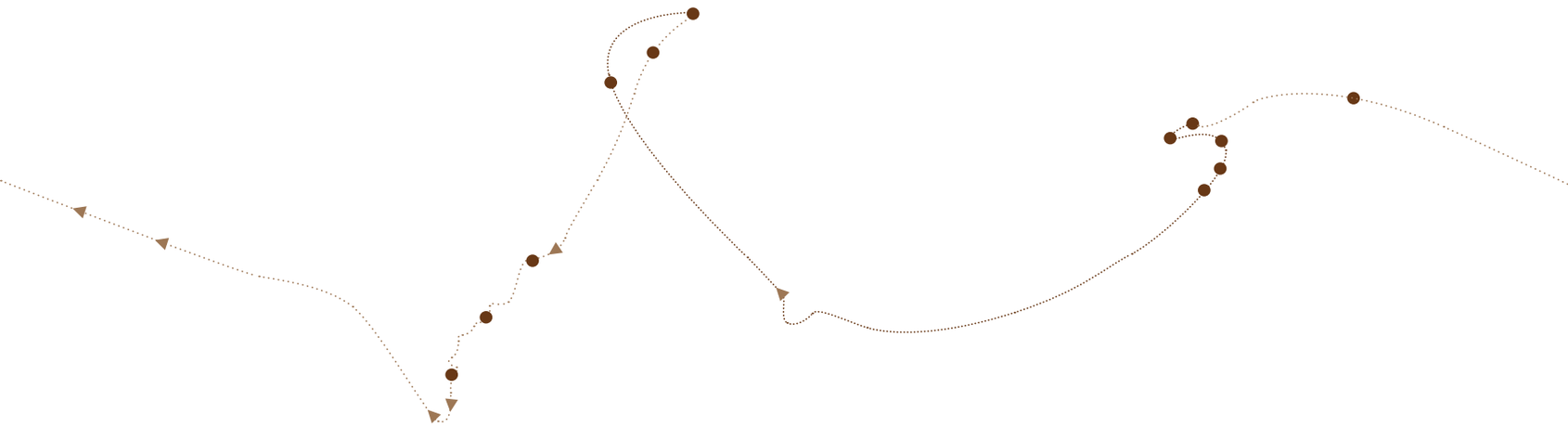
Espanha e Portugal na globalização

500 anos desde a primeira circum-navegação

REAL INSTITUTO elcano ROYAL INSTITUTE
cei_iscte Centro de Estudos Internacionais
CEPC
BOE

Espanha e Portugal na globalização

500 anos da primeira circumnavegação



Coordenadores: Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia, Pedro Seabra

Primeira edição: maio de 2022

Publicado por: Real Instituto Elcano, Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales e Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado

© Real Instituto Elcano e Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa

FCT Fundação para a Ciência e a Tecnologia

Este trabalho é co-financiado por fundos nacionais através da FCT-Fundação para a Ciência e Tecnologia, I.P., no âmbito do projeto UIDB/03122/2020 e UIDP/03122/2020

Documentação histórica: María Dolores de Azategui
Desenho: María Solis

ISBN	Real Instituto Elcano	ISCTE	CEPC
Edição impressa:	978-84-92983-31-5	978-989-781-580-5	
Edição electrónica:	978-84-92983-32-2	978-989-781-581-2	978-84-259-1947-3

NIPO	CEPC	AEBOE
Edição electrónica:	091-22-031-2	090-22-101-8

Depósito Legal: M-11805-2022

Layout e edição electrónica: Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado (AEBOE)
Impressão e encadernação: Quinteral Servicios Gráficos, S.L.

Em memória
de Sir John Elliott

ÍNDICE

Prefácio IX

Introdução 1
Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia e Pedro Seabra

A. Espanha e Portugal em perspectiva histórica

Capítulo 1. Um mundo ibérico 9
John Elliott

Capítulo 2. Nasce a Globalização: Séculos XV e XVI 23
João Paulo Oliveira e Costa e Juan Marchena Fernández

Capítulo 3. Portugal e Espanha nos sistemas internacionais. Séculos XIX-XX 39
Luís Nuno Rodrigues e Óscar J. Martín García

B. Espanha e Portugal na globalização contemporânea

Capítulo 4. Espanha e Portugal no mundo: análise com base no Índice Elcano de Presença Global 61
Iliana Olivié, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro

Capítulo 5. Portugal e Espanha na economia mundial 87
Federico Steinberg e José Juan Ruiz

Capítulo 6. Espanha e Portugal na dimensão militar 111
Félix Arteaga e Pedro Seabra

Capítulo 7. O *soft power* de Portugal e Espanha 127
Ángel Badillo e Clara Carvalho

Conclusões 159
Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia e Pedro Seabra

Notas biográficas 163

Lista de siglas 169

Prefácio

O legado da viagem de circum-navegação liderada por Fernão de Magalhães e concluída por Juan Sebastián Elcano perdura até hoje. Esta conclusão poderia encerrar qualquer debate mais alargado sobre as consequências e impactos de um feito ocorrido há mais de 500 anos. Com efeito, não poucas vezes somos tentados a observar a história como uma sucessão de breves notas de rodapé longínquas e espaçadas, sem particular impacto duradouro no nosso dia-a-dia. No entanto, nunca será demais repeti-lo: ao celebrarmos a natureza universal da primeira circum-navegação, devemos tentar renovar, sempre que possível, o espírito que nos fez contribuir de forma tão decisiva para o desenvolvimento cultural, científico e comercial de um mundo sempre por descobrir.

É inegável que Portugal e Espanha partilham percursos históricos interligados, por vezes complexos, mas sobretudo paralelos na forma como souberam inserir-se nas várias etapas da globalização. Não conformados com o lugar que a geografia lhes atribuiu, procuraram sempre ir mais além, desbravando caminhos sem nunca deixarem que a capacidade de aprendizagem e superação de ambos alguma vez esmorecesse.

Atendendo ao momento de viragem com que Portugal e Espanha se deparam hoje, enfrentando

El legado del viaje de circunnavegación liderado por Fernando de Magallanes y completado por Juan Sebastián Elcano perdura hasta nuestros días. Esta conclusión podría cerrar cualquier debate más amplio sobre las consecuencias y el impacto de una hazaña ocurrida hace más de 500 años. De hecho, a menudo tenemos la tentación de ver la historia como una sucesión de notas a pie de página breves y distantes, sin ningún impacto duradero en nuestra vida cotidiana. Sin embargo, nunca se repetirá lo suficiente: al celebrar el carácter universal de la primera circunnavegación, debemos tratar de renovar, siempre que sea posible, el espíritu que nos hizo contribuir de forma tan decisiva al desarrollo cultural, científico y comercial de un mundo siempre por descubrir.

Es innegable que Portugal y España comparten trayectorias históricas interconectadas, a veces complejas, pero sobre todo paralelas en la forma en que eligieron insertarse en las distintas etapas de la globalización. No contentos con el lugar que la geografía quiso darles, siempre buscaron ir más allá, abriendo caminos sin dejar nunca de lado su capacidad de aprendizaje y superación.

Ante el punto de inflexión en el que se encuentran Portugal y España, enfrentados a un conjunto de

um conjunto de desafios multifacetados, quer na Europa, quer no resto do mundo, agudizados por um contexto geopolítico marcado pela pandemia da COVID-19, afigura-se assim essencial procurar respostas e soluções que possam iluminar os caminhos partilhados do nosso futuro. Não receemos, por isso, explorar opções inovadoras para melhorarmos e desenvolvermos as nossas valências e as inúmeras potencialidades conjuntas, preparando atempadamente o dia de amanhã.

Esta obra editada destaca-se por ser particularmente bem-sucedida ao conjugar a experiência do passado, as iniciativas do presente, e os desafios que o futuro nos coloca. Num contexto em que a globalização do séc. XXI se encontra em constante mutação, Portugal e Espanha têm a oportunidade de provar uma vez mais a sua capacidade de adaptação em domínios tão conexos como a economia, a ciência, a educação, a defesa, a cultura ou a energia, podendo fazer novamente a diferença na competição global. Tal como Magalhães e Elcano, não temos de temer o desconhecido. Devemos, isso sim, procurar a melhor maneira de ultrapassar os obstáculos, dispostos a partilhar de novo com o mundo tudo aquilo que aprendemos pelo caminho.

O Presidente da República Portuguesa,
Marcelo Rebelo de Sousa

desafíos multifacéticos, tanto en Europa como en el resto del mundo, agravados por un contexto geopolítico profundamente marcado por la pandemia de la COVID-19, parece, por tanto, imprescindible buscar respuestas y soluciones que puedan iluminar los caminos compartidos de nuestro futuro. No tengamos miedo, pues, de explorar opciones innovadoras para mejorar y desarrollar mejor nuestras valencias y las innumerables potencialidades conjuntas, preparando el mañana con tiempo.

Esta obra editada es especialmente acertada al reunir la experiencia del pasado, las iniciativas del presente y los retos que nos plantea el futuro. En un contexto en el que la globalización del siglo XXI se encuentra en cambio constante, Portugal y España tienen la oportunidad de demostrar una vez más su capacidad de adaptación en áreas tan relacionadas como la economía, la ciencia, la educación, la defensa, la cultura o la energía, y pueden volver a marcar la diferencia en la competencia global. Al igual que Magallanes y Elcano, no debemos temer lo desconocido. Más bien, debemos buscar la mejor manera de superar los obstáculos, dispuestos a compartir de nuevo con el mundo todo lo que hemos aprendido por el camino.

O Rei de Espanha,
Felipe VI

Introdução

Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia e Pedro Seabra

A primeira circum-navegação (1519-1522) representou um feito inegável para Espanha e Portugal na sua história, tanto individual como partilhada. Os motivos para esta viagem foram fundamentalmente económicos e comerciais, mas as condições necessárias para que ela se realizasse deveram-se principalmente à sua liderança militar e, sobretudo, tecnológica, ao nível de cartografia e navegação, então presente em ambos os países. Aparentemente condenados a uma competição inata pela projecção externa num mundo ainda em franca expansão, em virtude das disposições do Tratado de Tordesilhas de 1494, a circum-navegação apenas foi possibilitada pela cooperação forçada entre espanhóis e portugueses: um português começa por liderar a expedição, um espanhol termina a expedição. Para todos os efeitos, revelou-se um feito ibérico.

Os séculos XV e XVI que se seguiram foram assim marcados pelas consequências desta viagem, desde a vitória sobre a vastidão dos oceanos até à implementação de múltiplas conexões geográficas entre todos os continentes, com a geração de novas redes de comunicação densas e complexas. A circum-navegação deve, por isso, ser considerada um momento-chave, tanto para compreender a dimensão real do mundo como para configurar o planeta pela primeira vez como uma unidade geográfica. O mundo nunca mais foi o mesmo e tornou-se irremediavelmente interconectado.

500 anos depois, o contexto é radicalmente diferente, para Espanha e Portugal e no mundo. Por um lado, os dois impérios tornaram-se dois estados-nação e, subsequentemente, dois estados membros de um processo de integração supranacional. Por outro lado, o conjunto de transacções transfronteiriças amplas e multidimensionais que compõe a globalização depende de instrumentos institucionais frágeis colocados à sua disposição. A pandemia da COVID-19 representa apenas o último grande desafio, com ramificações que levantam novas dúvidas generalizadas sobre a sustentabilidade do atual modelo de globalização.

Neste contexto, Portugal e Espanha destacam-se como particularmente expostos à sua envolvente externa. Embora a geografia por si só restrinja as suas ligações terrestres com o centro da Europa,

ambos os países têm demonstrado graus consideráveis de abertura ao mundo em geral. Por exemplo, ambos apresentam credenciais substanciais enquanto provedores pró-ativos para a paz e segurança global, e ambos professam uma aposta perene no multilateralismo como forma de reforçar a sua posição relativa face à comunidade internacional.

