

Negócios Estrangeiros

Outubro 2008 número 13

publicação semestral do
Instituto Diplomático
do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Almut Möller
Carlos Neves Ferreira
Christian-Peter Hanelt
Francisco Alegre Duarte
João Amador
João Gomes Cravinho
João Sabido Costa
João Serra Pereira
Jorge Azevedo Correia
José A. Loureiro dos Santos
Luís de Almeida Sampaio
Marcos Farias Ferreira
Mohamed Al-Kuwari
Nuno Wahnon Martins
Paulo Marrecas Ferreira
René Pelissier
Rui Vinhas



i
Instituto diplomático
D

Revista Negócios Estrangeiros
N.º 13

Revista Negócios Estrangeiros
Publicação do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros

Director

Embaixador Carlos Neves Ferreira
(Presidente do Instituto Diplomático)

Directora Executiva

Dra. Maria Madalena Requiaxa

Design Gráfico

Risco – Projectistas e Consultores de Design, S.A.

Pré-impressão e Impressão

Europress

Tiragem

1000 exemplares

Periodicidade

Semestral

Preço de capa

€10

Anotação/ICS

N.º de Depósito Legal

176965/02

ISSN

1645-1244

Edição

Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE)

Rua das Necessidades, n.º 19 – 1350-218 Lisboa

Tel. 351 21 393 20 40 – Fax 351 21 393 20 49 – e-mail: idiplomatico@sg.mne.gov.pt

Número

13 . Outubro 2008

Índice

- 5** Nota do Director
Carlos Neves Ferreira
- 7** Europe, Africa and China
João Gomes Cravinho
- 14** Securing the future: Europe's Agenda to a more peaceful neighbourhood
Almut Möller e Christian-Peter Hanelt
- 30** Espanha: o nascimento de uma nova dimensão na política externa.
De país “exportador” a “importador” de migração
Rui Vinhas
- 40** Apropos Kundera & Brodsky: Uncovering the role of literary querelles about the meaning of Europe
Marcos Farias Ferreira
- 53** Paz no Médio Oriente: ilusão ou possibilidade?
Luís de Almeida Sampaio
- 60** Le Qatar : nouvelles visions au Proche-Orient
Mohamed Al-Kuwari
- 65** Mais escorpiões na garrafa?
João Serra Pereira
- 78** O comércio de Portugal e Espanha com a América Latina: caracterização e modelos gravitacionais
João Amador
- 96** “Modelo económico”, integração, independência de Portugal
Paulo Marrecas Ferreira
- 133** Portugal e as missões de paz no estrangeiro – algumas notas de reflexão
Francisco Alegre Duarte
- 139** O bloqueio continental e a política económica que se lhe seguiu
João Sabido Costa

LEITURAS E RECENSÕES

- 157** Du Tage à Moby Dick : brèves escales
René Pelissier
- 177** Existem condições para resolver a questão de Olivença
José Alberto Loureiro dos Santos
- 183** Depois dos neoconservadores: a América na encruzilhada
Jorge Azevedo Correia
- 186** The return of History and the end of dreams
Nuno Wahnon Martins

Normas para os Autores

Nota do Director

O PRESENTE NÚMERO da Negócios Estrangeiros (**NE**) é o primeiro que sai sob a minha responsabilidade.

Parte do material publicado estava preparado ou em curso de conclusão quando assumi as funções de Presidente do Instituto Diplomático, em Abril de 2008. Quis o Ministro Luís Amado que se regressasse à tradição de ser atribuída a um funcionário diplomático a direcção do Instituto, responsabilidade que traz consigo, por inerência, a direcção da revista editada pelo IDI. Nada aqui de notável, nem a própria expectativa quanto à qualidade do conteúdo, que se inscreve – espera-se – numa linha de continuidade. O que agora é publicado, resulta, também parcialmente, de compromissos e ajustes anteriores que teria sido ocioso e deselegante rever.

Parece reforçar-se um interesse sustentado pelos temas da política internacional. O espaço da **NE** pode constituir um local privilegiado para expor pontos de vista, avançar para esboços de trabalhos de maior fôlego, captar e registar interesses dispersos, nacionais e estrangeiros. De diplomatas, estudiosos, estudantes, docentes, jornalistas ou quaisquer outros cidadãos, que queiram deixar o testemunho da sua visão sobre o que se passa no mundo e se afigura relevante para avaliar a situação internacional. Não será mais do que continuar e, porventura, melhorar, o que foi feito até aqui. Como se diria em análise matemática elementar, não se pretende definir “pontos fora da curva”. Porém, opiniões mais ousadas, menos ortodoxas ou distintas do politicamente correcto serão bem-vindas.

O leitor, ser abstracto, impessoal e fungível fica, por isso, convidado a contribuir para os números futuros. O próximo prevê-se que seja publicado até ao final de 2008. Assim, se tem uma nota de leitura sobre um livro recente que ache fundamental, importante ou pernóstico, se tem uma crítica demolidora ou exaltante sobre um qualquer êxito recente, mande também. E se pensou num tema actual e acha ter dele uma visão que vale a pena partilhar com outros, a **NE** poderá ser o sítio onde o mestre, o aluno, o curioso, ou os amigos, poderão lê-lo e interessar-se.

Não há menção, neste número, aos Conselhos Editorial e Consultivo, dado que a sua (re)composição está a ser estudada. É minha intenção fazer anteceder cada artigo de um abstract em inglês nos próximos números.

Carlos Neves Ferreira
Embaixador

Europe, Africa and China

IT IS A pleasure for me to address this audience on such a topical subject. Contemporary triangular relations between Europe, Africa and China take place against the background of complex and rich set of quite recent dynamics, and of substantial changes in the way that these three actors perceive and relate to each other, in the ever challenging international scenario of globalisation.

In fact, the last decade witnessed changes in Africa, but also changes in Europe, which were certainly catalysts for a radical reassessment of existing frameworks and instruments for continent-to-continent dialogue. Likewise, China's economic development has led directly to a new form of engagement with Africa and with Europe, and I wish to say right at the outset that I consider this to be positive: we may disagree with certain aspects, but I do believe that it is positive for Africa, it is positive for China, and it is also positive for Europe because we have an important new potential partner for work on the Africa continent.

But let me begin by looking at Europe and Africa, and with an overview of the rationale for a new partnership between those two continents. I will then move on to consider the new intensity of China's role in Africa, and to make some considerations about how these different dynamics come together.

Europe and Africa Since the first EU-Africa Summit held in Cairo in 2000, much has changed in Africa and in Europe, as a consequence of changes in the wider international context.

The first of these changes is that there is now a much stronger perception that a number of global challenges, such as climate change, migration flows, peace and security or international trade require concerted action by the international community. Even sub-regional blocs, let alone individual countries, are incapable of providing satisfactory answers to those challenges and therefore new forms of multilateral cooperation have begun to emerge. In other words, when we speak of mechanisms of global governance, we are recognising that in the past few years we have moved from thinking about issues that are vaguely desirable, to thinking about

* Intervenção do Secretário de Estado dos Negócios Estrangeiros e da Cooperação, na China Foreign Affairs University, em 29 Maio de 2008.

our absolute need to find new responses to contemporary realities. And this means that we need to find partners.

As a response to this reality, the European Union has established a number of strategic dialogues with key countries and regions, which it sees as potential partners in the regulation of the international system. The fact that Europe has now a strategic relation with all of the BRICs (apart from the ones it already had with the US and Japan) is a clear signal of the emerging adaptation to multipolarity and of a shift in Europe's approach to its international role. The Portuguese Presidency of the EU gave also a key contribution in this process, with the holding of summits with Brazil, Russia, India and China. In the case of Brazil, we inaugurated this tradition, not because Brazil is a country that we share a history with, and to which we are particularly close, but because we recognize that it was necessary to correct an imbalance and to complete the circle of BRICs.

The main global actors – the BRICs, the US and Japan, as well as the EU, and indeed also APEC and ASEAN amongst others – have clearly begun to respond to these new global requirements, but until very recently, Africa was left outside of this process. If we look at the volume of development aid, it would be unfair to say that the EU has neglected the African continent. But it is certainly true that relations with Africa have remained hostage to a long-standing tradition of an approach focused on aid giving an receiving, an approach that was not conducive to the possibility of developing with Africa a strategic dialogue – a dialogue that is not only focused on solving African problems, but rather one that sees Africa as a partner in addressing global issues.

The enlargement of the EU, with twelve new members is also substantially different from earlier and smaller versions of the Union, as regards Africa. These twelve new countries have no African colonial heritage at all, and quite rightly, and were only interested in a relationship with the African continent that was clearly aimed at the future rather than at the past. This should be seen by countries such as my own, which has a long history of contact with Africa, as a positive stimulus.

In short, what I have said so far is that the world has undergone profound change, and so did the European Union, and in both cases these changes undermined the previously existing arrangements, and pointed the way for a different type of relationship between Europe and Africa.

And Africa has changed as well. The transformation from the Organisation for African Unity to the African Union, the launching of NEPAD and the emergence of regional and sub-regional crisis resolution capacities show a clear political will to devise new mechanisms for collective responses to common challenges. Despite its shortcomings, and the enormous obstacles that exist in many African countries, the current integration process in Africa shows a growing intensity and, most importantly, has established the AU as an interlocutor of the European Union for addressing issues

of common concern. A moment ago I spoke of Europe's need for partners, and the consolidation of the AU represented Africa's response to the pressures and requirements of political globalisation.

The current efforts to bring EU-Africa relations to a new level are, therefore, a necessary step in an attempt to respond to the new circumstances that I have just described. The Lisbon Summit was not the first summit between the two continents, and their representative institutions, but it was very much an innovative summit because it took place in entirely new circumstances, just seven years after the Cairo Summit. And to be entirely frank, I think that we worked hard and well, together with our EU and African partners, to make sure that we had plenty of substance in the documents that were approved at the Summit, namely the Lisbon Declaration, which is a short 2-page political declaration, the EU-Africa Joint Strategy, which is a strategy for the medium-term, and the Action Plan which translates the Strategy into specific work for the next three years.

China and Africa China's presence in Africa is today substantially different from a decade ago, which also reflects the changes experienced in these past years in the Chinese reality and international engagement. However, China has not just arrived in Africa, it isn't a new partner. For centuries Africa was known to China, though it was too far away to be of great interest; since the mid-1950s though, China has had relatively continuous contact with the African continent, with differing levels of intensity. Nowadays, the economic activity between these two actors has reached an unprecedented volume, both as regards trade and as regards investment.

The increase of this presence in Africa, as in other parts of the world, is a direct consequence of the new possibilities for developing a diplomacy based on economic capacities, which were previously not there. Chinese growth has produced a search for new markets, particularly in the field of energy, and so we must start from the premise that it is the economy that has provided the driving force for this new relationship.

African raw materials are evidently a great attraction for China, but it is only right to point out that this is not peculiar to China. The United States has also increased very substantially its oil imports from Africa, mainly due to the instability in the Middle East, and the tendency is for this increase to continue. Likewise, India is showing a mounting interest in African oil markets. We thus face a general tendency, not something that is particular to China.

Oil diplomacy is undoubtedly important though. China imports very large quantities of oil: in 2007, the total national oil consumption rose to 346 million tons, of which around 46% is imported. This strategic need has been accompanied by the proclamation of a policy of non-interference in domestic affairs, with a refusal to become involved in African countries' internal conflicts or tensions, as well as

in the non-application of political conditionality. I shall address this topic in a few moments.

What I wanted to highlight now, is that the main purpose of seeking a greater energetic independence has been accompanied by other complementary policies, such as preferential loans, business projects, or direct aid. But China's involvement in Africa is not limited to the energy sector: the growing presence of Chinese companies outside the oil sector in Africa is also impressive.

Together with the enhancement of trade and investment, China is also developing a network of complementary political and diplomatic tools. The most spectacular was of course the China-Africa Summit of 2006, but besides that event there is a multiplication of official visits and there is probably not a day in the year in which China doesn't welcome several African ministers. China has shown itself to be very effective in connecting its commercial interests to practical mechanisms that reinforce political relations. I believe there are lessons to be learned by Europe in this regard.

In Europe, there are sometimes signs of concern towards this new intensity of relations between China and Africa, but I believe that such concern is misplaced. The European Union is traditionally Africa's main trade partner and nowadays it still holds that role indisputably. In 2007, trade between the EU and Africa amounted to around 200 billion euros, whilst China comes third, with around 43 billion euros in 2006. It is a fact that Africa's exports to China grew at an annual rate of 48% between 2000 and 2005, four times faster than its exports' rate to the European Union during the same period. Thus, the differences between Europe and China have a tendency to decline, but they still remain substantial.

The question is: should Europe perceive this trend as a negative one? For those concerned with the development of African countries, the magnetism of the African continent is something quite positive. Even from an economically nationalistic perspective, if this tendency promotes African development, there will be many European companies benefiting from it, as they have very significant comparative advantages.

I also believe that we must be humble in Europe when we hear voices criticising the way China links aid to trade. First of all, because Europe also has a long tradition of linking aid and trade. It was only in this last decade that consensus was reached on the need to separate ODA policies and resources from those directed to the promotion of trade. Having said this, I believe we still need to go further in establishing a clear connection between ODA and the promotion of productive economic fabric that must necessarily be at the core of any development strategy. And again, the results of Western development aid models and policies, although they are now quite promising, have not produced brilliant results over the past half century. In short, I'm definitely not one of those who looks at this phenomenon as something terrible or frightening.

In Europe we could certainly benefit from a close dialogue with China on development in Africa, but this does not mean, in my view, that we believe that the Chinese approach is perfect or without risks. Allow me now to briefly mention some topics where we differ, and which could usefully be the subject of discussions between Europe and China.

The question of job promotion Chinese investment outside the oil sector is much diversified, but there is an important concentration in the infrastructure sector. This in itself is very positive, as traditional donors have neglected the need for infrastructures, such as roads and railways, which generate economic activity. It is also true that Chinese public-private consortia have shown great capacity to answer in a quick and effective manner to African requests, setting up financial conditions and placing construction companies in the field much quicker than the Europeans or the development banks.

At the same time, there are reasons for concern that this approach, with the use of imported labour, is not contributing to the generation of employment in Africa, which is one of the vital factors in unlocking development. One of the most important dimensions for development nowadays are policies to boost job creation. I am personally convinced that the future of Chinese investment in Africa, outside of the oil sector, will be influenced by the capacity to adapt to this reality. By the way, the manner by which China's image is affected by this issue might even have an impact on energy sectors, where the issue of labour is quite different.

Debt sustainability Another point is related to the sustainability of the increasing debt that African countries have with China. As is well known, the North-American and European banking systems' imprudence in the end of the seventies and early eighties led to an exponential and irresponsible debt increase in Africa and Latin America, with disastrous consequences for African countries. This is a story in which everybody must share some of the blame, and if there is anything positive to say about it, it is that there was a learning process and that throughout this last decade a set of debt cancellation tools were developed. With the rise of China as an alternative to Western creditors, some fear that debt sustainability initiatives will be put into question, and that this may open the way to a new debt crisis in some years time.

So far, things do not point in that direction. An OECD study from last February finds no evidence of this. The fact is that China's loans are in general assured by raw materials, which reduces the risk, but even so this is a matter on which Europe should pursue a dialogue with China. In particular, it is important to encourage the development of greater transparency in the loan contraction processes, as I believe that this is in the interest of all involved, not least the African countries.

Sovereignty and Governance A third issue is related to sovereignty and the regular criticism directed at China for apparent lack of interest in matters of good governance. With regards to sovereignty, I must say we have a growing gap between an international legal architecture, anchored in the idea of State sovereignty, and the real political and economic dynamics of globalisation, which constantly reminds us of the limitations of state sovereignty. I think that references to non-interference in internal political affairs are difficult to sustain, be they voiced by the World Bank or by China. It is evident that by becoming a major importance international actor, China acquires relevance in the big issues of international governance. It is questionable, in today's world of trade flows, investment flows, migration flows, in short, deep cross-border movements, what exactly is meant by internal affairs.

And on the theme of good governance, I believe it is increasingly clear that certain principles related to the participation of the people in the decisions related to their future are essential to stability and development. It also seems to me that China itself has an interest in stability and development. Take for example the case of Sudan: China has very important investments in Sudan, as we know. My reading of the situation there is that the persistence of bad governance, corruption and repression in Sudan will have catastrophic consequences, leading to a new civil strife between the North and the South in a couple of years. The question to be placed is a simple one: is this positive for Chinese investments? Once again we must recognise that on this issue there have been important Chinese adjustments in the last years, not widely publicised, but not less real for that. One further them for EU-China dialogue is how we can each, in our own ways, respond to our responsibilities in terms of global governance.

Final remarks Finally, I believe that all that has been said so far reinforces the relevance and urgency of Europe and China getting involved in dialogue and coordination mechanisms. It is evident that China and Europe diverge with regards to some issues and I've suggested some of them. But it is also obvious that there is a convergence of views between China and the EU on international and regional issues and our cooperation in international affairs is important not only for both sides, but also to the world. Furthermore, it seems clear to me that the mere existence of non-consensual perspectives represents an added reason to reinforce dialogue, and not the other way around.

There are positive signs from these last years. The European Union finally established with China, in 2007, a dialogue on Africa. We also have a dialogue on Human Rights and have a global strategic dialogue. Equally from our side, in Portugal, we are recognised by China as important partners for the African continent, and we have a lot to gain in intensifying the dialogue and agreeing positions in matters of converging interests. During our presidency of the EU we made a very significant

contribution to this process. With the Lisbon Europe-Africa Summit, last December, we set the basis for an entirely renewed strategic dialogue with Africa and to bring EU-Africa relations to a new level. The Lisbon Summit has given an important momentum to this process, and with the Beijing EU-China Summit, in November, we also significantly intensified our dialogue with China.

The dialogue between China and Europe is essential to our future, as it is essential to the future of the African continent. This dialogue must be developed based on humility and availability, not based on competition, envy or arrogance. I have stressed that Europe has no basis to suggest that all of its policies towards the African continent have been successful; likewise we can also witness an important evolution of Chinese approaches, which recognize some of the concerns that Europe has.

To conclude, China and Europe are living a moment of enormous dynamism and consolidation of their relations, based on the capacity to listen and accept different opinions and understandings in the establishment of strategic partnerships. This capacity to engage with other major actors to find solutions for common challenges is, and should remain, the cornerstone of Europe's external action. I am certain that we can work together to improve the existing multilateral framework for dealing with peace and security issues, as well as climate change challenges and global market regulations. **NE**

Securing the future: Europe's Agenda to a more peaceful neighbourhood

Preface – A measured tone, modest hopes by Joachim Fritz-Vannahme Security is the key word in the world's least secure region. This was the focus of the Bertelsmann Stiftung's 11th Kronberg Middle East Talks for two days last week, whether the matter at hand was the Israeli-Palestinian conflict, the specter of war with Iran, the bloody constitutional conflict in Lebanon, tensions between Syria and Israel or the civil war between Sunnis and Shiites in Iraq.

The mood among the 60 participants from 23 countries, from the United States to the United Arab Emirates, was thoughtful and sometimes cautiously optimistic. Anxiety was not in evidence; this part of the world has lived with tension for far too long.

An Israeli participant spoke of a new "coalition of moderates," something that has not been seen in this form for a long time. This coalition, in his view, stretches from Morocco to the Gulf and is no longer willing to cede the stage to the "coalition of the hateful, of Hamas and Hezbollah." This concept did not go unchallenged, but it nonetheless became something of a motto for the Kronberg Talks.

What needs to be done? This was what Middle Eastern politicians as well as European and American government advisors were asking. What needs to be done? This was the question asked by Germany's foreign minister in his opening speech. And Frank-Walter Steinmeier¹ provided an answer in the case of Palestine: The Palestinians need help in building and expanding their economy, with everything from budget problems to attracting industry. Europe then needs to help them establish a modern and operational police force, despite anarchic conditions. And Israel must put a halt to building settlements on the Jordan and in East Jerusalem.

What needs to be done? This was also the question posed by Bertelsmann Stiftung Chairman Gunter Thielen²: "The region extending from the western Mediterranean to the Gulf requires enormous investments in education, training and lifelong learning if

* Senior Research Fellow, Center for Applied Policy Research, Ludwig-Maximilians-Universität, Munich.

** Bertelsmann Stiftung, Senior Expert, Director of the Project "Europe and the Middle East".

¹ <http://www.auswaertiges-amt.de/diplo/de/Infoservice/Presse/Reden/2008/080118-steinmeier-kronberger-gespraeche.html>

² http://www.bertelsmann-stiftung.de/bst/en/media/xcms_bst_dms_23674_23675_2.pdf

it is to take full advantage of its value-added potential. This is an area where Europeans can make a major contribution.” This set the tone for much of the discussion that followed. Whether in Kuwait or Algeria, in the Gulf states or Jordan—the population trends alone in these countries require massive efforts in the area of education. This is clear to every country in the region—but there are considerable differences in the degree to which the recognition of a need has been translated into action. Could there be any more glaring contrast than between the large country of Iraq, torn apart for decades by war, dictatorship and civil war, and tiny Kuwait, which was the victim of the Iraqi invasion 18 years ago?

A German participant told of leaving the high-tech environment of Israel, making his way through the Israeli security wall and entering Palestine—where he found himself in a poorhouse. War and peace and a self-imposed lack of tranquillity are shaping educational opportunities and thus determining the future. The foundation paper that served as a starting point for discussion was aptly titled: “Securing the Future: Europe’s Agenda for a More Peaceful Neighborhood.”

The Kronberg Middle East Talks also made it clear that a European agenda, even if it is taken seriously by all EU members, cannot accomplish very much on its own. There is disappointment in Brussels that US President George W. Bush assigned the Europeans no role whatsoever in monitoring the mediation process outlined in Annapolis last November. Wounded pride? It is more than that. Both the Israelis and the Palestinians recognize that such monitoring is lacking—and the Americans, who have the natural authority to fulfill this role, do not want to take it on.

There is little difference in the opinions of the European participants at Kronberg: They agreed that Europe can, should and wants to help. It needs to lend its support. However, it is not in a position to lead. Foreign Minister Steinmeier’s speech counseled Europe to take a modest role.

In other contexts the EU contribution is too modest, complained participants from North Africa, but also the Middle East. Just as French President Nicolas Sarkozy is putting forth a vision of a Mediterranean Union, access to Europe is becoming increasingly difficult, affecting everything from agricultural products to students from Arab countries. Many North Africans also feel that they are being left alone to deal with the rising numbers of black African migrants making their way toward the Old World. Is Europe lapsing into false modesty here, making big speeches about a Mediterranean Union but following up with little or no action?

Foreign Minister Steinmeier caused quite a stir in Berlin right before the Kronberg Talks. His decision to receive his Syrian colleague Muallim led to a clash within the coalition. Minister Steinmeier defended this action in his speech at Kronberg: In his view, Syria needs to be lured out of its current problematic position so that it can no longer play the role of a mischief-maker in the Middle East. The Arabs, but also the

Israelis in the audience nodded in agreement. Particularly for Israel, talks with Syria are seen as an effective way of further isolating the real adversary, Iran. Not only the Israelis, but many Arabs as well fear Tehran's nuclear policy, a fact that they made unmistakably clear at Kronberg. "We have two nightmares," said a participant from the Gulf region. "One is that Iran has the bomb. The other is that Washington attacks Iran because it thinks Tehran has the bomb."

A participant with considerable knowledge of Iran cautioned that its social, economic, moral and ideological crisis is causing the political sphere as well to "slide toward the abyss." Moreover, it is not only President Ahmadinejad who is interested in obtaining the bomb; the groundwork began much earlier, under his predecessor Khatami. The bomb has now become a national symbol for a country that has felt ill-treated far too often over the past 500 years. It is a means of acquiring legitimacy in domestic affairs, particularly since the crisis within Iran hardly permits any other demonstration of strength.

"The Middle East in 2008, between Conflict Management and Conflict Resolution" was the wording on the invitations to the Bertelsmann Stiftung's 11th Kronberg Talks. In retrospect, the talks which showed very cautious optimism focused far more on how to manage all of these conflicts than on finding a resolution in the foreseeable future. This pragmatic mood among the participants has left practically no room for the usual polemics and finger-pointing. Realistically, this is the result the talks have achieved.

Executive Summary Since 9/11 there have been significant changes in the geopolitics of the Middle East taken as a whole. The region has been transformed by fundamental shifts in the wake of the U.S.-led invasion of Iraq, the Iranian nuclear programme, the victory of Hamas in the 2006 elections, the division between the autonomous and occupied Palestinian territories, and the war between Israel and Hezbollah in Lebanon in the summer of 2006. The growing influence of Islamist movements, sectarian divides, terrorism, proliferation, bad governance, weak regimes lacking legitimacy, stagnating political transformation processes, the risk of state failure, weak moderate forces and widening gaps between rich and poor are the sources of a new type of instability in the region. There is a tendency for sudden eruptions of violence and belligerent escalation which is clearly a cause for concern. A regional security structure that could function as a de-escalating mechanism for the region's trouble spots does not exist.

But certain developments in 2007 make it possible to see the regional situation in a more optimistic light. The United States, Europe and the countries of the Middle East have again started to talk to each other and to address certain issues jointly. In Annapolis in November 2007 more than 40 countries and organizations, some of

which had refused to meet each other in the past, gathered at the same conference venue. Although the Annapolis agreement focused primarily on the Israeli-Palestinian conflict, the format of the meeting had a regional component. This development might lead to new forms of regional and international cooperation. Thus there is reason for cautious optimism, in particular for the resolution of the Israeli-Palestinian conflict. Israel, the Palestinians and the Arab countries have expressed their political will to co-operate on the Israeli-Palestinian issue, and the United States, Europe and the rest of the international community acting within the framework of the Middle East Quartet are willing to supervise both the negotiations and the implementation of the two-state solution until the end of 2008.

The European Union is in the dynamic process of becoming a more mature external player. Despite some criticism it has been moving towards greater consistency and increased external involvement. In the Middle East this can be seen in the format of initiatives such as the EU 3 plus Javier Solana negotiations with Iran (later joined by China, Russia and the U.S.), the EU Border Assistance Mission (EU-BAM), and the EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS). However, the foreign and security policy of the European Union should be assessed in a realistic way. Europe is not a mature player and it has tried to do too much in its relations with the Middle East and North Africa in the past. This has often led to frustration.

Furthermore, the European attitude to the Middle East and North Africa has changed as a result of the experience of 9/11, the terrorist attacks on European soil, the increasing pressure of illegal migration from the southern shores of the Mediterranean, and a tightening race for energy resources. The optimistic idea that it would be possible to support political and economic transformation processes in Middle East states and societies within the framework of the Euro-Mediterranean Partnership (the “Barcelona Process”), which was launched in 1995, has given way to a narrower, security-focused view. Against the background of the new “securitized” European agenda, the Barcelona Process and the southern dimension of the European Neighbourhood Policy (ENP), which was developed in the wake of eastern and southern enlargement in 2004, look like relics from a different era.

A whole series of programmes, initiatives, action plans and meetings of various kinds have revealed a lack of prioritization and the fact that as time went on the Barcelona Process and the ENP tended to overlap. Furthermore, the ENP suffers from the impractical combination of an eastern and southern dimension within a single policy approach. The concept of medium- and long-term engagement and multiple forms of co-operation in order to stabilize the region is certainly wise. However, it seems advisable to become more focused in order to avoid diluting Euro-Mediterranean initiatives to the point where they have no real impact, and to create incentives on both sides for a stronger commitment to co-operation.

The absence of a strategic EU approach to the region that takes into account the changes that have taken place since the events of 9/11 is a paramount problem. Thus, on the level of ideas, Europe needs a genuine foreign policy debate that addresses the new security risks and reassesses European vital interests in the region before developing a comprehensive strategic approach. There needs to be a clear understanding at the European level about why, where and how the EU should become a player in the Middle East. It is time to re-evaluate the Euro-Mediterranean Partnership and the southern dimension of the ENP and to correct their conceptual flaws. Against this background it is worth considering the idea of a Mediterranean Union, which has hitherto been mooted in only a rather vague way.

In the operational dimension the European Union should focus on a limited agenda. For now the European Union should allocate its resources to the following areas:

- Top priority: A clear mandate for institution-building and economic and social reconstruction for the future Palestinian state within the framework of the Annapolis process.
- Second, short- to medium-term priority: A future-oriented and narrow agenda for economic and political transformation that provides incentives for both European and partner states.
- Third, medium- to long-term priority: Popularizing the idea of regional co-operation and integration.

Introduction The Annapolis process has just begun. Despite serious and reasonable doubts about whether or not it will prove to be a success, which were expressed before the November 2007 meeting, the fact is that final status negotiations are under way at the beginning of 2008. In a joint communiqué Israeli Prime Minister Ehud Olmert and Palestinian President Mahmoud Abbas stated their intention to make an effort to resolve “all outstanding issues” connected with the two-state solution on the basis of the Middle East Quartet’s road map and before the end of 2008. In the negotiations the United States has a mandate to monitor and evaluate compliance with the road map by both sides. On the basis of this assessment Washington will then decide whether or not to implement the negotiated peace treaty.

The Annapolis process is for the foreseeable future the last opportunity to implement the two-state solution. However, there are numerous risks involved, and it is quite possible that the negotiations will fail yet again. It also remains to be seen whether the symbolism of the inclusive approach of the meeting – which was attended by more than 40 other countries and organizations, including the Arab League, Saudi Arabia and Syria – will have an influence on the negotiations and lead to a sustainable peace process. With its long history of hope and failure, the Israeli-Palestinian conflict

is an important element in the collective memory of the people living in the Middle East. In a wider regional context an Israeli-Palestinian peace agreement has the potential to initiate a series of positive developments. The Annapolis process will be hard work, but a successful outcome is not an impossibility.

Europe has tried to do too much in its relations with the Middle East and North Africa, and this has often led to frustration. Europe has been criticized for being too slow and too weak, and for being more of a paymaster than a player. The Annapolis process now provides a framework for immediate action which the European Union should use to enhance both its input and its credibility as a regional player. The Europeans should for the moment forget their far-reaching (though vague) ambitions pertaining to intra-regional co-operation and focus on making the Annapolis process a success. Against the background of alarming developments in the region as a whole, Israel, the Arab world, the United States, Europe, and the rest of the international community will pay a high price if they fail to seize the Annapolis opportunity. And in this way the Europeans would throw away yet another chance to improve their position in a region of strategic importance.

The New Dynamics of the Middle East: Regional and International Implications Since 9/11 there have been significant changes in the geopolitics of the Middle East taken as a whole. The region has been transformed by fundamental shifts in the wake of the U.S.-led invasion of Iraq, the Iranian nuclear programme, the victory of Hamas in the 2006 elections, the division between the autonomous and occupied Palestinian territories, and the war between Israel and Hezbollah in Lebanon in the summer of 2006. The growing influence of Islamist movements, sectarian divides, terrorism, proliferation, bad governance, weak regimes lacking legitimacy, stagnating political transformation processes, the risk of state failure, weak moderate forces and widening gaps between rich and poor are the sources of a new type of instability in the region.

The Middle East is a region with a remarkably low level of integration of its economies, states and societies. However, the regional conflicts are highly interconnected, and there is a tendency for sudden eruptions of violence and belligerent escalation which is clearly a cause for concern. A regional security structure that could function as a de-escalating mechanism for the region's trouble spots does not exist.

- Iraq. Iraq has become a failed state. It is questionable whether the modified “security first” strategy adopted by the U.S. in Iraq in January 2007 has yielded convincing results. Millions of Iraqis have fled to neighbouring states, in particular to Jordan and Syria, or have become displaced persons within their own country. Iraq has become a proxy for U.S.-Iranian confrontation in

the Middle East. Domestic pressure will force the U.S. and its allies to reduce the number of troops in Iraq. The international community is at a loss with the reconstruction of Iraq and the process of reconciliation amongst the rival groups in an effective manner.

- Iran. Now that its neighbour and former rival Iraq has been weakened, Iran has begun to make a bid for regional hegemony. In a twenty-year vision document Tehran has described its objective of becoming the most powerful economic, political and cultural player in West Asia by 2025. The Iranian nuclear programme, which is supported by all the major political groupings in the country, has alarmed Iran's neighbours on the Gulf, the Arab world, Israel, and the international community. There are signs of an incipient nuclear arms race in the region. Europe and the United States are divided on how to approach the issue, and on whether the use of military force is a viable option in order to prevent Iran from developing nuclear weapons.
- The Israeli-Palestinian conflict. In Annapolis the United States, Israel and the Palestinians agreed to negotiate a final status agreement by the end of 2008. However, the intra-Palestinian confrontation between Fatah and Hamas and the split between the Palestinian territories in June 2007 has added a new twist to the Middle East conflict. Hamas immediately stated that it would not support the Annapolis process. It will be difficult for Israel to terminate its settlement activities, and for the Palestinians to guarantee security in their territories and on the border with Israel. Although Annapolis is certainly an opportunity, the negotiations might end in yet another failure.
- Lebanon/Syria. Lebanon still runs the risk of falling apart as a result of internal divisions and the overt and covert intervention of external players. The United Nations extended the mandate of the UNIFIL troops in the wake of the war between Israel and Hezbollah in summer 2006, but so far has failed to come up with a political initiative. It is doubtful whether the situation will change for the better when there is a new President. Despite its withdrawal in 2005, Syria still influences politics in Lebanon, and, like Iraq, Lebanon has become a proxy for U.S.-Iranian confrontation.
- The "Eastern Dimension". On the eastern perimeter the growing instability in Pakistan and the re-emergence of the Taliban in Afghanistan are a cause for concern, since the destabilization of Central and South Asia might affect the Middle East as a whole. India and China have become global economic players and have started to pursue their economic and energy interests in the countries of the Middle East and the Gulf. Because of the region's rich natural resources, there is a risk of a clash of interests between the Western industrialized countries and the new Asian powers in an intensifying global race for energy.

Certain developments in 2007 make it possible to see the regional situation in a more optimistic light. The United States, Europe and the countries of the Middle East have again started to talk to each other and to address jointly issues such as the Arab-Israeli conflict and the process of reconciliation and reconstruction in Iraq. In Annapolis more than 40 countries and organizations, some of which had refused to meet each other in the past, gathered at the same conference venue. Although the Annapolis agreement focused primarily on the Israeli-Palestinian conflict, the format of the meeting had a regional component. This development might lead to new forms of regional and international co-operation:

- *Changed perceptions in the Arab world.* A sense that there is a common responsibility for regional security and for joint action is starting to emerge in the Arab world. The situation in Iraq and its wider implications have had an impact on neighbouring countries. Millions of Iraqis have fled to Jordan and Syria, where the local communities have found it difficult to absorb them. Iran's interference in Iraq and the rest of the region and its nuclear programme are perceived to be a threat to regional stability. This is the starting point for a set of changed perceptions which might encourage Arab countries to commit themselves to fostering regional stability with the help of the international community. Effective co-operation amongst themselves and with the West could also turn out to be a good survival strategy for weak Arab regimes which are under pressure from Islamism, terrorist threats and globalization.
- *Growing international support for solution of the Israeli-Palestinian conflict.* The international community, especially the United States and Europe, has renewed its commitment to resolving the Israeli-Palestinian conflict. At the beginning of 2007 the then German EU presidency succeeded in revitalizing the Middle East Quartet in order to restart the Israeli-Palestinian negotiations. Agreement on this was reached in Annapolis in November 2007. The United States and the Europeans need to see positive signs emanating from the Middle East in order to restore and enhance their status and legitimacy as regional players. Unlike the desperate situation in Iraq and the U.S.-Iranian confrontation (which in essence is an identity-based conflict that seems to be peculiarly difficult to deal with), the conflict between Israel and the Palestinians is capable of being resolved. A settlement of this conflict could yield significant dividends.

Thus there is reason for cautious optimism, in particular for the resolution of the Israeli-Palestinian conflict. Israel, the Palestinians and the Arab countries have expressed their political will to co-operate on the Israeli-Palestinian issue, and the United States, Europe and the rest of the international community acting within the framework of the Middle East Quartet are willing to supervise both the negotiations and the

implementation of the two-state solution. If the Annapolis process begins to show results in the coming months, it could have a spillover effect on the Israeli-Lebanese and Israeli-Syrian negotiating tracks. A concerted effort to resolve the Arab-Israeli conflict could become a catalyst for the countries in the region to tackle the other regional conflicts as issues which call for shared concern and joint action. What can the European Union contribute to the Annapolis process and to regional stabilization in a broader sense?

The Middle East between Conflict Management and Conflict Resolution.What Role Should Europe Play? Europe is in the middle of a dynamic development process. As a result of eastern and southern enlargement in 2004 and 2007, the European Union has grown from 15 to 27 member states. The signing of the Treaty of Lisbon in December 2007 marked the third fundamental reform of EU primary law since the Treaty of Maastricht in 1992. Whilst the EU is becoming more mature both as an internal and an external player, enlargement has also led to greater diversity. The old vision of the founding fathers in the 1950s, who sought to establish a political union, is being replaced by a more pragmatic approach to European integration based on economic and security issues.

The history of the European Union as a foreign and security policy player is a relatively short one. It was not until the Treaty of Maastricht that the 12 member states of what was then the European Community decided to add to their communitarized internal market policies by establishing on an intergovernmental basis a Common Foreign and Security Policy (CFSP) and greater co-operation in the area of Justice and Home Affairs. A number of institutional and procedural reforms in the 1990s sought to strengthen the CFSP and thus to compensate for the decline in the importance of individual European countries. Europe's foreign and security policy received another boost as a result of the experience of the war in Kosovo, which revealed that the European Union lacked the military capability to intervene in an effective way in a humanitarian disaster at its doorstep. The EU member states thus decided to establish the European Security and Defence Policy (ESDP) as a CFSP sub-policy.

The Treaty of Lisbon, which is due to enter into force before the next elections to the European Parliament in June 2009, will make important changes to the institutional structure of the EU's foreign, security and defence policy. It seeks to strengthen the Union's external representation by means of the double-hat office of High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy. He or she will be elected to chair the Council of Ministers in its Foreign Affairs configuration for a period of five years, and at the same time will be a vice-president of the European Commission as Commissioner for External Relations. The High Representative will have at his disposal a separate diplomatic service staffed by diplomats from European

institutions and the member states. The new office has the potential to enhance Europe's external visibility and to bring about better cross-pillar co-ordination between the Council of Ministers and the Commission. The Treaty of Lisbon also establishes various forms of differentiated integration for those member states which are willing to move ahead in the area of foreign, security and defence policy, for example, the instrument of "permanent structured co-operation".

The foreign and security policy of the European Union should be assessed in a realistic way. The EU is not a mature foreign and security player. But perhaps it is even more important that it is not perceived as such, neither by the Europeans themselves nor by other countries. Nevertheless, the expectations of European and non-European countries which wish the Union to play a role in international relations are remarkably high. Any assessment needs to take into account that the Union consists of 27 individual member states which have only recently embarked on the innovative path of pooling the sensitive area of national foreign and security policy. This process has been difficult and is still faced with numerous obstacles. But it has also been moving towards greater consistency and increased involvement. In the Middle East this can be seen in the format of initiatives such as the EU 3 plus Javier Solana negotiations with Iran (later joined by China, Russia and the U.S.), the EU Border Assistance Mission (EU-BAM), and the EU Police Mission in the Palestinian Territories (EUPOL COPPS).

The European attitude to the Middle East and North Africa has changed as a result of the experience of 9/11, the terrorist attacks on European soil, the increasing pressure of illegal migration from the southern shores of the Mediterranean, and a tightening race for energy resources. There can be no doubt that Europe has vital interests in this region. A potentially explosive neighbourhood, it is an immediate security risk for the European continent and yet represents an economic opportunity that is in Europe's interests. Developments in the region have a far greater and more visible impact on European societies than on the U.S. But the optimistic idea that it would be possible to support political and economic transformation processes in Middle East states and societies within the framework of the Euro-Mediterranean Partnership (the "Barcelona Process"), which was launched in 1995, has given way to a narrower, security-focused view. In 2003 the Union adopted a Security Strategy, in which four out of five major threats refer to the Middle East: Al Qaeda, proliferation, regional conflicts, and failed states. The European anti-terrorism strategy adopted in 2005 determines the EU's external action in all areas where there is co-operation. In 2005 illegal migration and the prospect of extending the Schengen area to include the new member states prompted seven member states to sign the Treaty of Prüm. Its purpose is to make it possible to fight terrorism, transnational crime and illegal migration together. A "securitization" of Europe's view of the Middle East has started to have an impact on a number of EU policies.

In 1995, when the European Union launched the Euro-Mediterranean Partnership, the regional environment was a different one. The Oslo Agreements suggested that there was a prospect of peace between Israel and the Palestinians, and this, it was thought, would decrease tensions throughout the region. The Barcelona Process was conceived in a spirit of optimism. With its broadly-based concept of economic, political, security and cultural interchange between the two sides of the Mediterranean, the European Union sought to make a contribution to regional stability by opening up the Middle East and North Africa in political and economic terms. More than ten years later such hopes have not materialized. Against the background of the new "securitized" European agenda, the Barcelona Process and the southern dimension of the European Neighbourhood Policy (ENP), which was developed in the wake of eastern and southern enlargement in 2004, look like relics from a different era. Many critics have complained about their lack of effectiveness. A whole series of programmes, initiatives, action plans and meetings of various kinds have revealed a lack of prioritization and the fact that as time went on the Barcelona Process and the ENP tended to overlap. Furthermore, the ENP suffers from the impractical combination of an eastern and southern dimension within a single policy approach. The concept of medium- and long-term engagement and multiple forms of co-operation in order to stabilize the region is certainly wise. However, it seems advisable to become more focused in order to avoid diluting Euro-Mediterranean initiatives to the point where they have no real impact, and to create incentives on both sides for a stronger commitment to co-operation.

Even more problematical is the fact that, despite a whole series of initiatives, the overall European approach to the region has not as yet emerged with sufficient clarity. A paramount problem is the absence of a strategic EU approach to the region that takes into account the changes that have taken place since the events of 9/11. The presence of the European Union and its member states is becoming increasingly apparent throughout the region. There are, for example, military and police detachments in Afghanistan, Iraq, Lebanon, and the Palestinian territories. However, the strategic backbone of this engagement is rather weak. The 2003 European Security Strategy was a good start, though it is more a description of risks and threats than a clearly defined strategic concept. The piecemeal nature of European foreign policy in the Middle East and North Africa is a good illustration of this conceptual deficiency. It also makes life difficult for the European Union's partners. Europe needs to clarify its basic position on the Middle East. This does not mean that the Europe has to give up on the Barcelona and ENP policies. It should build on this experience and learn from the past.

Improving Policies with a Strategic Concept and a Focused Agenda On the level of ideas, Europe needs a genuine foreign policy debate that addresses the new security risks and

re-assesses European vital interests in the region before developing a comprehensive strategic approach. In this conceptual re-assessment the Europeans should review and operationalize the 2003 Security Strategy (“Security Strategy II”). There needs to be a clear understanding at the European level about why, where and how the EU should become a player in the Middle East. It is time to re-evaluate the Euro-Mediterranean Partnership and the southern dimension of the ENP and to correct their conceptual flaws. This should be discussed in a very frank and candid manner. The European Union is in the process of becoming more mature and should seize the opportunity to test and improve its policies.

Against this background it is worth considering the idea of a Mediterranean Union, which has hitherto been mooted in only a rather vague way. Faced with the increasingly divergent views of the 27 EU member states about where and how to become involved, the idea of a core group approach towards the Mediterranean has a certain appeal, since it could bring together countries which have a vital interest in co-operation. However, the impact that this kind of external differentiation might have needs to be assessed rather carefully. A Mediterranean Union would not only be an example of a kind of multi-speed Europe which could easily negate the Union’s efforts to make its foreign policy more coherent. It would also create another strand of co-operation in the already overly complex dual structures of the Barcelona process and the ENP. Thus it would seem advisable to conceptualize the Mediterranean Union on the basis of the instruments of differentiated integration provided for in the EU’s primary law and to merge both the Barcelona Process and the ENP into a new focused and inclusive concept. This would constitute a helpful contribution to a debate that has been far too opaque and surprisingly confrontational.

The Europeans should discuss their foreign policy objectives in the Middle East with Washington and in greater detail. Europe and the U.S. should provide each other with more and better information about their priorities and programmes in order to build an atmosphere of trust and true co-operation and thus avert subsequent differences of opinion. This seems especially advisable in the forthcoming phase of readjustment which will probably happen in the wake of the U.S. Presidential Elections. Better mutual understanding of the various security perceptions and concepts on both sides of the Atlantic is of crucial importance in view of past disagreements and the challenges which lie ahead. This also means that if the U.S. wants Europe to play a more prominent role it must act to strengthen the view that Europe can be a reliable partner in the region. Here much depends on how certain things are perceived. It would also be a good idea if the Europeans were to improve their dialogue among equals with the countries in the Middle East and North Africa. EU-Israeli relations have already made some progress in this regard, whereas the European-Arab dialogue leaves much to be desired. The initiation of a more intense dialogue could pay off handsomely in future

initiatives. The Arab League might well become the forum in which to engage the Arab countries in this way.

The operational dimension should take its bearings from the idea of actually doing less. For years Europe has invested far too many resources and failed to reap any real benefits. For this reason the European Union should focus on a limited short- and medium-term agenda. In this context it should be able to draw on the skills that it has developed as a foreign policy player, in particular as it supported the transformation processes of the new member states as they prepared to join the Union. The EU has specific diplomatic resources and the experience to contribute to effective regional stabilization and economic reconstruction. For now it should allocate its resources to the following areas:

- Top priority: Institution-building and economic and social reconstruction for the future Palestinian state within the framework of the Annapolis process.
- Second, short- to medium-term priority: A future-oriented and narrow agenda for economic and political transformation.
- Third, medium- to long-term priority: Popularizing the idea of regional co-operation and integration.

1. Top priority: building the Palestinian state

At the very heart of the Annapolis process is the idea of creating a Palestinian state which is able to survive, which will function to serve the needs of its citizens, and which will live in peace with its neighbour, Israel. The European Union should continue and extend its capacity-building initiatives aimed at the Palestinian administration and judiciary, security reform, and economic and social reconstruction. Only immediate and visible improvements in the living conditions in their territories will convince the Palestinians that it is again worth their while to negotiate a peace treaty, even if the end of 2008 is a distant and elusive target. Furthermore, the European mandate should include the responsibility for co-ordinating all the initiatives that are concerned with state-building and economic re-construction in the Palestinian territories. This would lead to greater transparency and consistency, and help to underpin the implementation process. The Europeans should initiate an ongoing dialogue with the negotiating teams based on the Quartet mechanism, and also with the U.S. Middle East envoy for security issues in order to strengthen the link between the final status negotiations and the state-building process. It would also be a way of telling Israel that the Europeans are taking its security needs seriously.

Many of the past European attempts to establish viable state structures in the Palestinian territories were a complete failure. Furthermore, Europe has for a long time been the paymaster, albeit an ineffective paymaster. An increasingly critical European electorate means that the EU can no longer afford to play this role. It is impossible for the Europeans to eliminate all the potential spoilers who might wish to wreck the state-building process. However, they can certainly emphasize the fact that there is an

essential pre-condition for their involvement in Palestinian state-building. This is the commitment of the parties to the conflict and the U.S. to the political process. Prior to Annapolis Europe once again proved to be too weak to become a player in the negotiations. But the Europeans should be made the major player in the state-building process. Here the Europeans should point out that their financial support and institution-building measures are conditional on whether or not Israel, the Palestinians and the U.S. manage to achieve tangible results in the negotiations in the near future. The Europeans should also ask the U.S. to co-ordinate its negotiating position within the framework of the Middle East Quartet. This would make it possible for the state-building process to unfold at the same time as the political process. Furthermore, the Quartet format would guarantee a high level of international legitimacy and inclusion. The Quartet could also serve as a contact group which could begin to tackle the regional dimension of the conflict along the Lebanese and Syrian negotiating tracks. Keeping Syria on board is of crucial importance to the search for regional peace. In fact, peace between Israel and Syria is a realistic objective. The Quartet could also encourage the Palestinians and the moderate Arab countries to operationalize aspects of the 2002 Arab Peace Initiative in a joint effort with Israel (for example the status of Jerusalem or the refugee question).

Institution-building and economic re-construction will be even more difficult in view of the fact that the Palestinian territories are now divided. The Europeans should make it clear that their ultimate aim is to implement the two-state solution in both the West Bank and the Gaza Strip. However, at the moment a "West Bank first" approach seems to be the only realistic one. But the Europeans should come up with a plan on how to prevent an even greater decoupling of the two territories, and to ensure that Gaza will catch up as soon as possible. Such a plan is bound to touch on the highly sensitive question of how Hamas might be included in the process. If it continues to play the role of a spoiler, it will be impossible to create a sustainable Palestinian state which can live in peace with Israel. Thus the European Union will have to turn its attention to the need for reconciliation between Fatah and Hamas, and find a way either to stop boycotting Hamas, or to encourage another party – for example, Saudi Arabia, Egypt, or the Arab League – to talk to Hamas and pave the way for intra-Palestinian talks.

2. Second, short- to medium-term priority: A future-oriented and narrow agenda for economic and political transformation

In general terms, the security concept of the European Union is based on the belief that the transformation to democracy and a functioning social market economy is an investment in stability in its neighbourhood. However, as a result of the overloaded agenda and the absence of incentives neither the Barcelona Process nor the ENP has as yet produced satisfactory results for the participating countries and their citizens. Similarly, the EU's investments have not yielded the dividend the Europeans were hoping for in terms of their political, economic and security interests.

Thus the European Union would be well advised to limit its priorities in the context of the Barcelona Process and ENP countries. The following could perhaps be adopted:

- Environmental technology transfer and education and training: The EU and its partners should identify a small number of future-oriented projects in which they have a common interest. For example, they could focus on joint projects related to climate change and environmental protection. The transfer of environmental technology, support for education and training and the creation of a skilled workforce would be in the economic and environmental interests of both sides, and would help to improve the competitiveness of the Arab world in the context of globalization.
- Emphasizing human rights and the rule of law: Democratization has become a discredited concept in the Middle East. It is the view of many people in the Middle East that Hamas contested and won a set of democratic elections as a result of Western support for democratization. However, the European Union and the U.S. subsequently boycotted Hamas and refused to accept it as a legitimate partner. This has left its marks on the region. Arab regimes also see democratization as a way in which Islamist groupings can challenge their very existence. For this reason the Europeans should rethink the way in which they address the topic of democratization in the Arab world. They should try to understand the specific circumstances of the transformation to democracy of Arab states and societies. Furthermore the Europeans should make it clear that democracy consists of more than democratic elections and they should address issues such as human rights, the rule of law, civil society participation, the freedom of the media and the empowerment of women. But in its external relations the European Union should continue to stress its democratic values to support democratic and moderate forces throughout the region.

3. Third,medium- to long-term priority: popularizing the idea of regional co-operation and integration

In 2007 the European Union celebrated the 50th anniversary of the Treaties of Rome. Europe can look back on five decades of integration in which it has managed to burgeon into an “XXL Union” of 27 member states which, despite certain deficiencies, still works in a remarkably effective manner. The Europeans could easily share their experience of economic and political integration in a regular dialogue with the countries of the Middle East and North Africa. It would probably be impossible to copy the example of European integration exactly in the Middle East. However, the interconnectedness of the conflicts in the region and the lack of regional security structures suggest that a change in the attitudes to intra-regional co-operation would be gratifying.

Europe’s support for the idea of regional integration could involve a number of different formats:

- The Gulf Cooperation Council (GCC): The GCC is the most promising catalyst of intra-regional co-operation. The European Union should finally overcome the obstacles encountered in the negotiations and conclude the Free Trade Agreement (FTA) with the GCC. The FTA could serve as a platform with which to initiate a learning process on regional integration and to foster the interconnection of Europe and the Gulf countries. It could transcend mere economic co-operation, and could include, for example, education, the development of human resources, and energy and environmental issues.
- The “Iraq and its neighbours” format: State failure in Iraq and one of its side effects, the rise of Iran, are beginning to be perceived as an issue of shared regional concern. The European Union should use the “Iraq and its neighbours” format to initiate regular meetings between the six GCC countries, Iraq, and Yemen. This format should also include Iran, a crucial player in the region who is meddling in Iraq, in Lebanon, and in the Gaza Strip. Excluding Iran would be a risky strategy, whereas its inclusion in a 6+2+1 format (the six GCC countries, Iraq, Iran, and Yemen) would perhaps give Tehran the feeling that it was being taken seriously as a regional player and increase its willingness to engage in a constructive dialogue.
- An inclusive permanent regional security conference: It is certainly too early to hope that such a conference might materialize in the near future. However, the Europeans should start a debate about the establishment of a permanent inclusive conference on security issues for the whole of the Middle East. This format could also include new players such as India and China, whose impact on regional dynamics has not as yet been recognized for what it is.

The European Union launched its Middle East and Mediterranean initiatives in the optimistic climate which was generated by the Oslo Agreements in the mid-90s and at a time when the European Union’s new foreign policy was first being put to the test. Since then the regional environment has changed significantly and the prospects for intra-regional co-operation have become far more uncertain. Until the Europeans have found a comprehensive strategic answer to the challenges and opportunities of the Middle East, they should lower their expectations. At the moment doing less might, at the end of the day, actually turn out to be doing more. Concentrating in a more focused manner on a narrower agenda will make it possible to deliver better policies and enhance Europe’s visibility and credibility in the Middle East. First, in the months to come Europe should concentrate its diplomatic, financial and administrative resources on building the Palestinian state within the framework of the Annapolis process. Second, Europe should streamline its Euro-Mediterranean and ENP initiatives. Third, the European Union should engage the countries in the whole of the Middle East in a conceptual debate about regional co-operation and integration. This is an apt and fitting agenda for the EU’s relations – with both the Middle East and the U.S. NE

Espanha: o nascimento de uma nova dimensão na política externa. De país “exportador” a “importador” de migração

I. Imigração em Espanha. Evolução nos últimos anos e situação actual.

“Nós os cinco, na verdade, também não nos conhecíamos antes e, sequer, tampouco nos conhecemos agora, mas aquilo que entre nós os cinco é possível e tolerado, não é nem possível nem tolerado em relação àquele sexto. Além disso, somos cinco e não queremos ser seis... . Mas como explicar tudo isto ao sexto porque de facto grandes explicações implicariam já uma aceitação no nosso círculo? É preferível não explicar nada e não o aceitar., mas por mais que o façamos, ele volta outra vez”.

Este excerto do conto “Comunidade” de Franz Kafka ilustra bem a permanente e eterna tensão entre as sociedades e opiniões públicas de cada país e as suas comunidades de imigrantes. Essa tensa relação tem, desde sempre, motivado a necessidade de encontrar e definir respostas políticas para enfrentar o problema, o que historicamente conduziu, como é sabido, a erros e injustiças.

O presente artigo, pegando no caso de Espanha, pretende analisar a resposta política dada pelas suas autoridades à imigração, designadamente o seu impacto na política externa, num quadro absolutamente novo para o país e num período em que o mundo atravessa, porventura, a maior reestruturação económica desde a revolução industrial. A ascensão da Ásia, o “choque petrolífero”, as alterações climáticas, os Estados – e até largas partes de continentes – falhados, são fenómenos que têm vindo a gerar vagas imparáveis de migrações: aqueles a quem o sociólogo Zygmunt Bauman se refere cruentamente como “os resíduos humanos da globalização”.

Em Espanha, onde historicamente a memória da realidade migratória esteve sempre ligada à (e)migração de cidadãos espanhóis para América Latina ou Estados europeus mais desenvolvidos, só se assistiu a uma mudança no sentido dos fluxos migratórios no final dos anos 90, altura em que começa a ser um país receptor de (i)migrantes.

De facto, na última década, mas com uma aceleração crescente nos últimos cinco a seis anos, Espanha passou de um país praticamente sem imigrantes para uma situação em que a população imigrante, legalmente residente, está perto dos 10% do total dos 46 milhões de habitantes, ou seja, perto de quatro milhões e meio de pessoas. Para se

* Conselheiro de embaixada na Embaixada de Portugal em Madrid. Artigo escrito em Junho de 2008.

ter uma noção da evolução verificada, note-se que, no final de 2001, a percentagem de imigrantes era de 2.3%.

Mas, mais próximo da verdadeira realidade, o número de imigrantes inscritos nas juntas de freguesia, mecanismo que permite aceder aos serviços públicos de educação e saúde, atinge já os 5.220 milhões, o que significa 11.3% da população¹. Os números são impressionantes e falam por si. Espanha é hoje o país da Europa com a maior percentagem de população imigrante, tendo ultrapassado a França (9.6%), a Alemanha (8.9%) e o RU (8.1%). Refira-se ainda que, pese embora diferenças de números consoante a fonte, algumas Comunidades Autonómicas espanholas (casos das Baleares, da Catalunha, Madrid e a Comunidade Valenciana) acolhem percentagens de imigrantes acima dos 15% da população total da região.

Os mesmos dados, indicam que a maior comunidade de estrangeiros em Espanha é a romena (728.000), hoje já cidadãos da UE e que, ao longo de 2007, ultrapassou a marroquina (644.000). Seguem-se o Equador (420.000), o RU (352 mil), a Colômbia (280.000) e a Bolívia (240.000)².

II. Impacto socioeconómico e debate político interno A entrada de cerca de 500 mil novos imigrantes por ano desde 2000 não é, nem pode ser, em parte alguma do mundo um facto sem consequências. É certo que Espanha tem uma economia pujante e que o seu ciclo virtuoso de crescimento – com taxas acima dos 3% – contrariou algumas teorias sobre ciclos de crescimento, prolongando-se por 15 anos. Esse longo boom económico gerou um mercado de trabalho com uma insaciável capacidade de absorção e com necessidades que só os imigrantes podiam e podem preencher – isto explica o facto de Espanha ter sido, durante os anos mais recentes, o segundo país receptor de imigrantes no mundo, logo a seguir aos EUA.

Os imigrantes são pois, em Espanha, como noutras países europeus, necessários, senão mesmo decisivos, ao bom funcionamento da economia (e demografia). Segundo fontes oficiais, existem vários indicadores socioeconómicos muito positivos sobre o impacto da imigração³: nos últimos dez anos contribuíram em 30% para o crescimento do PIB espanhol e para 6.6% das receitas fiscais; há dois milhões que descontam para segurança Social, enquanto apenas 70.000 beneficiam de prestações sociais,

¹ Fonte: Instituto Nacional de Estatística espanhol. Dados relativos a 1 de Janeiro de 2008.

² Para completar a lista das 15 maiores comunidades de imigrantes em Espanha seguem-se por esta ordem: Alemanha (180 mil), Itália (157 mil), Bulgária (153 mil), Argentina (143 mil), Portugal (em 11.º com 126.651 e o 5.º maior crescimento entre todas comunidades, ou seja, 25.9% face ano anterior), China (124 mil), Peru (120 mil), Brasil (115 mil) e França (112 mil).

³ Fontes: II Anuário da Comunicação Imigrante em Espanha, divulgado pela Secretaria de Estado da Emigração e Imigração, em Outubro de 2007; e dados retirados de um estudo do Instituto Nacional de Estatística espanhol, divulgado em 2007, sobre o impacto socioeconómico da Imigração em Espanha.

sendo, deste modo, largamente responsáveis pelo superavit do sistema; sustentaram boa parte da autêntica explosão que o mercado imobiliário e de construção sofreu, como é sabido, nos últimos anos em Espanha, tornando-se a principal alavanca do crescimento económico espanhol (absorveram cerca de 35% das casas construídas) e, no quadro de uma população envelhecida, representam já cerca de 17% dos nascimentos.

Todavia, em Espanha, como na generalidade dos países, o brusco aumento da imigração provoca, na psicologia colectiva, uma sensação de receio em relação “aos outros, aos imigrantes” que percorre as dimensões económica, social, mas também cultural e até civilizacional. Os relatórios das várias instituições espanholas traduzem recorrentemente a clássica frase sobre a imigração: “...necessitávamos trabalhadores e vieram pessoas...”, a qual também cito para demonstrar que a realidade se tornou bem mais complexa do que inicialmente parecia.

É verdade que o reconhecimento do contributo da imigração para o crescimento económico é inequívoco e tem sido inclusivamente assinalado nos media e em algum discurso político e empresarial. No entanto, tal como se pode verificar nos Barómetros do Centro de Investigações Sociológicas de Junho a Outubro de 2006, a imigração surge como principal preocupação da sociedade espanhola, ultrapassando, pela primeira vez, problemas como o desemprego, terrorismo e compra de casa. Mais recentemente, no início de 2007, o Observatório Espanhol do Racismo e Xenofobia⁴ veio confirmar que uma clara maioria de espanhóis – 62 por cento – considerava existir um número excessivo de imigrantes e que 75% defendiam o contrato de trabalho como condição sine qua non para a entrada destes no país. Uma vasta maioria de entrevistados associava também os imigrantes aos fenómenos da criminalidade e do terrorismo. E esta era a realidade à qual, mais cedo ou mais tarde, o Governo espanhol teria que responder politicamente.

É sempre difícil prever e saber atempadamente qual é o momento em que uma determinada sociedade, nos planos político, sociológico ou económico, entra numa fase em que “exige” ao poder político uma maior intervenção em matéria de imigração. Em Espanha, o tal momento de ignição, de viragem política e social verificou-se no Verão de 2005 com o mediático episódio das sucessivas vagas de milhares de imigrantes ilegais – magrebinos e subsaharianos – procurando literalmente saltar a fronteira espanhola em Ceuta e Melilha, obrigando as autoridades de Madrid a deslocar para aquelas duas cidades quatro companhias do exército e a reforçar enormemente o dispositivo policial de fronteira – só em Melilha, entre Setembro e Dezembro de 2005, estavam colocados 700 militares da Guardia Civil.

