulares como o impacto da relação transatlântica no processo da transição democrática em Portugal, ou a questão colonial, com aspectos relacionados com a gestão desta relação no quadro da integração europeia, e para além deste.

No quadro das relações com Washington, Pedro Catarino considera que as relações de Portugal com os Estados Unidos assumem uma posição cimeira entre as prioridades da política externa portuguesa, complementando e potenciando outros vectores fundamentais como a UE. O autor defende que «contribuir para o reforço da relação transatlântica é mais do que um objectivo, é uma vocação nacional, ditada por uma conjugação de interesses que não são conjunturais e temporários, mas permanentes»⁸⁹.

Para o autor, a presença de uma comunidade portuguesa nos Estados Unidos constitui uma importante componente da relação bilateral com este país.

Durante os anos 1950, a vertente atlântica e o peso dos Estados Unidos crescem na política externa portuguesa. Até ao início da década de 1960 as relações bilaterais com os Estados Unidos vão dominar as preocupações da ditadura⁹⁰. Com a entrada na ONU em 1955, a questão colonial torna-se a preocupação dominante. A partir da década de 1960, a ONU será o principal campo de batalha diplomática contra o colonialismo português⁹¹. No entanto, Luís Nuno Rodrigues critica o mito da solidão na política externa portuguesa durante a década de 1960. Segundo o autor, no que diz respeito às relações luso-americanas o período de maior fricção e isolamento foi bastante curto, durando pouco mais de um ano. Assim, o autor conclui que «no que respeita às suas relações políticas e diplomáticas com os americanos durante o período em análise, os portugueses não se encontraram “orgulhosamente sós”, mas antes “temporariamente sós”»⁹².

Num trabalho que analisa as especificidades deste período, Luís Nuno Rodrigues analisa a relação transatlântica entre 1961 e 1963, demonstrando as descontinuidades inerentes a uma relação genericamente descrita como de cooperação. Neste período, com John F. Kennedy na presidência, os Estados Unidos alteram a sua política externa para a África assumindo «uma política anticolonialista e abraçando a causa da autodeterminação e da independência dos povos africanos, para assim evitar o aumento da influência soviética no continente africano»⁹³. A Administração Kennedy assume também problemas no relacionamento com regimes ditatoriais, como é o caso do Estado Novo, em Portugal. O ano de 1961 é marcante na política portuguesa, com efeitos a nível internacional por três razões essenciais: internamente, pelo movimento conspiratório organizado pela própria hierarquia militar do regime; a nível da política colonial com o início da Guerra Colonial em Angola e a perda do «Estado Português da Índia»⁹⁴, no final do ano; e na crescente dificuldade de participação em organismos internacionais como a ONU e a NATO, especialmente ao nível das relações com os Estados Unidos. A partir de 1961 a questão colonial torna-se central, e «o factor determinante da política externa passa a ser a manutenção do império colonial»⁹⁵. Se no início de 1961 as relações bilaterais se deterioram, no ano seguinte e com o reconhecimento da importância estratégica da Base das Lajes nos Açores, um curso de aproximação vai tendo lugar. O livro analisa as relações Portugal-Estados Unidos desde o final da II Guerra Mundial até ao início dos anos 1960, identificando neste período as mudanças no relacionamento bilateral e o porquê das mesmas, bem como as implicações concretas que estas tiveram. O trabalho faz uma chamada de atenção para as vicissitudes na relação bilateral e para o facto de a política colonial portuguesa e do regime ditatorial não se coadunarem com as abordagens da política externa dos Estados Unidos, contribuindo para uma leitura mais adequada dos processos de (des)continuidade inerentes à relação bilateral e ao modo como estes têm implicações na política externa portuguesa da altura.

Tiago Moreira de Sá trabalha as relações entre Portugal e os Estados Unidos no período da transição democrática portuguesa, centrando o estudo entre 25 de Abril de 1974 e 23 de Julho de 1976, aquando da tomada de posse do I Governo Constitucional. O estudo centra-se na intervenção de Washington no processo de transição e portanto «na luta entre aqueles que queriam um regime comunista alinhado com a URSS, os que pretendiam um socialismo de inspiração terceiro-mundista e os que propugnavam uma democracia representativa alinhada com o ocidente»⁹⁶. Este trabalho analisa as políticas dos Estados Unidos e o seu impacto no processo de democratização, focando na dimensão externa do processo de transição, num quadro de Guerra Fria.

