

A Política Externa(*)

Jaime Gama

(*) Intervenção de Sua Ex.^a o Ministro dos Negócios Estrangeiros incluída no programa do Curso de Defesa Nacional (CDN/97) proferida no Instituto da Defesa Nacional em Lisboa em 15 de Maio de 1997.

Sr. Director,
Srs. Auditores,

Tenho o maior prazer em participar, uma vez mais, nas iniciativas do Instituto, contribuindo assim para uma reflexão aprofundada do vosso curso nesta área e apresentando algumas linhas de base e de reflexão sobre a política externa portuguesa, articuladas com a situação estratégica de Portugal.

As coordenadas de base da nossa política externa resultam de se considerar Portugal como uma nação europeia, possuidora de uma identidade histórica e cultural bem definida. É disso aliás expressão a nossa plena adesão aos princípios e valores humanos, políticos, culturais e económicos da Europa. Simultaneamente, Portugal é uma nação detentora de uma forte vocação marítima, não exclusivamente atlântica, cuja localização estratégica lhe tem conferido ao longo da história a possibilidade de ser uma ponte de ligação entre a Europa, a América, a África e a Ásia. Quais são, neste enquadramento geral, os objectivos gerais da política externa portuguesa?

Eles são, em primeiro lugar, a prossecução e o aprofundamento dos grandes ideais europeus, participando, na qualidade de membro de pleno direito, na consolidação da Europa como espaço democrático de segurança e estabilidade, política e economicamente integrado – uma Europa preocupada com o bem estar dos cidadãos e capaz de assumir responsabilidades enquanto poder mundial. A presença portuguesa em instâncias europeias e transatlânticas é encarada como uma modalidade não de perda de soberania ou de diluição de identidade nacional, mas sim como um exercício partilhado de poderes soberanos com outros países, numa comunidade internacional cada vez mais aberta e multilateralizada.

A valorização continuada da especificidade do papel de Portugal no mundo realiza-se também através da língua portuguesa, falada em quatro continentes por cerca de 200 milhões de pessoas, por uma comunidade portuguesa ou de luso-descendentes espalhada praticamen-

te por todo o mundo (factor aliás realçado pela recente eleição de um Conselho das Comunidades Portuguesas), e através de um relacionamento fraterno com os demais membros da comunidade de Estados que cumprem as regras do direito internacional e por uma experiência histórica recente de democratização, de liberalização económica e descolonização que transforma Portugal num pólo de interesse para a Europa de Leste, para a América Latina, para a África e para a Ásia.

A diplomacia portuguesa, na prossecução destes objectivos privilegia duas vertentes de acção externa: uma via multilateral e uma via bilateral.

No quadro da diplomacia multilateral, a evolução política e económica de Portugal ao longo das últimas décadas permitiu que o nosso país assumisse um papel crescente nas instâncias europeias e mundiais. São exemplo disso a adesão ao Conselho da Europa, às Comunidades Europeias, hoje UE, à União da Europa Ocidental (UEO), bem como a participação na Organização de Segurança e Cooperação Europeia – a que se conseguiu dar projecção influente com a Cimeira de Lisboa realizada em Dezembro do ano passado; a par disso, uma actuação construtiva na Organização das Nações Unidas, a que aderimos em 1955, e na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), de que somos membros fundadores.

Esta presença nas organizações multilaterais abrange variadíssimas áreas. Concentrarei a minha análise na vertente de defesa e segurança, porque penso ser aquela que mais interesse tem para os Senhores Auditores.

Veremos em primeiro lugar a UE.

O processo de integração na União teve uma aceleração especial a partir da década de 80, com os alargamentos a sul (Grécia, Portugal e Espanha), com a adopção do Acto Único Europeu, com o Tratado de Maastricht e, posteriormente, o lançamento da Conferência Intergovernamental, iniciada no Conselho Europeu de Turim e que será completada no Conselho Europeu de Amsterdão, muito em breve. Ao mesmo tempo, deu-se o lançamento da União Económica e Monetária – em que Portugal tem condições para participar desde o início – em paralelo com os novos alargamentos, cujas negociações terão início seis meses após a conclusão da Conferência Intergovernamental.