O alarme soou no Verão de 2005, mas 2006 viria a ser o ano em que seriam batidos todos os recordes de entrada e intercepção de imigrante ilegal em Espanha. Os quase

⁴ Fonte: Barómetro do Observatório Espanhol do Racismo e Xenofobia, dados de Marços 2007.

40.000 imigrantes provenientes de África, por via marítima, interceptados nas costas da Andaluzia e das Canárias representavam um acréscimo de quase 80% face a 2005.

Perante estes factos e números avassaladores, tudo mudou e com grande rapidez. Na realidade, não era o mar a principal via para a imigração em Espanha, nem as Canárias ou a Andaluzia os seus principais pontos de entrada. Mas antes as estradas europeias, através da fronteira dos Pirinéus (imigração do Leste da Europa), e os aeroportos internacionais, em particular o de Madrid (imigração da América Latina). Basta referir que em 2005 a imigração de origem subsahariana não ultrapassava as 135 mil pessoas num total de cerca 4 milhões de imigrantes e que o seu fluxo de entradas se mantivera estacionário no período 2000-05, isto é, cerca de 10 mil entradas por ano. Uma escala muito inferior à relativa à América Latina, ao Leste da Europa e a Marrocos.

Quais as razões da mudança e o que é que foi posto em causa?

Em primeiro lugar, o efeito mediático. As cadeias de televisão transmitiam em directo a chegada diária das frágeis embarcações às praias das diferentes ilhas do arquipélago das Canárias, gerando uma enorme amplificação e dramatização da questão. Os jornais contabilizavam nas manchetes os “cayucos” chegados e o número de imigrantes ilegais (os chamados «sem papéis») que traziam a bordo.

Em segundo lugar, razões de ordem humanitária, face às precárias condições de saúde, para não mencionar os muitos que morriam durante a travessia, em que chegavam os imigrantes africanos após quatro dias de navegação no Atlântico e tudo, uma vez mais, escrutinado em directo pela opinião pública.

Em terceiro lugar, um facto que se tornou num importante indutor de tensão na vida política espanhola. A enorme pressão migratória sobre algumas das Comunidades Autónomas de Espanha, designadamente as Canárias em 2006, como antes, em 2005, Ceuta e Melilha que, incapazes de absorver, por si só, as vagas de imigrantes, viria a introduzir, ainda mais, o assunto na dialéctica política Governo/oposição. De notar que aquelas três comunidades são governadas pelo maior partido da oposição, o Partido Popular, e que esta tensão não assumiu a mesma dimensão em comunidades governadas pelo Partido do Governo e igualmente afectadas – casos da Andaluzia e Catalunha. De facto, as reivindicações e exigências de apoio ao Estado central e à solidariedade de outras regiões – esta última normalmente escassa – por forma a redistribuir por todo o território os imigrantes subiu muitíssimo de tom e de nível, contaminando o discurso político nacional.

Em quarto lugar, a situação entre 2005 e o Verão de 2007, altura em que se começou a registar um abrandamento nas entradas destes imigrantes, punha em causa os fundamentos – e até, para alguns, a legitimidade – da política imigratória do Governo espanhol assente no binómio integração/controlo fronteiras. A percepção da sociedade não era, claramente, a mesma da de quem a governava. Uma larga parte da opinião pública considerava que a operação extraordinária de regularização de 700.000 imi-

grantes ilegais, promovida pelo Executivo em 2005, fora excessiva e provocara um “efeito de chamada”. A chegada diária de embarcações às Canárias e a sobrelotação dos centros de acolhimento transmitiam uma sensação de des controlo muito difícil de gerir politicamente.

III. “Externalização” da política interna. Uma nova dimensão da política externa espanhola

Processo de decisão e primeiros passos

O que fazer? Tem sido atribuída a H. L. Mencken a frase – “Qualquer questão complicada tem uma resposta simples..., que é normalmente errada”. Acossado pela oposição e pelas opiniões pública e publicada, obrigado a agir, definindo uma resposta política com rapidez, o Governo espanhol corria o risco de dar razão a Mencken. Procurarei aqui dar conta das razões porque me parece que tal não aconteceu.

A imigração tornou-se uma prioridade política absoluta, assumindo uma grande transversalidade, quer no discurso político, quer no plano das decisões e medidas que viriam a ser adoptadas.

A política externa, sobretudo na sua dimensão europeia, viria a tornar-se duplamente parte da solução: permitia partilhar a responsabilidade com Bruxelas e outros centros de decisão internacionais, dado estar-se perante um problema global e que, no caso europeu, se sustentava que deveria ser progressivamente assumido pela União Europeia. Ao mesmo tempo, apesar da sua lentidão, a “máquina” europeia conferia algum respaldo político, operacional e financeiro ao conjunto de iniciativas que o Governo de Madrid começou a desenvolver.

A resposta política

Com grande rapidez e agressividade, Espanha decidiu assim “externalizar” o problema e a resposta política, actuando estrategicamente nas dimensões “securitaria” e da ajuda ao desenvolvimento. Num plano mais táctico, os instrumentos escolhidos para atingir aqueles objectivos seriam a União Europeia, considerando a Comissão e os países do Sul da Europa como aliados naturais, um mix de abordagem multilateral/regional e bilateral e, ao nível nacional, dotar-se das ferramentas necessárias para poder actuar com peso e credibilidade junto dos vários actores internacionais.

A dimensão “securitária” assentou essencialmente na adopção de medidas tendentes ao reforço do controlo das fronteiras espanholas, enquanto fronteiras da União Europeia, inclusivamente com um novo conceito de fronteira avançada, projectando, sob o chapéu da UE, operações navais de polícia fronteiriça, em pleno Atlântico.

Começando pela União Europeia, ninguém põe em dúvida que Madrid teve um papel determinante na subida de perfil da questão da imigração na agenda europeia, contribuindo e forçando largamente o lançamento, num ano e meio, de inúmeras iniciativas legislativas que representam importantes passos no sentido da existência de

uma desejada e abrangente – tocando as várias vertentes da imigração legal e ilegal – política comum nesta área.

Espanha partiu do pressuposto de que em matéria de migrações existia um claro “défice de Europa”, diagnóstico aliás mais ou menos consensual no seio dos “27”. Enfrentou o desinteresse de alguns parceiros europeus, alguma relutância de outros e, aqui e ali, até alguma “fadiga” de terceiros devido à intensidade e persistência com que políticos e altos funcionários espanhóis, pressionados pelo agravamento da situação na frente doméstica, apresentavam iniciativas e procuravam acelerar os processos de decisão europeus com vista a uma abordagem mais global e integrada do assunto.

A Comissão e os países do sul da Europa foram eleitos como parceiros privilegiados, quer fazendo parte do núcleo duro que, juntamente com Espanha, predefinía a agenda a apresentar em Bruxelas (vd. exemplo reunião de oito Estados Membros e Comissão em Setembro 2006, em Madrid, dedicada unicamente à imigração ilegal nas fronteiras marítimas), quer como potenciais participantes nas operações lançadas no início do “Verão quente” de 2006 na costa africana – triângulo Mauritânia, Senegal, Cabo Verde – com vista a interceptar embarcações que se dirigiam a Espanha. Estas operações desenvolvidas sob a égide da Agência Europeia de Fronteiras (Frontex) contaram, até ao momento, com a participação de sete Estados membros da União Europeia.

Para além do carácter inovador das referidas operações de vigilância marítima executadas, após difíceis negociações, em conjunto com as autoridades daqueles países, Espanha promoveu também, juntamente com França e Marrocos, o chamado “processo de Rabat” (Julho 2006), envolvendo, por um lado, a UE e, por outro, um conjunto de 24 países da África Ocidental e Central, num exercício igualmente de características inovadoras, não só pelo tema (migrações e desenvolvimento), mas também pelo formato – envivia a África Ocidental, o Magrebe e alguns países da África Central, modelo que viria depois a ser retomado, por iniciativa ítalo-britânica, para a África Oriental – pela parceria que se propunha constituir e, ainda, pela flexibilidade de funcionamento aberto à bilateralização no que respeita à apresentação e condução de projectos concretos.

No plano bilateral, Espanha desencadeou um processo de intensificação de relações com os países da África Ocidental – política, económica e de cooperação. As visitas bilaterais ao nível político tornaram-se regulares. Foram iniciadas negociações com dez Estados daquela sub-região sobre novos e abrangentes acordos de cooperação, a que Madrid designou de «segunda geração», uma vez que combinavam um conjunto de disposições reguladoras das questões migratórias, incluindo o sensível ponto da repatriação, com ajuda ao desenvolvimento.

A agilização dos repatriamentos, que necessita da boa colaboração dos países de origem, é, como se verá mais à frente, um aspecto decisivo no combate à imigração

illegal não só pelo seu valor facial de reduzir o número de entradas, mas também pelo impacto psicológico positivo que tem no plano interno e efeito dissuasor, que provoca no plano externo. A criação de secções sociais nas Embaixadas em África, permitiu abrir, em articulação com as autoridades locais, um canal de diálogo sobre o mercado de trabalho espanhol e “publicitar” e orientar as ofertas realmente existentes, formalizando depois contratos de trabalho. Trata-se de um bom exemplo de uma medida pró-activa e de uma clara aposta na imigração legal.

Por outro lado, no plano nacional, Madrid dotou-se de uma rede diplomática naquela sub-região africana, abrindo seis novas Embaixadas na Guiné-Bissau, Guiné-Conakri, Cabo Verde, Gâmbia, Níger e Mali, e reforçando a presença no Senegal com a abertura de um Consulado-Geral. Noutra região de África, abriria uma Embaixada no Sudão, ficando assim com uma importante cobertura diplomática em todo aquele continente, aliás, pela primeira vez na história, largamente superior à portuguesa.

A dimensão da ajuda ao desenvolvimento foi vista, e bem, como essencial para o controlo, a prazo, deste problema. Como referia Thomas L. Friedman no seu interessante “The Lexus and Olive Tree”: “...this era of globalization is shrinking the world from size medium to size small; the symbol of the Cold War was a wall, which divided everyone. The symbol of the globalization system is a world wide web, which unites everyone; globalization also has its own demographic pattern – a rapid acceleration of the movement of people”. Este novo padrão dos fluxos demográficos das zonas rurais mais pobres para as cidades e dos países subdesenvolvidos para os mais desenvolvidos acentuou-se e acelerou-se enormemente.

Ora a fronteira Espanha/Marrocos é a mais assimétrica, no plano económico e social, da União Europeia. Separa inclusivamente duas realidades em que se verifica uma desigualdade ainda maior do que a existente na mítica fronteira entre o México e os EUA. Este fosso é ainda maior entre Espanha e a África Ocidental – principal origem do fenómeno migratório para as Canárias. Com efeito, para uma melhor noção desta brutal assimetria, convém referir que em 1980 as Canárias tinham uma dimensão económica semelhante à do Senegal. Hoje, seria necessário somar os 12 países da África Ocidental para ser alcançada a dimensão económica daquele arquipélago espanhol. As Canárias, por si só, com apenas dois milhões de habitantes seriam hoje a quinta potência económica africana só ultrapassadas pela RAS, Argélia, Nigéria e Marrocos. A tirania destes números, aliada ao facto de as Canárias serem a “porta” geograficamente mais próxima de acesso ao espaço de livre circulação europeu, explica quase tudo.

A aposta espanhola na ajuda ao desenvolvimento dos países africanos, em particular dos da África Ocidental foi clara e inequívoca. De 2004 para 2008 cresceu 13 pontos percentuais no orçamento global da ajuda pública ao desenvolvimento – de 7% para 20%. Orçamento esse que, recorde-se, é hoje, por sua vez, quatro vezes maior do

que em 2004, tendo atingido no final de 2007 os 0.5% do PIB espanhol, mantendo-se o objectivo de atingir 0.7% no decurso da actual legislatura (2008-2012). Concretizando, a ajuda pública ao desenvolvimento canalizada para África atingirá, durante 2008, o impressionante número de **1.100 Meuros**.

A conceptualização e as linhas gerais de actuação para esta nova dimensão africana da política externa espanhola foram consagradas num documento designado **Plano África** para o triénio 2006-08, aprovado pelo Conselho de Ministros em Maio de 2006. Verificou-se assim que, num curto período, entre o Verão de 2005 e o início de 2006, Espanha, para responder a uma questão de política interna, desenvolveu toda uma nova dimensão na sua política externa, quer através da inserção transversal e sistemática das questões da imigração num vasto conjunto de vertentes já existentes – UE, ONU, relações bilaterais com países africanos, europeus e latino-americanos – quer sobretudo pela criação de uma nova política africana, afirmando a presença de Madrid naquele continente.

É certo que esta política africana não só surge como uma extensão – e até instrumento – da crise migratória vivida internamente, isto é, da política interna, como também se apresenta muito circunscrita às questões da regulação dos fluxos migratórios. Mas para além do seu interesse como *case study*, o facto é que se verificou uma alteração qualitativa, surgiu uma nova realidade, sendo redutor limitar a sua dimensão e impacto – até por motivos simbólicos – à questão migratória. É evidente que o investimento político e os meios que Madrid colocou no terreno – financeiros, projectos de cooperação, diplomáticos – reforçam e dão outro alcance e profundidade à presença espanhola na África Subsahariana, permitindo que aspire a ser, a prazo e caso se mantenha a actual orientação, um novo e relevante *player* no continente.

IV. Resultados e consequências O enorme esforço político-diplomático-financeiro levado a cabo por Espanha em 2006 e 2007 produziu, é possível afirmá-lo com segurança, resultados no combate à imigração ilegal e a sociedade teve essa percepção.

Na Europa, com forte contribuição e impulso espanhol, muito se avançou nos últimos dois anos na definição gradual de uma política comum para as migrações nas suas várias vertentes (legal e ilegal), aprofundando o conceito de espaço europeu de justiça e interior. Têm aliás vindo a ser sucessivamente aprovados importantes regulamentos e directivas nesse sentido, em regra com uma orientação restritiva.

Nas restantes frentes, convirá mencionar aqui alguns dados fornecidos pelo Ministério do Interior espanhol sobre o ano de 2007⁵.

⁵ Balanço do ano de 2007 apresentado em Conferência de Imprensa pelo Ministro do Interior espanhol em Janeiro de 2008.

O número de imigrantes que chegaram às costas das Canárias diminuiu 61% face a 2006 e, no que respeita à globalidade da costa espanhola, incluindo a Andaluzia e as Baleares, a descida foi de 54%. Foram repatriadas 55.938 pessoas, recorde absoluto e mais seis por cento do que em 2006. As entradas ilegais em Ceuta e Melilha baixaram 22.3%. Para proceder aos repatriamentos, sobretudo para países africanos, o Governo espanhol teve que fretar, com significativos custos, 75 voos charter. Os acordos assinados com os países africanos, bem como as novas Embaixadas, todas dotadas de adidos do Ministério do Interior, foram instrumentais nestas operações. De facto, as autoridades dos países da África Ocidental interceptaram 8.500 imigrantes que tentavam chegar a Espanha por via marítima. E as operações de vigilância marítima no Atlântico e no Mediterrâneo, sob o chapéu da Agência Europeia Frontex, permitiram, em 2007, interceptar 155 embarcações que transportavam 12.864 imigrantes ilegais.

O Governo espanhol não resolveu o problema da imigração, nem estancou as entradas de imigrantes ilegais no seu país, mas, entre outras medidas de natureza puramente interna, a opção pela política externa, colocando transversalmente a questão migratória no topo da sua agenda diplomática e fazendo emergir uma forte dimensão africana, aliada a uma robusta e agressiva política de cooperação, surtiu o efeito pretendido no curto prazo: travar, reduzir e introduzir alguns mecanismos de regulação nos fluxos migratórios provenientes de África.

De tal forma, que a imigração regressou, desde o final de 2007, ao lugar que tradicionalmente ocupa na tabela das preocupações dos espanhóis – o 4.º ou 5.º – cedendo os primeiros ao terrorismo, ao desemprego e a outros problemas económicos e sociais. Governo e oposição perceberam a alteração e na recente campanha eleitoral, para as eleições legislativas de 9 de Março de 2008, a imigração, que fora um dos grandes temas de combate político durante a legislatura, não teve a mesma relevância. Uma vez mais a percepção da opinião pública, certa ou errada, é aquilo que prevalece e a acção do Governo contribuiu para reduzir claramente o nível de ansiedade existente na sociedade espanhola.

Por quanto tempo? É a eterna questão. Encontrada uma resposta política para esta fase crítica de 2005-07, entrou-se num momento diferente. Com efeito, não só a UE tem vindo a aprovar textos de pendor claramente restritivo em relação à imigração – ainda recentemente a polémica “directiva do retorno” –, esperando-se desenvolvimentos importantes durante a Presidência francesa na segunda metade de 2008, como também o segundo Governo socialista, saído das eleições de 9 de Março deste ano, já se posiciona de modo diferente. A actual crise económica internacional está a afectar Espanha com alguma – e talvez inesperada – intensidade e rapidez, com estimativas de crescimento económico revistas em baixa e de aumento considerável do desemprego para 11%, o que atinge, em primeira instância, os imigrantes.

Este novo contexto económico, como classicamente acontece nas sociedades receptoras de imigração, tem conduzido a um endurecimento do discurso político do Governo e à sua tradução em medidas que já não passam apenas pelo combate e controlo da imigração ilegal, mas que restringem também a legal. Ironicamente, o mesmo Executivo, que há três anos regularizou 700 mil imigrantes, promove agora, através de incentivos financeiros, o regresso dos imigrantes legais aos seus países de origem. Veremos qual a evolução, mas é óbvio que a política externa voltará a ser decisiva... **NE**

Marcos Farias Ferreira*

Apropos Kundera & Brodsky: Uncovering the role of literary querelles about the meaning of Europe

Literary Querelles as Discursive Practice The dispute that took place in early 1985, in the pages of *The New York Times*, between Milan Kundera and Joseph Brodsky on Dostoevsky and the much broader subject of Russia's Europeaness, can be said to be part of the longer tradition of the battle of intellects in the form of literary and political quarrels or querelles – heated exchanges of opinion around more or less critical topics – that sometimes have impact outside the strictly academic quarters and eventually acquire social relevance. In my essay, I will be using the French word *querelle* instead of *quarrel* as a means to relate my own argument to the long literary tradition of politico-philosophical overtones often developing and expressing itself in the French language. (As an exile after 1968, Kundera himself has dropped the Czech and started writing in French). The classical examples go back to the querelles of 'ancients' and 'moderns' and the 'battle of the books', that have left their clear-cut mark in the history of political ideas and still influence contemporary thinkers. In the Russian nineteenth century, the correspondence between Belinsky and Gogol regarding the mission of the Russian writer eventually escaped its private domain and gained a most tragic social relevance. In 1847, the public reading of Belinsky's letter to Gogol would lead to the arrest and sentencing to death of Dostoevsky. The most well known twentieth century battle of intellects developed between Camus and Sartre, two existentialists, two landmarks of the French left, two men profoundly divided in their appraisal of the Communist experiment taking place in Russia those days. According to Peter Petro, "it is possible to name Dostoevsky as a symbol of this division. Camus seems to have heeded Dostoevsky's dark vision of the Utopia, Sartre did not" (Peter Petro 1993, 77). As for the title of my essay, and particularly my using in it of the word 'apropos' – meaning 'as regards' or 'in respect to' –, I must stress it comes from my originary engagement with Petro's article «*Apropos Dostoevsky*», which I have just quoted. It is then a way of drawing on it while, at the same time, engaging with my particular problematiques regarding Kundera, Brodsky and the discursive definition of Europe and expanding on them according to my own academic background.

* Professor de Relações Internacionais no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, UTL.

Essay to be presented at the Fourth International Conference "Hierarchy and Power in the History of Civilizations", organised by the Centre for Civilizational and Regional Studies of the Russian Academy of Sciences. Moscow, June 13-16, 2006.

The origin of the querelle opposing Brodsky to Kundera is the latter's article «An Introduction to a Variation» published on January 6, 1985, in which the Czech writer expresses his full-blown aversion vis-à-vis Dostoevsky's universe of "overblown gestures, murky depths and aggressive sentimentality" and turns it into the crux of Russian civilization as opposed to European civilization. Kundera invokes the 1968 invasion of Czechoslovakia by Russian troops to expose the elevation of sentimentality to the rank of value as a defining marker of the Russian civilization that missed the Renaissance and the spirit resulting from it. As Kundera recalls in the article, on the third day of the 1968 occupation, while driving from Prague to Budejovice, he had his car stopped and inspected by three Russian soldiers. Among them, the officer asked him about how he was feeling, without being ironic or malicious – Kundera well realises –, then insisting that in spite of all that the Russians loved the Czechs. Kundera goes on underscoring that "[t]hey all spoke more or less as he did, their attitude based not on the sadistic pleasure of the ravisher but on quite a different archetype: unrequited love" (Kundera 1985, para. 9/56). The problem of Kundera with feelings has to do with how these become criteria of truth and justifications for intolerance and all kinds of otherwise unjustifiable political behaviour; to wit, when they become that which Carl Jung named the 'superstructure of brutality'. This is the 'rational irrationality' falling on Prague, the 'eternity of the Russian night' Kundera has in mind while writing that "[i]n a small Western country I experienced the end of the West" (Kundera 1985, para. 54/56). As I stressed above, for Kundera the West is a product of the Renaissance and its spirit "of reason and doubt, of play and the relativity of human affairs". It is only after this spirit has conquered society that the West truly came into its own. Having missed the Renaissance, the Russian mentality is for Kundera the product of a different balance between rationality and sentiment, a specific balance accounting both for the profundity and the brutality of the Russian soul. In «An Introduction to a Variation», these two opposing universes are represented respectively by Dostoevsky and Diderot, by *The Idiot* and *Jacques le Fataliste*. The first work is where Kundera finds the repulsive sentimentality; in the second, he finds "a feast of intelligence, humour and fantasy", the kingdom of playfulness where everything, even the novel as literary genre, is exposed to doubt. In his words, "[s]ervant and master have made their way across all the modern history of the West. In Prague, city of the grand farewell, I heard their fading laughter. With love and anguish, I clung to that laughter as ones clings to fragile, perishable things, things that have been condemned" (Kundera 1985, para. 56/56).

Brodsky's answer to Kundera can be found in the ironic article dated February 17, 1985, with the blatant title «Why Milan Kundera is Wrong About Dostoevsky». Although the latter's aesthetic universe is the starting point for the dispute between the two writers, Brodsky engages with Kundera's argument not so much on the

basis of aesthetics but in terms of what he judges as a distorted sense of history and geography. For Brodsky, the 'handy dichotomies' on which Kundera bases his aesthetic preferences – feeling vs. reason, Dostoevsky vs. Diderot – are rooted on the geopolitical certitude of the East-West divide separating civilization in Europe from that in Russia and turning them into two opposing worldviews based on clashing values. What for Brodsky is at stake here is the mental simplistic operation at work in every either/or axiom, precluding more complex understandings of human nature and social relations. This kind of reasoning is, moreover, the clear product of a very contested personal choice, in this case the intellectual's resolve to refashion reality: "[m]ade under the pressure of circumstances, this limited choice starts the echo of an archetypal human predicament. There is nothing wrong with it, except that it imposes the reductive notion of human potential implicit in any limited choice" (Brodsky 1985, para. 22/32). Kundera is then promoted to the category of the 'unwitting victim' to the geopolitical certitude of the East-West divide and, eventually, his appraisal of the rationalist turn in post-Renaissance Europe falls prey to the very need to justify the aprioristically conceived divide. Exposing the artificial nature of such a construct, Brodsky underlines that the political regime feeding the 'eternity of the Russian night' in the twentieth century is both a product of Western rationalism as it is of Eastern emotional radicalism. What Kundera seems to forget here is that Sovietism is the unparalleled example of the 'terminal paradox of modernity' he identifies in his *L'art du roman*, and that the form of totalitarianism stemming from it perfectly matches the 'sheer irrationality' coming with the absolutely total and modern victory of reason. If on seeing a Russian tank on his way to Budejovice Kundera thought of Dostoevsky, Brodsky believes he had more reasons to think of Diderot: "[t]he atrocities that were and are committed in that realm, were and are committed not in the name of love but of necessity – and a historical one at that. The concept of historical necessity is the product of rational thought and arrived in Russia by the Western route" (Brodsky 1985, para. 12/32). Ultimate sign of the irretrievable abandonment of the self vis-à-vis the transcendental forces she cannot master nor understand, the terminal paradoxes of modernity have confined the self to the role of unwanted land surveyor or uncomprehended victim of an absurd tribunal. As it stems from Kundera's own words, it is History, and the modern development of it, which sees to it that K. be brought face to face with the court, that he be brought face to face with the castle. In such circumstances, what else can he do? (Kundera 1986, 19) Voilà K. raised to the rank of the absolutely modern man, i.e. the victim of the terminal paradoxes of a distinctly Western, European modernity. As Václav Havel has emphasized in «The Power of the Powerless», Sovietism has turned out to be the convex mirror of modern civilization, the *avant-garde* of modernity and its paradoxical nature; in any case a force arriving from the Asiatic steppes or from an archaic past totally outside the social History of reason.

More than about Dostoevsky and his universe of murky depths and overblown gestures, the literary querelle opposing Milan Kundera to Joseph Brodsky is actually about the definition of Europe, and the West more broadly, and the unveiling of the alternative contexts of meaning serving as their epistemological and ontological anchors. My central assumption here is that Europe is first and foremost a normative construct, not a geographical or physical category, and that all matters concerning its meaning, identity, purpose and border of order have to be discerned primarily at the level of language. This is why, I contend, this literary querelle has to be seen as constituting more than a mere literary genre; it becomes a most valuable heuristic device in order to understand the power of language in the social construction of reality and the regional identity of Europe. For the specific purpose considered here, the literary argument invoking Dostoevsky and Diderot helps making clear how the querelle is actually about something more, viz. the discursive struggle over the crucial ideas ascribing meaning to Europe. More than describing reality, therefore, Kundera and Brodsky's utterances on Europe and the West in general work as speech acts intervening in the long-term process of political and social change which materialize the social construction of Europe. For this matter, Europe is far from being a fixed concept; it is instead a contested realm, which social fact uncovers the sheer importance of analysing all aspects related to the 'politics of speaking Europe'. By the phrase 'the politics of speaking Europe' I then set out to identify different types of discursive practices engaged in the contestation and struggle for the definition of Europe, including the apparently non-political literary querelles, often perceived as far removed from the decisive arenas of political decision-making. On the contrary, these querelles are the kind of crucial discursive practices that serve as normative context for political actors to legitimise solutions concerning collective governance on a pan-European scale, who is in and who is kept beyond the borders: who should have rights and who gets deprived of them.

Understanding Europe Socially: A Shifting Context of Meaning A social reading of Europe stands in sharp contrast to all essentialising approaches to its identity and is meant firstly to trigger a broader discussion on the kind of object Europe is. And it is at this particular point, a previous point before all kinds of discussion regarding governance, I argue, that social constructivism becomes especially suitable as the social theory of European integration. Drawing on Alexander Wendt then, it is impossible to ignore that "[w]ithin the community of academic students of international politics today there is a deep epistemological rift over the extent to and ways in which we can know our subject" (Wendt 1998, 101). Epistemology matters crucially in the present context, I would argue, because the possibility of producing knowledge about Europe and deciding, for instance, the kind of object it is depends upon how one believes knowledge can be produced. Epistemology matters because we cannot decide what

Europe is, whether it is an essential work of nature or an intrinsically unstable cognitive structure, unless one has made it clear how this kind of knowledge is to be obtained. As far as this problematique is concerned, I tend to follow Hollis and Smith when they argue that one must always choose between two ‘stories’ or approaches to the social world (Hollis and Smith, 1990, 1). One is an outsider’s story, working as to uncover the causal mechanisms inter-linking social phenomena and to produce social laws; the other is an insider’s story meant to recover the subjective and intersubjective meanings actors attach to their interactions. To understand the social world is then to make sense of it from within, i.e. to recover the processes and interactions that have turned it into what it is at a particular juncture. In epistemological terms, to understand the social world involves a critical action of de-essentialising what otherwise are but social kinds, subject to on-going constitution and reconstitution, to the on-going elaboration of meanings social actors collectively attach to the material world. In this essay, I set out to understand Europe from within, i.e. from within the realm of the enabling discourse social actors have been producing about it and which becomes crucial in order to legitimise political options such as the enlargement of the EU. It is then the ‘story’ or narrative involved in the understanding of Europe that makes it possible to uncover its ontology as social kind and the concomitant on-going process of negotiation over its meaning. In other terms, the on-going process of negotiation over Europeaness and what it means for a group of societies to recognise one another as European.

The ‘story’ of understanding Europe from within and tracing back its enabling discourse is then closely associated with the specific choice for a social ontology of human consciousness and the kind of ideational factors that make it possible to perceive change and the impact of transformative processes within this particular state system. Following John Ruggie, “[a]t bottom, constructivism concerns the issue of human consciousness: the role it plays in international relations, and the implications for the logic and methods of social inquiry of taking it seriously” (Ruggie 1998, 33). Taking constructivism seriously in social inquiry, and European studies more specifically, is then a matter, I argue, of acknowledging the two-way process of constitution mutually involving structures and actors. The individualist methodology should be carefully avoided, but so should the holist one, in favour of a middle ground acknowledging (and drawing on the fact) that the ‘discourse of Europe’ has the transformative power to change its actors but also that their interactions and relations with the multiple ‘Others’ at the gates have proved to be able to change, in turn, the ‘discourse of Europe’. We should also bear in mind that, for social constructivists, structures are not material but cognitive. Moreover, we should take seriously the way this makes structures vulnerable to the changing ways human consciousness attaches meaning to the material world depending, for instance, on the shifting of perceptions, identities and interests stemming from complex social interactions. The point I want to make

here comes close to that made by James Fearon and Alexander Wendt when they write that “[c]onstructivism is not subjectivism or pure idealism. Instead, the emphasis on ideas is meant to oppose arguments about social life which emphasize the role of brute material conditions like biology, geography and technology” (Fearon and Wendt 2002, 57). Intersubjective meanings and understandings are the stuff the social world is made of and they are otherwise real in the way they shape social practices and institutions (and in their turn are shaped by them). By setting out to understand Europe socially, I intend to underscore that the materiality of geography does not cause a predetermined cognitive structure called Europe, along with particular institutional features. Rather, it is the cognitive structure resulting in the utterance ‘Europe’ that which enables specific understandings of its geographic setting and of what should follow politically from it. The bottom line is that Europe as cognitive structure, or context of meaning, is what its relevant actors make of it – the political elite primarily, but crucially also intellectuals involved in literary querelles about Dostoevsky and Diderot.

Kundera, Brodsky and the Quarrel about Central Europe The dispute about Dostoevsky, Diderot and the spirit of Europe involving Kundera and Brodsky in the pages of the New York Times in 1985 has then gained relevance in the context of the heated discussion about the literary and political identity of Central Europe, as distinct from Eastern Europe, in which many writers, dissidents and political thinkers have taken part since the 1980’s. In fact, on 26 April 1984, Kundera published, on the New York Review of Books, what is still today his reference article on the subject – «Un Occident kidnappé» translated in English as «The Tragedy of Central Europe» (the original had been published in November 1983, in *Le débat*) – followed, in 1986, by *L’art du roman*, where he developed his thesis. In line with what I have mentioned above, the tragedy of Central Europe stands for the arrival of the Red Army and the subsequent assimilation of a string of small, but fiercely European nations into the Soviet empire and its anti-European political universe of Asiatic barbarity and totalitarianism. In «Un Occident kidnappé», Kundera sets out to recover the European properties of the Soviet satellites and expands on the non-European nature of Russia in order to deconstruct what the publics and the politicians in the West seemed to have long assumed: the geopolitical and cultural unity of Eastern Europe as in the form of the then Soviet bloc. The argument is directly inspired by Husserl’s 1935 philosophical testament, the argument of the European crisis and the possibility that the European humanity could soon disappear. The coincidence for Kundera is then that the famous lectures about the crisis of Europe were delivered by Husserl in those two capital cities of the same Central Europe “where, for the first time in its modern history, the West could see the end of the West, or more exactly, the amputation of a part of its own body when Warsaw, Budapest and Prague were swallowed by the Russian empire” (Kundera 1986, 22). In this statement

though, it is not the question of the Soviet empire anymore; with or without linguistic lapses, it is still the Russian empire – with a new name and new symbols, yet in the same political tradition – that swallows Central Europe, kidnaps a distinctive part of Europe and puts itself at odds with Europeanness. According to Brodsky, the problem with Milan Kundera is that he downplays other recent invasions of his part of Europe, namely the one coming from the West in 1938, and seems to accord to them no special significance for the definition of identity. The Soviet totalitarianism would have been barbaric and anti-European, establishing a clear cut division between Europe and Russia but the same would not apply to Nazi totalitarianism and German Europeanness. It is no surprise that Brodsky ironically deems Kundera to be more European than the Europeans themselves, i.e., too eager to deny the obvious genetic link between Sovietism and the Western history of the discursive practices of reason. In the context of the 1985 literary querelle, Brodsky eventually accuses Kundera of clinging to a limited and fixed concept of Europe, determined by the presentist ideological division and, for that matter, deprived of all sense of historical contingencies. What he wants to expose in Kundera's discourse of Europe is the fact that “[h]aving lived for so long in Eastern Europe, it is only natural that Mr. Kundera should want to be more European than the Europeans themselves. Apart from anything else, this posture must have considerable appeal for him, because it endows his past with more logical links to the present than are normally available to an exile” (Brodsky 1985, para. 27/32).

Against the dichotomy and the political bipolarity of their time, Kundera and the rest of Central Europe advocates, political dissidents in their majority, tried to make the case for a different kind of divide. Against Churchill and the famous Stettin-Trieste line coinciding with the iron curtain and the two superpower spheres of influence, against the discursive abandonment practised by the West for 40 years, Kundera, Konrad, Mazowiecki and Havel claimed the relevance and centrality of the ‘other’ Europe to understand fully the cultural and political face of the whole continent. In his «*Druga Twarz Europy*», published in 1979 in the French magazine *Esprit*, Tadeusz Mazowiecki had tried to think over that divide doing though without the concepts of East and West and coming up instead with the notions of Europe and the ‘other’ Europe. Again Russia is out of the picture of Europeanness, for the criteria to identify the ‘other Europe’ is political insecurity – it is “the European spirit’s tormented face” (Maslowski and Delson 1998, 2) –, the outpost of Europe against the historical descent of Eastern invaders. In «*Druga Twarz Europy*», the European culture gets an alternative face then: it is Adam Mickiewicz vis-à-vis Balzac or Hugo, and their opposition – or rather their faces reflecting each other as in a mirror – has to do here with the crucial problematique of how to discern the fundamentals of life. For Mazowiecki, an affluent, stable society where the writer can afford to deal with the creative side of life and its free development eventually segregates a ‘disposition of the spirit’ which is very

different from an enslaved society – both his and Mickiewicz's – where the writer “simply strives to achieve the right to exist” (Mazowiecki 1979, 129). The Central Europe of Mazowiecki plays the role of boundary of Europe, where existential and political precarity is the product of a clash between Europe's main powers and Europe's traditional besiegers.

In spite of the full cultural and political Europeaness of Kundera's Central Europe, the particular historical tradition of recurrent siege, invasion, conquest, enslavement and territorial dissection justifies a separate identity as “premonitory mirror of the possible destiny of all of Europe, the laboratory of dusk (crépuscule in the French original)” (Kundera 1986, 155). As the Czech writer points out more recently in his *Le rideau*, an essay in seven parts, published by Gallimard in 2005, the unity of Central Europe is basically non-intentional and its nations have almost always been objects, not subjects of History. Therefore, these nations are close to each other not by will or sympathy but “by means of close experiences and common historical situations that have put them together, at different epochs, in the context of different political entities with moving, never settled borders” (Kundera 2005, 61). According to the same argument, this political non-intentional unity would have produced, in the literary realm, a lineage of grand novelists stretching from Kafka to Hašek, Musil, Broch and Gombrowicz. The literary Central Europe would therefore be based on (1) these novelists' aversion regarding romanticism; (2) their love for the pre-Balzacien novel and the libertarian spirit; (3) their mistrust vis-à-vis History and the exaltation of the future; (4) their particular modernism as detached from the illusions of the avant-garde (Kundera 1986, 155).

At the Wheatland Foundation-sponsored 1988 Lisbon conference of international writers, Brodsky was as blatant as to affirm that “[i]n the name of literature, there is no such thing as a 'Central Europe' [...] There is Polish literature, Czech literature, Slovak literature, Serbo-Croatian literature, Hungarian literature, and so forth. Well, it is impossible to speak about this concept even in the name of literature. It is an oxymoron, if you will”¹. Intervening in the debate where Susan Sontag also took part, Czesław Miłosz eventually accused Joseph Brodsky of the obsession that the concept of Central Europe was Kundera's invention. For Miłosz, this was out of the question for the reason that 'Central Europe' was above all an anti-Soviet concept through which writers of different countries expected to contribute to the erosion of the Soviet political claim to that part of Europe. Making his case against Brodsky's argument, Miłosz harshly intervened by stating: “[d]ivide et impera. This is a colonial principle and

¹ The full transcript of the Lisbon Conference can be found in *Cross Currents* 9 (1990), pp. 75-124. The excerpts used in this essay are quoted in Jessie Labov, «A Russian Encounter with the Myth of Central Europe», pp. 8-9.

you are for that". What Miłosz tried to convey with the Latin phrase was that Brodsky's denial of the ontology of Central Europe was a discursive practice involved in the core politics of the empire; a crucial part indeed in the colonial politics of subjection, of discipline and punishment, with which Russian writers could not cope. In Miłosz's own words, "I am afraid that there is a certain taboo in Russian literature and this taboo is empire".

The ontology of Central Europe is a contested issue still today; or even more today, at a moment when the accession of many of its countries to NATO and the EU erases some of its regional specificities. However, the crucial point in my view is not whether Central Europe is real or not, but the ways in which invoking it or denying it corresponds to specific discursive practices intervening in the 'discourse of Europe' and the definition of its borders of order.

The Enabling Discourse In my essay then, the 'discourse of Europe' becomes the narrative of the on-going contestation over the meaning of Europe and its border of order even before it becomes entangled in the different realms of daily governance and political decision-making. As William Connolly has endeavoured to demonstrate, contestation over concepts is not a mere detail in the way groups interact; it is not a redundant and merely symbolic feature in contrast with the supposedly crucial bargaining over actors' interests and preferences. On the contrary, language is the locus of the crucial political struggle between different groups and their opposing projects, a struggle in the construction of the social world (Connolly 1983, 30). This way, and drawing on the Austinian lexicon, what characterises language is not the fact that it is 'constatative', as common sense would have it; rather, it is its 'performativity', the fact that to speak is already to do something (Kratochwil 1989, 8). Approaching Europe as discourse and context of meaning starts therefore from the basic assumption that to utter 'Europe' is to do something, for this utterance subsumes a whole range of speech acts – acts performed through speech. According again to Diez, "the whole history of European integration can be understood as a history of speech acts (following Onuf: rules) establishing a system of governance (which, after all, is about rules that are binding for the members of the system" (Diez 2001, 88). Discourses structure the very struggle for fixing the meaning of Europe, its values and heritage, its border of order. Like all discourses then, the 'discourse of Europe' is not causal or rigid but, on the contrary, enabling. It sets limits to what is possible to be articulated as 'Europeanness', "but do [discourses in general] also provide agents with a multitude of identities in various subject positions, and are continuously transformed through the addition and combination of new articulations" (Diez 2001, 98). The 'discourse of Europe' is enabling in that it sets up a space of contestation over what Europe is, or may become, in whose definition social actors take part and from which they can

draw on so as to consolidate their bargaining position or persuasion status. In his History of Europe from Attila to Tamerlan, the French writer Emmanuel Berl asserts that the Europeans are those who have associated or associate themselves with a number of collective historical projects and “those who have rejected them have also ceased to be European” (quoted in Carbonell 1999, 14). With this formula, Berl introduces an inherently fluid and unsteady notion of ‘Europeanness’ according to which ‘Europe’ is an idea or enunciation some peoples (or rather their elites) decide to adhere to or, in contrast, to stay away from. This way, Kiev Russia was European, as well as the Russia of Peter the Great, but that of the Mongol khans was not. Likewise, Spain is said to have represented Europe’s vanguard by granting Columbus the caravels he needed for the journey to America, but contradicted such a role in the nineteenth century, when it despised the building of factories.

My point in this essay is that, as a result of the evolution in the domain of discourse, in this beginning of the twentieth first century the ontology of Europe is so entangled with membership of the European Union that ‘Europeanness’ itself becomes difficult to conceive of disconnected from the political criteria for accession established by its institutions. Independently from the cultural background or the geographical context, states and societies aspiring to the European status strive to fulfil the institutional criteria known as the Copenhagen criteria established by the 1993 EU Counsel of Ministers declaration and later complemented by the 2001 Laeken EU Counsel of Ministers declaration. This set of criteria has been constructing a clearly enabling ‘discourse of Europe’ in which ‘Europe’ gets refashioned as the ultimate speech act and the context of meaning within which states’ expectations are embedded and governance itself becomes cognitively structured. It is my point then that we need to see this as a two-way process in which ‘Europe’ as discursive practice sets limits to what is articulated as ‘Europeanness’ while, at the same time, the negotiation for the accession of new members and partners also makes space for new ways of articulating this collective identity. In the preamble of the Laeken declaration, we can read an extremely revolutionary phrasing regarding the ‘discourse of Europe’, according to which the only border that the European Union sets up is that of democracy and human rights. Previously, the Copenhagen declaration had already established that the admission of new members into the EU would be assessed on the basis of these countries’ capacity to set up stable and democratic institutions, their will to protect human rights and minority rights, and finally the existence of a working market economy. Although the background is still the consciousness of a natural European spirit deriving from the self-evidence and naturalness of geography, there is, I sustain, a notorious shift in the discourse meant to ground Europe as future-oriented project with Republican overtones.

Drawing on the dialogic, problematic archetype of Europe, Dominique de Villepin answers to the ‘what is Europe?’ question in *L’homme européen* by underscoring “[t]he

adventure of peoples that do not cease to hesitate between the definition of precise borders and the assertion of a broader political project" (Semprún and Villepin 2005, 52). In a way, this formula could well be appropriated to express the very shift in the unstable 'discourse of Europe', between the reified readings eager to restrict Europeanness to a mere genetic code (and its meagre patrimonial heritage) and the de-essentialising readings focusing on polity construction and the challenge to identity closure, so dear to Leszek Kołakowski. Doing without all simplistic representations, putting away the naivete of originary myths, the Polish philosopher inspiringly identifies the source of the European spiritual strength in the refusal to admit a sealed identity, the capacity of putting itself in perspective and to abandon, not without pain, its most basic facticity. As I see it, the Copenhagen and Laeken declarations are the expression of that shift in the 'discourse of Europe' ceasing to take Europeanness as an endogenous and essential property of states and transmuting it, instead, into a collective institution of states, constituting them with social capacities. This way, Europeanness emerges as the unstable intersubjective stuff both constituting and constituted by states' identities and interests and attests "[t]he role of shared ideas in producing social kinds, which denaturalises them and thereby expands the potential for progressive change" (Wendt 1998, 117).

After the fall of the Berlin wall in 1989, 'Central Europe' as concept has clearly intervened in the discursive battle meant to make the case for some ex-Soviet satellite states to be accepted as European partners. By claiming the Central Europe heritage in the tradition of Kundera and other intellectuals, some of these states expected to be accorded the necessary credentials for a swift accession to the Western institutions, both the EU and NATO, a process that promised to be long and hard in the case of other former communist countries. It was mainly the case of Hungary, Poland and Czechoslovakia and, tellingly, at the time of the Czech-Slovak break-up, the Slovaks were warned that their option for independence could be jeopardising their Central Europe case and therefore their chances of a quicker accession to Europe. It did not happen, and independent Slovakia did not lag behind the other three countries. Eventually, the Central Europe case paid off and, in 2004, the doors of Europe were open for those four plus Slovenia and the Baltic countries, whose Central European connection was easy to sustain. Trying to strike a compromise between the economic criteria for accession and the need not to set up a new wall – that would separate, this time, the Balkans from Europe – the EU postponed Romania and Bulgaria's accession until 2007, or even 2008, but formally considers their case as part of the 2004 enlargement. The newest leadership in the Ukraine, Georgia and Moldova are also eager to make their case for the Europeanness of their countries and societies and, above all, they shall try to prove their will and resolve to become European in the spirit of the Copenhagen and Laeken institutional criteria. As for Russia, the debate

should start with the country's will and vocation to form a political union of its own, an economic bloc and geopolitical power separate from Europe, with its distinctive identity and interests. Apart from that, Russia's geographic stretch accords to the country a natural tendency to play an independent role in the world, with its sovereign instruments, something the European countries are learning to put together and to formulate at a collective – some would even say supranational level. All in all, the institutional network of European politics based on everyday collective negotiation and compromise does match neither Russian interests nor its world superpower identity. On the other hand, we must not despise the fact that Russia is too big to be absorbed one day by European institutions and to conform to the decision-making procedures and checks and balances they depend on at the moment.

On the contrary, the discursive struggle involving Turkey's accession to the EU is, I argue, the latest step in this intersubjective negotiation over new ways of giving meaning to Europe as political project. This is then the kind of reasoning that de-essentialises Europe as natural kind, unlike the reasoning grounding primordial discourses of the nation. Consequently, the 2005 Luxembourg EU Counsel of Ministers decision to open accession negotiations with Turkey matches, in my view, the decision of European leaders to avoid what could be a very real identity conundrum in the definition of Europe. Opting to bring Europe to Anatolia and to refashion the collective project in the process of negotiating Turkey's accession, European leaders do strengthen a republican construction grounded on the allegiance of states and citizens to a set of political values. Drawing on Ole Wæver, to avoid the identity conundrum means therefore that the national and regional levels remain the locus of cultural identity for European citizens who, in turn, progressively transfer their political allegiance and identity to the European level. What this may entail is that “[t]hese citizens may be patriotic in a purely political sense, but they do not necessarily feel that they belong in any organic sense to one big European family. The political state can be rather hollow as long as its shell is hard” (Wæver 1995, 410). The hard shell, I argue, must be that of a de-essentialising Europeanness built on a civic political identity rather than on a primordial ethno-cultural identity connected to a specific religious affiliation. NE

CITED WORKS

- BRODSKY, Joseph (1985), «Why Milan Kundera is wrong about Dostoevsky», 32 paragraphs (originally published in *The New York Times*, February 17, 1985), <http://www.kundera.de/english/Info-Point/Dostojewsky/dostojewsky.html>.
- CARBONELL, Charles-Olivier et al. (1999), *Une histoire européenne de l'Europe*, Privat, Toulouse.
- CONNOLLY, William (1983), *The Terms of Political Discourse*, Princeton University Press, Princeton, NJ.

- DELSOL, Chantal and Maslowski, Michel, eds. (1998), *Histoire des idées politiques de l'Europe centrale*, PUF, Paris.
- DIEZ, Thomas (2001), "Speaking 'Europe': The Politics of Integration Discourse" in Christiansen et al., *The Social Construction of Europe*, Sage, London, pp. 85-100. (Originally published in *Journal of European Public Policy*, vol. 6, no. 5, 1999.)
- FEARON, James and WENDT, Alexander (2002), "Rationalism v. Constructivism: A Skeptical View" in Carlsnaes et al., *Handbook of International Relations*, Sage, London, pp. 52-72.
- HOLLIS, Martin and SMITH, Steve (1990), *Explaining and Understanding International Relations*, Oxford, Clarendon.
- KRATOCHWIL, Friedrich (1989), *Rules, Norms and Decisions: On the Conditions of Practical and Legal Reasoning in International Relations and Domestic Affairs*, Cambridge University Press, Cambridge.
- KUNDERA, Milan (1985), «An Introduction to a Variation», 56 paragraphs (originally published in *The New York Times*, January 6, 1985), http://www.kundera.de/english/Info-Point/Introduction_into_variaton/introduction_into_variaton.html.
- KUNDERA, Milan (1986), *L'art du roman*, Gallimard, Paris.
- LABOV, Jessie (2002), «A Russian Encounter with the Myth of Central Europe», pp. 1-10 (originally published in *Cross Currents* 9 (1990), pp. 75-124), http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Jessie_Labov.pdf
- MAZOWIECKI, Tadeusz (1989), «Un autre visage de l'Europe», in *Un autre visage de l'Europe*, Noir sur Blanc, Montricher, pp. 127-137.
- PETRO, Peter (1993), «Apropos Dostoevsky: Brodsky, Kundera and the Definition of Europe» in Miller and Petersen, eds., *Literature and Politics in Central Europe*, Camden House, Columbia, SC, 1993, pp. 76-90.
- RUGGIE, John (1998), *Constructing the World Polity: Essays on International Institutionalization*, Routledge, London and New York.
- SEMPRÚN, Jorge and VILLEPIN, Dominique de (2005), *L'homme européen*, Plon, Paris.
- WÆVER, Ole (1996), "European Security Identities" in *Journal of Common Market Studies*, vol. 32, no. 1, pp. 101-132.
- WENDT, Alexander (1998), "On constitution and causation in International Relations" in Dunne et al., eds., *The Eighty Years' Crisis: International Relations 1919-1999*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 101-117.

Paz no Médio Oriente: ilusão ou possibilidade?

“A Paz será a última palavra da História”,
João Paulo II

A RECENTE PRESIDÊNCIA portuguesa da União Europeia proporcionou-me participar num número significativo de missões e reuniões relacionadas com o processo de paz. Estive por diversas vezes em Israel, na Palestina (incluindo Gaza), no Egípto, na Jordânia, no Líbano, na Síria e na Arábia Saudita. Tive o privilégio de acompanhar o Ministro português dos Negócios Estrangeiros, ou de o representar, em reuniões em Lisboa e em muitas outras capitais europeias (incluindo nas várias instituições em Bruxelas), bem como nos Estados Unidos, nomeadamente na conferência de Annapolis.

Partilho aqui algumas reflexões sobre essa experiência. Faço-o num momento em que as razões para acreditar no sucesso do processo de paz parecem, como de resto quase sempre, bem ténues.

Como alguém me dizia há já algum tempo o processo de paz do Médio Oriente foi sempre um “cemitério de boas intenções e de boas iniciativas”. Esta frase resume o sentimento generalizado de políticos, diplomatas, académicos, jornalistas e observadores que ao longo do tempo lidaram com o problema do conflito israelo-palestiniano.

Com efeito, este ceticismo, quase consensual, é bem compreensível. Está ancorado na História e nos fracassos dos sucessivos processos de paz. Durante mais de 60 anos o conflito arrasta-se, envenena as relações internacionais, coloca a região numa situação permanente de segurança precária, impede o desenvolvimento económico dos países directamente envolvidos e afecta o dos países vizinhos, agudiza as questões ligadas às escolhas religiosas e políticas das populações afectadas, tudo isto num pano de fundo de indizíveis tragédias individuais e colectivas, do exacerbar de ódios e de desconfianças recíprocas.

São tantos os exemplos de avanços e recuos, de expectativas frustradas e esperanças perdidas, que ninguém de bom senso pode ignorar a legitimidade do realismo de quem desistiu de acreditar na paz no Médio Oriente.

* Embaixador de Portugal em Argel.

Tive ocasião de testemunhar directamente este ceticismo, nomeadamente por parte de quem esteve directamente implicado nos momentos mais promissores do processo de paz. A quem viveu Camp David ou Taba, por exemplo, onde a paz parecia estar tão perto, não pode pedir-se que avalie de forma optimista a situação actual e faça o esforço de imaginar uma evolução positiva e duradoura nas relações israelo-palestinianas.

No entanto, todos os meus interlocutores concordam que o problema é central no contexto dos problemas regionais, que não será possível contribuir para a resolução pacífica dos problemas da região sem pôr cobro, ainda que no quadro de uma paz necessariamente imperfeita, ao conflito entre israelitas e palestinianos.

Não é que um acordo entre Israel e a Palestina possa resolver automaticamente todos os problemas de conflituosidade actual ou latente da região. Mas parece unânime a convicção de que sem um acordo entre Israel e a Palestina não será possível fazer progredir a agenda da paz no Médio Oriente.

E o problema terá solução? A paz entre Israel e a Palestina será uma ilusão ou uma possibilidade?

Parece possível identificar factores a favor da perspectiva de uma paz no Médio Oriente, apesar de tudo e mesmo nas presentes circunstâncias. Bem como, por outro lado, parece ser relativamente fácil enumerar os factores que podem a todo o momento comprometê-la uma vez mais e por muito tempo.

Dentre os factores que podem autorizar a tese de que um acordo de paz a relativamente curto prazo não é impossível no Médio Oriente destacaria, em primeiro lugar, o novo contexto internacional e as suas repercuções regionais.

O Mundo mudou a 11 de Setembro de 2001. Mudou, portanto, depois de Camp David e de Taba.

E mudou não porque o 11 de Setembro tenha inventado o terrorismo de raiz islâmica fundamentalista (a Argélia, por exemplo, sabe bem que o terrorismo não começou com o 11 de Setembro...) mas mudou porque o 11 de Setembro, ao globalizar o fenómeno, ao dirigi-lo directamente ao coração do *far enemy*, veio simultânea e paradoxalmente tornar mais evidentes as vulnerabilidades dos regimes árabes.

Ou seja, ao demonstrar a sua capacidade de pôr em causa a segurança da mais poderosa nação do Mundo, o jihadismo fundamentalista deixou claro que, por maioria de razão, os inimigos do projecto de califado situados geograficamente mais próximos da região poderiam ser atingidos brutalmente e em qualquer momento, podendo pôr em causa o funcionamento das suas instituições e mesmo a sobrevivência política dos seus regimes.

Ao desencadear este sentimento de *clear and present danger* nos governantes dos países árabes (em especial dos chamados países árabes “moderados”) o 11 de Setembro con-

tribuiu decisivamente para estimular a procura de soluções duradouras, de natureza política, económica e social, capazes de fazer face à ameaça fundamentalista.

Tornou-se evidente que haveria que retirar à retórica fundamentalista um dos principais argumentos da sua lógica e agenda políticas: o sofrimento do povo palestino, a persistência da ocupação da Palestina por Israel.

A única forma realista de lhe pôr termo rapidamente é o empenho na criação de condições para uma solução de paz negociada entre Israel e a Autoridade Palestiniana.

Julgo que ainda hoje se avalia mal no Ocidente (na Europa, mas também nos Estados Unidos) o sentimento de urgência a favor da procura de uma solução de paz para o conflito israelo-palestiniano que se apoderou de significativas franjas da classe árabe dirigente em consequência do 11 de Setembro.

Salvo as excepções que são conhecidas, e cujas justificações também são conhecidas, a esmagadora maioria dos países árabes e dos países muçulmanos não-árabes, participou activa e construtivamente na conferência de Annapolis e endossou de forma inequívoca as grandes linhas da iniciativa de paz que dela decorre.

Um segundo factor prende-se justamente com o significado político da conferência de Annapolis.

Pela primeira vez desde os esforços de Bill Clinton a Administração americana parece determinada em fazer avançar o processo de paz. Mais, o Presidente norte-americano assumiu publicamente em Annapolis, e tem-no reiterado por diversas vezes desde então, o compromisso político de tudo fazer para que as Partes alcancem um acordo de paz, que consagre uma solução “dois Estados”, até ao final de 2008, ou seja até ao final do seu mandato.

Nunca Clinton correu risco semelhante. Ainda, e ao contrário de Clinton, Bush, no decurso da sua recente visita a Israel e aos territórios palestinianos, falou por diversas vezes em “Palestina”, reiterando que, para além das indispensáveis garantias de segurança para Israel, é objectivo central do processo de paz a criação de um Estado palestiniano, independente e viável, em conformidade com as relevantes decisões internacionais sobre a matéria.

Este empenhamento norte-americano, paralelamente com o da União Europeia, dos outros membros do Quarteto (Rússia e Nações Unidas), da Liga Árabe e da Comunidade Internacional no seu conjunto, é indispensável para a criação de uma dinâmica que proporcione a base mínima de sustentabilidade a um eventual acordo.

Em terceiro lugar sublinharia que nunca como agora o problema da paz no Médio Oriente se tornou uma questão de interesse imediato, comum e quotidiano na consciência das opiniões públicas internacionais, designadamente europeias.

O problema da paz no Médio Oriente está genericamente interiorizado como algo que “nos diz respeito”, que “nos interpela”, a todos e todo o tempo. O problema já não é percebido como uma questão relativamente longínqua e exterior aos “nos-

sos” interesses vitais. É visto como parte integrante das “nossas” preocupações mais profundas, condição sine qua non da nossa segurança colectiva, como mal a remediar e tarefa inadiável, sem o que as nossas sociedades estarão permanentemente em delicado e frágil exercício de equilíbrio no limiar de um potencial confronto ainda mais grave e mais global.

Acrescentaria aos factores promotores da possibilidade de um acordo de paz o que me parece ser o mais relevante e porventura decisivo: as negociações em curso entre as autoridades israelitas e a Autoridade Palestiniana.

Essas negociações, que começaram antes de Annapolis e que desde então se têm desenrolado a níveis diversos e a ritmo muito intenso, já permitiram discutir tudo e, em teoria acordar quase tudo, incluindo todas as questões consideradas difíceis: segurança, estatuto de Jerusalém, refugiados (regressos e compensações financeiras), colonatos e trocas de território (os chamados swaps), água, etc.

Em rigor tudo já fora negociado antes. Como um dos negociadores me disse: “não é preciso reinventar a roda”.

A novidade é que tanto os representantes da Autoridade Palestiniana quanto o governo israelita estão conscientes de que a oportunidade não lhes será oferecida duas vezes.

Por outro lado, a popularidade relativamente reduzida de que gozam, de acordo com as sondagens conhecidas e com as percepções generalizadamente aceites, não é sinónimo de menor legitimidade.

A autoridade de Abbas para negociar com Israel nunca foi seriamente posta em causa internamente e sempre foi reconhecida pela Comunidade Internacional, designadamente pelo Quarteto, pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas e pela Liga Árabe, etc., e a coligação governamental israelita goza de uma margem parlamentar de apoio mais importante do que a de que dispunha o governo no momento de Camp David.

O reverso da medalha do processo de paz é composto, obviamente, pelos elementos que o podem fazer descarrilar.

O que se afigura mais evidente é a disfunção entre os progressos do processo negocial e a situação concreta, a vida quotidiana, as condições sociais, a ausência de liberdade de circulação e de acesso, etc. das populações palestinianas, designadamente na Cisjordânia onde continuam a desenvolver-se novos colonatos ou extensões de colonatos existentes.

A persistência destas situações, muitas vezes justificadas com preocupações de segurança, não só distorce e desvirtua o sentido do processo de paz como prejudica a obtenção do desejado efeito de contágio positivo nas populações da faixa de Gaza essencialmente controladas pelo Hamas.

Desde a vitória do Hamas nas eleições palestinianas e, sobretudo, com a tomada de controlo da faixa de Gaza por aquele movimento radical, que os problemas do diálogo

inter palestiniano e dos contornos físicos do futuro Estado independente se põem com particular agudeza.

Não é imaginável, sob pena de comprometer a viabilidade e integridade territorial do futuro Estado, perpetuar a divisão que actualmente existe.

A situação presente será certamente um dos maiores desafios com os quais a Comunidade Internacional se confrontará nos próximos meses e um dos que mais facilmente pode paralisar ou fazer retroceder o processo de paz.

Por último, o processo de paz israelo-palestiniano não poderá evoluir em abstracção do contexto regional.

Não só os diferendos entre Israel e Líbano e Israel e Síria terão que ser contemplados no contexto do processo de paz, como a volatilidade generalizada da situação política e de segurança em toda a região constitui um elemento destabilizador permanente.

Também aqui não haverá soluções fáceis ou que não exijam uma grande criatividade e dedicação por parte da Comunidade Internacional.

Posto isto diria, como conclusão, que a alternativa ao estabelecimento de um acordo de paz entre israelitas e palestinianos será o recrudescer do ciclo de violência, eventualmente a eclosão de uma nova intifada, certamente o prolongar do cortejo de tragédias a que os acontecimentos na região nos habituaram e que todos os dias nos entram em casa pela televisão.

Mas mais, como resulta implícito do essencial do que aqui fica dito, a ausência de um acordo de paz impedirá a estabilização política num espaço geográfico alargado, comprometerá o aprofundamento da democracia, o desenvolvimento económico e social dos países da zona, porá em risco a sobrevivência dos respectivos regimes políticos, agudizará as tensões de natureza cultural e religiosa, constituindo assim terreno fértil para expansão dos radicalismos, e ameaçará a segurança global.

Não há, portanto, alternativa. Há que devotar o máximo de esforços, imaginação e recursos à busca de uma solução pacífica, viável e duradoura para o conflito. Não há alternativa, nem tempo a perder.

Não deve também haver a ilusão de que o acordo – um acordo – corresponderá às expectativas palestinianas, israelitas, árabes ou da Comunidade Internacional em geral.

Qualquer acordo que venha a resultar do actual processo será necessariamente imperfeito, incompleto e insatisfatório para todos e cada um dos intervenientes diretos, dos facilitadores e dos observadores. Deixará seguramente “um travo amargo” na boca de quase todos e será objecto de duras críticas, oposições e tentativas de boicote provenientes de sectores tão diferentes e de interesses tão divergentes quanto determinados em torná-lo dificilmente aplicável.

Um acordo, caso venha a ter lugar no prazo e no contexto negocial definido por Annapolis, será também, inevitavelmente, o início de um longo e complexo processo

de normalização e não o seu fim. E será precário, frágil, e exigirá cuidados intensivos e permanentes.

Mas, caso ocorra, será um acontecimento histórico de primeira grandeza e uma oportunidade para a região e para o Mundo.

Uma última palavra para referir o papel de Portugal neste contexto durante o exercício da presidência da União Europeia.

