

PEDRO FERRAZ DA COSTA  
JOSÉ LEMOS FERREIRA  
BERNARDINO GOMES  
MÁRIO PINTO  
JOÃO SALGUEIRO

### **1. Situação internacional**

Nos últimos meses, para não dizer nas últimas semanas, a evolução do sistema internacional tem sido de tal maneira profunda que não é possível determinar com rigor o que serão o sistema económico e o sistema de segurança do futuro.

1.1 O fim do bloco de Leste como uma estrutura político-militar é já hoje definitivo. A evolução do conjunto dos países que fizeram parte desse bloco será determinante para a organização europeia do futuro.

Cada um dos países em questão é um caso individualizado, com características próprias, com situações económicas e sociais diversas, com passados históricos e culturais diferenciados, e que naturalmente ficarão sujeitos a evoluções diferentes, seja em ritmo, seja em profundidade. Para além disso, há que ter em conta problemas ancestrais de minorias, com culturas e religiões diferentes, que se exprimem, *entre* outras questões, por problemas de contestação de unidades nacionais recentes e de fronteiras nunca integralmente aceites por todos os estados da região.

A evolução na União Soviética, da qual toda a mudança partiu, não é claro que se faça sem grandes confrontos internos cujas consequências são difíceis de definir neste momento.

1.2 O problema alemão, que foi o *cerne* das relações Leste-Oeste desde o final da II Guerra Mundial, está sujeito a uma aceleração quase vertiginosa — provavelmente em seis meses passar-se-á do sistema tradicional à reunificação alemã, sob a forma ocidental.

Contudo, a reunificação alemã coloca questões de tal maneira decisivas para a Europa do futuro que todos os modelos até hoje discutidos estão em causa, alguns dos quais definitivamente comprometidos. A Alemanha reunificada acentuará no futuro o seu papel preponderante na Europa, seja a nível económico, seja a nível político.

1.3 O futuro da Europa estará doravante condicionado pelo futuro da Alemanha, pela evolução da União Soviética e pela evolução dos países da Europa Central e da Europa de Leste, além da tradicional influência da integração comunitária e da EFTA e do papel dos Estados Unidos e da Aliança Atlântica.

A tendência para o renascimento dos nacionalismos será mais provável do que a tendência para as grandes integrações das últimas décadas. Em especial no que respeita às integrações políticas.

Será o momento do refazer das alianças europeias tal como existem. Novos enquadramentos estratégicos, políticos, económicos e culturais

substituirão progressivamente o quadro que nasceu no pós-guerra e que está hoje em pleno declínio.

1.4 A construção europeia, que tinha dado grandes passos no sentido da integração política, terá no futuro menos possibilidades de vir a constituir o centro de uma união política na Europa. Tal como existe não o poderá fazer. Alargada tomará tempo e não terá a vontade política global para aceitar as limitações de soberania que inevitavelmente comportaria.

1.5 O futuro da NATO depende da compreensão que os vários países europeus tenham da necessidade de estabilidade do continente. A presença dos Estados Unidos será sempre um factor estabilizador da evolução europeia.

Centrar a Europa sobre a Europa Central seria perder a sua dimensão atlântica e grande parte da capacidade de projecção mundial. A Europa vista do Oriente é apenas uma grande península da Ásia.

Em certa medida, a Europa terá que escolher entre a opção euroasiática e a opção atlântica. A discussão já está mesmo em curso. Sem a presença militar dos Estados Unidos na Europa, esta ficaria sem defesa estratégica. Não há defesa nuclear europeia sem os Estados Unidos. O reforço da componente euro-asiática poderá dar uma casa comum europeia, ou uma confederação europeia que será em grande parte — numa primeira fase — a aliança entre a economia alemã e a capacidade militar russa. De qualquer modo, a questão de fundo situar-se-á numa perspectiva de futuro em saber se o binómio Alemanha/URSS virá a ser preponderante, ou se os EUA e a Europa Ocidental em geral têm a vontade política e a força para actuar como contrapoder ancorado no Atlântico.

1.6 É, assim, necessário preservar, e mesmo reforçar, as relações com os Estados Unidos bem como procurar evitar que a tradicional corrente do pensamento americano tendente ao isolacionismo se torne maioritária nos Estados Unidos, ou, em alternativa, que se fixe sobre o Pacífico para onde parece tender actualmente, e garantir que a população europeia continue a compreender que sem a presença americana na Europa, esta será menos estável e muito mais dependente.