Portugal apoia essa dinâmica de alargamento, e tem desenvolvido várias acções no sentido de poder vir a cooperar com os novos países membros. A UE tem evoluído, sendo uma forte área económica à escala mundial, consciente de que lhe pode vir a corresponder uma capacidade de afirmação externa no plano político e diplomático, e ainda no plano da defesa e militar, realmente eficaz. Essa caminhada tem cumprido várias etapas. Recordemos a passagem da Cooperação Política Europeia, institucionalizada pelo Acto Único em 87, à Política Externa e de Segurança Comum (PESC) definida no Tratado de Maastricht e que agora está em vias de revisão. A sua natureza é vincadamente intergovernamental, daí resultando benefícios e vantagens para o nosso país, visto que participamos na formulação das políticas comuns através de um processo interactivo que facilita o apoio da UE a temáticas que têm interesse para Portugal, incluindo as que resultam de iniciativa nacional. É o caso da posição comum adoptada pela UE sobre Timor-Leste e também do endosso de uma Cimeira Euro-Africana a realizar entre a União e os países africanos.

Neste momento, a Conferência Intergovernamental debate a reforma da Política Externa e de Segurança Comum (PESC), com vista ao seu reforço. O objectivo final do Tratado da UE era o aprofundamento da política externa e de segurança comum através da definição a prazo, e no momento próprio, de uma política de defesa comum e de uma defesa comum. Na revisão em curso do Tratado de Maastricht, esses pontos virão a ser trabalhados e desenvolvidos de uma forma consistente, designadamente no que se refere à relação entre a UE e a UEO – Organização que se prepara também para esta adaptação e que, na sua reunião ministerial de Paris, tomou importantes decisões no sentido de reforçar a sua capacidade operacional, quer na definição de princípios susceptíveis de articular melhor o papel da UEO, quer nos seus relacionamentos com a UE e com a Aliança Atlântica, precisamente enquanto pilar europeu desta Organização.

A Conferência Intergovernamental procura assim definir algumas plataformas em que a PESC possa basear a sua actuação futura, distinguindo princípios e valores, estratégias e posições comuns, acções e intervenções. A regra básica em discussão, no âmbito da Conferência, é que em relação aos princípios e às estratégias haja uma definição por

unanimidade em sede de Conselho Europeu. As posições comuns e as acções comuns poderão ser trabalhadas por maioria qualificada, mas caberá sempre a cada Estado o direito de invocar uma cláusula nacional, para além da abstenção construtiva, permitindo igualmente aos outros Estados que se não conformem com essa reserva nacional o direito de suscitar uma clarificação sobre a questão em sede de Conselho Europeu. Neste âmbito, portanto, o consenso permanecerá como regra.

Ao mesmo o tempo, a necessidade de projectar a UE no plano externo leva a que se defina e se concretize uma face visível para a PESC, baseada na atribuição de responsabilidades nesta área, possivelmente, ao Secretário-Geral do Conselho. Procura-se ainda concretizar a Identidade Europeia de Segurança e Defesa (IESD), através de uma relação mais activa entre a UE e a UEO. Como sabem, tem havido sobre esta matéria teses extremas, integracionistas e anti-integracionistas. Portugal, na Conferência, aceita uma transição por etapas para uma integração da UEO na UE, salvaguardando por um lado os requisitos de operacionalidade desta Organização e, por outro, a essência da ligação transatlântica.

No quadro daquela relação, a filosofia de acção da NATO e a sua actualização em Berlim levam à admissão de um vasto campo de actuação para a IESD. A Aliança, em face dos últimos desenvolvimentos, vai uma vez mais ser chamada a redefinir o seu próprio conceito estratégico. Tencionamos suscitar esta questão numa forma viva na próxima reunião Ministerial da Aliança, que terá lugar em Sintra no final deste mês.

Também a reforma institucional da UE tem importância para as questões de segurança e defesa, através da problemática da extensão do voto por maioria qualificada, do reforço da cooperação intergovernamental e da integração de alguns aspectos do terceiro pilar (justiça e assuntos internos, com relevo especial por tudo o que se refere às políticas de fronteiras e de vistos).

Quanto à IESD, o triângulo UE-UEO-OTAN permanece como uma questão central. O reforço desta Identidade passa necessariamente por uma estruturação satisfatória das relações entre estas três organizações. Apoiamos este conceito. Portugal presidiu à UEO no 1º semestre de 1995 e, nessa altura, foram tomadas decisões fundamentais para desen-

volver as capacidades operacionais da UEO e concretizar as «missões de Petersberg» (em traços genéricos, missões de manutenção de paz, sem limitações geográficas nem participação directa dos Estados Unidos). Tudo isto foi significativamente desenvolvido desde então e encontra agora eco num documento que foi aprovado na Ministerial de Paris daquela Organização.