Não cabe no espaço deste texto o relato das actividades específicas da diplomacia portuguesa nesta matéria naquele período. Tal relato, por certo útil e porventura necessário, encontra-se brevemente sintetizado no relatório da presidência recentemente publicado.

Apesar disso gostaria de sublinhar que colhi sempre o sentimento de que Portugal é considerado na região como um parceiro importante e credível, escutado com atenção e apreço por árabes e israelitas, respeitado pelas posições que soube defender e pela forma como o soube fazer.

Julgo que para tanto terá contribuído o facto de sermos vistos na região como um país que não serve outras agendas que não a da paz, como um país que não tem ali interesses económicos susceptíveis de motivar políticas diferentes dessa, como um país que não carrega consigo, naquele contexto, qualquer peso negativo.

É fácil imaginar como essas percepções nos responsabilizam.**NE**

BIBLIOGRAFIA

- “While Europe Slept – How radical Islam is destroying the West from within”, Bruce Bawer, Doubleday, 2006.
- “Scars of War Wounds of Peace – The Israeli-Arab tragedy”, Shlomo Ben-Ami, Phoenix, 2006.
- “Palestine: Peace not Apartheid”, Jimmy Carter, Simon & Schuster, 2006.
- “International Relations of the Middle East”, Louise Fawcett, Oxford, 2005.
- “A Peace to end all Peace, The fall of the Ottoman empire and the creation of the modern Middle East”, David Fromkin, Phoenix, 2000.
- “The Far Enemy – Why jihad went global”, Fawaz A. Gerges, Cambridge, 2005.
- “Israel, Palestine – Vérités sur un conflit”, Alain Gresh, Pluriel, 2002.
- “Islamic Imperialism – A History”, Efraim Karsh, Yale University Press, 2006.
- “Hamas – Politics, Charity, and Terrorism in the service of Jihad”, Mathew Levitt, Yale University Press, 2006.
- “The Palestinian Hamas – Vision, Violence, and Coexistence”, Shaul Mishal & Avraham Sela, Columbia University Press, 2006.
- “Power, Faith and Fantasy – America in the Middle East, 1776 to the present”, Michael B. Oren, W. W. Norton & Company, 2007.
- “The Missing Peace – The inside story of the fight for Middle East peace”, Dennis Ross, Farrar Strauss and Giroux, 2004.

“The truth about Camp David – The untold story about the collapse of the Middle East peace process”, Clayton E. Swisher, Nation Books, 2004.

“Storm from the East –The struggle between the Arab world and Christian West”, Milton Viorst, A Modern Library Chronicles Book, 2006.

“The Routledge Atlas of the Arab-Israeli Conflict”, Martin Gilbert, Routledge, 2007.

Le Qatar : nouvelles visions au Proche-Orient

DEPUIS PLUSIEURS ANNÉES, les questions soulevées par le dialogue entre les civilisations, les cultures et les peuples ont fait l'objet de toute l'attention des acteurs qatariens concernés. Elles ont donné naissance à des programmes et activités qui ont joué un rôle important de plaidoyer en mettant en évidence le fait que le dialogue doit servir plusieurs objectifs.

Il est vrai que nous vivons dans un monde complexe et inégalitaire où prévalent la pauvreté, l'intolérance, l'extrémisme, l'intégrisme, la violence et le terrorisme ; mais il est vrai aussi que cette complexité est un défi auquel nous devons faire face pour ne pas tomber dans le cercle vicieux que Samuel Huntington appelle le choc des civilisations.

L'échec ou l'incapacité à résoudre plusieurs problèmes sur la scène internationale est indiscutable, mais c'est l'échec de tous les acteurs concernés qui n'ont pas su trouver les remèdes nécessaires et efficaces pour attaquer le mal à la racine.

Dans les années précédentes, bien des conflits ont trouvés des solutions, mais d'autres se sont aggravés et de nouveaux conflits sont apparus.

Malgré tout, cette triste réalité ne nous conduit pas à croire à la théorie de Samuel Huntington. Antoine de Saint-Exupéry considérait qu'une civilisation est un héritage de croyances, de coutumes et de connaissances [...] qui se justifient d'elles-mêmes, comme des chemins s'ils mènent quelque part. Pour le Qatar, ces chemins conduisent au dialogue, à la coopération et à la paix. Nous refusons de croire que la guerre entre les peuples et les civilisations est sans appel. C'est la vision de personnes extrémistes et intégristes et nous ne le sommes pas. Au contraire, le dialogue des civilisations est entamé, et même bien entamé, et nous appelons à le poursuivre et à tout faire pour le réussir, loin de toute forme d'à priori. Nous appelons aussi à une nouvelle approche des problèmes qui nuisent aux relations entre l'Occident et le Monde arabo-musulman.

En effet, la communauté internationale a mis en place une organisation qui a pour but de trouver des solutions aux problèmes des Etats et aux conflits des sociétés. Cette organisation est basée sur le dialogue et la coopération et a pour objectif le bien-être de l'humanité.

* Ambassadeur Extraordinaire et Plenipotenciaire de L'Etat du Qatar auprès du Portugal.

Il est naturel qu'il y ait dans nos approches et analyses, des divergences sur les causes des problèmes qui empoisonnent les esprits et perturbent la bonne compréhension entre les sociétés occidentales et musulmanes en particulier.

Dans ce contexte, le Qatar considère qu'il est important de s'arrêter sur quelques points qui irritent et répandent dans nos sociétés le sentiment que l'Occident traite nos problèmes avec deux poids et deux mesures.

Il est primordiale d'appliquer partout dans le monde et avec sincérité, la charte de l'ONU, le droit international et la déclaration des droits de l'homme, notamment en ce qui concerne les droits politiques, culturels, religieux, sociaux et économiques ; en d'autres termes, donner à la nature multiple des relations internationales, le respect qui lui revient pour faire régner la force du droit à la place du droit de la force.

Il faut donner à la cause palestinienne l'importance qu'elle mérite. Ce conflit au Moyen-Orient est la source principale de toutes les tensions dans la région et l'origine de l'absence de confiance et de compréhension entre les parties concernées et au-delà, entre l'occident et le monde arabo-musulman.

Les autres foyers de crises et de tensions, surtout la situation en Irak, ne sont pas moins dangereux ; ils représentent eux aussi des menaces lourdes de conséquences.

Il faut donner une importance particulière aux programmes d'information et d'éducation afin que les sociétés se connaissent mutuellement et respectent leurs spécificités. Il faut aussi répandre la culture de la paix et le désir de cohabiter et de vivre ensemble. Le monde est devenu un village planétaire dont la survie est une responsabilité globale qui incombe aux responsables politiques mais aussi à ceux de la société civile.

Demander aux autres de respecter nos valeurs et nos spécificités, c'est aussi avoir conscience de la part de responsabilité qui nous revient. En fait, il faut entamer, dans nos sociétés arabo-musulmanes, une réforme politique et une démocratisation des institutions, dans le respect de nos valeurs et traditions. L'individu doit avoir le droit de participer aux choix qui concernent son avenir et celui de son pays. C'est le seul moyen pour éradiquer le sentiment d'exclusion et d'injustice qui prévaut dans nos sociétés.

Le développement politique, s'il n'est pas accompagné de vrais programmes de développement social et économique, ne peut être ni efficace ni fructueux. La pauvreté et le chômage sont devenus une source de violence et de destruction.

L'éducation est un domaine qui mérite beaucoup d'attention pour être à la hauteur des défis actuels. Des programmes capables de donner aux générations futures la connaissance nécessaire et les sciences de l'avenir doivent être établis. Des enjeux qui concernent l'avenir de l'humanité, tels que l'environnement, le développement durable et la paix dans le monde, doivent faire partie de ces programmes.

Les jeunes doivent être la cible privilégiée de tout programme éducatif. Les projets politiques doivent être en mesure d'ouvrir les portes d'un avenir meilleur pour que

les jeunes soient suffisamment capables politiquement, socialement, culturellement et économiquement d'affronter les défis de l'avenir et éviter les conflits et la violence.

Dans le monde complexe et inégalitaire dans lequel nous vivons aujourd'hui, nous constatons que le fossé s'élargit entre les forts et les faibles, entre les riches et les pauvres, entre les personnes formées et instruites et les analphabètes. Il faut tout faire pour combler ce fossé, car la pérennité de la pauvreté, de l'ignorance, de l'exclusion et de la désespérance est le chemin le plus court vers l'extrémisme, l'intégrisme, la violence et même la destruction.

Jeter des ponts entre les sociétés, renforcer le dialogue des cultures, aider à la compréhension mutuelle sont des impératifs pour résoudre les conflits par la voie des négociations et arriver à des solutions acceptables.

Le terrorisme représente le fléau de notre époque. Il est temps de chercher les vraies causes de ce fléau et de définir les politiques capables de l'éradiquer et d'en traiter les causes. Les moyens qui peuvent être utilisés pour combattre le terrorisme ne sont pas uniquement militaires.

C'est le sens du rapport sur « la stratégie internationale pour combattre le terrorisme » établi par l'ONU le 19 septembre 2006 et celui du rapport de la haute commission sur « le dialogue des civilisations » qui a été présenté le 13 novembre 2006 et qui a fait l'objet d'une discussion lors de la réunion de l'assemblée générale de l'ONU le 18 décembre 2006.

Les analyses politiques et les propos évoqués dans ces rapports méritent étude et réflexion, afin d'adopter les politiques adéquates pour les mettre en œuvre.

Si la démocratie est la meilleure voie pour une bonne gouvernance, et si le pouvoir absolu est inacceptable à l'intérieur des pays, il est alors indispensable de mettre fin à toute politique unilatéraliste au niveau international. Aussi faut-il mettre fin au recours à la force et à cette tendance à vouloir traiter les problèmes en utilisant deux poids et deux mesures.

La compréhension mutuelle, le respect de l'autre, le droit à la différence et la recherche de solutions pacifiques aux conflits sont les conditions nécessaires pour que l'on puisse vivre tous en paix et pour que l'on soit ensemble responsable du sort de notre planète, menacée par d'autres défis que nos querelles et nos conflits.

Cette vision de dialogue fondé sur les principes et les valeurs mentionnés, ouvre la voie à la création et l'adoption d'une série de mesures concrètes. Dans ce sens, l'élaboration de la constitution du Qatar l'a aidé à édifier un Etat de droit et à poser les jalons d'une participation citoyenne aux décisions qui concernent l'avenir du pays, ainsi qu'à jeter les bases des réformes nécessaires.

Le choix de la démocratie pour l'Etat du Qatar ne représente pas une simple façon d'enjoliver son visage dans le monde, mais bien plus. Il représente un choix crucial pour faire face aux bouleversements et aux transformations à l'œuvre dans le monde. Il

représente par ailleurs, une garantie pour la paix, la sécurité et la prospérité, de même qu'un fondement essentiel pour mener une réforme globale et profonde.

Il est vrai que notre région vit actuellement une lente mutation démocratique, s'accompagnant de crises et de menaces. La multiplication des composantes culturelles, religieuses et ethniques de nos populations doit être prise en compte pour ne pas tomber dans les pièges de l'ignorance et de l'intégrisme qui conduisent à la violence et au terrorisme. Cela nécessite une coopération au niveau régional et international.

Pour instituer les véritables fondements d'une démocratie stable et solide, le Qatar considère que les réformes envisagées doivent être globales et profondes, car une véritable réforme ne constitue pas un choix sélectif mais nécessite plutôt une réforme politique et sociale profonde.

En effet, la démocratie s'appuie sur l'état de la société ainsi que sur la façon de considérer les individus sans distinction. Dans ce sens, le respect de l'autre, la tolérance, la diversité, la liberté et le droit à la différence, sont les conditions nécessaires afin que la démocratie évolue et que la réforme aboutisse.

Nous considérons en outre que la réussite du choix démocratique nécessite l'élaboration d'un plan global de développement durable, qui reflète la volonté de la société et qui s'accompagne d'un travail pédagogique pour instruire la culture de la démocratie, et pour faire en sorte que l'ignorance et le fanatisme ne puissent menacer le développement de la démocratie et l'application des réformes. C'est ainsi que le Qatar œuvre pour répandre la culture de la liberté et de la paix et promouvoir le droit à l'information et ce, à travers un centre, en cours de création, dédié à la liberté de la presse et à la défense des journalistes, menacés dans leurs pays d'origines ou victimes de mauvais traitements partout dans le monde. Ce centre, destiné à l'hébergement de journalistes en danger, prodigera des soins aux journalistes blessés dans le cadre de leur mission. Il sera doté d'un mémorial des reporters, où seront inscrits les noms de tous les journalistes tués, dans l'exercice de leur fonction, où que se soit dans le monde. Ce mémorial sera accompagné d'une banque de données sur les circonstances dans lesquelles ces journalistes ont trouvé la mort. Ce projet s'inscrit dans la volonté d'approfondir et d'enraciner la culture des libertés individuelles et publiques, dans le cadre de l'ouverture pratiquée par le Qatar, depuis 1995, où l'on assiste à un développement sans précédent, d'associations et d'organismes de toutes sortes.

Dans ce même cadre, le Qatar organise annuellement le Forum de Doha pour la Démocratie, le Développement et le Libre Echange ainsi que la Conférence pour le Dialogue Interreligieux.

Le plaidoyer pour un dialogue constructif entre les cultures et les civilisations est une tâche qui doit être ancrée dans et nourrie par de nombreuses initiatives et activités pouvant couvrir les domaines les plus diversifiés tels que l'économie, l'industrie, la science et le commerce.

Le Qatar est aujourd'hui soucieux de mettre en valeur son potentiel économique et de renforcer ses capacités industrielles. Il mène par ailleurs sur la scène régionale une politique étrangère tout à fait indépendante.

Les projets qu'il mène s'appuient sur une réelle stabilité politique, renforcée par les orientations prises récemment. Des nouvelles lois sont en effet déjà entrées en vigueur, pour aller vers plus de démocratie et de transparence.

Ces projets reflètent, avec les réformes en cours, la volonté de Son Altesse Cheikh Hamad Bin Khalifa Al Thani, Emir de l'Etat du Qatar, de favoriser un climat d'investissement et d'améliorer les conditions de vie des étrangers.

Le Qatar accorde aussi une importance exceptionnelle au développement et à la modernisation de ses infrastructures pétrolières et gazières et celle des industries de transformation, pour subvenir aux besoins du marché mondial, en constante augmentation.

La politique du Qatar dans le domaine de l'exportation du gaz, repose sur des contrats à long terme, avec des clients basés dans différentes régions du monde. Le Qatar exporte actuellement du gaz naturel liquéfié en Europe, notamment en Espagne, Italie, Belgique et au Royaume-Uni.

Ces contrats de long terme constituent un modèle exemplaire pour garantir la sécurité et la stabilité des approvisionnements. Par ailleurs, le Qatar prend au sérieux le défi environnemental et compte contribuer de façon positive à la lutte contre la pollution, en encourageant les solutions les moins polluantes, comme par exemple l'utilisation du fioul écologique GTL.

Notre pays souhaite également développer une économie diversifiée et dynamique. Pour cela, il œuvre à l'instauration d'un environnement financier de niveau international dont la mise en place du « Qatar Financial Center » n'est que le premier pas.

Afin de stimuler le développement des entreprises dans les secteurs stratégiques la Fondation du Qatar a lancé le « Scientific and Technology Park ». Le gouvernement projette aussi l'instauration de nouvelles zones économiques libres.

Le Qatar ne néglige pas non plus d'investir dans « le capital humain », ayant la conviction que la qualité des institutions éducatives est la seule garantie pour les générations futures.

Nous nous félicitons de cette réalité, mais nous espérons toujours aller plus loin sur le chemin de la démocratie et la transparence. En effet, les entreprises peuvent jouer un rôle humain et culturel en favorisant la connaissance mutuelle des peuples et en aidant à promouvoir la culture et les traditions de chacun d'eux.

Ainsi, le Qatar est devenu un champ ouvert à l'avenir, au progrès, à la modernité et à la prospérité. Sa vision n'a plus seulement une traduction politique et économique, elle a une réelle traduction humaine.**NE**

Mais escorpiões na garrafa?

Introdução A necessidade de reforçar a segurança, talvez mais do que outros motivos, tem provocado – embora de forma mais lenta do que muitas previsões apontavam, entre as quais as do presidente Kennedy – o aumento dos estados com capacidades militares nucleares e, também, o número de estados candidatos a esse estatuto. O que acontecerá, recorrendo à imagem de Oppenheimer¹, se o número de escorpiões que habitam a garrafa se multiplicar? Passará o mundo a ser mais perigoso?

É sabido que o nosso planeta é, já, dispensando sofisticações bélicas, um lugar temerário. A arma mais efectiva nos últimos 15 anos foi a, anacrónica, catana. No Rwanda, foi capaz de matar perto de um milhão de pessoas. Outros patamares de destruição podem, no entanto, ser alcançados pelas bombas atómicas. Rapidamente. De penetrantes impactos visuais e psicológicos. Será que a proliferação de armas desta ordem de magnitude pode favorecer, ou, apressar, uma tragédia de portentosas dimensões? Ou, ao contrário, induzirá mais prudência nas relações entre nações, reduzirá perigos? Estas são as questões que separam optimistas e pessimistas num debate de perenidade certa. Para se responder às interrogações formuladas, importa apreciar da validade da lógica e pressupostos da teoria da dissuasão nuclear. Está a teoria obsoleta como sustentam alguns?² Permanece actual? Será que é apenas a sua lógica interna que permanece boa e, já não, os seus pressupostos? A ser, ainda, válida – ao menos a sua lógica – decorrem consequências limitativas do comportamento dos estados que podem permitir a ousadia de tentar desvendar tendências nas relações entre estados nucleares e, entre estes, e estados não nucleares.

* Doutorando em Ciéncia Política e Relações Internacionais: Segurança e Defesa, no Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa.

¹ “We may be likened to two scorpions in a bottle, each capable of killing the other, but only at the risk of his own life, J. Robert Oppenheimer, “Atomic Weapons and American Policy”, *Foreign Affairs*, July 1953, p. 529.

² Keith B. Payne, “Nuclear Deterrence for a New Century”, *The Journal of International Security Affairs*, Spring 2006. The Cold War deterrence paradigm was comforting and convenient. It is now obsolete....What appears to be unrecognized by most critics of the Bush administration is that the assumed conditions that permitted Cold War confidence in MAD no longer pertain. Under post-Cold War conditions, those who make confident predictions about reliable deterrence will be proven wrong; it is only a matter of time. ...Within the Bush administration and the armed services there is growing recognition of this reality, and of the fact that Cold War deterrence is not appropriate vis-à-vis contemporary opponents”.

Importa, ainda, analisar as possibilidades, num universo de intensa proliferação nuclear, da ocorrência de acidentes de causas várias; das possibilidades de que o fanatismo, o radicalismo ou, até, de que personalidades doentias possam despoletar desastres de calamitosas consequências. Este trabalho tentar aferir, em suma, da maior ou menor perigosidade que as armas nucleares são capazes de injectar no nosso mundo.

I. A Teoria clássica da Dissuasão Nuclear

O modelo da teoria clássica da dissuasão nuclear assenta, para além das seis condições, mais estritas, de Wohlstetter, em dois postulados fundamentais: a mútua vulnerabilidade dos estados e a existência de actores racionais. Se, por um lado, um estado conseguir anular, através de um sistema de defesa eficaz, a sua vulnerabilidade, escapa à lógica da teoria da dissuasão, ultrapassa a dialéctica do first e second strikes e obtém o domínio militar absoluto. De momento, esse cenário parece pertencer a um mundo de ficção, donde, a pertinência da teoria não poder ser posta em causa pela invalidade deste primeiro pressuposto. Por outro lado, o diálogo, expresso ou não, entre os intervenientes, a estrutura racional de um discurso feito de interacções entre os estados, só pode ser feito, tendo como pano de fundo a racionalidade, onde a sobrevivência dos estados é elevada a primeiro objectivo a preservar. “...the lethality of our strategic nuclear threat ensured deterrence against all but the irrational because only the irrational would not be deterred by the lethality of our strategic nuclear threat. Former National Security Advisor McGeorge Bundy expressed this view all too well in his classic 1969 Foreign Affairs article. ‘In the light of the certain prospect of retaliation there has been literally no chance at all that any sane political authority, in either the United States or the Soviet Union, would consciously choose to start a nuclear war,’ Bundy wrote. ‘This proposition is true for the past, the present, and the foreseeable future. For sane men on both sides, the balance of terror is overwhelmingly persuasive”³.

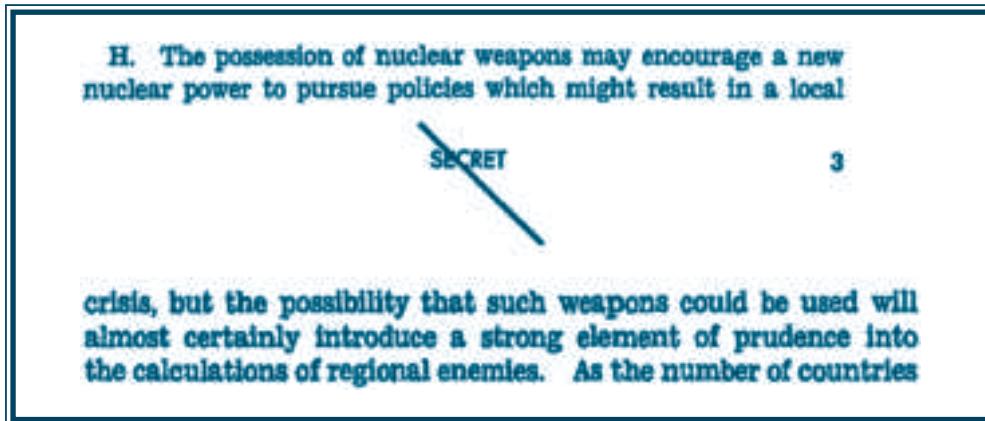
A não existência deste segundo elemento – a racionalidade ou a sanidade mental de todos os actores envolvidos – não implica uma falha na lógica interna da teoria, por ser um factor exógeno ao modelo, mas, pode implicar, pela falsidade dos pressupostos em que se edifica, a sua não validade.

Da consciência da destruição inimaginável de uma guerra nuclear, emergiram verdades não escritas, na forma de princípios de actuação e de convicções, que, tacitamente, têm persistido e se afiguram como permanentes na forma de encarar o “jogo” nuclear. Em primeiro lugar, a imposição da prudência, não apenas no eventual uso de

³ Keith B. Payne, “Nuclear Deterrence for a New Century”, *The Journal of International Security Affairs* | Primavera 2006.

armas atómicas, como nas próprias relações entre os estados no sentido de se evitar a voragem da guerra. O documento “National Intelligence Estimate n.º 4-63 – Likelihood and Consequences of a Proliferation of Nuclear Weapons Systems” de 28 de Junho de 1963 (ver figura 1), pouco depois do caso dos mísseis de Cuba, recorde-se, revela já essa consequência, da introdução das armas nucleares, nos cálculos políticos.

Figura 1. National Intelligence Estimate N.º 4-63



Fonte: The National Security Archive.
<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB155/index.htm>

Kenneth Waltz afirma no mesmo sentido “In one important way nuclear weapons do change the relations of nations. Adversary states that acquire them are thereby made more cautious in their dealings with each other.... Nuclear weapons induce caution...”⁴.

Parece também generalizada, depois de um longo debate, a atribuição de *ultima ratio* (ao menos ao nível estratégico) às armas nucleares. Apenas situações limite podem despoletar uma guerra nuclear. Como escreve Peter Rosen, “By far... the most plausible use of nuclear weapons would involve a nuclear power that found itself on the losing side of a nonnuclear war. Such a state would be faced with a choice not between maintaining peace and initiating nuclear war but between accepting its impending defeat and gambling that escalation might suddenly end the fighting without defeat”⁵.

O episódio seguinte, narrado por Robert McNamara, coloca Fidel Castro a corroborar as razões do articulista do *Foreign Affairs*. “Near the end of that meeting, [conferê-

⁴ Kenneth Waltz, “The Spread of Nuclear Weapons: More May Better,” *Adelphi Papers*, 1981, no. 171.

⁵ Stephen Peter Rosen, “After Proliferation: What to Do If More States Go Nuclear”, *Foreign Affairs*, Setembro/Outubro 2006.

cia em Havana (1992) sobre a crise de 1962] I asked Castro whether he would have recommended that Khrushchev use the weapons in the face of a U.S. invasion, and if so, how he thought the United States would respond. ‘We started from the assumption that if there was an invasion of Cuba, nuclear war would erupt,’ Castro replied. ‘We were certain of that.... [W]e would be forced to pay the price that we would disappear.’ He continued, ‘Would I have been ready to use nuclear weapons? Yes, I would have agreed to the use of nuclear weapons.’ And he added, ‘If Mr. McNamara or Mr. Kennedy had been in our place, and had their country been invaded, or their country was going to be occupied ... I believe they would have used tactical nuclear weapons’⁶.

Esta consciencialização – a utilização do nuclear apenas como o último dos argumentos – é responsável pela falta de credibilidade da ameaça nuclear quando manejada de forma trivial, ou, quando formulada em articulação contraditória com o princípio exposto. A falta de plausibilidade gera a perda de credibilidade. Como escreve Delmas “O recurso às armas nucleares não será verosímil se o objectivo do conflito não for vital”⁷ e, acrescenta, “...não se pode dissuadir qualquer agressão pela ameaça do recurso às represálias nucleares, porque...não é digna de crédito”⁸. Estas simples proposições conduziram ao abandono da doutrina da retaliação maciça – “Na verdade... nunca foi aplicada: era moral e politicamente impossível...a uma agressão local, numa zona que não era de interesse vital para eles, os Estados Unidos não podiam responder pelo apocalipse termonuclear. Ninguém ‘do outro lado’ suporia que eles o fizessem. A ameaça, não plausível, não foi tomada a sério”⁹ – e a sua substituição pela doutrina da flexible response de McNamara.

A conjunção de prudência, *ultima ratio* e credibilidade devem subjazer a todo o cálculo, reflexão ou projecções previsíveis sobre a temática da proliferação.

1. Interacções entre Estados

1.1. Estados nucleares versus Estados nucleares

A possibilidade que ocorra uma guerra de grandes proporções entre estados nucleares parece ser muito baixa. A eventual escalada do conflito para o nível nuclear funciona como factor inibidor de uma guerra de forte intensidade que, dotada de inéncias próprias capazes de escapar ao controlo dos governos, tornaria real o perigo da utilização da capacidade destrutiva dos átomos.

⁶ Robert S. McNamara, “Apocalypse Soon”, *Foreign Policy*, Maio/Junho 2005.

⁷ Claude Delmas, *História Política da Bomba Atómica*, Lisboa, 1967, p.135.

⁸ Claude Delmas, *História Política da Bomba Atómica*, Lisboa, 1967, p.139.

⁹ Claude Delmas, *História Política da Bomba Atómica*, Lisboa, 1967, p.130.

Não se quer afirmar que conflitos de baixa intensidade não possam ocorrer entre estados nucleares. Recordem-se as escaramuças sino-soviéticas de 1969, ou, a interminável confrontação indo-paquistanesa. É, até provável, que, ao ser inviável uma guerra de alta intensidade, esse tipo de conflitos aumente como à frente se sugere.

Enquanto a sobrevivência do estado não estiver em causa, as armas nucleares, apesar de espreitarem, permanecerão inactivas pelas razões já adiantadas. Acresce, ainda, a existência de um *taboo* nuclear, teorizado por Tannenwald e Price, que contribui para a inactividade das armas nucleares¹⁰. O problema, a ter em conta, está em evitar atingir um nível de confronto de difícil reversão. As incertezas, as imprevisibilidades, as imponderabilidades, a fricção clausewitziana, em suma, tornar-se-iam dominantes, podendo gerar consequências catastróficas. Daí, a enorme ponderação e cautela com que os dirigentes de países nucleares encaram possíveis conflitos com estados de igual estatuto; daí, a plausibilidade de que confrontos entre potências nucleares não ocorram a determinados níveis de intensidade.

A guerra de grandes proporções entre países nucleares, como expressa enfaticamente Rupert Smith, terminou. “The paradigm of interstate industrial war was literally blown to pieces on 6 August 1945”¹¹. O preço a pagar pelos objectivos tradicionais tornar-se-ia incomportavelmente alto”¹².

Note-se que a ascensão de qualquer país, mesmo de fracos recursos, ao patamar nuclear lhe confere poder de dissuasão. Não apenas perante estados de capacidades semelhantes mas, também, sobre grandes potências. Se, o seu poder retaliatório for capaz de aniquilar, “apenas”, duas ou três cidades, é já suficiente para tornar incomportável, para qualquer agressor, o custo de um ataque. Este é o factor primordial que faz com que estados inseguros ambicionem incorporar o nuclear nos seus sistemas de defesa. Como escreve Mandelbaum, “It doesn't take a superpower to pose a nuclear threat. A small, poor country with a few nuclear explosives and the means to deliver them could wreak terrible damage on the United States”¹³. O nuclear, decididamente, confere imunidade, retirando o novo país nuclear da zona de possíveis grandes guerras com outros estados nucleares.

Imagine-se que o Iraque tinha conseguido a bomba atómica nos anos 80. Que se teria passado depois da invasão do Koweit? (para além da hipótese desta invasão não

¹⁰ Cf. Lyle J. Goldstein, “Do Nascent WMD Arsenals Deter? The Sino-Soviet Crisis of 1969”, *Political Science Quarterly*, Vol. 118, Number 1, Primavera 2003. “... a ‘taboo’ has formed around the use of nuclear weapons, so that the first use of such weapons is not even an option among leaders who consider themselves “civilized”.

¹¹ Cf. Rupert Smith, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, Londres, 2006, p. 146.

¹² Cf. Rupert Smith, op. cit., pp. 151,152. “... ‘decisive victory’ came at a price that was potentially far too high to pay. In other words, the very thing fought for in interstate industrial war – the state, with the people, government and army would be destroyed by war”.

¹³ Michael Mandelbaum, “Lessons of the Next Nuclear War” *Foreign Affairs*, Março/Abril 1995.

ter ocorrido). Relembre-se Kennedy. “Kennedy feared that even a minimal Chinese nuclear force could prevent U.S. military intervention. As Kennedy had once noted, just a few missiles in Cuba had ‘had a deterrent affect on us’¹⁴. Provavelmente, assistiríamos, hoje, a um fim de semana familiar em Camp David, com Bush e Sadam a discutirem a segurança regional e o preço do petróleo...

Do exposto, segue-se, por inferência lógica, que quanto mais Estados se dotarem de armamento nuclear, menor número de guerras de grandes dimensões haverá. Por cada novo país nuclear, uma série de guerras deixam de ser prováveis ou, numa formulação matemática, se GP = guerras possíveis, x = número de países e n = número de países nucleares, as guerras possíveis para o novo país nuclear(y) seria assim expresso

$$\begin{aligned} \text{Antes de ser nuclear: } GP_y &= X - 1 \\ \text{Depois de ser nuclear: } GP_y &= X - n \end{aligned}$$

Sempre que “n” aumentar, o número possível de guerras, naturalmente, diminui. Esta consequência – apesar de algo assustadora, como notou Krauthammer¹⁵ – decorre directamente da lógica da teoria clássica da dissuasão. É certo, que um mundo pleno de armas nucleares faz lembrar o saloon do wild west, onde todos têm uma pistola à cintura e os tiros são fáceis. Psicologicamente é de difícil digestão. Mas, a rapidez dos tiros decretava a sobrevivência. Como seria se, independentemente da velocidade do saque da pistola, quem disparasse, soubesse, para lá do seu virtuosismo no manejo da arma, que, inelutavelmente, morreria? Teria, ainda assim, John Wayne atingido o estrelato?

Se, a bomba atómica torna inviável guerras de grande intensidade, já, inversamente, pode potenciar guerras de baixa intensidade. A inviabilidade de guerras de tipo napoleónico ao serviço de objectivos políticos, pode produzir, em alternativa, a fomentação de conflitos ao nível táctico e só a este nível. No futuro previsível parece ser essa a tendência. “Another Cold War concept, known as the stability-instability paradox, posits that actors take advantage of the very fear of nuclear war to pursue lesser sorts of conflict with impunity. This, too, might play out in the future. A nuclear Iran, for example, might support increased terrorism against U.S. forces in the region on the theory that Washington would be reluctant to escalate the conflict”¹⁶. Parece estar aqui a resposta à pergunta formulada por Michael Kraig “If nuclear weapons are

¹⁴ Francis J. Gavin, “Blasts from the Past”, *International Security*, Vol. 29, no. 3 (Winter 2004/05).

¹⁵ Cf. Charles Krauthammer, “The Obsolescence of Deterrence”, *Weekly Standard*, 9 de Dezembro de 2002. “The case for deterrence, drawing on the bipolar Cold War, leads inexorably to a world of hyperproliferation. This is madness”.

¹⁶ Stephen Peter Rosen, “After Proliferation: What to Do If More States Go Nuclear”, *Foreign Affairs*, Setembro/Otubro 2006.

truly the panacea of security, then why are the Great Powers so loath to allow their spread to endangered states?"¹⁷. Se, a obtenção de capacidade nuclear permite aos pequenos e médios países a sua exclusão da lista de possíveis intervenções militares das grandes potências e, ainda, a possibilidade da prossecução de actividades subversivas com impunidade, naturalmente, ao verem reduzido o leque das suas opções, os estados poderosos não ficam felizes. Note-se que no documento da CIA já referido, tinha sido já considerada a possibilidade da impunidade de acções subversivas ao abrigo do escudo conferido pelo nuclear.

Figura 2. National Intelligence Estimate N.^o 4-63

C. We do not believe that the explosion of a first device, or even the acquisition of a limited nuclear weapons capability, would produce major changes in Communist China's foreign policy in the sense that the Chinese would adopt a general policy of open military aggression, or even become willing to take significantly greater military risks. It would, however, increase Chinese self-confidence and prestige and reinforce their efforts to achieve Asian hegemony through political pressures and the indirect support of local "wars of liberation." India probably would not em-

Fonte: The National Security Archive.
<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB155/index.htm>

1.2. Estados nucleares versus Estados não nucleares

Se, como se viu, com a proliferação, o número de guerras prováveis decresce, para novos e velhos estados nucleares, reduz-se, mais ainda, porque também os estados não nucleares tenderão a evitar conflitos, de certo grau de intensidade, com os recém chegados ao clube. Imagine-se o Irão nuclear em 1981. Parece plausível que, ainda assim, tivesse sido atacado pelo Iraque? Os cálculos para que um estado não nuclear inicie uma guerra com um estado nuclear, serão naturalmente muito distintos daqueles em que o ataque fosse concebido contra um estado não nuclear. A prudência, também aqui, impõe um comportamento menos bélico.

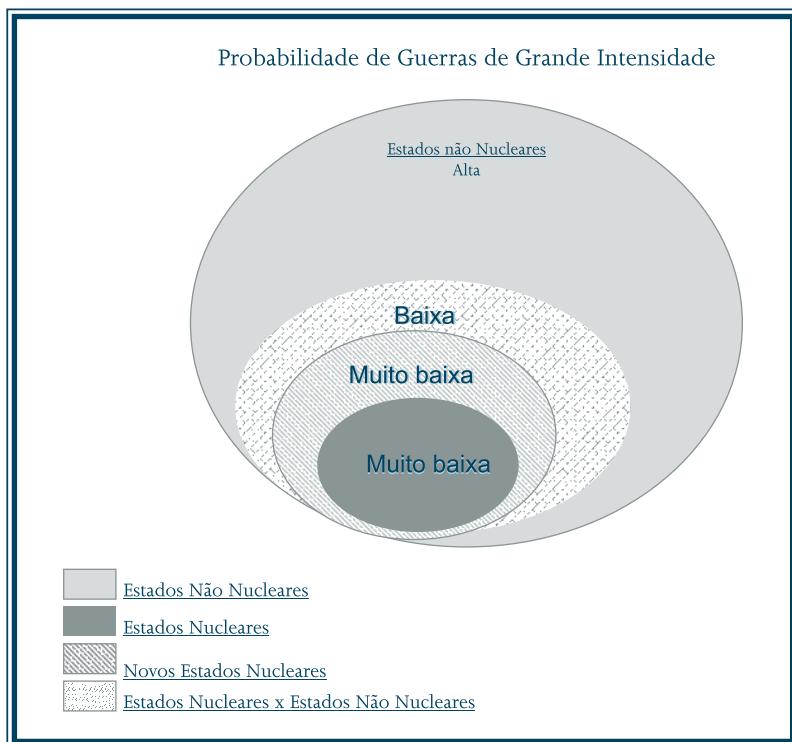
Não se afirma que estados não nucleares não se possam envolver em guerras de alta intensidade com estados nucleares, o que, aliás, seria desmentido pelas guerras do

¹⁷ KRAIG, Michael R., "Nuclear Deterrence in the Developing World: A Game-Theoretic Treatment", *Journal of Peace Research*, vol. 36, no. 2, 1999.

Yom Kippur, Maldivas ou Vietnam. Refere-se, sobretudo, a redução de probabilidades. Estas guerras demonstram a aplicação dos princípios da prudência, da *ultima ratio* e da credibilidade. Ao não ter estado em causa (mesmo na guerra do Yom Kippur) a sobrevivência do estado, as potências nucleares não se socorreram do argumento último, ou, se o fizeram, não mereceram credibilidade (recorde-se algumas alusões de Nixon à ameaça nuclear). Esse parece ser o argumento não considerado por John Mueller na desvalorização do poder dissuasor das armas nucleares”¹⁸.

Numa forma esquemática expõe-se o essencial do que foi exposto.

Figura 3. Probabilidade de guerras de grande intensidade



¹⁸ Cf. John Mueller, Radioactive Hype, National Interest Online, 08.29.2007. www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=15388 – “It is also difficult to see how nuclear weapons benefited their owners in specific military ventures. Israel’s nuclear weapons did not restrain the Arabs from attacking in 1973, nor did Britain’s prevent Argentina’s seizure of the Falklands in 1982. Similarly, the tens of thousands of nuclear weapons in the arsenals of the enveloping allied forces did not cause Saddam Hussein to order his occupying forces out of Kuwait in 1990. Nor did the bomb benefit America in Korea or Vietnam, France in Algeria or the Soviet Union in Afghanistan.

II. Elementos Exógenos à lógica da Teoria

1. Fugas à razão: radicalismo e loucura

Um dos mais fortes argumentos contra a manutenção da validade da teoria clássica da dissuasão é o da radical mudança do ambiente internacional desde os dias em que a agenda do mundo era escrita no Kremlin e na Casa Branca. A erosão de fronteiras, a revolução nas comunicações e o crescimento do radicalismo político, muitas vezes de tonalidades religiosas, introduziram, sustenta-se, novos elementos negadores da adequação da MAD ao mundo de hoje, ou, ao menos, da sua aplicação universal. Questiona-se a racionalidade de todos os actores, acrescentando à figura do louco, já conhecido, dirigentes fanáticos para os quais o suicídio colectivo pode ser louvor a Deus. A inquietante erupção de vontades que aspiram impor na Terra leis do Céu, torna mais real a possibilidade de que surjam dirigentes perturbadores que, ultrapassando o desgarrado visionário louco, coloquem em causa a solidez dos postulados em que a dissuasão repousa.

É, no entanto, verdade, que o sistema internacional parece ser capaz de impor uma educação sistémica que aproveita aos mais irreverentes actores. Recorde-se o inultrapassável radicalismo e a indomável irredutibilidade de Mao¹⁹. A assumpção de uma China nuclear moldou a visão do mundo do autor do “Livro vermelho”. Não obstante a inflamada retórica, Mao, comportou-se na linha da dupla Nixon/Kissinger e dos mestres deste último: Richelieu e Bismark. Evidentemente, a História sabe de exemplos de dirigentes que preferiram o suicídio colectivo a uma crua e amarga derrota²⁰, mas, estes dirigentes, ao iniciarem a guerra, não esperavam deparar-se com a morte no fim do empreendimento. Será, que a perspectiva de uma guerra nuclear sem vencedores, teria sustentado, por exemplo, as tão arriscadas, diplomacias do Führer?

Certamente, não se pode assumir que todo o fervor radical venha a ser contido pelas pressões da sociedade internacional. Mas, seguramente, em muitos casos, abrandava-

¹⁹ Cf. Francis J. Gavin, “Blasts from the Past”, *International Security*, Vol. 29, No. 3 (Inverno 2004/05). “Four decades ago, the threat posed by a nuclear-armed China under Mao Zedong was far more terrifying than anything Iraq's Saddam Hussein or current “rogue” rulers could muster. China, with a population of more than 700 million in 1964, had already fought the United States in Korea; attacked India; and threatened Indochina, Indonesia, and Taiwan. It supported violent revolutionary groups around the world whose goals clashed with U.S. interests. Mao's internal policies had led to the deaths of millions of Chinese citizens, and he had already declared that nuclear war with the United States was not to be feared. In Mao's words, 'If the worse came to the worst and half of mankind died, the other half would remain while imperialism would be razed to the ground and the whole world would become socialist.' To the United States, such actions and statements made the PRC appear not only irrational but perhaps undeterable”.

²⁰ Cf. Keith B. Payne, “Nuclear Deterrence for a New Century”, *The Journal of International Security Affairs*, Spring 2006. “In the past, leaders have been more than willing to run the risk of utter societal destruction in pursuit of their goals. Some, such as Adolf Hitler and Japan's War Minister in 1945, Korechiki Anami, welcomed the destruction of their own societies; Hitler actually promoted it.

rá. Por muito ardor revolucionário que exprimam, por muitas visões revisionistas que assinem, os dirigentes extremistas aspiram, acima de tudo, preservar a liderança e, por isso, preservar o seu país. Como sublinhou K.Waltz, “Rulers want to have a country that they can continue to rule”²¹.

Apenas uma minoria muito ínfima de líderes, por radicalismo cego, fanatismo religioso extremo ou, simplesmente, por anomalia psíquica, poderá fugir à lógica da dissuasão e induzir à destruição em grande escala. Apesar da raridade de um dirigente tão singular, as suas acções podem catapultar o mundo para o precipício.

Apesar dos perigos, suscitados pela irracionalidade, serem dotados de uma plasticidade maior do que muitas vezes se supõe, são, não obstante, reais e de difícil mensurabilidade e avaliação.

2. Acidentes

Um último ponto refere-se aos possíveis acidentes nucleares, provocados por sistemas de segurança falíveis, decisões baseadas em maus julgamentos da realidade ou por outras causas.

É uma verdade aritmética que a probabilidade do número de acidentes aumentará com a proliferação. Este problema é potenciado à medida que estados de menores capacidades acedam ao nuclear.

Figura 4.

the calculations of regional enemies. As the number of countries with nuclear weapons programs increases, the likelihood of accidental detonation of weapons will also rise, particularly because safety measures are expensive and temptingly easy to dispense with. An unintentional nuclear explosion in some circumstances might even touch off a nuclear exchange, though we believe the major nuclear powers would react cautiously to such an accident. A serious nuclear reactor accident or a nuclear

Fonte: The National Security Archive.
<http://www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB155/index.htm>

Um acidente pode ter múltiplas causas e provocar reacções devastadoras. Repare-se neste relato de McNamara. ”Among the costs of maintaining nuclear weapons is the risk—to me an unacceptable risk—of use of the weapons either by accident or as

²¹ Kenneth Waltz, “The Spread of Nuclear Weapons: More May Better,” *Adelphi Papers*, 1981, no. 171.

a result of misjudgment or miscalculation in times of crisis.... Only a few years ago did we learn that the four Soviet submarines trailing the U.S. Naval vessels near Cuba each carried torpedoes with nuclear warheads. Each of the sub commanders had the authority to launch his torpedoes. The situation was even more frightening because, as the lead commander recounted to me, the subs were out of communication with their Soviet bases, and they continued their patrols for four days after Khrushchev announced the withdrawal of the missiles from Cuba”²².

Os falsos alarmes de ataques nucleares conjugados com o limitado tempo de que os dirigentes dispõem para reagir é outro dos perigos que, sendo já conhecido de um mundo de poucos estados nucleares, como bem descrito por McNamara²³, crescerá de forma directamente proporcional à proliferação.

Conclusão Da lógica da teoria da dissuasão, decorre a redução do número de grandes guerras à medida que a proliferação nuclear aumenta e, em contrapartida, o aumento de conflitos de pequena escala. Mais altas probabilidades de que acidentes e acções irrationais/radicais ocorram, será um resultado, inexorável, da propagação das armas atómicas, colocando em causa, de certa forma, a validade universal de uma teoria circunscrita pela racionalidade.

²² Robert S. McNamara, “Apocalypse Soon”, Foreign Policy, Maio/Junho 2005.

²³ Cf. Robert S. McNamara, op.cit., “The SAC commander’s orders were to answer the telephone by no later than the end of the third ring. If it rang, and he was informed that a nuclear attack of enemy ballistic missiles appeared to be under way, he was allowed 2 to 3 minutes to decide whether the warning was valid (over the years, the United States has received many false warnings), and if so, how the United States should respond. He was then given approximately 10 minutes to determine what to recommend, to locate and advise the president, permit the president to discuss the situation with two or three close advisors (presumably the secretary of defense and the chairman of the Joint Chiefs of Staff), and to receive the president’s decision and pass it immediately, along with the codes, to the launch sites. The president essentially had two options: He could decide to ride out the attack and defer until later any decision to launch a retaliatory strike. Or, he could order an immediate retaliatory strike, from a menu of options, thereby launching U.S. weapons that were targeted on the opponent’s military-industrial assets. Our opponents in Moscow presumably had and have similar arrangements.” ... The whole situation seems so bizarre as to be beyond belief. On any given day, as we go about our business, the president is prepared to make a decision within 20 minutes that could launch one of the most devastating weapons in the world. To declare war requires an act of congress, but to launch a nuclear holocaust requires 20 minutes’ deliberation by the president and his advisors. But that is what we have lived with for 40 years. With very few changes, this system remains largely intact, including the “football,” the president’s constant companion”.

Quadro 1. Síntese

	Muitos países Nucleares	Poucos países nucleares
Grandes Guerras	Menos	Mais
Conflitos de baixa intensidade	Mais	Menos
Acidentes Actos irracionais/radicalis	Mais	Menos
Percepções erradas com implicações graves	Mais	Menos
Sentimento Psicológico de perigo	Mais	Menos

A história dos últimos 50 anos mostra que, apesar dos riscos, não assistimos a nenhuma guerra nuclear. No entanto, a proliferação em larga escala multiplicaria, exponencialmente, a possibilidade de que acontecimentos graves viessem a acontecer. Reduziria o âmbito de aplicação da teoria da dissuasão, apesar de vozes fortemente contrárias²⁴, implicando menor segurança nas suas verdades. Implicaria, ou poderia implicar, que, não se negando a veracidade da sua lógica interna, infirmasse os postulados que a sustentam, em especial, a conduta racional de todos os actores. Não é provável, aliás, que uma proliferação desenfreada alguma vez ocorra. Mas, a ocorrer, e apesar da lógica da dissuasão, o mundo seria mais inseguro. A pressão psicológica seria constante e intensa.

Talvez que, um caminho feito “de pequenos passos”, seja o indicado pelo bom senso, pelo equilíbrio. Um aumento muito moderado de países nucleares pode representar uma via que, reduzindo drasticamente os perigos de uma grande proliferação, aproveite dos benefícios de prudência a que as armas nucleares obrigam. Assim, se o espalhar desordenado das armas nucleares pode multiplicar perigos, já, uma proliferação contida, pode inocular mais estabilidade a um mundo sempre perigoso. **NE**

²⁴ Thomas L. Friedman, “Who's Crazy Here?”, New York Times, May 15, 2001. “In other words, what is protecting us right now from the most likely rogue threat – which is not a missile but a car bomb or a bio-weapon – is classic deterrence.

BIBLIOGRAFIA

Mais escorpiões na garrafa?

Livros

- BAYLIS, John [et al], *Strategy in the Contemporary World*, Oxford 2002.
- BAYLIS, John [et al], *Strategy in the Contemporary World*, Oxford 2007.
- DELMAS, Claude, *História Política da Bomba Atómica*, Lisboa 1967.
- PARET, Peter (dir.), *Makers of Modern Strategy, from Machiavelli to the Nuclear Age*, Princeton 1986.
- SMITH, Rupert, *The Utility of Force: The Art of War in the Modern World*, Penguin Books, Londres 2006.

Revistas e Jornais

- FRIEDMAN, Thomas L., Who's Crazy Here? *New York Times* May 15, 2001.
- GAVIN, Francis J., "Blasts from the Past", *International Security*, Vol. 29, No. 3 (Winter 2004/05).
- GOLDSTEIN, Lyle J., "Do Nascent WMD Arsenals Deter? The Sino-Soviet Crisis of 1969", *Political Science Quarterly*, Vol. 118, Number 1, Primavera 2003.
- KRAIG, Michael R., "Nuclear Deterrence in the Developing World: A Game-Theoretic Treatment", *Journal of Peace Research*, vol. 36, no.2, 1999.
- KRAUTHAMMER, Charles, The Obsolescence of Deterrence, *Weekly Standard* December 9, 2002.
- MANDELBAUM, Michael, "Lessons of the Next Nuclear War" *Foreign Affairs*, Março/Abril 1995.
- MCNAMARA, Robert S., "Apocalypse Soon", *Foreign Policy*, Maio/Junho 2005.
- MÜLLER, Harald, "Neither Hype Nor Complacency: Wmd Proliferation After The Cold War", *The Nonproliferation Review*, Inverno 1997.
- OGILVIE-WHITE, Tanya, "Is There A Theory Of Nuclear Proliferation? An Analysis Of The Contemporary Debate", *The Nonproliferation Review*, Inverno 1996.
- OPPENHEIMER, J. Robert "Atomic Weapons and American Policy", *Foreign Affairs*, July, 1053, p. 529.
- PAYNE, Keith B., "Nuclear Deterrence for a New Century", *The Journal of International Security Affairs*, Spring 2006.
- POWELL, Robert, "Nuclear Deterrence Theory, Nuclear Proliferation, and National Missile Defense", *International Security*, Vol. 27, No. 4 (Primavera 2003).
- ROSEN, Stephen Peter, "After Proliferation: What to Do If More States Go Nuclear", *Foreign Affairs*, Setembro/Outubro 2006.
- WALTZ, Kenneth, "The Spread of Nuclear Weapons: More May Better," *Adelphi Papers*, 1981, N.º 171.

Internet

- THE NATIONAL SECURITY ARCHIVE www.gwu.edu/~nsarchiv/NSAEBB/NSAEBB155/index.htm
- KREPON, Michael, "The Stability-Instability Paradox, Misperception, and Escalation Control in South Asia", www.stimson.org
- MUELLER, John, Radioactive Hype, *National Interest Online*, 08.29.2007. www.nationalinterest.org/Article.aspx?id=15388
- OELRICH, I.C., Sizing Post-Cold War Nuclear Forces, <http://www.fas.org/resource/01282005150100.pdf>

João Amador*

O comércio de Portugal e Espanha com a América Latina: caracterização e modelos gravitacionais

■ Resumo

Este artigo procura caracterizar as relações comerciais entre Portugal, Espanha e América Latina e identificar eventuais relações especiais que resultem das ligações históricas e linguísticas existentes, utilizando para tal um modelo de tipo gravitacional. Conclui-se que o padrão de trocas existente entre os países Ibero-Americanos tende a reflectir os tradicionais determinantes do comércio e não é distinto do padrão de vantagens comparativas apresentado face ao resto do mundo. No contexto dos modelos gravitacionais estimados, não foi encontrada evidência empírica da relevância dos aspectos históricos, culturais ou linguísticos nas relações comerciais de Portugal com o Brasil e de Espanha com o conjunto dos restantes países da América latina.

Palavras-chave: Comércio internacional, modelos gravitacionais, Portugal, Espanha e América Latina.

■ Abstract

This article aims to characterize international trade relations between Portugal, Spain and Latin America, identifying the possible links that may arise from historical and linguistic ties, using a gravity type models. It concludes that the trade pattern existing between Ibero-American economies tends to reflect the traditional determinants of trade and it is not distinct from the pattern of comparative advantages towards the rest of the world. In the context of the gravity models estimated, we found no empirical evidence of historical, cultural or linguistic ties playing a significant role on trade relations between Portugal and Brazil and between Spain and the set of other Latin American countries.

Key Words: International Trade, gravity models, Portugal, Spain and Latin America.

* Banco de Portugal e Universidade Nova de Lisboa. Morada: Banco de Portugal – DEE, Rua Francisco Ribeiro n.º 2, 1150-165 Lisboa. Telefone 21 313 07 08. E-mail: jamador@bportugal.pt. As análises e opiniões expressas neste artigo são as do autor e não correspondem necessariamente às do Banco de Portugal ou do Eurosistema. Eventuais incorrecções são da inteira responsabilidade do autor, Julho de 2007.

1. Introdução A teoria do comércio internacional procura identificar os factores que determinam a magnitude e o conteúdo das trocas entre países, recorrendo para tal a modelos estilizados. O modelo Ricardiano de troca explica o comércio com base nas diferenças tecnológicas entre países, medidas pela diferença na quantidade de factor produtivo necessário para produzir uma unidade de cada bem. O modelo de Hecksher-Ohlin centra a explicação para o comércio nas diferentes dotações relativas de factores produtivos dos países. Neste contexto, assumindo tecnologias e preferências iguais, os países exportam os produtos que utilizam intensivamente na sua produção os factores produtivos localmente abundantes. Os modelos mais recentes têm avançado explicações adicionais para o comércio internacional. Por um lado, a existência de gosto pela variedade no consumo, estruturas de mercado de concorrência monopolística e economias de escala justificam o desenvolvimento do designado comércio intra-industrial, ou seja a troca de produtos semelhantes entre países (Helpman e Krugman, 1985). Por outro lado, a nova organização da produção mundial baseia-se em processos de especialização vertical, ou seja a produção dos diferentes componentes dos produtos finais ocorre em países distintos, o que está ligado às actividades de empresas transnacionais e aos fluxos de investimento directo estrangeiro. Esta nova realidade tem também contribuído para o forte crescimento do comércio internacional (Hummels et al., 2001). A esta listagem muito sintética dos modelos explicativos do comércio internacional deve ser acrescentado o ramo de investigação que se centra nos factores geográficos como determinantes do comércio. Com efeito, a distância, interpretada como distância física, cultural ou linguística, tem reflexo sobre os custos de comerciar nos mercados internacionais, tendo levado ao desenvolvimento dos designados modelos gravitacionais. Estes modelos incorporam informação sobre os determinantes clássicos do comércio e acrescentam variáveis representativas da distância para explicar a magnitude dos fluxos comerciais entre países, identificando eventuais relações privilegiadas, em resultado da partilha de laços históricos, culturais ou linguísticos (Anderson, 1979).

O estudo das relações comerciais de Portugal e Espanha com a América Latina¹ deve basear-se no enquadramento teórico acima descrito. Este artigo procura caracterizar as relações comerciais existentes entre Portugal, Espanha e América Latina e identificar eventuais relações especiais que resultem das ligações históricas e linguísticas existentes, utilizando para tal um modelo de tipo gravitacional. Estes países partilham indiscutivelmente um passado histórico profundo, ao qual corresponde também a uma partilha linguística assente no Português e no Castelhano, constituindo o designado espaço Ibero-Americano. No entanto, Portugal e Espanha são economias geogra-

¹ Neste artigo, por limitações quanto à disponibilidade de dados detalhados sobre o comércio externo, considera-se apenas um subconjunto dos países da América Latina, designadamente: Argentina, Bolívia, Brasil, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

ficamente distantes da América Latina e a evolução política das últimas décadas levou a um reforço das ligações à Europa, designadamente pela via da participação na União Europeia e na área do euro². Por outro lado, a caracterização dos fluxos de comércio de Portugal e Espanha com a América Latina é condicionada pela grande heterogeneidade deste grupo de países em termos de dimensão, nível de desenvolvimento, estrutura da economia e dotação de recursos naturais.

Este artigo centra-se nas relações comerciais de Portugal com o Brasil e de Espanha com os restantes países da América Latina e não nas relações comerciais ibéricas. As relações comerciais entre Portugal e Espanha têm crescido de forma muito acentuada na última década, mas tal análise justifica um artigo autónomo.

O artigo está organizado da seguinte forma. Na secção dois apresentam-se alguns indicadores económicos para os diferentes países, procurando caracterizar o espaço Ibero-Americanano e ilustrar a sua heterogeneidade. Na terceira secção analisa-se o peso de cada país no comércio com os restantes, ou seja procede-se à identificação dos principais parceiros nas exportações e importações no espaço Ibero-Americanano. Na secção quatro estuda-se o padrão de comércio existente entre Portugal e o Brasil e entre a Espanha e os restantes países da América Latina. Na secção cinco, estimam-se equações gravitacionais para testar a existência de relações preferenciais no comércio entre os países ibéricos e a América Latina. A secção seis apresenta alguns comentários finais.

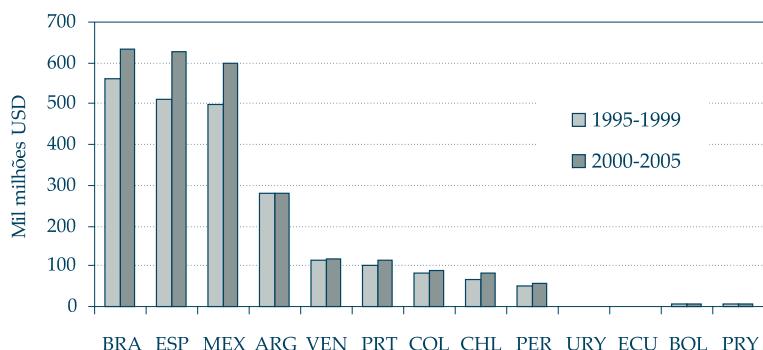
2. A heterogeneidade das economias Ibero-Americananas As economias Ibero-Americananas consideradas neste artigo apresentam diferenças importantes. Em primeiro lugar a dimensão total das economias, medida pelo respectivo PIB nominal, é bastante distinta. A Espanha, o Brasil e o México apresentam-se como as maiores economias deste grupo (Figura 1). Seguidamente, a economia Argentina apresenta uma dimensão que é sensivelmente metade das anteriores e Portugal apresenta-se como uma economia de tamanho intermédio com cerca de 1/6 da dimensão da economia espanhola, brasileira e mexicana. No conjunto das economias consideradas, as que apresentam um menor PIB são a Bolívia e o Paraguai. Em termos da evolução na média do período 1995-1999 para 2000-2004, as economias mais dinâmicas foram a Espanha, o México e o Chile com crescimentos próximos de 20 por cento.

No que diz respeito ao nível de bem-estar, medido pelo nível de rendimento per capita, existem também claras diferenças. A Espanha apresenta-se em primeiro lugar na média do período 2000-2004 com um rendimento per capita de perto de 16 mil dólares a preços constantes de 2000, seguindo-se Portugal com um valor de cerca de 11 mil

² Para uma análise dos efeitos da integração europeia no comércio externo da América Latina veja-se, por exemplo, Izam (1993).

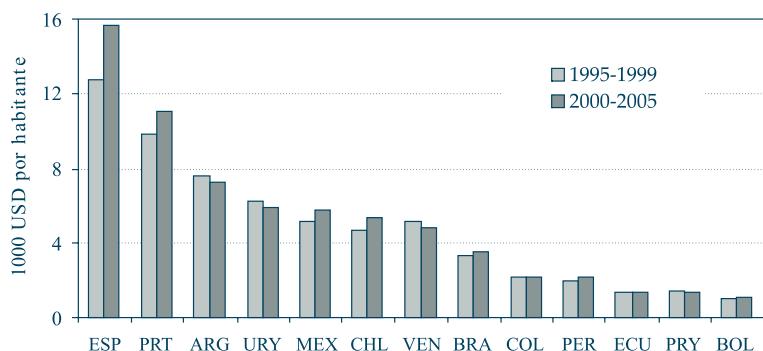
dólares (Figura 2). No outro extremo encontram-se as economias do Equador, Paraguai e Bolívia com rendimentos per capita em torno de mil dólares. Em termos da evolução na média do período 1995-1999 para 2000-2004, a Espanha foi o país com maior crescimento do PIB per capita (cerca de 20 por cento) e o Paraguai aquele onde se observou uma maior quebra (cerca de 9 por cento). Outro elemento diferenciador deste grupo de economias reside nas dotações relativas de factores produtivos. Países como Portugal e Espanha apresentam estruturas produtivas relativamente diversificadas assentes na indústria transformadora e nos serviços, enquanto que alguns países da América Latina assentam uma parte substancial da actividade económica e das exportações nas dotações de recursos naturais. Este é, por exemplo, o caso da Venezuela com o petróleo e, em menor grau, do Chile e do Peru com os minerais, designadamente o cobre.

Figura 1
PIB (preços constantes de 2000)



Fonte: Base de dados Chelem e cálculos do autor

Figura 2
PIB per capita (preços constantes de 2000)



Fonte: Base de dados Chelem e cálculos do autor

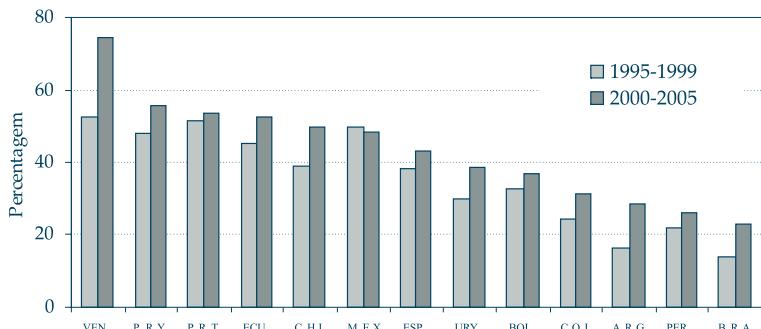
Outro elemento de comparação das economias Ibero-Americanas é o grau de abertura, medido como o peso do comércio externo (exportações mais importações) em percentagem do PIB. O país com maior grau de abertura na média do período 2000-2005 é a Venezuela, com um valor do índice de perto de 75 por cento, após um valor de cerca de 53 por cento na média dos cinco anos anteriores. Esta situação é o resultado do elevado peso do sector petrolífero na economia venezuelana, reforçado nos últimos anos pela subida do preço deste recurso natural nos mercados mundiais (Figura 3). Para além das questões relacionadas com a exportação de recursos naturais, as economias de menor dimensão tendem a apresentar elevados graus de abertura, enquanto que as economias grandes tendem a ser mais fechadas. Teoricamente, tal regularidade resulta da maior (menor) diversidade de produções proporcionada pela maior (menor) escala da economia. Com efeito, no conjunto dos países aqui considerados, o Paraguai, Portugal e Equador apresentam-se como economias mais abertas do que, por exemplo, a Argentina ou o Brasil. Outros factores podem condicionar o grau de abertura das economias, designadamente a participação em acordos de comércio livre.

