



Universidades Lusíada

Pontes, João Nuno Marques de Oliveira, 1992-

Política externa portuguesa : bilateralismo e multilateralismo

<http://hdl.handle.net/11067/3560>

<https://doi.org/10.34628/2v13-ec43>

Metadados

Data de Publicação

2016

Resumo

O presente trabalho encontra-se subordinado ao tema «Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo». O objectivo da nossa investigação pressupõe verificar a continuidade do bilateralismo enquanto eixo fundamental complementar do multilateralismo na Política Externa portuguesa. Para o efeito, procura-se esclarecer quais os princípios históricos orientadores da Política Externa portuguesa no Sistema Internacional, além de se pretender apurar o entendimento de Portugal face ao mul...

This work we now present is entitled: «Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo». The objective of our research involves verifying the continuity of bilateralism as a fundamental axis in complement of multilateralism in Portuguese Foreign Policy. To this end, we seek to clarify the guiding historical principles of Portuguese Foreign Policy in the International System, moreover understanding Portugal's position regarding multilateralism and how the change of political regime...

Palavras Chave

Portugal - Relações externas

Tipo

article

Revisão de Pares

yes

Coleções

[ULL-FCHS] LPIS, n. 13-14 (2016)

Esta página foi gerada automaticamente em 2024-04-19T18:07:13Z com informação proveniente do Repositório

**POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA:
BILATERALISMO E MULTILATERALISMO**

João Nuno Marques de Oliveira Pontes
Discente na Universidade Lusíada - Norte (Porto)

Resumo: O presente trabalho encontra-se subordinado ao tema «*Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*».

O objectivo da nossa investigação pressupõe verificar a continuidade do bilateralismo enquanto eixo fundamental complementar do multilateralismo na Política Externa portuguesa. Para o efeito, procura-se esclarecer quais os princípios históricos orientadores da Política Externa portuguesa no Sistema Internacional, além de se pretender apurar o entendimento de Portugal face ao multilateralismo e a forma como a mudança de regime político alterou o seu posicionamento em relação a este. Procedemos a uma análise ao impacto da União Europeia sobre a acção externa de Portugal, assim como tratamos de observar a manutenção das tradicionais formas de bilateralismo.

O nosso trabalho permitiu-nos concluir que o bilateralismo na Política Externa portuguesa se mantém como uma realidade que opera em paralelo com a acção multilateral.

Palavras-chave: Política Externa Portuguesa, Bilateralismo, Multilateralismo, União Europeia, Estado, Globalização.

Abstract: This work we now present is entitled: «*Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*».

The objective of our research involves verifying the continuity of bilateralism as a fundamental axis in complement of multilateralism in Portuguese Foreign Policy. To this end, we seek to clarify the guiding historical principles of Portuguese Foreign Policy in the International System, moreover understanding Portugal's position regarding multilateralism and how the change of political regime has altered its perceptions towards it. Hence, we examine the impact of the European Union on the external action of Portugal, as we try to observe the preservation of traditional forms of bilateralism.

Our work allowed us to conclude that bilateralism in Portuguese Foreign Policy remains a reality that works in parallel with the multilateral actions.

Keywords: Portuguese Foreign Policy, Bilateralism, Multilateralism, European Union, State, Globalization.

1. INTRODUÇÃO

O trabalho que hoje apresentamos subordina-se ao tema «*Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*¹» e tem como objectivo demonstrar a continuidade do bilateralismo enquanto eixo fundamental complementar do multilateralismo na política externa portuguesa.

Desta feita, o ponto de partida do nosso trabalho consubstancia-se numa reflexão através de duas perspectivas de diferentes autores. A primeira, da autoria de Ernâni Lopes, alerta-nos para o facto de “que esta terceira globalização começa por ter como efeito político central a transformação dos poderes dos Estados nacionais que, por força das necessidades administrativas e por efeito da resolução das guerras religiosas na Europa, tinha sido um dos produtos centrais da primeira globalização» (Idem, 2010: 20-21). Assim sendo, através desta primeira conspécção, procuramos verificar até que ponto este processo de globalização iniciado na fase final do Séc. XX efectivamente condiciona as estruturas e poderes dos Estados nacionais, com especial enfoque para a influência desta sobre a Política Externa (PE) daqueles.

Em segundo lugar, tendo por base a visão de Nuno Severiano Teixeira, que sustenta que “a diplomacia portuguesa regista o declínio progressivo da diplomacia bilateral em favor da diplomacia multilateral que leva Portugal a uma presença nas organizações multilaterais das suas áreas de interesse estratégico: a UE na Europa, a NATO no Atlântico e a CPLP para as relações pós-coloniais” (Teixeira, 2005: 116), buscaremos descortinar se efectivamente, o multilateralismo acabou por suplantiar o bilateralismo como mecanismo de relacionamento do Estado e defesa dos seus interesses no palco internacional.

Deste modo, tendo em consideração as perspectivas supracitadas, através da análise à componente bilateral e multilateral da PE portuguesa, tentaremos entender em que medida «velhos» instrumentos de acção dos referidos Estados nacionais se mantêm no plano externo, mesmo que com outra configuração, ou se foram pura simplesmente substituídos.

Assim sendo, dividimos este trabalho em três momentos. O primeiro remete para a observação da importância do bilateralismo na PE portuguesa, por forma

¹Trabalho elaborado tendo por base a dissertação de Mestrado subordinada ao mesmo tema, defendida a 20 de Fevereiro de 2017 com classificação final de Muito Bom, 18 valores por unanimidade. Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto.

a identificarmos as grandes linhas de força da sua PE e, por força da situação geográfica e do conseqüente desenvolvimento histórico, destacar os principais desafios a que Portugal foi sujeito e a forma como lhes procurou dar resposta por intermédio da acção bilateral da sua PE, partindo sempre de uma tradicional dinâmica de exiguidade-exogeneidade².

Posteriormente, um segundo momento transporta-nos para a análise da acção multilateral da PE de Portugal, muito em particular desde a sua entrada para a Sociedade das Nações até à actualidade. Esta reflexão incidirá sobre as diferenças entre a forma como a acção multilateral era encarada quer durante o Estado Novo, quer, posteriormente, como passou a ser entendida no regime democrático e constitucional, a partir de 1976. Neste sentido, por força da presença de Portugal, primeiro na Comunidade Económica Europeia, depois na União Europeia - o que neste trabalho designamos por "Opção Europeia" - poderão ser verificadas várias condicionantes à sua PE, que prontamente analisaremos.

Por fim, o terceiro momento incide sobre uma análise ao putativo retorno do bilateralismo enquanto eixo fundamental de contacto internacional entre Estados em paralelo com o multilateralismo na PE portuguesa. Desta feita, procuraremos verificar este argumento através das posições assumidas pelos vários Governos Constitucionais, em especial no que concerne à *Diplomacia Económica* e, posteriormente, por via do exame aos dados dos Actos Internacionais bilaterais³ no sentido de averiguar se, em virtude do período de grave crise económica e financeira consubstanciado na assinatura de um memorando de entendimento entre Portugal e um triunvirato externo⁴ (2011-2015), assistimos a um aumento da actividade bilateral por parte de Portugal. Além do supramencionado, procuraremos verificar se efectivamente, o bilateralismo mantém o seu âmbito e acuidade ou foi simplesmente substituído pelo multilateralismo.

Desta forma, conduziremos este trabalho no sentido de tratar a problemática central que se materializa na seguinte questão principal: «O bilateralismo mantém-se, mesmo que com outra configuração, ou foi simplesmente substituído pelo multilateralismo?».

Posteriormente, a fim de nos auxiliar nesta investigação, definimos um conjunto de questões secundárias: «De que forma o bilateralismo contribui tradicionalmente para a concretização dos objectivos da Política Externa portuguesa?»; «Verifica-se uma preferência pelo multilateralismo em detrimento das relações bilaterais com a mudança de regime?»; «Assiste-se a um retorno do bilateralismo na Política Externa Portuguesa?».

² Sobre esta matéria ver: Cf.: Moreira, A., 2013. *Memórias do Outono Ocidental - Um Século sem Bússola*. Coimbra: Almedina.

³ Os dados e a reflexão sobre a problemática dos Actos Internacionais bilaterais são baseados na análise presente no seguinte trabalho: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 260-278. Simultaneamente, as tabelas que compilam os dados recolhidos poderão ser consultadas no Anexo 2 do mesmo trabalho nas páginas 338-376.

⁴ A saber: Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia.

2. O RELEVO DO BILATERALISMO NA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

Após uma breve apresentação do nosso trabalho, procederemos à análise da componente bilateral da PE portuguesa, procurando demonstrar através de uma breve indicação do que consideramos serem os momentos mais relevantes da acção externa portuguesa, ao longo da sua História. Desta feita, privilegiaremos uma abordagem ecléctica dos factores que concorrem para influenciar a Análise em Política Externa (APE), com particular enfoque na perspectiva *linkage*⁵, avançada por James N. Rosenau, procurando demonstrar de que forma estas condicionantes endógenas e exógenas influenciaram a construção e/ou mudanças nas linhas de força da PE portuguesa.

Neste sentido, seguindo a conspexção de Calvet de Magalhães entendemos o bilateralismo como sendo a forma de relacionamento internacional que traduz o contacto internacional entre dois Estados (Magalhães, 1996). Dentro desta perspectiva é possível estabelecermos vários paralelismos entre a escola realista das Relações Internacionais (RI) e o método bilateral de relações entre Estados. Desde logo, se concebermos o Sistema Internacional (SI) como anárquico em que se privilegia a auto-ajuda, podemos ponderar que a acção bilateral é o melhor garante “de maximização do interesse nacional, uma vez que apenas são consideradas vontades dos dois actores, não obstante as assimetrias entre ambos” (Pontes, 2016: 37).

Simultaneamente, no que respeita à balança de poderes importa mencionar o esforço em que os Estados incorrem para competirem com as demais unidades políticas, seja no sentido de alteração do *status quo* regional ou mundial, seja procurando a manutenção do mesmo. Recordemos, para este efeito, o relevo da Aliança Luso-Britânica como manifestação bilateral de equilíbrio de poder entre Portugal e Espanha. Sem prejuízo disto, não nos devemos cingir a considerar estes equilíbrios apenas sob a égide político-militar, isto é, o bilateralismo é extensível a outros factores de competição e/ou de compensação entre Estados a título financeiro e económico como nos é possível verificar a título de exemplo com “o estabelecimento de acordos bilaterais preferenciais de comércio entre os EUA e a Coreia do Sul, por forma a limitar a preponderância regional da China” (Idem, 2016: 37).

Tendo em consideração o supramencionado e partindo de premissas adestradas à escola realista das RI, começamos a analisar a forma como Portugal historicamente se socorreu do bilateralismo para fazer face aos desafios que lhe

⁵ Entendemos o processo *linkage* com sendo “qualquer sequência de repetição de comportamento que se origina num sistema e faz-se reagir noutro” (Rosenau, 1969: 381). Ou seja, “uma correlação entre os factores internos e externos, num processo de *input-output* ou na ligação estímulo-resposta que se compreende o por quê de uma dada directiva de PE” (Pontes, 2016: 29). Desta feita, quando consideramos as mudanças no meio endógeno e exógeno, torna-se possível verificar as linhas de continuidade e de mudança a que a PE de um Estado se encontra sujeita (Rosenau, 1969; 1970).

foram sendo colocados no plano externo. Dentro desta abordagem limitamos a análise ao período de formação de Portugal até ao final da I Guerra Mundial (IGM), momento a partir do qual nos focaremos na problemática multilateral⁶.

Desta feita, de acordo com a conspécção de Nuno Severiano Terexeira, podemos distinguir três períodos de posicionamento externo português: o Peninsular, o Imperial e o Europeu (Teixeira, 2011: 278-286). Em cada um dos momentos mencionados, Portugal procurará utilizar os seus mecanismos de acção externa para fazer face à sua tradicional dinâmica exiguidade-exogeneidade e garantir a satisfação do seu interesse nacional.

Assim sendo, o primeiro período reflecte a posição portuguesa desde a sua formação enquanto unidade política cujos principais desafios assentam na reconquista de território aos almorávidas, na afirmação do seu poder político junto do Papa por forma a dirimir o peso das forças externas dos diferentes reinos peninsulares, que paulatinamente se tornariam cada vez mais centrípetas. Este intervalo de tempo em concreto duraria até ao início da expansão marítima portuguesa, comumente designada por *Descobrimientos*.

Simultaneamente, é-nos possível começar a delinear alguns traços da resposta externa que Portugal procura fazer vincar, muito em particular por forma a consolidar o domínio territorial e assegurar o reconhecimento da independência do reino face a Castela. Desde logo, assistimos a uma aproximação do monarca português D. Afonso Henriques à Santa Sé, no que se traduz no início da utilização de “bengalas” externas que permitissem ao país garantir uma maior mobilidade no concerto peninsular e, mais tarde, europeu. Sem prejuízo do que acabámos de afirmar, este mecanismo de compensação bilateral não raras vezes acabaria por criar poderes erráticos no plano interno concorrenciais ao poder real, que enfraqueciam as posições externas de Portugal, bem como a sua estabilidade interna⁷. Esta mesma reflexão pode ser seguida no âmbito do relacionamento assimétrico que se consubstanciou na Aliança Luso-Britânica.

Mais, para além de assegurar a independência do reino, era preocupação dos monarcas portugueses prosseguirem uma política expansionista sobretudo

⁶ Pese embora a existência de concertos multilaterais, muito em particular no século XIX, consideramos para efeito deste trabalho apenas o multilateralismo de carácter permanente, ou seja, a partir da criação da Sociedade das Nações (1919). Sobre esta matéria ver: Cf.: Magalhães, J. C. d., 1996. *A Diplomacia Pura*. 2ª ed. Venda Nova: Bertrand. pp.: 64.

⁷ Vejam-se, a título de exemplo, as várias querelas entre os monarcas portugueses e o poder eclesiástico que resultaram em levantamentos de interditos e excomuniões a Portugal e seus reis, durante a primeira dinastia. Note-se que esta problemática não suscitou dificuldades a Portugal apenas no plano interno. De acordo com a perspectiva de Soares Martinez, as debilidades do monarca português, D. Sancho II, por força das desinteligências com Roma, não permitiram “à diplomacia portuguesa aproveitar a oportunidade que se lhe apresentou para evitar a união das Coroas de Castela e Leão, com base no testamento de Afonso IX” (Martinez, 2010: 47). Sobre a afirmação do poder real face ao eclesiástico veja-se a importância do *Beneplácito Régio* em: Cf.: Sousa, A. D., 1993. Realizações. In: *História de Portugal Volume II: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. [S.L.]: Círculo de Leitores, pp. 490; Cf.: Martinez, P. S., 2010. *História Diplomática de Portugal*. 3ª ed. Coimbra: Almedina. pp.: 63.