O estudo conclui que os Estados Unidos se envolveram de facto no processo de transição, através do seu apoio às forças político-militares anticomunistas, e da concessão de ajuda política e económica aos partidos democráticos. Simultaneamente, pressionaram as autoridades portuguesas, especialmente a nível militar, com a ameaça de isolamento e eventualmente exclusão da NATO, mas também através da «arma económica», tornando os apoios dependentes da consolidação de um regime democrático no poder; e pressionaram também a URSS com a questão de suspensão da política de dissuasão e dos acordos de Helsínquia caso esta não cessasse o seu apoio ao Partido Comunista Português⁹⁷.

O autor sublinha, no entanto, que os desenvolvimentos internos foram fundamentais na orientação do apoio dos Estados Unidos à transição, assumindo a inter-relação entre as dinâmicas internas e o envolvimento dos Estados Unidos no processo. Fica ainda claro no estudo que a política dos Estados Unidos não foi coesa ao longo deste período, mostrando-se mais activa a partir do momento em que dois membros do Partido Comunista são incluídos no I Governo Provisório que tomou posse em Maio de 1974 (Álvaro Cunhal e Avelino Gonçalves). A percepção deste desenvolvimento num país da Aliança Atlântica leva a um maior envolvimento de Washington que, apesar de não ter sido imediato, foi gradualmente ganhando consistência, com o objectivo claro de «impedir a tomada de poder pelos comunistas e contribuir para a instauração da democracia»⁹⁸.

Num registo mais actual, Rui Machete comenta os aspectos mais relevantes do estado presente e das perspectivas futuras das relações luso-americanas. O autor destaca como temas principais nas relações de Portugal com os Estados Unidos a língua portuguesa, a cooperação científica e tecnológica, a economia e a elevação do estatuto das comunidades portuguesas e dos luso-americanos nos Estados Unidos. Rui Machete afirma ser difícil enquadrar teoricamente as relações entre Portugal e os Estados Unidos, sendo o primeiro um pequeno país da UE. No entanto, defende a importância que tem a análise destas relações, uma vez que os interesses de Portugal nos Estados Unidos não se esgotam nos interesses da UE e dos Estados Unidos, assim como os interesses dos Estados Unidos em Portugal não correspondem exactamente aos interesses que os Estados Unidos têm em relação à UE⁹⁹.

O autor vê no crescente interesse dos Estados Unidos em relação ao continente africano uma oportunidade para Portugal, através do fomento de relações trilaterais com os países africanos de língua oficial portuguesa. Neste contexto, o autor considera que a CPLP pode desempenhar um papel mais activo de triangulação de relações¹⁰⁰. Deste modo, relativamente à CPLP, Machete defende que esta deve também ser operacionalizada de forma a aproveitar os vínculos entre Portugal e o Brasil, estimulando uma relação trilateral entre Portugal, o Brasil e os Estados Unidos¹⁰¹. No que toca ao Mediterrâneo Ocidental, o autor prevê que as questões migratórias e de segurança possam também abrir portas para a cooperação luso-americana¹⁰².

António Bustorff analisa as relações de Portugal com os países da América do Sul e Central, com destaque para o Brasil. O autor faz algumas recomendações para que Portugal aproveite as oportunidades de política externa geradas pelo recente fluxo de investimento português no Brasil, nomeadamente valorizar e contribuir para a consolidação dos factores de identidade cultural: história, língua, património artístico comum; apoiar as associações e agremiações locais de origem portuguesa; incentivar as empresas portuguesas vocacionadas para o comércio internacional a actuarem como plataforma de distribuição na UE de produtos de origem brasileira oriundos do Mercosul¹⁰³.

Também Leonardo Mathias analisa as relações de Portugal com esta região geográfica, argumentando que falar de Portugal na América do Sul e Central é fundamentalmente falar da relação com o Brasil. Segundo o autor, a especificidade das relações entre Portugal e o Brasil teve a sua origem na ida da corte portuguesa para o Brasil em 1807¹⁰⁴. O autor vê na criação da CPLP um exemplo da renovação de laços entre portugueses e brasileiros no quadro de desenvolvimento de instrumentos modernos de acção política¹⁰⁵. Para além das relações com o Brasil e com a CPLP, o autor considera que as cimeiras ibero-americanas e o diálogo político, económico e de cooperação existentes entre a UE e diversas instituições do mundo latino-americano (Mercosul, Grupo do Rio, etc.) deram a Portugal ampla visibilidade e campo de intervenção naquelas áreas e acrescentaram renovadas responsabilidades em termos de política externa.