No conjunto dos países da Ibero-Americanos a referência aos acordos de comércio livre é incontornável. Em primeiro lugar Portugal e Espanha são países membros da União Europeia, uma realidade que historicamente começou por assentar numa união aduaneira³ mas que levou a uma integração económica muito profunda entre os Estados-Membros. Esta realidade tem promovido a abertura comercial das economias ibéricas e também um crescimento notável do comércio entre elas. Em segundo lugar, o Mercosul (Mercado Comum do Sul), que se constituiu como uma união aduaneira, englobando a Argentina, Brasil, Paraguai, Uruguai e Venezuela, tem contribuído decisivamente para o aumento do comércio entre estes países. Em terceiro lugar, o acordo Nafta (North-America Free Trade Agreement), abrangendo o México, Estados Unidos e Canadá, embora formalmente mais limitado que os anteriores uma vez que se traduz apenas numa zona de comércio livre, tem também contribuído para o crescimento do comércio, designadamente na economia mexicana. Por fim, a Comunidade Andina, constituída pela Bolívia, Colômbia, Equador e Peru, criou inicialmente uma zona de comércio livre que evoluiu para uma união aduaneira⁴.

³ Uma zona de comércio livre pressupõe a livre circulação de produtos entre os países-membros mas cada um deles mantém a sua política comercial própria face a países terceiros. No caso de uma união aduaneira, além da livre circulação de produtos, os países-membros adoptam uma pauta exterior comum.

⁴ Em termos de outras organizações com o objectivo de promover o comércio na América Latina assinala-se o Mercado Comum da América Central, constituído pela Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicarágua, países que por falta de informação estatística não estão considerados neste artigo, e a Associação Latino-Americana de Integração constituída pela Argentina, Bolívia, Brasil, Cuba, Chile, Colômbia, Equador, México, Paraguai, Peru, Uruguai e Venezuela.

Figura 3
Grau de Abertura (Exportações + Importações)/PIB (preços correntes)



Fonte: Base de dados Chelem e cálculos do autor

Em síntese, um elemento comum aos países Ibero-Americanos, apenas com a excepção do México, é o aumento do grau de abertura entre o período 1995-1999 e 2000-2005. Na verdade, esta é uma realidade mundial e constitui uma das dimensões mais importantes da globalização.

3. Os países Ibero-Americanos enquanto parceiros comerciais A análise de cada país Ibero-Americano enquanto parceiro comercial dos restantes envolve a consideração de múltiplos fluxos comerciais bilaterais. Deste modo, com o objectivo de resumir essa informação foram calculadas matrizes de pesos na exportação (Quadro 1) e na importação (Quadro 2) para a média do período 2000-2005. A análise da matriz de pesos na exportação revela que o conjunto dos países da América Latina considerados neste estudo pesa muito pouco no total as exportações Portuguesas e Espanholas (1.3 e 3.9 por cento, respectivamente). Pelo contrário, como referido acima, as trocas entre os países ibéricos são significativas, representando o mercado espanhol 22.2 por cento das exportações portuguesas, enquanto que o mercado português absorve 9.6 por cento do total das exportações espanholas. Adicionalmente, o mercado brasileiro assume-se como um importante destino para as exportações de muitas economias da América Latina, representando 18.9 por cento das exportações da Argentina, 37 por cento das exportações da Bolívia, 24.3 por cento das exportações do Paraguai e 20.1 por cento das exportações do Uruguai. O peso do conjunto do mercado Ibero-Americano nas exportações de cada país é muito diferente. O mercado Ibero-Americano tomado no seu conjunto representa mais de metade das exportações nos casos da Bolívia (74.1 por cento) e do Paraguai (64.2 por cento) mas, em contraste, este mercado só absorve 9.1 por cento das exportações da Venezuela e 3.2 por cento das exportações do México.

A análise da matriz de pesos na importação revela que Portugal e Espanha importam relativamente pouco do conjunto dos países da América Latina aqui considerados (2.6 e

3.1 por cento, respectivamente). Para lá do caso português e espanhol, saliente-se ainda o caso do México onde apenas 6.4 por cento do total das suas importações são oriundas do espaço Ibero-American. Adicionalmente, o Brasil afirma-se como importante fornecedor regional, satisfazendo 33 por cento do total das importações da Argentina, 25.2 por cento das importações da Bolívia, 11.2 por cento das importações do Chile, 27.5 por cento das importações do Paraguai e 18.3 por cento das importações do Uruguai.

Quadro 1
Peso das exportações do país de origem no país de destino
(em percentagem, média 2000-2005)

País de origem	País de destino													Soma
	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	ECU	ESP	MEX	PRY	PER	PRT	URY	VEN.	
Argentina (ARG)	-	1.0	18.9	11.7	0.8	0.6	3.9	2.7	1.6	1.8	0.5	2.1	0.8	46.5
Bolívia (BOL)	4.9	-	37.0	2.2	9.9	1.0	0.8	1.4	0.4	5.2	0.0	0.1	11.2	74.1
Brasil (BRA)	7.1	0.5	-	2.7	1.1	0.5	2.0	4.2	0.9	0.7	0.9	0.7	1.4	22.9
Chile (CHL)	1.7	0.6	4.7	-	1.3	1.3	2.4	5.2	0.1	2.2	0.1	0.2	1.1	20.9
Colômbia (COL)	0.2	0.3	0.9	1.4	-	6.0	1.5	2.9	0.0	3.4	0.6	0.0	9.0	26.2
Equador (ECU)	0.7	0.1	0.5	1.6	4.8	-	1.7	0.8	0.0	7.2	0.4	0.0	1.4	19.3
Espanha (ESP)	0.3	0.0	0.8	0.3	0.2	0.1	-	1.6	0.0	0.1	9.6	0.1	0.3	13.5
México (MEX)	0.2	0.0	0.4	0.3	0.5	0.1	1.1	-	0.0	0.1	0.1	0.0	0.4	3.2
Paraguai (PRY)	16.1	1.3	24.3	4.3	2.3	0.6	1.9	0.5	0	3.4	0.3	6.9	2.2	64.2
Peru (PER)	0.3	1.3	3.5	5.6	2.4	2.0	3.6	2.3	0.0	-	0.1	0.1	1.7	23.0
Portugal (PRT)	0.1	0.0	0.6	0.2	0.0	0.0	22.2	0.2	0.0	0.0	-	0.0	0.0	23.4
Uruguai (URY)	9.2	0.1	20.1	2.6	0.8	0.6	3.6	4.5	2.5	0.9	0.5	-	1.2	46.6
Venezuela (VEN)	0.0	0.0	1.4	0.4	2.2	0.9	1.5	1.4	0.0	0.9	0.2	0.2	-	9.1

Fonte: Base de dados Chelem e cálculos do autor

No entanto, em termos agregados existe um claro contraste com o lado das exportações. Com efeito, o peso do mercado Ibero-American no total das importações é muito significativo na maioria dos países, salientando-se a Bolívia (69.5 por cento), o Paraguai (53.4 por cento) e o Uruguai (52.9 por cento).

Em síntese, considerando os lados das exportações e das importações, pode dizer-se que alguns países Ibero-Americanos desenvolveram fortes relações comerciais entre si. Os casos mais notórios são os de Portugal e Espanha e do Brasil com a Argentina, Bolívia e Paraguai. Por outro lado, economias de maior dimensão como o Brasil e, em menor grau a Argentina, desempenham um papel importante como mercados de importação e exportação para as economias mais pequenas da América Latina. Pelo contrário, apesar da sua dimensão, a economia mexicana está comparativamente pouco integrada com os países Ibero-Americanos, emergindo aqui os Estados Unidos como principal parceiro comercial. Finalmente, não parece existir uma relação comercial privilegiada dos países ibéricos com a América Latina, devendo explicar-se o comércio com outros factores que não históricos, culturais ou linguísticos.

Quadro 2
Peso das importações do país de origem no país de destino
(em percentagem, média 2000-2005)

País de destino	País de origem													
	ARG	BOL	BRA	CHL	COL	ECU	ESP	MEX	PRY	PER	PRT	URY	VEN.	Soma
Argentina (ARG)	-	0.5	33.3	2.3	0.2	0.3	3.2	2.2	1.6	0.2	0.2	1.4	0.1	45.5
Bolívia (BOL)	19.0	-	25.2	8.7	3.0	0.4	2.1	1.3	7.1	0.0	1.8	0.2	0.8	69.5
Brasil (BRA)	10.0	1.1	-	1.9	0.2	0.1	2.0	1.2	0.6	0.5	0.3	0.9	0.8	19.7
Chile (CHL)	19.4	0.2	11.2	-	1.2	0.7	2.7	2.6	0.3	2.6	0.3	0.4	0.7	42.3
Colômbia (COL)	1.9	1.2	6.4	2.2	-	2.8	2.2	5.9	0.3	1.5	0.0	0.1	6.4	30.8
Equador (ECU)	2.7	0.2	6.0	4.6	14.0	-	2.4	3.3	0.2	2.6	0.0	0.2	5.3	41.6
Espanha (ESP)	0.6	0.0	0.7	0.3	0.1	0.1	-	0.9	0.0	0.1	3.2	0.0	0.3	6.4
México (MEX)	0.6	0.0	2.3	0.8	0.3	0.0	1.8	-	0.0	0.1	0.1	0.1	0.4	6.5
Paraguai (PRY)	19.7	0.3	27.5	1.3	0.1	0.0	1.0	0.6	-	0.0	0.0	2.6	0.2	53.4
Peru (PER)	6.6	1.0	7.0	6.1	6.4	7.0	2.1	3.2	0.6	-	0.1	0.3	4.3	44.7
Portugal (PRT)	0.3	0.0	1.4	0.1	0.2	0.1	30.1	0.4	0.0	0.0	-	0.0	0.1	32.7
Uruguai (URY)	21.0	0.0	18.3	1.7	0.1	0.1	3.1	2.3	3.5	0.2	0.1	-	2.3	52.9
Venezuela (VEN)	1.7	1.3	7.5	1.6	9.4	0.7	3.7	4.9	0.3	1.0	0.1	0.2	-	32.4

Fonte: Base de dados Chelem e cálculos do autor

4. Padrão de comércio e vantagens comparativas reveladas No que diz respeito à análise do padrão de vantagens comparativas no espaço Ibero-Americanoo seguir-se-ão duas vias complementares. Em primeiro lugar listaremos os principais produtos comerciados por Portugal e Espanha com a América Latina. Em segundo lugar procuraremos identificar as vantagens comparativas reveladas dos diferentes países Ibero-Americanos no âmbito da indústria transformadora, considerando uma desagregação por intensidade tecnológica.

4.1 Principais produtos exportados e importados

As exportações portuguesas para o Brasil concentram-se no sector dos produtos alimentares e bebidas, com um peso de 35.7 por cento do total, seguindo-se a grande distância as máquinas e equipamentos diversos com um peso de 8.6 por cento (Quadro 3). No sector dos produtos alimentares e bebidas têm relevo produtos como o azeite e o vinho. Note-se que este padrão de exportações não é representativo da especialização internacional portuguesa, assente nos têxteis, vestuário, calçado e veículos automóveis. Deste modo, revela-se aqui uma componente cultural subjacente a hábitos de consumo brasileiros com reflexo nas exportações portuguesas. No que concerne às importações Portugal, adquire ao Brasil sobretudo produtos agrícolas e petróleo em bruto e gás natural (28.9 e 23.8 por cento, do total das importações, respectivamente).

Quadro 3
Estrutura sectorial do comércio Português com o Brasil
(em percentagem, média 2000-2005)

Exportações		Importações	
Produtos alimentares e bebidas	35.7	Agricultura, caça & prod. relacionados	28.9
Máquinas e equipamentos n.e.	8.6	Petróleo em bruto e gás natural	23.8
Máquinas eléctricas e instrumentos	7.2	Produtos de couro	8.7
Químicos e produtos químicos	6.6	Metais comuns e suas obras	6.9
Minérios metálicos	6.5	Madeira e seus prod. exc. mobiliário	5.3
Carvão e refinados de petróleo	5.8	Produtos alimentares e bebidas	4.9
Agricultura, caça & prod. relacionados	4.0	Químicos e produtos químicos	3.6
Produtos de borracha e plásticos	2.9	Veículos a motor e atrelados	3.5
Publicações e impressão	2.5	Têxteis	2.4
Têxteis	2.3	Máquinas e equipamentos n.e.	2.2
Soma destes sectores	82.2	Soma destes sectores	90.3

Fonte: Base de dados Chelem

Em termos gerais, o padrão de exportações da Espanha para os países da América Latina revela uma grande importância do sector dos produtos químicos (Quadro 4). No entanto, para alguns países ganham também relevo as exportações de máquinas e equipamentos (Uruguai e Venezuela), veículos a motor (Bolívia, Uruguai e Venezuela) e outro material de transporte (Argentina e México). É também interessante verificar que as exportações espanholas para a América Latina no sector das publicações e impressão têm algum significado, traduzindo provavelmente o factor linguístico.

Quadro 4
Estrutura sectorial das exportações Espanholas por país de destino
(em percentagem, média 2000-2005)

	ARG	BOL	CHL	COL	ECU	MEX	PRY	PER	URY	VEN	Média
Produtos alimentares e bebidas	1.6	3.4	2.7	7.2	14.1	5.8	4.6	3.4	5.3	7.3	5.5
Papel e produtos de papel	4.6	3.9	2.3	3.6	3.1	1.5	21.4	2.9	3.0	1.6	4.8
Publicações e impressão	5.9	7.0	4.0	6.8	6.8	6.2	5.7	6.0	4.0	5.1	5.7
Químicos e produtos químicos	17.2	14.4	11.1	20.8	13.8	9.2	22.2	18.3	18.0	14.7	16.0
Fab. de prod. de metal exc. máquinas	1.9	1.6	5.4	6.3	3.1	6.4	1.8	4.2	3.4	5.1	3.9
Máquinas e equipamentos n.e.	4.0	7.6	6.0	2.6	6.1	4.7	0.7	7.5	11.2	10.7	6.1
Veículos a motor e atrelados	1.7	15.2	1.8	3.1	1.1	1.2	2.1	1.9	11.1	11.9	5.1
Outro material de transporte	20.1	3.2	8.7	6.5	2.9	16.1	3.2	2.2	4.5	0.9	6.8
Soma	57.0	56.2	42.0	57.1	51.1	51.0	61.9	46.4	60.7	57.4	

Fonte: Base de dados Chelem

As importações espanholas da América Latina centram-se nos sectores de produtos pouco transformados e ligados às dotações de recursos naturais, designadamente

produtos agrícolas e relacionados, produtos alimentares e bebidas, petróleo nos casos concretos do México e da Venezuela, minérios metálicos nos casos do Chile e do Peru e metais comuns e suas obras nos casos da Bolívia, Chile e Colômbia (Quadro 5).

Quadro 5
Estrutura sectorial das importações Espanholas por país de destino
(em percentagem, média 2000-2005)

	ARG	BOL	CHL	COL	ECU	MEX	PRY	PER	URY	VEN.	Média
Agricultura, caça & prod. relacionados	21.9	16.2	14.2	16.8	26.4	2.0	43.6	15.7	26.3	0.5	18.4
Petróleo em bruto e gás natural	1.1	0.0	0.0	5.2	0.0	75.6	0.0	0.0	0.0	45.8	12.8
Minérios metálicos	2.7	3.7	19.0	0.0	0.0	0.8	0.0	23.7	0.0	3.5	5.3
Produtos alimentares e bebidas	54.5	5.4	18.0	20.5	68.9	2.5	6.9	39.5	26.5	15.9	25.9
Metais comuns e suas obras	6.2	55.6	17.4	19.5	0.1	0.5	0.4	8.8	0.1	0.4	10.9
Soma	86.4	80.9	68.7	62.0	95.4	81.4	50.9	87.7	52.9	66.2	

Fonte: Base de dados Chelem

Esta análise simples revela algumas diferenças entre o padrão de comércio de Portugal face ao Brasil e da Espanha face aos restantes países da América Latina. Com efeito, as exportações espanholas para estes países são tecnologicamente mais sofisticadas do que as exportações portuguesas para o Brasil. No entanto, no caso das importações Portugal e Espanha adquirem maioritariamente produtos pouco transformados.

4.2 Vantagens comparativas reveladas

Os índices de vantagem comparativa revelada utilizam os fluxos de comércio observados para identificar os sectores em que os países apresentam vantagem comparativa, i.e. os sectores em que apresentam capacidade competitiva nos mercados internacionais. O índice de vantagem comparativa mais utilizado é o indicador de Balassa (1965)⁵ que recorre ao peso de um dado sector nas exportações mundiais para “normalizar” o peso das exportações desse sector em cada país estudado. No entanto, este indicador apresenta problemas em termos da sua utilização para a análise temporal pois não tem média e máximo constantes. Em Amador, Cabral e Ramos Maria (2007) apresentou-se um indicador alternativo, designado por B*, onde se procede à “normalização” do peso das exportações de um dado sector em cada país pela média não ponderada destes pesos nos países do mundo⁶. Contrariamente ao que acontece com o indicador

⁵ Balassa, B. (1965), “Trade liberalization and “revealed” comparative advantage”, The Manchester School of Economic and Social Studies, vol. 33, n.º 2, p.p. 99-123. O índice de Balassa pode ser apresentado numa formulação em “pesos”, como o rácio do peso das exportações num dado sector pelo peso do sector nas exportações mundiais, ou numa formulação em “quotas”, como o rácio da quota do país nas exportações do sector pela quota do país no comércio mundial.

⁶ Para uma descrição desta abordagem veja-se Amador, Cabral e Maria (2007), “Relative export structures and vertical specialization: a simple cross-country index”, Working-paper 1-2007, Banco de Portugal.

de Balassa, esta transformação dá origem a um índice de especialização com média e máximo constantes ao longo do tempo. O máximo assume um valor igual ao número de áreas económicas que compõem o mundo e a média em cada sector assume um valor igual a 1⁷. Índices de especialização superiores (inferiores) a 1 significam que o sector tem maior (menor) peso nas exportações do país do que na média (não ponderada) dos países do mundo. Este indicador foi calculado para os países Ibero-Americanos para os períodos 1995-1999 e 2000-2005, considerando o universo da indústria transformadora e de acordo com uma desagregação por intensidades tecnológicas com quatro categorias (alta, média-alta, média-baixa e baixa tecnologia)⁸ (Figura 4).

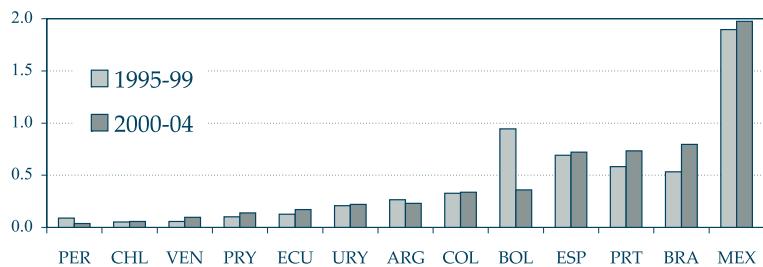
Relativamente às vantagens comparativas reveladas dos países Ibero-Americanos na indústria transformadora observam-se alguns resultados interessantes. Espanha, Portugal, Brasil e, sobretudo, o México são os países onde as exportações de bens de alta tecnologia representam uma maior proporção das exportações face à média do mundo. No caso do México o elevado valor do índice prende-se com a existência de importantes unidades de montagem de produtos de alta tecnologia junto da fronteira com os Estados Unidos. A instalação destas unidades de montagem, designadas por “maquiladoras”, beneficia de condições especiais do governo mexicano e aproveita o menor nível salarial comparativamente aos Estados Unidos, sendo um exemplo bem conhecido de especialização vertical (Jones et al., 2002).

No que concerne aos produtos de média-alta tecnologia destacam-se a Espanha e o México, seguidos de Portugal e Brasil. Num patamar inferior, mas ainda com índices superiores a 1 surgem a Colômbia e a Argentina. Os sectores de média-baixa tecnologia incluem os produtos petrolíferos e os minérios metálicos, pelo que, previsivelmente, países como a Venezuela, o Peru, o Chile e a Colômbia apresentam vantagem comparativa revelada. Por fim, nos produtos de baixa tecnologia a maior especialização reside no Paraguai, Uruguai, Bolívia e Equador.

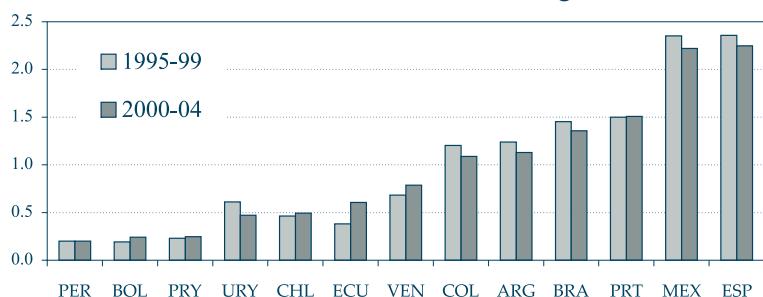
⁷ O cálculo do índice de especialização exige a consideração dos fluxos comerciais mundiais, distribuídos por 79 áreas económicas, que correspondem a países considerados individualmente quando a informação está disponível para a totalidade do período amostral, ou a agregações de países nos restantes casos.

⁸ O facto de se calcular o indicador de vantagem comparativa apenas no âmbito da indústria transformadora implica a não consideração de sectores como a agricultura e as actividades extractivas, as quais são importantes em alguns dos países considerados. No entanto, a análise das vantagens comparativas na indústria transformadora tem interesse per si. A classificação sectorial proposta pela OCDE baseia-se na análise da despesa em I&D em 12 países no período 1991-1999 (OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2005).

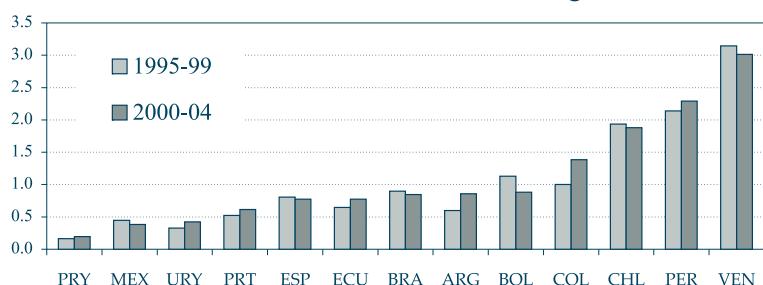
Figura 4
Índice B* – Alta tecnologia



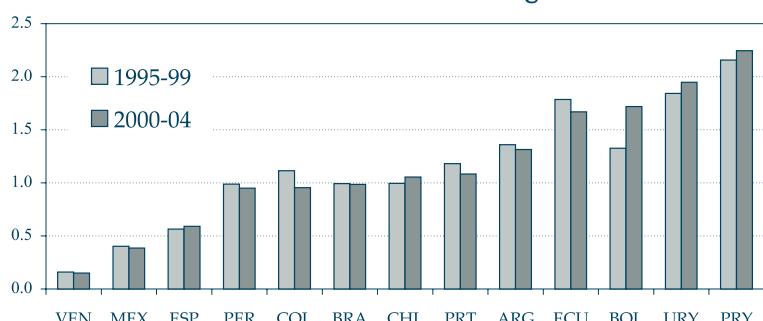
Índice B* – Média-alta tecnologia



Índice B* – Média-baixa tecnologia



Índice B* – Baixa tecnologia



Fonte: Base de dados Chelem e cálculos do autor.

Nesta categoria tecnológica Portugal surge numa posição intermédia com uma maior peso destas exportações face à media do mundo do que, por exemplo, o Brasil e a Espanha.

Esta análise permite concluir que, de um modo geral, o comércio observado no espaço Ibero-Americano está de acordo com o padrão de vantagens comparativas reveladas pelos respectivos países. Outro elemento interessante a destacar é a posição da indústria transformadora brasileira, a qual parece apresentar um padrão de especialização que não assenta predominantemente na transformação recursos naturais. Talvez por isso o cabaz de exportações de Portugal para esse país seja menos tecnológico do que o da Espanha para os outros países da América Latina.

5. Modelos gravitacionais

5.1 Considerações metodológicas

A identificação de relações comerciais privilegiadas entre países com base numa análise descritiva dos fluxos de exportação e importação não permite obter conclusões satisfatórias. Em alternativa, a teoria económica tem procurado testar relações de proximidade entre países através de modelos gravitacionais estimados empiricamente. A ideia central destes modelos é a de considerar numa regressão os principais factores explicativos do comércio, incluindo os geográficos. O conjunto de variáveis explicativas inclui, por exemplo, a escala das economias envolvidas, a sua semelhança em termos de rendimento per capita (o que tende a traduzir diferenças nas dotações de factores) e a sua proximidade geográfica medida pela distância. Além disso podem acrescentar-se variáveis ‘dummy’ destinadas a captar o efeito de acordos de comércio ou relacionamentos comerciais privilegiados resultantes de afinidades históricas, culturais ou linguísticas. O sinal dos parâmetros estimados e o seu grau de significância determinam as conclusões. A abordagem tradicional dos modelos gravitacionais foi criticada por Anderson e Wincoop (2001), referindo que o comércio entre dois países não depende apenas da distância entre ambos mas também das distâncias relativamente a todos os outros potenciais ou efectivos parceiros comerciais. Esta crítica sugere a inclusão nas regressões de variáveis que captem o efeito da distância entre o país em estudo e todos os restantes, ou seja a consideração de uma estimativa em dados de painel com efeitos fixos para cada parceiro comercial. No entanto, este tipo de abordagem implica na prática a impossibilidade de adicionar variáveis ‘dummy’ com o objectivo de captar efeitos de relações comerciais privilegiadas, uma vez que existem problemas de multicolinearidade. No entanto, Cheng e Wall (2003) sugeriram um método em dois passos que ultrapassa este problema. No primeiro passo estima-se uma regressão contendo as variáveis explicativas do comércio e efeitos fixos para cada país. No segundo passo os parâmetros obtidos para os efeitos fixos são tomados como variável endógena e regredidos na distância

geográfica entre os países, incluindo-se variáveis ‘dummy’ para captar outros eventuais efeitos.

A aplicação desta metodologia ao comércio externo de Portugal com o Brasil e ao comércio de Espanha com os restantes países da América-Latina permite obter resultados interessantes. Utilizaram-se dados de exportações e importações em dólares para o período 1986-2005 para 78 países da base de dados Chelem. Na regressão correspondente ao primeiro passo da metodologia foram consideradas, para além dos efeitos fixos por país, as seguintes variáveis: i) Soma do PIB do país em análise com o do parceiro comercial (GDPsum), de forma a captar os efeitos de escala no comércio; ii) a diferença no nível de rendimento per capita face ao parceiro comercial (Endow), de forma a captar diferenças entre dotações de factores⁹; iii) um índice de similaridade na dimensão dos países, medido pela diferença percentual no nível do PIB relativamente ao parceiro comercial (Symmetry), por forma a testar se países de dimensão semelhante tendem a comerciar mais intensamente¹⁰ e iv) uma componente auto-regressiva no resíduo (Residual(-1)). Outras variáveis poderiam ser incluídas, especialmente tendo em conta que os valores dos fluxos comerciais estão expressos em termos nominais e existem flutuações cambiais importantes face ao dólar. Na regressão correspondente ao segundo passo da metodologia consideraram-se: i) a distância em km entre a capital do país em análise e a capital do parceiro comercial (Distância); ii) uma variável ‘dummy’ para identificar a existência de fronteiras entre o país em análise e o parceiro comercial (Fronteira); iii) uma variável ‘dummy’ para os parceiros membros da União Europeia 15 (UE) e iv) uma variável ‘dummy’ para captar os aspectos históricos, culturais e linguísticos (Dummy), ou seja, uma variável que no caso de Portugal assume o valor 1 para o Brasil e no caso de Espanha assume o valor 1 para os restantes países da América Latina.

5.2 Resultados dos Modelos Gravitacionais

Seguindo a abordagem acima descrita estimámos modelos gravitacionais para as Exportações de Portugal para o Brasil e da Espanha para os países da América Latina. O mesmo exercício foi também realizado para as importações. Os resultados obtidos na primeira regressão revelam que as variáveis escolhidas são significativas e a qualidade geral da regressão é elevada (Quadro 6). A variável de escala (GDPsum) apresenta um sinal negativo e a variável de simetria (Symmetry) um sinal positivo. Isto indica que Portugal exporta relativamente mais para espaços económicos de menor dimensão

⁹ Existem outras possibilidades de captar este efeito como o PIB por trabalhador ou o rácio capital-trabalho, mas esta informação não está disponível para o período considerado para todos os países da amostra.

¹⁰ Chang e Wall (2003) referem que isto será verdade se seu comércio for predominantemente do tipo inter-industrial, e falso se essencialmente for do tipo inter-industrial. Esta variável está relacionada com a variável GDPsum mas não são colineares.

e portanto semelhantes em termos de escala. No lado das importações os sinais das variáveis são inversos pelo que a interpretação será a contrária. No que concerne à semelhança das estruturas produtivas (Endow) pode dizer-se que Portugal comercia mais com países com níveis de rendimento semelhante, enquanto que a variável Residual(-1) capta uma forte autocorrelação do erro.

Quadro 6
1.º Passo – Portugal – Regressão ‘panel data’ com efeitos fixos

	Exportações			Importações		
GDPsum	-0.054	(0.029)	[-1.88] *	0.070	(0.030)	[2.33] **
Endow	0.003	(0.000)	[7.61] **	0.002	(0.000)	[4.69] **
Simmetry	0.091	(0.032)	[2.88] **	-0.031	(0.031)	[-1.00]
Residual(-1)	0.871	(0.066)	[13.3] **	0.881	(0.048)	[18.4] **
R ² ajusted	0.99			0.99		
Durbin Watson	2.07			2.13		
Wald (dummy), Chi ² (78)	2763			392200		

Nota: 'Standard errors' entre parêntesis e estat. T entre parêntesis rectos (** signif. 95). Os coeficientes para os efeitos fixos não são apresentados.

Os resultados obtidos no segundo passo são também satisfatórios em termos da qualidade da regressão (Quadro 7). Neste caso as ‘dummies’ relativas à existência de fronteira com o país parceiro comercial e à participação na UE são significativas e com sinal positivo. Note-se que no caso Português a existência de uma variável ‘dummy’ para a fronteira é equivalente a captar o efeito da Espanha enquanto parceiro comercial, que se sabe ser bastante importante. A variável referente à distância geográfica entre Portugal e o parceiro comercial não se revela significativa apesar de apresentar um sinal negativo. Isto significa que os efeitos fixos identificados para cada país não são significativamente explicados pela geografia. Por fim registe-se que a variável ‘dummy’ incluída para captar um eventual relacionamento comercial diferenciado de Portugal com o Brasil (Dummy) é não significativa.

Quadro 7
2.º Passo – Portugal – Regressão ‘panel data’ com efeitos fixos

	Exportações			Importações		
Constante	0.626	(0.610)	[1.03]	0.506	(0.513)	[0.99]
Distância	-4E-05	(7E-05)	[-0.59]	-4E-05	(6E-05)	[-0.71]
Fronteira	11.759	(2.423)	[4.85] **	18.658	(2.037)	[9.16] **
UE	4.142	(0.822)	[5.04] **	3.517	(0.691)	[5.09] **
Dummy	0.424	(2.346)	[0.18]	0.911	(1.972)	[0.46]
R ² ajust.	0.52			0.70		
DW	2.17			1.63		
F(4,64)	19.55			39.74		

Nota: 'Standard errors' entre parêntesis e estat. T entre parêntesis rectos (** signif. 95)

Relativamente à relação comercial da Espanha com os outros países da América Latina (que não o Brasil) os resultados são também interessantes (Quadro 8). O sinal das variáveis de escala e de simetria revela que a Espanha comercia mais em espaços económicos de maior dimensão e com países de dimensão diferente da sua. Relativamente ao tipo de dotação de factores o resultado é semelhante ao português, ou seja a Espanha comercia mais com países semelhantes em termos de rendimento per capita.

Quadro 8
1.º Passo – Espanha – Regressão ‘panel data’ com efeitos fixos

	Exportações			Importações		
GDPsum	0.374	(0.084)	[4.46] **	0.240	(0.104)	[2.3] **
Endow	0.004	(0.001)	[4.64] **	0.001	(0.001)	[1.69] **
Simmetry	-0.172	(0.085)	[-2.02] **	-0.238	(0.078)	[-3.04] **
Residual(-1)	0.715	(0.068)	[10.5] **	0.765	(0.068)	[11.3] **
R ² adjusted	0.99			0.99		
Durbin Watson	2.05			1.88		
Wald (dummy), Chi ² (78)	278300			463600		

Nota: 'Standard errors' entre parêntesis e estat. T entre parêntesis rectos (** signif. 95). Os coeficientes para os efeitos fixos não são apresentados.

Em termos do segundo passo os resultados são também semelhantes aos portugueses (Quadro 9). O coeficiente da distância geográfica tem sinal negativo mas não é significativo, enquanto que a existência de fronteira com o parceiro comercial e a participação na UE são muito importantes. Também no caso da Espanha a relação comercial com os países da América Latina é não significativa, assumindo inclusivamente um

valor negativo no lado das importações. Deste modo não parece haver evidência de que os aspectos históricos, culturais ou linguísticos sejam elementos relevantes para explicar as relações comerciais entre estes países.

Quadro 9
2.º Passo – Espanha – Regressão ‘cross-section’

	Exportações			Importações		
Constante	0.528	(0.481)	[1.10]	0.701	(0.609)	[1.15]
Distância	-5E-05	(6E-05)	[-0.81]	-3E-05	(8E-05)	[-0.33]
Fronteira	10.121	(1.458)	[6.94] **	5.568	(1.847)	[3.01] **
UE	2.596	(0.693)	[3.75] **	3.319	(0.878)	[3.78] **
Dummy	0.283	(0.686)	[0.41]	-0.156	(0.869)	[-0.18]
R ² ajust.	0.60			0.37		
DW	1.53			1.47		
F(4,64)	26.36			10.95		

Nota: 'Standard errors' entre parêntesis e estat. T entre parêntesis rectos (** signif. 95)

6. Comentários Finais Neste artigo procedeu-se a uma caracterização simples do comércio externo no espaço Ibero-Americanano e estimaram-se dois modelos gravitacionais para testar a existência de relações comerciais privilegiadas entre Portugal e o Brasil e entre Espanha e os restantes países da América Latina. As economias que compõem o espaço Ibero-Americanano são bastante heterogéneas em termos de dimensão e nível de rendimento. No que diz respeito ao grau de abertura, estas economias apresentam também algumas diferenças mas praticamente todas têm registado um aumento do peso do comércio externo no PIB. Em termos quantitativos, o relevo do espaço Ibero-Americanano para o comércio externo português e espanhol é reduzido. No entanto, o nível de integração de algumas economias da América Latina é elevado, com relevo para a economia brasileira que se assume como um importante parceiro comercial regional. Em contraste, o México apresenta um reduzido peso comercial no espaço Ibero-Americanano, especialmente atendendo à sua dimensão e nível de desenvolvimento.

O padrão de trocas existente entre os países Ibero-Americanos tende a reflectir os tradicionais determinantes do comércio e não é distinto do padrão de vantagens comparativas apresentado face ao resto do mundo. Porém, duas excepções a esta tendência geral são aqui identificadas. Por um lado, as exportações portuguesas para o Brasil assentam em produtos alimentares, o que pode traduzir uma componente cultural subjacente a hábitos de consumo. Por outro lado, as exportações de publicações e impressão de Espanha para os outros países da América Latina são significativas, o que está relacionado com os factores linguísticos. No entanto, a correcta identificação de relações comerciais privilegiadas, resultantes de ligações históricas, culturais

e linguísticas entre os países ibéricos e a América Latina deve assentar na estimação de modelos de tipo gravitacional. Os modelos gravitacionais, estimados em dois passos, para as relações comerciais de Portugal com o Brasil e de Espanha com o conjunto dos restantes países da América Latina apresentaram bons resultados estatísticos. No primeiro passo da estimação as variáveis que representam a dimensão conjunta dos países envolvidos no comércio, a sua simetria em termos de dimensão e a sua semelhança em termos de dotações de factores são significativas. No segundo passo, a variável que traduz a distância geográfica entre países não se revela significativa mas as variáveis 'dummy' que representam a existência de fronteiras entre os parceiros comerciais e a sua participação na UE são significativas e de sinal positivo. No entanto, não foi encontrada evidência empírica da relevância dos aspectos históricos, culturais ou linguísticos nas relações comerciais de Portugal com o Brasil e de Espanha com o conjunto dos restantes países da América latina.**NE**

BIBLIOGRAFIA

- Amador, J., Cabral, S. e Maria, J. R. (2007), "Relative export structures and vertical specialization: A simple cross-country index", Working paper 1-2007, Banco de Portugal.
- Anderson, J. (1979), "A theoretical foundation for the gravity equation", American Economic Review, 69(1), 106-116.
- Anderson, J. e van Wincoop, E. (2001), "Gravity with Gravitas: a solution to the Border puzzle", American Economic Review, vol. 93, n.º 1, 170-192.
- Antonucci, D. e Manzocchi, S. (2006), "Does Turkey have a special trade relation with the EU? A gravity model approach", Economic Systems, 30, 157-169.
- Balassa, B. (1965), "Trade liberalization and 'revealed' comparative advantage", Manchester School of Economic and Social Studies, 33(2), 99-123.
- Cheng, I-H e Wall, H. J. (2005), "Controlling for heterogeneity in gravity models of trade and integration", Federal Reserve Bank of St. Louis Review, January-February 2005, 87(1), 49-63.
- Helpman, E. e Krugman, P. (1985), "Market structure and foreign trade: Increasing returns, imperfect competition and the international economy", MIT Press, Cambridge.
- Hummels, D., Ishii, J. e Yi, K. (2001), "The nature and growth of vertical specialization in world trade", Journal of International Economics, 53, 75-96.
- Izam, M., (1993), "European Integration and Latin American Trade", Revista de la CEPAL, n.º 51, 149-162.
- Jones, R., Kierzkowski, H. e Leonard, G. (2002), "Fragmentation and inter-industry trade", in P. Lloyd e H. Lee, eds., "Frontiers of research on intra-industry trade", Palgrave-Macmillan, Capítulo 5.

“Modelo económico”, integração, independência de Portugal

Ao Povo português, paciente, sofredor e honesto; amante dos mares poderosos, das terras fortes e das casas fartas mesmo quando modestas.

Introdução As três questões, (breve análise do) “modelo económico” português, integração e independência de Portugal, que se abordam – e que se abordarão muito modestamente – estão ligadas. Qual é, se padrões existem – o modelo da economia portuguesa? É ele sustentável? Qual a contribuição para a vida ou a sobrevivência deste modelo, da integração europeia, ou que alternativas esta implicará? Em que termos poderá o País, nestes moldes e com este apoio, sobreviver, ser independente no sentido, muito mais do que possuir um Império, de assegurar condições de vida dignas aos seus cidadãos, mesmo em ambientes internacionais desfavoráveis?

Modelo económico português A economia portuguesa tem sido caracterizada, no pós-25 de Abril de 1974, como uma pequena economia aberta sobre o exterior, permeável às variações internacionais, às importações e à concorrência internacional.

Padrão industrial português

O padrão industrial português é determinante na medida em que condiciona o modo de ser aberto da economia e a sua capacidade de dar resposta aos desafios que o ambiente internacional determina¹.

Pese embora a importância dos serviços, a qual não pode ser menosprezada e poderá eventualmente constituir um trunfo para Portugal no futuro, sendo o ensino universitário, pelo menos, de boa qualidade, a indústria será a única actividade que,

* Técnico Superior do Gabinete de Documentação e Direito Comparado, Procuradoria-Geral da República. Trabalho do Curso de Política Externa Nacional, 2005-2006. (Este trabalho foi concluído em 9 de Junho de 2006, contou com a orientação preciosa do Professor Doutor João Amador. Para o efeito da sua publicação também contou com esta valiosa orientação. A responsabilidade é, no entanto, do Signatário).

¹ A afirmação da ligação entre a indústria e o crescimento económico remonta ao imediato pós-Guerra. Uma forte associação entre a dimensão do sector transformador e o PIB determinou opções industrializantes, as quais nem sempre foram bem sucedidas. John Weiss – “Manufacturing as an engine of growth revisited” – Industry and development, Nações Unidas 1984, págs. 39-62.

no longo prazo está sujeita a retornos crescentes, em contraposição com retornos decrescentes na agricultura².

Foi pelo menos, esta a posição de Portugal nos anos sessenta, que de 1960 a 1965-70, procurou alcançar uma relativa industrialização, a qual se conseguiu com bens tradicionais e na base de indústrias produtoras de bens de exportação não tradicionais³.

A integração na Europa foi marcante de 1960 a 1969. Nesse período assumiu-se o fim da protecção às indústrias característica da fase anterior: Portugal aceitou a redução ou abolição dos direitos aduaneiros que permaneceram como instrumento de política comercial e reduziu restrições quantitativas na sequência dos acordos internacionais celebrados. Esta abertura provocou um momento de forte prosperidade para o País comparável à prosperidade induzida pela adesão à CEE, a partir de 1986, no momento imediato a seguir a esta.

A industrialização portuguesa ficou pouco pela produção de bens de equipamento, os quais comportam a vantagem de serem bens que podem servir outras industrializações, quer nacionais quer estrangeiras, e assenta sobretudo na produção de bens intermédios, a meio caminho entre a matéria prima e o servir de outras produções, para além dos bens tradicionais em que Portugal, nos anos 60 tinha vantagens: calçado, têxteis e vestuário⁴.

² A aposta nos serviços por parte dos operadores económicos portugueses está hoje a dar os seus primeiros frutos: “em 2007 as exportações portuguesas de serviços apresentaram um dinamismo muito superior ao das exportações de bens (12,2% e 5,7%, respectivamente)”. Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2008, vol. 14, n.º 1, págs. 19 e 43, tendo o crescimento das exportações de serviços ficado entre os mais elevados do mundo. Isto mostra, seja qual for a especialização da economia portuguesa, a importância do sector das PME’s, sejam elas produtoras de bens ou prestadoras de serviços.

³ As fases da industrialização recente de Portugal terão ido de 1948 a 1960, de 1960 a 1973, com uma sequência entre a economia do pós 25 de Abril, 1974-1985; e a integração europeia, a partir de 1986. Nota-se, a partir de 1998, com a adesão ao Euro, uma modificação importante, com dificuldade de adaptação até à actualidade, e a procura de travar uma economia dependente de importações, e grandemente consumista, pelo menos ao nível do seu impulso importador. De 1948 a 1960 verifica-se a promoção de uma política de substituição de importações, a partir de 1960 há uma maior abertura determinada nomeadamente pela entrada na EFTA. Nesse período, orientado para as exportações, Portugal concorre com o que tem: mão de obra com baixos custos salariais e pouca formação, nomeadamente, o que desenvolve fortemente a indústria têxtil, do vestuário e do calçado. Sobre as várias fases da industrialização portuguesa, cfr, com grande clareza, João Amador, “The path towards economic and monetary integration: the portuguese experience”, Banco de Portugal, reprint series, n.º 1 – 2004. Veja-se também, José da Silva Lopes, “A economia portuguesa desde 1960”, Lisboa 1996.

⁴ Ver Paulo Miguel Gérald Marrecas Ferreira, “Perspectivas para a Indústria Portuguesa com a adesão às Comunidades Europeias”, Lisboa 1989, pág. 15 com nota. O trabalho, relatório no quadro do curso de Mestrado em Direito das Comunidades Europeias, de 1988-1989, não foi publicado.

A protecção efectiva veio a decrescer até 1974, tendo provavelmente sido também fortemente induzida pelo Acordo de Comércio Livre celebrado em 1972 com a CEE. Entretanto, a política industrial terá sido continuada ou descontinuada, mantendo-se o modelo assente em produções de bens intermédios (como o aço e os produtos petroquímicos em que, nos anos 60-70, Portugal manteve quotas de importação, assim como no sector dos automóveis), tendo sido um teste à política industrial portuguesa o Acordo de Comércio Livre para os produtos industriais celebrado com a CEE em 1977.

A estrutura empresarial foi, a partir de 1974, uma estrutura de capital público, a qual veio a ser alterada pelas privatizações que, no decurso dos anos 80/90, a terão racionalizado⁵.

O investimento estrangeiro dos anos 90 veio melhorar um pouco a estrutura industrial portuguesa, no sector dos automóveis (Ford-Volkswagen, em Palmela) e da electrónica, nomeadamente, mas a estrutura industrial portuguesa mantém-se dualista com um sector de bens intermédios de forte estrutura produtiva, capital intensiva, que sofre a crise da indústria europeia; uma descaracterização da estrutura produtiva com a correspondente baixa de competitividade sem adaptação, que teve custos sociais ou custos sociais numa adaptação isolada. A outra parte da estrutura produtiva, composta pelas PME, enfermou/enferma de iguais carências de reestruturação e melhoria tecnológica⁶.

Um dos principais problemas da indústria é a falta de conexão inter e intra-industrial, i.e., de articulação da nossa indústria, pela ausência de infra-estruturas, não apenas em termos de estruturas materiais (as quais modificaram-se e terão melhorado, nomeadamente com as auto-estradas), como em termos de formação (verifica-se também, por vezes uma inadequação/falta de articulação entre o trabalho e a tecnologia e o trabalho e as necessidades relativamente ao que se pretende, em Portugal: um tra-

⁵ O processo de privatizações português fez-se em três momentos. Primeiro, a privatização dos bancos e das companhias de seguros detidos pelo Estado. Segundo, na década de 90, a privatização da indústria cimenteira, de refinação de petróleo e de pasta de papel. No final da década de 90, o programa de privatizações centrou-se nos grandes monopólios de telecomunicações e de energia. A sequência das privatizações, iniciada nos sectores da banca e dos seguros promoveu a liberalização rápida do sector financeiro na primeira metade dos anos 90. Esta modernização, trazendo liquidez no mercado de capitais português, favoreceu as privatizações seguintes, tendo os monopólios de telecomunicações e de energia sido privatizados em último por carecerem de entidades reguladoras. Cfr. João Amador, cit., pág. 421.

⁶ Tem sofrido bastante com as crises e é uma parte essencial da nossa economia. Sobre o seu sofrimento com as crises, diga-se, a título de exemplo que na fase inicial dos anos 90 (1990-1992) o juro médio acima dos 9% então verificado em termos reais ter-lhes há sido prejudicial. Nem sempre as pequenas e médias empresas puderam aumentar os seus preços por força da concorrência externa, o que poderá na altura referida ter determinado um juro real até 15% (Cfr. Silva Lopes, cit., pág. 39). A estabilidade induzida pelo Euro traz a vantagem da política monetária, tendo-se tornado indisponível, determinar a estabilidade dos preços, nomeadamente do juro.

balho feito, mas não produtivo?) e tecnologia (sendo o desafio da Estratégia de Lisboa adoptada pela União Europeia em 2000, sob a Presidência Portuguesa, tornar a Europa no Continente mais competitivo do Mundo, assente no conhecimento e no saber, concretizando-se esta Estratégia com o Plano Tecnológico para Portugal, formulado pelo Governo, em que se pretende realizar um choque tecnológico que crie dinamismo na sociedade portuguesa)⁷.

Perante tal estado de coisas, é tão difícil falar-se em padrão industrial como é falar-se em padrão de industrialização. Existem múltiplos pólos de intervenção, o que sugere que a nossa indústria, não tendo especialização, possui a vantagem da sua heterogeneidade, oferecendo múltiplos pólos de desenvolvimento⁸.

Desequilíbrio externo

No tocante ao desequilíbrio externo, a economia portuguesa é uma pequena economia aberta ao exterior, com uma industrialização recente e com forte dependência energética, não especializada em produtos que permitam compensar a dependência. O deficit da balança de transacções correntes (BTC) agrava-se em 1974 por força do choque petrolífero, com a consequente perda de competitividade externa, e de um crescimento significativo dos salários reais até 1975, sem crescimento de produtividade.

À baixa produtividade portuguesa, a qual não permite gerar um excedente comercial, passou a estar associada a detenção de liquidez pelos particulares, agravando o excesso de liquidez, o deficit da BTC⁹.

Na sequência do primeiro acordo com o FMI, a BTC atingiu o quase equilíbrio, por via de uma política de estabilização económica que incidiu sobre a liquidez disponível. Em 1980-82, a política monetária e orçamental expansionista, combinada com o segundo choque petrolífero, a subida do dólar, o aumento do juro nos mercados financeiros internacionais, minaram a competitividade externa, provocaram, em 1982-83 um elevado deficit da BTC (13,5% do PIB) e deram origem ao segundo acordo com o FMI¹⁰. A partir de 1985 assistiu-se a uma forte expansão no plano da economia mundial; em 1987, a quebra da bolsa voltou a resfriar os ânimos.

Nos anos 90 até à actualidade, a realidade industrial portuguesa modifica-se. O padrão industrial muito assente em produtos tradicionais, vem determinando a perda

⁷ Sendo o Plano tecnológico um dos elementos do PNACE 2005-2008 – PNACE para Plano Nacional para o Crescimento e o Emprego 2005-2008; que compreende ainda dois outros elementos: o PEC, Programa de Estabilidade e Crescimento e o PNE, Programa Nacional de Emprego. Cf. Plano Tecnológico, no Portal do Governo em www.Portugal.gov.pt

⁸ “Perspectivas...”, cit., pág. 19.

⁹ O que explica que, em cada situação de dificuldade da economia portuguesa, se tenha operado na redução da liquidez existente no sistema, nomeadamente com o aumento de impostos, de modo a diminuir o consumo interno, que é também gerador do défice da BTC.

¹⁰ “Perspectivas...”, nota 1, pág. 65.

de partes de mercado, porque os novos actores no comércio internacional têm um padrão de especialização próximo e menores custos¹¹. O padrão de comércio modifica-se, a parte de maquinaria e equipamento de transporte aumenta de 8,7% e de 10,1% de 1986 a 2000, enquanto a parte de vestuário e de calçado declina de 10,5%. Esta modificação tem origem nos fluxos de Investimento Directo Estrangeiro (IDE) que seguem a adesão à Comunidade Europeia¹².

Os fluxos de IDE foram devidos a salários menos elevados, a expectativas de altos ganhos de produtividade e a uma maior credibilidade da política macro-económica por força da adesão à Comunidade Europeia. Mas o processo não continuou nos últimos anos. A redução de fluxos de IDE pode ser o resultado de custos unitários de trabalho crescentes e de uma concorrência acrescida dos países da Europa Central e Oriental. Ao mesmo tempo, os fluxos de IDE de Portugal para fora cresceram à medida que algumas empresas portuguesas investiram fora, num esforço de internacionalização da sua actividade e de aproveitamento de melhores condições de financiamento¹³.

Importante, neste período, é o esforço de integração monetária de Portugal. O regime de crawling peg adoptado em 1977 foi abandonado em Outubro de 1990, em benefício de um regime em que o Estado passou a acompanhar o comportamento do conjunto de moedas integrando o Sistema Monetário Europeu (SME), tendo o Banco de Portugal adoptado um sistema de estabilidade nominal. Isto deu condições de estabilidade monetária e cambial ao País e preparou a entrada do Escudo no SME, exigência necessária para a entrada na União Monetária¹⁴.

No domínio das relações sociais e laborais, o mecanismo de negociação salarial foi modificado com êxito: a partir de 1990, as autoridades separaram as actualizações salariais da inflação do ano anterior e centraram-se na inflação esperada para o próximo ano¹⁵.

¹¹ Três citações do Relatório do Banco de Portugal para 2004 ilustram esta asserção:

- I. “Desde 1997, a perda de partes de mercado cumulada das exportações portuguesas de bens ultrapassou os 12% em volume, sendo mais alta em termos de valor. Este comportamento reflecte simultaneamente a apreciação da taxa de câmbio real, largamente devida a um forte crescimento por unidade dos custos unitários do trabalho em Portugal. Estes factores têm sido particularmente adversos no contexto de uma globalização crescente”, Rel. cit., pág. 37.
- II. “A taxa de câmbio efectiva real assente nos custos médios do trabalho, cresceu de 2,7% em 2004, o que se traduz num crescimento cumulativo de 16,3% desde 1997(...) O crescimento real medido pelo índice da taxa de câmbio efectiva das exportações de bens e serviços foi substancialmente menor – cerca de 1,3% em 1997.” Rel. cit., pág. 37.
- III. “A especialização por produtos das exportações portuguesas mostra um peso significativo dos chamados produtos tradicionais. Estes bens estão sujeitos a uma competição crescente por parte dos novos actores nos mercados internacionais e beneficiam normalmente de um crescimento menor na procura, afectando adversamente o comportamento das partes do mercado”, Rel. cit., pág. 38.

¹² Cf. João Amador, cit., pág. 422.

¹³ Cf. João Amador, cit., pág. 422.

¹⁴ Cf. João Amador, cit., pág. 423.

¹⁵ Cf. João Amador, cit., pág. 424.

Em 1993 verifica-se uma situação de recessão da economia portuguesa, marcada por uma recuperação de 1994 a 1997. Durante os vários anos até 1997, ano da decisão da entrada na União Monetária e Económica (UME), o preenchimento dos critérios das Finanças Públicas tornou-se uma prioridade¹⁶.

1999 é o ano de entrada no Euro, Janeiro de 2002, o mês a partir do qual o Euro circula definitivamente em Portugal, deixando os portugueses de utilizar qualquer referência ao escudo para as suas transacções.

2002 é também o ano em que Portugal se afasta, no deficit e nas contas públicas, com sinais desde 2001, dos critérios do Pacto de Estabilidade e Crescimento. Abre-se a primeira crise económica de Portugal dentro do Euro e toma-se consciência da nova dimensão económica e monetária de Portugal¹⁷.

Primeira conclusão: modelo económico português

Dois problemas resultam da evolução da economia portuguesa: a incapacidade do sistema produtivo para reagir à dependência; a detenção da moeda, como bem, trocado

¹⁶ “A continuação deste processo de consolidação depois da adesão à UME, num contexto de plena convergência de taxas de juro e sem poupanças significativas no plano do pagamento dos juros, teria exigido o controlo da despesa pública, o que não aconteceu”. João Amador, cit., pág. 425.

¹⁷ A crise económica portuguesa e a difícil retoma que começamos a viver em 2006, está documentada no Boletim Económico do Banco de Portugal – Inverno de 2005. Portugal vive afastado, no crescimento económico, dos seus parceiros da área do Euro: o crescimento do PIB foi de 1,3% em 2004, 0,3% em 2005, foi de 1,3% em 2006 e de 1,9% em 2007. O abrandamento da economia portuguesa reflectiu, em 2005, uma redução marcada na contribuição da procura interna para o crescimento do PIB que apagou o acréscimo ligeiro devido à contribuição do comércio externo. No plano interno, regista-se uma queda na FBCF (formação bruta de capital fixo), uma desaceleração no consumo público e no próprio consumo privado (este mantém-se em crescimento no entanto, por força de uma situação de relativa incompressibilidade resultante do forte endividamento das famílias, que, ao não permitir maior endividamento, também não permite maior redução da despesa destas; aos impostos indiretos elevados /IVA a 21%, Imposto sobre os produtos petrolíferos, Impostos sobre o tabaco/; ao elevado custo da energia). O comércio externo melhorou um pouco, com alguma retoma das exportações, nomeadamente do sector automóvel. O Boletim Económico do Banco de Portugal para a Primavera de 2008 dá conta de uma ligeira melhoria no crescimento e na actividade portuguesas. Mas estes traços gerais mantém-se, porventura agravados pelas perturbações no mercado financeiro internacional e a alta do preço do petróleo que nos atiram para um contexto de incerteza em que qualquer previsão é difícil de efectuar. Ver Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2008, vol. 14, n.º 1.

A actual retoma é mais difícil que a retoma de 1994-1997: “o padrão da actual retoma económica é frágil e irregular, comparado com a retoma que seguiu a recessão de 1993, evidenciando o impacto dos desequilíbrios macroeconómicos nas perspectivas de crescimento da economia portuguesa”. A retoma da procura interna deverá ser fraca por força: - do déficit orçamental e do sector público a corrigir, o que não permite despesa pública, - do endividamento das famílias portuguesas, o que não permite despesa das famílias, - da percepção por parte dos agentes económicos de que a recuperação pode ser mais lenta e mais irregular do que em ciclos anteriores: há lugar a restrições a despesas de consumo, sem criar condições favoráveis a um acréscimo no investimento e no emprego. Por outro lado há um diferente papel das exportações: os desenvolvimentos desfavoráveis na competitividade das exportações portuguesas implicam uma contribuição cumulativa das exportações para o actual crescimento do PIB para 2004-2007, de cerca de $\frac{1}{2}$ do resultado registado em 1994-1997. Boletim Económico do Banco de Portugal – Inverno de 2005, cit., págs. 17 a 19.

por outros, agravando-se o desequilíbrio ao surgir uma ameaça de instabilidade da economia¹⁸.

A insuficiência industrial, produtiva, tem origem na baixa competitividade, na dependência energética e de produtos incorporados, na fraca especialização.

De um modo geral, a incapacidade da economia em gerar riqueza suficiente para satisfazer os níveis de consumo das famílias e financiar o investimento das empresas, aliada às necessidades de financiamento nas Administrações Públicas¹⁹, conduz inevitavelmente a um desequilíbrio nas contas externas. Esta característica, constante, é agravada por uma gestão insuficiente das políticas económicas (os mecanismos orçamentais não conseguem deter a despesa pública, a massa monetária tende a aumentar e a determinar pressões inflacionistas, o que implica perdas de competitividade externa que o recurso ao mecanismo da desvalorização cambial procura compensar).

Com o Euro, as coisas mudam de figura. Não há disponibilidade do instrumento cambial, a massa monetária já não é regulada pelo Banco de Portugal. Apenas fica o orçamento e surgem novas condições de estabilidade em que pode haver a esperança de que as situações de stop sejam menos gravosas para o tecido económico e que haja condições de criação de poupança²⁰.

Os custos deste modelo são o crescimento do desemprego na situação de stop, a paragem do crescimento na situação de stop e entre os stop e os momentos de expansão, a ausência de um crescimento contínuo com, a longo prazo, possivelmente, uma situação de empobrecimento.

Esta situação é ingerível. O modelo da pequena economia aberta, sendo simpático na análise fácil do seu funcionamento, não é sustentável pesem embora os ganhos consideráveis induzidos pelos momentos de maior abertura, 1960-69/70 e na imediata pós adesão à CEE. A integração europeia surge como uma panaceia que vai resolver os problemas de Portugal.

¹⁸ A moeda é tesaurizada nos bons tempos, “vendida” contra bens de maior valor nos tempos difíceis, o que aumenta a liquidez no sistema e a pressão inflacionista. Hoje tal não sucede porque o Euro é um bem fiável e que não se desvaloriza em função das crises da economia portuguesa.

¹⁹ Em 1980-90, isto denunciava também a ausência de um mercado de capitais que permitisse o financiamento das empresas e o afastamento das empresas e dos particulares pelo Sector Público Administrativo no acesso ao crédito, em situação de crise. De 1990 a 1992, com a nova Lei Orgânica do Banco de Portugal, a situação modificou-se tendo-se conseguido alcançar o princípio de que o Banco Central não poderia mais conceder crédito ao Sector Público Administrativo. Cf. João Amador, cit., pág. 420.

²⁰ Será depois necessário procurar assegurar, uma vez gerada a poupança, que se continue a investir no País, o que significa que este deve ser tornado atractivo.

Integração No quadro da adesão, é necessário gerir os elementos referidos nas conclusões da parte anterior em consonância com o aproveitamento dos ganhos da integração. Enquanto são inadmissíveis restrições ao comércio²¹, a política cambial torna-se relativamente indisponível (e totalmente indisponível a partir do Euro), havendo que evitar um agravamento significativo do défice da BTC, ao mesmo tempo que prosseguirá o investimento para o aumento da produtividade em Portugal²².

No início da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, na passagem dos anos 80 para os anos 90, estava-se consciente de que as reformas que se situam no próprio nível do sistema produtivo têm a ver com a melhoria da competitividade e com a alteração da especialização da economia portuguesa. Com elas, podiam surgir problemas sociais de gravidade, aos quais havia que dar atenção²³.

O quadro da adesão de Portugal à Comunidade Europeia, e, a partir de 1992, à União, foi feliz. Até 1996-1997, Portugal viveu bem, desafogadamente, numa economia de sucesso em que, prevendo a sua futura adesão, delegações de países da Europa Central e Oriental vinham visitar o País para nele tomar exemplo, numa adesão à União bem sucedida.

A vida parecia fácil e feliz, a adesão ao Euro que se preparou em 1998 e 1999, que se concretizou em 1999, não mudou, antes confirmou na afirmação nacional este sentimento, ao ponto que, nomeadamente, enquanto nos anos 80, a poupança das famílias portuguesas era de ca. de 24% do rendimento disponível, caía para 8,7% em 2000, segundo os cálculos da OCDE²⁴.