às expensas do território almorávida, a Sul da península. Todavia, tal pretensão muitas vezes esbarrava em objectivos castelhanos como no célebre episódio da conquista definitiva do Algarve, em 1249, que apenas ficaria reconhecido como pertencente a Portugal pela assinatura do Tratado de Alcanizes de 1297, no reinado de D. Dinis (1279-1325). Para este efeito, não foi alheia a conjuntura interna de paz e estabilidade civil e religiosa que também acabou por permitir à diplomacia portuguesa assumir um papel mais destacado nos assuntos peninsulares⁸. Para além disto, o referido Tratado, estabelecendo as fronteiras terrestres de Portugal com Castela, e desaparecendo o inimigo sarraceno em território contíguo ao português a Sul, encontravam-se reunidas as condicionantes geográficas que mais tarde despoletariam duas posições que marcariam a vida política do país: a expansão marítima, devido à *finisterra* lusitana e a aliança com Inglaterra, por forma a compensar o poderio continental castelhano.

No que concerne à aliança com Inglaterra, tal acordo já teria sido tentado durante o reinado de D. Sancho I (1185-1211), por acção de João Sem-Terra após a subida ao trono inglês e em face de uma guerra deste contra França⁹, no que parecia indicar o início da inserção de Portugal nas querelas europeias, mais concretamente pelo desígnio de outras potências. Todavia, seria apenas com o desenrolar das guerras fernandinas, incluídas no contexto político da Guerra dos Cem Anos, que se começaria a assistir a um assíduo apoio inglês a Portugal nos conflitos contra Castela, muito em particular devido a “um concerto de nações bipolarizado na Inglaterra e na França que, além dos conflitos directos entre si, perseguiam no teatro peninsular, por entrepostas partes, a hegemonia” (Pontes, 2016: 82). Destaca-se, assim, o acentuar da exogeneidade portuguesa face às principais crises europeias.

Não obstante, a escalada de conflito que culminou num problema sucessório em Portugal, perante as malfadadas cláusulas do Tratado de Salvaterra de Magos (1383) e a morte de D. Fernando (1383), que abrem caminho à Crise de 1383-1385, onde para repelir definitivamente as hostes castelhanas, Portugal beneficiou do apoio inglês. Neste contexto, ficou positivado no célebre Tratado de Windsor (1386) e por esta via a denominada Aliança Luso-Britânica, consagrando assim um dos instrumentos bilaterais mais relevantes para a PE portuguesa e com isto passaria Portugal dispor de um aliado extra-peninsular para sustentar a pressão continental castelhana – a segunda “bengala” externa.

Findada a crise, e celebrada a paz com Castela em 1411, Portugal inicia um período de expansão marítima e comercial com a conquista de Ceuta em 1415, despoletada por uma combinação de factores geográficos, político-económicos e político-religiosos¹⁰. Esta opção marca o começo do que entendemos, em

⁸ Sobre esta matéria ver: Cf.: Mattoso, J., 1993. Dois Séculos de Vicissitudes Políticas. In: *História de Portugal – II Volume: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. 2405ª ed. [S.L.]: Círculo de Leitores. pp.: 149.

⁹ Sobre esta problemática ver: Cf.: Martinez, P. S., 2010. *História Diplomática de Portugal*. 3ª ed. Coimbra: Almedina. pp.: 44-45.

¹⁰ Sobre esta problemática, vejam-se os seguintes autores: Cf.: Saraiva, J. H., 1998. *História da Portugal*.

linha com a perspectiva de Severiano Teixeira supramencionada, como período Imperial que traz consigo novos *inputs* e *outputs* que condicionaram a montante a definição da PE portuguesa. Desde logo, a expansão torna-se por si só o reflexo da necessidade portuguesa de captar no meio externo recursos que não dispõe no plano interno e que se figuram essenciais para o seu crescimento, desenvolvimento e sustentação enquanto unidade política independente, diminuindo a sua tradicional exiguidade. Tal torna-se notório quer no decorrer das diferentes etapas do período Imperial (comércio de especiarias no Oriente; ouro do Brasil; colonização de África) quer com o início do período Europeu (fundos estruturais europeus para desenvolvimento do país) (Pontes, 2016).

Por outro lado, a dificuldade portuguesa em competir política, económica e militarmente com o vizinho castelhano mais se agravou com a união das Coroas de Castela e Aragão (1479), a conquista de Granada (1492) e a absorção de Navarra (1512) que passariam a formar o corpo político da Espanha contemporânea. Assim sendo, torna-se possível apontarmos, no âmbito da PE portuguesa, uma substituição de uma política de equilíbrio de poderes até então seguida nas questões peninsulares por uma política de boa-vizinhança.

Mais, sem prejuízo do interesse nacional português residir a cima de tudo, como em qualquer outra unidade política, na sua sobrevivência física, a manutenção do Império passou a ser encarada como um objectivo principal a perseguir. E se por um lado, no contexto da metrópole, foi necessário recorrer muitas vezes a alianças externas – em grande medida com a Inglaterra – para sustar a pressão continental espanhola, no caso do Ultramar, em tantas outras vezes importou contrabalançar o poder e a pressão marítima dos britânicos.

Desta feita, sistematizamos os três factores que condicionariam a PE de Portugal durante o período Imperial: recuperação de recurso externos; política de boa vizinhança face a Espanha; reduzir a pressão da principal potência marítima.

Recolocando o foco da nossa análise na problemática bilateral, podemos observar que numa primeira fase de construção do Império, que remetemos essencialmente para a acção da II Dinastia em Portugal, com término a 1580, esta fica marcada pela divisão do mundo a explorar em duas esferas de influência entre portugueses e espanhóis e numa sucessão de Tratados que atestam estas disputas: Alcáçovas-Toledo (1479), Tordesilhas (1494), Saragoça (1529), que em muitos dos casos reflectiam vitórias da acção diplomática bilateral portuguesa e a afirmação da preponderância lusa em várias partes do globo¹¹. Destacamos,

⁵a ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América; Vasconcelos e Sousa, B., 2012. I Parte - Idade Média (Séculos XI-XV). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 17-196.

¹¹ Sobre esta problemática, analisem-se os seguintes trabalhos: Cf.: Magalhães, J. C. d., 1990. *Breve História Diplomática de Portugal*. 101214/5077ª ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América; Cf.: Martinez, P. S., 2010. *História Diplomática de Portugal*. 3ª ed. Coimbra: Almedina; Cf.: Monteiro, N. G., 2012. II Parte - Idade Moderna (Séculos XV-XVIII). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 199-435; Cf.: Saraiva, J. H., 1998. *História da Portugal*. 5ª ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América; Cf.: Vasconcelos e Sousa, B., 2012. I Parte - Idade Média (Séculos XI-XV). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 17-196.

igualmente, quatro eixos de acção diplomática que caracterizaram o período supramencionado: África, Índia, Golfo Pérsico e Pacífico (Martinez, 2010: 124-126).

Após uma época de impulso constantes de descobertas e estímulo comercial, por força da crise sucessória de 1578 com a morte do rei D. Sabastião em Alcácer-Quibir, Portugal acaba absorvido pela Espanha, introduzindo a III Dinastia. Todavia, considerando que tratamos neste trabalho a PE portuguesa, não vamos abordar para efeito de estudo neste artigo o período da Dinastia Filipina (1580-1640).

Assim, passando à problemática da acção externa durante o processo que conduziu à Restauração da Independência (1640-1670) podemos apontar desde já as suas linhas gerais: “reconhecimento da Dinastia Bragantina; manutenção da independência face a Espanha; recuperação dos territórios perdidos no Ultramar; redefinição dos alinhamentos políticos em função da exogeneidade do país” (Pontes, 2016: 97).

Neste sentido, procedeu-se a uma política bilateral de embaixadas que se traduziu em cinco eixos: o francês, o holandês, o escandinavo, o inglês e o relativo à Santa Sé. Em toda a linha resultaram insucessos, com excepção da Inglaterra, mas apenas após quatorze anos de conflito com Espanha. No caso da França, principal epirocacia da época, Portugal procurou alicerçar-se nesta para contrabalançar o poder espanhol, tendo em consideração que lutavam contra um inimigo comum. Todavia, não seria de toda intenção francesa fazer depender a paz na Europa do conflito entre os dois países peninsulares. Mais, à semelhança dos homens da Batávia, que guerreavam Espanha no Velho Continente, digladiavam também, assim como os franceses, Portugal no Ultramar, razões que contribuíam, igualmente, para frustrar a constituição de uma “liga formal”¹².

Assim, a fim de garantir um reconhecimento internacional à nova dinastia portuguesa, além de asseverar um apoio contra a Espanha dos Habsburgo, Portugal celebra com Inglaterra o Tratado de Westminster (1654) que, nas palavras de Soares Martinez: “marcou uma acentuada supremacia política da Inglaterra em relação a Portugal” (Martinez, 2010: 194-197). De ora em diante, acentuar-se-ia a vulnerabilidade portuguesa em relação a crises político-militares europeias, sofrendo a influência de decisões que lhe são alheias, marca indelével de exogeneidade.

Ainda, sobre esta problemática, não podemos deixar de referir a seguinte conspeção de Nuno Gonçalo Monteiro: “a Restauração ficou assinalada, finalmente, pela recentragem do Império Português no Atlântico” (Monteiro, 2012: 321). A esta afirmação não é alheia a conjuntura da época com a perda de

¹² Sobre esta problemática ver: Cf.: Magalhães, J. C. d., 1990. *Breve História Diplomática de Portugal*. 101214/5077^a ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América; Cf.: Martinez, P. S., 2010. *História Diplomática de Portugal*. 3^a ed. Coimbra: Almedina; Cf.: Saraiva, J. H., 1998. *História da Portugal*. 5^a ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.

quase toda a preponderância política, económica e militar no Oriente, abrindo a possibilidade de focar os objectivos do país no triângulo atlântico Portugal-África-Brasil, sucedaneamente ressaltando o segundo foco de recursos externos que os portugueses procuraram recuperar para a metrópole: o ouro brasileiro.

Por outro lado, se durante a época da Restauração o país logrou manter-se neutral face aos conflitos no centro da Europa, tal situação viria a inverter-se em grande parte do Século XVIII, desde logo com a Guerra da Sucessão Espanhola (1701-1714). Deste modo, é no contexto da disputa entre franceses e germânicos pela influência sobre Espanha que Portugal fará as suas opções de PE: “em grande medida contra a casa que domina a Espanha, de forma a enfraquecer esta última” (Pontes, 2016: 102). Assim, Portugal passaria a fazer parte de uma Grande Aliança composta por ingleses, holandeses e austríacos, sobre garantia de receber vários territórios na península, além de terras na margem setentrional do Rio Plata. No final do conflito, entre a Paz de Utreque¹³ (1713) e de Madrid (1715) o saldo não foi positivo para os portugueses, logrando apenas a Colónia de Sacramento na América do Sul e o reconhecimento das duas margens do Rio Amazonas, contra as pretensões francesas (Martinez, 2010: 102).

Ainda a título de reflexão sobre a problemática do envolvimento em guerras alheias aos interesses portugueses, que haveria de se tornar comprovativo de exogeneidade portuguesa, veja-se a perspectiva de Franco Nogueira relativamente à Guerra da Sucessão Espanhola: “o reino sofrera a sua parte numa guerra em absoluto alheia aos seus interesses: batera-se a Europa no nosso solo com os nossos soldados, e Portugal lucrara rigorosamente coisa nenhuma” (Nogueira a, 2000: 134).

Sucedaneamente, no mesmo reinado de D. João V (1706- 1750), com um período de maior prosperidade e paz interna, Portugal parece conseguir gozar de uma certa independência face ao exterior, optando por uma postura de *neutralidade continental* face às querelas europeias, como no caso da Guerra de Sucessão da Áustria (1740-1748). Tal permite-nos considerar que controlando a exiguidade interna, característica indelével de Portugal, e dotando o país de capacidades para defender uma posição neutral, este consegue argumentos para enfrentar a sua exposição e vulnerabilidade face ao exterior, isto é, a sua exogeneidade. Todavia, se esta premissa for desconsiderada, o país correrá sérios riscos de voltar a sofrer a influência de poderes externos, como nos evidencia Franco Nogueira: “na sua visão histórica dos interesses nacionais, da posição portuguesa, e das forças europeias em luta, Pombal quis manter o reino alheio às querelas continentais: mas cometeu um erro capital: [...] não preparou o país militarmente: e não conseguiu escapar ao enredo da *Guerra dos Sete Anos* [1756-1763] e do *Pacto de Família* porque a neutralidade portuguesa não era apoiada

¹³ Note-se que a Paz de Utreque marca o início da hegemonia marítima da Inglaterra, que apenas viria a definir no Século XX, e com isto a necessidade da PE portuguesa encontrar forma de contrabalançar a pressão marítima dos britânicos.

num exército que a defendesse” (Nogueira *a*, 2000: 142).

Não obstante os desafio que o país por intermédio da sua PE teve que enfrentar, o período relativo ao Séc. XVIII que temos estudado foi fluente em celebrações de Tratados bilaterais, em particular com Espanha a respeito das demarcações acordadas em Tordesilhas (1494). Desde logo, o Tratado dos Limites (1750) que versava sobre os limites meridionais no Brasil; o Tratado do Pardo (1761) tendo em vista anular o T. dos Limites; o Tratado de Santo Ildefonso e do Pardo (1777-1778) que vêm ecerrar uma era que havia começado com o Tratado de Tordesilhas, reflectindo, ao contrário do que houvera acontecido nos Sécs. XV e XVI, um declínio da posição portuguesa.

Progredindo na nossa análise, chegamos à conjuntura da Revolução Francesa, em face da qual em Portugal se começavam a formar dois partidos de alinhamento: o pró-inglês e o pró-francês. Neste sentido, em virtude das grandes coligações que se constituíram para travar a vaga revolucionária francesa, o “Governo português receava que, se não alinhasse com os vencedores, seria tratado como vencido” (Saraiva, 1998: 292). Desta feita, Portugal entra no conflito ao lado da Inglaterra e Espanha. Todavia, após o malogro da campanha do Rossilhão (1793-1795), Madrid assina um acordo de paz com Paris, passando para esfera de influência francesa, deixando Portugal isolado na vertente terrestre. Esta situação reporta-nos novamente para a perspectiva adoptada, entre outros autores, por Franco Nogueira a respeito de apenas uma *neutralidade continental* defender plenamente os nossos interesses¹⁴.