Subscrevemos, em paralelo, a existência de um pilar europeu na OTAN, salvaguardando a importância da dimensão transatlântica. Tal foi já viabilizado pelo acordo alcançado pela NATO em Berlim, em Junho de 1996, sobre o conceito e as modalidades respeitando às forças conjuntas combinadas («CJTF»), dotadas de maior flexibilidade, para operações levadas a cabo dentro e fora da área da Aliança e com uma melhor ligação à UEO. Tal está a ser facilitado pela reaproximação da França e pela adesão espanhola à estrutura militar da OTAN. Esta articulação da UEO com a OTAN é, repita-se, um elemento capital para a valorização da IESD no quadro da Aliança Atlântica.

A NATO é objecto de um debate europeu, intensificado pelo fim da Guerra Fria. Verificou-se, com efeito, o termo de uma estratégia marcada pelo mundo bipolar mas em que persistem certos riscos e ameaças. A Aliança é encarada pelos seus membros como necessária, como garantia de estabilidade e como reconhecimento das transições democráticas para os países candidatos à adesão. O Novo Conceito Estratégico, adoptado em Roma em 91, abriu caminho ao lançamento das forças conjuntas combinadas e à «Parceria para a Paz».

Portugal endossou sempre essas iniciativas, e até lhes aditou uma: a ideia de alargar ao Mediterrâneo um modelo inspirado na Parceria para a Paz, a qual está tipicamente orientada para responder à situação de transição nos países da Europa Central e de Leste. A par dos programas da UE – económicos, sociais e políticos – e também dos programas da UEO, é necessário que a Aliança desenvolva essa vertente em direcção a uma zona instável, mas de grande significado para o flanco sul da OTAN e para Portugal. Não é de excluir que, neste contexto, se possa mesmo encarar a extensão da Parceria para a Paz ao Atlântico Sul, enquadrando vários países, designadamente o Brasil e a África do Sul.

A necessidade de reestruturação da Aliança, na sua vertente militar, é um corolário desta nova situação, com a consequente reforma da sua

rede de comandos. Um dos pontos de interesse específico inseridos nesta problemática é a questão do IBERLANT. O comando de Oeiras será mantido, como tudo indica, ao seu nível actual de «Major Subordinated Command» do Comando Atlântico (ACLANT), mas agora com a designação de Comando Regional. Tem havido neste domínio uma actuação concertada dos órgãos de soberania, do EMGFA e dos três Ramos. É um assunto a gerir desdramatizando possíveis incidências na relação luso-espanhola, visto tratar-se não propriamente de um problema bilateral mas sim de uma questão mais ampla, envolvendo a relação entre os dois comandos estratégicos da Aliança Atlântica, isto é, o SACLANT e o SACEUR. A orientação do Governo passa pela valorização do IBERLANT, enquanto comando regional e base OTAN para áreas especialmente sensíveis na faixa meridional do Atlântico Norte e nas aproximações ao Mediterrâneo e, para além disso, dotada de uma aptidão natural para projectar a Parceria para a Paz em direcção ao Atlântico Sul. Isso implicará a modernização técnica e logística do Comando, habilitando-o a funcionar como quartel-general e como módulo de apoio de forças conjuntas combinadas – ou seja, com meios navais, aéreos e aero-transportados.

Apoiamos, enquanto geradora de estabilidade, uma relação sólida com a Rússia, como a que foi conseguida com o Acto Fundador assinado em Paris, e um alargamento que queremos aprofundar. Aqui é clara a nossa opção por um alargamento segundo a fórmula «3+2», isto é, Polónia, Hungria e República Checa mais Roménia e Eslovénia. Nesse sentido, eu próprio tive oportunidade de desenvolver uma extensa rede de contactos no decurso das minhas deslocações à Eslovénia, à República Checa e à Hungria, e com a realização de visitas oficiais a Portugal dos Ministros dos Negócios Estrangeiros da Roménia e da Polónia. Foram oportunidades para trocar pontos de vista e para assinalar as nossas opções, sensibilizando esses países para a circunstância de que Portugal não vê a NATO de uma forma estática mas sim dinâmica, e que apoia o seu alargamento sem hesitações.

Em paralelo, também mantivemos contactos com a Federação Russa, no sentido de estimular a conclusão do Acto Fundador que representa um importante marco para a estabilidade no plano global.

Na ONU, assistimos ao reconhecimento pelos Estados membros do empenho português nas grandes questões internacionais.