Portugal, desde 1992, assume o compromisso da União Económica e Monetária, e vem a entrar, em 1998, 1999, no grupo de países que compõem o Euro, na EUROLÂNDIA.

Em 1999, a subida das taxas de juro não é percebida pela população que continua numa espiral de endividamento. Por essa altura são efectuadas, no plano do Direito em Portugal, as primeiras pesquisas relativas à insolvência do consumidor.

No contexto da pequena economia aberta sobre o exterior que adere à União e dela é membro fundador (Portugal aderiu à CEE e foi um dos Estados participantes

²¹ Que, de resto, são pouco eficientes, como a própria experiência portuguesa demonstrou.

²² “Perspectivas...”, cit., pág. 66.

²³ E assim se colocou, no final dos anos 80, mais concretamente em 1989, a questão da reforma das leis laborais.

²⁴ Passou a ser em 4% inferior à média dos países da Eurolândia. “Países como a Alemanha, a França, a Bélgica, e a Itália, e também os Estados da coesão, i.e., Espanha, Irlanda e Grécia têm valores superiores ao nosso”. Eduardo Raul Lopes Rodrigues, “A difícil tranquilidade do Euro, a porta estreita da relevância”, Lisboa, Novembro de 2001, pág. 30.

Actualmente, está em 9% (2006), depois de ter estado em 9,9% em 2005, prevendo-se uma recuperação em 2007 para 9,3% do rendimento disponível. Boletim Económico do Banco de Portugal, Inverno de 2005, pág. 20.

na constituição da União, com os outros Estados membros da CE, que a elaboraram e realizaram), Portugal recebe as vantagens da adesão e realiza os grandes investimentos da década de 90. São exemplo as redes viárias portuguesas, é exemplo o Alqueva, e esse esforço terá sido frutuoso na medida da criação de infra-estruturas, mesmo se imediatamente não tiverem sido indutoras de um crescimento enriquecedor²⁵.

Portugal reuniu as condições para a entrada no Euro e concretizou a moeda única em 1 de Janeiro de 1999. Por essa altura, no entanto, nota-se que continua a não existir uma produção de riqueza que permita ao País responder ao desafio da sua existência na zona do Euro e constituir um modelo viável.

Ao entrar na zona do Euro a facilidade dos anos pós adesão esbate-se para Portugal o seu modelo económico modifica-se²⁶.

O País já não é uma economia pequena, aberta sobre o exterior. O País é parte pequena de uma economia muito maior, integrada, integrada no espaço, com a qual não tem fronteiras, um grande mercado interno, com o qual tem uma moeda comum e com o qual realiza a totalidade dos seus fluxos comerciais e económicos. Ora o desafio da industrialização – e da constituição de serviços também – se mantém, para Portugal, enquanto – como pequena economia – continua a importar a maior parte dos bens que consome e a ter de pagar por esses bens, havendo a impressão – que pode não ser apenas impressão – que o financiamento que lhe advém dessa zona maior, lhe serve para custear as suas importações. Portugal corre o perigo de estar a fechar-se num círculo vicioso de importação de bens e de serviços e de importação de financiamento, acabando esse financiamento por circular sobre Portugal sem lhe deixar nada, por ter de financiar as importações²⁷.

²⁵ Ponto é que se concretizem os trabalhos já iniciados: é exemplo disso o Alqueva. Maior reservatório artificial de água da Europa, é agora urgente realizar as condutas que possam levar a água às populações carentes, problema que se evidenciou no período de seca extrema de 2005, e volta a colocar-se hoje durante a seca gravíssima de 2008, pesem embora alguns progressos no abastecimento da água (que do Alqueva já chega a Évora, mas estando ainda muitas áreas próximas sem chegada de água). O exemplo do Alqueva põe a questão – paradigmática precisamente com o Alqueva – do desenvolvimento sustentável: a água deverá ser conduzida para as populações carentes, não necessariamente para irrigações não realistas: a continuação do abate de árvores deverá ser proscrita, a cultura, antevista, de campos de algodão, proscrita, por insustentável – a transformação do Sahel, na África sub saariana, em deserto, deveu-se ao intensivo plantio de algodão na região nos tempos da colonização.

²⁶ Mas, e isto explica em parte a crise que se vive actualmente, a modificação do modelo não é imediatamente perceptível: “a participação na área do Euro permite manter uma distância significativa entre o crescimento da despesa interna e o rendimento por um período temporal mais longo do que no passado. (...) No entanto, as condições de solvência resultantes dos constrangimentos do orçamento intertemporal continuam a ser relevantes. Na verdade, um ajustamento tem de acontecer e pode implicar custos significativos”. Relatório do Banco de Portugal para 2004, cit., pág. 39.

²⁷ Pode dizer-se que o momento em que a situação se torna alarmante para Portugal é o momento e que deixa de cumprir o critério do défice do sector público abaixo dos 3% do PIB, na passagem de 2001 para 2002. Depois, há que saber, nomeadamente quando o Tribunal de Justiça da União, diante da incapacidade do

Por um lado, agravam-se as assimetrias com a introdução do Euro: Portugal perde a moeda, o câmbio; e o comércio é totalmente livre. A introdução do Euro, ao significar uma valorização cambial, encarece significativamente as exportações portuguesas²⁸. Os nossos handicaps podem ser agravados. Se a isto acrescerem políticas económicas erradas, o seu custo será avassalador e induzirá ao modelo que acaba de descrever-se, o qual não é nenhum²⁹.

A responsabilidade deste modo de ser das coisas não está, no entanto, no Euro. O Euro tem por fim essencialmente, a estabilidade dos preços, sendo este o primeiro objectivo da política monetária europeia, de modo a que a vida económica se possa

Conselho Europeu em tomar uma decisão relativamente à situação deficitária dos quatro Estados em incumprimento do Pacto de Estabilidade, se vê incapacitado para decidir (não iria julgar um acto inexistente) e a Comissão fica sem possibilidade de prosseguir a sua acção; se um regresso antevisto (?) – o único país dos quatro deficitários que consegue hoje respeitar os critérios do Pacto de Estabilidade era a França em 2006, a Alemanha entretanto conseguiu este equilíbrio com uma maior estabilidade) é para durar ou não.

O Relatório do Banco de Portugal para 2004 dá conta da situação e permite avaliar a sua gravidade: “O déficit orçamental (...) permaneceu a 2,9% do PIB em 2004, sem modificações relativamente ao ano anterior (...). Tal como em 2002 e em 2003, manter o déficit abaixo do valor de referência de 3% em 2004 implicou o recurso a medidas temporárias elevando-se a 2,3% do PIB (1,4 e 2,5% do PIB em 2002 e 2003 respectivamente). Isto resultou de várias transferências de empresas públicas ou detidas pelo Estado para a Caixa Geral de Aposentações em contrapartida do pagamento de prestações futuras representando pensões de empregados cobertas pelos respectivos fundos de pensões, as quais foram contabilizadas como rendimento de capital no Orçamento Geral do Estado. Assim, o déficit orçamental geral, excluindo as medidas temporárias, manteve-se em 5,2% do PIB, revelando um decréscimo de 0,2 pontos de percentagem relativamente a 2003. O déficit ajustado ao ciclo, também ajustado a medidas temporárias, manteve-se em 4,2% do PIB em 2004. (Rel. cit., págs. 91 e segs.) A caixa 6.1, pág. 101, do Relatório citado, descreve os efeitos orçamentais das medidas temporárias implementadas de 2002 a 2004. O valor da dívida pública relativamente ao PIB esteve em 61,8% no final de 2004, 1,8 pontos percentuais acima do valor para o final de 2003. Relatório do Banco de Portugal, cit., pág. 98.

Por exigência da Comissão da União Europeia, Portugal não pode mais recorrer a medidas temporárias, as quais oneram os exercícios orçamentais futuros. O déficit das Administrações Públicas em 2005 ficou em 6,0% do PIB, muito acima do valor de 3,2% do PIB registado em 2004. O rácio da dívida pública ficou em 64,0% no final de 2005. Cf. Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2006, págs. 24 e 26. Em 2006 esteve em 3,6% o déficit orçamental, em 2007 em 2,6%. O rácio da dívida pública interrompeu a sua linha ascendente, permanecendo em 63,6% em 2007. Cfr. Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2008, vol. 14, n.º 1.

²⁸ No Relatório do Banco de Portugal para 2004, é construído um índice relativo à taxa de câmbio efectiva das exportações portuguesas. Com o encarecimento determinado pela adopção do Euro, as exportações para os países da Eurolândia tornam-se substancialmente mais caras (diminuindo por este facto, possivelmente) enquanto aumentam os fluxos com as economias que ficaram de fora da Eurolândia, mas ainda dentro da União. Aqui também as exportações se terão tornado mais caras e também aqui terão diminuído, tanto mais que estes países são nossos concorrentes e não nossos possíveis clientes como sucede com os membros da Eurolândia (para a área do Euro a taxa de câmbio efectiva das exportações foi de 57,8%, sendo o respectivo índice de 75,7% em 2004 – Relatório do Banco de Portugal para 2004, caixa 2.2, quadro 1, págs. 44 e 45).

²⁹ Sobre assimetrias e o seu agravamento e o custo de políticas erradas, Eduardo Raul Lopes Mateus, ob. cit., págs. 32 a 34.

realizar com fluidez e se possa gerar o aumento da prosperidade do conjunto que a estabilidade dos preços propicia.

Desviar a política monetária para outros objectivos, por exemplo, para estimular a actividade económica, seria correr o perigo de esta política monetária não ser bem sucedida a longo prazo³⁰ e ser geradora de crises económicas e de empobrecimento. De onde o ascetismo necessário a que a assunção da política monetária comum e a sua aceitação nos deve conduzir. Mesmo quando pensamos que não é a realidade portuguesa que influencia a determinação de uma política cambial europeia e de uma política monetária europeia e que são antes as economias francesa e alemã e do centro produtivo da Europa³¹. Mesmo assim, Portugal não deve esperar do Euro a contribuição para a prosperidade de modo outro que aquela que será induzida pela estabilidade dos preços na Eurolândia (o que não é pouco mesmo para Portugal, que, antes da adesão, registava ca. de 30% de inflação anual nos anos difíceis, o que era relativamente frequente e, de todo, incomportável, quer no plano da industrialização e desenvolvimento necessários, que eram, assim, tornados impossíveis, quer no plano da manutenção ou da criação e da existência de uma prosperidade relativa para os cidadãos portugueses) e deve procurar realizar a convergência real da sua economia com as economias do motor europeu (é este o objectivo da convergência real de todos os países da União Europeia, em comparação com a chamada convergência nominal, a qual se alcança, o que não é pouco pois permite o esforço, nomeadamente pela União Monetária, sendo aquela a verdadeira União Económica, dentro destes parâmetros)³².

Isto coloca, imediatamente, a questão de saber se é vantajosa a integração europeia para Portugal, e, muito particularmente, se tem utilidade a participação de Portugal no Euro. Para as duas questões, no plano político, a resposta é afirmativa: perante possíveis ameaças à Democracia, à preeminência do Direito e à paz jurídica, é essencial a participação de Portugal nos organismos internacionais como a Organização das Nações

³⁰ Eduardo Raul Lopes Mateus, cit., págs. 36-37.

³¹ Estamos a referir-nos aos países da Eurolândia República Federal da Alemanha, Chipre, França, Itália, Espanha, Bélgica, Países Baixos, Luxemburgo, Malta, Portugal, Áustria, Finlândia, Grécia, Irlanda, e Eslovénia, desde a Primavera de 2006.

³² Sendo um critério de aferição de uma condução correcta da política económica, a “identidade fundamental da macro-economia”, a saber a adição (poupança interna-investimento) + (receitas de impostos-consumo público)=(saldo das contas externas) em que a poupança deverá tender a aumentar, o investimento também (dentro do que a poupança permite, sendo marca da confiança e do consenso que as questões da economia portuguesa gerarem) e o consumo público deverá tender a reduzir-se. Esta “identidade fundamental” encerra um verdadeiro programa de política macro económica. Por exemplo, um consumo público relativamente moderado poderá permitir uma diferença agradável para os cidadãos entre as receitas de impostos e o consumo público, o que pode significar menores impostos. Esta identidade fundamental foi me gentilmente comunicada pelo Professor Doutor João Amador.

Unidas, o Conselho da Europa e a União Europeia. Os dois últimos, reportados ao Continente Europeu em que Portugal, mesmo se for Atlântico, se encontra situado, são o garante da pertença de Portugal a um grupo de países democráticos e de preeminentia do Direito e são condição sine qua non para Portugal garantir para os portugueses o respeito dos valores que consagrou na Constituição de 1976. Não há, a este nível, alternativa. E por ser assim, também são um garante de um desenvolvimento económico sustentável para Portugal.

No plano económico, para as duas questões, a resposta implica um trabalho prévio: ver o que está mal em Portugal.

Muito sumariamente, podemos apontar algumas áreas de dificuldade: a dotação e a qualidade do capital humano (inteligência), a dotação do País em capital físico e em tecnologia, a qualidade das instituições (o trabalho e a dimensão legislativa); a dotação do País em factores físicos; a gestão da despesa.

Áreas de dificuldade

Dotação e qualidade do capital humano (inteligência). Um recurso de que Portugal, não menos do que qualquer outro país, é dotado, é a inteligência. A formação é imprescindível, a ligação das Universidades à prática³³, também e, sem abandonar a perspectiva industrial e o investimento que continuam a ter a sua importância, é essencial o desenvolvimento dos serviços, os quais assentam essencialmente na inteligência e carecem de poucos factores de produção. Portugal, por exemplo, sempre comerciou, o que pode ter sido contrário a algum desenvolvimento económico na História. Hoje, o comércio por parte de Portugal e a sua assunção da função de intermediário privilegiado em domínios como o do mar, por exemplo, pode ser um factor de desenvolvimento com uma certa sustentabilidade.

Dotação de capital físico e tecnologia. Esta questão é importante. Tem a ver com a situação portuguesa em matéria de bens de equipamento, sectores industriais e tecnologia. Como vimos, Portugal produz poucos bens de equipamento³⁴, situando-se a sua produção industrial essencialmente na produção de bens intermédios e em produtos destinados à exportação, de baixa intensidade tecnológica, e por isso, um sector pouco

³³ Sobre a ligação da Universidade à prática, deve ser imaginável, por parte de alunos e de sistema de ensino que um jovem deixe o liceu, em idade de trabalhar (dezasseis anos, nunca menos), para uma escola profissionalizante em que aprende o ofício, a profissão; e que venha entretanto, a poder regressar à Faculdade, querendo (porque conseguiu compreender com a prática o que a teoria não lhe transmitiu), concluindo a sua formação universitária, licenciatura ou um grau mais elevado e continuando, deste modo, a sua vida profissional. Ou seja, a opção profissionalizante não deve vedar nunca o regresso ou o ingresso na faculdade, deve ser uma valia de que todos se devem poder socorrer com êxito.

³⁴ Começou desde os anos 90 a produzir automóveis. Existem três projectos, o da Auto-Europa em que existe um cluster industrial, o da Renault, que tem conhecido as suas dificuldades e o da fábrica da GM na Azambuja, que está próxima de fechar e que não constituiu esta, um cluster industrial.

competitivo, que sofre a desvantagem de uma concorrência acrescida por parte dos países emergentes, Portugal estando a perder partes de mercado³⁵. Pode dizer-se sem receio – no plano da dotação em capital físico e tecnologia, que levanta a questão da produtividade – que a estrutura industrial portuguesa que acaba brevemente de se descrever, é a primeira causa, a primeira origem da nossa ineficiência industrial, mesmo se este raciocínio pode parecer tautológico.

O remédio para isto não está no fechamento das fronteiras ou na negação da integração. Pode estar antes, na manutenção da abertura e na adaptação às condições do mercado internacional e europeu em que nos colocámos, com os meios de que dispomos. Impõe, mais uma vez, algumas observações sobre aquilo que, dentro deste quadro, pode estar mal, para além da própria estrutura industrial³⁶.

São apontados seis factores: a informalidade, entendida como o não cumprimento das obrigações por parte dos agentes económicos; a deficiente regulamentação de mercados e produtos; o ordenamento do Território e a burocracia no licenciamento de outros processos, a prestação de serviços públicos e a herança industrial³⁷.

A informalidade está, com efeito, na origem de fortes dificuldades na produtividade. Além de representar fuga ao fisco, representa prejuízo para quem trabalha nesta área, tanto no plano da Segurança Social, como no plano dos níveis salariais adequados e do não cumprimento das regras de mercado, nomeadamente de qualidade, de segurança, relativa a restrições ambientais, de propriedade, etc... e traduz-se numa profunda perda de eficiência. A tal ponto que se deverá poder exigir dos portugueses que tanto reclamam – com razão – dos seus Governos, que não permaneçam no sector informal, sem o que as suas pretensões não serão – na medida da informalidade – atendidas³⁸.

³⁵ O sector exportador, de produtos como o calçado e o vestuário é o sector mais importante, podendo esta especialização ter vindo a aumentar com a integração europeia, na medida em que a indústria portuguesa não tinha capacidade para realizar o comércio intra-sectorial, intra-industrial, como sucede no centro produtivo da Europa. Especializámo-nos então nas exportações que já eram habituais e esta especialização poderá ter agravado a debilidade da indústria portuguesa que se reproduziu. Sobre isto, cfr. Silva Lopes, cit., págs. 97, 98, 99.

³⁶ A estrutura industrial será a que acabámos de descrever. Mas, sobreposta a ela, e dificultando o seu funcionamento, podem estar outros elementos que, corrigidos, podem contribuir para a melhoria da eficiência deste conjunto.

³⁷ “Portugal 2010: acelerar o crescimento da produtividade em Portugal, documento de síntese, de Setembro de 2003, produzido por um dos anteriores Governos.

³⁸ Tome-se o exemplo da construção civil. O cliente não paga o IVA ao empreiteiro. Este não efectua a obra com o cuidado devido. Verificando-se uma dificuldade, pode até, abandonar a obra. Pagando o IVA e exigindo a factura, o cliente pagará mais 21% mas terá o direito de exigir o cumprimento em juízo e os cinco anos de garantia da obra: não pagando, aplicam-se as regras do Código de Processo Civil que exclui do direito de acção de acção toda a pessoa que não esteja em condições de regularidade fiscal. A regra, por dura que pareça deve ser mantida – o cidadão deve saber que, informal, não terá acesso a nada. Que, no quadro da vida sem evasão, o sistema lhe proporcionará as necessárias garantias.

Os prejuízos que se apontam para a economia, por força do sector informal são: o trabalho retido em actividades pouco produtivas; o insuficiente investimento em equipamento e capital necessário à maior produtividade do trabalho; o distanciamento das melhores práticas internacionais; a dificuldade em estabelecer as condições e a dimensão necessária à inovação e disseminação das melhores práticas. Apontam-se, além da dimensão negativa (a exclusão do acesso ao Direito de quem pratica a economia informal), meios positivos de combate a esta forma de economia, os quais são indispensáveis³⁹, desde a racionalização do sistema fiscal; o reforço dos mecanismos de auditoria, a aplicação de penalidades acrescidas aos casos de evasão, o reforço da consciencialização da opinião pública e empresarial para a importância do cumprimento, o redesenho organizativo da Administração Pública com vista a uma maior especialização e integração das actividades de fiscalização e prevenção, particularmente em sectores com maiores possibilidades de informalidade.

Contraponto essencial ao combate à informalidade é a reforma do sistema de justiça, o qual, sem perdas das garantias dos cidadãos, deve ser tornado eficiente. Verifica-se hoje um total empenho dos vários intervenientes na Justiça num indispensável – e existente processo de reforma, o qual é, de resto, devido aos cidadãos⁴⁰.

As regras relativas ao mercado em termos de regulamentação também são importantes. Sem que signifiquem desregulamentação, a qual pode ser nefasta, existem dimensões da simplificação que podem ser de grande utilidade.

O ordenamento do território e a burocracia no licenciamento e outros processos⁴¹.

A prestação de serviços públicos que implica modificações – nomeadamente, como todos os operadores o reconhecem – no sector da educação, da saúde, dos municípios,

³⁹ Sem o que se verificaría uma acomodação à exclusão e a proliferação deste tipo de economia.

⁴⁰ É de grande importância a não culpabilização de nenhum dos parceiros da Justiça (Magistrados, Funcionários, Advogados), a qual deve ser associada à implementação completa de uma dimensão de serviço público nesta área (o que não tem de confundir-se com uma transformação dos magistrados em funcionários). A realidade da Justiça é tão complexa que abordá-la mais profundamente aqui desequilibraria este pequeno trabalho. Instâncias internacionais vêm se ocupando com detalhe deste trabalho: no domínio do Conselho da Europa, nomeadamente a Comissão Europeia para a Eficiência da Justiça que tem desenvolvido um importante trabalho e as redes judiciárias europeias em matéria civil e penal da União Europeia (para apenas referir esta parte do esforço) que desenvolvem um trabalho misto de concepção, estudo e avaliação, e de concretização assente esta numa partilha entre harmonização do Direito e reconhecimento mútuo das soluções jurídicas nacionais (como sucede com o mandado de detenção europeu).

⁴¹ Havendo aqui que conciliar a eficiência preconizada com a defesa do ambiente e do património, os quais, sendo Portugal um país dotado de ambiente e património, não podem ser prejudicados.

da Administração interna e da Justiça, e que têm conduzido a uma reflexão sobre o desempenho dos funcionários⁴².

A legislação laboral foi remetida neste trabalho para o ponto seguinte (qualidade das instituições – trabalho e dimensão legislativa). Haverá aqui a dizer que, desde há muitos anos se foram adaptando e modificando os direitos e os deveres dos trabalhadores e que, hoje, a aposta não está tanto na modificação da legislação laboral quanto na concessão de uma difundida e abundante formação profissional, que deve ser de qualidade e deve ser entendida como um direito dos trabalhadores.

A herança industrial prende-se com a estrutura industrial existente. Esta pode funcionar como um entrave a novo investimento produtivo por inexistência de capacidade e falta de economias de escala. Aqui, a eliminação das barreiras supra-mentionadas e da promoção activa do País podem dar bons resultados⁴³. É importante atrair novo investimento para Portugal. Só este⁴⁴ permitirá renovar o tecido industrial e acabar por conseguir a adaptação da estrutura industrial⁴⁵.

Qualidade das instituições (trabalho e dimensão legislativa). No que respeita ao trabalho, desde 1989-1991, a legislação foi adaptada em termos seguramente suficientes no que à sua flexibilização toca. Foram colocadas estas adaptações no Código do Trabalho. Não importa, ou melhor, importa não flexibilizar mais o regime do Direito do trabalho, a não ser pontualmente, e depois de ponderação e reflexão adequadas no que ao aménagement da prestação de trabalho respeita (horário de trabalho, trabalho suplementar, etc...)⁴⁶, não sendo necessário alargar mais os fundamentos de cessação do contrato

⁴² A Administração tem sido alvo de fortes críticas ultimamente, as quais se compreendem. Não deve contudo, deixar de se reconhecer que a Administração Pública é, em Portugal, o maior reservatório de conhecimento e de formação, a meio caminho entre a Universidade e o mundo prático, no qual ela se insere, e que a sua reformulação não deveria atingir esta realidade, sem o que se pode incorrer num prejuízo maior para o País; além de que presta em muitos casos serviços de excepcional qualidade para os utentes, havendo nesta reflexão toda que a crise portuguesa da adesão ao Euro proporciona, que reflectir sobre que Administração Pública para que País queremos?

⁴³ No texto referido que acompanhamos neste momento, é dado o exemplo da Irlanda que consegue atrair o investimento para renovar o tecido industrial.

⁴⁴ Veja-se, não o que sucedeu com a GM em 2006, mas o que sucede com a Auto-Europa – Ford – Volkswagen.

⁴⁵ O outro ponto importante é a condução da política económica no sentido da constância do crescimento, mesmo se este for diminuto (terá de ser pelo menos superior ao juro), no sentido de evitar situações de “stop”, que têm o tão nefasto efeito que se vem registando sobre a economia nacional.

⁴⁶ Isto, na medida em que é necessário aumentar a produtividade do trabalho em Portugal. Esta resulta numa ligeira aceleração dos custos do trabalho por unidade produzida a qual acaba por ser combatida pela moderação do crescimento dos salários nominais: a única compensação a esta moderação, a única forma de reduzir esta moderação do crescimento dos salários nominais é o aumento da produtividade do trabalho em Portugal que não tem apenas de passar por estas adaptações do contrato de trabalho mas

de trabalho: alteraram-se as leis laborais em 1989, com a publicação do Dec.-Lei n.º 64-A/89, de 27 de Fevereiro, e, em 1991, com a introdução da figura da inadaptação. Tudo isto ficou para o novo Código do Trabalho, aprovado na Década de 2000. Hoje, dentro de um padrão constitucional no qual – se permitir a vigência da legislação entretanto aprovada – não é necessário introduzir alterações (por exemplo, não será admissível alargar a permissão dos despedimentos a decisões sem fundamento jurídico por parte do empregador, eliminando a figura da “justa causa” enquanto exigência de um motivo para despedir)⁴⁷, no plano do trabalho a apostila de Portugal não está, no início do Séc. XXI, na eliminação do Direito, está na exigência de formação e, para que esta exigência seja viável, na sua concessão em moldes adaptados ao trabalho e ao resultado que se pede e se procura. Onde é absolutamente necessário intervir, é na concessão de formação profissional ao trabalhador, quer em termos de intervenção do Estado na formação, quer em termos de formação na própria empresa, e ao longo da vida.

A dimensão legislativa pode levantar dificuldades na medida em que leis excessivamente formalistas ou mantendo técnicas ultrapassadas podem contribuir para uma relativa ineficiência. A eficiência, contudo, não deve significar desregulamentação, havendo que modificar as leis tendo em atenção a finalidade para que foram criadas e respeitar sempre as finalidades do Direito (que são o critério da sua feitura): a defesa dos direitos humanos e da justiça em sentido substancial, a paz jurídica.

Dotação de Portugal em factores físicos. Fora o trabalho, Portugal não possui recursos naturais que lhe permitam ser competitivo. Não está dotado em factores, a não ser nos relativos ao mar e às energias alternativas onde pode investir muito, devendo fazê-lo: são hoje um interesse vital do País. Além destes estão a floresta e a gestão da água. Estes recursos implicam uma reflexão mais profunda no quadro deste trabalho.

Mar. Decorre de todo o exposto que, para nós, Portugal tem essencialmente uma vocação europeia como garante da sua viabilidade e da sua própria independência. E o que se faz do Atlântico? Viram-se lhe as costas? Esta solução não é pensável como é inadmissível a solução oposta. Mas qual, e onde está a vocação atlântica de Portugal? Para nós, a vocação atlântica vai muito além da política e reencontra o mar.

abrange ainda, nomeadamente, a formação. Cf. Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009, actualização de Dezembro de 2005.

⁴⁷ Sobre esta questão, cf. Paulo Marrecas Ferreira, “Da natureza civil e do carácter normativo dos fundamentos de rescisão do contrato individual de trabalho?”, publicado no volume Ab Uno Ad Omnes, de homenagem aos 75 anos da Coimbra Editora, 1920-1995, págs. 1181 e segs.

Para além da manutenção dos laços com os EUA e o Reino Unido, mas assumindo uma posição diferente deste último Estado relativamente à União Europeia, ao mar deve ser restituída a sua importância.

Isto passa seguramente pelo alargamento das águas sob jurisdição portuguesa, passa pela negociação, no plano da União, da defesa dos recursos haliêuticos de Portugal e para Portugal e da sua manutenção e exploração pelo País.

Passa por uma política de extensão da faixa litoral para o interior. Um dos exemplos do relativo sub-desenvolvimento de Portugal está no litoral: um litoral com uma área de penetração no interior não superior a ca de 20 km, enquanto, noutras países com grandes orlas costeiras, é litoral o território até 200 km para o interior das terras, o que para Portugal, é fronteira com a Espanha e Continente profundo. Além disso, na malha do litoral, o facto de se encontrarem falhas de desenvolvimento, espaços não preenchidos economicamente⁴⁸.

Pode, nomeadamente pensar-se na intensificação dos trabalhos do mar no interior, por exemplo, uma construção naval que possa não estar condicionada pelas regras da União, em todo o caso, por actividades ligadas ao mar. Há que pensar, aqui, a orla costeira de Portugal, não apenas como a orla costeira do nosso pequeno País, mas, porque o é, como a orla costeira da fachada atlântica da Península Ibérica⁴⁹, o que lhe dá também toda a sua dimensão e importância comunitária.

Restituir ao mar a sua importância está seguramente no plano da cabotagem por navios portugueses ao longo das costas europeias e portuguesas; pelo aproveitamento das auto-estradas do mar por Portugal e pela intensificação – pelo País – das ligações com os Países de Língua Oficial Portuguesa por via marítima – em particular em tudo o que ao comércio diga respeito, dando-lhes acesso, por via marítima, à Europa⁵⁰. Esta função pode passar por uma parceria público-privado. É, nomeadamente, possível imaginar regimes de concessões públicas e de explorações privadas que efectuem as ligações por mar.

Energia. Portugal é um país fortemente dependente do petróleo, mas, como notou o anterior Presidente da República, Dr. Jorge Sampaio⁵¹, Portugal possui mais sol e mais

⁴⁸ Eduardo Raul Lopes Mateus, cit., págs. 36 e segs., que conclui: “são estas condições estruturais que vão persistindo inexoravelmente para além das flutuações mais ou menos periódicas de “encantamento” nacional, que tornam mais aguda a necessidade de “ver” para além do “óbvio”.

⁴⁹ Então os 200 km para o interior compreendem-se na harmonia do espaço comunitário. Enquanto o mercado interno ibérico favoreceu a grande Espanha, a orla costeira, a fachada atlântica da Península Ibérica, pode favorecer Portugal.

⁵⁰ Este trecho, relativo ao mar, decorre mais da experiência de uma falta de aproveitamento do mar pelos portugueses do que de dados científicos ou de conhecimentos precisos. Há, no entanto o sentimento da necessidade e da urgência por parte dos portugueses em regressar ao mar, enquanto tal.

⁵¹ Em visita ao projecto do Parque Eólico do Caramulo, o Presidente da República “afirmou que sempre se preocupou com a necessidade de se apostar mais nas energias renováveis, por se saber que Portugal não

vento que a Alemanha. Parte no Protocolo de Quioto ratificado em 1997, não tem cumprido os seus objectivos e encontra-se na situação de ter de pagar pelas quotas de poluição referentes às emissões que vai continuando a produzir em excesso.

A energia eólica (em Maio de 2005, representando apenas 1,8% do oceano da produção energética de Portugal)⁵² está, apesar disso a ser instalada em várias áreas, permitindo esperar que se possa avançar na resolução deste problema. Como existe vento, mesmo se Portugal estiver atrasado neste domínio, não deve deixar de investir num recurso abundante⁵³.

tem petróleo, mas tem “bastante sol, mais do que na Alemanha, e bastante vento”, O Público de 10 de Fevereiro de 2006, referido no Portal das Energias Renováveis em www.energiasrenovaveis.com.

A questão energética é essencial para Portugal. Pode dizer-se que a lentidão da retoma de 2006 se deve também ao excessivo peso da factura energética sobre os portugueses, quer a nível de despesa pública, quer a nível da despesa das famílias, quer a nível de investimentos por parte das empresas. Assim, o peso da energia atrasa a recuperação económica, ao tornar incompressível a despesa, nomeadamente das famílias, exigindo uma ainda maior redução da parte não energética da despesa destas, o que pode, no quadro actual, representar um esforço dificilmente sustentável e alonga seguramente a fase de saída do ciclo recessivo. O déficit das contas correntes medido em percentagem do PIB tem sido de 3,7% do PIB em 2003, de 5,9% em 2004 e de 8,2% em 2005. O desequilíbrio deverá situar-se entre 8,2 e 8,8% em 2006, salientando o Banco de Portugal (Boletim Económico, Inverno de 2005, cit., págs. 23 e 24) a “necessidade maior de reduzir o crescimento da procura interna num contexto de baixo crescimento e dados os desenvolvimentos nos preços do petróleo”. O déficit nos bens e serviços tem sido de 8,8% do PIB em 2005, será de 9,1% em 2006 e de 8,7% em 2007. O peso do déficit energético foi de 1% do PIB em 2005, descendo para -0,7% em 2006 e -0,2% em 2007. Sem a energia, a deterioração da conta dos bens e serviços já teria diminuído desde 2003. Boletim Económico, Inverno de 2005, cit., pág. 24.

⁵² Mas tendo crescido de 66% de 2003 para 2004, sendo o total da produção de electricidade gerada a partir de fontes renováveis de ca. de 34% (mas representando a energia solar apenas 0,2% do total da produção). Fonte, Diário de Notícias de 05 de Maio de 2005. Em notícia de 21 de Abril de 2008, no Portal das Energias Renováveis, Portugal já tem 7.474 Megawatts de capacidade renovável tendo sido atingidos no final de 2007 os 39,7% de electricidade renovável (cfr. Revista 2007).

⁵³ Por ora, os projectos estão ainda na fase de... projectos. O Parque Eólico do Caramulo ainda não está concretizado, prevendo-se, para este, 45 torres eólicas nos concelhos de Vouzela, Tondela e Oliveira de Frades, determinando este projecto a construção das respectivas torres que dá, na região, emprego a 600 pessoas, estando o Parque sob a responsabilidade do grupo Generg e a construção das torres sob a responsabilidade da empresa de estruturas metálicas Martifer. Esta, que liderava o mercado português em 1996, lidera actualmente o mercado ibérico, o que é significativo de uma possibilidade de expansão económica no sector, mesmo se Portugal está muito atrasado: em 2010 Portugal emitirá mais cerca de 39% das emissões de gases com efeito de estufa do que em 1990 enquanto não deveria ultrapassar os 27% (O Público de 10 de Fevereiro de 2006). Entretanto existe um concurso para atribuição de licenças para parques eólicos, tendo por concorrentes a EDP, que lidera um consórcio composto pela TP, Generg, Finerge, SIIF, EDF e a Enercom; a Galp, a Enersis e a Mota Engil; concorrendo ainda a Iberdrola ligada com a Gamesa e a Aeolia (Diário Económico de 20 de Janeiro de 2006). Este concurso prevê a atribuição de 1000MW dos 1500 MW de potência eólica, devendo saber-se o vencedor, até Junho de 2006. Prevê ainda a criação de um “cluster” industrial que comportará um investimento directo e indirecto até 900 milhões de Euros, 1 600 postos de trabalho directos e indirectos, até 80% de Valor Acrescentado Bruto, 16 anos de vida útil do projecto, e até 60% de exportações. Paralelo a este projecto, e correndo com ele, prevê-se a constituição de um fundo para inovação até 35 milhões de Euros. Fonte: Diário Económico de 29 de Janeiro de 2006. O concurso para a atribuição de licenças tem prosseguido. O Diário de Notícias informava

O aproveitamento do sol é outra questão relevante. Portugal apenas produz cerca de 0,2% do total da produção energética, de energia fotovoltaica (obtida a partir de painéis solares). Felicitamo-nos com a legislação sobre eficiência energética que impõe a utilização de painéis solares térmicos, ou de outras soluções renováveis nas novas construções⁵⁴. Nota-se que é necessário avançar nesta solução o melhor e mais depressa possível⁵⁵.

Enfim, outras energias renováveis podem ser utilizadas e desenvolvidas com êxito em Portugal, como é o caso da produção de pilhas de hidrogénio utilizando o biogás e a biomassa⁵⁶.

O mar, de novo e ainda, pode ter importância no domínio do aproveitamento das ondas para a produção de energia. As empresas do sector das energias renováveis estão também hoje a interessar-se por este elemento fundamental dos nossos recursos energéticos⁵⁷.

em Abril (www.energiasrenovaveis.com) que o jurí do concurso aceitou como válidas todas as propostas, o que terá motivado um recurso da Iberdrola. Entretanto existem notícias relativas a esforços vários no sentido da produção e disponibilidade de eólicas, bem como do seu aproveitamento (nomeadamente a constituição da Efacec green) sempre no quadro do concurso para atribuição de licenças para parques eólicos mencionado. Uma notícia relativa a Novembro de 2007 no mesmo Portal anuncia que a Eólicas de Portugal EDP, Finerge, Gerner, TP-térmica portuguesa e Enercon) ganhou o concurso para instalação de 1200 Megawatts de potência eólica, tendo o Primeiro Ministro inaugurado em Viana do Castelo uma fábrica de pás de rotor, num investimento de 40 milhões de Euros, que deverá雇用 a curto prazo 510 pessoas.

⁵⁴ Diário Económico de 29 de Janeiro de 2006.

⁵⁵ Portugal deverá ter a maior central solar fotovoltaica do mundo, da iniciativa de duas empresas Norte-americanas e de uma portuguesa (Diário Económico, Abril de 2006 – www.energiasrenovaveis.com). O projecto será instalado em Serpa e, devendo funcionar em pleno a partir de Janeiro de 2007, deverá elevar para 177 megawatts o portfolio português de energias renováveis. A central solar foi inaugurada em 28 de Março de 2007 (www.diarioeconomico.sapo.pt).

⁵⁶ Existem projectos para isso. Um grupo malai, AGNI pretende investir mais de 100 milhões de Euros em Portugal (Diário Económico de 20 de Janeiro de 2006 e o Público de 23 de Janeiro de 2006). Criada há três anos já existe a SRE – Soluções Racionais de Energia, que produz pilhas de hidrogénio, considerando os seus responsáveis que em Portugal, o “cluster” das eólicas já vem tarde e que o troço relevante do mercado será o do hidrogénio. Fonte: Diário Económico de 12 de Fevereiro de 2006. Sabe-se entretanto que a Mota-Engil investiu 16 milhões de Euros numa fábrica de biodiesel no porto de Aveiro, a qual terá capacidade para produzir 100 mil toneladas de biodiesel por ano (Jornal de Notícias, Abril de 2006, referido em www.energiasrenovaveis.com). Os biocombustíveis, no entanto, levantam questões próximas da poluição com as energias fósseis e problemas de utilização excessiva dos solos e de consumo de água para a produção que são problemas ambientais, os quais levaram o Conselho Científico da Agência Europeia para o Ambiente a defender a suspensão da meta de 10% de biocombustíveis utilizados nos transportes até 2020 (O Público de 14 de Abril de 2008 em www.energiasrenovaveis.com) Para Portugal uma utilidade no emprego de biomassa, desde que não se alargasse a produção a cultivo de plantas para o efeito, estaria na limpeza das florestas, utilizando-se os materiais daí decorrentes para a produção de biocombustível. Também a matéria orgânica resultante das explorações pecuárias poderia ser para aí conduzida. “Biomassa – actualidade”, no mesmo Portal.

⁵⁷ Diário Económico, Maio de 2006, com o título “Ondas podem potenciar vendas de 250 milhões” – www.energiasrenovaveis.com . Uma notícia de 07 de Abril de 2008, do Diário de Notícias, também publicada no Portal das Energias Renováveis anuncia o arranque do primeiro projecto para a produção de energia eléctrica a partir da energia das ondas, para Maio de 2008, na Praia da Aguçadoura, a norte da Póvoa do Varzim.

A energia nuclear tem também sido avançada como uma possível fonte de energia para Portugal, alternativa ao petróleo. No entanto, é uma fonte de energia cujos perigos são conhecidos, sendo o nosso País naturalmente e abundantemente dotado em recursos alternativos, de energia renovável, nos quais o resultado pode ser imediato, exigir investimentos menores, com maior eficiência, trazer menos riscos, para além de produzir a necessária energia. Uma opção estratégica estaria em não apostar na energia nuclear, mas sim nas energias renováveis que abundam em Portugal e nas quais o País é naturalmente dotado.

A questão das energias alternativas ao petróleo e renováveis é essencial para Portugal. Não apenas em termos de cumprimento do Protocolo de Quioto, o que por si, seria suficiente, mas ainda porque – para além do desafio do excessivo uso e consumo de energia à base de combustíveis fósseis – Portugal é excessivamente dependente para a indústria e o consumo, da energia e porque esta dependência se pode reduzir hoje, uma vez que existem meios conhecidos de produção de energia alternativa: tudo o pouco que se fizer neste sentido terá sempre utilidade.

Floresta. Para além da recente legislação relativa ao combate ao fogo e aos incêndios florestais, que, nomeadamente, disciplina a gestão da floresta neste quadro, a floresta portuguesa tem sido maltratada desde o seu sistemático abate para criação de searas. O regresso a um plantio ordenado de árvores é indispensável, por Portugal não ter uma verdadeira vocação agrícola outra que a Floresta, devendo as árvores a plantar ser de espécies portuguesas (nomeadamente os sobreiros, as azinheiras, os carvalhos, as castanheiras, as nogueiras, para além dos olivais) devendo-se gerir o espaço da floresta destinado à produção de pasta de papel (eucalipto), e, nomeadamente, à produção de madeira para usos gerais (vg. construção civil – pinheiro), de modo a não prejudicar a recuperação do espaço da floresta tradicional, por esta. Por outro lado, sempre que existam áreas de produção agrícola que sejam eficientes e não determinem danos ao ambiente, estas devem ser respeitadas⁵⁸.

Água. A gestão da água está definida no Plano Nacional da Água (PNA)⁵⁹, não cabendo aqui observações amplas. Apenas a nota de que, para as águas interiores, para além do relacionamento com Espanha na gestão dos rios internacionais – nomeadamente no sentido de se assegurar a qualidade e a quantidade da água a jusante das barragens – a água não deve ser empregue para produções agrícolas que determinem uma maior aridez do País (é por isso essencial a manutenção da agricultura de sequeiro

⁵⁸ A produção de açúcar a partir da beterraba foi um dos esforços dos agricultores portugueses, os quais se vêm hoje prejudicados, não pela floresta, mas por acordos preferenciais de Portugal com o Brasil.

⁵⁹ www.inag.pt.

onde ela o é, distribuindo-se a água para necessidades de pessoas e de animais, mais limitadamente para grandes projectos de regadio⁶⁰ e o seu emprego deve ser regido por regras que impeçam a utilização abusiva das águas de subsolo e façam correr o perigo de esgotamento das águas freáticas^{61,62}.

⁶⁰ Remete-se aqui para o que se disse acima a propósito do Alqueva no quadro dos grandes projectos de obras públicas portuguesas.

⁶¹ As doenças de árvores detectadas na década de 90, nomeadamente dos sobreiros, podem também estar ligadas a um aproveitamento excessivo das águas de subsolo que determinam a sua erosão e a sua insuficiência no equilíbrio ecológico.

⁶² Neste contexto, por pressentirmos que questões como a da energia e a do ambiente são tão importantes quanto as questões da economia, seja-nos permitido retomar alguns pontos que decorrem do seminário de 6 de Junho de 2006, do CPEN, dedicado ao ambiente (as exposições excepcionais dos Professores, pela sua duração, não permitiram que fosse articulada a tempo esta questão – fica ela para o presente texto, com vantagens, facto por que mais se agradece ainda aos Senhores Professores).

Os pontos que nos suscitam esta reflexão são os seguintes:

- poluidor-pagador o princípio muito avançado, nomeadamente pela União Europeia não nos parece ser dos mais adequados hoje: o poluidor rico pagará muito para poluir ainda mais – o pagamento pode acabar numa inadmissível permissão de poluir.

- responsabilidade histórica é a responsabilidade de quem onera as gerações futuras com a poluição ou com os factos danosos que causou ao universo, seja este humano, seja este natural. Aqui emergem com utilidade as questões graves como a da escravatura, tema que foi central na Conferência Europeia contra o Racismo, de 2000, e na Conferência Mundial contra o Racismo, em Durban, de 2001. Emerge naturalmente o carácter predador das relações entre o “Norte” e o “Sul” (Norte e Sul apenas para facilitade de exposição) na História Moderna, desde os Descobrimentos até à actualidade. Não há aqui reparação possível e não servem as reparações pecuniárias. Apenas as reparações de natureza moral, como os pedidos formais de desculpas e a consciência: não repetir estas predações que afectam as gerações vindouras na actualidade e no futuro.

- responsabilidade dos presentes e não admissibilidade de comportamentos que invoquem a responsabilidade pelo passado Devemos tolerar que outros cometam os mesmos erros, a pretexto do seu desenvolvimento? Não. O que faz, por um lado, com que a responsabilidade do passado não se apague nunca, uma vez que não é compensável. Esta faceta do problema emerge com os danos ao ambiente que países emergentes como o Brasil estão a provocar (não são apenas estes países que cometem os danos irreparáveis ao ambiente, mas neste ponto da reflexão, o exemplo é útil) com a destruição sistemática da floresta amazónica. O Amazonas já conhece secas, como aconteceu em Outubro de 2005. O desenvolvimento do “Norte”, mesmo se foi predador, não justifica, a pretexto do desenvolvimento do “Sul”, que se continue a destruir o Planeta.

- situação actual de injustiça no quadro das relações “Norte”-“Sul” Isto levanta a questão da justiça no quadro das relações “Norte”-“Sul”, se se pode fazer esta reflexão. O nível de vida, a qualidade de vida do “Norte” são elevados. O “Norte” vive com uma sabedoria melhorada relativamente aos seus excessos do passado, e fácil, à conta do progresso tecnológico e do comportamento predador do passado – a boa governação implica uma gestão sábia que acontece com maior frequência e de que se não pode desistir no Norte, e que aumenta a saúde, a longevidade e a autonomia, também económica, das respectivas populações. O “Sul” está condenado a um dever de viver com sabedoria, o que implica ou implicará sacrifícios constantes das populações correspondentes até poderem atingir os níveis do “Norte”, ou níveis – o que seria talvez melhor – consentâneos com as próprias tradições culturais, com as próprias possibilidades de vida (se estas ainda não foram destruídas) – de qualidade de vida, de saúde e de longevidade, bem como de autonomia, nomeadamente económica, satisfatórias. Contra esta injustiça gritante não há nada a fazer senão, eventualmente, pedir as mencionadas desculpas, auxiliar por todos os meios ao alcance do “Norte”, e exigir o cumprimento da sabedoria, o que, em termos de diálogo será talvez a condição mais difícil e que deve resultar de negociação em que o “Sul” deve ter a sua palavra a dizer.

Gestão da despesa. No domínio da despesa, regressamos às questões que têm estado, como constantes, presentes neste trabalho. Regressamos ao elemento imediato da sustentabilidade, em que, se Portugal não conseguir gerir a despesa de modo a abrir um caminho ao investimento estável, nomeadamente nos domínios que se acabam de referir, com condições para prosseguir no tempo acabando por dar os seus retornos, o País pode não conseguir a sustentação do seu modo de ser e é ameaçada a própria viabilidade da sua existência enquanto País. A gestão da despesa implica que nos debrucemos sobre o deficit orçamental (o qual segundo os critérios do Pacto de Estabilidade não deve ser superior a 3% do PIB) e a dívida pública (a qual, segundo os critérios do Pacto de Estabilidade não deve ser superior a 60%)⁶³.

A situação orçamental em 2005 deteriorou-se relativamente a 2004. O crescimento da receita fiscal, apesar de significativo, não foi suficiente para compensar o forte acréscimo da despesa corrente primária, com relevo para as transferências sociais⁶⁴.

O deficit das administrações públicas em termos de contabilidade nacional, situou-se em 6.0% do PIB em 2005, tendo a actual versão do Pacto de Estabilidade e Crescimento por objectivo a sua redução para um valor inferior a 3% do PIB em 2008. Actuar sobre este deficit equivale a perguntar quais as suas razões. Uma é sugerida logo na referência à despesa corrente primária: o deficit é provocado em grande parte pelas

Há alguma transposição deste debate para a condição portuguesa que justifique a sua introdução neste trabalho? Talvez. A primeira é a de que Portugal não se pode assumir como poluidor-pagador. Não porque não possa pagar, o que é, de resto, o caso, mas porque a sustentabilidade da nossa independência enquanto o assegurar de boas condições de vida aos nossos cidadãos mesmo em ambientes internacionais adversos, não lhe permite, sequer, poluir. A segunda, é a de que Portugal se encontra na condição de ser do “Norte” em termos de responsabilidade histórica. Deve retirar daí as consequências e aproveitar para, sem rejeitar a sua belíssima História, redimir-se, o que é factor de desenvolvimento e de satisfação dos cidadãos portugueses – a assunção de uma cidadania no Universo. Significa, no domínio do ambiente, a rejeição do hábito de consumir e de gastar, meramente. A terceira, é a moderação das ambições industriais poluidoras de Portugal. Não é admissível que Portugal, a pretexto do seu próprio desenvolvimento, polua mais. Os danos seriam para todo o Mundo, como no exemplo do Brasil, e o primeiro lesado seria o nosso País. Os exemplos dados no texto, dos recursos em energias renováveis, do mar, nomeadamente em termos de recursos halícticos, da floresta e da água, são mais do que abundantes neste sentido. O quarto ponto é o da condenação dos portugueses a um viver sábio. Portugal está ainda em vias de desenvolvimento. Não consegue ainda uma longevidade, uma saúde, uma autonomia da sua população que lhe dê acesso à governação sábia dos países desenvolvidos. Está a meio caminho entre os pobres e os ricos. Tem de procurar alcançar o consenso, por negociação entre a população e os decisores políticos, que consiga levar a população a viver com a abstinência necessária e suficiente para garantir o seu desenvolvimento, o qual não é apenas industrial, mas social, de esperança de vida, de saúde, de educação, etc... Isto significa que a “margem estreita da relevância” não é apenas económica, é política, na medida do necessário consenso e do seu cumprimento, é social, é de saúde, é educacional, é energética e ambiental, etc...

⁶³ Dando nos assim o Pacto de Estabilidade ao nível da União Europeia a medida quantitativa do que deve ser feito. Os Governos de agora em diante terão sempre o critério da União Europeia como objectivo quantitativo a alcançar: se conseguirem melhores resultados, será excelente desde que não haja sacrifícios incomportáveis, se não os conseguirem, pelo menos o critério do Pacto de Estabilidade deverão seguir.

⁶⁴ Cf. Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2006, pág. 24.

transferências sociais que, em termos de despesa corrente primária, são efectuadas no plano do orçamento, não havendo crescimento económico que as sustente. Estas transferências sociais são formadas pelas pensões (do regime geral e dos funcionários públicos), pelos subsídios de desemprego, e pela evolução das despesas com pessoal, que manifestam ainda os efeitos das progressões automáticas⁶⁵. Esta situação explica as medidas que estão neste momento a ser tomadas, de reestruturação da Administração Pública, e, uma vez que a produtividade e a contribuição para o crescimento económico também fazem parte das tarefas de uma Administração Pública, de reforço da componente de eficiência, nomeadamente com a avaliação dos funcionários públicos que está em curso. Explica ainda a autonomização do salário mínimo relativamente aos mínimos sociais e explica a reforma da segurança social.

Em 2006, o deficit passou para 3,9% do PIB e em 2007 para 2,6%⁶⁶.

O rácio da dívida pública no PIB registou uma subida substancial, situando-se em 64,0% do PIB no final de 2005, cerca de 5,4% acima do valor observado um ano antes. Esta evolução decorreu do elevado deficit primário que se situou em 3,3% do PIB. Para o aumento do rácio da dívida contribuiu ainda o efeito do diferencial entre a taxa de juro implícita da dívida e a taxa de crescimento do PIB nominal (1,6%)⁶⁷. No sentido do aumento do rácio da dívida esteve a emissão de dívida pública em 2005 para financiar parte da despesa realizada no âmbito do orçamento rectificativo de 2004 e regularizações de situações de passado de elevado montante. No sentido da sua diminuição, esteve o recebimento pela CGA da maior parte do valor em dívida relativo às transferências de activos de várias empresas públicas em 2004, como contrapartida da assunção de responsabilidades com pensões⁶⁸. Em 2007 o rácio da dívida pública ficou em 63,6% no final do ano. A lógica do seu aumento foi quebrada. Mesmo assim, os elevados investimentos que o sector público realiza e está em vias de realizar deixam pairar uma dúvida sobre a possibilidade de uma sua diminuição rápida⁶⁹.

⁶⁵ Programa de Estabilidade e Crescimento 2005-2009, actualização de Dezembro de 2005, págs. 12 e 13.

⁶⁶ “Este resultado implica o claro cumprimento do valor de referência para o défice no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento. De acordo com as estimativas do Banco de Portugal para a evolução do défice estrutural, a política orçamental apresentou uma natureza restritiva em 2007, reflectindo contributos da receita total e da despesa primária. Estas estimativas apontam para um deficit estrutural de 2,45 em 2007. Este valor compara com o compromisso no âmbito do Pacto de Estabilidade e Crescimento de alcançar o objectivo de médio prazo para o défice estrutural de 0,55 em 2010, o que ilustra a magnitude do indispensável esforço de consolidação orçamental nos próximos anos”. Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2008, vol. 14, n.º 1, pág. 10. Sublinhado nosso.

⁶⁷ Cf. Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2006, pág. 26.

⁶⁸ Cf. Boletim Económico do Banco de Portugal, Primavera de 2006, pág. 26.

⁶⁹ Ou atempada relativamente ao êxito no controle do deficit orçamental. Cfr. Boletim Económico do Banco de Portugal, pág. 38. O que deixa pairar no ar a questão de saber se um dos possíveis problemas graves que ficarão para a economia portuguesa quando tudo estiver racionalizado não será a magnitude da sua

Por se referir aqui a assunção de responsabilidades com pensões, embora noutro sentido, procede-se aqui à referência à questão da sustentabilidade da Segurança Social, mesmo se, de imediato, esta melhor caberia no plano do deficit orçamental. O envelhecimento da população, com o menor crescimento das pessoas activas novas determinaria a insustentabilidade da Segurança Social se esta continuasse com o ritmo actual de crescimento de despesa. Um crescimento económico vigoroso, a acontecer, não permitirá nunca custear o crescimento da despesa com a Segurança Social. Este determinaria o aparecimento de déficits primários excessivos, os quais, conjugados com uma taxa de juro real acima da taxa de crescimento do PIB, imprimiriam uma trajectória claramente insustentável à dívida pública⁷⁰.

A situação é actualmente, de dificuldade. Mas há razões plausíveis para acreditar que o esforço, no sentido de tornar saudáveis as finanças públicas portuguesas é possível e tem possibilidades de sucesso, afirmando-se como um esforço de dimensão nacional e que exige um consenso dos portugueses, da mesma natureza que o consenso, que tem existido até agora, relativamente à União Europeia. Esta, ao obrigar-nos à lucidez e a ver para além do óbvio representa, na disciplina que nos impõe hoje, mas que nos seria de todo o modo imposta amanhã em termos muito mais severos por um Fundo Monetário Internacional e um Banco Mundial; representa, do mesmo modo que no domínio político é uma amarra à democracia, à preeminência do Direito e ao respeito pelos direitos humanos, no domínio económico, a esperança de dias melhores para os cidadãos portugueses, à imagem das melhorias que se vêm registando desde há vinte anos para Portugal⁷¹.

Uma das condições desta viabilidade – que existe e deve ser prosseguida – é assegurar o crescimento económico. Não basta impor a abstinência, é necessário criar as condições de algum crescimento económico (superior à taxa de juro para que o crescimento não consista apenas em permitir pagar as dívidas, mas permita, além disso, a existência de rendimento que se traduza em poupança susceptível de investimento), sem o que a nossa história, aquela que todos juntos com as medidas do Governo e a

dívida pública e da sua dívida privada (dívida pública, os investimentos fortes do sector público, devida privada, por exemplo, o facto de todos os portugueses estarem fortemente endividados) que estarão numa situação de incompressibilidade, logo de impossibilidade de racionalização e não deixarão margem para o investimento nas pequenas e médias empresas, único factor de viabilidade económica do País, porque único meio de criação de riqueza interna. A riqueza não vai poder vir sempre de fora.

⁷⁰ Cf. Programa de Estabilidade e Crescimento, actualização de Dezembro de 2005, a manter-se o ritmo de crescimento das despesas com a Segurança Social, a dívida pública atingiria os 246,5% do PIB em 2050. Ver, o referido Programa, pág. 40.

⁷¹ E este trabalho, embora pouco por ser reduzido, deixará passar uma ideia do muito que se progrediu desde os anos sessenta, altura em que Portugal se internacionalizou: hoje, muito caminho está feito, de modo que com o que já se alcançou, o que já se construiu, é mais fácil prosseguir. E a consciência deste modo de ser das coisas é também alguma consciência ainda trémula mas já firme, de que Portugal é viável.

nossa concordância ou discordância com elas, estamos a contar, não será outra que a do cavalo do inglês⁷².

No plano económico, assim, para as duas questões colocadas acima, de saber se é vantajosa a integração europeia para Portugal, e se tem utilidade a participação de Portugal no Euro, também a resposta é, incondicionalmente, afirmativa: a integração europeia introduz regras e um tráfego económico que são condições do desenvolvimento de Portugal. Mas o País não pode ficar na condição de pequena economia aberta decorrente dos anos 70. Deve avançar na integração se desejar alcançar a sustentabilidade que motiva a integração. E este avanço na integração é, agora, a assunção do Euro como a moeda portuguesa, a aceitação da perda do controlo dos mecanismos cambial e monetário e o trabalhar no aproveitamento das vantagens que a estabilidade dos preços na zona Euro proporciona. **Este trabalho e o seu êxito serão muito mais proveitosos para Portugal do que os fundos comunitários, manás que vieram e continuarão a vir, e que têm de vir enquadrados na perspectiva deste trabalho**⁷³.

A integração, em particular a integração monetária, é assim uma experiência favorável a Portugal, e assume uma dimensão que vai para além da simples experiência. É a assunção, por parte de Portugal, de um novo Destino.

No plano económico, a integração resume-se a esta chave: procurar a convergência real no quadro da estabilidade dos preços da zona Euro, definida pelo BCE. Tal tarefa não é fácil e exige para Portugal uma constante abstinência em que são aproveitados os ganhos para o investimento e em que não é admissível um encantamento artificial⁷⁴.

Do lado das empresas e dos cidadãos pressupõe a manutenção do dinamismo económico, empresarial e cidadão, devendo o Estado dar as possibilidades às empresas e aos cidadãos de se realizarem na concretização dos seus objectivos de enriquecimento próprio, e outros, no que – pelo menos – aos cidadãos respeita. No que às empresas respeita, deve poder haver uma cultura do risco compensada pelos frutos decorrentes da assunção deste risco. No que aos cidadãos individualmente considerados respeita, devem poder ser premiados os seus esforços no sentido da sua realização pessoal, o que vai muito além da criação, apenas, de riqueza.

⁷² A quem o dono ensinou a não comer. E que morreu assim que soube não comer...

⁷³ Estes fundos aliás são concedidos nesta condição. E assim, podem ser exigidos de volta se os financiamentos não forem efectuados dentro das condições da sua concessão ou se não forem utilizados. Além disso emerge a repressão penal por força da ofensa aos interesses financeiros da União: os fundos são concedidos na condição do preenchimento dos objectivos que presidem à sua concessão.

⁷⁴ “Salvo melhor opinião, os factores determinantes da capacidade de salvaguardar os interesses essenciais de uma Nação ou de uma Pátria, de uma forma sustentada no tempo, afastam-se de tudo o que é habitualmente associado a uma cultura do efémero, cada vez mais absorvente, e derivam de uma sábia interactividade entre Políticas Públicas, Estratégias Empresariais e determinadas Praxis da Sociedade Civil (condutas sociais e culturais)” – Eduardo Raul Lopes Rodrigues, cit., pág. 41.

Significa, no plano dos cidadãos e das empresas, para regressar ao jargão das Nações Unidas empregue com a expressão “boa governação”, o apoderamento, empossamento, apossamento ou apropriação dos cidadãos e das empresas relativamente à realidade que lhes diz respeito. Este empowerment, esta capacitação dos cidadãos e das empresas tem o significado de estes se apropriarem daquilo que lhes pertence. Desde a terra ou o património ou os recursos que detiverem, à Cidade e ao Direito, passando pelo estabelecimento, pelo avíamento e pela empresa. E de exercerem os direitos que lhes correspondem, exigindo o que lhes pertence. Esta actividade é essencial para o crescimento do PIB e é a contrapartida das concessões que forem feitas pelos cidadãos a nível da obtenção do consenso⁷⁵: é a manifestação de um estado de espírito na realização e na transformação da realidade, o qual é, afinal, o que pode permitir ao País progredir, ainda não na criação líquida de riqueza mas no seu desenvolvimento, dentro do quadro estreito marcado pelo respeito dos critérios do Pacto de Estabilidade.

Segunda conclusão: integração

Os anos 80 e 90 foram os anos da adesão de Portugal à Comunidade e das fortes negociações no quadro da União, nomeadamente do caminho para se alcançar a participação no Euro.

O modelo económico da pequena economia aberta desapareceu. Foi substituído pela integração num espaço maior em que, com o Euro, desapareceu a soberania monetária e cambial, mantendo-se a liberdade de circulação dos bens, das pessoas, dos serviços e dos capitais.

Num primeiro momento, Portugal não se conseguiu adaptar ao Euro. Existe o perigo de Portugal se transformar numa região da Europa dependente, para além das importações para o consumo dos portugueses, do financiamento comunitário que pode se tornar num financiamento para pagar as importações.

Num segundo momento, Portugal procura corrigir a situação e descobre-se a utilidade e a importância do Euro: permitir aos países que nele participam beneficiar de uma área de estabilidade dos preços em que, alcançada a convergência nominal, os países membros da Eurolândia consigam alcançar uma convergência real. Este percurso difícil é um percurso de mérito e é factível. A Portugal cabe responder ao desafio revelando-se nesta resposta, que a integração europeia é a única alternativa política, económica e social para o nosso País.