UM APONTAMENTO FINAL

Este ensaio bibliográfico, reunindo contributos diversos, permite a identificação de tendências e dinâmicas na política externa portuguesa, nas suas dimensões temporal e espacial, traçando um quadro abrangente de leitura da mesma. A revisão da bibliografia seleccionada para este exercício aponta como enfoque fundamental da análise da política externa portuguesa, a sua contextualização histórica, com destaque para o

A CPLP DEVE SER OPERACIONALIZADA DE FORMA A APROVEITAR OS VÍNCULOS ENTRE PORTUGAL E O BRASIL, ESTIMULANDO UMA RELAÇÃO TRILATERAL ENTRE PORTUGAL, O BRASIL E OS ESTADOS UNIDOS.

período colonial, e de modo particular as relações de Portugal com a Grã-Bretanha, condicionante central da política externa portuguesa. A relação de vizinhança com a Espanha constitui também um elemento preponderante, num espectro alargado de análise que vai do perigo espanhol à oportunidade das relações ibéricas.

Na identificação dos vectores tradicionais de política externa, a procura constante de equilíbrio entre as relações com a Europa e com os Estados Unidos, surge também como preocupação central. Esta procura de equilíbrio reflecte a visão de que a integração europeia não deve constituir obstáculo às relações transatlânticas, uma questão que é tratada extensivamente na bibliografia revista no caso específico de desenvolvimento e consolidação da PESC/PESD, actualmente PCSD. O entendimento geral é o de que Portugal tem a beneficiar na articulação destas relações, pela posição privilegiada que pode ocupar como ponte entre estes dois contextos.

Adicionalmente, o texto identifica, com base na bibliografia analisada, novos vectores na política externa portuguesa, não necessariamente no seu contorno temático, mas particularmente devido ao novo enquadramento definido para estas relações, nomeadamente no que concerne à relação com a CPLP. De facto, apesar da relação com as antigas colónias ser um tema dominante na história da política externa portuguesa, devido aos laços históricos e culturais, actualmente esta relação reveste-se de uma nova dinâmica, devido à sua institucionalização. A focalização e as dinâmicas que sublinham a relação de Portugal com os países da CPLP apontam para a definição de cooperação reforçada em matérias económicas e políticas. E novos temas não deixam também de marcar a agenda da política externa portuguesa, com o Mediterrâneo, por exemplo, a emergir como uma área de actuação cada vez mais relevante.

Este exercício de revisão permitiu ainda a identificação de linhas de análise negligenciadas e que podem constituir importantes avenidas de investigação futura. Um primeiro aspecto prende-se com o enfoque que os trabalhos desenvolvidos dão aos temas tradicionais de política externa, deixando ampla margem para a análise de temas menos convencionais, mas que não deixam de ser relevantes na definição e implementação da política externa portuguesa. Exemplos que incluem as relações com os países do Magrebe, uma área geográfica que tem sido alvo de maior atenção por parte da diplomacia portuguesa; relações bilaterais no quadro da UE, em temas de preocupação partilhada, como as migrações, entre outros; e mesmo o papel de Portugal no quadro institucional da UE, em termos de áreas a promover, e das pontes e experiências com que Portugal pode contribuir, potenciando a sua projecção a nível externo.

Também interessante é o facto de apesar de as relações com os países africanos e com o Brasil (ou mesmo no âmbito da CPLP) serem referidas como importantes e utilizadas essencialmente numa lógica contextual, as análises dos processos que lhes subjazem e das linhas caracterizadoras destas relações, em quadros bi ou multilaterais não serem aprofundadas. Claramente, existe neste âmbito espaço para o desenvolvimento de contributos especializados.