1.7 Por sua vez, as negociações internacionais em curso no âmbito do GATT — a previsível maior liberalização do comércio, nomeadamente quanto a têxteis e confecções e ainda de serviços e produtos agrícolas — vêm criar novos desafios de concorrência externa para importantes sectores portugueses de exportação. No mesmo sentido actuará o aparecimento de novos concorrentes que naturalmente decorre do reforço dos mecanismos de mercado nos países do Centro e Leste europeu.

De modo especial, importa também acautelar os interesses portugueses na negociação do quadro comercial que será fixado aos novos países industriais do Pacífico e da América Latina, nomeadamente quanto a preferências pautais face aos seus custos sociais e laborais.

## **2. Portugal no novo enquadramento internacional**

Portugal, pela sua situação geográfica, sempre foi um país periférico europeu. A integração na CEE veio dar a Portugal uma situação de ligação internacional ao quadro europeu do pós-guerra. Foi a reentrada na família dos países ricos. Foi igualmente para o povo português o reforço da componente psicológica europeia. Passámos de um envolvimento de Terceiro Mundo à Europa desenvolvida. Contudo, Portugal deve comportar-se na Comunidade Europeia segundo uma estratégia própria, ter uma voz autónoma e a capacidade para saber maximizar as vantagens desta associação, que não são só materiais, e tentar diminuir ao máximo as desvantagens.

Sendo país periférico, no quadro europeu, a sua componente atlântica deve ser tanto quanto possível reforçada, tendo para isso de ter uma estratégia internacional e nacional claras e de acordo com estes objectivos. A sua singularidade e importância como país europeu aumenta no quadro atlântico.

*No momento em que o centro de gravidade internacional, nomeadamente o europeu, se descentra para Leste, o centro de gravidade de Portugal deve recentrar-se a Oeste. A nossa política europeia, seja na CEE, seja fora da CEE, deve ter este princípio como dado de base.*

Recentrar a Europa no Atlântico exige um jogo de alianças europeias no quadro da CEE e fora desta. Desse jogo de alianças poderá resultar um reforço da CEE ou o seu desaparecimento progressivo. (O que parece impossível, às vezes não é, veja-se, por exemplo, a velocidade da reunificação alemã).

Mas a Europa do futuro *será* também a Europa das nacionalidades e das minorias — um sistema muito complexo de interesses contraditórios e conflituais que só poderá ser gerido por sistemas de alianças e interesses muito definidos.

## **3. Portugal: Uma política externa diversificada**

A diversificação da política externa portuguesa deve ser uma das suas prioridades fundamentais como garantia de uma maior autonomia no quadro internacional.

Importa pensar em quatro grandes vectores de política externa do futuro: o Atlântico, a Europa, a Ásia e a África de expressão portuguesa.

Para iniciar a reflexão sobre esta matéria vamos começar por abordar apenas as questões das relações atlânticas e europeias, deixando para outras reflexões futuras as relações com a Ásia, tendo como centro Macau,

e as relações com os países africanos de expressão portuguesa, tendo como dado de base a questão da democracia e do desenvolvimento.

### 3.1 *Uma política atlântica activa*

Portugal deverá ter no quadro da NATO *uma estratégia de reforço da comunidade* transatlântica contribuindo para que a presença americana na Europa possa perdurar como garantia da defesa nuclear europeia e como factor estabilizador da Europa do futuro. A comunidade transatlântica deve ser constituída nos dois sentidos, reforçando as componentes política, económica e cultural para além da componente de estratégia e de defesa. O futuro da NATO não deve ser o de uma instituição que seja uma mera caixa de ressonância das relações atlânticas mas deve tornar-se num instrumento efectivo para o reforço da comunidade transatlântica.

As relações bilaterais com os Estados Unidos devem ter um relançamento sob novas perspectivas. Portugal não pode basear as suas boas relações políticas estritamente no domínio da defesa. Deve sim ter uma política global nos Estados Unidos que permita uma larga visibilidade de Portugal. *É fundamental que Portugal faça parte integrante do pensamento estratégico e internacional norte-americano* e para tanto é necessário vir a ter uma estratégia de actuação nos Estados Unidos com um elevado grau de sofisticação e com os meios financeiros e humanos adequados ao seu cumprimento. Para tanto, *deverá definir quais são os seus objectivos e encontrar as formas americanas de os atingir*, para o reforço das relações de Portugal com os Estados Unidos e do futuro da comunidade atlântica.