Em linha com o supramencionado, no decorrer desta conjuntura, as directrizes da PE portuguesa limitam-se à manutenção da aliança com Inglaterra e à tentativa de paz com França. Todavia, em 1807 é assinado o Tratado de Fontainebleau entre França e Espanha que visava o desmembramento de Portugal continental e ultramarino. Pela mesma altura, Portugal rejeita aderir ao “bloqueio continental” e acaba por ser invadido (1807). Das três invasões perpetradas pelas tropas napoleónicas contra Portugal, outras tantas falhariam, mas não sem antes assistirmos à assinatura da Convenção de Sintra (1808), impondo penosas e humilhantes condições a Portugal, e o acordo comercial com a Grã-Bretanha (1810), pelo qual pagaríamos aos ingleses o seu auxílio na guerra com a soberania económica do Brasil (Brazão, 1932: 473-475).

Desta feita, apenas em 1815 as potências reunidas em Viena acabariam por encerrar o conflito com a França. Portugal fez-se representar no Congresso de Viena¹⁵, com a Coroa ausente da metrópole, esta ocupada pelos britânico e estes controlando efectivamente o comércio brasileiro. Como afirmou Soares Martinez: no fundo “era com a Inglaterra que as outras potências procuravam entender-se

¹⁴ Sobre esta perspectiva, vejam-se as seguintes obras: Cf.: Nogueira, F. *a*, 2000. *As Crises e os Homens*. 2ª ed. Porto: Civilização Editora; Cf.: Nogueira, F. *b*, 2000. *O Juízo Final*. 7ª ed. Porto: Civilização.

¹⁵ Pela Acta Final de Viena, Portugal logrou a anulação do acordo comercial luso-britânico de 1810 (sobre os direitos de comércio no Brasil). Mais desfavorável foi a consagração da ordem, pelo menos normativa, antiescravagista a Norte do Equador (Martinez, 2010: 360-362).

quando pretendiam qualquer coisa de Portugal” (Martinez, 2010: 363).

Já no plano normativo a Ordem de Viena¹⁶ apresenta-nos um conjunto de princípios norteadores: o da Restauração, o da Legitimidade, o da Solidariedade, o dos Congressos, o do Equilíbrio de Poderes, que pautariam o concerto europeu durante quase meio século e traduziriam os *outputs* a que Portugal se encontraria sujeito. Mais, assistimos ao surgimento de um par de alianças que haveriam de oscilar entre os seus princípios originais (anular o ressurgimento revolucionário e expansionismo francês) e um bloco talassocrata-liberal ou Quádrupla Aliança (Inglaterra, França, Espanha e Portugal) por oposição a uma aliança epirocrata-autocrática ou Santa Aliança (Rússia, Prússia e Áustria).

Assim sendo, em Portugal, durante o período pós-Congresso de Viena, a situação política “comungava em grande medida com as tendências que se verificavam na Europa que, numa primeira fase, assumiam um carácter liberal e nacionalista, que fundamentava as lutas dos povos pela sua independência; numa segunda fase assistiu-se a uma reacção absolutista e contra-revolução liberal, acentuando-se, doravante este último pendor¹⁷” (Pontes, 2016: 115). Desta feita, em virtude da grande instabilidade interna a que se assistiu, e que apenas conheceria um ponto de viragem com a “Regeneração” (1851), Portugal dispôs de pouca margem de manobra externa face a uma Europa também em convulsão. Mais, esta ausência de estabilidade governativa, com sucessivas revoluções e contra-revoluções não terá permitido a Lisboa desenvolver os contactos necessários para lidar de forma mais decidida com o cisionismo brasileiro. Por fim, a ordem normativa resultante do Congresso de Viena (1815) e que exigiria a Portugal um *adaptive behavior* em relação a postulados como o fim da escravatura, viria a causar sérios embaraços e constrangimentos aos portugueses, quer no plano económico, quer no domínio das suas relações externas.

Não obstante o supramencionado, o período da “Regeneração” traduz uma maior estabilidade interna mas também um conjunto de desafios à PE portuguesa passíveis de lhe causar alguns obstáculos. Neste sentido, podemos observar as seguintes coordenadas da PE na segunda metade do Séc. XIX até à queda da Monarquia (1910): “incertezas quanto às coordenadas da PE; a ordem normativa em relação ao tráfico de escravos; a luta por África; a inserção de Portugal num dos grandes blocos políticos” (Pontes, 2016: 119).

No que respeita à primeira coordenada, notamos preocupações relativas ao excessivo peso da aliança com a Inglaterra e à influência desta sobre Lisboa. Desta feita, Portugal começa a procurar aproximar-se de outros actores para fazer face à pressão marítima da Inglaterra, em particular a Prússia durante o reinado de D. Pedro V (1853-1861) e a Itália e a França durante o consulado de D. Luís (1861-

¹⁶ A respeito desta problemática veja-se: Cf.: Pellistrandi, B., 2000. *As Relações Internacionais de 1800 a 1871*. [S.I.] ed. Lisboa: Edições 70.

¹⁷ A título de reflexão note-se que Portugal não teve um mas vários “liberalismos”, sem que o liberalismo político se fizesse acompanhar pelo liberalismo económico (Ramos, 2012; Pellistrandi, 2000).

1889) (Martinez, 2010). Mais, em virtude das sucessivas ingerências da Inglaterra em questões políticas portuguesas, Portugal procurou socorrer-se do bilateralismo para diversificar as suas relações comerciais, diminuindo a preponderância inglesa sobre a nossa economia (Ex.: Tratado comercial com os EUA).

Já no que concerne à ordem internacional antiescravagista, o seu princípio foi amplamente defendido pela Inglaterra para ferir as economias suas concorrentes que de mão-de-obra escrava necessitavam. Tal princípio ficou explanado na Acta Final do Congresso de Viena (limitado apenas a Norte do Equador), sendo assinado um tratado entre a pentarquia europeia que proibia o tráfico de escravos (1842) e um acordo comercial entre Portugal e Inglaterra (1841), com a mesma finalidade, prevendo a reciprocidade de visita a navios suspeitos (Magalhães, 1990: 161-171). Assim, ao contrário do que as grandes potências propalavam, Portugal procurava cumprir com as obrigações contratadas como ficou patente no malogrado incidente da barca *Charles et Georges* (1857), que muito melindrou os franceses e que resultou num humilhante revés para Portugal¹⁸.

Em relação ao terceiro desafio com o qual a PE portuguesa teria que lidar, este prende-se com a luta pelo domínio dos territórios africanos. “Esta disputa, que derivava das pretensões hegemónicas das grandes potências europeias, estendeu-se por todo o globo no que se viria a traduzir numa divisão em esferas de influência. [...] África seria, pois, o viveiro de recursos que permitiria alimentar os imperialismos europeus” (Pontes, 2016: 122). No caso português em concreto, após a perda do Brasil, Lisboa volta-se para a colonização africana a partir de 1836 com especial enfoque após 1850. Os ingleses por seu lado, evidenciando grande despeito pelas possessões portuguesas e duvidando da capacidade de Lisboa em governar tão vasto império, obedecendo a uma premissa de utilidade, procuraram acicatar as populações autóctones contra as forças lusas, a fim de as remover de África. Tornava-se, assim, relevante a Portugal encontrar forma de compensar pressão ultramarina britânica. Todavia, interesses portugueses no continente africano passaram também a conflitar com os alemães. É neste cenário de competição internacional que é convocada a Conferência de Berlim (1884-1885) que estabelece o princípio da legitimidade de colonização assente na efectiva capacidade de um Estado em ocupar um território e ali exercer a sua soberania (Milza, 1995: 66-67; Saraiva, 1998: 461-463).

Desta feita, tais deliberações serviram de suporte ao projecto de “África Meridional Portuguesa”, também conhecido como “Mapa Cor-de-Rosa”, com base no carácter omissivo da Conferência de Berlim relativamente aos territórios no interior do continente africano, baseando-se Portugal numa perspectiva de contiguidade territorial. Tal ambição esbarrou nos interesses britânicos, que também cobiçavam os territórios que compreendiam Angola e Moçambique, que por sua vez emitiram um ultimato (1890) ao governo português, acompanhado de

¹⁸ Para mais informação sobre esta matéria, veja-se: Cf.: Martinez, P. S., 2010. História Diplomática de Portugal. 3ª ed. Coimbra: Almedina. pp. 563-567.

manobras militares da sua esquadra, que não permitiram a Lisboa desenvolver os contactos internacionais para reverter a situação. Portugal cede e “humildemente lá fomos negociando em Londres a nossa própria submissão” (Martinez, 2010: 614-624).

Paralelamente à circunstância supramencionada, Portugal ainda se encontrava refém da competição entre a Alemanha e a Inglaterra. Tendo conhecimento da necessidade portuguesa em contrair um empréstimo, as duas potências citadas aproveitaram a ocasião para estabelecerem entre si um acordo que previa como garantia dos empréstimos as receitas alfandegárias das colónias portuguesas e, no limite, os próprios territórios ultramarinos portugueses. Hábil a diplomacia lusa em face do entendimento anglo-alemão (1898) ao abordar a França, que lhe concede o empréstimo, num claro exemplo do relevo da diversificação das relações bilaterais como mecanismo compensatório.

O último desafio da PE portuguesa antes da queda da Monarquia (1910) prendeu-se com a inserção de Portugal num dos blocos que se formavam na antecâmara da I GM. Neste contexto, a diplomacia lusa assumiria um papel fundamental, em particular por intermédio do rei D. Carlos (1889-1908), tendo em vista assegurar um posicionamento na nova arquitectura senão igual, pelo menos não contrário à Espanha (Martinez, 2010: 642-646). Já com D. Manuel II (1908-1910), Portugal procuraria, em concordância com as directrizes já delineadas: “conservar a neutralidade num conflito que desde de 1908 já era dado como garantido; preservar o Ultramar; manter a Espanha neutral” (Pontes, 2016: 127). Tais políticas tinham boas expectativas de serem cumpridas, em grande medida pelo facto da Espanha se ter afastado das potências centrais, aproximando-se do bloco que melhor servia os interesses portugueses. Todavia, o regime republicano haveria de cortar com estas directivas e conduzir Portugal ao conflito no teatro de operações europeu em 1916 (Martinez, 2010: 653-658).

Por fim, encontramos-nos perante a I República (1910-1926), cuja PE se pautou por uma continuidade face às directrizes gerais da Monarquia: a aliança luso-britânica; o projecto colonial; a Espanha; o “assembleísmo” de Genebra ou Sociedade das Nações (SDN). Simultaneamente, a I República apresentou três fases relativas à sua acção externa: reconhecimento internacional do novo regime português, que apenas aconteceria quando o Reino Unido reconheceu *de jure*, ao qual se lhe seguiram os restantes países; a I GM, em cuja participação na frente europeia ainda hoje se questionam os verdadeiros motivos da mesma¹⁹, sendo em grande medida a beligerância portuguesa considerada um fracasso (Martinez, 2001); o empenho em obter um lugar de destaque na construção da

¹⁹ Sobre esta problemática ver as três teses explicativas da entrada de Portugal na Grande Guerra, avançadas por Nuno Severiano Teixeira, com especial enfoque na combinação de factores internos e externos como elementos explicativos da tomada de decisão: Cf.: Teixeira, N. S. a, 1998. Portugal na “Grande Guerra” 1914-1918: as razões da entrada e os problemas da conduta. In: *Portugal e a Guerra - História das intervenções militares portuguesas nos grandes conflitos mundiais (Sécs.XIX-XX)*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 55-69.

nova ordem internacional (NOI), através do assento no comité executivo da SDN, que não se confirmou, além do empenhamento na mesma OI que se traduziu em derrotas e vexames diplomáticos, desde a proposta da SDN para “administração internacional, total ou parcial²⁰” das colónias portuguesas, à recusa, em plena Ditadura Militar, de um empréstimo internacional.

Em síntese, seguindo uma matriz de correlação entre factores internos e externos podemos sistematizar as grandes linhas da PE portuguesas durante os períodos Peninsular e Imperial. No primeiro, observámos um quadro de relacionamentos intra-peninsulares “num ambiente internacional de equilíbrio quase-natural” (Teixeira, 2011: 280). Neste contexto, Portugal socorreu-se dos contactos bilaterais no sentido de encontrar “bengalas” externas (a Santa Sé e depois a Inglaterra) que lhe permitissem sobreviver. Após a união entre Castela e Aragão, a política peninsular portuguesa passa de um equilíbrio regional para uma política de boa vizinhança.

Já no que respeita ao período Imperial, a expansão marítima reflecte a necessidade de Portugal recuperar recursos externos para fazer face à sua exiguidade e se desenvolver, buscando simultaneamente uma gestão de equilíbrios entre a pressão continental espanhola e a marítima perpetrada pela Inglaterra. Outro aspecto relevante foi a tentativa de construção de uma *neutralidade continental*, tantas vezes frustrada, fosse pela tradicional exogeneidade portuguesa face a crises internacionais e outras unidades políticas, em particular a Inglaterra, fosse por falta de preparação ou exiguidade interna que lhe não permitisse sustentar essa mesma neutralidade. Paralelamente, ao longo deste período, o instrumento bilateral mais relevante para a PE portuguesa consubstanciou-se na Aliança Luso-Britânica quer no panorama peninsular, quer no ultramarino, sem nunca deixar de utilizar relações bilaterais para diversificar contactos externos no plano político, financeiro, económico e comercial.

3. MULTILATERALISMO E POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA: DA COOPERAÇÃO À ACTUALIDADE (1919-SÉC. XXI)

Uma vez analisado o relevo do bilateralismo na PE portuguesa e aferidas as directrizes históricas da mesma, buscaremos agora verificar o comportamento de Portugal em face da multilateralização da ordem internacional. Desta feita, focar-nos-emos na acção da PE portuguesa desde a entrada para a SDN até ao actual momento multilateral, com o objectivo de verificarmos as linhas de continuidade e de mudança que pautaram a acção externa de cada regime português, a partir de meados do Séc. XX.

²⁰ Cf.: Sociedade das Nações. [Online]. In *Instituto Diplomático – Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/31-relacoes-diplomaticas/394-relacoes-diplomaticas-portugal-sociedade-das-nacoes.html>. [Acedido em 7 de Maio de 2017].

Assim sendo, entendemos o multilateralismo como uma conjugação entre a visão nominal de Robert Keohane, que afirmava que os arranjos multilaterais traduziam a prática de coordenar políticas nacionais de três os mais Estados (Keohane, 1990) e a conspécção qualitativa de John Ruggie que sustentava que, além do mencionado, a construção multilateral pressupõe um conjunto de princípios norteadores das relações entre esses Estados (Ruggie, 1992). Por sua vez, este conjunto de princípios norteadores encontram o seu sustentáculo na escola Idealista das RI, bem como nas demais abordagens da mesma como: o funcionalismo e o construtivismo, relevantes para compreendermos os novos fenómenos multilaterais²¹.