É possível identificar uma dupla lacuna na análise: sobre como melhor detalhar a evolução e as especificidades da globalização em todas as suas facetas, e sobre a forma como Portugal e Espanha se adaptaram a este processo ao longo da sua História. Em reconhecimento destas lacunas, propomos avançar com um exercício coletivo que explore os caminhos autónomos, mas ainda assim paralelos, da inserção de Portugal e Espanha no contexto global.

***

Como parte das comemorações do V Centenário da expedição de Fernão de Magalhães e Juan Sebastian Elcano, o Instituto Real Elcano (RIE) e o Centro de Estudos Internacionais do Instituto Universitário de Lisboa (CEI-Iscte) propuseram uma reflexão sobre a relevância deste evento para o processo de globalização, sobre a sua evolução ao longo do tempo e sobre o papel correspondente de Espanha e Portugal. Em Fevereiro de 2020, foi assim lançado um projecto multidisciplinar com o objectivo de publicar uma obra editada sobre esta problemática.

Desde a sua génese, esta colaboração binacional visou oferecer uma perspectiva hispano-portuguesa, encorajando a troca de pontos de vista, mas também promovendo uma colaboração mais estreita entre investigadores de ambos os lados da fronteira. Isto dito, o livro acabou por ser essencialmente produzido durante a pandemia. Até ao momento da sua edição, os coordenadores da obra não se encontraram presencialmente uma única vez e muitos dos autores não se conhecem pessoalmente. Foi, portanto, um processo difícil – fácil em comparação com o que a humanidade experimentou em 2020 e 2021 –, mas que também nos abriu uma janela para o mundo em tempos de confinamento.

O principal objectivo do livro consiste em analisar a situação e o papel da Espanha e de Portugal no contexto da globalização. A primeira parte, considerada mais histórica, visa descrever os processos de globalização do século XVI ao século XX, começando com a primeira circum-navegação. Neste sentido, o Capítulo 1, de John Elliott, centra-se no contexto em que a viagem de Magalhães e Elcano teve lugar. Embora as sementes da globalização tivessem sido plantadas anteriormente, a viagem contribuiu, para todos os efeitos, para acelerar e consolidar as mudanças em curso, ligando continentes tanto por terra como por mar e acelerando o intercâmbio global de pessoas, bens e ideias.

No capítulo 2, João Paulo Oliveira e Costa e Juan Marchena Fernandéz argumentam, por sua vez, que a circum-navegação desencadeou outra série de efeitos menos visíveis mas não menos relevantes para a nossa interpretação das dinâmicas globais subsequentes, incluindo desdobramentos da presença de Espanha e Portugal em outras partes do globo, desde as Américas até África, passando pelo Pacífico. O capítulo 3, de Luís Nuno Rodrigues e Óscar J. Martín Garcia, avança para os séculos XIX e XX e reflecte sobre o posicionamento dos dois países no sistema internacional até ao fim da Guerra Fria e a sua integração nas estruturas políticas e de segurança multilaterais contemporâneas, mostrando como a UE, a Organização do Tratado do Atlântico Norte/*North Atlantic Treaty Organization* (OTAN/NATO) e as relações com África e América Latina prevaleceram na redefinição das suas políticas externas.

Ao longo destes séculos, a globalização mudou substancialmente, tanto em termos dos seus protagonistas (com a ascensão dos Estados Unidos e, mais recentemente, da China e de outras potências emergentes) como em termos da sua natureza e intensidade. É um fenómeno vivo e em mudança, e a globalização de hoje difere da de há 500 anos atrás. Embora não haja consenso sobre como defini-lo a nível teórico, o conceito alargou-se desde a ligação principalmente económica e entre Estados-nação até à introdução de outras dimensões, tais como a cultural (em sentido lato) ou militar, a emergência de organizações supranacionais e novos actores, a interconectividade social através do desenvolvimento tecnológico das formas de comunicação e transporte e, em última análise, o aprofundamento dos problemas e da consciência global das sociedades actuais.

A segunda parte do livro centra-se em explorar a inserção de Portugal e Espanha na globalização com um estudo detalhado da projecção de ambos os países nas esferas económica, militar e suave. Para tal, utilizamos o Índice Elcano de Presença Global, uma ferramenta desenvolvida pelo Real Instituto Elcano que visa quantificar a projecção internacional dos países a fim de observar as principais tendências nos seus processos de internacionalização. O capítulo 4, escrito por Iliana Olivié, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro, começa assim por apresentar uma panorâmica dos principais objectivos de política externa de ambos os países, seguida de uma análise da presença global de Espanha e Portugal em termos de volume e natureza, dos seus perfis económicos, militares e suaves, bem como das suas respectivas distribuições geográficas.

Os restantes capítulos visam destacar um conjunto de facetas em comum, nomeadamente: o papel de ambos os países em domínios específicos da globalização; a orientação e perfil geográfico desta mesma projecção; os aspectos institucionais que explicam a natureza da inserção externa de ambos os países; e possíveis perspectivas futuras em comum. No capítulo 5, Federico Steinberg e José Juan

Ruiz analisam as principais características da inserção de Portugal e Espanha na economia mundial e destacam os desafios que impedem uma maior convergência com o resto da UE. Ao mesmo tempo, ambos os autores reflectem sobre como o processo de integração europeia pode reagir à actual crise económica gerada pela pandemia COVID-19 e como isto poderá ajudar a transformar as economias espanhola e portuguesa, tornando-as menos vulneráveis a futuros choques sistémicos.

No capítulo 6, Félix Arteaga e Pedro Seabra debruçam-se sobre a dimensão militar, concentrando-se em mostrar como as políticas de defesa e a organização militar dos dois países são afetadas por diferentes culturas estratégicas, muito embora permaneçam fortemente interligadas com importantes compromissos internacionais. A socialização de estruturas-chave através das instituições da NATO, da UE e da Organização das Nações Unidas (ONU) ajuda a explicar as principais opções nesta área, sendo, no entanto, possível melhorar as capacidades materiais necessárias para sustentar o nível de projeção externa e encontrar oportunidades de maior cooperação para a prossecução de objetivos mútuos.

Por último, no capítulo 7, Ángel Badillo e Clara Carvalho focam-se na projecção suave de Portugal e Espanha, demonstrando como os fortes laços culturais que ambos os países mantêm com as suas antigas colónias, em paralelo com a sua instrumentalização através de iniciativas multilaterais e a sua capitalização através de duas línguas globalmente implantadas, ancoraram uma presença oscilante, mas ainda assim significativa no mundo. No entanto, destacam também as possibilidades de reforçar a cooperação bilateral nestas áreas, o que, por sua vez, melhoraria a projecção externa de Espanha e Portugal.

Um exercício desta magnitude não seria possível sem um amplo apoio institucional e profissional. Em primeiro lugar, devemos um agradecimento especial às duas instituições que alimentaram e apoiaram este projecto desde a sua concepção inicial, o Real Instituto Elcano e o Centro de Estudos Internacionais. A intersecção natural que foi gerada entre as linhas de investigação realizadas em cada país proporcionou o enquadramento necessário para convocar e desenvolver um projecto que englobasse análises no âmbito da História, Relações Internacionais ou Economia.. Em segundo lugar, com o objetivo de ultrapassar as dificuldades inerentes ao contexto pandémico, foram organizadas três reuniões remotas entre todos os autores, a 20 de julho de 2020, 11 de dezembro de 2020 e 26 de fevereiro de 2021, culminando num workshop mais alargado a 1 e 2 de julho de 2021, com a presença adicional de vários especialistas que forneceram recomendações sobre como melhor assegurar a coesão e qualidade do livro. Neste contexto, estamos em dívida para com Andrés Malamud, Carlos Malamud, Áurea Moltó, Pedro Aires Oliveira, Alexandra Pelucia, Nuno Lemos Pires, Charles Powell,

Bruno Cardoso Reis e José Reis por disponibilizarem o seu tempo e conhecimentos especializados com comentários valiosos a versões iniciais de todos os capítulos. Em terceiro lugar, gostaríamos de agradecer à *Comisión Nacional para la conmemoración del V Centenario de la expedición de la primera vuelta al mundo de Fernando de Magallanes y Juan Sebastián Elcano*, ao Centro de Estudos Políticos e Constitucionais e, muito particularmente, ao Boletín Oficial del Estado de Espanha, pelo apoio na publicação, a María Solanas pelo trabalho de ligação e coordenação, a María Solís pelo trabalho de design e a María Dolores de Azategui, Sofía Santos e Ines M Ribeiro pelo apoio editorial essencial, que nos permitiu levar a bom porto uma obra bilingue tão exigente quanto ambiciosa. Por último, durante a elaboração desta obra, fomos confrontados com o falecimento súbito de John Elliott, colega, autor, e uma referência incontornável na área. A qualidade final deste livro beneficia diretamente dos seus valiosos conhecimentos e experiência e esperamos poder fazer justiça a todo o vasto corpo de investigação que nos deixa. Estamos certos que ele seria o primeiro a concordar, que se tivermos conseguido abrir caminho para outros trabalhos futuros que versem sobre temas correlacionados, e expandir ainda mais o nosso conhecimento sobre as peculiaridades da projeção externa de Espanha e Portugal, teremos sido bem sucedidos no nosso propósito original.

A. Espanha e Portugal em perspectiva histórica

Capítulo 1

Um mundo ibérico

John Elliott

A 8 de Setembro de 1522, o *Victoria*, sob a capitania de Juan Sebastián Elcano, ancorou no porto de las Muelas de Sevilla e, no dia seguinte, Elcano e dezassete membros da sua tripulação pisaram em terra após uma viagem épica que tinha começado 1.084 dias antes e alcançado 46.270 milhas náuticas (85.700 quilómetros). A expedição tinha começado a 20 de setembro de 1519 de Sanlúcar de Barrameda, sob o comando de Fernão de Magalhães, português de nascimento e conhecido pelos espanhóis como Fernando de Magallanes. O *Victoria* foi o único dos cinco navios originais a fazer a viagem de regresso, e Elcano e os seus 17 tripulantes foram os únicos sobreviventes dos 260 ou 270 homens que tinham zarpado em setembro de 1519. Mas o capitão e a sua tripulação tinham realizado uma proeza nunca antes tentada. Tinham atravessado os oceanos do mundo e circum-navegado o globo.

A viagem Magalhães-Elcano é desde há muito entendida, pelo menos por europeus, como o início de uma era de globalização que se acelerou nos últimos três séculos e que agora, no séc. XXI, criou um mundo cujos cidadãos estão interligados de inúmeras formas e a muitos níveis diferentes. "Vivemos num mundo globalizado" é hoje em dia uma afirmação banal. Mas a crença de que a globalização começou com Magalhães não é inteiramente correta, e para ser devidamente compreendida precisa de ser inserida no seu contexto histórico, tal como a motivação por detrás da sua viagem.

A globalização é frequentemente equiparada à modernidade, e é costume, pelo menos no mundo ocidental, traçar as origens do mundo moderno – um mundo caracterizado pela investigação científica, progresso tecnológico, e uma perspetiva predominantemente secular – ao século XV e à sucessão de viagens de exploração e descoberta empreendidas, em particular, por marinheiros portugueses e

espanhóis, que os levou muito para além dos limites da Europa continental e os confrontou com civilizações de África, América, Índia, China e Extremo Oriente. Nesta leitura, Vasco da Gama, Colombo e Magalhães, apesar das suas crenças e pressuposições 'medievais', representam os verdadeiros fundadores do mundo moderno, globalizado.