⁷⁵ Elemento fundamental deste apossamento é a regularidade fiscal dos contribuintes provocada e exigida por estes: trará segurança às empresas prestadoras e permitirá um exercício pelo adquirente dos bens ou dos serviços, dos seus direitos (a irregularidade fiscal, por exemplo, exclui a ação judicial) – traduzir-se-á necessariamente na melhoria do tráfego económico na sociedade portuguesa.

As vantagens são claras: uma boa gestão pública que permite a estabilidade dos preços proporcionada pelo Euro e o aproveitamento pelos particulares e pelas empresas da estabilidade para a geração de riqueza.

A opção europeia que se assume não exclui o atlantismo que, muito mais do que expressão de posições políticas, consiste num aproveitamento do mar.

Em tudo isto a aposta nas energias renováveis, nomeadamente aproveitando recursos naturais abundantes em Portugal (o vento e o sol nomeadamente), é uma aposta na qual o País deve investir fortemente, recuperando o atraso, por ser esta dependência uma dependência vital para Portugal.

Enfim, a água e a Floresta devem ser geridas e reconstituídas no sentido de garantir um desenvolvimento na gestão da terra e no ambiente sustentáveis para Portugal.

A inteligência dos portugueses é também um activo nosso próprio: deve significar o aproveitamento dos espaços disponíveis no mercado, seja na indústria (que não deve ser deliberadamente desmantelada a pretexto de que é ineficiente), seja nos serviços, que podem contribuir significativamente para a riqueza do País.

Debaixo da simplicidade das palavras e da evidência daquilo que é necessário fazer, existe algo mais: a assunção de um novo Destino pelos portugueses que implica uma negociação entre decisores e cidadãos, e a obtenção de um consenso nacional sobre os objectivos e as prioridades da vida económica, social... e a prática constante em todos os domínios de uma virtude que se pode apelidar de boa governação, que atinge todos os planos da vida e que traz consigo a justificação, a transparência e a responsabilidade, bem, como, para se exercer esta última, o controlo pelos cidadãos, sob uma forma a escolher, da condução do País.

Consequência de tudo isto, destas condições novas, e de dureza acrescida, de vida para os cidadãos, é a apropriação, por estes, deste novo Destino que, se é também o dos Governantes enquanto decisores, é absolutamente o dos cidadãos.

Independência portuguesa O caminho que se aponta pode colocar a questão de saber se por ora, neste momento, Portugal é um país independente. A primeira pergunta que se formula então, é a de saber o que se entende por independência. Será soberania? Nos termos da Constituição, na medida em que, no contexto internacional, Portugal continua a sustentar as suas próprias opções, no contexto da União Europeia, na medida em que Portugal continua a participar nos Conselhos de Ministros e nos Conselhos Europeus, a enviar representantes no Mundo, a participar nas decisões do Parlamento Europeu, da Comissão e do Conselho, a dialogar em pé de igualdade formal com os outros países e a possuir um Ministério dos Negócios Estrangeiros, Portugal é um país soberano e a soberania é parte ou expressão da sua independência. Mas a independência não se esgota nem se confunde com a soberania que dela é parte. A

independência é, para nós, a capacidade de Portugal assegurar condições de vida o mais satisfatórias possíveis aos cidadãos que estão sob a alcada das suas instituições, de modo permanente no tempo, mesmo quando as envolventes internacionais sejam menos favoráveis, menos propícias, nomeadamente no domínio económico, e em particular neste.

Com esta formulação de independência, não se advoga a autarcia nem se nega a interdependência ou a globalização, procura-se que o navio – o nosso Portugal – em que nos encontramos tenha não apenas condições de flutuabilidade, mas de navegabilidade no mar que forma o nosso universo económico, social, político, etc...

Verifica-se que um Portugal isolado, pequeno e aberto, sem sectores económicos capazes de compensar as suas vulnerabilidades não é viável. A termo, a independência de Portugal neste contexto estaria minada, deixaria de existir⁷⁶.

Um Portugal na Europa⁷⁷ encontra a sua viabilidade desde que prossiga com disciplina e imaginação os objectivos que ele próprio, enquanto membro da União, fixou para a União e para si próprio. Será o caso do respeito dos critérios relativos ao peso do deficit orçamental no PIB (não ultrapassar os 3% deste) e da dívida pública neste (não ultrapassar os seus 60%), no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento (disciplina). Será o caso, mais difícil porventura, mas realizável, do aproveitamento dos ganhos derivados da estabilidade dos preços porque a Europa económica e monetária, por ora, não nos oferece muito mais, o que é muito (imagination)⁷⁸.

⁷⁶ Como se viu na História, um Portugal fechado, anos 40 e 50 até 60, ainda menos possibilidades de sobre-vivência teria...

⁷⁷ Sendo certo que a própria União é uma resposta, ou pode ser vista como uma resposta à mesma questão para o conjunto dos países europeus, todos e cada um deles, acabando, como país, por encontrar a sua viabilidade dentro da União, e a União por procurar – acompanhada de todos os membros que a compõem – a sua presença e a sua independência no Mundo, segundo um mesmo princípio de relevância.

⁷⁸ Imaginação que impõe a satisfação dos seus débitos pelos portugueses e a redução da dívida portuguesa. Só assim se conseguirá gerar a poupança interna indispensável ao investimento interno necessário à criação das tão esperadas PME's. A articulação poupança interna, investimento interno pelo menos no que ao ponto da poupança respeita (quanto ao investimento haverá que tornar o País atrativo) pode estar ligada à questão do empobrecimento gerado por excessivo endividamento com recurso à dívida pública interna e sobretudo externa (porque a interna resultaria em crédito dos nacionais ou dos residentes): ter um TGV de luxo, um super aeroporto, etc... e ter de suportar o pagamento de dívida que não deixa margem para outros e também necessários investimentos e que onera uma população, nomeadamente com carga fiscal. Neste domínio uma questão poderá ser a de saber por quantas décadas a dívida subsistirá e terá de ser paga e de saber se as gerações que entretanto nascerem se reconhecerão no endividamento que então as onerará e que terão – de todo o modo – que pagar. A personalidade do Estado, eterna porque institucional (os homens passam, as instituições ficam) é uma personalidade que tem o inconveniente de ser infinita enquanto a dos homens é, por força da vida, finita, o que põe a questão de saber se, por longevos que sejam, mulheres e homens que estão hoje, podem legitimamente

Enquanto Portugal conseguir alcançar estes objectivos, ou pelo menos prosseguir-los de modo a garantir aos cidadãos de Portugal as condições de vida mínimas referidas, Portugal será um país independente.

A afirmação deste critério exige um pouco mais de desenvolvimentos. O “mix” adequado de políticas, de estratégias e de condutas sociais e culturais pode ser insuficiente e volátil⁷⁹. Há que acrescentar algo. A palavra mágica é, para certos Autores, a palavra “relevância”⁸⁰.

Esta palavra corresponde essencialmente a um estado de espírito dos cidadãos e das empresas (de particular importância nas PMEs que formam a malha empresarial portuguesa mais forte) que pode ser traduzido pela palavra “apossamento”, “empossamento”, “capacitação”, “apropriação”, do inglês empowerment e que tem por significado o assumir do seu destino pelo exercício convicto e seguro, pela exigência dos seus direitos por parte dos portugueses e pelo exacto cumprimento dos seus deveres. Para que haja esta relevância, é necessária a obtenção de um consenso, negociado entre o Governo e os cidadãos e as empresas em que existem sacrifícios, a aceitação da abstinência por parte dos portugueses, e ganhos, o reconhecimento da exigibilidade dos nossos direitos por quem nos governa e a sua aceitação por estes, mesmo se se disser com razão que os direitos são sempre exigíveis, quanto mais não seja em tribunal, precisamente por serem direitos.

A gravidade da situação de crise com que Portugal se defronta, e a gravidade da situação concreta das pessoas atingidas que, em maior ou em menor grau, são todos os cidadãos portugueses, exigem a observância de um quadro estrito de garantias, as

mente condicionar a vida de mulheres e homens que não estarão presentes senão depois ou depois de depois de amanhã. O problema assim colocado pode ser uma ilustração de uma situação de crescimento empobrecedor. Noutra dimensão pode colocar-se a questão de saber se na medida em que se torna num investidor demasiado importante para os seus meios, o Estado não coloca em causa a sua função, nomeadamente fiscal, de redistribuição da riqueza, na medida em que não lhe ficarão meios para proceder a esta redistribuição, nomeadamente a nível de Segurança Social, a qual poderá ter, num cenário extremo, desaparecido, agravando-se por aí as assimetrias sociais.

⁷⁹ Eduardo Raul Lopes Rodrigues, cit., pág. 41.

⁸⁰ É assim, para Eduardo Raul Lopes Rodrigues, ci. pág. 42, que diz: “Há que encontrar um outro factor que, não só, consolide este “mix” e o auto-alimente, como também multiplique a sua eficácia e a sua eficiência de forma sustentável no tempo. Designamos este factor, pelo termo “relevância”.

“A eficácia e a eficiência objectivas do Estado, das empresas e das outras instituições da sociedade civil advém multiplicadas, na medida em que sejam aplicadas num país possuidor de uma qualificação singular, a relevância”.

“A palavra pode ser banal, mas o seu conteúdo não o é! Não é nem uma herança, nem nenhuma dádiva geográfica. É algo que permite, com elevada independência, congregar os centros de decisão internacionais, num contexto de interdependências crescentes, de forma a reforçar e a consolidar o estatuto de um dado país. É algo que está próximo da credibilidade do País e das suas instituições como uma área de competências, geradora de riqueza e de poder”. A., ob. cit., pág. 42. O sublinhado é nosso.

quais não se compadecem com afirmações de generosidade mas com o respeito dos direitos constituídos na esfera dos cidadãos^{81,82}.

Implicam um extraordinário cuidado: não se pode correr o perigo de a disciplina que se advoga ser empobrecedora dos cidadãos. Ganhos de eficiência na gestão da despesa, quer no domínio do deficit orçamental, quer no domínio da dívida pública são desejáveis e imprescindíveis. Não podem contudo determinar que os portugueses, ou segmentos importantes da população, como os reformados, venham a encontrar níveis importantes de pessoas vivendo abaixo do limiar da pobreza⁸³: é necessário realizar o equilíbrio entre a gestão eficiente da despesa e o empobrecimento dos cidadãos.

Excluem o luxo. Não apenas não devem ser renovadas as frotas de automóveis de luxo das Administrações⁸⁴, como não devem ser enviadas forças portuguesas ainda que simbólicas para operações de auxílio internacional, mesmo que possam contribuir para o prestígio do País, com excepção dos casos de auxílio justificado por laços históricos e de solidariedade, como sucede com Timor Leste, e com excepção das ope-

⁸¹ Dos direitos vencidos mais do que dos direitos adquiridos. Assim, por exemplo, não faz sentido, na modificação do regime das pensões, tocar nas pensões das pessoas que estão actualmente na reforma: para estes pensionistas o direito constituiu-se, venceu-se na sua esfera jurídica; de modo que uma modificação do regime só pode incidir relativamente às pessoas que ainda não têm constituída a sua situação jurídica de pensionistas (os que estão no activo). De outro modo, de resto, a lei seria retroactiva, contrariando o disposto no artigo 12.º do Código Civil o qual encerra um princípio geral de Direito de valor constitucional. Têm ido neste sentido as declarações dos responsáveis pela reforma do regime das pensões. Assim sucedendo com as pensões, assim deve suceder com todas as situações afectadas, respeitando-se sempre as situações jurídicas constituídas na esfera dos seus titulares.

⁸² Superando-se a crise, porque ela vai ser superada, não se poderá mudar a governação: nem deixar o regime da abstinência, sob pena de incorrermos numa nova crise como a que estamos a viver e que não é agradável para ninguém, nem abandonar o quadro estrito de garantias que se deverão observar, nem sequer a pretexto do aumento da eficiência. A manutenção da abstinência deverá ser alvo de consenso, a “folga” criada deverá ser explicada, e deverá ser aproveitada num quadro, também, de consenso sobre o seu aproveitamento.

⁸³ Assim acontece no Reino Unido. Exemplar nas suas políticas a muitos níveis, que determinaram uma importante criação de riqueza, existem hoje camadas importantes da sociedade que estão em situação de grande precariedade. É o caso dos pensionistas que não se podem reformar porque têm de continuar a trabalhar para ganhar a sua vida, nomeadamente porque as suas pensões passaram a ser repartidas entre uma contribuição do Estado, que continua a ser paga e uma contribuição de fundos de pensões, os quais, quando se encontram em situações de falência, deixam de ser pagos, passando a faltar uma parte importante do rendimento dos pensionistas para a qual estes contribuíram durante a sua vida profissional. Este ponto deve ser cuidadosamente analisado: as combinações de prestações de reforma que se encontram devem poder assegurar a estabilidade de uma pensão para a qual se contribuiu durante toda uma vida de trabalho. Este cuidado, ainda que hoje se possa não saber como assegurar a sua realização, corresponde a uma elementar garantia dos cidadãos.

⁸⁴ A insistência em se realizar um TGV português quando o Alfa liga Faro ao Porto, alcançando velocidades superiores a 200Km/hora pode ser entendida como uma manifestação deste luxo, na medida em que o País não tem dinheiro para realizar este investimento e o actual Alfa desempenha bem a sua prestação. Um novo aeroporto é mais difícil de rejeitar na medida em que o desenvolvimento urbano de Lisboa e o crescimento do tráfego aéreo tornam pura e simplesmente perigoso para quem ali mora e para quem se desloca de avião a manutenção do crescimento da utilização do actual aeroporto de Lisboa.

rações de policiamento que Portugal vem já exercendo regularmente sem necessário envolvimento em grandes questões políticas⁸⁵. Neste domínio a solidariedade com os nossos parceiros políticos pode permanecer pela afirmação do acordo com determinada opção, a justificar-se; não tem necessariamente de ir ao ponto de uma participação que não nos é, sequer pedida, ou em que o resultado da operação não depende de nós e será sempre alcançado, mesmo sem nós.

A observância deste estrito quadro de garantias, ao mesmo tempo que deve ser objecto de consenso nacional a gestão da despesa nos termos que nos são ditados pela União Europeia, deve ser também objecto de apreciação nacional. A tal ponto que se poderia conceber que fosse avaliada, especificamente, no sentido de saber se as garantias dos cidadãos foram observadas no quadro desta gestão⁸⁶.

Significam que, prévio ao trabalho de exigir a abstinência dos portugueses e até frente aos sacrifícios que estão a ser neste momento exigidos se conduza, em simultâneo com a gestão do deficit, um trabalho de consenso. Há que explicar aos portugueses porque é que este trabalho é necessário, há que conseguir o seu acordo para que este

⁸⁵ Compreende-se mal que sejam mandados homens e material para operações internacionais, as quais, mesmo quando simbólicas custam o seu dinheiro, enquanto as restrições para os portugueses são mais do que numerosas. Além disso, vê-se mal o interesse directo que justifique que Portugal possa fazer correr perigo de vida a nacionais seus, os militares enviados para as operações internacionais. Também se comprehende mal, neste contexto de severidade, a aquisição de materiais novos, de importância na despesa, como a aquisição de submarinos. Estas afirmações, que se têm por fundadas, não significam uma minimização do papel e da importância das Forças Armadas na sociedade portuguesa, apenas reflectem a consciência de que, neste momento da vida do nosso País, não existem recursos que permitam ir para além do que já se faz em muitos sectores e que importa concentrá-los nos esforços de recuperação da sociedade e da economia portuguesa.

⁸⁶ Assim, uma entidade com autoridade para proceder a este estudo (não é necessário criar um novo serviço na Administração Pública, basta instituir uma Comissão em que tenham assento, por exemplo, representantes do Banco de Portugal, das Universidades, do sector privado, dos domínios sociais da actividade...), avaliaria se a gestão da despesa foi correctamente efectuada, o que se verifica de modo relativamente simples com o preenchimento dos critérios do Pacto de Estabilidade, até 3% do PIB de deficit orçamental, dívida pública não superior a 60% do PIB; um crescimento económico superior à taxa de juro, a descida do desemprego, a procura do equilíbrio da BTC, os níveis de investimento privado, a verificação da identidade fundamental da macro economia conforme o previsto no início da legislatura, tendo em perspectiva o resultado esperado para as contas externas, o qual deve aproximar-se do equilíbrio (vejam-se, nomeadamente, supra, pág. 12, as observações feitas na nota 32), um conjunto de critérios de boa governação (ver *infra*) e verificaria além disso se há uma melhoria harmoniosa das condições de vida dos portugueses ou se há agravamento das situações de pobreza. Não é necessário constituir uma entidade com esta finalidade exclusiva, este trabalho pode ser feito pelas entidades que já analisam este tipo de questões com regularidade, sob forma de um relatório, o qual seria alvo de debate parlamentar e teria por função aceite e assumida pelas instituições, nomeadamente o Governo, de ser uma avaliação do desempenho deste, e um elemento útil para alertar sobre o momento a partir do qual a sociedade corre perigo, não apenas no plano dos critérios de gestão da despesa, o qual é essencial mas também no plano dos critérios que permitem verificar se existe ou não empobrecimento dos portugueses. Este trabalho, com os seus dois elementos, gestão da despesa e protecção dos portugueses, não tem de representar o sofrimento com um dilema entre boa gestão e protecção dos cidadãos, exprime pura e simplesmente que se existir algum caminho, este é estreito (realiza um equilíbrio entre a gestão da despesa e o bem estar substancial dos cidadãos) e deve ser rigorosamente seguido. Se o for, haverá esperança para os portugueses.

trabalho se faç�. A obtenção do consenso dos portugueses é tão importante quanto a gestão das dificuldades económicas e outras que atravessamos, implica a informação generalizada, a transparência e a responsabilidade⁸⁷. E este consenso deve ser negociado, ao mesmo tempo que se avança no combate ao deficit, sob pena de um Governo que tome porventura boas medidas cair, senão num problema de legitimidade (porque esta lhe foi conferida pelo Parlamento), num problema de comunicação que pode ser grave.

No domínio da informação, da transparência e da responsabilidade, pode muito bem imaginar-se, acompanhando cada legislatura a formação de uma comissão, que não carece da criação de uma entidade administrativa nova, formada por peritos dos vários sectores da vida económica e social e das várias instituições (parceiros sociais, Banco de Portugal, departamentos do Estado), instituída pela Assembleia da República e com mandato conferido por esta, para avaliar o cumprimento dos critérios de boa governação.

Estes vários elementos⁸⁸ são expressão de uma realidade superior, de natureza substancial – a assunção de um novo Destino por Portugal. Consciente ou inconscientemente, foi o que aconteceu com a negociação e a adesão ao Euro. As mudanças que o Euro determina, um novo rigor na gestão da vida, os sacrifícios que são impostos aos Portugueses exprimem o que está a acontecer. A remodelação da casa onde vivemos, que é o nosso País, que vai muito além da simples limpeza regularmente efectuada ou

⁸⁷ Informação generalizada – a cada passo dar a conhecer as medidas que são tomadas e explicar porque o foram, transparência – mostrar como são tomadas e não apenas quanto às medidas, em cada passo da vida do País (a Assembleia da República poderia até debater a questão de como prestar a informação e de como ser transparente o Governo e a Administração que nos rege – o que não embarga em nada a simplicidade dos diplomas e a eficiência do trabalho: elaborados os critérios, basta cumpri-los). A responsabilidade radica em que as medidas que estão a ser tomadas são extremamente severas – importa explicá-las e justificá-las, informação; mostrar como são adoptadas e levadas a cabo, transparência; e, se não forem adequadamente levadas a cabo, se as garantias falharem, se os seus objectivos não se concretizarem, importará sancionar quem as adoptou. Estes critérios, de boa governação, não são mais do que a expressão moderna da já tradicional preeminência do Direito e da Democracia, é urgente aplicá-los como salvaguardas da própria cidadania.

⁸⁸ Tanto a crise que atravessamos que coloca agudamente em evidência a questão da independência nacional, quanto, por força do que se observa sobre Portugal e o caminho estreito da sua relevância, a aceitação de que não é sustentável a manutenção do modelo da pequena economia aberta sobre o exterior e de que não é sustentável a não participação no Euro. É que a integração na Europa já fornece um quadro de estabilidade, mas neste quadro ainda se mantém a possibilidade de uma relativa instabilidade económica, sobretudo se existisse uma zona monetária na qual Portugal não participasse. Por isso é que a ligação ao Euro propicia condições únicas: Portugal não se torna rico por isso, mas o Euro também não é um luxo de ricos – a grande lição do Euro é o estreitamento da margem de manobra de Portugal mas, com esse estreitamento, e desde que o caminho que ainda fica disponível seja exactamente trilhado, sem desvios, uma possibilidade única de disciplina do actor Estado e de criação de poupança a investir pelos actores privados. É um despertar para uma realidade nova e diferente de tudo o que se conhece em Portugal, representa um desafio e uma oportunidade. Precisamente por isso, para não os pertermos, é necessária a participação de todos, sem exclusão, e a exigência de protecção dos mais frágeis.

de obras de fachada e mexe na estrutura, o que implica um novo rigor na determinação do que são os nossos objectivos, as nossas prioridades e as regras por que nos pautamos, os valores que queremos. De onde a necessária, antes mesmo de obtenção de consenso, discussão, criação de condições de debate para que se possa formar o consenso, mesmo se este debate tem lugar enquanto as medidas estão a ser adoptadas, de onde, naturalmente, a necessária transparência e a necessária – uma vez que em Portugal muito amamos as palavras anglo-saxónicas – accountability, responsabilidade que não só onera o Governo como o liberta numa sociedade que, embora com ainda pouca distância temporal da Revolução, se aproxima das condições de uma sociedade madura no domínio da vivência democrática.

No meio desta exposição, uma nota deve ser feita. A virtude governativa e social que aqui se defende, que exprime uma ideia de *good governance* muito ao gosto das Nações Unidas não se deve limitar apenas ao domínio económico. Se assim suceder, estaremos a caminho do empobrecimento social – e económico⁸⁹. Isto significa para nós que nesta governação de boa qualidade tem de estar presente a procura da Justiça Social e o respeito pelos Direitos Humanos, num quadro de preeminência do Direito que excluem qualquer atitude de dissimulação ou de recusa em assumir responsabilidades⁹⁰.

Esta aceitação dos direitos dos governados pelos governantes, este reconhecimento, significa que estes procurarão reger o País de modo que os direitos não serão postos em causa e de modo a evitar ou a prevenir, resolvendo-os a contento de ambas as partes, os conflitos⁹¹. Reconduz-se à noção de boa governação. Critérios imediatos desta boa governação serão o respeito dos direitos fundamentais dos cidadãos, a garantia da preeminência do Direito, a sustentabilidade das medidas adoptadas, a garantia de que haja crescimento do PIB superior ao juro, o velar por que o crescimento não seja empobrecedor, a verificação de um verdadeiro desenvolvimento (sustentável)⁹², a integração das políticas, nomeadamente económica, energética, de ambiente,

⁸⁹ Não tenhamos dúvidas disto. A Comissão que tivesse sido designada para apreciar o cumprimento dos critérios económicos e a situação de não empobrecimento dos cidadãos registaria com grande certeza a verificação formal dos primeiros e um dramático empobrecimento dos cidadãos, o que não desejará nenhum Governo que prossiga o bem estar dos cidadãos, em termos substanciais. É provável que se isto acontecer e perdurar, a própria condição económica do País acabará por se deteriorar significativamente.

⁹⁰ Não se comprehende, assim, que, quando em 2006 Dick Marty revelou os resultados do seu inquérito aos voos da CIA e aos centros de detenção na Europa, Governos europeus apontados como tendo colaborado com as autoridades americanas se tenham apressado a negar as declarações do Deputado à Assembleia Parlamentar do Conselho da Europa. Mais credível teria sido, não uma concordância sem mais (não exijamos demasiado!), mas pelo menos um não rebater cegamente as conclusões de um Relatório que foi feito com grande rigor (rigor que os Governos conhecem – as várias etapas do procedimento puderam ser acompanhadas por qualquer pessoa na página na Internet do Conselho da Europa): a remissão para um Relatório a elaborar pelas autoridades nacionais não deve ser acompanhada por palavras emotivas.

⁹¹ O cumprimento é prévio ao conflito, ao tribunal e à execução forçada.

social (compreendendo esta a educação, os patamares mínimos de assistência, a saúde, nomeadamente). A verificação do cumprimento destes critérios e das metas que o Governo se propõe no início de cada legislatura poderia ser feita por uma comissão composta por peritos independentes oriundos dos vários quadrantes da vida económica e social, mandatada pela Assembleia da República para medir o cumprimento pelos Governos dos seus objectivos e o respeito por dois tipos de limite: os que impõe o Pacto de Estabilidade e Crescimento e os que impõe o imperativo evitar de um crescimento empobrecedor ou situações de empobrecimento dos cidadãos⁹³.

Esta relevância anda próxima dos critérios de boa governação (good governance) das Nações Unidas, do índice de “qualidade institucional” de Rodrik – que explica mais de 90% da diferença das taxas de crescimento dos países asiáticos, “é um activo verdadeiramente gerador dos fluxos cognitivos que podem maximizar o “bem comum dos portugueses” de que falam Braga de Macedo, Adelino Maltez e Castro Henriques (1994) como “uma combinação de liberdades e de pertenças que respeite o ciclo vital de cada geração presente, sem hipotecar as gerações vindouras”⁹⁴.

⁹² Nas noções que encerram, o respeito dos Direitos Fundamentais e o Desenvolvimento Sustentável formam um bom critério de controle da boa governação. Direitos Fundamentais, Direitos Humanos, porque correspondem a regras que ninguém se pode atrever a desrespeitar num Estado de preeminência do Direito e de Democracia e que têm a consequência muito concreta de permitir o recurso à Justiça e, sendo necessário, à Justiça internacional; Desenvolvimento Sustentável, na medida em que impõe critérios de desenvolvimento, critérios para o desenvolvimento, o qual deve poder ser duradouro, e senão gerador de uma abundante riqueza – se o for tanto melhor – ser pelo menos não gerador de pobreza e indutor de progresso social no respeito das culturas, das tradições, do ambiente, o qual como vimos, é, para Portugal, simultaneamente uma riqueza – energias renováveis – e um bem a proteger – floresta, água – o qual é escasso. Que se diga que os direitos humanos e o desenvolvimento sustentável comportam a economia de mercado é para nós útil: acreditamos na economia de mercado e na sua capacidade de regulação. Ponto é não permitir que agentes deste modelo de economia (o único viável como demonstra a experiência do Séc. XX) criem formas patológicas de perversão do mercado, como as posições dominantes de que se abusa ou os cartéis.

⁹³ Este ponto é fundamental. É necessário pensar bem em todos os grupos vulneráveis da sociedade, idosos, deficientes, minorias, mulheres, crianças... e é imprescindível verificar, como trabalho desta comissão a instituir – verificados quais são os grupos vulneráveis na sociedade portuguesa e os critérios do empobrecimento ou de enriquecimento – se, em cada legislatura, há ou não empobrecimento, precarização económica, de algum destes grupos. Na literatura técnica já estarão com certeza definidos estes critérios, as entidades públicas que trabalham com direitos humanos e com direitos sociais (vg. ACIME, MTSS, etc...), de modo que não será difícil fazer trabalhar esta Comissão. Os grupos vulneráveis podem ser outros que aqueles que se sugerem, podem ser mais ou menos, ponto é que se saiba que são vulneráveis e que carecem de defesa social.

⁹⁴ Eduardo Raul Lopes Rodrigues, ob. cit., pág. 43. Mais longe, o Autor quantifica a sua definição:

“Mas, para que isto não seja simples arrazoado de palavras, é indispensável identificar uma medida efectiva de relevância. De facto, como sublinhou o físico britânico Lord Kelvin, num outro contexto, só sabemos alguma coisa daquilo de que falamos, quando temos uma medida razoável.

E, naturalmente que temos medidas diferentes consoante a relevância seja encarada como um bem público ou como um bem privado. Como medida de um bem público, temos um índice quantitativo e dois outros qualitativos, que acabam por lhe estar associados e o completam:

Terceira conclusão: independência de Portugal

As dificuldades antevistas, nomeadamente a insustentabilidade do pequeno modelo da economia aberta e a possibilidade de Portugal se tornar numa região da Europa que come europeu e paga por isso e para isso com o dinheiro da Europa, colocam a questão de saber se Portugal é um país independente ou se tem condições para o ser.

A primeira questão que se coloca é, desde logo, a de saber o que se entende por independência. Para além da soberania que abrange, conclui-se que a independência se exprime pelo assegurar por parte de Portugal, de condições de vida o mais satisfatórias possíveis aos cidadãos que estão sob a sua jurisdição, de modo permanente no tempo, mesmo quando a envolvente internacional é menos favorável.

Um Portugal na Europa encontra a sua viabilidade desde que prossiga com disciplina e imaginação os objectivos que ele próprio, enquanto membro da União, fixou para a União e para si próprio. Será o caso do respeito dos critérios relativos ao peso do défice orçamental no PIB (não ultrapassar os 3%), do peso da dívida pública no PIB (não ultrapassar os 60%), no quadro do Pacto de Estabilidade e Crescimento (disciplina). Será o caso, mais difícil porventura, mas realizável, do aproveitamento dos ganhos derivados da estabilidade dos preços porque a Europa económica e monetária, por ora, não nos oferece mais, o que é muito (imaginação)⁹⁵.

Palavras mágicas que permitem exprimir como se alcança a independência são: “relevância”, “boa governação”, “qualidade institucional”, procura do “bem comum” dos portugueses. Significam a obtenção necessária de um consenso que legitime as

- a convergência real da taxa de crescimento do PIB;
- o prestígio de que qualquer cidadão beneficia;
- o reconhecimento que outros países lhe conferem nas negociações internacionais.

Em termos globais, e, no quadro de uma UEM, a relevância de um dado país, ou, a falta dela, acaba por exprimir a velocidade de crescimento em termos de convergência real.

Como medida de um bem privado, temos sucessivos índices de natureza quantitativa:

- a atraktividade do investimento internacional;
- a competitividade das suas empresas e instituições em mercados abertos e concorrenciais;
- a escolha dos cidadãos, que têm a possibilidade de escolher, para residir no país em causa”.

A., ob. cit., pág. 44. Não podemos deixar de referir as conclusões do Autor:

“13. Neste contexto, quo vadis Portugal?

Antes de mais, é preciso mobilizar as forças geradoras das políticas públicas, das estratégias empresariais, e, das diversas praxis da sociedade civil, para ultrapassar o conformismo da mediania, ou a paixão pelo fluir do tempo, como critério de resolução dos problemas, e, bem assim, para introduzir rupturas, no mediano reconhecimento internacional das nossas instituições políticas, económicas, sociais e culturais.

A relevância exige uma atitude proactiva de ruptura e de clivagem, de forma a congregar o poder e a colocá-lo ao verdadeiro serviço do povo que é intemporal”. A., ob. cit., pág. 44.

⁹⁵ Realizando o Estado, nomeadamente, o respeito dos limites do deficit orçamental e da dívida pública, não onerando os portugueses com excessivos impostos (esta mais reduzida oneração devendo resultar em Portugal de uma acção no sentido da redução da dívida pública, para além da disciplina orçamental), existindo um sistema de justiça viável e célere, procurando criar-se margem para que os cidadãos possam reduzir a sua dívida privada – particular – Portugal pode acabar por se encontrar com um campo fértil para o exercício da sua imaginação pelos portugueses.

políticas, a informação, a transparência e a responsabilidade. Significam, contrapartida dos sacrifícios aceites consensualmente, a apropriação pelos portugueses do seu Destino, apropriação que é também elemento do consenso e sem a qual a política – numa acepção nobre – não logrará alcançar a qualidade dinâmica que estas palavras exprimem.

Conclusão A situação herdada dos esforços realizados nos anos 50, de industrialização da economia portuguesa, com o facto de Portugal se ter tornado, nos anos 60-70 e no pós 25 de Abril, numa pequena economia aberta ao exterior, não é geradora de estabilidade para o País, nem para os Portugueses.

Realiza-se a adesão à Comunidade Europeia e a participação nos esforços de concretização da União, bem como na UEM.

Portugal consegue qualificar-se com êxito para o Euro mas tende a manter um modelo em que depende das importações e do financiamento externo para satisfazer o pagamento dessas importações. Está em perigo a independência do País enquanto capacidade de Portugal em assegurar um bem estar mínimo das pessoas submetidas à sua jurisdição.

Verifica-se que o desafio e vantagem que o Euro propicia aos participantes, é a formação de uma área de estabilidade dos preços, a qual lhes permitirá, mesmo se com dificuldade, como é o caso de Portugal, alcançar um grau maior de convergência real e, a maior trecho, a convergência real.

No aproveitamento desta difícil vantagem por parte de Portugal está a sua sobrevivência enquanto País e mesmo, a sua relevância enquanto actor nos planos europeu e internacional.

A sobrevivência enquanto País consiste no assegurar de modo permanente e estável, mesmo em ambientes económicos adversos, o bem estar dos portugueses, e nisto consiste o desafio que se põe para Portugal enquanto Nação independente.

Os sacrifícios que a sobrevivência implica, mais do que serem impostos, devem ser aceites mesmo se alguém conceber que não existe outra via, o que é possível: a sobrevivência de Portugal exige consenso que legitime estes sacrifícios, informação, transparência e responsabilidade. A sobrevivência de Portugal exige, além disso que os Portugueses assumam o novo Destino que é o seu e o tomem em mãos. **NE**

BIBLIOGRAFIA

Amador, João, “The path towards economic and monetary integration. The Portuguese experience”, Banco de Portugal, reprint series, n.º 1 – 2004.

Banco de Portugal – Relatório anual, ano de 2004.

- Banco de Portugal – Boletim Económico, Inverno de 2005.
- Banco de Portugal – Boletim Económico, Primavera de 2006.
- Banco de Portugal – Boletim Económico, Primavera de 2008.
- Lopes Rodrigues, Eduardo Raul – “A difícil tranquilidade do Euro, a porta estreita da relevância”, Lisboa, Novembro de 2001.
- Marrecas Ferreira, Paulo – “Perspectivas para a indústria portuguesa com a adesão às Comunidades Europeias”, Lisboa 1989 – não publicado (relatório de curso de Mestrado em Direito das Comunidades Europeias na Faculdade de Direito da Universidade de Lisboa, curso de 1988-1989).
- Marrecas Ferreira, Paulo – “Da natureza civil e do carácter normativo dos fundamentos de rescisão do contrato individual de trabalho?” – publicado no volume *Ab Uno Ad Omnes*, dos 75 anos da Coimbra Editora, 1920-1995, págs. 1181 e segs.
- Portal das Energias Renováveis, www.energiasrenovaveis.com
- Silva Lopes, José da – “A economia portuguesa desde 1960”, Lisboa 1996.

Portugal e as missões de paz no estrangeiro – algumas notas de reflexão

SEGUNDO OS DADOS disponíveis em Junho de 2008¹, os nossos efectivos militares actualmente em missões no estrangeiro repartiam-se da seguinte forma:

Organização	País	Operação	Unidade	Efectivos
UE	Bósnia-Herzegovina	EUFOR	Observadores militares; QG	14
NATO	Afeganistão	ISAF	1CCmds; TACP; QG	167
NATO	Afeganistão	ISAF	Consultores militares – OMLT	12
ONU	Afeganistão	UNAMA	Observador militar	1
ONU	Líbano	UNIFIL	Unidade Engenhari 4 e QG UNIFIL	147
NATO	Kosovo	KFOR	Bat. Inf. Pára-quedista e QG KFOR	295
ONU	Kosovo	UNMIK	Observadores militares	2
UE	Bósnia-Herzegovina	EUFOR	Integrated Police Unit (GNR)	34
UE	Rep. Democrática do Congo	EUSEC	Consultores militares	2
NATO	Mar Mediterrâneo e Oceano Atlântico	SNMG1	Fragata Vasco da Gama	196
ONU	Timor	UNMIT	Observadores militares	4
NATO	Iraque	NTM-I	Consultores militares	6
UE	França – Paris	EUFOR TCHAD RCA	Oficiais Estado-Maior	2
UE	Guiné-Bissau	EUSSR	Consultor militar	1
UE	Chade	MINURCAT	Observador militar	1
TOTAL				884

Data de Referência: 2JUN2008

A estes acrescem também os 74 efectivos a prestarem assessoria técnico-militar às Forças Armadas dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa.

Por outro lado, importa igualmente ter em conta os efectivos policiais em missão no estrangeiro, designadamente o contingente português sob comando das Nações Unidas em Timor Leste (197 na UNMIT, 5 na MINURCAT, 1 na UNIOSIL, 1 na UNMIK).

* Adjunto do Secretário de Estado dos Assuntos Europeus.

¹ Fonte: site do Ministério da Defesa Nacional - <http://www.emgfa.pt/pages/OndeEstamos.asp?posicaomenu=160>

Com efeito, a gestão de crises internacionais é cada vez mais multi-dimensional. Não podemos ater-nos a uma visão estritamente militar (como comprovam alguns exemplos recentes, bem conhecidos de todos nós). A consolidação da paz só é possível através de uma abordagem que integre também meios civis – nomeadamente no âmbito da justiça –, policiais, humanitários e económicos.

O quadro de repartição dos nossos efectivos em missões no estrangeiro é ilustrativo sobre as prioridades nacionais em matéria de segurança internacional, e sobre a nossa política de alianças.

África é, como todos sabemos, o continente mais assolado por conflitos e tragédias humanitárias, cujas repercussões sentimos cada vez mais na Europa, como se vê pelo fenómeno das migrações. Há actualmente 11 operações de paz das Nações Unidas em África (de um total de 20 operações de paz das Nações Unidas).

Gostaria de deixar aqui algumas notas sobre o nosso empenho face às operações de paz das Nações Unidas, África e a CPLP.

Portugal foi, durante alguns anos, o primeiro contribuinte da UE para operações de paz sob comando e controlo das NU, essencialmente fruto do apoio às Nações Unidas em Timor-Leste, mas também com uma presença continuada em operações no continente africano (Portugal chegou inclusive a integrar o grupo dos 10 maiores contribuintes globais das operações de paz das Nações Unidas).

Daí retirámos importantes benefícios, em termos de visibilidade internacional: num artigo publicado na *Foreign Policy* de Maio/Junho de 2003, com o título de “Ranking the Rich”, medindo o grau de eficácia das políticas de ajuda aos países pobres, Portugal figurava num honroso 3.º lugar, fundamentalmente devido ao score na área do peacekeeping, já que, segundo os autores deste ranking, a inclusão do peacekeeping como variável fundamental reflectiria “the belief that domestic stability and freedom from external attack are prerequisites for economic development”.

Alcançámos também importantes dividendos no tocante à colocação de funcionários portugueses nas estruturas intermédias do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas, em Nova Iorque, aspecto que é politicamente sensível e que se revelou de grande utilidade na gestão de dossiers como Timor Leste e Guiné Bissau.

As operações de paz são cada vez mais uma actividade central das Nações Unidas, devido à sua magnitude e complexidade (um total de 109,662 efectivos, dos quais 87,988 fardados, incluindo 74,129 militares, 11,332 polícias e 2,527 observadores militares²). Na prática, trata-se de garantir a segurança às populações, reconstruir as instituições políticas, o sistema judicial e as economias de países totalmente devas-

² Fonte: site do Departamento de Operações de Paz das Nações Unidas – <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/bnote.htm>

tados. Em termos operacionais, é também importante notar que os efectivos envolvidos em operações de paz sob comando e controlo das Nações Unidas excedem largamente a soma dos efectivos em operações mandatadas pelo Conselho de Segurança e lideradas pela NATO, UE ou União Africana. Como curiosidade adicional, os efectivos sob comando e controlo das Nações Unidas só são ultrapassadas pelo número de tropas americanas em operações pelo mundo. Trata-se, em suma, de uma gigantesca operação, com importantes limitações ao nível logístico (nem sempre o equipamento é o mais adequado) e também no tocante ao treino, interoperacionalidade e conduta dos efectivos (a este respeito, não se pode menosprezar o efeito tremendamente negativo que tiveram as notícias sobre os casos de abuso e exploração sexual cometidos por “capacetes azuis” em diferentes cenários de operações das Nações Unidas).

Alguns argumentam que se tem vindo a acentuar uma tendência para um quase “apartheid” em matéria de gestão de crises internacionais, segundo o qual a ONU se encarregaria das operações de paz dos “pobres”, enquanto a NATO e a UE se empenhariam directamente nos conflitos com especial interesse para os “ricos”. Uma corrente de opinião defendia que os conflitos de África deveriam ser deixados exclusivamente para os próprios – uma visão que tem tanto de cínico como de irrealista. Vivemos num Mundo único, cada vez mais interligado. Alguns dos principais focos de instabilidade mundial – do Médio Oriente aos conflitos africanos –, não podem ser resolvidos no estrito âmbito regional (por vezes os vizinhos são mais parte do problema do que da solução), exigindo antes uma abordagem supra-regional, que não pode dispensar essa organização de vocação universal que é a ONU (e cujas limitações resultam, muitas vezes, da falta de vontade política ou entendimento entre os seus Estados-membros mais poderosos).

Ao longo das últimas décadas, Portugal teve um interesse directo em matéria de operações de paz das Nações Unidas, em virtude dos conflitos que afectaram vários países que são nossos parceiros da CPLP e que tiveram percursos pós-independência atribuídos. Portugal tem sido um *demandeur* da intervenção das Nações Unidas no tocante a operações de paz, mediação de conflitos, estabilização política e reconstrução económica e das instituições (veja-se os casos de Angola, Moçambique, Timor Leste e Guiné-Bissau).

Importa ainda reter os seguintes aspectos que diferenciam a nossa participação em operações das Nações Unidas das missões da NATO ou da UE:

- Ainda que com mandato das Nações Unidas, as operações lideradas pela NATO ou pela UE têm uma estrutura de comando e controlo própria, pelo que os efectivos envolvidos nestas missões não são contabilizados para o ranking dos “capacetes azuis” (habitualmente dominados pelos grandes contribuintes Índia, Paquistão e Bangladesh);

- Apesar do nosso esforço e dos custos financeiros envolvidos, no contexto das operações NATO ou UE, o contributo nacional corre o risco de aparecer “diluído” face ao peso dos aliados e parceiros;
- Dado o seu elevado grau de preparação e equipamento, as forças militares e policiais portuguesas fazem a diferença no quadro das operações das Nações Unidas (o caso da GNR em Timor Leste é paradigmático);
- Finalmente, o aspecto financeiro – ao contrário das operações da NATO e da UE, “*where the costs lie where they fall*”, as contribuições com efectivos para operações das Nações Unidas são reembolsadas numa percentagem muito significativa. Ora, tendo em conta que Portugal paga inevitavelmente 0,47% dos custos das operações de paz das Nações Unidas (o orçamento das operações de paz das Nações Unidas para o período de Julho 2007 a Junho 2008 ascendeu a 6.8 mil milhões de dólares) será fundamental garantir que Portugal assegure ganhos políticos consentâneos com o esforço financeiro exigido; o que, no nosso caso, só será possível mediante uma presença visível no esforço global de operações de paz das Nações Unidas (de outra forma arriscamo-nos a pagar as operações mandatadas pelo Conselho de Segurança sem ter – como acontece com os países contribuintes – uma voz que se faça sentir junto das Nações Unidas).

A 30 de Junho de 2008, Portugal ocupava o 40.º lugar do ranking³ dos contribuintes de efectivos militares e policiais para operações das Nações Unidas, com um total de 356 elementos (dos quais 200 na UNMIT e 145 na UNIFIL). Entre os parceiros da UE, à nossa frente surgem – por ordem decrescente dos contributos – Itália (único país europeu nos 10 primeiros), França, Espanha, Polónia, Alemanha, Áustria e Bélgica. Atrás de Portugal seguem Reino Unido, Roménia, Grécia, Eslováquia, Dinamarca, Hungria, Suécia, Holanda, Irlanda, Finlândia, República Checa, Eslovénia, Chipre, Estónia e Luxemburgo.

Quanto à extensão das actividades da NATO em África, afigura-se que dificilmente haverá, no futuro próximo, condições políticas para uma entrada no continente africano que vá para além das vertentes do treino e apoio logístico (nomeadamente no tocante ao transporte aéreo de tropas africanas). É conhecida a resistência de um grande parceiro europeu relativamente a um eventual papel reforçado da NATO em África. Mas o problema fundamental é a própria oposição dos africanos, e desde logo dos países africanos de religião islâmica.

Portugal deve estar na linha da frente dos esforços europeus no tocante à gestão dos conflitos em África. A UE tem vindo a aperfeiçoar uma doutrina global – não

³ <http://www.un.org/Depts/dpko/dpko/contributors/>

apenas militar, mas também civil e económica –, e a dotar-se de uma panóplia de instrumentos militares e civis (nomeadamente na área da consolidação da paz, desde a reforma do sector de segurança à consolidação do Estado de Direito e ajuda económica ao desenvolvimento). Acresce também a sensibilidade comum e os interesses que nos aproximam de outros países europeus com um passado em África.

O reforço das capacidades europeias na área da gestão de crises (designadamente através da criação dos “Battle Groups” e da Força de Gendermerie europeia) mantém abertas as “avenidas de intervenção” para os europeus em África, em colaboração com os nossos parceiros africanos. O envio de uma força da UE para a RD Congo é o exemplo deste papel dos europeus em África. Este dado novo vem contrariar uma tendência que se desenhava no sentido da estrita regionalização do peacekeeping africano. As limitações evidenciadas pela União Africana nas suas missões no Sudão e na Somália revelaram que ainda há um longo caminho a percorrer em termos de capacidades, não só de comando e controlo mas também operacionais e de geração de forças. Além do aspecto político, volto a insistir: não me parece legítimo argumentar que as crises africanas dizem respeito apenas aos africanos (e o mesmo é aliás válido para as outras crises regionais). Um drama como o de Darfur diz respeito a toda a comunidade internacional.

Finalmente, há também um grande potencial a explorar no âmbito da CPLP, fruto do excelente trabalho que tem vindo a ser desenvolvido na cooperação técnico-militar com os nossos parceiros lusófonos. Muito já foi feito em termos de treino operacional conjunto, no âmbito do Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA) e, em particular, através dos exercícios FELINO. Creio que não seria difícil reunir as condições operacionais para se apostar politicamente no lançamento de um novo projeto de cooperação com os parceiros da CPLP, tendo em vista o estabelecimento de uma força militar integrada dos países lusófonos para emprego em operações de paz mandatadas pelas Nações Unidas. A originalidade da proposta em apreço radicaria na composição das forças integradas, originárias de 4 continentes – África, América, Ásia e Europa – tendo a língua e a cultura do espaço lusófono como factor de unidade.

As principais vantagens oferecidas por esta proposta seriam:

- assegurar um acréscimo da visibilidade e influência da CPLP no quadro das Nações Unidas e, por consequência, no plano internacional;
- o reforço da concertação político-militar com os nossos parceiros lusófonos, designadamente Angola e Brasil, dois países que são ambos potências regionais – em especial no domínio militar – e que reúnem as capacidades para no futuro desempenharem um papel de maior relevo na cena mundial;
- as possibilidades oferecidas ao sector da defesa nacional, em particular no tocante (i) à racionalização dos custos das contribuições para operações de

paz, (ii) ao incremento da cooperação operacional com forças de outros países lusófonos, e (iii) eventualmente às oportunidades para a indústria de defesa portuguesa;

- a afirmação da língua portuguesa e da cultura do mundo lusófono.

A imagem de Portugal como um país capaz de fazer a ponte entre o Norte e o Sul, numa matéria tão delicada e importante como as operações de paz das Nações Unidas, sairia a todos os títulos reforçada, e poderia valorizar a nossa capacidade de influência noutras tabuleiros, designadamente no seio da UE e da NATO.

Entre os países de semelhante dimensão demográfica, económica e política, Portugal é um dos poucos que se pode assumir como um actor global, em virtude dos laços históricos que nos unem a diferentes zonas do Mundo. A realização de Cimeiras da UE com o Brasil e a União Africana, na presidência portuguesa da UE, são a prova cabal desta nossa valência. Ora as operações de paz das Nações Unidas podem ser um instrumento importante na afirmação desta dimensão global da nossa política externa, pelo que será do interesse de Portugal manter – possivelmente também através da CPLP – um nível de empenho e visibilidade razoáveis no apoio às Nações Unidas neste domínio, e desde logo em África, continente no qual continuamos a ter especiais responsabilidades e interesses a defender.**NE**

O bloqueio continental e a política económica que se lhe seguiu

O ANO DE 1807 ficou marcado por acontecimentos decisivos para Portugal. No auge das Guerras Napoleónicas, e sob ameaça de invasão do país, a Corte Portuguesa desloca-se para o Brasil, onde instala, durante anos, a sede do então Império.

Trata-se de uma decisão controversa, para mais quando os modernos historiadores militares demonstram que teria sido fácil uma defesa militar contra a Primeira Invasão, pelo menos das forças francesas que marcharam sobre Lisboa, eventualmente no intuito de deter ainda a Família Real¹.

A ideia que perdurou dessa decisão, no nosso imaginário, terá sido tudo menos positiva. Para os historiadores liberais, críticos acirrados do regime absolutista, havia que interpretar o tempo histórico antecedendo o triunfo das suas ideias como essencialmente negativo, fruto da imposição autoritária de personagens limitadas, se não mesmo caricaturais. Os historiadores da República não mudaram muito esse rumo. Numa época em que era muito fácil e natural o pendor subjectivo (e localizado, e limitado) da escrita de natureza histórica, reduzia-se muitas vezes as personagens reais à sua caricatura, à força de as pretender “julgar”².

Nesse sentido, o que ficou desse acto, na imaginação portuguesa, foi uma “fuga” precipitada e pouco valorosa, o abandono de um país e de uma população às mãos inclementes de um bárbaro invasor.

Mas claro que uma decisão como aquela não se tomava de ânimo leve, para além dos imperativos logísticos, que eram consideráveis. A capacidade de observação e análise dos movimentos militares da época não se coadunava com o tempo necessário para

* Cônsul-Geral de Portugal em Salvador.

¹ Ter-se-á, no entanto, de ter em atenção o facto de a Espanha estar então aliada de França, o que colocava a fronteira portuguesa sob grande pressão, para além da presença efectiva de tropas espanholas em Portugal, acompanhando Junot.

² Deverá, contudo, assinalar-se, nas primeiras décadas do século XX, a figura de António Sardinha que, através de uma análise histórica pretendendo explicar, não só, as diferentes fases da evolução de Portugal, mas também a sua necessária continuidade e sucessão, desmistificou muitos aspectos até aí tidos como negativos, repondo na sua dimensão diacrónica fenómenos como, inclusive, a retirada da Corte para o Brasil. Já Raul Brandão refere (ob. e ed. cit., pág. 138): “fámos asfixiar (com o “absolutismo”) quando a tempestade napoleónica derrubou tudo, e pelas janelas arrombadas que não se abriam há séculos, entrou o ar a jorros na casa saqueada, revolvida...”. Para ele, a dialéctica da História obrigava necessariamente à desvirtuação do passado.

preparar um viagem para atravessar o Atlântico de modo tão definitivo. A transferência envolveu toda a estrutura central do Estado português, e mesmo o completo acervo de algumas das principais instituições culturais e científicas.

A transferência da Corte – centro do poder português – para o Brasil, visou, nomeadamente, evitar que Napoleão, com o aprisionamento do Príncipe Regente D. João, pudesse adquirir algum título legítimo sobre Portugal, como acontecia em Espanha, onde a família real funcionava como títere do soberano francês.

Houve, contudo, um outro factor fundamental, que motiva a decisão de partida da Corte. Tratava-se dos nossos territórios ultramarinos, que poderiam ficar mais expostos se a Corte Portuguesa se visse envolvida numa guerra continental, sem grande capacidade de actuação num mar oceânico disputado por franceses (e seus aliados) e ingleses. Nesse sentido, nomeadamente para Inglaterra, mais dependente da guerra marítima, era fundamental manter amistosos os portos dos territórios ultramarinos portugueses, nomeadamente os do Brasil. Para além disso, para os ingleses, com os portos europeus fechados por Napoleão ao seu comércio – o denominado “Bloqueio Continental”³ – era também preciso obter novos mercados para os seus produtos manufacturados, cuja venda se afigurava como fundamental⁴.

Sendo aliado dos ingleses, o Príncipe Regente D. João, que reinava em nome de sua Mãe, louca, sabia que não podia confiar demasiado neles, pressionados por um excessivo peso bélico e possuidores de uma marinha sem par no mundo. Como Portugal já experimentara séculos atrás, com ingleses e holandeses, o que eles não pudessem obter na metrópole iriam colhê-lo às fontes, nessa altura à Ásia, e, agora, ao Brasil.

Por outro lado, o comércio colonial português era vital para Portugal, centralizasse este os seus proveitos em Lisboa ou no Brasil, e não se podia correr o risco de que os portos que o sustentavam viessem a cair noutras mãos. “(...) o Oceano Atlântico escapava ao domínio napoleónico. E era do Atlântico que Portugal recebia a prosperidade, a riqueza e a segurança (...)”⁵.

³ “O objectivo (do Bloqueio Continental) era fechar o continente europeu às produções, industriais e outras, remetidas pela Inglaterra e suscitar assim a desorganização deste país, cuja prosperidade assentava no envio, para diferentes regiões, da sua produção, realizada em excelentes condições técnicas e distribuída por um aparelho comercial também de excepcional valor” (Macedo, pág. 38).

⁴ Contrariamente ao que se pensa, as importações do Brasil, como aliás se comprovou pelo Tratado de 1810, talvez não fossem tão precisas à Inglaterra. Mesmo as compras de algodão, necessário para a sua indústria, não vinham principalmente do Brasil, mas da América do Norte e das suas colónias (embora os conflitos surgidos com os Estados Unidos tenham dado maior importância ao algodão brasileiro – como diz Borges de Macedo (pág. 39) “(...) este bloqueio napoleónico coincidia com medidas americanas contra exportação de algodão para Inglaterra”). Havia, de todas as formas, para Inglaterra, fosse por motivos económicos ou militares, uma imperatividade estratégica de manter como aliados os portos ultramarinos portugueses.

⁵ Macedo, pág. 40.

Foi assim que, nos impasses da política continental, chegou a ser ordenado ao Conde da Ponte, Governador da Bahia, no Brasil, que colocasse a cidade de Salvador em estado de repelir os ingleses, devido à resolução (nunca efectivada, afinal, por D. João, mas sim, já por Junot), de lhes fechar os portos metropolitanos⁶.

No entanto, e maugrando os receios de alguns, como o Ministro Sousa Coutinho ou, inclusive, a opinião de alguns ingleses, seria, na realidade, muito difícil à Grã-Bretanha, naquela altura, “apoderar-se” das colónias portuguesas ou nelas exercer uma influência (eventualmente fomentando a sua independência de Portugal) que superasse em vantagem de dispor de um Governo aliado (a Coroa Portuguesa) naqueles territórios.

A decisão da Corte Portuguesa de “transmigrar” para o Brasil respondeu, assim, também, a uma necessidade inglesa: a de conseguir que a costa brasileira (bem como os principais domínios ultramarinos de Portugal) pudessem ser garantidos como aliados. Nesse sentido, com essa decisão, convergiam interesses lusitanos e britânicos, não consistindo o apoio inglês prestado à transferência da Corte num mero altruísmo.

Também no entendimento de alguns portugueses, o Brasil poderia tornar-se uns “Estados Unidos” à cesta das colónias de Espanha, nessa altura uma potência beligerante. A partir do Brasil, seria mais fácil estender pela América do Sul o território controlado por Portugal.

Possibilidade de neutralidade portuguesa A neutralidade portuguesa no conflito francês com a Inglaterra não esteve sempre ausente dos projectos de França, nomeadamente no contexto dos acontecimentos que se seguiram à decapitação de Luís XVI. Essa eventualidade foi, porém, contrariada pela entrada de Portugal na coligação de potências europeias formada contra França, preocupado que estava em ficar de fora de uma movimentação susceptível de aproximar a Inglaterra de Espanha.

Desse modo, e seguidamente à reviravolta da política espanhola observada após a Guerra do Russilhão, na qual Portugal participou contra França – vendo-se, no entanto, depois excluído da Paz franco-espanhola de Junho de 1795 –, o Governo de Lisboa passou a ser também antagonizado pela Espanha, ameaça que se concretiza, no plano factual, no Tratado de Aliança entre a França e Espanha de 29 de Janeiro de 1801.

Nos termos deste Tratado, é feito um ultimato a Portugal para, não só, nomeadamente, abandonar a Aliança inglesa, como para ainda fechar os portos portugueses à navegação britânica. A recusa portuguesa a essa e outras exigências derivadas daquele Tratado levam à declaração de guerra pela Espanha de 27 de Fevereiro, iniciando-se a invasão de Portugal, a chamada “Guerra das Laranjas”, por forças espanholas.

⁶ Ordem Real de 7 de Outubro de 1807 reproduzida por Pinto de Aguiar, págs. 113/114.

Pelos sucessivos documentos de paz ou outros negociados a partir daí com Espanha e França, Portugal é sempre tratado em termos desfavoráveis, desde logo através das indemnizações de guerra impostas como pelas exigências de alteração de fronteiras entre a Guiana Francesa e o Brasil.

A situação entre Portugal e França atenua-se ligeiramente quando – no âmbito do desenrolar dos acontecimentos europeus – é assinado o Tratado de Neutralidade e Subsídios entre os dois países, de 19 de Março de 1904, o qual, contudo, embora aceitando a neutralidade portuguesa, continua a referir-se a obrigações portuguesas de indemnização nos termos de um Tratado já assinado em Janeiro de 1801.

A decretação, pela Grã-bretanha, de um bloqueio marítimo de França leva esta a rever a sua posição e a decretar, por seu turno, em 21 de Novembro de 1806, o referido “Bloqueio Continental” à Inglaterra, e a adoptar as medidas consideradas necessárias para a sua implementação.

Para França, o Tratado de Neutralidade com Portugal deixa de fazer sentido, e é declarada a sua perca de validade. Pressionado nesse sentido, o Príncipe Regente diz aceitar encerrar os portos ao comércio britânico – mas recusa-se a ordenar a prisão dos súbditos ingleses em Portugal.

Napoleão toma, então, uma série de decisões: ordena a invasão de Portugal e assina com Espanha o Tratado de Fontainebleau, segundo o qual o território metropolitano lusitano seria dividido em três partes. Na concepção teórica de Napoleão, Portugal deixaria de existir como país, e não seria mais regido por uma dinastia portuguesa⁷.

Através do Decreto de 20 de Outubro de 1807, D. João tentara ainda dar a aparência, para aplacar os franceses, de pretender prender os súbditos ingleses e confiscar os seus bens. Mas já não é possível sustar o avanço das tropas francesas, que prossegue.

D. João, porém, não “mostra o jogo” a franceses e espanhóis. Assina um Acordo Secreto com a Grã-Bretanha, a 22 de Outubro, que assegura a transferência da Corte para o Brasil, a ocupação temporária da Madeira por tropas inglesas e a aceitação por Portugal de negociar um Acordo de Comércio com a Inglaterra.

Ficava, assim, salvaguarda a continuidade e plena operacionalidade da soberania portuguesa, desta feita sedeada do outro lado do Atlântico.

Tal terá parecido, em parte, um abandono do território metropolitano de Portugal, e poderá tê-lo sido, em parte, na perspectiva do povo português. Efectivamente, será difícil conhecer o modo como D. João sentia relativamente ao território que deixava, não se sabia por quanto tempo.

Paradoxalmente, já para Inglaterra o território metropolitano português continuou sempre a apresentar-se como fundamental, nomeadamente por dele lhe virem

⁷ Já em 1806 Napoleão idealizara uma união de Portugal e Espanha sob o então Príncipe das Astúrias.

produtos económicos essenciais para a sua indústria, como era o caso da lã, fosse portuguesa ou espanhola, numa situação em que só os portos peninsulares portugueses poderiam ser ainda acessíveis. Antes da invasão de Junot, 95% da lã importada pela Inglaterra era de origem ibérica, quase toda espanhola, e o acesso a Portugal permitia o abastecimento inglês daquela matéria-prima.

Mais tarde, pelos sucessos bélicos alcançados em Portugal em combate contra Junot, o território português tornar-se-á também, para chefes militares como Wellington, um pivot fundamental no desenrolar da Guerra Peninsular⁸.

A abertura dos portos do Brasil A 28 de Janeiro de 1808 é declarada pelo Príncipe Regente, em Salvador da Bahia, a Abertura dos Portos do Brasil às Nações Amigas. Por esse acto⁹, uma Carta Régia, franqueavam-se os portos do Brasil às importações (“quaisquer géneros, fazendas e mercadorias”) efectuadas directamente, sem passar pela Metrópole, mediante o pagamento de 24% “ad valorem”, sem distinção de nacionalidade dos navios que as transportavam (excluindo as que naquela altura de guerra se encontravam em conflito com Portugal, claro).

Vinhos e azeites, aguardente e azeites doces (molhados) pagariam o dobro dos direitos que “até agora nelas satisfaziam”.

Estrangeiros e portugueses poderiam exportar para quaisquer portos todos e quaisquer géneros coloniais, à excepção do pau Brasil “ou outros notoriamente estançados”, pagando pela saída os mesmos direitos já estabelecidos nas respectivas capitanias.

Ficavam, entretanto, “(...) como em suspenso e sem vigor, todas as leis, cartas régias, ou outras ordens que até aqui proibiam neste Estado do Brasil o recíproco comércio e navegação entre os meus vassalos e estrangeiros”.

Tinha este acto como objectivo restabelecer o comércio naval do Império, sem ter este de passar por Portugal continental. Nessa altura, estavam ocupados os portos portugueses, e desconhecia-se ainda – do outro lado de um Atlântico moroso de atravessar – a duração e eficácia dessa ocupação.

Para o Brasil, naturalmente, o acto permaneceu como de grande significado, inclusive simbólico. Pois, como refere o actual Governador da Bahia, Jacques Wagner¹⁰, 200 anos volvidos: “(...) marcou o fim da exclusividade colonial e constituiu o ponto de partida do processo de independência do Brasil”.