Deste modo, é-nos possível identificar quatro características do multilateralismo, a saber: o *princípio da indivisibilidade*, que respeita ao comportamento que todos os Estados-membros da OI devem deter; a *reciprocidade difusa*, avançada por Robert Keohane, que pressupõe um conjunto de expectativas que se encontram na base da relação entre os vários Estados de uma OI, esperando-se a obtenção de benefícios mútuos, numa perspectiva de ganhos relativos para todos os membros (Keohane, 1990); os *princípios gerais de conduta*, que cada Estado-membro deve fazer observar, por forma a tornar a OI funcional e passível de evoluir para outra tipologia (de OI de cooperação para OI de integração); as *binding institutions*, isto é, de acordo com John Ikenberry, por força da legitimidade normativa internacional que as OI oferecem, as grandes potências acabam por ver estrangida a sua margem de acção (Ikenberry, 2001) e, por ventura a título global, permitir à maior potência desempenhar o papel de “hegemonia benigna”, agindo dentro do *framework* institucional das OI, num processo designado por *self-restrain*²².

Sem prejuízo do que mencionámos acima, importa-nos caracterizar dois tipos de OI consoante a sua estrutura jurídica. Assim sendo, podemos identificar as OI de cooperação que se caracterizam por apresentarem uma estrutura de funcionamento simplificada, onde o método deliberativo é a unanimidade. Paralelamente, privilegiando a intergovernamentalidade, regra geral, as OI de cooperação dispõem de poderes limitados, não se registando as mesmas perdas de soberania nos Estados-partes, em contraste com as OI de integração. Devido ao facto deste tipo de OI ter sido a preferência dominante na PE portuguesa desde o final da I GM, em 1918, até à queda do Estado Novo, a 25 de Abril de 1974, entendemos epítetar este período de *cooperação soberana* (Pontes, 2016: 135).

²¹ Sem prejuízo do que afirmámos, importa também ressaltar que o multilateralismo também pode ser encarado à luz da teoria Realista das RI. Neste sentido, de acordo com perspectiva de Kenneth Waltz, as instituições internacionais servem os objectivos dos Estados que as sustentam, pois estas são estabelecidas e mantidas por intermédio de Estados fortes para a concretização dos seus interesses, como no exemplo da NATO, da sua manutenção e expansão, segundo o referido autor. Cf.: Waltz, K. N., 2001. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.

²² No caso concreto da Alemanha, Tiago Moreira de Sá admite a possibilidade da UE exercer este tipo de influência sobre o Estado germânico. Cf.: Sá, T. M. d., 2015. *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.

Por outro lado, verificamos a existência OI de integração que apresentam estruturas de funcionamento complexas, consubstanciadas numa lógica funcional de supranacionalidade – em casos como a UE, possuindo personalidade jurídica – onde assistimos a uma progressiva transferência de competências estatais para a nova entidade supraestadual, passando esta a dispor de órgãos próprios em várias áreas. Simultaneamente, os métodos deliberativos apontam, em grande medida, para a maioria qualificada, dependendo muitas vezes da fase de integração em que se encontra a OI. Sem prejuízo disto, dentro da mesma OI de integração podemos encontrar diferentes tipos de métodos deliberativos, ora por maioria qualificada, ora por unanimidade, muitas vezes consoante se tratem de matérias sensíveis à soberania nacional (Ex.: Defesa) (Pontes, 2016: 135-136).

Desta feita, uma vez identificados os elementos teóricos que entedemos relevantes para levar a cabo a nossa análise, avançaremos com a definição do que chamamos as *quatro fases do multilateralismo em Portugal*: apologia da SDN durante a I República e Ditadura Militar; desencanto até à II Guerra Mundial e posterior inserção em OI de cooperação²³; a “Opção Europeia”, que traduziu a preferência do novo regime português por OI de integração; a última etapa do projecto da construção europeia que entedemos designar por *Multilateralismo Novo*²⁴ (Pontes, 2016).

Assim, analisando o relevo do multilateralismo da SDN para Portugal, verificamos, de acordo com Nuno Severiano Teixeira, que esta permitia “uma maior margem de manobra diplomática e a diversificação das relações externas da República: o Brasil, a Bélgica, a União Sul-Africana”, quando comparado com o tradicional triângulo Lisboa-Londres-Madrid. No contexto ultramarino, esta nova OI abria a Portugal a possibilidade de lutar pelos seus direitos relativamente a Moçambique e à soberania de Macau, em 1921 (Teixeira, 1999: 175-176).

Por seu lado, a Ditadura Militar instaurada após o golpe de 28 de Maio de 1926 não vem alterar o posicionamento externo de Portugal nem nenhuma das suas directivas de PE, permanecendo focada nas tradicionais linhas como: o projecto colonial; a aliança inglesa; o empenho multilateral na SDN; a tentativa de contrair um empréstimo junto da mesma (1926-1927). Deste modo, as alterações no plano externo apenas surgiriam com o Estado Novo (1933-1974) (Idem, 1999: 176).

Deste modo, importa referir que pese embora a longevidade do regime do Estado Novo, não devemos deixar de apontar que este passou por diversas transformações internas e externas²⁵, que resultam em *adaptive behaviors* face ao meio exógeno. Assim, definimos, em concordância com a perspectiva de António José Telo, dois períodos: de 1933 a 1945 e de 1945 a 1974 (Telo, 1996: 776).

²³ Quando conjugada com a fase anterior, obtemos o que designámos por *cooperação soberana*.

²⁴ Uma vez tratando-se de uma problemática inerente à UE, não a trataremos neste trabalho, remetendo a sua análise e reflexão para a seguinte investigação: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 180-189.

²⁵ No âmbito deste trabalho apenas nos focaremos nas externas.

No que concerne ao primeiro período (1933-1945) este vem reflectir as seguintes linhas de orientação de Salazar: “recusa do «assembleísmo» de Genebra, que considera o centro da política continental e, em contraponto, a afirmação da vocação atlântica de Portugal e o afastamento português das questões continentais europeias; em segundo lugar a reafirmação da aliança inglesa; em terceiro lugar, o reforço da amizade peninsular; e, finalmente, a defesa intransigente da integridade colonial” (Teixeira *a*, 2000: 116). Neste sentido, torna-se notório o regresso à senda tradicional da PE portuguesa com destaque para o primado do bilateralismo e ao enquadramento trilateral Lisboa-Londres-Madrid, assim como o afastamento de acções multilaterais como a SDN e das querelas continentais, pela não-beligerância na Guerra Civil Espanhola (1936-1939) e na II GM (1939-1945).

Em contrapartida, o segundo período por nós supramencionado (1945-1974), surge como um *adaptive behavior* do Estado português em relação à nova ordem normativa e empírica saída da II GM. Neste sentido, as coordenadas da PE portuguesa passariam a designar: continuidade das boas relações com a Espanha; multilateralismo através da inserção em OI de cooperação²⁶; substituição progressiva do RU pelos EUA em matéria atlântica; defesa intransigente do Ultramar português, de forma particularmente notória até 1968²⁷ (Telo *a*, 1996; Telo *b*, 1996).

Neste sentido, conforme temos vindo a afirmar, “Portugal não deixará de assumir um *adaptive behavior*, abraçando, alguns anos depois da constituição da ONU, o multilateralismo. Fê-lo através da inserção em OI de cooperação como: a Organização Europeia de Cooperação Económica (OECE), em 1948, a NATO, em 1949, a ONU, em 1955, a Associação Europeia de Livre Comércio (EFTA) e o FMI, em 1960, o GATT, em 1962, o acordo de associação à Comunidade Económica Europeia (CEE), em 1972, encontrando-se assim, ao menos no plano *formal*, plenamente integrado na nova ordem política, económica, financeira e militar” (Pontes, 2016: 143-145). Por esta via, podemos considerar na senda de Rui Ramos que “o «orgulhosamente sós» do discurso de Salazar de Fevereiro de 1965 dissimulava o «discretamente acompanhados»” (Ramos, 2012: 682).

Assim sendo, no que ao plano militar respeita, Portugal encontrava-se plenamente inserido num dos blocos em confronto, por força da conjuntura da guerra fria, por via da sua participação na NATO, onde beneficiava de valorização estratégica dos seus territórios, em particular os arquipélagos atlânticos, em virtude do isolamento internacional da Espanha.

²⁶ Referimo-nos à tentativa de entrada na ONU em 1946, malograda por força dos constrangimentos da guerra fria, que só se viria a concretizar em 1955; e à NATO (1949), com particular destaque para o facto de Portugal ter sido um dos Estados fundadores.

²⁷ Neste particular note-se a dicotomia avançada por Pedro Mendes relativamente a um *debate geracional* que se consubstancia numa disputa entre uma visão *imperial-continuista* e uma visão *européia-reformista* da PE portuguesa, com especial enfoque a partir da exoneração de Salazar e ascensão de Marcello Caetano ao poder. Cf.: Mendes, P., 2013. A Questão Europeia no Marcelismo: o debate geracional. In: *População e Sociedade - Relações Externas de Portugal*. Porto: CEPES/ Edições Afrontamento, pp. 107-121.

Relativamente, ao plano financeiro, a nossa perspectiva de inserção *formal* do regime português na NOI é verificada pela entrada deste no FMI e no GATT, permitindo-lhe, assim, integrar a EFTA. Deste modo, não nos parece acertado defender-se o isolamento português em matéria económica por força da desconfiança do regime relativamente à perspectiva federativa protagonizada pela CEE e pela preferência de Lisboa pelas OI de cooperação em detrimento das de integração.

Todavia, torna-se completamente distinto verificar se o regime do Estado Novo se encontrava de *facto* verdadeiramente inserido na NOI. Apesar de no plano político Portugal pertencer à ONU desde 1955, o país passaria o período que medeia 1945 e 1974 em contracorrente, em choque frontal com a ordem normativa internacional. Sem prejuízo desta reflexão, a linha estava traçada: a cooperação internacional seria conduzida no sentido de não alienar soberania nacional, privilegiando a *cooperação soberana* em detrimento da participação em OI de integração.

Por outro lado, a partir de 1961, o Ultramar passaria a ser o principal desafio da PE portuguesa até ao fim do Estado Novo. Neste plano, a defesa do Império seria conduzida em dois eixos: o militar, no terreno; o político, quer na vertente bilateral, quer multilateral nas disputas nos órgãos da ONU, em grande medida contra eixo não-alinhado afro-asiático, a URSS, e outras tantas vezes contra os EUA e RU.

Sem qualquer prejuízo em relação ao que temos vindo a afirmar em relação à multilateralização da NOI pós-II GM e ao cauteloso enquadramento de Portugal nesta, devemos constatar que “o bilateralismo continuaria a ser um *modus operandi* importante da diplomacia portuguesa durante o Estado Novo, sendo disso exemplo os contactos bilaterais estabelecidos com os parceiros da EFTA mediante questões de natureza comercial, nomeadamente de produtos do sector primário que não cobriam o escopo dos acordos iniciais ou ainda concertos de âmbito regional de forma a fazer face aos desafios levantados durante a guerra no Ultramar” (Pontes, 2016: 147).

Uma vez sistematizadas as directrizes e os desafios que a PE portuguesa teve que enfrentar durante a vigência do Estado Novo, importa referir que com o término deste regime a 25 de Abril de 1974 e o processo de descolonização extingue-se um Império ultramarino que durou cerca de quinhentos e sessenta anos. Desta feita, entendemos como relevante mencionar, de forma sintetizada, as linhas de força de posicionamento externo que caracterizaram a transição portuguesa para um regime demo-liberal, que no plano exógeno conduziria à “Opção Europeia” e, por esta via, à preferência da parte dos Governos Constitucionais (GC) pelo multilateralismo de integração.

Assim sendo, após o golpe militar de 25 de Abril de 1974, Nuno Severiano Teixeira defende que existiu uma “redefinição profunda da política externa portuguesa, de acordo com o espírito do programa do Movimento das Forças Armadas (M.F.A.) que se traduzia, sinteticamente, pela fórmula: «democratização;

descolonização; desenvolvimento»” (Teixeira *b*, 2000: 89). Obedecendo a estes postulados, surgiram na senda política portuguesa diferentes perspectivas sobre como o processo de transição deveria decorrer. Destacamos três: a encabeçada pelo General Spínola, que sustentava um processo federativo entre a Metrópole e o Ultramar e fazer respeitar as coordenadas tradicionais da PE portuguesa: atlantismo pró-ocidental (Ramos, 2012); a visão de Vasco Gonçalves, que assemelhava o conceito de autodeterminação ao de independência, favorecendo um processo acelerado de descolonização e uma aproximação estratégica aos países comunistas e terceiro-mundistas (Pavia & Monteiro, 2013), que acabaria por implicar um isolamento no contexto de uma Europa demo-liberal e, num âmbito mais alargado, do Ocidente; a concepção não-alinhada de Melo Antunes, cujo apogeu decorreu durante o IV Governo Provisório (GP), e vem acentuar uma deriva terceiro-mundista²⁸ (Idem, 2013).

Deste modo, é possível afirmarmos que a vigência dos GP representaram “tubos de ensaio” relativos à posição por Portugal no SI. Assim, como sustenta António José Telo: “o 25 de Novembro [1975] colocou claramente o processo a caminho de uma democracia pluralista de tipo ocidental” (Telo *a*, 2007: 172-173).

Todavia, não podemos deixar de referir que o processo de reajustamento político interno e externo que decorreu depois do golpe militar de 25 de Abril de 1974 conduziu a uma redefinição hierárquica das prioridades externas ou mesmo das regiões estratégicas de interesse nacional. Neste sentido, segundo uma linha tradicional da PE portuguesa, os vectores alinhavam-se da seguinte forma: Atlântico, Ultramar, Europa. Após o período de transição e com a definição da “Opção Europeia”, passamos a verificar a seguinte disposição: Europa, Atlântico, Lusofonia (Sá, 2015).

Na senda do que temos vindo a desenvolver, a “Opção Europeia”, que inaugura o último período da PE portuguesa, o Europeu, formalizado com o pedido de adesão à CEE a 28 de Março de 1977, precedido pela adesão de Portugal ao Conselho da Europa a 22 de Setembro de 1976, reflecte muito mais que o triunfo da vontade da nova elite moderada portuguesa em aproximar o país de um pólo de desenvolvimento e democracia pluralista. Significou, como acima mencionámos, uma reformulação na hierarquia de vectores da PE portuguesa, que deixaria de transparecer um caminho de desenvolvimento *autárquico*²⁹ seguido por Portugal, em particular durante o período do Estado Novo, passando a incorporar um projecto de integração económica, com naturais consequências

²⁸ Sobre esta concepção observe-se a perspectiva de Nuno Severiano Teixeira de que os enquadramentos terceiro-mundistas perpetrados pelos GP representavam “o último avatar, agora socializante, da tese tão cara a Salazar, da «vocaçãõ africana» de Portugal” (Teixeira, 2005: 113).