No entanto, esta é uma interpretação eurocêntrica que enfatiza acima de tudo a importância do mar na ligação de sociedades, terras e povos espacialmente separados. Na realidade, mesmo antes de Alexandre o Grande liderar o seu exército na Ásia, as rotas terrestres já facilitavam as ligações em vastas áreas da Eurásia. Esta era uma região do globo muito frequentada, atravessada por rotas ligadas por paragens e oásis de caravanas. As mais famosas destas rotas eram as "Rotas da Seda", nome pelo qual passaram a ser conhecidas desde os finais do século XIX. Estas rotas terrestres eram complementadas por ligações marítimas, embora fossem povos não-europeus que navegavam em torno do Golfo Arábico, do Oceano Índico e do Mar do Sul da China.

As rotas eram percorridas não só por comerciantes, trazendo as suas sedas, especiarias e outros produtos do Sudeste Asiático, Índia e China para venda na Pérsia, Arábia ou Veneza, mas também por estudiosos e religiosos em busca de esclarecimento espiritual e intelectual. O contato significava interação e influência mútua, uma vez que diferentes crenças religiosas, códigos sociais e noções de governação se encontravam, e os textos sagrados ou seculares eram lidos em regiões distantes do seu local de origem. Foi assim que os grandes sistemas de crenças mundiais, budismo, hinduísmo, confucionismo, judaico-cristianismo e islamismo, se espalharam pela Ásia, adaptando-se a diferentes contextos e modificando-se através de um diálogo contínuo com outras fés e tradições. A Idade Média foi por isso uma época em que as confissões religiosas em movimento procuravam consolidar o seu domínio sobre as tribos e povos que habitavam as terras a que tinham chegado, alimentando ambições de uma conversão global.

A conversão trazia dentro de si as sementes da coerção e da conquista, mas a conquista não se limitava aos sonhos de evangelização mundial. Existiam motivações quer seculares, quer espirituais. Cavaleiros saqueadores percorriam a massa terrestre eurasiática em busca de pilhagem fácil, enquanto tribos nómadas seguiam num movimento de conquista e colonização em direção ao Ocidente em ondas consecutivas até às margens da Europa continental e depois para as margens do Mediterrâneo e para a própria Europa. A conquista islâmica medieval da Península Ibérica foi simultaneamente tribal e religiosa. A resposta cristã foi igualmente uma luta pela reconquista de território perdido, um movimento para sul a partir da periferia norte da península com vista à colonização de terras reconquistadas, e um conflito com os invasores mouros, que veio a ser denominado de "cruzada". A combinação de conquista territorial com uma cruzada cristã teria consequências profundas não só para o futuro de Espanha e Portugal, mas também para toda a Europa. A esperança de recuperar Jerusalém das mãos dos muçulmanos nunca esmoreceu.

A ofensiva mongol contra a Hungria e a Polónia em 1241-1242 não foi menos importante nas suas consequências do que o avanço do Islão na Europa, numa altura em que o papado se encontrava enfraquecido pelo seu conflito com o Sacro Imperador Romano. O Papa Inocêncio IV tentou em 1245 estabelecer contato direto com os mongóis, mas também emitiu encíclicas que afirmavam a autoridade global da Igreja Romana sob a liderança papal. A expansão global em nome da fé cristã era agora firmemente colocada na agenda europeia, com o papado a afirmar os seus direitos sobre povos pagãos conhecidos e ainda desconhecidos, ao mesmo tempo que se preparava para agir como árbitro em disputas entre governantes e estados europeus.

Tudo isto nos permite falar de uma Idade Média Global muito antes das primeiras viagens marítimas europeias terem tornado possível considerar a globalização marítima como distinta da globalização

A crença de que a globalização começou com Magalhães não é inteiramente correta, e para ser devidamente compreendida precisa de ser inserida no seu contexto histórico, tal como a motivação por detrás da sua viagem.

terrestre. Os aspetos globais da civilização medieval também fornecem o contexto necessário para compreender esta nova forma de globalização que estava a emergir nos finais do século xv. A Europa tinha já desenvolvido uma rede significativa de contatos com regiões distantes do mundo não-europeu, estava a tornar-se menos voltada para si própria e possuía um conhecimento crescente, ainda que desigual, dos povos e terras para além das suas próprias fronteiras, e pelo menos alguns europeus estavam a pensar não só na promoção do comércio com regiões distantes, mas também na conquista territorial e na extensão mundial da fé e da prática cristãs.

Entre esses europeus estavam dois povos que viviam nas franjas ocidentais do continente, os portugueses e os "espanhóis", nome que se aplicava cada vez mais aos habitantes do resto da península, e em particular aos de Castela e Andaluzia. Ambos os povos tinham fome do ouro do Saara, e ambos alimentavam a visão de levar a sua cruzada contra o Islão através do Mediterrâneo e até às margens do Norte de África. Em 1415, uma expedição portuguesa conquistou a cidade de Ceuta em Marrocos, e a coroa decidiu mantê-la como base para a conquista do reino mouro de Fez e como ponto de acesso conveniente às rotas comerciais do Mediterrâneo.

Ceuta tinha também a vantagem de estar situada mesmo fora da região do Norte de África tradicionalmente considerada como pertencente à esfera de interesse de Castela, e a rivalidade luso-castelhana ou a hostilidade direta seria um tema dominante na história da expansão ultramarina dos dois países durante os três séculos seguintes. No entanto, a ocupação e retenção de Ceuta não levou, como se esperava, a grandes conquistas nas terras dos berberes. Teve ainda assim importância simbólica enquanto primeira base ou enclave português permanente fora do continente europeu. A sua aquisição incentivou os sectores da sociedade portuguesa que esperavam encontrar novas fontes de riqueza para além dos limites do seu pequeno e marginalizado reino, e sugeria que os portugueses tinham sido confiados por Deus de uma missão providencial de alcance mundial.

Os sectores da sociedade portuguesa que procuravam novas fontes de riqueza incluíam mercadores residentes em Lisboa e nas cidades portuárias ao redor do Atlântico, e membros da baixa nobreza, duramente atingidos pelas dificuldades financeiras, económicas e políticas que Portugal tinha enfrentado durante a segunda metade do século XIV. As ilhas Canárias, os Açores e a Madeira foram todos descobertos ou avistados por marinheiros europeus durante esse século, e podiam oferecer possibilidades aos nobres empobrecidos ou *fidalgos* para a aquisição de terras que pudessem ser utilizadas para o cultivo de milho e outras culturas remuneradas. Os seus habitantes pagãos também podiam ser capturados no decurso de uma "guerra justa" e enviados para venda no mercado de escravos de Lisboa. A coroa portuguesa, por seu lado, encontrava-se ávida de novas fontes de rendimento, ao mesmo tempo que os príncipes da nova dinastia de Avis – o mais famoso dos quais era o Infante D. Henrique, o Navegador (1394-1460) – tinham as suas próprias ambições pessoais de conquistar poder, riqueza e glória no Norte de África e nas ilhas atlânticas.

Em 1444, depois de um membro da casa do Infante ter obtido uma licença comercial da coroa portuguesa, vinte e seis navios partiram de Lisboa, do Algarve e da Madeira para comerciar e fazer rusgas ao longo da costa da África Ocidental. Este foi o início do grande movimento de expansão ultramarina

do século XV que começou com o estabelecimento de *feitorias* portuguesas, ou enclaves para o comércio, e incursões militares. Os castelhanos também se deslocavam para oeste e para sul. Na década de 1470 tinham-se antecipado aos portugueses, ganhando o controlo das Canárias, onde, com a ajuda de financiadores genoveses, começaram a alargar o cultivo do que viria a tornar-se uma das principais e mais lucrativas culturas do mundo atlântico – o açúcar. Os portugueses, por outro lado, tendo perdido as Canárias para Castela, tinham colonizado os Açores e a Madeira, e estavam a instalar-se nas ilhas de Cabo Verde, avistadas pela primeira vez por volta de 1460. Também se encontravam a explorar e a sondar a Alta Guiné quando na década de 1480 se depararam com um acolhimento caloroso no grande reino do Kongo. Em 1491, o seu governante foi convertido ao cristianismo e batizado como rei João I em honra do monarca português, João II. Isto marcou o início de uma importante aliança entre Portugal e um sistema político africano relativamente centralizado, que os portugueses trataram como um reino independente e soberano com estatuto igual ao seu. Enquanto missionários portugueses embarcavam num esforço maciço de conversão, os jovens nobres 'kongoleses' eram enviados para serem educados em Lisboa. Como resultado destes intercâmbios, apoiados pelo poder militar português quando necessário, a vida espiritual e cultural do Kongo ficou sob forte influência portuguesa. As presas de marfim esculpido, os têxteis e outros artefactos kongoleses, que eram muito valorizados em Portugal enquanto objetos exóticos, adquiriram por sua vez características híbridas à medida que foram sendo moldados para apelar aos gostos portugueses e europeus.

A globalização marítima como fenómeno cultural já se encontrava, por isso, bastante encaminhada quando uma expedição portuguesa arredondou o Cabo da Boa Esperança em 1487-1488. Este feito de navegação, possível graças aos avanços na tecnologia náutica que levaram à invenção da caravela latina, mostrou dramaticamente que a Índia, as ilhas das Especiarias ou Molucas, e o Extremo Oriente poderiam ser alcançados navegando para leste através do Golfo Arábico e para o Oceano Índico em vez de viajar para oeste através do Atlântico. Esta possibilidade concretizou-se quando Vasco da Gama chegou à costa de Malabar, na Índia ocidental, em 1498. Assim se abría o caminho para a ocupação de Goa por Afonso de Albuquerque em 1510. Goa, com o seu porto facilmente defendido, iria tornar-se a capital do Estado da Índia e uma importante base marítima a partir da qual Albuquerque poderia avançar para capturar Malaca no lado ocidental da península da Malásia e a chave para o comércio com as Molucas e a Ásia Oriental.

Já em meados do século XV, a coroa portuguesa tinha percebido a necessidade de legitimar aos olhos da comunidade internacional europeia a ocupação de quaisquer terras ou ilhas recentemente descobertas que planeasse conquistar e colonizar. Por conseguinte, recorreu ao papado como árbitro da cristandade para a sua autorização das reivindicações de Portugal contra as de qualquer potencial concorrente, e especialmente Castela. Em 1455 obteve a primeira de uma série de bulas papais, que confirmava o seu direito exclusivo de conquista sobre todos os territórios a sul do Cabo Bojador e proibia os súbditos de outros governantes cristãos de entrar na região. Enquanto João II procurava impor o seu monopólio, marinheiros castelhanos e andaluzes chocavam-se com navios portugueses nas águas da África Ocidental, e entre 1475 e 1479 as duas potências entraram em guerra pela sucessão ao trono castelhano.

Uma vez assegurado o domínio de Isabel no trono, ela e Fernando puderam voltar as suas atenções não só para a conclusão da Reconquista de Granada, mas também para o desafio colocado pelas tentativas de Portugal de transformar o Atlântico africano num *mare clausum*. O desafio revelou-se ainda mais urgente quando se tornou claro que, na sequência do sucesso de Vasco da Gama em chegar à Índia em 1498, os portugueses estavam agora bem posicionados para se tornarem senhores das Molucas e das rotas comerciais para o Oriente. A resposta dos Reis Católicos foi patrocinar o

arriscado projeto de Colombo de chegar à Ásia pelo Ocidente. O regresso triunfante de Colombo em 1493 tornou imprescindível a definição das respetivas esferas de interesse de Castela e Portugal. *Inter Caetera* (1493), a terceira das bulas do Papa Alexandre VI em apoio às pretensões de Castela sobre o Atlântico, traçou uma linha divisória norte-sul a 100 léguas a oeste dos Açores. Esta seria redesenhada pelo Tratado de Tordesilhas, negociado em 1494 entre os monarcas dos dois países, e que empurrou a linha mais para oeste, colocando-a a 370 léguas a oeste dos Açores e das ilhas de Cabo Verde. O efeito que se pretendia com este tratado era conceder aos portugueses direitos de monopólio sobre África, a rota para a Índia, e, como mais tarde se revelou, o Brasil, reconhecendo simultaneamente o direito exclusivo de Castela aos territórios que um dia se tornariam o seu Império das Índias.