Finalmente, a teorização sobre política externa, identificando os actores fundamentais responsáveis pelo desenho e implementação de políticas, e a sua relação com outros agentes activos nestas matérias, incluindo grupos económicos e sociedade civil¹⁰⁶, bem como analisando as dinâmicas endógenas ao processo de construção da política externa, é praticamente inexistente na bibliografia revista. Além do mais, estudos sobre a inter-relação dos contextos interno e internacional na óptica da modelação da decisão e implementação da mesma, permanecem também pouco explorados. Este parece-nos, no entanto, um exercício fundamental para a compreensão dos processos e do alcance das medidas adoptadas, permitindo uma melhor sistematização de áreas temáticas, zonas geográficas, contextos institucionais, agentes, e outros, em matéria de política externa. Apontamentos que ficam para reflexão futura. **Rf**

NOTAS

1 MOREIRA, Adriano – «O papel da política externa portuguesa no mundo contemporâneo». In *Visões de Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Sociedade de Geografia de Lisboa e Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2005, pp. 13-20.

2 *Ibidem*, p. 13.

3 *Ibidem*, p. 14.

4 *Ibidem*.

5 *Ibidem*, p. 15.

6 LOPES, Ernâni Rodrigues – «Portugal e a União Europeia». In *Visões de Política Externa Portuguesa*, pp. 38-39.

7 PEREIRA, Manuel Fernandes – «Política externa portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia». In *Negócios Estrangeiros*. N.º 9.1, 2006, pp. 134-145.

8 *Ibidem*, p. 134.

9 CATARINO, Pedro – «Interesses portugueses na América do Norte». In *Visões de Política Externa Portuguesa*, p. 54.

10 PALMEIRA, José – *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*. Lisboa: Prefácio, 2006.

11 PALMA, Elisabete Cortes – *Cultura, Desenvolvimento e Política Externa – Ajuda Pública ao Desenvolvimento nos Países Africanos Lusófonos*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2006, p. 28.

12 *Ibidem*, p. 37.

13 SAMPAIO, Luís de Almeida – «As relações de Portugal com África – a cooperação para

o desenvolvimento e o seu lugar central na política externa portuguesa». In *Visões de Política Externa Portuguesa*, p. 117.

14 MACHETE, Rui Chancerelle de, e VICENTE, António Luís – *Língua e Cultura na Política Externa Portuguesa: O Caso dos Estados Unidos da América*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2010, p. 11.

15 Abrimos um parêntesis para referir o trabalho *Portugal e o Magrebe (Séculos XVIII/XIX)*, de Eva-Maria von Kemnitz, que aborda as relações de Portugal com Marrocos e as regências de Argel, Trípoli e Tunes desde o século XVIII ao século XIX. A obra identifica os principais actores da diplomacia portuguesa na relação com esta região. O estudo conclui que durante o advento da colonização Portugal não participou na ocupação territorial nem no processo de colonização do Magrebe, mantendo um relacionamento de boa vizinhança com Marrocos e com as regências, consentâneo com o espírito dos tratados celebrados, cf. KEMNITZ, Eva-Maria von – *Portugal e o Magrebe (Séculos XVIII/XIX). Pragmatismo, Inovação e Conhecimento nas Relações Diplomáticas*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2010, p. 322.

16 BONIFÁCIO, Maria de Fátima – «Relações externas e revolução liberal. Séculos XVII-XIX». In ALMEIDA, João Marques de, e RAMOS, Rui [org.] – *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal – Séc. XIX-XX*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional e Edições Cosmos, 2008.

17 RAMOS, Rui – «A revolução republicana de 1910 e a política externa portuguesa». In ALMEIDA, João Marques de, e RAMOS, Rui [org.] – *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal – Séc. XIX-XX*.

18 COSTA, Fernando – «A política externa: do Ultimatum à República». In MARTINS, Fernando [org.] – *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo. Actas do I Ciclo de Conferências*. Lisboa: Edições Colibri e CIDEHUS-UE, 2001, p. 45.

19 SAMARA, Maria Alice – «A política externa e a política de defesa: do 5 de Outubro ao sidonismo». In MARTINS, Fernando [org.] – *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo. Actas do I Ciclo de Conferências*, pp. 70-71.

20 FARINHA, Luís – «Política externa e política de defesa: do sidonismo à Ditadura Militar». In MARTINS, Fernando [org.] – *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo. Actas do I Ciclo de Conferências*, pp. 97-98.

21 *Ibidem*, p. 98.