²⁹ Por *autárquico* reportamo-nos a independente de outros poderes externos centralizadores. Esta expressão é utilizada por Raquel Varela para se referir ao projecto de desenvolvimento e posicionamento externo que o Partido Comunista Português concebia para Portugal (Varela, 2010) que, num certo sentido, correspondia à perspectiva “face ao mar, costas à terra” de Salazar, reflectindo a postura tradicional portuguesa. Cf.: Henriques, M. C.; Mello, G. d. S., 2010. *António Oliveira Salazar – Pensamento e Doutrina Política: Textos Antológicos*. 3ª ed. Lisboa: Verbo. pp. 440.

para as suas estruturas internas e para a sua soberania. Além disto, a “Opção Europeia” também traduz a endémica necessidade portuguesa de recuperar no plano externo os recursos de que não dispõe no plano interno, por forma a fazer face à sua exiguidade. Neste sentido específico, a “Opção Europeia” é por nós colocada no mesmo patamar que “bengalas” externas como a Santa Sé ou a Inglaterra e como fonte de recursos similar ao comércio de especiarias do Oriente; o ouro do Brasil; a colonização de África (Pontes, 2016).

Desta feita, podemos apontar o que entendemos serem as principais consequências adstritas à “Opção Europeia”, sendo estas: o impacto na democratização do país; a convergência estratégica com a Espanha; os constrangimentos à PE: Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e Política Comercial Comum (PCC)³⁰.

Assim sendo, é possível dividir o conjunto de consequências agregadas à “Opção Europeia” para Portugal em dois planos: o interno e o externo. No que concerne ao primeiro, importa referir que a Comunidade Económica Europeia (CEE) desempenhou um papel fundamental no sucesso da transição democrática e, em particular, na consolidação da mesma. Tal sucedeu por força do pólo de atracção para as sociedades e elites políticas que a CEE significava, servindo as perspectivas de consolidação democrática e modernização do país. Neste sentido destacamos a importância material, não apenas para ajudar o Estado português a dirimir as suas lacunas no plano estrutural, mas também para assegurar o vínculo das pessoas e uma percepção positiva destas em relação ao processo de integração europeia³¹.

Contudo, apesar da importância material da “Opção Europeia” para Portugal, esta teve algumas consequências nocivas para este, desde logo, segundo José Medeiros Ferreira, com o Acto Único Europeu (AUE) em 1986 e o Tratado de Maastricht de 1992 que visavam o aprofundamento do projecto europeu no sentido federal, essa “revolução permanente no objectivo e no âmbito da integração europeia destróçou o que existia de uma vaga estratégia portuguesa no interior da UE” (Medeiros Ferreira, 2013: 126-127). Ou seja, com a entrada para a CEE e mais tarde UE, Portugal desencadeou um conjunto de processos que não

³⁰ Para efeitos deste artigo, não procederemos a um exame exaustivo das consequências supramencionadas, reportando o mesmo para a leitura do seguinte trabalho: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 156-177.

³¹ A respeito desta problemática vejam-se os seguintes trabalhos: Cf.: Huntington, S. P., 1991. *Democracy's Third Wave, Journal of Democracy* – Vol. 2, Nº2, Spring, pp. 12-34; Magone, J., 1998. A Integração Europeia e a Construção da Democracia Portuguesa. In: *Portugal e a Unificação Europeia*. Lisboa: Edições Cosmos, pp. 123-163; Cf.: Gaspar, C., 2005. *International Dimiension of the Portuguese Transition*. [Online] Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?ida=130&idi=3>. [Acedido em 7 Maio 2017]; Cf.: Teixeira, N. S., 2012. Introduction: Portugal and European Integration, 1974-2010. In: *Europeanization of Portuguese Democracy*. New York: Social Science Monographs, pp. 7-26; Medeiros Ferreira, J., 2013. *Não Há Mapa Cor-de-Rosa – A História (Mal) Dita da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70.

teve a capacidade para controlar³², em grande medida por força da tradicional dinâmica exiguidade-exogeneidade.

Mais, além da problemática supramencionada, avançamos com as reflexões sobre o impacto da “Opção Europeia” no meio interno português, desde logo nas instituições nacionais, traduzindo o fenómeno de *Europeização*, com naturais implicações nos poderes estatais³³; sobre o real impacto da “Opção Europeia” sobre as Revisões Constitucionais³⁴ – em particular a 1^a, 2^a, 3^a e 6^a Revisão – considerando a perspectiva de José Magone de que “a Constituição continuou a ser o campo de batalha ideológico para o ajustamento das estruturas políticas ao modelo europeu de democracia” (Magone, 1998: 138-139); a respeito do aprofundamento da integração sub-regional com a Espanha, e a respectiva perda de importância estratégica face a Madrid (Nogueira *b*, 2000; Maio, 2013); ou sobre a questão do Mar Comum Europeu em confronto com o alargamento da Plataforma Continental portuguesa, remetendo para a partilha de recursos naturais com os restantes parceiros europeus (Moreira, 2013).

Já no que concerne ao impacto da “Opção Europeia” sobre o plano externo ou sobre a PE portuguesa, destacamos três condicionantes: a convergência estratégica de Portugal com a Espanha; a PESC e a PCC³⁵. Em relação à primeira, retenha-se o facto de Portugal e Espanha quase nunca terem convergido nas mesmas alianças político-militares, como após as respectivas transições democráticas, demonstrando vocações similares, em particular: “o empenhamento no projecto europeu; a vocação atlântica; a cooperação com os países latino-americanos” (Pontes, 2016: 168), restando, praticamente, a Portugal duas vias de diferenciação: a CPLP e o bilateralismo.

Relativamente à PESC, de carácter iminentemente intergovernamental, importa-nos reflectir sobre a real capacidade portuguesa em influenciar os desfechos negociais em matérias críticas da integração europeia, assim como no caso desta política em particular, atendendo à sua tradicional exogeneidade. Mais, em função da parca capacidade portuguesa em influenciar políticas em contexto intergovernamental – onde, neste caso, é requerida a unanimidade – por ventura veríamos agravada a circunstância portuguesa se a PESC passasse a ter um método deliberativo simplesmente maioritário³⁶. Por fim, devemos reflectir sobre

³² Vejam-se os exemplos apresentados na obra: Cf.: Medeiros Ferreira, J., 2013. *Não Há Mapa Cor-de-Rosa – A História (Mal) Dita da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70. pp. 116-117; 140-144; 147.

³³ Cf.: Jalali, C., 2012. *Governing from Lisbon or Governing from Brussels? Models and Tendencies of Europeanization of the Portuguese Government*. In: *Europeanization of Portuguese Democracy*. New York: Social Science Monographs, pp. 61-84.

³⁴ Para uma reflexão mais aprofundada sobre esta problemática, ver: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 164-166.

³⁵ Para um entendimento mais aprofundado sobre esta matéria, ver: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 167-180.

³⁶ Ver n.d.r. n.º 35.

se a saída do RU da União não poderá induzir à transformação da PESC numa política *comunitarizada* e *continentalizada*, com potenciais implicâncias para a PE portuguesa (Idem, 2016: 172).

Por fim, importa-nos abordar a PCC que, de acordo com o Tratado sobre o Funcionamento da União Europeia (TFUE) representa um domínio sobre qual a UE possui “competência exclusiva” (art. 3.º n.º 1 *e*) do TFUE), sendo que não compete aos Estados o exercício de prerrogativas neste âmbito, salvo nas seguintes excepções: acção indirecta dos governos no Conselho Europeu e no Conselho; ao abrigo da cláusula de autorização presente no artigo 2.º do TFUE; poder de veto por força da celebração de acordos “mistos”, através da activação de mecanismos nacionais para finalizar o acordo (Vital Moreira, 2014).

Mais, com a entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009), a PCC passou a abarcar o investimento directo estrangeiro (IDE) – mas não todo o escopo do investimento estrangeiro – o que se traduziu na perda de prerrogativas dos Estados para celebrar acordos bilaterais de investimento, passando estas para UE³⁷, cabendo aos primeiros, nesta matéria, a promoção do IDE.

Todavia, pese embora os sérios constrangimentos que a acção económica e comercial externa da UE levanta às PE dos seus Estados-membros, estes ainda possuem alguma margem de manobra neste âmbito, de acordo com as seguintes razões: primeiro apesar de a PCC, *lato sensu*, ser política exclusiva da UE, existem áreas dentro desta que não se encontram ainda comunitarizadas (Ex.: o direito de propriedade intelectual pertence aos Estados, não obstante a comercialização da propriedade intelectual pertencer à União; os *portfolio investment* no que concerne ao investimento estrangeiro). Em segundo lugar, de acordo com Isabel Meirelles, apesar de a UE deter personalidade jurídica a partir do Tratado de Lisboa (2009), existe a “salvaguarda do direito dos Estados membros poderem continuar a celebrar os seus próprios acordos, desde que compatíveis com o direito comunitário” (Meirelles, 2008: 7). Em terceiro lugar, salvo algumas excepções a política fiscal continua a representar uma prerrogativa dos Estados-membros, assim como um verdadeiro factor de diferenciação. Por fim, temos ainda a questão do turismo, actividade com amplo impacto económico que não se encontra comunitarizada, onde se vislumbra a possibilidade de celebração de acordos neste âmbito.

Assim sendo, não obstante a perda de várias prerrogativas jurídico-políticas por parte dos Estados-membros em relação à UE, torna-se notório que esta ainda não dispõe de uma verdadeira *Política Económica Externa Comum*, sobrando algum espaço de manobra externa aos primeiros que pode e deve ser complementada com uma competente acção da *Diplomacia Económica*, contanto esta com a implementação de boas políticas macroeconómicas a nível nacional. Abordaremos

³⁷ Sobre o regime transitório, consultar o *Regulamento (UE) n.º 1219/2012* do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2012 que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os estados-membros e os países terceiros. [Online]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0040:0046:PT:PDF>. [Acedido em 10 de Maio de 2017].

esta problemática com maior cuidado mais à frente neste trabalho.

Por último, de forma a encerrarmos a problemática do multilateralismo neste trabalho, devemos abordar a questão da CPLP. Configurando uma OI de cooperação, com objectivos de concertação político-diplomática, cooperação em várias áreas e concretização de projectos de promoção e difusão da Língua Portuguesa, a CPLP representa uma criação do Brasil, sob a iniciativa de José Aparecido de Oliveira, tendo sido fundada em 1996³⁸.

Neste contexto, “a problemática da CPLP vem atribuir uma nova dimensão à PE portuguesa que, se por um lado configura um enquadramento de uma política multilateral com características complementares à presença de Portugal na UE, por outro, pode significar, não obstante a primazia atribuída ao projecto europeu pelos Governos portugueses, uma *janela de liberdade*, um espaço de diferenciação estratégica de Portugal no mundo”. Simultaneamente, a CPLP vem afirmar-se como um fórum importante no plano multilateral por reunir no seu seio Estados que possuem um passado, cultura, língua e objectivos em comum, facilitando contactos bilaterais privilegiados (Pontes, 2016: 190).

Em linha com o supramencionado, de acordo com a visão de Adriano Moreira, este avança com reflexões sobre o papel da CPLP no futuro. Desde logo, o facto de todos os membros desta OI representarem Estados ribeirinhos (ou insulares) sugerindo “a criação da frota marítima da CPLP”, materializando o *Oceano Moreno*. Paralelamente, o referido autor aponta a Universidade como *janela de liberdade* para Portugal no âmbito da CPLP, actuando como manifestação de *soft power* (Moreira, 2013).

Por último, não podemos deixar de referenciar a perspectiva de Francisco Seixas da Costa que considera que a entrada da Guiné Equatorial na organização é demonstrativo de que “Portugal não tem hoje qualquer tutela substantiva sobre a CPLP - e isso torna-a, em grande medida, uma organização mais igualitária e equilibrada. Mas, nem por isso, mais dinâmica” (Seixas da Costa, 2015), além de que “goste-se ou não, essa adesão deixou feridas, descredibilizou profundamente a organização e permanece como um ferrete de que a CPLP se não libertou” (Seixas da Costa, 2016). Tal chamada de atenção deve conduzir-nos a reflectir sobre o real poder da PE portuguesa na actualidade, em particular em contexto de actuação multilateral.

4. O RETORNO DO BILATERALISMO: A DIPLOMACIA ECONÓMICA E OS ACTOS INTERNACIONAIS BILATERAIS (1995-2015)

Uma vez tendo procedido a uma análise da componente multilateral da PE portuguesa, abordando a importância e condicionantes deste instrumento,

³⁸ São membros fundadores: Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal, São Tomé e Príncipe e Timor Leste.

propomo-nos a demonstrar que o bilateralismo não está a desaparecer e que o seu relevo e acuidade se mantêm, como poderá ser comprovado através do recurso à *Diplomacia Económica* e aos Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal durante o nosso período de análise que medeia 1995 e 2015.

Deste modo, focando-nos na primeira problemática, importa-nos distinguir as diferenças entre Diplomacia, diplomacia económica e o instrumento comumente designado por *Diplomacia Económica*.

Assim, entendemos a Diplomacia, na linha de Calvet de Magalhães, como “um instrumento da política externa, para o estabelecimento e desenvolvimento dos contactos pacíficos entre os governos de diferentes Estados, pelo emprego de intermediários, mutuamente reconhecidos pelas respectivas partes”, que pode traduzir-se em contactos bilaterais ou multilaterais (Magalhães, 1996: 90 e 105-108).

Mais, através de adequada análise às funções da actividade diplomática³⁹ podemos constatar que uma vez “delimitado o escopo do que se entende por *Diplomacia* e enumerando as suas funções tradicionais é-nos possível verificar que a Diplomacia enquanto instrumento ao serviço da PE encerra em si sensibilidades não apenas no âmbito meramente político, mas também económico, social e cultural”. Além de que, em todas as épocas, de forma mais aberta ou mais discreta, a Diplomacia procurou lidar com questões de natureza económica e comercial, sendo que, regra geral, a economia servia a política.

Desta feita, é nesta linha de pensamento que nos surge a definição de “diplomacia económica como actividade sectorial pertencente à Diplomacia e que segue os trâmites formais desta instituição, enquanto instrumento ao serviço da PE” (Pontes, 2016: 240).

Contudo, na actual conjuntura internacional de forte liberalização económica, integrações regionais e grande competitividade pela captação de investimento estrangeiro, e no caso português em concreto, a instituição diplomática a partir de finais do Séc. XX e inícios do Séc. XXI começou a ser mais utilizada ao serviço de questões económicas do que em favor de matérias puramente políticas, sendo esta realidade mais notória nas acções bilaterais do Estado.