A tentativa de fazer dos oceanos do mundo um monopólio ibérico indignou inevitavelmente outros governantes europeus que não tinham qualquer intenção de aceitar o que tinha sido acordado bilateralmente entre as duas potências ibéricas. Tordesilhas também não pôs fim à rivalidade entre Castela e Portugal. Ambos tinham os olhos postos nas Molucas. Carlos de Gante, agora governante de Castela e prestes a tornar-se Imperador Carlos V, deu por isso boas-vindas calorosas a Magalhães, cujo próprio soberano tinha rejeitado a sua oferta de revisitar o esquema abortado de Colombo em rumar à Ásia navegando para oeste, com o argumento de que o monopólio do comércio de Portugal com a Ásia já não o tornava necessário. Quando Elcano regressou com sucesso a Espanha depois de circum-navegar o globo, o acesso à pimenta e às especiarias do Extremo Oriente tornou-se novamente um ponto de discórdia entre as duas potências. Contudo, em 1529, pelo Tratado de Saragoça, Carlos, agora o governante de uma grande área da América Central após a conquista do Império Asteca por Hernán Cortés entre 1519 e 1521, vendeu as suas reivindicações às Molucas ao seu cunhado português João III por 350.000 ducados.

Em retrospetiva, é evidente que a rivalidade castelhana/portuguesa no final do século XV e início do século XVI fez muito para acelerar aquilo que de outra forma poderia ter sido um processo mais lento de expansão ultramarina europeia. Tratava-se de uma corrida por espaço, cujo objetivo residia no domínio dos oceanos do mundo. Qualquer controlo deste tipo era, evidentemente, impraticável, mas a combinação de rivalidades e ambições estatais europeias com avanços na tecnologia náutica e feitos extraordinários de navegação, abriu o caminho para a criação dos primeiros impérios ultramarinos da Europa, o português e o castelhano. Em 1580 estes dois impérios seriam unidos sob um único governante, o filho de Carlos V, Filipe II de Espanha, e durante os sessenta anos da União Dinástica houve de facto momentos em que os sonhos de monarquia universal, apresentados nos círculos imperiais nos primeiros anos do reinado de Carlos V, pareceram alcançáveis. Embora tais sonhos viessem a ser frustrados pela oposição da França, e pelos campeões do Protestantismo pós-Reforma, a República Holandesa e a Inglaterra, a viagem de Elcano contribuiu ainda assim para que os europeus adquirissem a convicção de que tinham o direito de se tornarem senhores do mundo.

O seu conhecimento deste mundo tinha-se expandido enormemente durante as duas décadas decorridas entre a primeira viagem de Colombo e a circum-navegação do globo por Elcano. As quatro viagens de Colombo tinham revelado não só a existência das Caraíbas e das suas ilhas, mas também a de uma grande massa terrestre, *Tierra Firme*, a oeste e a sul que estava à espera de ser explorada. Em 1513, Álvaro Núñez de Balboa forçou o seu caminho através das selvas do istmo do Panamá e tornou-se o primeiro europeu a pôr os olhos num oceano, o *Mar del Sur*, do qual tomou posse formal em nome dos monarcas espanhóis. Este mar seria rebatizado Pacífico depois de Magalhães, após enfrentar violentas tempestades na sua passagem pelo estreito que leva o seu nome, ter navegado pelas águas mais calmas de um oceano que ultrapassava largamente o Atlântico em tamanho.

Esse oceano, no entanto, provaria ser uma barreira à comunicação direta e regular entre a Península Ibérica e Cathay, com a qual Colombo tinha sonhado. Para além da falta de sextantes e outros instrumentos de navegação, os ventos alísios de sudeste impossibilitavam a viagem de regresso. Se a comunicação fosse alguma vez conseguida, isto só poderia ser feito através de um continente americano cujo carácter e dimensões eram ainda largamente desconhecidos, e através do estabelecimento de uma base acessível no Pacífico que pudesse ser alcançada tirando partido das suas correntes nordestinas. Só na década de 1560 é que Espanha conseguiria uma base que lhe permitiria transformar o Pacífico num "lago espanhol", com a ocupação espanhola das principais ilhas do arquipélago filipino e a fundação de Manila em 1571 por Miguel López de Legazpi como cidade portuária na ilha de Luzón. Mas esse elo vital na cadeia de ligações marítimas com a China, Japão e Sudeste Asiático não teria surgido se os espanhóis não se tivessem já tornado os senhores de vastas regiões centrais e meridionais da massa continental americana.

Este domínio gerou-se nos anos 1520 e 1530, através de um vasto processo de conquista e colonização que começou com o desmoronar do império mexicano de Montezuma em 1519-1521 face à força expedicionária de Hernán Cortés e dos seus aliados índios. Na segunda das suas famosas *Cartas de Relación*, Cortés informou o recém-eleito Sacro Imperador Romano, Carlos V, que a terra que tinha conquistado ou estava prestes a conquistar era de tal tamanho, diversidade e riqueza que "*se puede intitular de nuevo emperador de ella, y con título y no menos mérito que el de Alemaña, que por la gracia de Dios Vuestra Sacra Majestad posee*". A ideia de Cortés sobre o destino imperial de Espanha foi confirmado dez anos mais tarde quando Pizarro, imitando o seu conterrâneo da Extremadura, conquistou o Peru.

A conquista espanhola do México e do Peru, juntamente com a colonização portuguesa das regiões costeiras do norte do Brasil, lançaram as bases para o domínio e exploração ibérica da América Central e do Sul. De forma mais imediata, incorporou todo um novo mundo numa cosmografia europeia que até agora estava confinada à própria Europa, África, Ásia central e meridional, e Extremo Oriente. Aqui havia novas terras, novos povos e novos recursos de cuja existência os europeus não tinham tido conhecimento antes de 1492. A sua descoberta pelos europeus colocou difíceis questões teológicas e intelectuais que ocupariam gerações de clérigos e homens eruditos. Assumia-se que os muçulmanos e os adeptos de outros credos tinham, de uma forma ou de outra, sido expostos ao Evangelho cristão, mas que lhe tinham virado as costas. Os habitantes das Américas, por outro lado, pareciam nunca ter ouvido o Evangelho pregado. Como poderia Deus ter deixado isto acontecer, e como poderiam povos, cujo grau de racionalidade era motivo de debate acrimonioso, ser instruídos nos rudimentos do cristianismo e introduzidos a noções europeias de civismo? Isto, por sua vez, levantava questões importantes sobre como deveriam ser tratados adequadamente pelos seus novos senhores europeus: como escravos ou como súbditos e, acima de tudo, como almas que deveriam ser salvas.

Os europeus demorariam muito tempo a conceber respostas satisfatórias aos desafios colocados pela necessidade de incorporar a América na sua visão do mundo. Mas essa visão tinha sido transformada não só pela descoberta da América, mas também pela viagem de Magalhães-Elcano. Os europeus eram agora forçados a pensar globalmente, e a popularidade crescente dos globos era um testemunho deste facto. Em 1566, Carlos de Borja, filho de São Francisco de Borja, escreveu a seu pai para lhe agradecer o presente de um globo: "*Antes de verlo no me había dado cuenta de lo pequeño que es el mundo*". Mas, mesmo que o mundo fosse agora revelado como sendo tão pequeno, pode-se razoavelmente perguntar até que ponto, e de que forma, as suas várias partes estavam de facto ligadas umas às outras quando Carlos de Borja escreveu a sua carta de agradecimento.

Como é sabido, o isolamento da América até aos primeiros contatos europeus deixou os seus habitantes expostos, com consequências catastróficas, às doenças e epidemias que, pelo menos até certo ponto, tinham imunizado as populações da Europa e da Ásia contra alguns dos seus efeitos mais devastadores. A globalização dos povos do mundo trouxe consigo a globalização das suas doenças. No entanto, um número crescente de contatos também produziu efeitos mais positivos, sob a forma de um número maior de relações interpessoais e inter-raciais, a transferência de costumes e ideias, e o intercâmbio internacional de mercadorias, tanto antigas como novas.

Entre estes produtos mais antigos, os metais preciosos tinham alta prioridade. Os europeus mostravam-se ávidos de ouro e prata há séculos. Foi o desejo de acesso ao comércio do ouro do Sara que despertou o seu interesse no Norte de África, e foi a sede de ouro que levou os conquistadores a arriscar perigos e dificuldades inimagináveis nas longínquas costas do Atlântico. Não só eram metais preciosos com grande procura na Europa para transações comerciais e domésticas e fins ornamentais, como sem um pronto fornecimento de ouro e prata era impossível adquirir quantidades suficientes de especiarias e outros luxos de uma Ásia com a qual a Europa mantinha um défice permanente na balança comercial.

A ajuda chegou do novo império espanhol das Índias. Rapidamente se tornou evidente que os conquistadores tinham descoberto um mundo de riquezas fabulosas. Foi nos rios de La Española que se encontrou ouro de "*placer*", mas foi no continente americano que grandes quantidades de ouro, e ainda mais de prata, começaram a ser encontradas ou desenterradas. Uma grande montanha de prata, o *Cerro Rico*, foi encontrada nos altos Andes em Potosí em 1545, e em 1546 e anos subsequentes foram encontrados ricos depósitos de prata no norte do México. O desafio residia então em explorar as minas e enviar a prata para Espanha. Em meados do século XVI, o sistema comercial atlântico espanhol assumiu a sua forma definitiva com a organização da Carreira das Índias, envolvendo o envio anual de duas frotas em comboio de Sevilha sob proteção armada, uma na Primavera para Nova Espanha e a outra em agosto para o istmo do Panamá. As frotas combinadas que transportavam a prata e outros produtos americanos regressariam de Havana no Outono seguinte.

O fornecimento anual regular de prata americana, da qual o monarca tinha direito a levar um quinto (*el quinto*), transformou as finanças da coroa. Com a garantia das remessas de prata das minas mexicanas e peruanas, Filipe II pôde negociar empréstimos com a banca europeia, e especialmente com os seus financiadores alemães e genoveses, garantidos pelas remessas que eram esperadas chegar a Sevilha na frota no ano seguinte desde Havana. Com base neste crédito, Filipe conseguiu pagar os exércitos que deram à Espanha do século XVI a sua hegemonia europeia. Mas grande parte da prata registada na *Casa de Contratación* de Sevilha, juntamente com quantidades desconhecidas de prata de contrabando, destinava-se a particulares e sobretudo a comerciantes para fins comerciais, bem como para investimento na Carreira das Índias. Esta maior disponibilidade acelerou inevitavelmente o movimento de prata da Europa para a Ásia e para o Extremo Oriente, com vista a satisfazer a procura insaciável europeia por produtos asiáticos. Tal movimento pode ser visto como marcando uma fase inicial na globalização de uma mercadoria altamente valorizada, e acarretou consigo um aumento correspondente e maciço no comércio intercontinental. No entanto, seria possível argumentar-se que a globalização no sentido pleno do termo só começou com a incorporação das Filipinas no Império das Índias de Espanha.

A incorporação começou *de facto* com a viagem de regresso de Andrés de Urdaneta em 1565 de Manila a Acapulco, na costa ocidental do México. A partir de 1573, a navegação anual dos galeões de Manila, seguindo a rota pioneira da Urdaneta, ligou o vice-reinado da Nova Espanha às Filipinas e fez com que a América e o Extremo Oriente passassem a estar comunicados regularmente. As comunidades residentes de comerciantes chineses e japoneses em Manila encarregaram-se de organizar

o envio de prata americana, juntamente com mercadorias europeias, mexicanas e peruanas, para a China e Japão. Estes dois países, juntamente com os vários estados indianos, foram também o local de destino final de grande parte da prata que tomou a rota alternativa para o Extremo Oriente através do comércio asiático de Portugal por via do Oceano Índico.