⁸ Como refere António Pires Nunes (pág. 92), tornava-se “claro que, se para Wellington a principal preocupação era a situação em Espanha, e Portugal era um território de refúgio e preparação, o inimigo eleito de Napoleão era a Inglaterra e a ocupação de Portugal um meio de a derrotar”.

⁹ Incluso na obra de Pinto de Aguiar, pág. 115.

¹⁰ Na apresentação à obra de Pinto de Aguiar referida na bibliografia.

Razões da Abertura dos Portos brasileiros E quais teriam sido as causas do Decreto de Abertura dos Portos, como ele foi executado, e quais os seus reais mentores? Afinal, não se tratou de um acto exclusivamente beneficiando a Inglaterra, pelo menos a nível teórico, pois o que se acordara com Londres fora a negociação de um Tratado de Comércio (que, naturalmente, tivesse em conta a nova situação da economia britânica). Por outro lado, a “Abertura dos Portos” pode ser considerado um gesto revolucionário para a época, pelo qual a própria potência colonial punha um fim ao seu monopólio comercial sobre uma colónia.

Nos seus aspectos formais, o acto foi iniciado por uma Carta do Conde da Ponte, Governador da Bahia, ao Príncipe Regente, de 27 de Janeiro de 1808¹¹, ao que D. João respondeu com a Carta Régia. Na exposição do Conde da Ponte, este propunha ao Regente o levantamento do embargo sobre a saída livre de navios (para os portos mais convenientes para os seus proprietários), devendo ser submetida a despacho toda a qualidade de fazenda, com aqueles direitos estabelecidos pelo Governador do Estado, Provedor e Administrador das Alfândegas, Procurador da Coroa, e Escrivão e Tesoureiro e deputado da Real Junta da Fazenda.

Sobre os objectivos práticos prosseguidos pela Abertura dos Portos, refere a Carta Régia, que – como já se viu – importava para Portugal o “(...) atendimento às exigências e necessidades do próprio comércio português, em eminente perigo com a dominação francesa da Península Ibérica”.

Quanto ao seu substrato teórico, “progressista” para as ideias da época, apontam-se principalmente as influências, ou de José da Silva Lisboa, Secretário e Deputado da Mesa de Inspecção da Bahia de 1798 a 1808, ou do Ministro D. Rodrigo de Sousa Coutinho, futuro conde de Linhares. Discute-se, assim, se a decisão teria sido tomada a longo prazo (durante a viagem de vinda da Corte, por influência de Sousa Coutinho), ou no próprio momento da chegada a Salvador, por influência, directa ou indirecta de Silva Lisboa, entre 22 e 28 de Janeiro de 1808.

Não existe, ainda, no entanto, uma definição para qual seria o causador, ou causadores, dessa decisão, “revolucionária”.

No que respeita à influência de Silva Lisboa (depois, também, Visconde de Cairu), abona a prática de serem ouvidos na Bahia, sobre matérias como essa, “(...) os cidadãos presumidamente capazes de fornecer informes e sugestões úteis à formulação de tal política. Em 1807, fizera-se, por exemplo, em Salvador, um desses inquéritos económicos por intermédio da Câmara de Vereação”¹². E é o próprio Silva Lisboa que, na sua conhecida modéstia, afirma nos seus escritos¹³: “(...) tendo participado da honra

¹¹ Reproduzido por Aguiar, pág. 113 e segs.

¹² Aguiar, pág. 95.

¹³ Cit. por Aguiar, pág. 77.

de concorrer para a dita Resolução Soberana (a Abertura dos Portos), sendo ouvido na qualidade oficial ao meu Emprego (Secretário e deputado da Mesa de Inspecção) (...)" . Nada leva a querer que o honrado funcionário – e distinto economista – viesse a alterar a verdade, de forma tão flagrante, em proveito da sua fama.

Relativamente a Rodrigo de Sousa Coutinho, trata-se de um personagem, se não estudado, pelo menos pouco divulgado na habitual historiografia portuguesa. Afilhado do Marquês de Pombal, era um homem sobejamente culto e ilustrado, tendo contribuído, mais do que normalmente se sabe, para o próprio progresso do Brasil.

Nesse sentido, e na ausência de novos dados, o que há a registar é que, independentemente da determinação dos reais mentores, existia na Corte Portuguesa capital intelectual e massa crítica suficientes para aventar e aconselhar o revolucionário Acto, que servia, como acima se viu, finalidades bem pragmáticas.

De qualquer modo, as disposições do Acto foram ainda nesse ano derrogadas em benefício de mercadorias de portugueses carregadas em navios nacionais, que pagariam apenas 16% pela sua entrada no Brasil, pagando os “molhados” a terça parte do que se achava estabelecido.

Efeitos do Acto de Abertura dos Portos A abertura dos portos do Brasil às nações amigas não produziu, no entanto, antes de 1814, efeitos relevantes. Tal se teria devido à ausência de estipulações concretas de comércio com outros países ou territórios, bem como ao facto de a Europa – parcialmente dominada por França – se encontrar em guerra e com os portos fechados. Muitos navios nos portos do Brasil ignoravam, assim, como as suas mercadorias seriam recebidas na Europa, principalmente na Inglaterra, onde encontravam “restrições substanciais”.

Terá de se reconhecer, contudo, que mesmo a partir de 1809, quando a primeira Invasão Francesa, de Junot, já havia sido expulsa, o número de barcos provindos e destinados ao Brasil a partir de portos portugueses realmente diminuiu. Assim, se seguirmos os números dados por Borges de Macedo relativamente à barra do Douro, confirmaremos que, enquanto em 1807 foi de 40 o número de barcos vindos do Brasil, em 1809, 1810 e 1811 não suplantou, respectivamente, 21, 24 e 26. Nomeadamente após 1810, há um decréscimo nas exportações do Brasil. Do mesmo modo, no que diz respeito ao número de barcos partidos dessa barra para o Brasil, esses números são de 30, em 1807, de 17, em 1809 (saltaremos 1808, ano da ocupação de Junot, em que foram apenas 13), 18, em 1810, e 17, em 1811.

Também no que respeita ao Rio de Janeiro se verifica um aumento de navios marcantes que aportam à cidade. Do número de 90, em 1808, passa-se para 122, em 1810, para 217, em 1815, e para 354, em 1820.

Tentativas de incentivar o comércio do Brasil com outros países Terão sido feitas, também, tentativas de incentivar o relacionamento económico brasileiro com outras potências, como os Estados Unidos da América, como o demonstra, nomeadamente, a aceitação de nomeação, em 24 de Setembro de 1809, de um Cônsul americano, Henry Hill.

É conhecida uma Carta de Outubro de 1808 dirigida pelo Ministro Rodrigo de Sousa Coutinho ao Governo dos Estados Unidos, reconhecendo a utilidade de um Tratado comercial no momento em que se abriam os portos do Brasil. Nesse sentido, na perspectiva negocial portuguesa, os navios americanos teriam direito de entrada franca em todos os portos brasileiros, podendo importar ou vender qualquer género que transportassem de qualquer porto do mundo, pagando os mesmos direitos de ancoragem de qualquer outro navio, a que se somariam os direitos de entrada cobrados na alfândega.

Esta tentativa (malograda) de Tratado ter-se-á, inclusive, sobreposto temporalmente à concessão a Sousa Coutinho da Carta de Plenos Poderes de 7 de Setembro de 1808 para negociar um Tratado definitivo de Aliança e Comércio com a Grã-Bretanha (que se veio a concretizar em 1810).

Parece que a pressão (e peso comercial) da Inglaterra boicottou qualquer tentativa de negociação com outro país, como os Estados Unidos, para além das disposições gerais da abertura dos portos.

Mas, provavelmente, tal não nos poderá surpreender muito. Pois, por exemplo, e se seguirmos os textos divulgados de Hill, a perspectiva americana era a da possibilidade da venda de produtos próprios ao Brasil, sendo praticamente ignorada qualquer expectativa de potenciar a compra de produtos brasileiros. A própria finalidade de cada uma das partes contrariaria a viabilidade do acordo.

Efeitos económicos e comerciais das Invasões Francesas em Portugal Contrariamente ao que muitas vezes foi dito (e escrito), Portugal continental não ficou totalmente arruinado com as Invasões Francesas, que nunca, se excluirmos a de Junot, afectaram extensamente a totalidade do território português. Efectivamente, se verificarmos, com base nos estudos de Borges de Macedo, o número total de barcos mercantes entrados – por exemplo – na barra do Douro entre os anos de 1806 e 1811 e destinados a portos ingleses, norte-americanos, outros portos portugueses e brasileiros confirmamos que este atinge o seu número mais baixo em 1808 (coincidindo com a presença de Junot em Portugal e com a sua tentativa, quase conseguida, de bloquear os portos), mas logo aumenta, principalmente a partir de 1810, para valores superiores aos de 1807.

Se nos focarmos, também, na barra do Douro, verificaremos que o número de barcos ingleses entrados ultrapassa, em 1809 e 1810, aquele registado em 1807. Do mesmo modo, no que respeita a navios ingleses saídos, este recupera a partir de 1809 (181), ultrapassando, em 1810 (209), o número registado em 1807 (195).

Isso igualmente desautoriza a tese – também muito apregoada – de que Portugal dependeria do Brasil para sobreviver economicamente. Na verdade, não só o comércio dos seus produtos era praticamente mais importante do que o de produtos brasileiros, como continuou a progredir, mesmo depois da Abertura dos Portos. Efectivamente, no comércio português, “(...) o vinho, o sal, o azeite e as lãs continentais equilibravam ou, por vezes, ultrapassavam o algodão, o açúcar, as madeiras, os couros ultramarinos¹⁴”. “No caso inglês, a (nossa) produção continental é manifestamente mais importante que a ultramarina; para esta última, a Inglaterra tinha outras fontes disponíveis”¹⁵.

Nesse sentido, a base da resistência portuguesa ao invasor baseou-se, e muito, na necessidade de assegurar as bases de sustentação da economia, que se mantinham após 1808. Diz, assim, Borges de Macedo¹⁶: “A aceitação efectiva desse Bloqueio (Continental) significava a ruína de uma estrutura económica que, em grande parte, assentava no mar”.

O potencial, por exemplo, do porto de Lisboa é reconhecido, mesmo pela mulher de Junot, a Duquesa de Abrantes, nas suas memórias: “(...) centenas de barcos cujos mastros empavezados proclamam que a marinha do mundo pode encontrar abrigo no porto de Lisboa”¹⁷. Nesse sentido, Lisboa seria o “(...) símbolo e a mais alta expressão de excepcional capacidade da costa portuguesa como zona intermediária e entreposto de passagem entre a Europa e as zonas tropicais e semitropicais das Américas e da África¹⁸”. Mesmo após o acto simbólico de “Abertura dos Portos” do Brasil essa potencialidade não mudaria facilmente.

Embora, naturalmente, prejudicado com o corte do monopólio brasileiro, Portugal mantinha a sua viabilidade de potência económica.

As negociações com Inglaterra Com a Inglaterra, são feitas várias tentativas de assinatura de um Acordo Comercial, conforme Portugal se comprometeria.

É, assim, assinado um Tratado de Aliança e Comércio, a 28 de Fevereiro de 1809, que não chega, contudo, a ser ratificado. Este renovava os privilégios britânicos concedidos pelos acordos de 1654 e 1703, que agora se tornavam extensivos ao Brasil. Previa-se ainda a disponibilização aos ingleses de um porto franco no Brasil, na ilha de Santa Catarina, e a redução de 15% dos direitos aduaneiros estabelecidos na Carta Régia de 28 de Janeiro de 1808 (Abertura dos Portos).

¹⁴ Macedo, pág. 54/55.

¹⁵ Macedo, pág. 55.

¹⁶ Pág. 72.

¹⁷ Cit. por Macedo, pág. 49. Curiosamente, a mesma observação que viajantes mais tarde fariam da Bahia de Todos os Santos, no Brasil (cit. por Francisco Viana, in Couto e outros, pág. 67).

¹⁸ Macedo, pág.

Surge, por fim, o Tratado de Aliança e Amizade de 19 de Fevereiro de 1810. Este reafirmava a Aliança Inglesa, dando alguns privilégios à Grã-Bretanha: esta passaria a ter liberdade para cortar madeira no Brasil para navios de guerra, e ficava abolido o limite de navios de guerra susceptíveis de fundear simultaneamente em portos portugueses.

Um artigo secreto desse tratado previa que a Grã-Bretanha viesse a apoiar a devolução a Portugal de Olivença e Juromenha.

Determinava-se também a abolição do comércio de escravos em Bissau e Cacheu, devendo estes dois estabelecimentos africanos portugueses serem entregues à Grã-Bretanha pelo prazo de cinquenta anos.

Este Tratado é do mesmo ano e data que o importante Tratado de Comércio e Navegação.

Tratado de Comércio e Navegação de 1810 O Tratado de Comércio e Navegação com a Grã-Bretanha de 19 de Fevereiro de 1810¹⁹, reproduz essencialmente, na parte comercial, as disposições do fracassado Tratado de 1809, atrás citado. Em matéria de lãs e vinhos, o documento reproduz as disposições do Tratado de Methueen de 1703.

Em termos gerais, aplicar-se-ia a cláusula de nação mais favorecida aos produtos importados da outra parte. Mas os géneros, mercadorias e artigos de manufactura, indústria ou “invenção” britânicos pagariam apenas 15% de direitos nos portos portugueses, calculados sobre os valores estipulados numa Tábua de Avaliações a ser definida por uma comissão luso-inglesa.

Haveria bens portugueses – como açúcar, café, e outros a definir, que pudessem ser considerados “semelhantes aos produtos das Colónias Britânicas” – excluídos dos “Mercados e Consumo” nos Domínios britânicos. Por seu lado, Portugal poderia impor outros direitos aos géneros das Índias Orientais Britânicas e de Produção das Índias Ocidentais, como açúcar e café.

Santa Catarina, no Brasil, seria tornado porto franco, para reexportação, sendo também Goa aberta como porto franco, tolerando-se nela qualquer religião (“seitas religiosas”). O comércio britânico com concessões portuguesas da costa ocidental africana seria aberto, nos termos do anteriormente permitido a comerciantes britânicos, a produtos não incluídos nos contratos exclusivos da Coroa.

Os vassalos britânicos nos domínios portugueses gozavam do privilégio de serem Assinantes para os Direitos que haviam de pagar nas Alfândegas portuguesas, debaixo das mesmas condições e dando as mesmasseguranças que se exigiam a portugueses.

¹⁹ Reproduzido por Aguiar, págs. 137 e segs.

Por seu lado, perante as alfândegas inglesas, os súbditos portugueses seriam equiparados aos britânicos “tanto quanto possa ser justo ou legal”.

Estendiam-se também ao Brasil as disposições do Acordo de 1654, que instituíam um foro privativo para os britânicos, com um Conservador eleito pela colónia britânica e aprovado pelo monarca português. Na Grã-Bretanha, aplicar-se-iam aos súbditos portugueses as leis inglesas (aplicáveis a outros estrangeiros). No entanto, para os ingleses em Domínios portugueses, previa-se a possibilidade da sua punição ou expulsão em caso de desrespeito para com a religião católica ou perturbação da tranquilidade pública, ou ainda quando pusessem em perigo as instituições da Igreja e do Estado.

O Tratado poderia ser revisto, volvidos quinze anos da sua ratificação.

Críticas ao Tratado Para muitos analistas, nomeadamente actuais, o Tratado de 1810 estabelecia um verdadeiro monopólio britânico no comércio de manufacturas com o Brasil, impondo diversas restrições à entrada de produtos brasileiros na Grã-Bretanha (assim se provando não serem estes muito relevantes para os comerciantes britânicos). Por outro lado, como diz Borges de Macedo²⁰: “Durante quase dois anos Portugal constituiu quase o único mercado aberto à produção inglesa (que pagava apenas, em princípio, 15% de direitos), para aqui remetida em grandes quantidades”.

Por essas razões, o Tratado de 1810 com a Inglaterra foi também considerado – nomeadamente a posteriori – um bloqueador do desenvolvimento industrial e económico do Brasil, território este que apresentava uma economia de mercado incipiente, com uma indústria que ganhara esperanças com a Carta Régia de 28 de Janeiro de 1808, que lhe teria criado as condições.

Segundo Pinto de Aguiar²¹, já antes disso se organizava “nos sertões brasileiros uma positiva concorrência à manufatura estrangeira” – nomeadamente no que dizia respeito ao artesanato têxtil. Tal seria o “incremento que a economia urbano-mercantil, surgida no século XVIII, “teria dado a este incipiente parque manufactureiro brasileiro”²², contrariado pela Coroa até 1808.

Terá, também, de se ver, que um “ano depois da chegada do Príncipe Real todos os produtos do país (Brasil) haviam dobrado de preço”²³ – como aliás se esperaria, com uma Europa em guerra. Isso teria criado, naturalmente, grandes expectativas, pelo menos de um ponto de vista teórico.

²⁰ Pág. 108.

²¹ Pág. 26.

²² Aguiar, pág. 27.

²³ Aguiar, pág. 81, nota 94.

No que respeitava a Portugal, o Tratado de 1810 foi compreendido por muitos, na época, na sequência da Abertura dos Portos do Brasil, como ainda mais contribuindo para a paralisação da navegação, agricultura e indústria portuguesas.

Esta reacção, com algum carácter político, e que antecedia já os acontecimentos de 1820 baseava-se também numa certa indignação metropolitana com um pretenso “rebaixamento” da importância daquela que até aí fora sede do Império. Refere assim uma testemunha da época, o académico Francisco Manuel Trigoso de Aragão Mourato, que “(...) ultimamente corria no público que a opinião dos Ministros do Brasil era que este reino não se podia nem devia conservar, e que o único partido que restava era exaurir as suas faculdades e recursos, e entregá-lo ao seu próprio destino”²⁴.

Terá de se ver que, como resultado do Tratado de 1810, e já em 1811, “(...) Lisboa estava transformada num grande entreposto de mercadorias inglesas, registando-se “a maior entrada de mercadorias dos últimos quinze anos””²⁵. Tratava-se, naturalmente de um desequilíbrio comercial que, na sequência dos anos de “superavit” com a Inglaterra, alguma preocupação haveria de causar.

Para atenuar os efeitos do Tratado britânico, o decreto de 18 de Outubro de 1810 definiu que as mercadorias inglesas importadas para o Brasil por conta de portugueses pagassem só também 15% dos direitos de entrada²⁶.

Justificação oficial do Tratado O Tratado de 1810 com a Grã-Bretanha foi “justificado” oficialmente num (muito interessante) Manifesto de 7 de Março de 1810, redigido em nome do Príncipe Regente e dirigido aos seus súbditos²⁷.

Começava esse documento por avaliar as recentes medidas económicas, segundo ele adoptadas, inclusive a Abertura dos Portos, de 1808, à luz das do moderno pensamento mais liberal (“princípios mais demonstrados de sã economia política”): “A experiência do que sucedeu sempre às nações, que na prática mais se adiantaram aos princípios liberais (...) afiançam a verdade destes princípios, e não temos que vos venha dano”²⁸.

Também de acordo com este texto, atribuído ao Ministro D. Rodrigo de Sousa Coutinho, “(...) para ter um grande comércio de exportação, é necessário também permitir uma grande importação”. Isto é, para se conseguir vender (produtos portugueses, fossem de Portugal e do Brasil), era preciso garantir um mercado certo de

²⁴ Mourato, pág. 98.

²⁵ Macedo, pág. 80.

²⁶ Aguiar, pág. 165,

²⁷ Reproduzido por Pinto de Aguiar, pág. 169 e segs.

²⁸ Aguiar, pág. 172.

acolhimento desses produtos, e este só existiria se fosse facilitada a entrada de produtos estrangeiros.

Assim, dirigindo-se aos brasileiros, refere o documento ter sido objecto do Tratado assegurar aos “cultivadores do Brasil” um melhor consumo para os seus produtos. Aos portugueses, por seu turno, refere que fora “(...) necessário procurar elevar a prosperidade daquelas partes do Império (neste caso referindo-se ao Brasil) livres de opressão (dos franceses), afim de achar não só os meios de satisfazer aquela parte dos (...) vassalos (...), mas ainda para que eles pudessem concorrer às despesas necessárias para sustentar (...) o trono (...)”.

Discorda, por outro lado, de que “(...) a introdução das manufacturas britânicas haja de prejudicar a vossa indústria”. Na sua perspectiva, o investimento português justificado deveria centrar-se na agricultura, nos vinhos, no azeite, prados artificiais, amoreiras, sedas – a única indústria “sólida” portuguesa, pois “(...) aumentando-se a vossa agricultura, não hão-de arruinar-se as vossas manufacturas”.

Seria com base na agricultura que se implementaria, assim, uma indústria sólida e internacionalmente competitiva, que por sua vez impulsionaria o comércio e a Marinha e contribuiria para que Portugal se tornasse o depósito de produtos do Brasil.

Importante, seria pensar como reformar o sistema económico e fiscal português (ou dos domínios portugueses) adequando-o aos novos tempos (mais do que dificultar o comércio internacional).

Comentário Justificar-se-iam estas conclusões da Corte? Não seriam elas um disfarce de uma mera cedência negocial face às pressões britânicas? Terá servido o Tratado como um verdadeiro elemento bloqueador das indústrias (para além do comércio) português e, principalmente, brasileiro?

Em primeiro lugar, a negociação do Tratado de 1810 não pode deixar de ser vista à luz das circunstâncias (nomeadamente bélicas) em que a Inglaterra e Portugal se achavam envolvidos. Nesse sentido, a própria Carta de Plenos Poderes passada a Sousa Coutinho referia como uma das razões do Tratado “(...) o verdadeiro interesse que o (...) Rei da Grande Bretanha (...) toma nas vantagens e conservação da Monarquia Portuguesa”.

Não se podem, assim, fazer críticas desenquadradadas das circunstâncias da época pois, em política, só se faz o que se pode, e não o que se quer.

Outros aspectos do texto, inclusive não comerciais, poderão também ter sido esgrimidos sem um estudo sério das circunstâncias históricas da sua consagração. Assim, os privilégios de foro dados aos ingleses (por exemplo, já um Alvará de 4 de Maio de 1808²⁹ criava no Rio de Janeiro o lugar de Juiz Conservador da Nação Inglesa –

²⁹ Aguiar, pág. 135.

como o “Juiz Conservador que havia em Lisboa”) deverão também ser avaliados no contexto da época, nomeadamente tendo em atenção a diferença de religiões praticadas em Inglaterra e em Portugal e as leis aplicáveis em cada um dos países.

É curioso observar que no seu projecto de acordo comercial com o Brasil, o citado Cônsul norte-americano Henry Hill também considera poder assumir que os cidadãos do seu país não seriam perseguidos ou molestados no Brasil pelos seus princípios religiosos. Esperava assim que o Príncipe Regente lhes viesse a conceder, se o requeressem, um “juiz curador”.

Diz, inclusive, Pinto de Aguiar, tendencialmente crítico de Portugal e escrevendo já no século XX, sobre os efeitos do Tratado de 1810³⁰: “(...) considerados por uns benéficos, e por outros maléficos (o próprio Silva Lisboa, Visconde de Cairu seria um dos defensores do texto). Talvez no futuro façamos essa análise”.

Assim se entende que, nomeadamente no que respeita ao Tratado de 1810 com a Inglaterra, qualquer crítica ou preconceito terá de ser feita com base nos factos económicos, políticos e jurídicos que lhe subjazem, nas reais situações económicas verificadas em Portugal e no Brasil, e não resumida a meras acusações críticas lamentosas e absolutas contra a sombra de personagens do passado.

Conclusão Em muitos aspectos, a perspectiva que ficou, para as gerações posteriores, de todo esse período que vai da saída da Corte de Portugal à independência do Brasil é, de um lado e de outro do Atlântico, vista à luz dos preconceitos políticos e nacionais então criados.

Na realidade, e independentemente dos seus reais efeitos económicos, a Abertura dos Portos do Brasil não deixou de ter uma importante consequência, desencadeando, como diz Jorge Couto³¹ o “(...) processo de afastamento das então economias metropolitana e brasileira”.

A chegada da Corte, as profundas transformações a que o Brasil foi sujeito e a evolução diferenciada dos acontecimentos nos territórios brasileiro e português, tudo levou a que os interesses de Portugal e do Brasil deixassem de ser vistos como um todo (como ainda o desejava D. João VI) mas, inclusive, como competitivos, senão antagónicos.

A partir daí, e relativamente ao período histórico que a este artigo toca, o Brasil – e os seus historiadores desde então – começou a encará-lo como uma libertação do jugo, nomeadamente económico, de Portugal, responsável pelo seu atraso e dele, afinal, até economicamente dependente. Do lado português, a perspectiva e o preconceito criados

³⁰ Pág. 107.

³¹ Pág. 27.

vão no sentido de culpar D. João VI por grande parte das maleitas do Reino, nomeadamente devido à preferência dada ao Brasil, para onde fora residir. Somaram-se, como se viu, as evoluções políticas próprias em Portugal e no Brasil, cada uma sendo justificada à luz de uma crítica do passado-próximo, isto é, a política joanina.

De tudo isto resultou que, ao longo de 200 anos, nunca talvez um verdadeiro estudo histórico, completo e abrangente, tenha sido feito desse período. Valem, assim, opiniões, muitas vezes mais dirigidas à opinião pública do que baseadas numa constatação factual ou documental. Para isso chama a atenção Jorge Borges de Macedo, na sua obra fundamental “O Bloqueio Continental”, que dá novas pistas para a análise do período iniciado com a transferência da Corte Portuguesa para o Brasil.

No entanto, o período que vai, para Portugal e para o Brasil, de 1807 a 1822 é de demasiada importância para poder ser subestimado. Na realidade, o Estado português, centralizado em D. João VI, tomou nessa altura importantes decisões estratégicas, as quais, permitindo o desenvolvimento sem precedentes da futura nação brasileira, e a presevação da soberania portuguesa no continente invadido, não poderão ser reduzidas à mera caricatura. Contudo, o que muitas vezes é esquecido, é, que D. João VI avaliou as suas opções e decisões à luz da unidade e integralidade do “espaço português” da altura, vendo-o como um todo em que cada uma das partes poderia, e deveria, contribuir, mesmo que com sacrifício, para o benefício do todo. O seu fracasso esteve em não conseguir manter os seus súbditos, principalmente portugueses e brasileiros, firmes nessa convicção.

O bicentenário da chegada da Corte ao Brasil, celebrado em 2008, propiciou, nesse sentido, o início um processo fundamental de revisão histórica, agora apenas iniciado, e para o qual o Brasil muito contribuiu³².

Valeria, assim, a pena, duzentos anos volvidos, que diversas questões começassem a ser levantadas, e analisadas, para que se pudesse ter uma visão objectiva de todo esse período, tão fundamental para Portugal como para o Brasil.

Caberá essa tarefa, a partir de agora, aos historiadores portugueses, brasileiros, ou outros, que a queiram prosseguir, mesmo que partindo – já se sabe – de pontos de vista diferentes. A identidade histórica é fundamental para as nossas consciências, para a nossa perspectiva do passado, do presente e, necessariamente, do futuro. Se, por um lado, não devemos ter medo da verdade da História, não ganharemos nada em ignorá-la, restringindo-a a opiniões que, mesmo quando expressas com autenticidade, se encontram datadas, distorcidas por critérios não objectivos, ou são parciais e limitadas.

³² Como aponta Paulo Villa (Couto e outros, Apresentação): “A figura caricata (de D. João VI) é gradualmente transformada em estadista e sábio estrategista”.

Como disse o Embaixador Francisco Seixas da Costa, em representação de Portugal, na cerimónia comemorativa dos 200 anos da Abertura dos Portos do Brasil às Nações Amigas, realizada em 28 de Janeiro de 2008, em Salvador: “(...) tendo Portugal e o Brasil uma História em comum, e vivendo ambos os países hoje com serenidade, não deixa de ser saudável que, sem acrimónias ou ressentimentos, possamos alimentar uma diversidade de visões e, porventura, continuar a ler esse período numa perspectiva própria, cada um do seu lado do Atlântico”.**NE**

BIBLIOGRAFIA

- Aguiar, Pinto de, “A Abertura dos Portos: Cairu e os Ingleses”, Edição Comemorativa do Bicentenário da Abertura dos Portos do Brasil, 1808-2008, Governo do Estado da Bahia, 2008.
- Araújo, José Goes de, “1812 – Bloqueio americano da Bahia de Todos os Santos”, V Congresso de História da Bahia, Vol. II, Anais Salvador/Bahia, 2004.
- Brandão, Raul, “El-Rei Junot”, Imprensa Nacional, Casa da Moeda, 1982.
- Costa, Francisco Seixas da, “Intervenção nas Comemorações do Bicentenário da Declaração da Abertura das Alfândegas e Portos Brasileiros ao Comércio Internacional”, Associação Comercial da Bahia, Salvador, 28 de Janeiro de 2008.
- Couto, Jorge, Francisco Viana, Luiz Walter Coelho Filho, “A Abertura dos Portos – 200 anos”, Salvador 2008.
- Magalhães, José Calvet de, “Breve História Diplomática de Portugal”. Publicações Europa-América, 2.ª edição, 1991.
- Mourato, Francisco Manuel Trigoso de Aragão, “Memórias”, Coimbra, Imprensa da Universidade 1933.
- Nunes, António Pires, “A Terceira Invasão Francesa”, in “Nova História Militar de Portugal”, Direcção de Manuel Themudo Barata e Nuno Severiano Teixeira, Vol. 3, Círculo de Leitores, 2004.
- Tavares, Luís Henrique Dias, “Visão norte-americana do comércio no Rio de Janeiro e na Bahia em 1808”, “IV Congresso de História da Bahia – 27 de Fevereiro a 1 de Outubro de 1999”, Anais, Vol. II, Salvador, Bahia, 2001.

Leituras e Recensões



Du Tage à Moby Dick : brèves escales

EN CE DÉBUT de siècle où l'image est souveraine et où la communication ultra-rapide devient impérieuse et même impérialiste l'on publie aussi à des cadences proprement délirantes, le tout s'inscrivant dans un contexte où cependant l'on lit de moins en moins. C'est un phénomène quasi universel, mais il affecte surtout les pays qui ont ou ont eu longtemps des relations réticentes avec l'écrit. C'est particulièrement vrai des aires lusographes qui connaissent actuellement une croissance exponentielle de l'imprimé, tout au moins sur le plan quantitatif (en nombre de titres, mais pas nécessairement en termes d'exemplaires vendus). Les bibliographes optimistes s'en félicitent et les pessimistes dans leurs rangs se désespèrent, tout comme les bibliothécaires qui jettent l'éponge, débordés ou résignés. Mais les historiens ? Eux, habitués à scruter les productions antérieures, s'interrogent sur ce que diront leurs successeurs devant ces entassements de pages. Banales, utiles, originales ? Ne cherchons pas à percer leur verdict et contentons-nous de présenter ci-après quelques textes qui entrent dans l'une ou l'autre de ces trois catégories, avec parfois des pointes vers le fondamental.

Traitant directement ou subsidiairement de l'évolution du troisième empire portugais – avec une légère digression vers les anciens territoires espagnols d'Afrique – et de certains Etats qui en sont issus, cette modeste contribution n'est, évidemment, qu'une parcelle de ce que l'on devrait trouver dans une collection spécialisée. En la matière, nous sommes du genre optimiste ! La ventilation sera simple : généralités puis progression géographique d'ouest en est, sans chercher à imposer un classement qualitatif. L'éclectisme sera notre devise provisoire.

Généralités La tese de mestrado de Daniel da Silva Costa Marcos¹ rappelle et démontre que les deux “monstres sacrés” (pas pour tout le monde) adoptèrent une politique de décolonisation opposée mais que de Gaulle soutint Salazar aux Nations Unies, à l'OTAN, etc.,

* Historien spécialiste de l'histoire “ultramarina” portugaise XIXème-XXème siècles.

¹ Daniel da Silva Costa Marcos, *Salazar e de Gaulle: a França e a questão colonial portuguesa (1958-1968)*, Lisbonne, Instituto Diplomático, 2007, 254 p.

et lui fournit navires, munitions et matériels de guerre, malgré des divergences – feu-trées – au sein du Quai d'Orsay. La concession d'une base française aux Açores pour l'observation des tirs de missiles, de même que la participation d'entreprises françaises à la construction de Cabo Bassa sont considérées comme deux sommets de cette collaboration où l'on ne sait pas qui des deux Etats faisait une bonne affaire. Mais comme Marcello Mathias (ambassadeur à Paris) dit (p. 209) que « em política, o que parece é », l'essentiel (c'est-à-dire les apparences) était sauf. Travail fondé sur le dépouillement des archives pertinentes des deux pays, il permet de voir que, derrière les colifichets, les échanges de décosations et autres futilités inhérentes à la diplomatie, la clairvoyance des ambassadeurs portugais en France appelle une révision de certains jugements négatifs portés à leur encontre, ce qui renforce notre opinion plutôt positive sur le calibre intellectuel des envoyés de Lisbonne dans les postes importants à l'étranger. Ce qui manque, ce ne sont pas les cerveaux dans l'histoire coloniale récente de Lisbonne, mais les crédits et la judicieuse utilisation de leur modicité.

Les esprits chagrins en trouveront peut-être (et même certainement pour plusieurs auteurs) la preuve dans un important recueil de communications² qui va fouiller derrière les lambris et les dorures.

Avec cet ouvrage émanant du Centro de Estudos Africanos da Universidade do Porto, on entre dans le cœur de toute colonisation (pas seulement portugaise) : comment rentabiliser une possession virtuelle ou réelle à moindres frais ? Surtout lorsque les colons sont peu nombreux ou inadaptés aux conditions physiques et sociales locales. Exploiter la main-d'œuvre indigène est une solution lorsque le colonisateur est pauvre et sa métropole également. Donc, les études – parfois très approfondies – examinent diverses questions axées sur la coercition. On citera, notamment, quelques révoltes d'esclaves en Angola en 1860-61, la Commission mixte de Boa Vista (Cap-Vert) chargée de se prononcer sur les bateaux négriers arraisonnés, le financement du libéralisme portugais par l'enrichissement dû à la traite, le développement économique des Bissagos (1915-35) par la contrainte, les liens entre la fiscalité et la culture forcée du coton au Mozambique, le travail forcé dans les origines de la révolte du Congo portugais (1912-13). Nous nous sommes borné à énumérer ce qui touche aux deux derniers siècles en Afrique lusophone, mais on trouve aussi des travaux sur le travail forcé dans les colonies françaises.

² Collectif, *Trabalho forçado africano. Articulação com o poder político*, Porto, Campo das Letras, 2007, 298 p.

Après la lecture de ce texte pointilliste, mais souvent novateur du point de vue historiographique, s'étonnera-t-on de trouver un Sénégalais³ qui dénonce le colonialisme portugais à l'intention des Africains francophones ? C'est d'ailleurs la seule originalité de ce livre qui est présenté par un littéraire, sans aucune rigueur méthodologique. N'exploitant et ne maîtrisant pas l'immensité des sources portugaises (nombreuses lacunes, fautes d'impression, erreurs de fait, etc.), le livre s'efforce d'être équilibré dans sa présentation des apports portugais à l'Afrique, mais il reste, en définitive, une mise en accusation de l'esclavage et des insuffisances de la colonisation de Lisbonne, du rôle de l'Eglise catholique, de l'assimilation au compte-gouttes, des mythes salazaristes, etc. La bibliographie est chaotique. Bref, l'on croirait relire l'une de ces diatribes comme en publiaient les comités de soutien anticolonialistes des années 1960-1975 (?). Cela nous rajeunit, mais ne nous apprend rien.

Arrive ensuite une thèse d'histoire diplomatique qui fait honneur à son auteur et à la science portugaise. A cet égard, nous ne savons pas si le grand public portugais est bien conscient du saut qualitatif enregistré par les études universitaires orientées vers l'Ultramar en histoire contemporaine, tel qu'on peut l'accompagner dans les livres parus depuis la fin des années 1980. C'était inimaginable pour quelqu'un comme nous qui a dû ingurgiter la bibliographie des deux derniers siècles. Avant, c'était, sinon le désert, tout au moins une litanie de clichés passéistes, ultranationalistes, où les textes les plus lisibles étaient encore ceux produits par les officiers de la conquête. Eux, au moins, ne se payaient pas de mots dans leurs *relatórios*. Mais cela se gâtait vite dans leurs synthèses de borgnes pour aveugles heureux de l'être. Avec *Os despojos da Aliança*⁴, nous tenons un livre de professionnel qui examine, pas à pas, les relations entre le Portugal et le Royaume-Uni pendant une période où elles sont dominées par les affres de la décolonisation. En Afrique, certes, mais aussi dans l'Índia, à Macau et à Timor. Travail fondé non seulement sur les archives des deux Etats, mais également sur un dépouillement systématique de la presse britannique, les mémoires et les études parus à ce sujet. Minutieusement annoté et avec un index (un miracle rare dans une thèse portugaise), ce monument a pour premier

³ Abou Haydara, *L'envers de l'épopée portugaise en Afrique (XV^e-XX^e siècles)*, Paris, L'Harmattan, 2007, 302 p., photos noir et blanc.

⁴ Pedro Aires Oliveira, *Os despojos da Aliança. A Grã-Bretanha e a questão colonial portuguesa, 1945-1975*, Lisbonne, Tinta-da-China, 2007, 598 p., photos noir et blanc.

mérite de réhabiliter l'utilité des consuls dans les colonies menacées. Si, personnellement, nous pensons généralement du bien des compétences des diplomates portugais lorsqu'ils sont sérieux, Pedro Aires Oliveira, lui, en pense tout autant des britanniques et l'on voit bien que le Foreign Office était soigneusement tenu au courant de la corruption de l'Administration coloniale mais, pour des raisons d'Etat, les pressions sur Lisbonne étaient faibles. Néanmoins, même les partisans politiques de Salazar à Londres voyaient bien que son intransigeance le conduisait à une impasse. Les premiers accrocs dans cette belle alliance, redevenue sereine depuis des décennies, commencent avec la crise de Goa et le « blocus » de la Rhodésie.

Le “marcellisme” colonial est plutôt bien accueilli au début par les conservateurs, mais la visite de Caetano à Londres est un échec sur le plan médiatique (cf. la révélation orchestrée du massacre de Wiriyamu). L'effondrement de 1974-75 que l'ambassade à Lisbonne n'avait pas prévu est amplement couvert. A noter le rôle de Londres aux Nations unies et sa médiation dans les discussions avec les partis nationalistes. En tant qu'historien, nous continuons à avoir de sérieux doutes sur les statistiques macabres fournies p. 188 (près de 500 indigenas tués à Mueda en 1960 ?) et p. 227 (près de 2000 morts européens au Nord-Ouest angolais en 1961 ?). Les diplomates britanniques de 1974-75 penchent plutôt vers l'UNITA, le MPLA étant jugé responsable de l'exode des Blancs en juillet (et après) 1975. On apprend aussi qu'en 1975-76, la Grande-Bretagne est favorable à l'annexion indonésienne de Timor ; peut-être en raison de l'origine essentiellement australienne de son information. Bref, un livre qui pourra difficilement être remplacé pour connaître une période non paroxystique, mais importante dans l'histoire d'une Alliance, dite la plus ancienne mais qui connut quelques jours sombres lorsque les ambitions coloniales des uns et des autres s'entrechoquèrent.

Guiné et São Tomé Pour les amateurs d'histoire orale et de complications linguistiques, le travail⁵ colossal d'un linguiste russe et d'une ethnologue-sociologue allemande ayant traduit et annoté en français un manuscrit rédigé en arabe et en mandingue devrait les combler. Comme ledit manuscrit reprend divers récits et chroniques concernant la naissance, l'évolution du royaume de Kaabu/Gabu et sa disparition,

⁵ Cornelia Giesing & Valentin Vydrine, *Ta:rkh Mandinka de Bijini (Guinée-Bissau). La mémoire des Mandinka et des Sòoninkee du Kaabu*, Leiden-Boston, Brill, 2007, XXIV-398 p., dessins et photos noir et blanc.

nous nous attendions à trouver enfin la date exacte de la « fameuse » bataille de Kansala qui vit la victoire des Peul et de leurs alliés. Hélas, Giesing se contente de la dater de 1867, sans autre précision et c'est dommage car le lecteur qui aura survécu à ces déferlements de traditions orales, contestées et obscures, aurait souhaité une bonne chronologie distinguant le mythique ou le douteux de ce qui est incontestablement attesté. Ce qui est étrange, c'est que jusqu'à présent on n'ait pas trouvé dans les archives (au Cap-Vert peut-être) une description claire d'un événement majeur qui s'est déroulé à quelques dizaines de kilomètres des postes portugais. Le livre est pratiquement impénétrable à qui n'est pas fasciné par les charmes épineux de l'histoire précoloniale en Guiné. Mais il faut de tout pour reconstituer un passé à la recherche d'une ossature solide. Attendons donc encore un intrépide qui nous dira ce que pensaient les Portugais de Cacheu, Farim, Geba et Bissau de ces convulsions sanglantes, si tant est qu'ils en furent informés.

Beaucoup plus accessible et, assurément, avec un public beaucoup moins restreint, la biographie iconoclaste du grand Amílcar Cabral⁶ a été rédigée par un journaliste angolais, ce qui est sa plus grande originalité. Après des décennies de saintes Ecritures tiers-mondistes, il est bon que ce soit un Africain qui s'attaque à la statue du seul idéologue qu'aït produit l'Afrique lusographe en lutte pour son indépendance. Ce n'est pas une démolition en règle, mais son texte rappelle les erreurs et les "crimes" commis par le PAIGC. Le titre dit tout, et ce n'est pas notre rôle ici de discuter telle ou telle affirmation. Du côté positif, signalons : 1°) l'importance accordée au père du héros, Juvenal Cabral, petit fonctionnaire cap-verdien plus ou moins obligé de défendre la fameuse geste lusitanienne ; 2°) le parcours professionnel de l'expert agronome Amílcar travaillant pour des entreprises privées ou des organisations étatiques en Guiné et en Angola (1952-1959) ; 3°) la genèse initialement cap-verdienne du PAIGC en Guiné ; 4°) les faiblesses et les tares du Parti (trahisons, désertions, tribalisme, éliminations physiques des opposants, etc.).

Pas vraiment dans la ligne du Parti (mais qu'est-elle devenue après l'indépendance ?), l'auteur estime que beaucoup de Cap-Verdiens auraient voulu conserver la nationalité portugaise et, encore plus explosif, soutient que l'indépendance de la Guiné aurait pu être obtenue sans (?) la guerre. Une visite en Guiné (2000) lui

⁶ António Tomás, *O fazedor de utopias. Uma biografia de Amílcar Cabral*, Lisbonne, Tinta-da-China, 2007, 343 p., photos noir et blanc.

ouvre les yeux : dans un pays tombé en déliquescence, il prétend que Cabral s'efface des mémoires du peuple et qu'il est devenu un «héros inutile». On attend maintenant les réactions des lecteurs cap-verdiens : les vieux et les jeunes.

Par un rapprochement que certains pourront juger audacieux et même déplacé, glanons dans Ossobó⁷ ce qu'on peut retirer pour l'histoire de trois essais consacrés à la littérature de São Tomé et Príncipe. Honnêtement, pas grand-chose, car l'auteur est un professeur spécialiste de la poésie et de la fiction luso-africaines. Néanmoins, il offre un chapitre sur le massacre de février 1953, vu par les poètes et les romanciers locaux. Il accepte sans sourciller les 1032 morts de la vulgate nationaliste, sans même évoquer les doutes émis sur ce chiffre mirobolant. Mais il a eu l'avantage d'exploiter José de Deus Lima, *História do massacre de 1953 em São Tomé e Príncipe*, São Tomé, 2002, livre que nous n'avons jamais réussi à obtenir. Donc, il a *a priori* un avantage sur les rares historiens qui s'intéressent à cet événement fondateur.

Guinée équatoriale (ex-espagnole) Ce n'est pas uniquement la bienveillance et la largeur d'esprit de la rédaction qui justifient l'inclusion de cet Etat hispanophone dans cette microbibliographie de l'Império et de ses avatars. Sauf erreur, il a un statut d'observateur dans les instances de la lusophonie, mais ce qui nous paraît plus significatif, c'est, comme au Portugal, l'émergence d'une poignée d'historiens espagnols qui, depuis la fin du régime franquiste, ont commencé à creuser sérieusement le passé colonial de cette "pénultième" miette d'un Empire sur lequel le soleil était censé ne jamais se coucher. Le pétrole aidant, on pourrait même assister à la naissance d'une école – réduite, certes, mais vaillante – de spécialistes de Fernando Poo et du Rio Muni. Si elle voit le jour, nous mettrons au premier plan de ce groupe en devenir une paire d'historiens responsable d'un livre qui répond aux canons en usage dans la profession hors d'Espagne, à savoir utilisation intensive des archives et connaissance de la littérature spécialisée et des sources imprimées, y compris en langues étrangères. Cette dernière exigence est une pierre d'achoppement majeure, compte tenu de la pauvreté légendaire des bibliothèques publiques ibériques (portugaises incluses) en livres publiés hors frontières sur leurs anciennes colonies d'Afrique.

⁷ Donald Burness, Ossobó. *Essays on the literature of São Tomé and Príncipe*, Trenton (New Jersey), Africa World Press, 2005, XVI-160 p., photos noir et blanc.

*La colonización española en Guinea Ecuatorial (1858-1900)*⁸ est constituée par la réunion de cinq articles portant sur la population, l'organisation de la colonie, l'économie, l'enseignement et la santé. Les auteurs, à défaut d'avoir pu les trouver en Espagne, mentionnent (sans évidemment pouvoir les exploiter) quelques thèses étrangères, ce qui est déjà une avancée rare pour leur thème. Ils ont une démarche claire et ils s'appuient sur un ensemble de statistiques inconnues avant eux. Ils vont au fond des choses et sont dépourvus de tout nationalisme défensif. Actuellement, c'est ce qui existe de plus professionnel pour leur période. Il ne leur reste plus qu'à se procurer les quinze volumes de *Guinea Ecuatorial. Bibliografía General* dont la dernière en date des livraisons⁹, enregistre les entrées 54016-59691, ce qui est un exploit sans équivalent pour un pays africain de taille comparable. Dans cent ans, on consultera encore Max Liniger-Goumaz, l'infatigable champion de la bibliographie équato-guinéenne.

Angola Maigre récolte car notre stock d'*Angolana* est à l'étiage. *The Art of stealing*¹⁰ est une histoire haletante dont la particularité est d'avoir été rédigée par un Ovambo namibien qui donne une sorte de manuel de l'escroquerie en Afrique australe. Son héros va souvent exercer ses "talents" au Sud-Angola (où il fait un peu de sorcellerie), mais surtout dans le milieu mafieux des Angolais installés en Afrique du Sud, puis au Centre-Angola et à Luanda (vers 2002) où il soutire de l'argent sale fourni par les Américains à l'UNITA. Transactions douteuses sur les devises, vol de camions, trafic de diamants, fonctionnaires angolais corrompus, il semble que l'auteur connaît toutes les possibilités d'enrichissement illicite qu'offre l'Angola devenu, selon lui, le paradis de la délinquance économique.

Ce qui surprend avec *Sim África*¹¹ c'est qu'on puisse publier en 2006, sous la plume d'une ethnologue (née à Catumbela), un livre comme on en sortait dans les années 1940-1974 : nationalisme exacerbé, défense des héros de la mythologie coloniale, ultra-conservatisme, dénigrement des voyageurs étrangers, etc. L'auteure

⁸ Mariano L. de Castro & M.^a Luisa de la Calle, *La colonización española en Guinea Ecuatorial (1858-1900)*, Vic (Espagne), Ceiba, 2007, 363 p., illustrations noir et blanc.

⁹ Max Liniger-Goumaz, *Guinea Ecuatorial. Bibliografía General*, vol. XV, Genève, Les Editions du Temps, 2007, 359 p.

¹⁰ Set Amadhila, *The Art of stealing*, New York, Raider Publishing International, 2007, 149 p.

¹¹ Leonor Correia de Matos, *Sim África. História e histórias de contactos culturais em Angola*, Lisbonne, Prefácio, 2006, 111 p.

survole le déroulement des relations entre Africains et Portugais aux XIX^e-XX^e siècles, dans une optique très spéciale. Nous supposons que, si ce livre est édité maintenant, c'est qu'il a encore un public, et pas uniquement parmi les retornados.

Gageons qu'il ne plaira pas beaucoup au Tenente-General Miguel Júnior¹². Quoi qu'on pense des carences de la documentation qu'il a utilisée (pas un seul livre émanant d'Afrique du Sud ou de l'UNITA, vraiment peu de titres parus à Cuba, etc.), la richesse de son texte en sources officielles angolaises, notamment internes aux structures militaires du MPLA, est proprement stupéfiante. A notre connaissance, c'est la première fois que l'on trouve en librairie une étude aussi approfondie sur l'organisation, l'évolution, les opérations des FAPLA, etc. Il est vrai que le grade de l'auteur de cette *tese de mestrado*, les appuis de sa hiérarchie et probablement d'autres facteurs que nous ignorons ont grandement facilité l'accès aux sources. Miguel Júnior nous parle de l'intérieur de l'appareil auquel il appartient, mais si certains silences sont regrettables (notamment sur les pertes, le moral des troupes, leur recrutement *sui generis*, la combativité réelle, etc.), il reste qu'il offre une mine d'informations que l'on n'est pas près de découvrir ailleurs. C'est de l'histoire militaire "dans la ligne" du Parti, certes, et l'on n'attend pas d'un général en exercice des révélations contraires aux consignes reçues de ses supérieurs. Dans aucune Armée au monde ! Mais dans un désert historiographique, même soumis à des contraintes drastiques, les pionniers sont toujours utiles. Espérons que l'étude se poursuivra au moins jusqu'en 2002. D'ores et déjà, après la lecture de certaines de ses pages, les historiens extérieurs devront réviser une partie de leurs conclusions sur la valeur réelle des FAPLA, face à la guérilla et à des formations régulières modernes. Confronté aux sources de leurs adversaires, ce travail de réhabilitation "organique" va s'avérer plus ardu que prévu et, tôt ou tard, il va falloir remettre à leurs vraies places les apports du matériel soviétique ou post-soviétique, le rôle des conseillers militaires de l'Est et finalement, ce qui a été majeur, l'indispensable effort des Cubains qui ont souvent sauvé les FAPLA dans des situations désespérées. Il ne faut pas oublier ses alliés et amis, même dans une historiographie nationaliste.

¹² Miguel Júnior, *Forças armadas populares de libertação de Angola (FAPLA), 1.º Exército Nacional (1975-1992)*, Lisbonne, Prefácio, 2007, 205 p., photos noir et blanc, cartes en couleur.

Mozambique Section abondante que l'on ouvrira par une sorte d'encyclopédie historique dont la partie la plus utile est constituée par un long dictionnaire (pp. 49-384) linguistique, géographique, administratif, onomastique (personnages répertoriés à partir d'une bibliographie presque uniquement en portugais), etc. Politiquement équilibré dans les commentaires accompagnant les entrées du dictionnaire, l'auteur, ancien administrateur civil au Mozambique, accorde une assez grande attention aux Africains, à leurs coutumes et à leurs leaders, tant précoloniaux que tout récents. De nombreux détails, parfois inattendus et inconnus des historiens (notamment pour certains entrepreneurs de la période coloniale) font de cet instrument de travail, généralement fiable, l'aboutissement d'une recherche qui a dû coûter plusieurs années d'efforts à Alexandre A. Ferreira¹³. On n'a rien de comparable pour l'Angola.

Pourquoi inclure ici *Madagascar et l'Afrique*¹⁴ ? Recueil de dix-sept contributions, il contient plusieurs pages sur la traite négrière entre Nosy Be et le Mozambique et surtout trois chapitres neufs consacrés aux esclaves et affranchis, les Macua et Masombika, à Madagascar et à Mayotte aux XIX^e-XX^e siècles. On note cependant une ignorance – largement réciproque – des chercheurs spécialistes du Mozambique ou de Madagascar. Seuls Alpers et loinainement Newitt sont connus des francophones travaillant sur la grande île. José Capela et Machado (ce dernier sur l'Angoche) sont utilisés par intermittence. Les autres historiens n'existent pas ! A signaler de très intéressants récit d'anciens esclaves racontant comment ils ont été vendus par leurs parents au Mozambique ou capturés par des négriers. Nous redoutons de savoir concrètement ce que contiennent les bibliothèques malgaches sur le Mozambique et inversement. Quant aux bibliothèques françaises riches en fonds sur le Mozambique, notre religion est faite depuis longtemps. A quelques honorables exceptions près, et rarement à Paris. Retour à une nostalgie de bon aloi, destinée à plaire aux retornados et aux partisans de l'Estado Novo, avec un titre explicite. Comparé à l'ouvrage d'Alexandre A. Ferreira, *Moçambique, terra de magia*¹⁵ n'est pas à son avantage, mais il a un atout : son iconographie en couleur (partiellement). Quelques sections sur l'Administration, les missions catholiques, l'enseignement,

¹³ Alexandre A. Ferreira, *Moçambique 1489-1975*, Lisbonne, Prefácio, 2006, 487 p., photos noir et blanc.

¹⁴ Didier Nativel & Faranirina V. Rajaonah (eds.), *Madagascar et l'Afrique. Entre identité insulaire et appartiances historiques*, Paris, Karthala, 2007, 485 p., photos noir et blanc.

¹⁵ Eurico Carlos Esteves Lage Cardoso & Manuel Pedro Dias, *Moçambique, terra de magia. Desde a chegada dos Portugueses à Independência*, Lisbonne, autoédition, 2007, 242 p., nombreuses photos couleur et noir et blanc.

les médias, les voyages officiels des hiérarques de l'époque coloniale, peuvent être exploitées. Pour le reste on se demande si la date de publication n'est pas en réalité 1973.

Dans un genre tout différent, mais qui pourrait titiller la curiosité des lecteurs émus par le livre précédent, le reportage de Johan Badenhorst¹⁶ raconte l'équipée d'envoyés de la télévision sud-africaine, venus tourner un documentaire à travers l'Afrique australe et orientale. Vers 2006 ou 2007, ils entrent au Mozambique et en sortent via Mandimba, Cuamba, Maúa, Montepuez, Pemba, Ibo, Mocimboa da Praia et Palma, et partout constatent l'état pitoyable des pistes, ce qui devrait rappeler quelques souvenirs à des dizaines de milliers de Portugais. Le franchissement du Rovuma sur une embarcation à l'avenir compromis était une prouesse qui leur était interdite à l'époque.

Et puisque nous sommes dans une aire linguistique germanique enchaînons avec un épais roman écrit par un Suisse, hôtelier de luxe puis promoteur immobilier, installé en Afrique depuis 1974. L'auteur¹⁷ déroule une intrigue compliquée commençant à la fin de la guerre coloniale et allant jusqu'en 2005. De proprement mozambicaines, 250 pages environ voient défiler des agents secrets allemand ou russes, un ou deux ex-guérilleros du FRELIMO devenus ministres, des officiers portugais, etc. Il connaît bien, semble-t-il, le Polana et ses clients, Nampula, Tete, la Gorongosa, etc. On a également droit à des attaques des Rhodésiens contre les bases de la ZANU de Mugabe implantées au Mozambique. Il a rencontré beaucoup de gens bizarres dans sa vie. C'est l'un des à-côtés insolites de la direction des palaces. Au Mozambique comme ailleurs.

Et maintenant entrons de plain-pied dans la violence, tout en restant dans la fiction. Le roman très original d'Abel Coelho¹⁸ décrit, vers 1980-81, les années de plomb du marxisme frelimiste quand il condamnait à la déportation dans des camps de concentration, aussi bien des délinquants, des vagabonds, des opposants politiques que des gens victimes de dénonciations gratuites ou d'erreurs sur la personne. C'est l'une des premières descriptions connues d'un de ces « camps de rééducation », gardés par des soldats et pouvant contenir plusieurs milliers de personnes, enfants compris.

¹⁶ Johan Badenhorst, *Van die Kaap tot Kilimandjaro. 'n Voetspore-reis*, Le Cap, Human & Rousseau, 240 p., très nombreuses photos couleur.

¹⁷ Ralph M. Berndorf, *Mosi-oa-Tunya. Der donnernde Rauch. Roman aus dem Südlichen Afrika während der turbulenten Zeit des Busch-und Guerillakrieges in Moçambique und Rhodesien (1974-1978)*, Gelnhausen (Allemagne), Wagner Verlag, 2007, 733 p., illustrations noir et blanc.

¹⁸ Abel Coelho, *Os elefantes não esquecem*, Loures (Portugal), Editorial Nascimento, 2005, 248 p.

Apparemment, il se situe au sud du Limpopo, un véritable goulag dans une pagaille indescriptible où les internés sont obligés de travailler de sol à sol dans des champs qui produisent surtout des mauvaises herbes. L'auteur ne fait pas dans la nuance : viols des femmes, châtiments corporels, exécutions et présence d'un réseau de résistance à l'intérieur, en liaison avec la RENAMO dépeinte sous un jour idyllique, ce qui reste plus qu'exagéré et affaiblit l'utilité et la crédibilité de son livre pour un lecteur non-partisan. En tout cas, on pourra toujours comparer avec d'autres témoignages concernant d'autres camps au Niassa et, également, avec les descriptions qui commencent à paraître sur les camps du MPLA en Angola. Il y a environ quarante ans, nous écrivions que la langue portugaise n'avait pratiquement jamais servi pour rendre compte de l'univers concentrationnaire, sauf en traduction. Ce n'est malheureusement plus le cas en Afrique lusophone où désormais on trouve en original des équivalents de Vorkouta, la neige en moins. En tout cas, un texte fort et une histoire bien conduite.

Dans un registre plus distancié, Helena Cobban¹⁹ examine les processus suivis pour cicatriser les mémoires après un génocide (Rwanda) ou des conduites criminelles dans une guerre civile (Mozambique) ou un conflit racial (Afrique du Sud). Pour le Mozambique (plus de soixante pages de reportages et d'analyses juridico-sociologiques), l'auteure admet que l'amnistie et la réconciliation ont été plutôt des succès. Il n'y a pas eu de jugements et les guérisseurs ont aussi bien soigné (« purifié ») les auteurs que les victimes de violences, mais Cobban estime que l'ambiguïté des oppositions au sein d'une même famille persiste. Pas de monuments aux victimes de la guerre, fosses communes contenant partisans des deux bords, mais, selon elle, c'est par crainte de ranimer les haines, tandis que la violence reste présente dans les têtes de certains hommes politiques. Optimiste, elle conclut néanmoins que le Mozambique pourrait fournir des leçons applicables ailleurs. Bien.

M'Africando²⁰ n'a aucune prétention scientifique ou politique. Il s'agit probablement des souvenirs d'enfance (dialogués) d'un contrôleur du trafic aérien et pilote d'avion qui veut se faire plaisir : scènes de pêche, de chasse, d'école, etc., se déroulant au Mozambique (la plupart à Lourenço Marques) et en Afrique du Sud. Pas de rancoeurs, pas de prêches. Cela nous soulage.

¹⁹ Helena Cobban, *Amnesty after atrocity? Healing nations after genocide and war crimes*, Boulder (Colorado), Paradigm Publishers, 2007, XII-284 p.

²⁰ José Cavalheiro Homem, *M'Africando*, Porto, Papiro Editora, 2006, 148 p.

Et l'on repart vers d'autres horizons avec différents types de femmes et d'hommes qui se mettent en tête de venir au Mozambique pour sauver leur prochain. Des ONG avant la lettre, mais avec l'Evangile dans les valises et le salut éternel pour objectif. Dans ce lot, le plus érudit est sans conteste Butterflies & Barbarians²¹. Mais il s'agit d'une érudition proliférante, en principe centrée sur le célèbre missionnaire Henri-Alexandre Junod, en fait débordant sur le protestantisme en Suisse, l'évolution de la linguistique, la cartographie, les sciences naturelles, l'ethnologie, la politique, etc. Ce n'est pas un livre pour le grand public et, même parmi les universitaires, qui peut se vanter de connaître des africanistes actuels capables de suivre l'auteur dans le dédale de ses connaissances? Entomologie, botanique, philologie bantoue, histoire cantonale de la Suisse, muséographie, évolution des idées de l'Europe à l'égard des Africains, etc. C'est un match de ping-pong pour encyclopédistes du genre Pierre Larousse. Un tour de force qui n'a, malheureusement, pas traité en profondeur les relations avec les Portugais, encore qu'il précise (p. 264) : « sciemment ou non, l'Eglise presbytérienne du Mozambique devint un centre de résistance au colonialisme portugais ». Mais l'influence de ses missionnaires était condamnée à s'estomper à mesure que leurs ouailles s'émancipaient. On l'a vu après l'indépendance. En fait, c'est une histoire des sciences que l'on trouve dans cette monographie concernant une petite partie du Sud-Mozambique.

A peu près contemporains des Vaudois, mais un peu plus au nord de leur sphère d'influence, ce sont des missionnaires méthodistes américains que l'on observe à l'ouest d'Inhambane, à partir d'avril 1888. *Malarial Fevers*²² est un roman inspiré par le journal retrouvé d'une de ces premières évangélisatrices expédiées en Afrique avec la Bible pour antipaludique et la foi comme remède à la misère et au choc des cultures. L'auteure a été infirmière dans cette mission à partir de 1969. Elle n'aime pas trop sa lointaine hiérarchie ecclésiale. Ce qui est intéressant dans cette fiction, c'est qu'elle apporte des détails sur la descente de Gungunhana vers le sud, mouvement qui allait le conduire à l'affrontement avec les Portugais. La mission de Mocodoene et celle de Kambini sont laissées intactes par son Armée. Dès 1891, les Portugais recensent les villageois pour les assujettir à l'impôt de case. En cas de non paiement, c'est le travail

²¹ Patrick Harries, *Butterflies & Barbarians. Swiss missionaries & systems of knowledge in South-East Africa*, Oxford, James Currey, 2007, XVIII-286 p., photos et cartes noir et blanc et couleur.