As relações económicas e culturais revestem grande prioridade porque são dois dos alicerces de uma estratégia política global. Portugal, como Norte do Atlântico Sul, deverá reforçar esta sua dimensão atlântica própria, que se não esgota numa política africana de expressão portuguesa.

A África, e também a América Latina, onde a Espanha tem relações privilegiadas e se tomou o principal interlocutor europeu, devem ser vectores da política externa portuguesa. Com o Brasil deverá haver, por razões históricas e culturais e, naturalmente, políticas e económicas, uma actuação particular.

A Marrocos, o país vizinho do Sul, deve ser dada no futuro uma particular atenção. Os dois países constituem, em termos estratégicos, a garantia da entrada do Mediterrâneo, têm dimensão atlântica complementar, e Portugal deveria reforçar as suas relações bilaterais acrescentando a dimensão política e económica à da defesa e da cultura.

O reforço de uma estratégia atlântica pressupõe igualmente uma redefinição das áreas da defesa Norte-Sul atlânticas. Uma cooperação nesta área com Cabo Verde, com países africanos e da América Latina, poderá dar a Portugal um campo de actuação particular, de muito interesse para todas as partes, cooperação de características novas entre a Europa e o Sul do Atlântico.

### 3.2 *Uma política europeia* autónoma no quadro da CEE

A integração de Portugal na CEE corresponde a uma estratégia nacional de plena reintegração do país no espaço europeu. Para além da consolidação do sistema democrático e do efeito psicológico já referido, a entrada na CEE veio proporcionar um grande salto a nível do desenvolvimento económico e da modernização do país.

Portugal «é outro» depois da entrada na Comunidade Europeia. Esses factores positivos levaram a uma euforia nacional que criou um espírito pouco crítico sobre a integração de Portugal.

Tomaram-se as vantagens económicas em si mesmas sem se ter tido a vontade de questionar o conjunto do fenómeno de integração europeia visto na sua projecção futura. Não se procedeu ainda à necessária reflexão e à definição de uma estratégia nacional para a integração e sua evolução futura.

Portugal, *que* é felizmente um país unitário, sem minorias e sem regiões reais, que vive nas mesmas fronteiras há séculos e que fala a mesma língua, não necessita do processo de integração para consolidar a sua existência como Estado. Não é igualmente uma das grandes potências europeias que vê na integração, e no jogo de alianças, a capacidade de condução da política europeia.

Periférico na Europa, com um só vizinho europeu, que entretanto se tornou na quinta potência eurocomunitária, a sua situação tomou-se mais dependente e mais difícil no quadro europeu.

*Portugal tem de saber o que quer da integração europeia.* Tem de ter uma estratégia clara face à evolução da CEE e da Europa no seu conjunto.

O desmantelamento do sistema internacional do pós-guerra, a evolução nos países do Leste e a reunificação alemã, terão repercussões muito profundas na actual CEE. Os modelos que permitiram as realizações dos últimos anos, em especial os da integração económica e política, terão tendência a abrandar de ritmo e eventualmente a não serem concretizados sob a forma que estava a ser delineada.

E neste novo contexto de mudanças que Portugal terá que escolher o seu caminho europeu.

Qual é o modelo que Portugal defende para a Europa do futuro? Qual é o grau de integração, em amplitude e em profundidade, que defende para a CEE? Como se deve articular a sua integração e qual deve ser o quadro de soberania nacional que não quer ver alienado? Como articular a sua dimensão atlântica, a dimensão atlântica europeia, e a tendência europeia para centrar a sua política na Europa Central? Eis algumas das muitas questões que este problema levanta.

As respostas não são fáceis. Contudo, o que parece indiscutível é que, sem reflexão aprofundada destas questões, não se pode estabelecer uma estratégia adequada à defesa dos interesses portugueses no quadro comunitário e europeu.

Qualquer que seja a evolução da Europa, terá sempre de ser num jogo de alianças no quadro comunitário e europeu que Portugal terá que defender

os seus interesses. Jogo de alianças difícil de definir à partida, porque muito depende da evolução do sistema europeu, e que poderá sofrer mutações ao longo do tempo o quadro de alianças possa mudar. Alguns exemplos: a Europa do Sul, a Europa atlântica, a Europa das periferias, etc. Todavia, afigura-se ser cauteloso procurar participar com maior insistência no que constituem afinidades naturais para Portugal, tais como as da latinidade, a aproximação ao Reino Unido e ao Norte de África.