Com a prata extraída das minas americanas sendo agora regularmente desviada para oeste para a Ásia, bem como para leste para a Europa, o *peso de a ocho* cunhado em Potosí e carimbado com o brasão real tornou-se uma moeda global. Mas a globalização envolveu muito mais do que a circulação mundial de prata e outras mercadorias. Envolveu a circulação de um número crescente de pessoas, quer voluntárias à medida que iam para o estrangeiro na esperança de uma vida melhor, quer involuntárias, como com escravos africanos transportados para a Europa e América, ou funcionários reais enviados para postos no estrangeiro – como Rodrigo de Vivero y Velasco, um crioulo mexicano criado em Espanha, que viajou mais longe do que esperava quando naufragou ao largo da costa do Japão em 1609 na sua viagem de regresso ao vice-reinado mexicano após terminar o seu mandato como governador interino das Filipinas.

O aumento das viagens pessoais trouxe consigo um aumento dos contatos e relações individuais, novas formas de comunicação mundial, incluindo a circulação de livros, e uma contínua troca de informações e ideias. Vivero y Velasco aproveitou o seu naufrágio para escrever a Filipe III um extenso relato sobre o Japão, um país já bem conhecido dos comerciantes e missionários portugueses. Relatou que o imperador japonês expressou surpresa com a variedade de cores com que os espanhóis escolhiam vestir-se, e com as suas constantes mudanças de vestuário, em nítido contraste com o sóbrio traje japonês que não mudava de estilo há mil anos.

Todos estes contatos mudaram inevitavelmente as atitudes e influenciaram o comportamento. Os soldados ou colonos portugueses em África e no Estado da Índia eram suscetíveis de se tornarem nativos e de estabelecerem ligações com mulheres da região onde se encontravam. O mesmo se aplicava aos espanhóis na América, que coagiam mulheres indígenas ou africanas a manter relações sexuais, ou a estabelecerem uniões mais ou menos voluntárias que poderiam terminar em casamento. O resultado de tais relações foi uma população em rápido crescimento nos vice-reinados americanos de mestiços ou mulatos, que se moviam entre mundos diferentes e adotavam hábitos, crenças e práticas (como na medicina) das mulheres em cujos lares eram educados.

Como tal, a globalização produziu hibridismo e em nenhum lugar este hibridismo cultural foi mais aparente do que no domínio das crenças religiosas e rituais. O desafio representado pela descoberta das vastas populações do Novo Mundo que viviam na total ignorância do cristianismo e se entregavam àquilo que os europeus consideravam práticas abomináveis, deu um novo impulso à missão evangelizadora da Igreja Romana. A tarefa de conversão foi empreendida em primeira instância por ordens religiosas tradicionais – Franciscanos, Dominicanos e Agostinianos – a que se juntou mais tarde a nova ordem dos Jesuítas que competiam com elas pela salvação das almas. Os jesuítas, em particular, transformaram-se numa ordem religiosa global com um interesse especial na cristianização da China e do Japão. Mas ao iniciarem a sua tarefa, viram-se confrontados com o mesmo dilema que os seus antecessores na América: até que ponto era necessário adaptar as crenças e rituais cristãos aos sistemas de crenças prevalecentes dos seus potenciais convertidos, a fim de efetuar uma conversão que fosse mais do que uma mera conversão *de iure*.

Este problema de acomodação à cultura local levou a disputas amargas entre as diferentes ordens e a um ataque feroz aos jesuítas – que se tinham mostrado particularmente flexíveis na China. A furiosa controvérsia sobre os "ritos chineses" entre dominicanos e jesuítas ilustra claramente as tensões

provocadas pela globalização da Igreja Romana. Tensões comparáveis afetaram a igreja na América, onde gozava de um monopólio que não possuía noutras partes do mundo não-europeu. Os povos indígenas sujeitos ao processo de evangelização desenvolveram as suas próprias respostas às formas de doutrina e prática por vezes concorrentes que os missionários e o clero tentavam incutir neles, selecionando os aspetos que tinham pontos de contato com a sua própria cultura e que melhor se adequavam às suas necessidades. A consequência foi o desenvolvimento de formas híbridas e muitas vezes criativas de doutrina e culto, que inevitavelmente se desviavam do cristianismo "puro" que Roma aspirava inculcar em todo o mundo.

No entanto, na mesma altura em que Roma tentava fazer do cristianismo uma religião mundial, a unidade cristã fragmentava-se no seu núcleo. Os movimentos internos de reforma dentro da igreja eram acompanhados por movimentos cismáticos como o Anabatismo, Luteranismo e Calvinismo, que rejeitavam a supremacia papal e elaboravam as suas próprias formas de doutrina e culto. A expansão do Protestantismo pelo norte e por muitas regiões centrais da Europa forçou não só Roma a colocar a sua própria casa em ordem, removendo abusos e redefinindo a doutrina, mas também transformou o cenário diplomático e político europeu. As novas religiões atravessaram as relações internacionais tradicionais, e o seu advento dividiu a Europa em campos opostos.

Quando o contágio do luteranismo mostrou sinais de propagação em Espanha e Filipe II foi confrontado com uma revolta de inspiração protestante pelos seus súbditos na Holanda, ele assumiu o manto de campeão europeu de Roma e da ortodoxia religiosa. A França estava agora dividida por guerras religiosas, e a Inglaterra de Isabel I estava a moldar a sua própria marca de protestantismo depois de Maria Tudor ter fracassado em restaurar o país a uma obediência permanente a Roma. Entretanto, os rebeldes holandeses defenderam-se com sucesso das tentativas espanholas de reconquista e embarcaram na grande experiência de transformar o norte dos Países Baixos numa República holandesa independente, tolerante e protestante. A partir do ponto em que os ingleses vieram em auxílio dos holandeses na sua luta para se libertarem do domínio espanhol, a luta alastrou às águas do Atlântico e mais além.

Em dezembro de 1577, com apoio real clandestino, o corsário inglês Francis Drake zarpou do porto de Plymouth, no comando de uma frota de cinco navios. A bordo do seu navio-almirante, o *Golden Hind*, levava um mapa do mundo obtido em Portugal, e três livros sobre navegação, um deles um relato da viagem épica de Magalhães e Elcano. Deslocando-se pela costa brasileira, o *Golden Hind* contornou com sucesso o estreito de Magalhães, e Drake, tal como Magalhães antes dele, entrou nas águas mais calmas do Pacífico. Sempre atento à pilhagem e ao saque, subiu a costa do Chile, e conseguiu um prémio fabulosamente rico depois de perseguir e capturar um navio espanhol que tinha deixado Callao carregado de prata e ouro. O seu objetivo era agora regressar a casa em segurança com o seu espólio. Após saquear um pequeno porto mexicano, decidiu regressar a casa pela rota do Pacífico, mas tomando um rumo mais noroeste do que Elcano. Chegando à costa da Califórnia, perto daquilo que é hoje São Francisco, rumou às Molucas. Depois, navegando para sul de Java, prosseguiu através do Oceano Índico, e após ter contornado o Cabo da Boa Esperança e tomado água e provisões na costa da Serra Leoa, navegou triunfantemente para Plymouth no final de setembro de 1580. De regresso a Inglaterra, foi convocado a Londres para entregar pessoalmente o seu espólio à rainha. O *Golden Hind* de Drake, tal como o *Victoria* de Elcano, foi o único navio a completar a viagem de ida e volta entre aqueles que tinham partido originalmente. Foi um feito extraordinário de navegação e que fez de Drake não só um herói nacional, mas também um herói de todo o mundo protestante. A proeza, contudo, aproximou a Inglaterra e a Espanha de uma guerra aberta.

As depredações de Drake ao longo da costa do Pacífico da América foram um indicador precoce de que os conflitos europeus tinham implicações globais, embora a plena realização de tal desenvolvimento ainda fosse levar algum tempo. Com efeito, em comparação com a Inglaterra de Isabel e uma nascente República Holandesa, a Espanha de Filipe II podia exercer um poder avassalador. Mas para se assegurar, Filipe ordenou a construção de fortalezas e a melhoria das defesas em pontos vulneráveis ao longo da costa americana, como o porto de Cartagena. Além disso, em 1580, o seu alcance global foi enormemente reforçado pela união das Coroas espanhola e portuguesa na sua pessoa. Era agora o governante do império ultramarino de Portugal, bem como do seu próprio, e a União trouxe consigo uma acumulação de poder naval sob a forma de mais estaleiros navais, marinheiros qualificados, uma grande frota mercante e doze galeões de combate.

No entanto, o aumento da força acarretou também uma maior vulnerabilidade. A aquisição do Estado da Índia e do Brasil podia significar mais riquezas, mas também significava mais responsabilidades e obrigações, e especialmente a obrigação de defender os bens recém-adquiridos pelo rei de ataques. Agora que a coroa portuguesa estava unida à de Espanha, os holandeses não tinham nenhuma inibição em invadir tanto as possessões portuguesas como as possessões espanholas no estrangeiro. Nas décadas de 1580 e 1590, três expedições tiveram que ser enviadas das Filipinas para as Molucas para apoiar os portugueses e os seus aliados contra as incursões holandesas e ataques por parte de governantes locais. Apesar destes esforços, na terceira década do século XVII, os portugueses tinham sido expulsos das Molucas. Os custos envolvidos na proteção de territórios do ultramar, distantes e periféricos, não podiam ser sustentados indefinidamente. As exigências da defesa global nas últimas décadas do século XVI e nas primeiras décadas do século XVII deixavam antever essa sobre extensão do império, que acabaria por minar cada vez mais o poder e os recursos espanhóis, e abrir o mundo aos seus rivais.

Não houve qualquer recuo em relação ao processo de globalização que começou muito antes das viagens de descoberta portuguesas e espanholas, ainda que essas viagens o tenham acelerado e magnificado. O processo, a partir do século XV, ligou os continentes tanto por mar como por terra, e facilitou e aumentou enormemente o intercâmbio global de pessoas, mercadorias e ideias.

Foram os holandeses e ingleses, enquanto inimigos confirmados de Espanha, que assumiram a liderança. A lição que Espanha e Portugal ensinaram ao resto da Europa no século XVI foi que uma combinação de comércio marítimo de longa distância e a ocupação e colonização de território ultramarino, poderia aumentar imensamente o poder e os recursos dos Estados. Os holandeses e ingleses, em particular, revelaram-se aprendizes rápidos, e mostraram-se capazes, pelo menos em alguns aspetos, de melhorar o modelo ibérico. O sistema de sociedades anónimas promovido pelas Companhias das Índias Orientais holandesas e inglesas, ambas fundadas na primeira década do século XVII, provou ser um sistema mais eficaz e flexível para a organização do comércio ultramarino do que o sistema de monopólios patrocinados pela coroa, adotado para o comércio atlântico e asiático com base em Sevilha e Lisboa.