Vejam-se os exemplos da eleição do Prof. Freitas do Amaral para a Presidência da Assembleia Geral e a eleição de Portugal para membro não-permanente do Conselho de Segurança no biénio 97-98; ocupamos a Presidência do Comité de sanções contra o Iraque e da Comissão de Compensações para o Kuwait; e temos vindo, também, a adquirir posições importantes em relação a áreas respeitantes ao ambiente, à droga e à própria informação no campo de actuação das Nações Unidas.

Portugal reconhece o papel central da ONU em matérias extremamente sensíveis como a protecção dos Direitos Humanos. Daí a nossa presença regular na Comissão dos Direitos Humanos, em missões de assistência eleitoral e em missões de paz. Em relação à assistência eleitoral, destacamos a que prestámos nos casos da Namíbia, Moçambique, Angola, Bósnia-Herzegovina e no Sahara Ocidental (com a chefia da MINURSO).

Em relação à manutenção de paz (Jugoslávia, Moçambique, Angola e no Sahara Ocidental), as Forças Armadas portuguesas têm sido um vector extremamente importante na concretização das missões legitimadas pelas Nações Unidas. Temos igualmente vindo a valorizar a presença militar portuguesa nos órgãos de Estado-Maior da ONU e nas instâncias incumbidas de definir doutrina e normas de procedimento sobre este tipo de intervenções.

No caso particular da Bósnia-Herzegovina, o envolvimento da comunidade internacional na procura de uma solução para o conflito e de uma paz justa e duradoura é conhecido. Esse comprometimento foi singularizado de uma forma muito especial nos acordos de Dayton, tendo Portugal participado na IFOR e na SFOR. Enquanto membro fundador da NATO, não poderia o nosso País alhear-se das suas responsabilidades. A nossa presença tem uma dimensão assinalável face aos recursos de que dispomos, em termos comparativos e absolutos, e reforça significativamente a credibilidade externa de Portugal enquanto país contribuinte para uma das mais importantes missões levadas a cabo nos últimos anos.

As forças portuguesas activas nesse teatro, e estacionadas numa região particularmente sensível, têm sido objecto de grande apreciação

por parte de outros Governos e da comunidade internacional. Temos colhido muito boas referências de todos os nossos interlocutores. São visíveis as consequências benéficas para as Forças Armadas deste estímulo à cooperação e à modernização e de uma maior experiência para as novas gerações de oficiais, sargentos e praças.

Outro campo da intervenção externa portuguesa é o da diplomacia bilateral. A acção externa do Estado não se cinge, naturalmente, a actuações concertadas da comunidade internacional. O Governo privilegia o relacionamento bilateral com os seus parceiros tradicionais e procura estimular e institucionalizar contactos com outras potências. Temos vindo, por exemplo, a desenvolver uma aproximação em relação a países asiáticos, com a abertura programada de três novas embaixadas na Ásia, (Filipinas, já efectivada, Malásia e Singapura), atendendo à dimensão e à importância desse continente, com o qual Portugal mantém relações seculares.

Salientamos em especial o Brasil. As relações portuguesas com Brasília são uma prioridade política, económica e cultural. Nos últimos anos há a registar uma duplicação no valor das exportações e um crescimento exponencial do investimento português no Brasil. Portugal vê este país como uma porta aberta entre a UE e o Mercosul. Há, por outro lado, perspectivas de diálogo em matérias de segurança e defesa, designadamente na área da preparação militar e no interesse crescentemente demonstrado pelo Brasil em associar-se, em ligação com Portugal, a acções no âmbito da Aliança Atlântica no domínio da manutenção da paz.

Quanto aos países africanos lusófonos, há que assinalar a contribuição portuguesa para o sucesso das transições democráticas desses cinco países. Temos sinais muito encorajadores de Moçambique, nos planos económico e político, e, no caso de Angola, merecem destaque as profundas expectativas geradas pela tomada de posse do Governo de Unidade e de Reconciliação Nacional. A cooperação político-militar com esses países, nos domínios de formação, do treino e do equipamento é extremamente relevante.

Entre o bilateral e o multilateral há um conceito novo, o da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), que percorreu o

seu caminho desde a génese do projecto em 83 até à sua institucionalização na Cimeira de Lisboa em 96. Trata-se de procurar uma actuação internacional mais concertada entre sete Estados, espalhados por três continentes e representando 200 milhões de pessoas, concentrando-se na valorização e no desenvolvimento da língua portuguesa e no reforço da cooperação entre os seus membros. A Comunidade poderá prestar apoio ao desenvolvimento dos seus países mais carenciados, à defesa dos direitos do povo de Timor-Leste na cena internacional e à protecção de um espaço lusófono em África, tendo a língua como símbolo do reforço da coesão nacional nos países africanos de expressão oficial portuguesa.