Paralelamente, tornou-se necessário adaptar as estruturas estatais por forma a melhor lidar com tais desafios. Assim, a evolução das trocas económicas traduziu-se em alterações na forma como os Estados actuam, em particular pela grande diversidade de agentes que são incumbidos de lidar com estas questões.

Todavia, na linha de Calvet de Magalhães, entendemos que as mudanças conjunturais, internas ou externas, não alteram a essência da actuação nem o escopo da Diplomacia, o que significa, nas palavras do mesmo autor, que não existem “outros actores diplomáticos” para além dos que pertencem à instituição diplomática, nem tampouco estes passaram a agir de forma independente do

³⁹ Divididas em dois grupos: *Essenciais*: Representação, Informação e Negociação; *Acessórias*: Promoção, Protecção e Extensão externa dos serviços públicos (Magalhães, 1996).

MNE (Magalhães, 1996). “Onde se pode registar alterações é na inserção de novos agentes, que não diplomáticos, na acção externa do Estado, que exercerem funções que complementam as vias tradicionais diplomáticas”, conforme veremos nos exemplos mais adiante neste trabalho (Pontes, 2016: 241).

Neste contexto, entendemos haver necessidade de procedermos a uma distinção entre a actividade sectorial da Diplomacia designada por diplomacia económica e o vocábulo comumente utilizado: *Diplomacia Económica*, defendendo que a primeira não cobre todo o espectro de acção externa do Estado em matéria económica, sendo sim uma componente da segunda.

Assim sendo, tendo estabelecido o nosso período de análise entre 1995 e 2015, por forma a compreendermos a evolução da *Diplomacia Económica* nos vários GC, começando no XIII GC⁴⁰ (1995-1999) e terminando no XIX GC (2011-2015)⁴¹, podemos traduzir a expressão na seguinte fórmula: a *Diplomacia Económica* é o resultado das acções levadas a cabo, de forma coordenada, entre o MNE⁴² (por intermédio da instituição diplomática), Órgãos de Soberania (Governo ou Presidente da República), instituições públicas (Núcleo Empresarial de Promoção Externa e/ou a AICEP) e organizações privadas (câmaras de comércio). Neste sentido, conseguimos verificar que o escopo da acção da *Diplomacia Económica* não se limita à actuação da instituição diplomática mas abarca um grande número de agentes, individuais ou colectivos, funcionando numa lógica de cooperação entre o sector público e as organizações privadas.

Desta feita, com base na noção avançada pelo XVII GC (2005-2009), questionamo-nos sobre se a definição de *Diplomacia Económica* poderia figurar como a seguinte: “a actividade desenvolvida pelo Estado e seus institutos públicos, em parceria com entidades privadas, fora do território nacional, no sentido de obter os contributos indispensáveis à aceleração do crescimento económico, à criação de um clima favorável à inovação e à tecnologia, bem como à criação de novos mercados e à geração de emprego de qualidade em Portugal” (Pontes, 2016: 258).

Relativamente à *Diplomacia Económica*, defendemos que a priorização e âmbito desta nos ajudam a sustentar o recuperar de importância do bilateralismo na PE portuguesa. Neste sentido, mesmo considerando o peso atribuído à “Opção Europeia” nas últimas décadas do Séc. XX, os Governos de Portugal têm procurado através das dinâmicas bilaterais, em particular com recurso à

⁴⁰ Pese embora o léxico “diplomacia económica” tenha surgido a montante no XII GC (1991-1995) é verdadeiramente com o XIII GC (1995-1999) que se começam a introduzir mudanças passíveis de se constituir um instrumento da PE comumente designado por *Diplomacia Económica*, uma vez que esta deixou de ser prerrogativa exclusiva da instituição diplomática para passar a abarcar outras entidades como outros Órgãos de Soberania (Pontes, 2016: 242).

⁴¹ Para uma análise mais ostensiva desta problemática, veja-se: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 237-257.

⁴² Podemos inserir também outros Ministérios, como por exemplo o da Economia que em certos momentos ocupam tutelas partilhadas de certos organismos públicos que intervêm na *Diplomacia Económica* como a AICEP.

Diplomacia Económica, fazer face aos desafios que lhe são colocados a nível interno e externo nos planos económicos e financeiros.

Os motivos que justificam esta ascensão *da componente bilateral por intermédio da Diplomacia Económica*, encontram sustentáculo na dinâmica *input-output* que influenciam as tomadas de decisão em PE, sendo os exógenos: o fim da guerra fria e triunfo do liberalismo económico; o avanço da globalização económica, financeira e tecnológica; a adesão dos países de Leste à UE, que altera o eixo de gravitação desta, reforçando o carácter periférico de Portugal e a divisão de recursos. Por outro lado, a nível endógeno, encontramos: o avolumar de contextos macroeconómicos desfavoráveis; a crescente necessidade de abertura de novos mercados e internacionalização da economia e apoio às empresas, tudo alinhado com a secular necessidade de captação de recursos externos (Pontes, 2016: 285-286).

Deste modo, tais circunstâncias internas e externas conduziram à *transformação da Diplomacia Económica* na actividade de referência que permite ajudar a relançar o crescimento por via da *internacionalização das empresas*, *captação* de fluxos de investimento e da promoção da *Marca Portugal*, assim como ser fomentadora de equilíbrios macroeconómicos (Idem, 2016: 286).

Mais, uma análise cuidada aos programas de governo durante o período de estudo (1995-2015) demonstra-nos que quanto maior as dificuldades, mais notória se torna a vontade destes Governos em se servirem de uma *Diplomacia Económica* estruturada, através do bilateralismo de forma a suprir os desafios apresentados⁴³. Neste sentido, destacamos a necessidade do XIX GC (2011-2015) em contar com uma “*fortíssima Diplomacia Económica*” (itálicos nossos) como a “nova prioridade estratégica nacional⁴⁴”.

Em linha com o que temos vindo a referir, se atentarmos na conspécção de Manuel Farto, que sustenta a existência de três eixos da diplomacia económica: *acção de segurança* no Mercado Comum ou através de sanções económicas para resolução de conflitos (extra-UE); *acção reguladora*, que se exerce no âmbito multilateral como na Organização Mundial do Comércio (OMC); *acção competitiva*, promoção comercial, captação de IDE e internacionalização de empresas (Farto, 2006); podemos comprovar que “o grande eixo de acção dos Estados nacionais em matéria de *Diplomacia Económica*, no seu sentido mais amplo, bem como a utilização do corpo diplomático, em particular, para fins económicos, continua a ser a bilateralidade” (Pontes, 2016: 252). Isto acontece pelas seguintes razões: a *acção de segurança* acima citada pressupõe competências partilhadas no âmbito do art. 4.º n.º 2 do TFUE, além de que a utilização de sanções económicas é competência da União (art. 215.º n.º 1 do TFUE). Em ambos os casos representam

⁴³ Para uma análise mais completa à componente da PE nos programas de governo desde o XIII GC (1995-1999) até ao XIX GC (2011-2015), ver: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 237-257.

⁴⁴ Cf.: Programa de Governo do XIX GC, *Diário da Assembleia Da República*, II Série-A, n.º 4, de 28 de Junho de 2011.

objectivos políticos.

Por outro lado, o papel da *acção reguladora* poderá vir a tornar-se diminuto de acordo com a visão de Vital Moreira: “a representação dos Estados-membros da UE na OMC justificava-se no início, quando a competência da União não cobria todos os aspectos da política e comércio externo. Deixou de se justificar depois do Tratado de Lisboa, quando a PCC passou a abranger toda a política de comércio externo” (Vital Moreira, 2014: 299).

Assim sendo, “ainda que persista a actuação da instituição diplomática em contexto de integração europeia e de regulação económica no âmbito da OMC, a diplomacia económica de carácter multilateral tem vindo a perder terreno para a regulamentação da UE, no primeiro caso, e para a acção da União nas OI [...], no segundo, acabando a primeira por utilizar prerrogativas tradicionalmente atribuídas aos Estados em detrimento da acção destes nas mesmas instituições. Assim, o grande eixo de acção dos Estados nacionais em matéria de *Diplomacia Económica*, no seu sentido mais amplo, bem como a utilização do corpo diplomático, em particular, para fins económicos, continua a ser a bilateralidade” (Pontes, 2016: 253).

Em linha com a problemática que temos vindo a tratar, o bilateralismo, sustentamos que a expressão que melhor ilustra o imperativo de afirmação da *Diplomacia Económica*, bem como a persistência do relevo das acções bilaterais na PE portuguesa é da autoria de Francisco Seixas da Costa: “*menos Kosovo e mais batatas*”⁴⁵ (itálicos nossos) (Seixas da Costa, 2013).

Neste contexto, a frase supracitada é, no nosso entender, portadora de vários de significados. Desde logo, o relevo que a componente económica (*batatas*) nas relações externas assume actualmente para o Estado português, em particular em momentos de crise, em detrimento da insistência da utilização da instituição diplomática para a concretização de objectivos exclusivamente políticos no plano internacional. Em segundo lugar, a utilização da actividade diplomática (mas não submissão desta) para auxiliar políticas económicas externas do Estado e apoiar as empresas privadas, assume um carácter marcadamente bilateral, pois de acordo com a expressão supracitada, *menos Kosovo* não pretende significar o abandono de uma hipotética política bilateral com este Estado⁴⁶, mas sim uma perda de importância relativa da acção multilateral político-militar que Portugal tem vindo a assumir nos últimos vinte anos, no âmbito das acções da NATO, por exemplo, em detrimento das matérias que respeitam às acções económicas externas no plano bilateral, ou seja, noutros Estados (*mais batatas*). Desta feita,

⁴⁵ “A referência feita às «batatas» não era casual. Nos anos 70, era assim que a então Direcção-Geral dos Negócios económicos (DGNE) do MNE era designada, de forma depreciativa, lá pelas Necessidades. Mas «as batatas» dispunham então de uma elevadíssima capacidade técnica, coordenando, com reconhecida autoridade, praticamente toda a negociação político-económica que o país conduzia no exterior” (Seixas da Costa, 2013).

⁴⁶ Portugal reconheceu o Kosovo como Estado independente a 7 de Outubro de 2008. Seguimos, portanto, a posição oficial do governo português.

verifica-se um reformular de precedências em matéria de PE, privilegiando-se acções relativas à utilização da Diplomacia em contexto económico bilateral em vez de actuações político-militares multilaterais (Pontes, 2016).

Assim, de acordo com o que pudemos verificar, entendemos que a principal função da *Diplomacia Económica* assenta no seu potência para servir como *economic prebalancing*⁴⁷. Ou seja, defendemos que, com recurso à *Diplomacia Económica*, Portugal “pode prosseguir uma estratégia assente na tentativa de melhoramento económico e tecnológico com recurso à *Diplomacia Económica* como forma de obter os recursos necessários à persecução destes objectivos e, neste sentido, incrementar o seu poder e rever o seu lugar na hierarquia regional ou sub-regional” (Idem, 2016: 259).

Finalmente, após a análise levada a cabo à *Diplomacia Económica*, procuramos demonstrar através do Actos Internacionais bilaterais⁴⁸ celebrados por Portugal entre 1995 e 2015 que o bilateralismo como forma de contacto Estado a Estado não esmoreceu, como se afirma como eixo fundamental da PE portuguesa, em paralelo com o multilateralismo.

Desta feita, registamos ao longo do período que medeia 1995 e 2015 um global de 313 Actos Internacionais bilaterais⁴⁹. Paralelamente, o supramencionado período foi dividido em dois momentos de análise, de 1995 a 2004 e um segundo momento de 2005 a 2015.

Num primeiro momento (1995-2004) foram celebrados por Portugal cerca de 155 Actos Internacionais bilaterais, enquanto no segundo (2005-1995) registamos o total de 158 Actos.

Deste modo, no primeiro período supracitado, “o maior número de Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal no período 1995-2004 respeitou às seguintes categorias: Extradicação, Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna (46); Dupla Tributação (36); Investimentos (26); Amizade, Boa-Vizinhança ou Cooperação Económica ou Comercial ou Tecnológica (17). Sucedaneamente, os países com quem Portugal mais celebrou Actos Internacionais bilaterais durante este período foram: a Espanha (9), o Brasil (7), Moçambique (5) e o México (5)

⁴⁷ Entendemos o *balancing* ou balanceamento como “uma estratégia de compensação. Os Estados entram neste processo quando o poder se encontra sobre concentrado, porque as assimetrias de poder colocam os Estados mais fracos em risco de serem dominados por um mais forte” (Layne, 2006: 28).

⁴⁸ A título de esclarecimento, entendemos que os Actos Internacionais se caracterizam pelo seu teor, definido por escrito, regido pelo Direito Internacional e que as partes contratantes são necessariamente pessoas jurídicas de Direito Internacional Público” (Dihn, 2003: 663). Deste modo, “existem várias denominações de Actos Internacionais, sendo os mais relevantes para a nossa investigação os tratados, as convenções, os acordos, os protocolos, os memorandos de entendimento e os convénios” (Pontes, 2016: 260-261).

⁴⁹ Os dados e a reflexão sobre a problemática Actos Internacionais bilaterais são baseados na análise presente no seguinte trabalho: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 260-278. Simultaneamente, as tabelas que compilam os dados recolhidos poderão ser consultadas no Anexo 2 do mesmo trabalho nas páginas 338-376.

(Pontes, 2016: 262).

Por outro lado, as categorias onde se registaram maior incidência de Actos Internacionais bilaterais durante o período 2005 a 2015 foram: a Dupla Tributação, Tributação e Matéria Financeira (34); Amizade, Boa-Vizinhança ou Cooperação Económica ou Comercial ou Tecnológica (15); sendo que Ambiente Agricultura e Floresta; Extradicação, Matéria Judicial, Penal, Segurança Interna; e Turismo contabilizam 14 Actos celebrados, sendo os principais países-alvo a China (16), a Espanha (13) e Moçambique (11) (Idem, 2016: 263 e 265).

Simultaneamente, a título de procurarmos compreender se o período de grave crise económica e financeira, que atingiu o seu auge durante o período em que Portugal celebrou um memorando de entendimento com um triunvirato composto por: Fundo Monetário Internacional, Banco Central Europeu e Comissão Europeia, traduziu uma maior celebração de Actos Internacionais bilaterais por intermédio da comparação entre os GC que completaram o seu mandato desde 1995 até 2015, verificamos a assinatura de 53 Actos durante a vigência do XIII GC (1995-1999), 81 durante o período de funções do XVII GC (2005-2009) e 49 durante o consulado do XIX GC (2011-2015). Desta feita, “mantendo presente que possam existir Actos Internacionais bilaterais a que a nossa investigação não tenha tido acesso – crendo que tenham sido muito poucos – é notório que em cotejo com os dois governos supramencionados, o XIX GC (2011-2015), não foi o que mais Actos celebrou” (Pontes, 2016: 264-265). Neste sentido, podemos concluir que o período de grave crise económica e financeira não contribuiu para aumentar o número de Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal.