À medida que os inimigos e rivais de Espanha invadiam as redes comerciais que as duas potências ibéricas tinham reservado para si próprias, e começavam a fundar as suas próprias colónias em regiões sobre as quais Madrid e Lisboa reivindicavam direitos exclusivos, os governantes e os seus ministros viram-se cada vez mais forçados a olhar para além da Europa e a pensar em termos globais. No início da década de 1620, por exemplo, os holandeses, cuja guerra com a Espanha tinha recomeçado em

1621 após o fim de uma trégua de doze anos, começaram a interessar-se em retirar o controlo da região produtora de açúcar do norte do Brasil das mãos dos portugueses. À medida que se debruçava sobre os seus mapas, o Conde-Duque de Olivares, como primeiro ministro de Felipe IV, teve então de avaliar as opções que se lhe apresentavam, numa altura em que também se via confrontado com pesados compromissos na Europa Central em apoio ao ramo de Viena da dinastia dos Habsburgo. Seria mais eficaz concentrar o peso do poder e dos recursos espanhóis na guerra nos Países Baixos, ou desviar uma parte significativa desses recursos para travar as atividades ultramarinas dos holandeses – atividades essas que lhes forneciam os meios para travar e fazer retroceder o Exército da Flandres? Além disso, tinha que considerar o impacto em Portugal e na ainda frágil União Dinástica, se nada fizesse para ajudar a salvar o Brasil dos holandeses. No final, uma força expedicionária conjunta espanhola e portuguesa enviada para Pernambuco desalojou com sucesso os holandeses em 1625, mas no espaço de poucos anos regressaram, e desta vez não houve qualquer adiamento. Quando os portugueses finalmente recuperaram o Brasil, o feito foi de um Portugal que tinha voltado a ser um Estado soberano independente após a bem-sucedida rebelião em 1640 contra o governo de Felipe IV e a dissolução da União de sessenta anos com Espanha.

Com o poder espanhol a encolher visivelmente durante as décadas centrais do século XVII, começava-se a produzir uma profunda transformação. Um mundo anteriormente ibérico estava a ser transformado num mundo europeu à medida que novas redes de comércio marítimo eram acrescentadas às antigas, e estados concorrentes fundavam novas colónias ultramarinas, como na América do Norte, ou anexavam ilhas e territórios na Ásia e nas Caraíbas que tinham sido ligeiramente colonizados pelos espanhóis e portugueses ou que já não podiam ser defendidos.

Apesar dos desígnios colonizadores e imperiais de estados europeus rivais, tanto os impérios espanhol e português provaram ser extraordinariamente resistentes face à adversidade e mostraram-se grandes sobreviventes. O império ultramarino de Espanha durou até ao século XIX e o de Portugal até às últimas décadas do século XX. A longevidade destes impérios explica-se com muitos fatores. As elites com fortes interesses instalados viam mais vantagem em manter o *status quo* do que em correr o risco de rebeliões indígenas ou de escravos que ameaçavam subverter a ordem estabelecida. Ao longo dos séculos, a língua, o direito, a religião e a cultura comuns tinham criado um sentido de comunidade e fomentado a lealdade a uma coroa distante, que por sua vez era capaz de demonstrar um grau de capacidade de resposta quando confrontada com as exigências dos seus súbditos estrangeiros.

As novas potências imperiais – britânica, holandesa e francesa – ainda precisavam de tempo para estabelecer raízes fortes, e como recém-chegados cometeram erros que a Espanha e Portugal tinham aprendido a evitar. Mas a recompensa era enorme. Não é de se estranhar que a história dos estados europeus do século XVIII se viu ofuscada pela luta entre as potências europeias pelo império ultramar na América do Norte e na Ásia e pelo domínio do comércio mundial. No final do século, os britânicos tinham emergido como os vencedores nesta luta. Muito embora tivessem perdido a maior parte das suas colónias no continente norte-americano, em compensação, a Companhia das Índias Orientais tinha feito deles os governantes do subcontinente indiano, e o desembarque na Austrália do Capitão James Cook em 1769 tinha aberto à colonização britânica um continente que até então tinha sido em grande parte *terra incognita* nos mapas europeus.

Na viragem dos séculos XVIII e xix, a tecnologia superior e o poder do fogo tinham feito dos europeus, pelo menos na aparência, os donos do mundo. Com o domínio veio a arrogância – a arrogância do império. Os europeus davam por garantida a superioridade da sua própria civilização, e viam-se a si mesmos como levando os seus benefícios aos povos inferiores do mundo, sob a forma de avanços

tecnológicos e dos seus próprios valores religiosos e culturais. Nem todos pensavam desta forma, e perante esta atitude arrogante, surgia também um certo sentimento de culpa. Havia consciência de que a chegada dos europeus tinha perturbado fatalmente os modos de vida tradicionais e tinha destruído antigas sociedades em nome do progresso. Afinal, bastava olhar para o Taiti de Gauguin para ver que algo tinha corrido muito mal. A exploração tinha tido precedência demasiadas vezes sobre o desejo de partilhar o melhor que o mundo ocidental tinha para oferecer.

Inevitavelmente o domínio ocidental, fosse ele político, comercial ou industrial, não podia ser sustentado indefinidamente. No século XX, estava a ser cada vez mais combatido por sociedades que tinham aprendido a utilizar as armas do Ocidente para se libertarem do seu domínio, enquanto que as pretensões ocidentais a uma superioridade inata eram simultaneamente subvertidas a partir do interior. Na segunda metade do século, o império, pelo menos na sua forma mais antiga e crua, estava em pleno retirada em todo o mundo. Existiam afinal muitos caminhos para a modernidade, e nem todos apontavam na mesma direção.

No entanto, não houve qualquer recuo em relação ao processo de globalização que começou muito antes das viagens de descoberta portuguesas e espanholas, ainda que essas viagens o tenham acelerado e magnificado. O processo, a partir do século XV, ligou os continentes tanto por mar como por terra, e facilitou e aumentou enormemente o intercâmbio global de pessoas, mercadorias e ideias.

A intensificação das comunicações tem sido a principal causa da mudança global, e nos últimos anos assistiu-se a mais um salto em frente, à medida que a velocidade da comunicação foi novamente acelerada pela apropriadamente chamada “rede mundial”. Com uma intercomunicação praticamente instantânea, os povos do mundo foram aproximados ainda mais, para o bem e para o mal. Mas uma fonte comum de preocupação está a chegar para dominar todas as outras. Nos séculos decorridos desde aquela primeira circum-navegação do globo, as atividades combinadas de milhões de pessoas deixaram uma marca inapagável num ambiente em que demasiados acreditavam ser seu. Que o futuro do próprio planeta um dia estaria em jogo teria sido inconcebível para aquele pequeno grupo de homens que chegou a terra em setembro de 1522 após uma viagem de três anos que lhes tinha revelado em toda a sua majestade os perigos do oceano e as maravilhas do mundo.

Tratado de Tordesilhas. Versão espanhola
(Tordesillas, 04/VI/1494). Biblioteca Nacional de Portugal (Lisboa).

Capítulo 2

Nasce a Globalização: Séculos XV e XVI

João Paulo Oliveira e Costa e Juan Marchena Fernández

Introdução

O mundo mudou bruscamente ao longo dos séculos XV e XVI. A humanidade havia evoluído durante milénios enclausurada em espaços relativamente circunscritos em que cada comunidade ignorava as demais, o oceano Atlântico não era atravessado e ninguém tinha uma ideia sequer aproximada da configuração da superfície da Terra. Depois, no espaço de algumas décadas, o Atlântico ganhou forma e muitas civilizações descobriram a existência de outras. Finalmente, a partir de 1522, a elite mundial já tinha uma ideia aproximada da grandeza do mundo e o jogo das trocas comerciais ganhava dimensões planetárias. A globalização estava em marcha (cf. Bentley et al., 2015; Russell-Wood, 1998).

1. Os Descobrimentos atlânticos: uma revolução geográfica e epistemológica

No início do século XV, a humanidade ocupava intensamente apenas pequenas áreas da superfície terrestre e desconhecia a dimensão e a configuração do planeta, bem como a diversidade cultural da sua própria espécie. Além disso, o oceano Atlântico só era navegado junto à orla costeira europeia, pelo que era a maior barreira à mobilidade dos seres humanos. A Eurásia, ligada ao norte de África,

constituía a área mais articulada, com contactos regulares há uns milhares de anos. Dentro deste espaço, a cristandade europeia era, por sua vez, uma civilização unificada através de uma matriz político-social (a sociedade indo-europeia das três ordens), de uma religião (o Cristianismo), de uma língua franca (o latim), e de um sistema comum de desenvolvimento e transmissão de conhecimento (as universidades). Situava-se num ecossistema muito estimulante, pois estava pouco sujeita às fúrias dos elementos, o que tinha repercussões, por exemplo, na engenharia; com efeito, enquanto os povos asiáticos optavam predominantemente por construções de madeira, mais fáceis de reconstruir depois dos tufões ou dos terramotos, os europeus desenvolveram a construção em pedra e erguiam por essa altura majestosas catedrais, que exigiam estudos complexos de geometria e de física, por exemplo; além disso, o seu clima temperado, mas com invernos rigorosos, exigia a produção de roupas e de habitações complexas, ao mesmo tempo que a religião exortava ao progresso individual, ao contrário do modelo gregário predominante na Ásia.

A circulação euroasiática fez chegar à Europa, por um lado, algumas das grandes descobertas ou invenções quer da China, como a pólvora e as armas de fogo, o papel ou os mecanismos para criar relógios, quer da Índia, como foi o caso dos algarismos; por outro, permitia a chegada das especiarias, dos perfumes, das joias e dos tecidos finos, desde o tempo dos gregos e dos romanos. A cristandade encontrava-se, entretanto, cercada pelo Islão, que ainda dominava a bacia do Volga, as planícies moscovitas e a Crimeia, e que avançava pelos Balcãs; a Ocidente estava rodeada pelo mar oceano, informe e misterioso, desconhecido e receado. Os cristãos tinham tentado romper o cerco, mas as Cruzadas à Terra Santa redundaram num fracasso, e os assaltos aos portos magrebinos só haviam proporcionado sucessos efémeros. A conquista de Ceuta pelos portugueses, em 1415, seria duradoura, mas nem isso era certo nos anos subsequentes à conquista. Nesta altura o desenvolvimento tecnológico e a recuperação demográfica, após a crise da Peste Negra, permitiam a existência de uma nobreza segundogénita a precisar de espaços onde combater ou onde dispor de senhorios, de uma classe mercantil desejosa de novos negócios, assentes em novos modelos de registo das operações e de circulação de capitais, e de população sempre pronta para se aventurar na busca de uma vida melhor; todos contavam com a bênção da Igreja.

A conquista de Ceuta pelo rei de Portugal encaixava-se nesta conjuntura expansionista, mas o assalto e a manutenção da praça africana inseriam-se ainda nos modelos tradicionais da cristandade e da sua luta contra o Islão. A tomada de Ceuta assinala, sem dúvida, o início da expansão ultramarina dos portugueses, mas correspondeu principalmente ao completar do reino de Portugal na sua configuração inicial, euro-mediterrânica. A conquista da cidade africana permitia que a coroa lusa estendesse a sua fronteira até à boca do Mediterrâneo, e proporcionou uma navegação mais desafogada nessas águas a todos os mercadores cristãos. Entre os membros da família real portuguesa, o adepto mais fervoroso da continuidade da guerra em África era o infante D. Henrique, mas o reino deparava-se com os mesmos problemas que toda a cristandade – a tenacidade das populações muçulmanas face aos cristãos tornava a conquista militar insuficiente para o domínio pacífico desses territórios.

O infante D. Henrique não se conformou com este bloqueio da cristandade e porfiou na busca de uma alternativa que lhe permitisse relançar a Cruzada. O infante era simplesmente um homem comprometido com os valores da sua sociedade e focado na geoestratégia do Mediterrâneo Ocidental, mas a sua pertinácia desencadeou um processo inesperado e de consequências extraordinárias para a humanidade. A partir de 1422, D. Henrique deu ordens para que os seus navegadores viajassem para lá do cabo Bojador. Este cabo, hoje localizado na Mauritânia, era o limite milenar das navegações dos euro-mediterrânicos – para lá do cabo eram águas desconhecidas, e todos os marinheiros receavam enfrentá-las. Dizia-se que ferviam, devido ao calor, ou que seriam habitadas por monstros ferozes – a

ignorância alimentava o medo e durante doze anos as tripulações enviadas pelo infante voltaram para trás sem tentar cumprir a missão, vencidas pelo medo. Príncipe ambicioso, D. Henrique desejava encontrar novas fontes de riqueza, tinha a curiosidade de querer descobrir o desconhecido e tinha também a esperança de encontrar um rei cristão, o Preste João, que se julgava que existisse a sul do Magrebe islâmico (cf. Costa, 2009).