Também concedemos grande importância às relações bilaterais com os membros da União Europeia. Isso permite uma melhor definição com a agenda europeia, salvaguardando interesses nacionais e intensificando os laços já existentes. Destaco a este propósito as relações com Espanha, França, Reino Unido e Alemanha, bem como o desejo de aprofundar contactos nos domínios da defesa e político-militar com esses países.

No diálogo que temos procurado estabelecer com países europeus de menor dimensão, atendendo à convergência de interesses nessa área, merece ser sublinhado o nosso intercâmbio com países da Europa Central e de Leste, candidatos enpenhadíssimos à adesão à UE, à UEO e à NATO. Aqui, o contacto directo é muito importante para clarificar a nossa posição, para compreender as respectivas preocupações, partilhando a nossa experiência e definindo o que virão a ser aquelas Organizações depois de alargadas. Em muitos desses países foi necessário desfazer a ideia de que Portugal era um país egoísta, adversário dos alargamentos. Foi importante conseguir cativar as diplomacias e as opiniões públicas desses países, dando uma imagem favorável de Portugal enquanto país patrocinador de alargamentos coerentes.

Tem grande significado igualmente o relacionamento com os EUA, lançado com a entrada em vigor do Acordo de Cooperação e Defesa. As relações com Washington entraram numa fase adulta, e não estão já exclusivamente dependentes do valor estratégico que a Base das Lajes teve no período da Guerra Fria. Contudo, o Acordo tem também em

vista a utilização continuada da Base, que ainda é catalisadora de uma parte considerável da cooperação com os EUA.

Evoco também o Mediterrâneo, e países como Marrocos, Argélia e a Tunísia, onde Portugal se empenha em contribuir para uma região estável e próspera, apoiando claramente o Processo de Barcelona e a realização de iniciativas mediterrânicas da UE (destacando-se o estabelecimento de acordos da associação, visando uma zona de comércio livre para lá do ano 2000) e o incipiente, mas que nós desejamos mais activo, diálogo da UEO e da NATO com toda essa área.

Referi a Ásia, continente onde Portugal deixou marcas e que hoje conhece um grande dinamismo nos planos económico e político. Daí a nossa concentração em algumas vertentes mais significativas – casos da Índia e da dinamização das relações de Portugal com Goa, hoje exemplares nos domínios económico, político, cultural e jurídico, e da China, estando determinados a assegurar uma transição pacífica de Macau (tema mais presente na agenda internacional, com a passagem, em breve, de soberania em Hong-Kong para a República Popular da China) e do Japão.

Neste contexto, é de sublinhar a consistência da posição de princípio do Estado português em relação à questão de Timor-Leste. Sobresae aqui a participação no diálogo sob os auspícios do Secretário-Geral das Nações Unidas, agora com perspectivas diferentes depois da eleição de um novo Secretário-Geral da ONU e da escolha de um seu representante especial (o primeiro a ser nomeado para essa posição), o acesso directo dos Timorenses às Nações Unidas e o reforço do diálogo intra-timorense. Gostaria de sublinhar que, na sequência de posição comum da U.E. sobre Timor-Leste, adoptada no ano passado, o impacto da aprovação na Comissão dos Direitos Humanos das Nações Unidas de uma resolução sobre os direitos humanos em Timor-Leste apresentada pela U.E. e subscrita também pelos EUA.

Em conclusão, e antes de passarmos a um período de debate, direi que a agenda diplomática portuguesa, que procurei sintetizar, é uma agenda em aberto, pronta a acompanhar – e sobretudo com o dever de antecipar – acontecimentos e tendências, mantendo presentes estas prioridades e estes princípios.

A política externa portuguesa é encarada como questão de Estado e não apenas de Governo, verificando-se um diálogo e uma convergência com outros órgãos de soberania e uma importância crescente da vertente militar e da defesa na materialização dos objectivos de política externa. Felicito-me por existir uma excelente cooperação entre o Ministério dos Negócios Estrangeiros, o Ministério da Defesa Nacional e as Forças Armadas nesta área, realidade que pretendemos estimular e intensificar no futuro. Queremos, por último, intensificar o fluxo de informação para a opinião pública e os órgãos de comunicação sobre a razão das opções, o motivo das escolhas e os fundamentos permanentes da acção externa do Estado português.

Muito obrigado.

Jaime Gama