Não obstante o supramencionado, devemos tecer algumas considerações. A primeira prende-se com o facto de a integração europeia impor condicionantes à PE portuguesa, desde logo o facto da “apenas a UE poder celebrar acordos de natureza comercial – sobre áreas que se encontram sob a competências exclusiva da União - e de promoção e protecção de investimentos, estes últimos resultantes da entrada em vigor do Tratado de Lisboa (2009) e do Regulamento n.º 1219/2012”. Neste sentido, é possível verificar uma redução para metade do número de Actos Internacionais bilaterais respeitantes a matérias sobre o investimento estrangeiro (de 1995 a 2004 contabilizaram-se 26 assinaturas, enquanto que no período que medeia 2005 e 2015 verificam-se 13). Contudo, conforme previamente indicámos, pode o Estado português estabelecer acordos em domínios não comunitarizados, isto é, que não são competência exclusiva da União, ou então no caso de esta delegar essa competência no Estado. Sem prejuízo disto, torna-se notória a redução de competências estatais na acção económica e sobre tudo comercial externa (Ibidem, 2016: 266).

Em segundo lugar, mantendo em consideração o supramencionado, importa aludir que a categoria de Actos Internacionais bilaterais que contou com maior número de celebrações durante o período 1995-2015 foram as Convenções para Evitar a Dupla Tributação (CDT), com 64 assinaturas, 70 se lhe somarmos as restantes matérias financeiras. Tal referência e quantidade de Actos celebrados

atingem um elevado patamar de relevância para a PE portuguesa ao pensarmos que as matérias relativas à tributação representam domínios em que a UE não dispõe de responsabilidades directas, logo de predomínio estatal. Mais, as CDT “podem incidir sobre questões como o Rendimento, o Património, o Capital e no sentido de Prevenir a Evasão Fiscal, representando, assim, um indicativo da importância do bilateralismo no combate que os Estados têm levado a cabo para prevenir a fuga de impostos, dada a carência de concerto multilateral regulador sobre esta matéria” (Ibidem, 2016: 265-266).

Em terceiro plano, não podemos deixar de referir os Actos Internacionais bilaterais celebrados no âmbito do Turismo, configurando uma problemática de grande relevo para os governos portugueses, em grande medida pelo crescimento do sector que, em 2015, representava cerca de 9.6% do PIB, além de que pressupõe uma área de forte conexão com a *Diplomacia Económica*, uma vez que no que concerne ao “Turismo e às Viagens quando verificamos estas a nível doméstico representam 33,6% do impacto directo deste sector no PIB contra os 66,4% dos gastos efectuados por estrangeiros visitantes” (Ibidem, 2016: 270).

Sucedaneamente, apesar da importância dos Actos Internacionais bilaterais de carácter económico e financeiro serem uma forte manifestação do bilateralismo actual na PE, pretendemos referir que a celebração de acordos de cooperação bilateral de natureza política *stricto sensu* são, igualmente, indicadores extremamente relevantes para aferirmos a continuidade e acuidade do bilateralismo. Desta feita, é um particular exemplo do que acabámos de referir o Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta celebrado entre Portugal e o Brasil em 2000. Desde logo, pelo reconhecimento *vis-à-vis* de direitos a nacionais das altas partes contratantes no território dos signatários; além da possibilidade de nacionais de uma das partes poderem desempenhar profissões no âmbito do processo de integração regional da outra (Ibidem, 2016: 266-268).

Mais, devemos referir a Concordata de 2004 celebrada entre Portugal e a Santa Sé. Assim sendo, “este Acto Internacional bilateral assume particular relevância atendendo à histórica ligação entre o país e a Igreja Católica, desde logo pela grande quantidade de fiéis a este credo que dispõe [...de] implicações traduzidas a nível de casamentos, educação, bens, fiscalidade entre outras matérias” (Ibidem, 2016: 273).

Por outro lado, apesar de não apresentar um grande número de assinaturas em cotejo com outras categorias (12 no global), não podemos deixar de mencionar a importância da Cooperação Técnico-Militar (CTM), problemática de grande relevo para o XIX GC (2011-2015) com a celebração de 8 Programas-Quadro, que assinalam a presença da acção bilateral político-militar entre Portugal e os membros dos PALOP, assim como com Timor-Leste, no âmbito das suas Forças Armadas. Neste sentido, nas palavras de Susana Alexandra Duarte a CTM figura como “elemento relevante na afirmação do interesse nacional [... ultrapassando] o quadro estritamente militar, contribuindo para a segurança, estabilidade política e para o desenvolvimento económico e social”. Simultaneamente, de

acordo com a mesma autora, “a CTM Portuguesa, cooperação essencialmente bilateral (Portugal com cada um dos PALOP e Timor-Leste), desenvolve-se também ao nível multilateral, no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa desde 2002, por via da inclusão, no 3.º art. dos Estatutos da CPLP, da Componente da Cooperação no domínio da Defesa” (Duarte, 2011).

Por fim, devemos ainda referir a importância assinalável do Acordo com o Imamat Ismaili, celebrado na vigência do XIX GC (2011-2015), desde logo por não nos encontrarmos perante o domínio das relações entre Estados, mas entre o Estado português e a comunidade religiosa liderada pelo Imam Aga Khan. Nas palavras de Rui Machete, tal acordo pelo facto da Aga Khan estabelecer a sede do seu Imamat em Lisboa pode ajudar a retirar um “significado em relação ao Canadá, que foi preterido - portanto nós ultrapassámo-lo - e houve o cuidado necessário para não ofender os interesses de outros países da União Europeia. Este acordo é um exemplo típico desse aspecto concreto de concorrência fiscal, [sendo o grande problema o facto de não serem um Estado, não terem soberania] a maneira como os seus aspectos fiscais são tratados, para as numerosas empresas que têm e os investimentos que podem realizar em Portugal⁵⁰”.

5. CONCLUSÃO

Ao longo deste trabalho centrado na problemática da PE portuguesa, procurámos analisar dois dos seus instrumentos, o bilateralismo e o multilateralismo, consubstanciados nos três períodos que marcaram a vida política portuguesa: o Peninsular, o Imperial e o Europeu. Simultaneamente, mantivemos presente no decorrer da investigação as posições assumidas por Ernâni Lopes e Nuno Severiano Teixeira, relativas à influência da terceira vaga da globalização e o seu efeito nas estruturas e poderes dos Estados, e à premissa de que o multilateralismo tinha granjeado de um ascendente sobre o bilateralismo, respectivamente. Desta feita, foi nossa intenção responder à questão de partida «*O bilateralismo mantém-se, mesmo que com outra configuração, ou foi simplesmente substituído pelo multilateralismo?*».

Assim sendo, de forma a melhor retorquirmos à supramencionada interrogação, definimos um conjunto de questões secundárias, cuja conclusão nos importa tratar. Neste contexto, no que respeita à primeira questão secundária: «*De que forma o bilateralismo contribui tradicionalmente para a concretização dos objectivos da Política Externa portuguesa?*» devemos referir que a acção bilateral, sendo em grande medida o mecanismo de contacto exógeno dos Estados por tradição e excelência - descontando o relevo das conferências multilaterais de carácter não permanente - desempenhou um papel fundamental no relacionamento de

⁵⁰ Sobre esta matéria, ver o Anexo 1 do seguinte trabalho: Cf.: Pontes, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto. pp. 328-336.

Portugal com o exterior ao longo dos diferentes períodos por nós definidos, em particular, e em virtude da questão apresentada, o Peninsular (Séc. XII-Séc. XV) e o Imperial (Séc. XV-1974).

Deste modo, é possível sistematizarmos as grandes linhas da PE portuguesa durante estes dois períodos da seguinte forma: referente ao período Peninsular, este é essencialmente caracterizado por uma política de balança de poderes face aos seus vizinhos peninsulares, em especial o Reino de Castela, por relações bilaterais que priorizaram uma aproximação à Santa Sé como forma de assegurar a sua sobrevivência enquanto reino independente e à Inglaterra, à medida que a pressão exógena exercida pelo vizinho castelhano aumentava, numa fórmula que traduzimos por sistema de “bengalas”. Por força da união dos reinos Castela e Aragão, Portugal introduziu mudanças na sua política peninsular ou se preferirmos um *adaptive behavior*, passando de um equilíbrio regional para uma política de boa-vizinhança.

Posteriormente, no que concerne ao período Imperial, sustentamos, no essencial, que este se caracteriza pelo fenómeno de expansão marítima e manutenção das possessões ultramarinas. Tais posições corporizam a correlação entre factores internos como a necessidade de Portugal recuperar recursos exógenos que não existiam no seu território para se desenvolver e das condicionantes geográficas e políticas que dificultavam uma expansão continental e impeliram a uma abordagem atlantista/ultramaritista, e factores externos que o obrigariam a uma constante tentativa de equilíbrio entre a pressão continental proveniente da Espanha e a manutenção do império ultramarino, que se consubstanciou, preferencialmente, no relacionamento bilateral com a Inglaterra, resultando na secular Aliança Luso-Britânica.

Por outro lado, a PE de Portugal durante o supramencionado período seria sempre condicionada pela tradicional dinâmica exiguidade-exogeneidade que, quer pelo seu tamanho e parca população além da ausência de recursos internos, quer pela sua exposição à influência das grandes potências, haveria de traduzir as dificuldades experimentadas pelo país no sentido de prosseguir uma política de *neutralidade continental* perante as várias querelas que assolaram a Europa.

Com o final da Grande Guerra em 1918, e com o início da multilateralização da ordem internacional, Portugal assumirá um *adaptive behavior*, primeiro no sentido de integrar as novas estruturas internacionais, depois assumindo uma fase de desencanto no início do regime do Estado Novo, para posteriormente, de forma céptica, aderir à nova ordem internacional, procurando em devidos fóruns fazer face aos desafios políticos, militares e económicos que se lhe apresentavam. Não obstante, pese embora a necessidade de se adaptar a um novo contexto internacional, o anterior regime procurou responder com a inserção em OI de cooperação e com o recurso aos históricos contactos bilaterais, por forma a assegurar a defesa dos interesses nacionais.

Já no que concerne à segunda questão secundária: «*Verifica-se uma preferência pelo multilateralismo em detrimento das relações bilaterais com a mudança de regime?*»,

sustentamos que sem prejuízo do facto de os GC destacarem a importância da manutenção de relações bilaterais, o novo regime transformou a abordagem multilateral em relação à Europa, mais concretamente, à CEE na grande prioridade da sua PE, consubstanciada na “Opção Europeia”. Esta significava muito mais do que um desígnio de vontade das novas classes dirigentes em se aproximar de um grupo de países que se encontravam na vanguarda do desenvolvimento político e económico, representando também a possibilidade de obtenção dos recursos indispensáveis no plano externo para fazer face às necessidades internas, tendo-se tornado a CEE, após o esmorecer da EFTA, num meio para alcançar este fim. Paralelamente, em face da exogeneidade portuguesa relativamente ao contexto de guerra fria, a Europa das Comunidades representava uma janela de oportunidade neste sentido, assim como a possibilidade de gerar crescimento e desenvolvimento económico por via dos fundos estruturais, correspondendo à tradicional necessidade portuguesa de recuperar recursos externos para lidar com a sua exiguidade.

Mais, podemos considerar que a prioridade atribuída à acção multilateral do Estado português alicerçada no pedido de adesão à CEE acabou por desempenhar um papel vital em todo o processo de transição e acima de tudo de consolidação democrática, funcionando como polo de atracção para a sociedade e elites políticas em convulsão como, através do seu quadro normativo e poder económico e financeiro, serviria os propósitos de conservação da democracia e modernização do país.

Por outro lado, a “Opção Europeia” sustenta a inversão histórica das áreas geográficas de “interesse estratégico nacional”, passando a Europa a preceder o Atlântico, sendo o mesmo que afirmar que a CEE e mais tarde a UE e o seu quadro de multilateralismo de integração se tornaram na grande prioridade da PE portuguesa.

No que concerne à terceira questão secundária: «*Assiste-se a um retorno do bilateralismo na Política Externa Portuguesa?*» devemos referir que esta interrogação se encontra directamente ligada à visão de Nuno Severiano Teixeira, acima citada, em que o autor afirma a perda de relevância da diplomacia bilateral em detrimento da diplomacia multilateral. Assim, de forma muito humilde, procurámos demonstrar que esta posição não se encontra ajustada à realidade, sendo que mesmo considerando o peso excessivo atribuído pela PE portuguesa à “Opção Europeia” nas últimas décadas do século XX, os Governos de Portugal têm buscado, apesar dos desafios externos que lhe têm sido colocados, e considerando a secular necessidade de garantir no meio externo os recursos necessários ao seu desenvolvimento económico e social, tornar a *Diplomacia Económica* na actividade de referência que permitisse relançar o crescimento económico, por via do incremento da internacionalização das empresas, da captação de fluxos de investimento e da aposta permanente na promoção da *Marca Portugal* e com isto demonstrar que o bilateralismo não se apresentava decrépito, mas afirmava-se, sim, como eixo complementar fundamental da PE portuguesa.

Mais, não deixa de ser relevante mencionar, que é no preciso momento em que Portugal se encontra mais debilitado que a vertente bilateral da sua PE, nomeadamente por via da *Diplomacia Económica*, se torna mais insistente e assume um carácter prioritário para as autoridades portuguesas, traduzindo-se na “nova prioridade estratégica nacional: uma fortíssima diplomacia económica”, de acordo com o XIX CG (2011-2015).

Por outro lado, considerando a frase proferida por Francisco Seixas da Costa: “*menos Kosovo e mais batatas*” (itálicos nossos) que no nosso entender ilustra o imperativo de afirmação do bilateralismo por via da *Diplomacia Económica* na PE portuguesa, tal parece incidir sobre a importância que a componente económica (batatas) das relações externas assume na actualidade para o Estado português, em particular em momentos de crise, em detrimento da insistência da utilização da instituição diplomática para a concretização de objectivos exclusivamente políticos no plano internacional. Pode ser, pois, um reformular de precedências em matéria de PE, privilegiando-se acções relativas à utilização da Diplomacia em contexto económico bilateral em vez de actuações político-militares multilaterais.