Em 1434, uma tripulação comandada por Gil Eanes logrou vencer o medo, passou o cabo e regressou sã e salva. Nesse mesmo momento as lendas do mar tenebroso esfumaram-se e a porta da globalização abriu-se. Com efeito, ao se aperceberem de que o mar oceano afinal era navegável, as explorações prosseguiram rapidamente e nunca mais foram questionadas. A base de operações estava assente em Lagos, onde os mestres e os pilotos, juntamente com cosmógrafos e cartógrafos analisavam os dados recolhidos em viagem e procuravam as melhores soluções técnicas para o sucesso das navegações. A criação de instrumentos capazes de medir a latitude, permitiu que as caravelas sulcassem o mar alto sem avistar terra dias a fio, o que não era prática habitual, e as cartas de marear ganhavam novas linhas, conforme iam sendo descobertas novas terras. Começava a era dos Descobrimentos (cf. Costa et al., 2014: 46-60).

O conceito de descobrimento tem sido alvo de polémicas nas últimas décadas, mas o seu significado não pode ser adulterado por olhares enviesados ou por visões anacrónicas do passado. Os Descobrimentos correspondem a um processo global da humanidade e não a um processo estritamente europeu. Em cada momento que os portugueses, e depois os castelhanos e demais europeus, entabulavam contactos com populações desconhecidas, uns e outros estavam a descobrir gentes novas; houve sempre reciprocidade no espanto da descoberta (cf. Godinho, 1963). Cadamosto, um veneziano, que navegou nas caravelas henriquinas até à Guiné, em 1455-1456, deixou-nos o seguinte relato:

"Estes negros, tanto machos como fêmeas, vinham ver-me como uma maravilha, e parecia-lhes coisa extraordinária ver um cristão em tal lugar, nunca dantes visto; e não menos se espantavam do meu trajo e da minha brancura; o qual trajo era à espanhola, com um gibão de damasco preto, e uma capinha de gris; reparavam para o pano de lã, que eles não têm, e reparavam para o gibão, e muito pasmavam; alguns tocavam-me nas mãos e nos braços, e com cuspo esfregavam-me para ver se a minha brancura era tinta ou carne; e vendo que era carne branca ficavam-se em admiração" (cit. García, 1983: 111-112).

De facto, a partir de 1434, uma área crescente do Globo passou a estar sob a influência dos europeus descompartimentadores, e estes, a breve trecho, quando chegavam já levavam consigo gentes, animais, plantas ou apenas informações sobre outras áreas ultramarinas. Por exemplo, a armada que fundeou no Brasil, em 1500, levava a bordo europeus, africanos e asiáticos de várias nações. A pouco e pouco, cada vez mais indivíduos ganhavam consciência da verdadeira grandeza da Terra e da prodigiosa diversidade da fauna e da flora; todos aprendiam, todos descobriam (cf. Gil Fernandéz, 1989 e 1989). Se os europeus passaram a falar de um Novo Mundo, a propósito da América, imagine-se o choque que terá sido para africanos e americanos constatar a existência de tantas terras desconhecidas. Percebemos bem como o Japão sentiu essa mudança revolucionária quando sabemos que até à chegada dos portugueses o mundo exterior era designado por *sankoku* (três países) e que depois passou a ser referido como *bankoku* (dez mil países).

A cartografia europeia é um dos melhores espelhos desse progresso súbito, ou seja, dessa verdadeira revolução na conceção do planeta, com a tomada de consciência da configuração da Ásia, da África

e do Atlântico e pelo reconhecimento da existência de um continente desconhecido, a América; finalmente, pela audácia e pelo pioneirismo de Fernão de Magalhães, acrescentou-se um outro oceano de enormes dimensões.

2. Colombo, o Tratado de Tordesilhas e o Novo Mundo

Durante as últimas décadas do século XV, foi-se acentuando a rivalidade entre as coroas de Portugal e de Castela: primeiro pela guerra de sucessão ao trono castelhano, tendo a rainha Isabel vencido, em 1479, a princesa Joana, apoiada por Portugal; depois pela questão das Canárias, onde súbditos de ambas as coroas buscavam o domínio do território; também pelo controlo das praças do Norte de África na área do estreito de Gibraltar; e ainda pelas rotas da Mina e da Guiné com o comércio de ouro, marfim, cera, anil, couros e escravos, onde frequentemente a rivalidade entre os navegadores e mercadores dos dois reinos haviam terminado em confrontos violentos. Enquanto a expansão portuguesa por África e pelo Atlântico tinha sido tratada e traçada em Lisboa como uma questão de estado, e incluindo também um impulso religioso, em Castela, inicialmente, as navegações ficaram nas mãos de particulares: pescadores, mercadores, aventureiros provenientes tanto dos portos do litoral andaluz como do Mediterrâneo, nomeadamente maiorquinos e genoveses que avançavam para o oceano e alcançavam a costa africana dos dois lados do Estreito (cf. Céspedes de Castillo, 1991).

A assinatura do Tratado das Alcáçovas-Toledo, em 1480, pôs fim, parcialmente, a estes conflitos, tendo a rainha Isabel renunciado solenemente ao trato africano, primeiro porque os problemas no interior do seu reino requeriam toda a sua atenção e, segundo, porque foi esta uma das condições impostas por Portugal para o seu reconhecimento como rainha de Castela. Além disso, a guerra contra o reino nazarí de Granada ocupou, em grande medida, as preocupações da rainha, que tinha colocado a maior parte da marinha castelhana nessa frente. Devemos também considerar que, a partir dessa data, a coroa passou a dirigir e coordenar as matérias ultramarinas, mediante as capitulações para a conquista das ilhas Canárias (Grã Canária desde 1480 e em seguida La Palma e Tenerife). Assim, perante a multiplicidade de frentes onde devia interferir, Castela acabou por reconhecer a hegemonia portuguesa sobre a costa do continente africano, e por isso a expansão castelhana pelo Atlântico foi mais tardia que a lusitana.

Por via do tratado, os reis de Portugal mantiveram o exclusivo de todas as terras descobertas e por descobrir "desde as ilhas Canárias para baixo contra a Guiné", conservando o que mais lhes interessava, ou seja, a liberdade de navegação pelo Atlântico, com o objetivo de encontrar e consolidar a rota marítima que lhes permitira chegar à Índia e à China, contornando o continente africano. Por isso, quando Cristóvão Colombo, homem experimentado no oceano por ter realizado viagens a partir da ilha da Madeira, apresentou ao rei D. João II de Portugal, em 1485, a sua ideia e projeto de chegar à Ásia navegando pelo Atlântico para Oeste ("em direção ao Poente"), o monarca luso não se interessou pela proposta. Os seus conselheiros advertiram-no, desde logo, que não se tratava de uma ideia nova, pois um médico florentino, Paolo dal Pozzo Toscanelli, já a havia assinalado em 1474 a um colega português, Fernando Martins de Roriz, por quem devia ter chegado aos ouvidos de Colombo (cf. Varela Bueno, 1982 e 1988). D. João II viu no plano de Colombo um perigo grave, que não só se opunha ao projeto português de expansão africana, como também podia dificultar o desenvolvimento da rota traçada em direção à Índia, além de entrar em conflito com o que fora acordado no Tratado das Alcáçovas; por tudo isso, recusou-se a financiar a expedição proposta por Colombo.

Quando Bartolomeu Dias conseguiu dobrar o cabo da Boa Esperança... o interesse dos castelhanos pela hipótese apresentada por Colombo cresceu de sobremaneira.

Colombo dirigiu-se, então, à corte castelhana, onde uma comissão nomeada pela rainha Isabel estudou o projeto e o considerou pouco viável: não deixava claro qual era o tamanho da circunferência do planeta e, como sucedeu realmente, Toscanelli podia ter incorrido num erro de avaliação da distância, o que seria fatal para a expedição. Na realidade, os 29.000 km calculados pelo florentino são na realidade 40.000 km. No entanto, Colombo baseava-se na estimativa errada, o que o motivou a insistir na realização da expedição em direção ao Ocidente e a confundir a geografia das Caraíbas e as Antilhas com o oriente asiático.

No entanto, quando Bartolomeu Dias conseguiu dobrar o cabo da Boa Esperança e o oceano Índico se abriu aos portugueses, e com ele a Índia, a China e as especiarias, o interesse dos castelhanos pela hipótese apresentada por Colombo cresceu de sobremaneira. Além disso, o fim da guerra de Granada permitiu que a coroa castelhana atentasse noutros assuntos, e este era de grande importância.

Tratou-se de uma operação mista, supervisionada pela coroa, mas que contou com o contributo da iniciativa privada, devido às oportunidades de negócio que se adivinhavam, e sobretudo ao se saber na corte que duas caravelas deviam permanecer no porto de Palos, às ordens da coroa, para assegurar o cumprimento do Tratado das Alcáçovas, o que diminuía o peso do estado. O projeto acabou por ser aprovado, os contratos assinados e Colombo foi autorizado a pôr em marcha a sua expedição em 1492.

O que se seguiu é sobejamente conhecido: o que começou como uma empresa comercial, ainda de matriz medieval (com capitulações em que se previa a nomeação de “almirante do mar oceano”, privilégios, monopólios, títulos de governo para a família, contas, pagamentos, etc.), transformou-se numa empresa estatal de colonização na segunda viagem, em 1493. Logo, numa mescla de modelos de intervenção, os Colombo acabaram presos por ordem real, quando já se tinham dado conta que aquelas ilhas e costas lhes vedavam a passagem para Oeste, a fim de alcançar os cobiçados reinos do Cipango e do Cataio.

D. João II ficou muito preocupado quando Colombo, no regresso da sua viagem de 1492, desembarcou em Lisboa depois de escalar os Açores, e lhe comunicou que tinha chegado ao Oriente em dois meses e tinha regressado em um. A ser verdade, o projeto português era afetado gravemente. Deu-se, por isso, início ao grande debate entre as duas coroas para encaixar aquelas novas terras no Tratado das Alcáçovas. D. João II não aceitava de modo nenhum que “as Índias” fossem castelhanas, nem consentiu que a navegação portuguesa no Atlântico fosse desafiada. A diplomacia castelhana, pela sua parte, conseguiu que o Papa emitisse as famosas bulas que concediam o domínio a Isabel, a Católica. Esta não aceitou a intromissão portuguesa no assunto, e entendeu que Castela havia chegado à Índia e às especiarias antes que Portugal, que apenas havia dobrado o cabo da Boa Esperança. No entanto, logo cresceram as dúvidas sobre qual era a região a que Colombo havia chegado de facto, e quando a coroa portuguesa se aprestava para enviar novas expedições ao Índico, ambas as partes decidiram abrir novas negociações.

Os representantes das duas coroas reuniram-se na cidade de Tordesilhas, em 1494 e assinaram um tratado que teve um grande impacto e que se prolongou duradouramente. Estabelecia-se uma linha norte-sul (um meridiano terrestre) situado 370 léguas a oeste das ilhas portuguesas de Cabo Verde e consideravam-se portuguesas as águas e territórios situados a leste dessa linha e castelhanas as que se localizavam a oeste. Assim, as águas e terras a sul das Canárias também continuavam sob hegemonia portuguesa (mantendo o que havia sido estipulado nas Alcáçovas) (cf. Costa, 2013; Peréz de Tudela, 1983 e 1990; Marchena Fernandéz, 1998).