²² Jonna-Lynn K. Mandelbaum, *Malarial Fevers. A pioneer missionary in Africa*, Indianapolis, Dog Ear Publishing, 2007, III-150 p.

forcé. Selon l'auteure, qui n'aime pas du tout le régime colonial, sur les indications des pasteurs américains, certains catéchistes pensent déjà à le renverser. Dès 1891 ? Est-ce dans le manuscrit ou une extrapolation littéraire ?

Plus d'un siècle après, loin des ambassades, à la croisée de l'apostolat et de l'assistance technique, on remarque le récit d'un jeune homme d'affaires canadien qui, avec son épouse, décide d'aller travailler (2006-2007) à Maputo dans le cadre d'une mission protestante. Donnant des conseils à de micro-entrepreneurs africains, il nous en apprend beaucoup sur les aspirations des Mozambicains pauvres voulant créer de petits commerces, sur la corruption de la police, sur une certaine culture de l'imprévoyance et de la dépendance, sur l'attitude face à l'argent. Ici les motivations purement caritatives et pragmatiques l'emportent sur le zèle évangélisateur. De nombreux détails sont fournis sur des aspects peu développés dans la littérature disponible émanant des missionnaires: les travailleurs du bâtiment, les cambriolages, les services postaux, les chiffonniers à Maputo, etc. *Potholes, Padlocks & Poverty*²³ nous permet de mesurer combien le rôle des envoyés de Dieu a évolué dans certaines branches du protestantisme importé au Mozambique.

Mais pas dans toutes, si l'on en croit un autre couple qui, lui, travaille à l'américaine, dans la flamboyance et le triomphalisme²⁴. Dix ans à peine après leur arrivée, ces évangéliques de choc ont essaimé et prospéré au-delà du Sud et de toute espérance : 5000 églises au Mozambique ! Avec eux, les muets retrouvent la parole, les aveugles la vue, les paralytiques leurs jambes. L'Esprit saint aidant, les missionnaires internationaux affluent, l'argent aussi. Des meetings de 30.000 personnes à Morrumbala sont monnaie courante. Le récit au jour le jour de leurs succès dans cette évangélisation express à partir de Pemba au Nord, dans un contexte macua, animiste et/ou musulman, les porte à minimiser les risques d'une confrontation avec l'Islam. Pemba et Nampula deviendraient-elles les nouvelles Jérusalem du Nord-Mozambique ? Transportés par Jésus, les gens de l'Iris Ministries pensent que rien ne pourra les arrêter. Le FRELIMO, lui, commence à s'agiter (p. 146) devant les activités politiques de certains pasteurs africains. Quoi que l'on pense des arrière-pensées des uns et des autres, retirer des enfants des lixeiras pour les nourrir et les

²³ Steven M. Kuhn, *Potholes, Padlocks & Poverty. Unlocking the mystery of global missions*, Belleville (Ontario), Guardian Books, 2007, 207 p.

²⁴ Heidi Baker & Rolland Baker, *Expecting miracles. True stories of God's supernatural power and how you can experience it*, Grand Rapids (Michigan), Chosen Books / Baker Publishing Group, 2007, 208 p., photos noir et blanc.

soigner (en vue d'en faire de futurs missionnaires, si possible) montre les carences des autorités et, indirectement ou non, des ONG et des Eglises concurrentes. C'est une affaire à suivre, mais interrogeons-nous sur l'impuissance de la thaumaturgie à guérir la malaria des missionnaires.

Puisque nous vivons dans une société du spectacle, entrons carrément dans les livres d'images. On en apprend parfois beaucoup sur un pays, vu à travers l'œil d'un photographe, et s'il aime ce qu'il voit, c'est tout bénéfice pour le lecteur ... et le tourisme. Dans le genre, un lusophile sud-africain est un atout précieux car il entraîne des retombées économiques importantes pour le Mozambique. Justin Fox²⁵ est un travel writer fasciné par le pays, la diversité de ses populations, la richesse de son héritage urbanistique et architectural, la gentillesse des gens du peuple et le pittoresque de sa vie maritime. C'est aussi un photographe ébloui et un maître de la langue anglaise. Donc, synthétisant ses voyages dans le pays depuis 1999, il nous offre, non seulement en grand format, ses impressions en couleur, mais aussi un récit intéressant sur des morceaux d'histoire et quelques unes de ses aventures quotidiennes dans un pays qu'il a découpé en tranches : 1°) le Sud jusqu'à Inhambane; 2°) d'Inhambane à Quelimane; 3°) le « Wild North » de Quelimane à Entre Lagos. N'ayant pas connu l'époque coloniale, il ne charrie pas de souvenirs enjolivés de ce passé proche. Au détour d'une phrase, parfois l'on voit qu'il n'est pas toujours extatique, donc dupe. Ainsi (p. 67), pour lui, Quelimane est devenu un refuge de Blancs ratés et même de criminels. En 2005, il constate qu'Ibo va se transformer en une Mecque pour touristes fortunés. Le charme est en péril.

Autre voyage sentimental d'un photographe inspiré, cette fois-ci portugais ? Luís de Almeida²⁶ a peu de textes (en anglais, leur traduction n'est que partielle et parfois réductrice) et il met l'accent plus sur les scènes populaires, quelques changements intervenus depuis l'indépendance, la campagne, sans négliger toutefois plusieurs sites incontournables. Il n'y a pas de fil rouge géographique ou thématique. C'est un album kaléidoscopique complétant bien le précédent. Compte tenu de l'écho international qu'ont connu les photographes mozambicains au cours de ces dernières années, il semble que leur pays attire et cultive l'excellence visuelle.

²⁵ Justin Fox, *Under the sway. A photographic journey through Mozambique*, Roggebaai (Afrique du Sud), Umuzi/Random House, 2007, 144 p. ; nombreuses photos couleur et quelques clichés noir et blanc.

²⁶ Luís de Almeida, *Moçambique de hoje. Mozambique today*, Porto, Porto Editora, 162 p., nombreuses photos couleur.

C'est beaucoup plus que ne peuvent en dire d'autres pays lusographes d'Afrique.

Des images pour voler au secours du développement économique, on passera à un livre inhabituel, mais ayant le même objectif. Un ingénieur écologiste "annonce la couleur". Dans un texte qui oscille entre le récit d'une entreprise philanthropique (avortée par suite du décès d'un mécène), le mémoire d'un défenseur de la nature, le règlement de comptes entre une multitude de partenaires, de politiques, d'idéalistes et d'amoureux de la faune sauvage, et les appels à la générosité, l'on entrevoit combien derrière la façade du pittoresque se dissimulent des luttes d'intérêts pour exploiter – ou non – une région pauvre et insalubre au sud de la capitale. Parfois brouillon, mais habité par l'urgence et la passion, le livre²⁷ de John Perrott a le mérite d'attirer l'attention sur une partie du Mozambique parmi les plus mal représentées dans la littérature mozambicaniste : son Extrême-Sud, le Maputo, chefferie qui a donné son nom à la capitale après l'indépendance. Quand les jeunes Mozambicains apprendront combien il a été disputé entre les diplomates britanniques et portugais, ils ne pourront que regretter qu'il ne soit maintenant évoqué qu'à propos de querelles d'investisseurs et de promoteurs.

Índia Nous ne parlons pas souvent du défunt *Estado da Índia*, mais nous ferons une exception de taille pour une thèse de doctorat française qui, par sa masse et sa minutie, sort de l'ordinaire et nous rapproche de ce qu'on attendait autrefois d'un doctorat d'Etat en histoire : un travail fondamental. Pour ne pas imiter les critiques, adeptes du "in cauda venenum", nous dirons dès le début ce qui peut gêner le lecteur lusophone qui prendrait le temps – il faut au moins trente heures pour les épucher – de lire les deux volumes du *magnus opus*²⁸ de Sandrine Bègue. Elle a voulu être perfectionniste jusque dans la moindre ligne ; et cette intention louable s'est retournée contre elle, à partir du moment où elle a cru bon de fournir les originaux en portugais des innombrables citations traduites qui parsèment son ouvrage. Personne ne le lui demandait, semble-t-il. Or, elle avoue avoir une connaissance modeste du portugais. Historienne, nous ne lui en ferons pas grief, encore qu'une maîtrise suffisante de la langue dominante dans

²⁷ John Perrott, *Save Mozambique elephant coast. Recreating Mother Nature's wildlife wonderland in Africa*, Lincoln (Nebraska), iUniverse, 2007, XII-373 p., photos noir et blanc.

²⁸ Sandrine Bègue, *La fin de Goa et de l'Estado da Índia : décolonisation et guerre froide dans le sous-continent indien (1945-1962)*, Lisbonne, Instituto Diplomático, 2007, vol. 1, 706 p., photos noir et blanc ; vol. 2, pp. 707-1392, photos noir et blanc.

la documentation eût été souhaitable. En revanche, nous voyons cités les noms de plusieurs lusophones de naissance parmi les personnalités qui l'ont aidée à comprendre des textes difficiles ; sur les cinq membres du jury on relève également et au minimum deux autres lusophones patentés. De trois choses l'une, soit ils n'ont pas relevé ces erreurs de traduction, soit ils ont jugé que c'était sans conséquence, soit ils les lui ont signalées, mais elle n'en a pas tenu compte. Peu importe, mais trouver dans un texte de cette qualité, imprimé à Lisbonne, des choses comme « quando os sacerdotes católicos ... são chamados a assistir aos serviços católicos de patrões parses ... os padres têm de entrar pela escada de serviço... », traduit par « lorsque les prêtres catholiques ... sont appelés à assister aux offices de chefs parsis ... les prêtres doivent entrer par l'escalier de service... » (p. 657), c'est un contresens qui n'a rien à voir avec l'œcuménisme. De même, un télégramme commençant par « Trata-se praça voluntária vinda última rendição... » traduit par « Il s'agit d'un soldat volontaire venu dernièrement se rendre ... » (pp. 902-903), alors qu'il s'agit d'un déserteur portugais qui ne s'est pas rendu du tout, mais qui avait été volontaire pour partir avec le bataillon d'Évora chargé d'assurer la relève du contingent basé à Diu. Ah ! ce faux-amis de rendição ! Pourquoi les « aviões de caça a jacto » indiens deviennent-ils des « avions de chasse éffilés » (sic) p. 1132, alors qu'il s'agit tout simplement d'« avions de chasse à réaction » en bon français ? Et cet insidieux lusisme de « chambre municipale » qui court dans tout le texte, alors qu'un bon vieux “conseil municipal”, voire la “municipalité” convenaient largement ?

Nous ne savons pas à quel niveau ces défaillances, dont l'on pourrait multiplier les exemples, se sont produites, mais c'est bien dommage qu'à la relecture, personne n'ait réussi à les repérer et à les réparer. Nous craignons qu'elles ne soient que le symptôme bénin d'un laxisme qui règne depuis des décennies dans l'Université en France où, dans certaines disciplines, l'on débite dans l'insouciance des doctorats comme l'on tire la bière à la pression. Et de complaisance en compromission l'on devient des universités de l'à-peu-près, et de là, la dégringolade vers la dévalorisation s'accélère vite.

Maintenant allons à l'essentiel et disons que, si l'on oublie les scories de la forme, cette thèse est admirable et marque véritablement un tournant dans les études indianistes contemporaines en France et probablement aussi au Portugal où elles ne semblent pas florissantes lorsque l'on aborde les deux derniers siècles, alors que les afro-canistes, eux, ont en quelques années rattrapé, pour la plupart, un retard considérable. En tant que bibliographe “ultramarino”, nous ne nous prétendons pas universel et

omniscient, mais si quelqu'un d'autre a publié un travail aussi profond sur la décolonisation portugaise en Orient, il nous a totalement échappé. S. Bègue prend son sujet au sérieux et laboure en profondeur. C'est sa qualité première. Sans être exhaustif, citons ses pages sur les hommes et l'Administration de l'Índia à partir de 1945, ses faiblesses, les revendications des élites, les réformettes cosmétiques de Salazar, les premiers litiges avec l'Inde, le sort du Padroado, la reconstruction du mythe impérial voulu par Lisbonne, ses fissures, le nationalisme goanais, l'échec du pacifisme, la marginalisation de l'Índia en Inde, l'occupation des enclaves extérieures de Damão, le rôle du clergé, l'attitude hésitante de Nehru, les pressions internationales, le déclin des positions portugaises, le terrorisme et ses limites, la faiblesse militaire portugaise, l'influence de la lutte nationaliste en Afrique, l'impasse juridique à La Haye, la montée du bellicisme dans l'Administration indienne, l'isolement progressif du Portugal sur la scène internationale, les tentatives désespérées sur le plan diplomatique, les erreurs de calcul de Salazar, la chute de Goa (près de cent pages), l'amertume de l'intégration, la pitoyable vengeance de Salazar contre ses soldats et ses officiers qui ne s'étaient pas battus, l'échec du micro-nationalisme goanais (la seule enclave semi-coloniale en Inde qui aurait pu prospérer modestement si elle n'avait vu ses espérances autonomistes broyées par Lisbonne et Delhi). Nous sommes arrivé déjà à plus de 1.200 pages.

Comment peut-on donc résumer un tel travail sans le trahir ? C'est impossible en deux-trois pages, mais ce que l'on portera également au crédit de l'auteure, c'est qu'elle a replacé la question goanaise dans la stratégie tiers-mondiste de Nehru, cherchant une revanche sur la Chine, alors que Salazar, empêtré en Angola, paraissait s'en remettre à saint François-Xavier pour s'arc-bouter sur la théorie des dominos. Le tout ou rien ! Une spirale morbide et mortelle qui allait s'achever dans la débâcle de 1974-75.

Sur le plan du perfectionnisme de S. Bègue, signalons qu'elle a été jusqu'à fournir la liste (probablement exhaustive) de tous les dossiers qu'elle a consultés dans les archives de Lisbonne (y compris dans l'imprenable citadelle de l'Arquivo Histórico Ultramarino) et de Delhi (peu de choses accessibles, apparemment). Leur énumération va de la page 1285 à 1358. La bibliographie semble solide, encore que nous ne nous expliquons pas l'absence de la Bible militaire indienne (P. N. Khera, *Opération Vijai*, New Delhi, 1974), alors qu'au moins un auteur portugais l'a vraisemblablement utilisée, ou en a entendu parler. On aurait pu aussi espérer trouver plus de détails sur les combats à Diu qui ont été relativement sanglants pour les Indiens. Mais il est évident que ce qui importait, c'était le sort de Goa.

Bref, chapeau bas devant cette thèse monumentale et fondamentale.

Timor L'on connaît l'engouement tardif de l'Australie pour la question timorienne. Mais quid de la Nouvelle-Zélande qui n'avait avec cette sentinelle orientale de la lusophonie aucun lien perceptible avant l'expédition d'un contingent massif de ses troupes en 1999-2000 ? Erreur de notre part que nous démontre une activiste néo-zélandaise²⁹, pacifiste mais virulente, à l'avant-garde de la défense des droits de l'homme. Negligent Neighbour est une mise en accusation de la politique de Wellington à l'égard de Timor depuis le milieu des années 1970. Beaucoup de pièces déclassifiées l'ont aidée à remonter les sentiers de la collaboration avec le régime militaire indonésien. Elle est surtout utile pour comprendre comment son pays s'est trouvé embarqué dans une croisade militaire sans espérer pouvoir en retirer un quelconque bénéfice matériel.

Ce n'était pas le cas de l'Australie, comme nous le montre Paul Cleary, journaliste, ancien conseiller du gouvernement timorien. Il dénonce les manœuvres de Canberra pour spolier les Portugais, puis Dili, en les évinçant des gisements pétrolifères et gaziers de la mer de Timor. Ayant, dès 1972, repoussé très loin ses frontières maritimes et n'acceptant pas de les infléchir au profit du jeune Etat pour lui accorder ce qui devrait lui revenir, aux termes des conventions et règles du droit international, l'Australie se comporta comme une puissance coloniale, sans cependant en avoir les contraintes et les obligations qu'elle "déléguait" à l'Indonésie. A la date de sa publication, le livre³⁰ de Cleary était ce qui existait de plus complet sur la genèse et l'évolution du différend. Et il ne s'agit pas de broutilles puisqu'un règlement de janvier 2006 prévoit que Timor touchera 60% des ressources de la zone contestée, pendant toute la durée de rentabilité des gisements, soit vingt-quatre milliards de dollars US, selon des estimations largement dépassées depuis. Pour un pays ruiné, tournant traditionnellement le dos à la mer, le salut viendra-t-il des profondeurs ? Les chapitres consacrés aux crises du régime, à une gestion chaotique des affaires, à l'incohérence de certains leaders locaux, au rôle des compagnies pétrolières et des lobbies pro-timoriens, et à la montée des sentiments anti-australiens de la population n'incitent pas l'auteur à un grand optimisme.

Un autre livre important³¹ nous confirme dans nos appréciations quant à la prééminence des spécialistes australiens. Sauf en histoire timorienne où leur ignorance quasi générale – ou mépris – des sources portugaises (cf. René Pélissier, Timor

²⁹ Maire Leadbeater, *Negligent Neighbour. New Zealand's complicity in the invasion and occupation of Timor-Leste*, Nelson (Nouvelle-Zélande), Craig Potton Publishing, 2006, 280 p., photos noir et blanc.

³⁰ Paul Cleary, *Shakedown. Australia's grab for Timor oil*, Crow Nest (Australie), Allen & Unwin, 2007, XXX-304 p., illustrations noir et blanc.

³¹ Damien Kingsbury & Michael Leach (eds.), *East Timor : Beyond independence*, Clayton (Australie), Monash University Press, 2007, XI-302 p., cartes noir et blanc.

en guerre. *Le crocodile et les Portugais*, Orgeval [France], Editions Pélissier, 1996, 350 p.), leur a déjà réservé quelques désillusions, les mettant dans une position proche de celle des Américains à l'aube de la guerre du Vietnam, ou de celle des Onusiens quand ils débarquent dans un pays où le “tout-anglais” est inopérant. Sur les vingt et un auteurs mis à contribution, peut-être trois seulement ne sont pas Australiens d'origine et dans la bibliographie récapitulative comportant environ 600 entrées, à peine cinq ou six sont en portugais, alors que l'on n'a jamais autant publié sur Timor à Porto et à Lisbonne depuis trente ans.

L'introduction, rédigée par les deux coordinateurs, est à la fois solide, essentielle et nuancée. Ces qualités se retrouvent dans le chapitre de Kingsbury sur la vie politique et dans celui de Leach sur l'enseignement de l'histoire “nationale”, lequel, à notre avis, en est encore au stade d'un nationalisme aux confins de l'angélisme. Il ne semble pas que les élites actuelles cherchent prioritairement à regarder leur passé – tumultueux – bien en face. Deux chapitres sur la délimitation des frontières maritimes (toujours le pétrole) et terrestres (contrebande et incidents) s'imposent. En résumé, un livre indispensable, parfois sombre, mais plus utile que les poussées d'enthousiasme artificiel de naguère. Le réalisme, voilà une importation profitable au Timor oriental. Et pas seulement là. Dans tous les pays lusophones ! **NE**

BIBLIOGRAPHIE DE L'AUTEUR

LOS TERRITORIOS ESPAÑOLES DE ÁFRICA. Instituto de Estudios Africanos, Madrid, 1964.

ÉTUDES HISPANO-GUINÉENNES. Paris, 1969. Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France.

ANGOLA (em inglês, com Douglas L. Wheeler). The Pall Mall Press, London; Frederick Praeger, New York, 1971, esgotado. Reeditado por Greenwood Press, Westport, Connecticut, 1978, esgotado.

LES GUERRES GRISES, RÉSISTANCE ET RÉVOLTES EN ANGOLA (1845-1941). Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1978, esgotado.

LA COLONIE DU MINOTAURE. NATIONALISMES ET RÉVOLTES EN ANGOLA (1926-1961). Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1979, esgotado.

LE NAUFRAGE DES CARAVELLES. ÉTUDES SUR LA FIN DE L'EMPIRE PORTUGAIS (1961-1975). Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1979.

- EXPLORAR VOYAGES EN ANGOLA ET AUTRES LIEUX INCERTAINS*. Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1979.
- AFRICANA. BIBLIOGRAPHIES SUR L'AFRIQUE LUSO-HISPANOPHONE (1800-1980)**. Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1981.
- NAISSANCE DU MOZAMBIQUE. RÉSISTANCE ET RÉVOLTES ANTICOLONIALES (1854-1918). Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 2 volumes, 1984.
- HISTÓRIA DAS CAMPANHAS DE ANGOLA (1845-1941) – 2 volumes. Editorial Estampa, Lisboa, 1986.
- HISTÓRIA DE MOÇAMBIQUE – FORMAÇÃO E OPOSIÇÃO (1854-1918) – 2 volumes. Editorial Estampa, Lisboa, 1988.
- NAISSANCE DE LA GUINÉ. PORTUGAIS ET AFRICAINS EN SÉNÉGAMBIE (1841-1936). Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1989.
- HISTÓRIA DA GUINÉ. PORTUGUESES E AFRICANOS NA SENEGÂMBIA (1841-1936) – 2 volumes. Editorial Estampa, Lisboa, 1989.
- DU SAHARA À TIMOR. 700 LIVRES ANALYSÉS (1980-1990) SUR L'AFRIQUE ET L'INSULINDE EX-IBÉRIQUES**. Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1991.
- DON QUICHOTTE EN AFRIQUE. VOYAGES À LA FIN DE L'EMPIRE ESPAGNOL*. Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1992.
- TIMOR EN GUERRE. LE CROCODILE ET LES PORTUGAIS (1847-1913). Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 1996.
- LES CAMPAGNES COLONIALES DU PORTUGAL (1844-1941). Éditions Pygmalion-Flammarion, Paris, 2004.
- SPANISH AFRICA – AFRIQUE ESPAGNOLE, ÉTUDES SUR LA FIN D'UN EMPIRE (1957-1976). Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 2005.
- ANGOLA-GUINÉES-MOZAMBIQUE-SAHARA-TIMOR, ETC. UNE BIBLIOGRAPHIE INTERNATIONALE CRITIQUE (1990-2005)**. Éditions Pélissier, Montamets, 78630 Orgeval, France, 2006.
- AS CAMPANHAS COLONIAIS DE PORTUGAL (1844-1941). Editorial Estampa, Lisboa, 2006.
- TIMOR EM GUERRA. A CONQUISTA PORTUGUESA (1847-1913). Editorial Estampa, Lisboa, 2007.

Éditions Pélissier
 Montamets
 78630 Orgeval
 France
 viapelbooks@wanadoo.fr

* Deux "voyages philosophiques" à la veille de la disparition des colonisations ibériques en Afrique.

** Trois volumes de bibliographies commentées, représentant près de 1250 pages, décrivant et analysant une grande partie (plus de 2800 titres) des livres parus depuis 1960 en 55 pays et 20 langues, sur l'Império, les PALOP, l'Oriente et l'Afrique hispanophone.

Existem condições para resolver a questão de Olivença**

RELATIVAMENTE À OBRA *Juromenha e Olivença*, da autoria de Ana Paula Fitas, editado pelas Edições Colibri, será abordado em dois aspectos. Um primeiro, no qual apresentarei a minha apreciação sobre a estrutura e o conteúdo do livro, e um segundo, onde tentarei responder à interpelação que Ana Paula Fitas faz aos seus leitores.

I. Estrutura e Conteúdo do Livro O livro *Olivença e Juromenha, Uma História por Contar* abre com um importante Prefácio do Professor Armindo Santos, onde se indica de modo muito feliz, no último parágrafo, um dos principais méritos do trabalho da Drª Ana Paula. Além do mérito científico, que aliás o Professor elogia com a autoridade que lhe é reconhecida.

Passo a citar: “O grande público, curioso da vida naquela zona de fronteira incerta, encontrará seguramente neste livro motivos para não esquecer Olivença, como parece desejar a autora e as associações de “Amigos de Olivença” esperançados em que os seus habitantes continuem a mostrar, particularmente numa época dita de globalização, a sua aptidão para manter e desenvolver as suas diferenças sociais e culturais identitárias lusitanas”.

É difícil expressar de melhor forma esta opinião, com que concordo; por isso a compartilho, embora acrescente a seguinte consideração. Seria deveras lastimável que a vontade da persistência desta identificação social e cultural se circunscrevesse apenas aos que são apontados no prefácio (autora e “amigos de Olivença”), e que se não alargasse aos portugueses em geral e aos seus responsáveis políticos em particular, dada a importância que tem para a afirmação internacional de Portugal a presença de elementos identitários que nos são próprios, nas mais variadas partes do mundo onde existe a preocupação de levar a efeito (se bem que em condições por vezes precárias) acções de apoio à sua continuação. Na Europa, em África, nas Américas, até na Ásia. Não se entenderia que, aqui tão perto, em espaço que todos consideramos nacional, embora sob tutela transitória do nosso vizinho e à

* General (R.).

** Intervenção em 28 de Fevereiro de 2008, no Instituto Diplomático, na cerimónia de apresentação do livro *Olivença e Juromenha, uma história por contar*, de Ana Paula Fitas, Edições Colibri.

espera de momento oportuno para regressar à mãe pátria, não existisse igual preocupação...

Seguem-se, no livro que tanto gosto e proveito tive em ler, os habituais agradecimentos e a Introdução, onde a Drª Ana Paula, segundo o meu entendimento, apresenta as razões da obra.

Primeira e de acordo com as suas palavras (página 21), indagar “Que identidade cultural se constrói num território situado entre dois locais que durante 500 anos tiveram a mesma cultura e administração política (portuguesa) e que, nos últimos 206 anos, foi administrada por outra cultura (espanhola)?”. A segunda pergunta da autora foi por mim deduzida, pois julgo lê-la, se bem que de modo implícito. É esta. Por que razão o Portugal político-institucional nos aparece apático, pelo menos aparentemente indiferente, perante uma situação que considera ilegal à luz do Direito Internacional, não reconhecendo a fronteira “de facto” que separa Portugal da Espanha, entre Juromenha e Olivença no rio Guadiana, e ordenando a interrupção dessa fronteira nos mapas autorizados. Isto é, faz por manter vivos os sinais de que não abdica dos direitos do país, e, ao mesmo tempo, não toma nenhuma iniciativa conhecida para os repor?

Ana Paula Fitas responde à primeira questão nas Partes II e III do seu livro, onde desenvolve pormenorizadamente a Organização do Espaço em Juromenha e a Organização do Espaço em Olivença. Com a autoridade e a competência que lhe é reconhecida no Prefácio e de que eu, naturalmente, sequer me atrevo a falar.

E apresenta elementos preciosos para ajudar o leitor a formular uma resposta à segunda pergunta, que respeita ao comportamento do Estado português, tanto na Parte I, com o sugestivo título “Complexidades Cruzadas da História à Etnologia”, como na Conclusão. Cabe a cada um de nós aceitar e responder ao desafio que a autora nos lança, formulando uma resposta, com base nos elementos que ela nos fornece e com a nossa perspectiva pessoal sobre o resultado do impacte das diferentes linhas de força que se entrecruzam. Não apenas em Olivença. Mas principalmente em Madrid e em Lisboa e nas principais capitais europeias e mundiais, que podem auxiliar-nos a explicar a atitude dos governantes no que respeita ao que devam considerar o interesse nacional.

Não pretendo, nem tenho competência para isso, comentar passo a passo as palavras sempre claras, de fácil compreensão e de grande elegância da Doutora Ana Paula, que revelam conhecimento rigoroso da conjuntura histórica que originou a actual situação e de todo o devir que conduziu às perplexidades que presentemente nos dominam. No entanto, não deixei de fazer uma avaliação que confirma a minha opinião, várias vezes expressa, da importância dos elementos identitários estruturais sobre os contextos conjunturais que são impostos pelas relações de poder entre os diversos actores políticos, tanto regionais como globais, numa determinada época histórica.

Apesar do peso indubitável dos efeitos da administração política sobre os factores identitários de um povo, é possível manter o essencial do seu conteúdo durante longo período de tempo, findo o qual, se for alterada a situação de relação de forças que condicionou a conjuntura, será possível modificar a situação num sentido diferente da que fora imposta. Tal modificação poderá até fazer revertê-la à situação anterior, como aconteceu em 1640, quando recuperámos a independência face a Espanha.

Explico. A relação de forças peninsular e global que se verificava em 1580 e impôs uma conjuntura que originou o estabelecimento de uma monarquia dual, abrangendo Portugal e Espanha, centrada na casa reinante de Madrid, fez nossos inimigos os inimigos do vizinho e conduziu progressivamente a que Portugal fosse sujeito a uma política ditada pelos interesses de Espanha. Com a alteração da relação de forças, regionais e globais, surgida com a guerra dos 30 anos, o esgotamento das minas sul-americanas de prata, a ascensão da França a potência europeia dominante e a crescente importância económica do açúcar do Brasil, abriu-se uma nova conjuntura que permitiu fazer reverter os factores conjunturais que tinham propiciado a perda da independência e sustentaram a possibilidade de vencer uma guerra que durou 28 anos. Porque se manteve o essencial da identidade nacional.

II. Tentando Responder a Ana Paula Recorrendo ao esforçado labor da Doutora Ana Paula, vou procurar contribuir para formular uma resposta à segunda importante questão que, a meu ver, foi causa do nascimento e publicação do livro que estamos a apresentar.

O contexto estratégico conjuntural que promoveu o Tratado de Badajoz de 1801, pelo qual Olivença passou para a soberania espanhola, não se modificara integralmente em 1815, quando foi determinada, pelo Tratado de Viena, a devolução de Olivença a Portugal. A relação de forças na Europa da época não ordenou de modo peremptório e imediato essa devolução, remetendo-a para o momento que Portugal e Espanha considerassem oportuno. O que significa, de facto, submeter a resolução do problema ao entendimento Portugal – Espanha, logo aos objectivos nacionais expressos e implícitos de cada país e às tensões estratégicas correspondentes. A definição do momento oportuno, se não fosse efectuada por potências extra – peninsulares que o impusessem, teria de ser proposto por Portugal a uma Espanha de quem, naturalmente, nunca partiria a iniciativa.

Para Portugal, o momento oportuno teria de coincidir com a “oportunidade estratégica” a que se refere Ana Paula Fitas, quando relata o posicionamento do Estado Novo perante esta questão. Na altura do regime da Ditadura, foi dito não ser estrategicamente oportuno levantar o problema.

Aqui reside o cerne daquilo que estamos a tratar. Em boa verdade, findos os acontecimentos que envolveram os dois estados nas guerras napoleónicas e nos seus desenvolvimentos posteriores, as relações de forças europeias e mundiais nunca deixaram de

se traduzir, para a península, numa lógica de conflito e confrontação. Por trás de todo o comportamento pacífico e amistoso entre os dois estados, havia sempre a percepção, por parte de cada um deles, que a existência do outro constituía uma ameaça para si próprio. Ou porque poderia servir de cais de desembarque e base de ataque para forças poderosas que visassem a Espanha ou ainda de foco de contaminação política que fizessem perigar o seu regime (absolutista, liberal ou monárquico). Ou porque representava uma ameaça existencial para Portugal ou que, também, poderia contaminar negativamente o seu regime.

Esta lógica de confrontação teve situações mais agudas e outras menos, mas nunca deixou de existir. Recorde-se que a falta de oportunidade estratégica a que se referia o Estado Novo convivia com a existência do Pacto Ibérico, e, nessa época, houve planos de Hitler para invadir Portugal através e com a Espanha. Convém igualmente recordar que, nos princípios do século XX, eram conhecidas as ambições de Afonso XIII na anexação de Portugal, e eram tais os receios dos republicanos relativamente a Espanha, que justificaram em grande parte que tivéssemos decidido participar na Primeira Guerra Mundial. Para trás, ao longo de todo o século XIX, a lógica de confronto esteve sempre presente: nos períodos das lutas absolutistas/constitucionais, no tempo do liberalismo/carlismo, no parlamentarismo pretoriano, no período revolucionário dos anos 60 e 70, na restauração e na regeneração, em Espanha; uma sucessão de crises pontuadas espasmódicamente por graves e sucessivos abalos nacionais, como a perda das colónias americanas e o desastre cubano.

A percepção dos responsáveis políticos portugueses ao longo dos séculos XIX e XX, até à guerra-fria, foi sempre a de que tudo deveria ser feito para evitar uma crise aberta com a Espanha, pois tinham consciência de que a lógica de conflito existente entre os dois países, sob o menor pretexto, se poderia transformar num confronto aberto muito desfavorável a Portugal, confronto aberto que até poderia ser convenientemente provocado pelos governantes espanhóis, para fazerem esquecer os graves problemas internos que os seus súbditos sentiam, bem como os efeitos deletérios dos traumas originados pelos enormes abalos nacionais que, de vez em quando, afectaram o país vizinho.

Dentro desta lógica de confronto, tornava-se praticamente impossível alterar as relações de forças, de forma que nos abrisse uma oportunidade estratégica que nos permitisse tomar a iniciativa de procurar resolver a questão de Olivença, junto dos responsáveis espanhóis. Durante dois séculos, apenas se descortina uma eventual hipótese de ter surgido uma janela de oportunidade que nos possibilitasse essa iniciativa: durante a Segunda Guerra Mundial, se os planos de reconquista da Europa passassem também por um desembarque em Portugal das forças aliadas e não apenas no Sul da Itália e na Normandia. Gorada esta hipótese, nunca se vislumbrou o desejado momento de oportunidade estratégica.

A lógica de confronto, embora atenuada pela natureza dos regimes então vigentes, não terminou durante a guerra-fria. Só viriam a surgir modificações, e profundas, com a democratização dos dois vizinhos peninsulares, a queda do muro de Berlim e, principalmente, com a globalização económica, de informação e cultural, com o mercado comum europeu e, acima de tudo o estabelecimento do espaço Shengen, culminando este percurso. Estas novas linhas de força que foram aparecendo tiveram como resultado uma alteração profunda no contexto estratégico do relacionamento peninsular. Não porque surgiram desequilíbrios que nos fossem favoráveis, em termos de confronto, mas precisamente pelo congelamento da lógica de confronto e a sua substituição por uma lógica de cooperação/competição.

A abertura de fronteiras e a completa liberdade de movimentos de pessoas, de bens e de ideias entre os dois países fizeram com que as regiões homogéneas naturais da Península, de natureza económica, todas periféricas, se tivessem progressivamente acentuado, como que desafiando o Centro peninsular. A despeito das fronteiras administrativas e políticas existentes. Elas foram reconstituindo uma configuração económica multipolar, com os pólos centrados nas áreas geradoras de riqueza e de maior bem-estar, fazendo recordar o período romano, no qual, sob a liderança afastada de Roma, a Ibéria se articulava na Tarraconense, Galécia, Lusitânia, Bética e Cartaginense, e outra mais tarde, nos dois últimos séculos da Idade Média, do mesmo tipo mas com as regiões, agora detentoras de poder soberano, com Navarra, Aragão, Granada, Castela e Portugal, também com estreitas ligações a uma liderança afastada – a Santa Sé. Com exceção de Granada, naturalmente.

Ora, a situação multipolar actual, num contexto de uma lógica de cooperação/competição, é favorável a Portugal, pois, de todas as regiões igualmente com ligações a um centro de poder afastado (Bruxelas), é a única que detém o poder político independente, já que as restantes dependem todas do poder político independente de Madrid (o governo de Madrid, como lhe chamam os oliventinos). A lógica de cooperação/competição das regiões periféricas da Espanha, por um lado, e o Estado espanhol (governo central), por outro, em comparação com a mesma lógica entre Portugal e o Estado espanhol, encontra-se bem mais desequilibrada, acentuando a competição em detrimento da cooperação (com tonalidades diversas consoante as regiões), uma vez que, procurando alcançar aquilo ou parte daquilo que Portugal já possui (o poder político independente), essa cooperação/competição adquire cambiantes de elevada tensão política, por vezes preocupantes.

Finalmente, esta lógica de cooperação/competição que caracteriza as nossas relações com a Espanha permitiu, desde que se implantou (nos finais do século XX), o aparecimento da oportunidade estratégica para que os dois países – amigos, aliados, que não encaram o outro como ameaça mas como vantagem – resolvam a questão de Olivença. E para que Portugal possa tomar a iniciativa de abrir o diálogo que conduzirá a esse objectivo.

É muito importante que isso aconteça, para pôr fim a um contencioso que pode funcionar como um foco de potencial atrito e de conflito entre os dois países, quando surjam situações de maior tensão entre as suas posições. Lembremo-nos de que a História não acabou. Há muita História no futuro. Um futuro incerto e, provavelmente, muito perigoso. É avisado acautelarmo-nos para o prevenir.

Na resolução do problema, pois é um problema que se pode agravar, não deve ser ignorada a realidade actual de Olivença criada nos últimos dois séculos pela administração política espanhola, tão bem retratada na obra de Ana Paula Fitas. Uma realidade que já não é sustentada apenas em elementos identitários lusitanos puros, mas em que ainda persistem muitos desses elementos identitários, aliás como a autora afirma a páginas 355. Cito. “Além do património histórico edificado, a continuidade cultural portuguesa está presente na vida quotidiana dos oliventinos e evidencia-se nos períodos festivos em que a população afirma no espaço público perante as comunidades vizinhas a sua especificidade identitária (entendida colectivamente como singularidade cultural)”.

Isto é, Olivença constitui uma micro-região específica com características distintivas em relação aos espanhóis, mas também em comparação com os portugueses. Foi como se tivesse aparecido na zona raiana que separa Portugal da Espanha um elo, um fecho de ligação entre os dois povos peninsulares, semelhante a ambos mas deles diferenciado.

Termino esta exposição, que já vai extensa, repetindo a proposta que avancei em 2003 e que a Dr^a Ana Paula teve a bondade de citar no seu importante trabalho. Para a solução desta questão, são de afastar posições radicais, sem recuo e sem condições, mas sim recorrer-se a uma abordagem gradual e soft, com a tônica no domínio da cultura: considerando a hipótese de permitir que os oliventinos escolham a dupla nacionalidade (portuguesa e espanhola), autorizando o ensino da língua portuguesa por professores destacados por Portugal, além do castelhano que já é obrigatório, não proibindo o uso do português no espaço público, estabelecendo uma delegação cultural em Olivença que promova actividades de exposição da cultura portuguesa. Admitindo mesmo a hipótese de se chegar a uma soberania partilhada sobre Olivença, como região especial e exemplo de amizade e cooperação entre os dois países que, numa fase inicial, poderia assumir vínculos políticos mais fortes com Espanha do que com Portugal.**NE**

Francis Fukuyama, “Depois dos neoconservadores: a América na encruzilhada”; Gradiva, 2006.

FRANCIS FUKUYAMA é um nome incontornável no actual panorama político-teórico americano e mundial. A inclusão do seu livro *The End of History and the Last Man* na maioria dos currículos universitários, granjeou-lhe um lugar de destaque entre os pensadores políticos contemporâneos, sendo um dos poucos teóricos dos nossos dias que vê as suas teses discutidas fora do ambiente académico. O referido livro e as suas proposições teóricas reflectiam um certo ambiente de fim-de-século, uma “closure” de feição milenarista, que condenava o futuro ao nosso presente e que cativaram a discussão teórica e mesmo popular da década de 90. O género prosseguiu num conjunto de autores e obras que, sob a guisa de uma cientificidade social, se propunham a descrever o inevitável caminho das comunidades humanas – desta feita não para a “sociedade sem classes” – mas para a uniformidade resumida numa proposta unificada e global de sociedade, cristalizadora das virtudes do capitalismo e da liberal-democracia.

Depois dos Neoconservadores é um livro que não escapa à lógica anteriormente descrita, apesar de representar um passo significativo na doutrina neoconservadora. Nele, o autor tenta dar aos neoconservadores um novo fôlego e conseguir sintonizar o movimento com as novas tendências opinativas da sociedade americana, fazendo-o sempre da perspectiva da manutenção de um conjunto de valores que correspondem, Fukuyama dixit, ao ideário dos discípulos de Kristol.

Descrevendo os posicionamentos políticos neoconservadores, Fukuyama enumera-os como surgindo de uma tendência liberal¹ contra a New Left que defende a Teoria da Paz Democrática, o uso do poderio militar com intuições morais, que olha com suspeição as organizações internacionais e a “engenharia social”. Descreve, também, a forma como o neoconservadorismo terá sido “sequestrado” por uma aliança espúria com os “falcões” (descritos pelo autor como “nacionalistas jacksonianos”) no seio do

* Assessor do Instituto Diplomático, MNE.

¹ A utilização do termo em inglês tenta descrever o sentido do termo no contexto americano que reflecte um significado bastante diverso do comumente aceite na teoria política europeia. Ao invés de descrever a ideologia liberal clássica, vindas dos pais fundadores do liberalismo como Locke, Adam Smith ou Montesquieu, este termo descreve os apoiantes de um conjunto de defensores da intervenção estatal na economia, na linha da acção governativa de Franklin Delano Roosevelt. O termo original, “New Deal Liberal” representava um eufemismo, dentro do peculiar contexto americano e uma forma de excluir o termo “social-democracia” do debate político americano.

Partido Republicano, aliança essa que terá gerado o peso necessário ao empreender da aventura americana no Iraque.

Há aqui um conjunto de asserções que interessa analisar e serão decisivas na compreensão do intuito final da obra. Fukuyama estabelece como ideário fundamental a tetralogia anterior, mas faz por ignorar, em toda a obra, a existência de um elemento contraditório na mesma. Onde uma ação militar é levada a cabo com o intuito de modificar a forma de governo, não se pode considerar que exista uma rejeição da engenharia social. Algures no caminho de ascensão ao Poder pelos neoconservadores foi possível sobrepor a intervenção militar com fins democráticos à rejeição do intervencionismo do Estado e do nation-building. Esta sobreposição viria a marcar o neoconservadorismo, ditando, possivelmente, o fim da reciclabilidade desse rótulo nas gerações futuras, como afirma o autor², vindo daí a necessidade de apresentação de um ideário semelhante sob a rotulagem do “wilsonianismo realista”.

Importa saber se não existe no neoconservadorismo uma propensão para essa sobreposição das finalidades democratizantes ao elemento anti-intervencionista e se Fukuyama não está apenas a tentar dotar o seu movimento político de uma segunda vida, desprovida de um diferença substancial da primeira, mas mais palatável ao “espírito do tempo”. Na verdade, o que Fukuyama descreve como necessidade de adequar o movimento a outra forma de fazer política, não é mais que uma adaptação, ao bom estilo hegeliano, da mesma missão a um enquadramento analisado de uma forma mais eficaz. Em lado algum o autor critica o expansionismo democrático ou a “teoria da paz democrática”, afirmando apenas que os erros de avaliação da administração Bush criaram uma situação internacional em que o expansionismo democrático não pode senão recorrer à negociação e ao diálogo. Mantém-se, portanto, a total consonância com as finalidades do neoconservadorismo, embora agora sujeitas a uma nova prudência ditada pelas circunstâncias do seu *zeitgeist*. Mais do que num “wilsonianismo realista”, a esperança neoconservadora parece acatar as finalidades idealistas wilsonianas e assentar numa *praxis* governativa prudente.

É evidente que esta proposta política não corresponde a qualquer ramo de pensamento realista, embora utilize, prudencialmente, o seu léxico e ação como bandeira. A democratização global ou o horizonte de um sistema unificável de Estados numa *pax unipolar*, são tudo menos finalidades compatíveis com a corrente realista das Relações Internacionais, que deixariam Morgenthau à beira de um ataque de nervos.

² Como afirma Fukuyama nas págs.17 e 18 da obra “Quaisquer que sejam as suas raízes complexas, o neoconservadorismo tornou-se, agora, algo inevitavelmente ligado a conceitos como prevenção, alteração de regime, unilateralismo e hegemonia benevolente na forma como têm sido postos em prática pela administração de Bush. Mais do que tentar a inútil tarefa de recuperar o significado do termo, parece-me melhor abandonar a designação e articular uma posição totalmente distinta da política externa”.

Esta sim corresponde à verdadeira face do neoconservadorismo, uma concepção política que visa conservar o ideário progressista – relembre-se a carreira académica ou interpretação constitucional de Woodrow Wilson são tudo menos de feição conservadora – através de uma aliança com as forças vivas da sociedade e a “direita sociológica”, recorrendo muitas vezes ao seu léxico e aos seus pensadores³.

Isto conduz-nos a uma resolução mais aproximada do núcleo definidor do neocon-servadorismo. Acima da tetralogia “Paz Democrática, Militaridade Moral, Anti-Internacionalismo, Anti-Construtivismo Social” existe um projecto político que permite o estabelecimento de hierarquias entre os vários pontos do credo neoconservador. Se ao legado intelectual neocon for permitida uma “segunda vida” e desta feita forem deixadas cair as premissas anti-construtivistas e anti-internacionalistas, ficará bem patente aquilo que alguns autores têm vindo a dizer dos seguidores de Kristol e Podhoretz, ou seja, que esta forma de pensar a política tem mais afinidades políticas e intelectuais com a esquerda progressista, do que com a direita conservadora. A facilidade de reconversão da ideia neoconservadora aos cânones tradicionais da “esquerda” parece assim indicar a “agenda progressista” como predominante e o elemento conservador como recessivo. A própria queda do termo “neoconservador” enquanto rótulo político não é inocente e parece revelar que o progressismo político neocon pode estar a fazer o seu caminho de regresso à esquerda-democrática, como parece sugerir o recente apoio de vários neoconservadores proeminentes, entre os quais Fukuyama, à candidatura presidencial de Barack Obama.

Por revelar a génese – ainda que de forma interessada – e as encruzilhadas do pensamento e estratégia neoconservadoras (cap. 2), assim como por problematizar o futuro da política externa americana (caps. 6 e 7), *Depois dos Neoconservadores* é uma leitura imprescindível para todos os que desejam perceber as alterações na política americana dos próximos anos, bem como para os que pretendem compreender a evolução do pensamento político americano mais próximo do Poder das últimas décadas. A durabilidade da obra, contudo, prende-se principalmente com a capacidade de sobrevivência da motivação neocon no panorama político mundial e o facto de este livro poder constituir o seu epitáfio ou a sua ressurreição. A tradução portuguesa ganha pelo conhecimento disciplinar da Dra. Mónica Ferro, especialista em Relações Internacionais e assistente do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas, assegurando que o que por vezes é perdido em fluência de linguagem, é ganho em precisão conceptual. **NE**

³ Neste ponto e como o próprio Fukuyama reconhece, o papel da obra de Tocqueville, e da análise straussiana deste autor, é marcante na teoria neoconservadora e na definição da “problema democrático”. Ao postular, em *A Democracia na América*, as condições sociais, espirituais e políticas que possibilitam a existência do regime, Tocqueville descreveu as condições de sobrevivência do sistema de liberdade individual que constitui a última barreira entre o despotismo totalitário e o sistema de liberdades individuais que os neoconservadores visam proteger.

The return of History and the end of dreams

– Robert Kagan, Atlantic Books, 2008

NO FINAL DOS anos 80, com o fim da Guerra-fria e o consequente aparecimento de uma onda democrática nos países membros do antigo Pacto de Varsóvia e da União Soviética, Francis Fukuyama vaticinou o fim da história. A democracia liberal tornava-se o único regime possível no mundo inteiro, e o seu desenvolvimento para outros continentes era apenas uma questão de tempo, o ocidente aguardava uma movimentação da sociedade civil chinesa após os acontecimentos de Tianamen, ansiando pela onda democrática no continente asiático. Contudo, o fim da história durou pouco tempo. Os chineses continuaram submetidos a uma ditadura, nas portas da União Europeia a ideia de genocídio manteve-se viva, o Médio Oriente continuou a ferro e fogo e na Federação Russa, entretanto criada, o regime, embora oficialmente uma democracia, começou a ter tiques de autoritarismo. A história parecia afinal não ter acabado. Como referiu Raymond Aron, em “Paz e Guerra entre as Nações”¹, desde 1945 “que o sistema internacional engloba os cinco continentes, a totalidade da humanidade”. Ora, para ocorrer o “fim da história,” teríamos de observar a mesma singularidade universal na procura do mesmo regime político ou, nas palavras de Aron, “na ambição de adquirir os mesmos meios de riqueza e de poder.”² Isso não aconteceu em 1989, nem nos anos que se seguiram. Mas foi apenas a 11 de Setembro de 2001 que se percebeu que o fim história não estava próximo.

A vox populi dirá sempre que o maior obstáculo a uma democracia liberal é a existência do fundamentalismo islâmico que produz o que há de pior na Humanidade. Sendo certo que aquele fundamentalismo pretende eliminar a democracia liberal, por esta não se adaptar aos seus preceitos e ideias políticas para uma sociedade islâmica, permitindo uma libertinagem inconcebível para a sociedade utópica do Islão. A verdade é que as maiores ameaças vêm da Rússia e da China. Dois regimes que combatem a hegemonia americana, apoiando-se em características da democracia liberal e, inclusive, combatendo o fundamentalismo islâmico dentro do seu território. São estas as realidades que nos mostram que os sonhos acabaram e que a história continua.

* Advogado e Fellow Research da Associação Le Cercle. Este artigo é da responsabilidade do seu autor e não da Instituição que representa.

¹ Aron, Raymond, *Paix et Guerre entre les Nation*, Calmann-Lévy, Paris, 1984, pág. 371.

² Aron, Raymon, *ibidem*, pág. 399.

Em 2003 Kagan abordou as diferentes relações que os Estados Unidos e a Europa têm com o poder, em “*Of Paradise and Power – America and Europe in the New World Order*”, onde aquele autor debateu as divergências entre as visões americana e europeia para as relações globais. Em “*The Return of History and the End of Dreams*” Robert Kagan aborda outro tema actual, o do conflito de superpotências e a quebra da hegemonia americana.

No seu livro, Kagan começa por abordar as esperanças e os sonhos criados pelo fim da Guerra-fria e o regresso, na altura inesperado, do nacionalismo. No fim da história não existem argumentos ideológicos contra a democracia liberal. Mas o nacionalismo veio dinamizar as críticas ao liberalismo, ou seja, o novo advento da Rússia e da China, através do argumento realista dos interesses nacionais, vieram revolucionar a oposição ao liberalismo, agindo aquelas com as ferramentas típicas do liberalismo político: o voto na Rússia e o capitalismo na China. E, mais grave, o nacionalismo Russo e o nacionalismo Chinês, mais do que locais, tornaram-se nacionalismos de dinâmica global e não, meramente, local³. Se no caso Russo foi um regresso ao Grande Jogo, no caso da China foi uma completa novidade, para quem tinha sido colocado no seu canto desde o século XIX. O assento permanente no Conselho de Segurança das Nações Unidas veio reforçar a tendência hegemónica daquelas duas potências, ao controlarem os votos daquele Conselho em tudo o que respeita às suas esferas de influência. Assim, e como afirma Kagan, aquelas passaram “a ter uma influência predominante nas regiões que lhes interessam e, por outro lado, excluindo a influência das outras grandes potências”⁴.

Uma das análises mais significativas deste livro é a forma como Kagan revela as diferenças entre os nacionalismos Russo e Chinês e o pós-modernismo. Esta forma de estar de alguns pensadores Europeus e que surgiu, no âmbito das relações internacionais, como alternativa ao mundo bipolar, característico da Guerra-fria, acabou por não ter influência nas grandes potências no mundo multipolar. Primeiro, os Russos e os Chineses mostraram como o nacionalismo não era “passé”⁵ e depois como as outras potências asiáticas, a Índia e o Japão, se mostraram indiferentes a uma terceira via, aproximando-se dos Estados Unidos da América e do modelo político liberal.

O Japão surge como contra poder à hegemonia chinesa na geopolítica asiática, regressando ao seu papel histórico. A Índia cedo percebeu que a terceira via não afigurava o nascer do prometido paraíso. O seu conflito com o vizinho Paquistão, e os problemas deste com a eterna instabilidade afegã, levaram a que a Índia também

³ Kagan, Robert, *The Return of History and the End of Dreams*, Atlantic Books, London, 2008, pág. 12.

⁴ Kagan, Robert, *ibidem*, pág. 19.

⁵ Kagan, Robert, *ibidem*, pág. 33.

pretendesse um papel hegemónico na região. A ajuda económica foi a alavanca para essa possibilidade.

Robert Kagan consegue ainda demonstrar as diferenças entre os nacionalismos muçulmanos, configurados quer nos vários grupos extremistas, nomeadamente, a Irmandade Muçulmana, o Hamas e o Hezbollah, quer no pretensiosismo Iraniano. Embora esses elementos passem quase despercebidos, as influências Russa e Chinesa no apoio ao Irão, através do boicote de qualquer iniciativa militar ou na existência de relações comerciais, ficam bem demonstradas e são características do contrapoder à hegemonia americana.

Centralizando-se nestas duas grandes potências, o autor acaba por apresentar uma solução de combate à paralisia das democracias e que passa pela criação de uma Liga. Esta sugestão é mais do que importante na medida em que Kagan é um dos conselheiros de McCain. Ora, se o candidato Republicano ganhar as eleições Presidenciais de 2008, esta será uma das mensagens que o, por agora, Senador McCain irá tentar passar para o “Mundo Livre”.

A Liga de democracias é, de acordo com Kagan, o substituto do Conselho de Segurança das Nações Unidas que se encontra, para utilizar as palavras do autor, “paralisado pela divisão entre os seus membros democráticos e autocráticos”⁶. Esta Liga iria complementar, e não substituir, as Nações Unidas, a NATO, o G8 e todas as outras organizações globais. Teria ainda uma virtude, iria englobar um conjunto de países, situados em todos os continentes – Brasil, Austrália, Índia – podendo contribuir ainda mais para o mundo global e ultrapassar a mera geopolítica regional nas relações internacionais ou em meras relações económicas bilaterais ou multilaterais. Isto permitiria um apoio “moral” a determinadas intervenções que são constantemente bloqueadas pelas autocracias. Tal como aconteceu no Kosovo com a NATO. Poderia ainda ser um forte apoio aos grupos democratas na Rússia e na China. O consenso das democracias iria também obrigar a um maior empenho na promoção dos direitos humanos em vários regimes ditatoriais ou autoritários. Como bem refere Kagan, são os próprios regimes democráticos que permitem a manutenção das ditaduras ao manterem relações comerciais com estes países. Os casos recentes da Venezuela e da Líbia são paradigmáticos nesse sentido. Uma Liga poderia agir em sentido contrário aos double standards que os Governos tanto gostam de utilizar.

Este regresso da história não demonstra que as democracias liberais não têm um papel a representar nas relações internacionais. Muito pelo contrário. Elas continuam a ser a solução para a boa história. De que vale o romanticismo dos direitos humanos e da promoção das energias renováveis se são as democracias ocidentais as primeiras

⁶ Kagan, Robert, *ibidem*, pág. 97.

a não cumprir com os acordos que assinam (veja-se o exemplo do Protocolo de Quioto) ou a manterem relações comerciais com países que, embora abundem em reservas naturais, violam diariamente os direitos humanos, reprimindo a liberdade de expressão, pilar de qualquer regime democrático? Assim, o rumo histórico pode levar a consequências mais graves do que as da primeira metade do século XX.

As críticas ao texto de Kagan foram no sentido do mesmo ser demasiado americano e a continuação, por outras palavras, do neoconservadorismo. Mas a questão mantém-se: qual é a alternativa aos Estados Unidos? Nem uma União Europeia, constantemente à procura de uma união entre os seus membros, nem as Nações Unidas, onde abundam Estados que não estão interessados na promoção dos valores democráticos e em tudo o que possa advir daí, são capazes de ser alternativa à hegemonia americana. Por outro lado, os Estados Unidos não estão sozinhos no Mundo e precisam de outros parceiros democráticos. Por isso é que a solução apresentada por Kagan pode ser viável. Primeiro, porque a hegemonia continua americana e, segundo, porque essa hegemonia é atenuada por países responsáveis. Aqui reside a virtude do consenso das democracias e a revolução na dinâmica da história.

Os interesses nacionais não podem esquecer a responsabilidade global. Se os Estados Unidos tomassem uma atitude isolacionista, advogada por muitos da esquerda à direita, esta teria repercussões inimagináveis a nível global e seria uma violação aos princípios fundadores da Constituição Americana. Um consenso de democracias necessita de liderança, de ferramentas e de tácticas que permitam a mudança das autocracias para uma democracia. Ao advogar a pressão das democracias sobre as autocracias, Kagan mantém o espírito neoconservador, advogando a política da mudança de regime através do soft power e não do hard power.

Num mundo onde as tradicionais ferramentas de busca de paz necessitam de reformas profundas, a sugestão de Robert Kagan não é de excluir, mas para ter o sucesso de todos, necessita do empenho e da boa vontade das verdadeiras democracias deste mundo. Só assim, a dinâmica histórica encontrará um período de paz, mas não necessariamente, o seu fim. Mas aí Aron venceria, porque todos poderiam ambicionar os mesmos meios de riqueza e de poder.**NE**

NORMAS PARA OS AUTORES

Os trabalhos devem ser inéditos e ter entre 10 a 30 páginas e deverão ser entregues no Instituto Diplomático, Ministério dos Negócios Estrangeiros, acompanhados dos seguintes elementos:

- versão electrónica em Word para Windows;
- resumo até 10 linhas em português e em inglês, com 4 ou 6 palavras-chave;
- versão final pronta a publicar, devidamente revista de eventuais gralhas.

À parte, deverá ser entregue a identificação do autor, a instituição a que pertence, morada completa e contacto.

As notas de rodapé e as referências bibliográficas devem obedecer aos seguintes modelos:

Livro

MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra, 2002.

Artigo

GUEDES, Armando Marques, “Think-Tanks, Diplomacia e Política Externa”, *Negócios Estrangeiros*, n.º 9, Instituto Diplomático do MNE, Lisboa, 2006, pp. 146-178.

Quando os trabalhos incluírem materiais gráficos ou imagens, devem fazer-se acompanhar pelos originais em bom estado, ou ser elaborados em computador e guardados em formato gráfico.

Baseado num sistema rigoroso de *peer-review*, os trabalhos serão apreciados por dois avaliadores externos em regime de anonimato e, quando publicados, responsabilizam apenas os autores.

O envio de um trabalho implica compromisso por parte do autor de publicação exclusiva na revista *Negócios Estrangeiros*, salvo acordo em contrário.

INSTRUCTIONS TO CONTRIBUTORS

The unpublished works shall consist of between 10 and 30 pages and shall be delivered to the Diplomatic Institute of the Ministry of Foreign Affairs accompanied by the following:

- electronic version in Word for Windows;
- a 10 line abstract, with 4 or 6 key-words;
- final version, ready to publish and duly revised for possible typing errors.

Identification, full address and professional contacts should be given separately.

Footnotes and acknowledgements shall be in keeping with the following models:

Book

MOREIRA, Adriano, *Teoria das Relações Internacionais*, Almedina, Coimbra, 2002.

Article

GUEDES, Armando Marques, “Think-Tanks, Diplomacia e Política Externa”, *Negócios Estrangeiros*, n.º 9, Instituto Diplomático do MNE, Lisboa, 2006, pp. 146-178.

If the work includes graphic material or images it should be accompanied by originals in good condition or be prepared on a computer and saved in graphical format.

Articles submitted to *Negócios Estrangeiros* are read by two external referees, following a strict peer-review system. The works will be appraised on an anonymous basis, and, when published, the authors shall have full responsibility.

Unless otherwise agreed, submission of a work implies a commitment by the author to exclusive publication in *Negócios Estrangeiros*.

NegóciosEstrangeiros

Boletim de Assinatura NegóciosEstrangeiros

Nome

Morada

Código Postal

-

Localidade

N.º Telefone

Desejo adquirir a Revista **NegóciosEstrangeiros** na seguinte modalidade:

Assinatura Anual – € 18

Assinatura Anual

Número Avulso – € 7,50

Número 3

Número 4/5

Número 6

Número 7

Número 8

Número 9.1 e 9.2 – € 10

Número 10 – € 10

Número 11.1, 11.2, 11.3 e 11.4 – € 10

Número 12 – € 10

Número 13 – € 10

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do Instituto Diplomático e anexado a este Boletim.

Cheque n.º

Banco

Assinatura

Data

Instituto Diplomático

Rua das Necessidades, 19 . 1350-218 Lisboa . T 21 393 29 40 . F 21 393 20 49 . idiplomatico@sg.mne.gov.pt

Boletim de Assinatura NegóciosEstrangeiros

Nome

Morada

Código Postal

-

Localidade

N.º Telefone

Desejo adquirir a Revista **NegóciosEstrangeiros** na seguinte modalidade:

Assinatura Anual – € 18

Assinatura Anual

Número Avulso – € 7,50

Número 3

Número 4/5

Número 6

Número 7

Número 8

Número 9.1 e 9.2 – € 10

Número 10 – € 10

Número 11.1, 11.2, 11.3 e 11.4 – € 10

Número 12 – € 10

Número 13 – € 10

O pagamento deve ser efectuado por cheque à ordem do Instituto Diplomático e anexado a este Boletim.

Cheque n.º

Banco

Assinatura

Data

Instituto Diplomático

Rua das Necessidades, 19 . 1350-218 Lisboa . T 21 393 29 40 . F 21 393 20 49 . idiplomatico@sg.mne.gov.pt



*se fosse possível guardar um sorriso,
seria com certeza numa embalagem de vidro.*



Quando se combina a criatividade com a nobreza do vidro é possível transmitir sentimentos únicos através de uma embalagem. Uma embalagem de vidro é sempre entendida pelo consumidor como a valorização do seu conteúdo.

A BA apostava na qualidade e no desenvolvimento de produto, para continuamente surpreender os seus clientes e os seus consumidores.

Como vê, o vidro não tem segredos, apenas muita dedicação.



keeping emotions