De forma paralela à nossa análise ao domínio e relevo da *Diplomacia Económica* devemos ainda focar o estudo realizado aos Actos Internacionais bilaterais celebrados por Portugal durante o período que medeia (1995-2015) a fim de melhor respondermos à questão supramencionada. Assim sendo, é possível atestar que, durante o período de tempo previamente delimitado correspondente ao aparecimento com carácter operativo da expressão *Diplomacia Económica* no programa do XIII GC (1995-1999) até à vigência do XIX GC (2011-2015) se assinaram 313 Actos Internacionais bilaterais, tendo-se verificado uma distribuição quase equitativa entre os espaços de tempo que utilizámos para dividir o supramencionado período de estudo, ou seja, entre 1995 e 2004 celebraram-se 155 Actos Internacionais bilaterais contra os 158 registados no período de tempo que medeia 2005 e 2015.

Por outro lado, durante a vigência do memorando de entendimento que corporizou o agudizar da crise económica e financeira em Portugal, e ao qual o XIX GC (2011-2015) teve que dar cumprimento, foram celebrados 49 Actos Internacionais bilaterais que, em cotejo com os GC que desde 1995 completaram o seu mandato, podemos verificar a assinatura de 53 Actos durante a vigência do XIII GC (1995-1999) e 81 durante o período de funções do XVII GC (2005-2009), sendo que no primeiro caso se aproxima do número de Actos celebrados pelo XIX GC (2011-2015), enquanto o segundo se afasta notoriamente. Desta feita, não nos é possível deduzir dos dados recolhidos que, durante o período de grave crise económica e financeira que se verificou na vigência do XIX GC (2011-2015), se tenha assistido a um aumento da celebração de Actos Internacionais bilaterais em relação ao todo do período considerado: de 1995 a 2015.

Sem prejuízo do supramencionado, devemos afirmar que não se pode reduzir os contactos bilaterais de um Estado à celebração de Actos Internacionais, nem em particular à acção da *Diplomacia Económica*, pese embora a sua real importância,

assim como é necessário lembrar a relevância dos Actos Internacionais bilaterais que não assumem um carácter meramente económico, financeiro ou comercial mas iminentemente político como os exemplos que indicámos relativamente ao Tratado de Amizade, Cooperação e Consulta entre Portugal e o Brasil, em 2000, e a Concordata celebrada com a Santa Sé em 2004.

Paralelamente, defendemos o relevo da CTM, onde podemos constatar que esta foi uma temática que se encontra para além da supramencionada *Diplomacia Económica*, e em que o XIX GC (2011-2015) muito investiu em termos de relacionamento bilateral, por ventura não pelo impressionante número de Programas-Quadro, mas sim por ser revelador da importância que Portugal atribui à cooperação com os PALOP e Timor-Leste, no âmbito das suas Forças Armadas. Em virtude de tudo o que acabámos de mencionar, encontramos razões para afirmar que se verifica um recuperar da acuidade das relações bilaterais, em cotejo com a grande priorização concedida à “Opção Europeia”, em particular até meados da década de 1990.

Por fim, regressando à nossa questão principal: «*O bilateralismo mantém-se, mesmo que com outra configuração, ou foi simplesmente substituído pelo multilateralismo?*» e mantendo presente as considerações de Ernâni Lopes e Nuno Severiano Teixeira sustentamos, à luz do nosso trabalho, que o bilateralismo como tradicionalmente é concebido se mantém em questão de relevo e de âmbito. Isto acontece porque não se verificam tamanhas implicações do processo de globalização e, muito em particular, da integração europeia que nos levem a considerar que o Estado perdeu as suas prerrogativas em matéria de acção exógena, pese embora, como tivemos a possibilidade de constatar, Portugal se encontre condicionado pela “Opção Europeia”, mais concretamente pelo seu quadro normativo.

Simultaneamente, entendemos que o bilateralismo continua a afirmar-se em paralelo com o multilateralismo como um eixo central da PE portuguesa e que tal pode ser demonstrado pela preocupação que os GC têm atribuído à *Diplomacia Económica* desde a década de 1990, com reforço permanente da tónica sobre esta problemática à medida que se agudizam as dificuldades económicas do país. Todavia, mesmo reconhecendo alguma dissidência entre a vontade plasmada nos Programas de Governo e o aumento da celebração de Actos Internacionais bilaterais, somos da opinião de que a grave crise económica e financeira que nos atingiu serviu como catalisador, como forma de consciencialização para a acção exógena de Portugal, que nunca conheceu na sua História um período de liberalização económica voluntária, servindo assim a sua PE não só para o afirmar no palco internacional, mas também como potencial para dirimir as suas vulnerabilidades.

Mais, indagamos sobre se o futuro não poderá vir a indicar um caminho distinto da afirmação proferida por Nuno Severiano Teixeira a respeito da preponderância do multilateralismo, pois a verificar-se a visão de Vital Moreira, na qual a UE possa substituir os seus Estados-Membros em fóruns internacionais

como acontece relativamente à OMC, se não será através da acção bilateral, Estado a Estado, que Portugal, em paralelo com a sua presença na CPLP, encontrará uma *janela de liberdade*.

BIBLIOGRAFIA

- BRAZÃO, E., 1932. *História Diplomática de Portugal - Volume I - 1640-1815*. Lisboa: Livraria Rodrigues.
- ERNANI LOPES, 2010. *Inovação e Internacionalização - Questões fundamentais para a Competitividade das Empresas Portuguesas*. Lisboa: Edições O SOL.
- HENRIQUES, M. C.; MELLO, G. d. S., 2010. *António Oliveira Salazar - Pensamento e Doutrina Política: Textos Antológicos*. 3ª ed. Lisboa: Editorial Verbo.
- HUNTINGTON, S. P., 1991. *Democracy's Third Wave, Journal of Democracy - Vol. 2, N°2, Spring*, pp. 12-34.
- IKENBERRY, J. G., 2001. *After Victory: Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. New Jersey: Princeton University Press.
- JALALI, C., 2012. *Governing from Lisbon or Governing from Brussels? Models and Tendencies of Europeanization of the Portuguese Government*. In: *Europeanization of Portuguese Democracy*. New York: Social Science Monographs, pp. 61-84.
- KEOHANE, R. O., 1990. *Multilateralism: An Agenda for Research. International Journal Volume 45, N.º 4: Multilateralism: Old & New, Outono*, pp. 731-764.
- LAYNE, C., 2006. *The Unipolar Illusion Revisited*. In *International Security*, Vol. 31, n.º 2, Fall, pp. 7-41.
- MAGALHÃES, J. C. d., 1990. *Breve História Diplomática de Portugal*. 101214/5077ª ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- MAGALHÃES, J. C. d., 1996. *A Diplomacia Pura*. 2ª ed. Venda Nova: Bertrand.
- MAGONE, J., 1998. *A Integração Europeia e a Construção da Democracia Portuguesa*. In: *Portugal e a Unificação Europeia*. Lisboa: Edições Cosmos, pp. 123-163.
- MARTINEZ, P. S., 2001. *A República Portuguesa e as Relações Internacionais [1910-1926]*. 1ª ed. [S.L.]: Editorial Verbo.
- MARTINEZ, P. S., 2010. *História Diplomática de Portugal*. 3ª ed. Coimbra: Almedina.
- MATTOSO, J., 1993. *Dois Séculos de Vicissitudes Políticas*. In: *História de Portugal - II Volume: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. 2405ª ed. [S.L.]: Círculo de Leitores.
- MEDEIROS FERREIRA, J., 2013. *Não Há Mapa Cor-de-Rosa - A História (Mal) Dita da Integração Europeia*. Lisboa: Edições 70.
- MENDES, P., 2013. *A Questão Europeia no Marcelismo: o debate geracional*. In: *População e Sociedade - Relções Externas de Portugal*. Porto: CEPES/ Edições Afrontamento, pp. 107-121.
- MILZA, P., 1995. *As Relações Internacionais de 1871 a 1914*. [S.I.] ed. Lisboa: Edições 70.

- MONTEIRO, N. G., 2012. II Parte - Idade Moderna (Séculos XV-XVIII). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 199-435.
- MOREIRA, A., 2013. *Memórias do Outono Ocidental - Um Século sem Bússola*. Coimbra: Almedina.
- NOGUEIRA, F. a, 2000. *As Crises e os Homens*. 2ª ed. Porto: Civilização Editora.
- NOGUEIRA, F. b, 2000. *O Juízo Final*. 7ª ed. Porto: Civilização.
- PAVIA, J. F.; MONTEIRO, M., 2013. *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- PELLISTRANDI, B., 2000. *As Relações Internacionais de 1800 a 1871*. [S.I.] ed. Lisboa: Edições 70.
- PONTES, J., 2016. *Política Externa Portuguesa: Bilateralismo e Multilateralismo*. Mestrado. Universidade Lusíada do Norte-Porto.
- RAMOS, R., 2012. III Parte - Idade Contemporânea (Séculos XIX-XXI). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 439-777.
- ROSENAU, J. N., 1969. Toward the Study of National-International Linkages. In: *Linkage Politics: Essays on the Convergence of National and International Systems*. New York: The Free Press, pp. 371-401.
- ROSENAU, J. N., 1970. Foreign Policy as Adaptive Behavior: Some Preliminary Notes for a Theoretical Model. *Comparative Politics*, Abril, Volume II, pp. 365-387.
- RUGGIE, J. G., 1992. Multilateralism: The Anatomy of an Institution. *International Organization*, Volume 46, N.º 3. Verão. pp, 561-598.
- SÁ, T. M. d., 2015. *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos.
- SARAIVA, J. H., 1998. *História da Portugal*. 5ª ed. Mira-Sintra: Publicações Europa-América.
- SOUSA, A. D., 1993. Realizações. In: *História de Portugal Volume II: A Monarquia Feudal (1096-1480)*. [S.L.]: Círculo de Leitores, pp. 483-540.
- TEIXEIRA, N. S. a, 1998. Portugal na "Grande Guerra" 1914-1918: as razões da entrada e os problemas da conduta. In: *Portugal e a Guerra - História das intervenções militares portuguesas nos grandes conflitos mundiais (Sécs.XIX-XX)*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 55-69.
- TEIXEIRA, N. S., 1999. A Política Externa da Primeira República (1910-1926). In: *A Primeira República Portuguesa - entre o Liberalismo e o Autoritarismo*. Lisboa: Edições Colibri, pp. 169-177.
- TEIXEIRA, N. S. a., 2000. Política Externa Portuguesa. In: *Dicionário de História de Portugal Volume IX - Suplemento P/Z*. 1ª ed. Lisboa: Figueirinhas, pp. 116-122.
- TEIXEIRA, N. S. b., 2000. Entre a África e a Europa: a política externa portuguesa 1890-1986. In: *Portugal Contemporâneo*. Madrid: Sequitur, pp. 61-92.
- TEIXEIRA, N. S., 2005. Entre a África e a Europa: A Política Externa Portuguesa 1890-2000. In: *Portugal Contemporâneo*. 1ª ed. Lisboa: Dom Quixote, pp. 87-116.
- TEIXEIRA, N. S., 2011. Portugal. In: *Política Externa - As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 278-286.

- TEIXEIRA, N. S., 2012. Introduction: Portugal and European Integration, 1974-2010. In: *Europeanization of Portuguese Democracy*. New York: Social Science Monographs, pp. 7-26.
- TELO, A. J. a, 1996. Política Externa. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume II*. Venda Nova: Bertrand, pp. 769-776.
- TELO, A. J. b, 1996. Segunda Guerra Mundial. In: *Dicionário de História do Estado Novo - Volume II*. Venda Nova: Bertrand, pp. 898-900.
- TELO, A. J. a, 2007. *História Contemporânea de Portugal - Do 25 de Abril à Actualidade - Volume I*. [S.E.] ed. Lisboa: Editorial Presença.
- WALTZ, K. N., 2001. *Man, the State and War: A Theoretical Analysis*. New York: Columbia University Press.
- VARELA, R., 2010. *História da Política do Partido Comunista Português Durante a Revolução dos Cravos (1974-1975)*. Douturamento. Instituto Superior de Ciências do Trabalho e da Empresa - Instituto Universitário de Lisboa.
- VASCONCELOS E SOUSA, B., 2012. I Parte - Idade Média (Séculos XI-XV). In: *História de Portugal*. 7ª ed. Lisboa: A Esfera dos Livros, pp. 17-196.
- VITAL MOREIRA, 2014. *"República" Europeia - Estudos de Direito Constitucional da União Europeia*. 1ª ed. Coimbra: Coimbra.

FONTES

- Regulamento (UE) n.º 1219/2012 do Parlamento Europeu e do Conselho de 12 de Dezembro de 2012 que estabelece disposições transitórias para os acordos bilaterais de investimento entre os estados-membros e os países terceiros*. [Online]. Disponível em: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2012:351:0040:0046:PT:PDF>. [Acedido em 10 de Maio de 2017].
- Sociedade das Nações*. [Online]. In *Instituto Diplomático - Ministério dos Negócios Estrangeiros*. Disponível no site do Ministério dos Negócios Estrangeiros: <https://idi.mne.pt/pt/relacoesdiplomaticas/31-relacoes-diplomaticas/394-relacoes-diplomaticas-portugal-sociedade-das-nacoes.html>. [Acedido em 7 de Maio de 2017].
- Programa de Governo do XIX GC, Diário da Assembleia Da República, II Série-A, n.º 4, de 28 de Junho de 2011*.

WEBLIOGRAFIA

- DUARTE, S. A., 2011. A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa. In *Revista Militar 2551*, Abril. [Online]. Disponível em: <https://www.revistamilitar.pt/artigo/648>. [Acedido em: 13 de Maio de 2017].
- FARTO, M., 2006. *Objectivos e tarefas da nova diplomacia económica*. [Online] Disponível em: http://janusonline.pt/2006/2006_3_2_2.html. [Acedido em:

- 13 de Maio de 2017].
- GASPAR, C., 2005. *International Dimiension of the Portuguese Transition*. [Online] Disponível em: <http://www.ipri.pt/investigadores/artigo.php?ida=130&idi=3>. [Acedido em: 7 de Maio de 2017].
- SEIXAS DA COSTA, F., 2013. *Voltamos ao Kosovo?* [Online] Disponível em: http://www.jornaldenegocios.pt/opiniao/detalhe/voltamos_ao_kosovo.html. [Acedido em: 13 de Maio de 2017].
- SEIXAS DA COSTA, F., 2015. *Falar claro*. [Online] Disponível em: <http://www.jn.pt/opiniao/francisco-seixas-da-costa/interior/falar-claro-4595225.html>. [Acedido em: 10 de Maio de 2017].
- SEIXAS DA COSTA, F., 2016. *CPLP – a hora da verdade*. [Online] Disponível em: <http://www.jn.pt/opiniao/francisco-seixas-da-costa/interior/cplp---a-hora-da-verdade-5071546.html>. [Acedido em: 10 de Maio de 2017].