22 MARTINS, Fernando – «Uma revolução tranquila? Da política externa da Guerra Civil de Espanha ao Pacto do Atlântico». In MARTINS, Fernando [org.] – *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo. Actas do I Ciclo de Conferências*, p. 157.

23 *Ibidem*, p. 161.

24 OLIVEIRA, Pedro Aires – «Continuidade e mudança na política externa portuguesa após o 28 de Maio». In ALMEIDA, João Marques de, e RAMOS, Rui [org.] – *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal – Séc. XIX-XX*.

25 LEITÃO, Nicolau Andresen – *Estado Novo, Democracia e Europa*. Lisboa: ICS, 2007, p. 21.

- 26 *Ibidem*.
- 27 *Ibidem*, p. 23.
- 28 *Ibidem*.
- 29 BARROSO, Luís Machado – *Salazar e Ian Smith: O Apoio de Portugal à Rodésia [1964-1968]*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2009, p. 16.
- 30 *Ibidem*, pp. 16-17.
- 31 *Ibidem*, p. 23.
- 32 SANTOS, Victor Marques dos – *A Questão Africana e as Relações Luso-Britânicas. 1884-1914*. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, 2007, p. 58.
- 33 *Ibidem*, pp. 61-62.
- 34 *Ibidem*, p. 81.
- 35 *Ibidem*, p. 100.
- 36 *Ibidem*, p. 110.
- 37 *Ibidem*, p. 153.
- 38 *Ibidem*, p. 165.
- 39 PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Portugal e a integração europeia, 1945-1986». In PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano (org.) – *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia de 1945 aos Anos 80*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, 2005, p. 34.
- 40 JESUS, José Manuel Duarte de – «As relações de Portugal com a China através dos séculos: um diálogo assimétrico, ambíguo e por vezes incoerente». In *Visões de Política Externa Portuguesa*, p. 295.
- 41 *Ibidem*, p. 295.
- 42 *Ibidem*.
- 43 TELO, António José – «A dualidade de um espaço comum». In *Visões de Política Externa Portuguesa*, p. 198.
- 44 *Ibidem*, p. 199.
- 45 *Ibidem*, pp. 200-201.
- 46 AMADO, Luís – «Portugal e Espanha». In *Visões de Política Externa Portuguesa*, p. 213.
- 47 *Ibidem*, pp. 214-215.
- 48 *Ibidem*, p. 215.
- 49 TELO, António José, e GÓMEZ, Hipólito de la Torre – *Portugal e Espanha nos Sistemas Internacionais Contemporâneos*. Lisboa: Edições Cosmos, 2000, p. 15.
- 50 *Ibidem*, p. 17.
- 51 *Ibidem*, p. 141.
- 52 *Ibidem*, p. 319.
- 53 *Ibidem*, p. 321.
- 54 SEABRA, Maria João – «The Portuguese-Spanish Relationship». In VASCONCELOS, Álvaro de, e SEABRA, Maria João (org.) – *Portugal: A European Story*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais e Principia, 2000, p. 189.
- 55 PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Portugal e a integração europeia, 1945-1986». In PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano (org.) – *A Europa do Sul e a Construção da União Europeia de 1945 aos Anos 80*, p. 20.
- 56 *Ibidem*, p. 20.
- 57 *Ibidem*, pp. 21-22.
- 58 CASTRO, Francisco – «Do Plano Marshall ao acordo com a CEE». In MARTINS, Fernando (org.) – *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo. Actas do I Ciclo de Conferências*, p. 188.
- 59 PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», pp. 32-33.
- 60 RATO, Vasco – «A Revolução de Abril na política externa». In ALMEIDA, João Marques de, e RAMOS, Rui (org.) – *Revoluções, Política Externa e Política de Defesa em Portugal – Séc. XIX-XX*.
- 61 PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», p. 35.
- 62 BRITO, Nuno Filipe – «Política externa portuguesa. O futuro do passado». In *Relações Internacionais*. N.º 5, 2005, p. 147.
- 63 COSTA, Francisco Seixas da – *Uma Segunda Opinião: Notas de Política Externa e Diplomacia*. Lisboa: Publicações Dom Quixote, 2006, p. 29.