É no quadro da evolução europeia que se deverá colocar o problema das relações Portugal-Espanha. Pareceria à primeira vista que no quadro comunitário, e para uma crescente integração, o problema das relações bilaterais se esbateria num espaço geopolítico mais amplo. Seria um erro. Mas maior erro será não pensar no futuro das relações bilaterais num quadro europeu de mudança. A estratégia comunitária portuguesa deve ter em conta o facto da dependência de Portugal do *interland* espanhol, com as consequentes escolhas a nível de estratégia de desenvolvimento, no que respeita, entre outras questões, a transportes, telecomunicações e energia. *Haverá que acautelar, desde já, aquilo que podendo ser irreversível em termos de soberania no quadro europeu, se não transforme em irreversível no quadro ibérico.*

A História sempre mostra que entre Estados soberanos não há amizades nem inimizades eternas.

Países pequenos têm de ter uma política mais activa e mais sofisticada e com estratégias a mais longo prazo do que outros, maiores, que podem ser sempre compensados pelo peso político, militar ou económico.

As relações bilaterais são e devem desenvolver-se fortemente, acautelando contudo a defesa dos interesses vitais de Portugal. Uma presença portuguesa mais forte, política, económica e cultural no conjunto de Espanha, parece ser uma das vertentes de uma estratégia de maior cooperação com o país vizinho.

O que serão as relações entre a CEE e o resto da Europa? Como acolher o desejo de integração destes países no quadro comunitário? E como manter o quadro comunitário na sua forma actual, quando alguns dos pressupostos de base da construção europeia deixarem de existir?

A Europa dos círculos concêntricos, a Europa a múltiplas velocidades, os problemas dos nacionalismos emergentes e das minorias, apresentam potenciais factores de desagregação.

#### **4. O consenso nacional na estratégia externa do Estado**

Nos últimos quinze anos formou-se um consenso nacional na área da defesa e da política internacional.

Definidas as grandes linhas de actuação externa portuguesa (Atlântico, Europa, África), a execução da política externa não tem

contribuído para progredir a nível da definição de estratégia, de prioridades, e de meios.

É fundamental que, num momento de grandes mutações internacionais, se possa estabelecer um novo consenso nacional nestas matérias, pela discussão pública, de modo a definir as novas grandes linhas da actuação externa de Portugal.

E necessária uma vocação externa clara, com uma definição do enquadramento de Portugal no contexto internacional, das prioridades a definir, de uma estratégia a prazo, que garantam o papel independente de Portugal no futuro.

Parece igualmente necessário criar um clima nacional favorável a uma política externa activa e eficaz.

Este consenso nacional não pode ser exclusivamente um consenso interpartidário, pois deve igualmente ter a participação activa dos sectores empresarial e sindical, e dos meios culturais do país.

Deve ser um desígnio nacional.

A independência dos pequenos países mantém-se em grande parte através de uma política externa activa e interveniente, capaz de projectar os interesses próprios a nível internacional. Sem esta dimensão, Portugal terá tendência de se tornar cada vez mais um país periférico e dependente. Sem voz e sem alma.

Portugal, país construtor da Europa há séculos, centro de uma forte cultura internacional e berço de uma das línguas mais faladas no mundo, tem responsabilidades a nível mundial, que não pode menosprezar nem exercer por mera retórica.

Uma nova política externa significa meios humanos e financeiros adequados à sua implementação. *Terá de haver vontade política para mudar radicalmente o estado da situação*, muita imaginação e diálogo com os agentes da política externa, que não são só os diplomatas, para que Portugal possa recuperar o seu lugar no quadro internacional. Mudar hábitos, modernizar o sistema, integrar competências, criar nova dinâmica que dê a todos os que estejam directa ou indirectamente ligados à implementação da política externa a vontade, o ânimo e a certeza de que o seu trabalho é determinante para o futuro de Portugal.

A execução eficaz da política internacional tem também, cada vez mais, uma componente técnica muito elevada. As políticas hoje são integradas e não há política externa sem articulação muito clara e eficiente com os interesses económicos do país.

A visibilidade de Portugal faz-se igualmente com uma política agressiva na área cultural externa, dimensão hoje praticamente inexistente e sem a qual o sucesso de muitas políticas económicas não poderá existir.