- 64 *Ibidem*, p. 29.
- 65 *Ibidem*, p. 30.
- 66 COSTA, Francisco Seixas da – «A European vocation». In VASCONCELOS, Álvaro de, e SEABRA, Maria João (org.) – *Portugal: A European Story*, p. 7.
- 67 VASCONCELOS, Álvaro de – «Portugal: the European way». In VASCONCELOS, Álvaro de, e SEABRA, Maria João (org.) – *Portugal: A European Story*.
- 68 *Ibidem*, p. 32.
- 69 VALLERA, João de – «The negotiating process». In VASCONCELOS, Álvaro de, e SEABRA, Maria João (org.) – *Portugal: A European Story*.
- 70 PEREIRA, Rui – «A vertente europeia-continental e a vertente atlântico-global na política externa portuguesa». In *Nação e Defesa*. N.º 116, 2007, pp. 107-115.
- 71 MACHETE, Rui Chancerelle de – *Sobre as Relações Portugal – Estados Unidos*. Lisboa: Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, 2010, p. 42.
- 72 TEIXEIRA, Nuno Severiano – «O 25 de Abril e a política externa portuguesa». In *Relações Internacionais*. N.º 1, 2004, p. 11.
- 73 *Ibidem*, p. 12.
- 74 VASCONCELOS, Álvaro de – «Portugal: the European way», p. 30.
- 75 *Ibidem*, p. 32.
- 76 VALLERA, João de – «The negotiating process».
- 77 PEREIRA, Manuel Fernandes – «Política externa portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia», p. 136.
- 78 MOITA, Luís (org.), TELES, Patrícia Galvão, ABREU, Marisa, e TOMÉ, Luís – *Política Externa Europeia? Consequências para Portugal*. Lisboa: Observatório de Relações Exteriores, UAL, 2007, p. 201.
- 79 COSTA, Francisco Seixas da – *Uma Segunda Opinião: Notas de Política Externa e Diplomacia*.
- 80 *Ibidem*, p. 67.
- 81 PEREIRA, Manuel Fernandes – «Política externa portuguesa e Política Externa e de Segurança Comum da União Europeia», p. 136.
- 82 *Ibidem*, p. 138.
- 83 *Ibidem*, p. 144.
- 84 *Ibidem*, p. 145.
- 85 PEREIRA, Rui – «A vertente europeia-continental e a vertente atlântico-global na política externa portuguesa», pp. 107-115.
- 86 *Ibidem*.
- 87 LOPES, Ernâni Rodrigues – «Portugal e a União Europeia», pp. 38-39.
- 88 *Ibidem*, p. 38.
- 89 CATARINO, Pedro – «Interesses portugueses na América do Norte». In *Visões de Política Externa Portuguesa*, p. 54.
- 90 PINTO, António Costa, e TEIXEIRA, Nuno Severiano – «Portugal e a integração europeia, 1945-1986», p. 26.
- 91 *Ibidem*, p. 26.
- 92 RODRIGUES, Luís Nuno – «A "solidão" na política externa portuguesa no início da década de 60: o caso dos Estados Unidos». In MARTINS, Fernando (org.) – *Diplomacia & Guerra. Política Externa e Política de Defesa em Portugal do Final da Monarquia ao Marcelismo. Actas do I Ciclo de Conferências*, pp. 189-224.
- 93 RODRIGUES, Luís Nuno – *Salazar-Kennedy: A Crise de Uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*. Lisboa: Editorial Notícias, 2002, p. 8.
- 94 *Ibidem*.

95 *Ibidem*, p. 9.

96 SÁ, Tiago Moreira de – *Os Estados Unidos da América e a Democracia Portuguesa (1974-1976)*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estrangeiros, Instituto Diplomático, 2009.

97 *Ibidem*, p. 505.

98 *Ibidem*, p. 513.

99 MACHETE, Rui Chancerelle de – *Sobre as Relações Portugal – Estados Unidos*, p. 38.

100 *Ibidem*, p. 26.

101 *Ibidem*, p. 27.

102 *Ibidem*, p. 26.

103 BUSTORFF, António Espírito Santo – «Portugal na América do Sul e Central». In *Visões de Política Externa Portuguesa*.

104 MATHIAS, Leonardo – «Portugal na América do Sul e Central», in *Visões de Política Externa Portuguesa*, p. 81.

105 *Ibidem*, p. 84.

106 Cf. MACHETE, Rui Chancerelle de, e VICENTE, António Luís – *Língua e Cultura na Política Externa Portuguesa: O Caso dos Estados Unidos da América*.