Assim, o Atlântico Sul convertia-se num mar português, o que assegurava o controlo da Rota do Cabo e, como demonstrou Pedro Álvares Cabral, em 1500, também abarcava uma parte do território continental americano a que chamaram Brasil. Pela sua parte, Castela dominaria o Atlântico Norte, praticamente todo o continente americano (embora ainda não se conhecesse na sua inteireza, senão numa parte muito pequena) e a rota para sul que dava acesso à região do rio da Prata.

Embora Portugal conservasse o controlo da costa africana e ganhasse acesso a parte das novas terras do ocidente, o deslocamento da linha de Tordesilhas para oeste, arrastava o contra-meridiano também para oeste, pelo que na corte castelhana muitos consideraram que o que se perdia pelo Oriente se ganhava pelo Ocidente, e julgavam que as ilhas das especiarias ficariam sob a jurisdição da coroa castelhana. Estava-se, pois, criando as bases das rotas para chegar ao desejado mercado das especiarias, uns pelo sul e oriente, e outros pelo sul e ocidente.

Se as ilhas encontradas no Atlântico ocidental não eram o Oriente sonhado, ficava pendente a invenção da América. Pouco a pouco, a ideia de um *Mundus Novus*, foi-se consolidando nos mapas e nos gabinetes dos cartógrafos, nas chancelarias, nos portos e nos armazéns dos homens de negócio, nos diários dos navegadores e no espírito dos aventureiros (Boutet, 2004). Um comerciante florentino, Américo Vespúcio, primeiro ao serviço do rei de Portugal, e logo de seguida piloto-mor da Casa da Contratação de Sevilha, viu o seu nome impresso sobre a nova terra no mapa de Martin Waldseemüller (1507) que se tornaria tão famoso – o Novo Mundo ganhava um nome, América.

Quando Vasco da Gama alcançou a Índia, em 1498, pela Rota do Cabo, e as especiarias, as sedas e as porcelanas começaram a chegar a Lisboa com regularidade e em quantidade, a Europa animou-se com a grande surpresa, a grande novidade e o grande negócio que isto significava (cf. Thomaz, 1994). As Índias, América ou Novo Mundo, de que chegavam ao areal de Sevilha escassas mostras de riqueza, em comparação com o que era descarregado no Terreiro do Paço português desde 1499, revelou-se aos olhos de muitos como uma barreira formidável que os impedia de alcançar o Oriente. Quando Nuñez de Balboa, poucos anos depois, deu de caras com o oceano Pacífico, a existência da barreira continental tornou-se inquestionável. Navegadores e comerciantes dedicaram-se com afinco nas décadas seguintes à busca de uma passagem para esse novo Mar do Sul, enquanto outros se empenharam em descobrir as riquezas naquele Novo Mundo. *Plus Ultra*, ir mais além, foi o lema a que depressa aderiram muitos, entre eles o grande mercador e financeiro Cristóbal de Haro, que mandou esculpir este lema, junto com navios, pimentas, cravos e canelas no seu túmulo em Burgos, depois de financiar a expedição de Magalhães.

3. Conquistadores ibéricos na Ásia e na América

As primeiras décadas de exploração oceânica foram marcadas pelo avanço dos portugueses ao longo da costa ocidental africana. Embora ocorressem conflitos pontuais, o objetivo das expedições era o de estabelecer relações pacíficas com as populações, a fim de criar negócios e, se possível, converter os nativos ao Cristianismo. Foram construídas duas fortalezas, em Arguim e na Mina, com guarnições diminutas que tinham por missão apenas defender o negócio do ouro de outros europeus que se tentassem intrometer. As sociedades costeiras eram muito populosas e o clima defendia-as, pois a maior parte dos europeus cedia depressa às febres da malária. Como muitos chefes aceitavam negociar e vendiam por preços baratos ouro e escravos, os portugueses fixaram-se nas praias africanas, tendo penetrado apenas nos vales do Cuanza e do Zambeze.

Na Ásia e na América não se colocou o problema sanitário e cedo os ibéricos desencadearam políticas agressivas. As ilhas das Caraíbas foram presa fácil para os castelhanos; a superioridade do armamento europeu e a exiguidade de cada ilha impediu os indígenas de rechaçar os invasores, o que foi agravado por uma nova questão sanitária – ao contrário do que se passava em África, na América os europeus é que transmitiam doenças para as quais os indígenas não tinham anticorpos, pelo que houve grandes mortandades que os debilitaram e que os deixaram à mercê dos conquistadores. O mesmo se passou no território continental, onde os castelhanos encontraram nos planaltos sociedades agrárias organizadas em sistemas imperiais que estruturavam o território e que antagonizavam a maior parte dos nativos contra os poderes dominantes. A inimistidade de inúmeros povos ameríndios aos Aztecas e aos Incas permitiu que um punhado de europeus se tornasse senhores do México e dos Andes. As sociedades urbanas do planalto foram dominadas pela captura das cidades, dispondo de um núcleo populacional de sangue europeu, pois logo em 1493 Colombo levou consigo famílias com vista a criar uma sociedade colonial, o que não impediu, naturalmente, todo o tipo de mestiçagens. Os povos em redor continuavam a pagar tributo às cidades, agora nas mãos dos castelhanos. A sujeição a um poder estranho gerava insatisfações e animosidades o que levava os indígenas a combater os castelhanos, tal como haviam lutado contra os anteriores senhores imperiais. Visto da Europa, o império castelhano parecia dominar áreas extensíssimas, mas, na realidade, dominava de facto uma rede de localidades ligadas por caminhos perigosos, entre montanhas e florestas, tal como os portugueses criaram na Ásia uma rede de entrepostos marítimos ligados por rotas navais.

Os portugueses, entretanto, implantaram-se na América do Sul, e forjaram o Brasil ao longo de três séculos. Tal como sucedeu com os castelhanos dizimaram milhares de indígenas pelos contágios de varíola, sarampo e outras doenças. Na América tropical, porém, não existiam civilizações urbanas, pelo que a fixação dos portugueses no território foi um processo complexo de guerras e de negociações, pois não havia cidades para conquistar e as tribos hostis moviam-se pelo sertão. À semelhança dos castelhanos, os portugueses só começaram a criar colónias porque lograram estabelecer alianças com algumas tribos e ajudaram-nas, inclusive, a combater as nações inimigas. Sendo uma população menos numerosa, os indígenas do Brasil, que sobreviveram à guerra e às doenças, acabaram por se miscigenar com os portugueses. Aliás, a maior parte dos efetivos das forças militares portuguesas no Brasil, nos séculos XVI e XVII eram índios batizados e mestiços. O facto de pouquíssimas mulheres terem saído de Portugal para o Brasil nesses séculos, ajuda a compreender o "desaparecimento" dos indígenas, que se tratou afinal, acima de tudo, de uma fusão total entre aliados. O avanço da colonização foi lento, pois o domínio da linha de costa desde o Amazonas até ao Rio Grande do Sul só se consolidou por meados do século XVII e a exploração do sertão só acelerou na segunda metade de Seiscentos. A descoberta das minas de ouro e de diamantes, no final dessa centúria, alterou bruscamente o modelo de expansão no território, pois então milhares de famílias portuguesas atravessaram o oceano e despontou uma sociedade colonial, de matriz europeia, na orla costeira, enquanto os aventureiros levavam a fronteira brasileira até ao sopé dos Andes.

Portugueses e castelhanos assentaram o seu poder económico, fosse nas plantações de açúcar e tabaco, fosse na mineração, no recurso a mão-de-obra escrava, quase toda vinda de África, e o mesmo foi praticado pelos outros europeus que estabeleceram mais tarde colónias no continente. Assim, a América mudou literalmente de face pois as sociedades coloniais contavam com uma composição étnica diversificada em que conviviam (e se fundiam) americanos, europeus e africanos.

Os portugueses chegaram à Ásia em 1498, quando Vasco da Gama aportou em Calicute. Procuravam criar uma nova rota intercontinental das especiarias e, ao mesmo tempo, asfixiar as rotas do Mar Vermelho, nas mãos do sultão do Cairo. O rei de Portugal queria aproveitar o colapso da economia egípcia para

congregar a cristandade numa nova cruzada a Jerusalém, em que contava também com a cristandade etíope. O monarca conseguiu, de facto, asfixiar o Império Mameluco, mas quem se aproveitou da perturbação foram os turcos otomanos e não os cristãos, e um filho de Vasco da Gama terminou os seus dias defendendo a Etiópia dos Turcos. O porto de Calicute era a principal escápula das especiarias e era governado por um rei hindu associado a mercadores muçulmanos. Os recém-chegados portugueses foram hostilizados e a sua aventura em busca da pimenta poderia ter terminado. No entanto, também na Ásia, os europeus contaram com as rivalidades internas e, por isso, o rei de Cochim, arqui-inimigo de Calicute, propôs uma aliança logo em 1500. Os portugueses ajudaram-no a combater Calicute e, em contrapartida, Cochim encheu os porões das suas naus com as tão desejadas especiarias.

A partir de 1502, os portugueses desenvolveram uma política de imperialismo marítimo no oceano Índico, e atacaram os navios das potências que não reconheciam a sua hegemonia. Interessados no comércio, começaram por instalar bases navais, com fortalezas em portos de reinos aliados, tanto na Índia, como na África Oriental. A primeira conquista de uma cidade ocorreu em 1510, quando Afonso de Albuquerque tomou Goa. Esta operação não tinha sido ordenada pelo rei, mas resultou da iniciativa do governador que, no ano seguinte, fez nova conquista ao tomar Malaca. O Estado da Índia desenvolveu-se ao longo do século XVI de uma forma muito pragmática; inicialmente os seus domínios estavam ligados exclusivamente ao comércio marítimo, mas a conquista de Goa deu-lhe as primeiras áreas territoriais e os primeiros súbditos asiáticos. A área em torno dessa cidade e uma língua de terra, designada por Província do Norte, foram os únicos espaços governados pelos portugueses na centúria quinhentista. Com a chegada dos holandeses e dos ingleses ao Índico, perderam o domínio de muitas rotas e o Estado da Índia reestruturou-se tendo por base os territórios mencionados, a que se acrescentavam os prazos do Zambeze e uma parte da ilha de Ceilão.

Apesar dos inúmeros combates travados contra os muçulmanos, sobretudo contra os turcos e os seus aliados, desde o Golfo Pérsico até à Malásia e da fixação no Mar da China com o apoio da artilharia, os portugueses que demandaram a Ásia nos séculos XVI e XVII, também contaram com poucas mulheres vindas da Europa, salvo um núcleo fechado da fidalguia, pelo que forjaram uma sociedade profundamente mestiçada e, consequentemente, de rosto asiático, o que sempre facilitou a sua penetração nos mercados afro-asiáticos. Na verdade, a presença dos portugueses ao longo das linhas costeiras da Ásia assentou numa postura multifacetada, em que o soldado também podia ser mercador, pirata ou mercenário, e por vezes também missionário, com ou sem votos clericais. A partir da segunda geração falavam as línguas da terra, enquanto o português se transformava numa língua franca que outros europeus vieram a usar nos séculos XVII e XVIII nos seus primeiros contactos.

A partir de 1565, os castelhanos ganharam uma base asiática nas Filipinas. Vindos do México, e também do Peru, repetiram o modelo de ocupação de cidades aplicado na América e usaram as ilhas como base avançada para participar nos negócios do Mar da China. Ao contrário da rede de interesses tutelada por Goa, Manila tornou-se na capital de uma dominação territorial, o que possibilitou que, hoje, as Filipinas sejam o maior país católico da Ásia. De um modo geral, Portugal e Castela tiveram a sabedoria de tornar os seus dois impérios ultramarinos em entidades distintas, mas complementares e não concorrenciais, o que perdurou inclusive durante os sessenta anos da dinastia filipina em Portugal; no entanto, a Ásia Oriental foi o palco das maiores crispações luso-castelhanas além-mar. A expedição de Fernão de Magalhães integrou-se no período das primeiras confrontações, que giraram em torno da zona onde passava o meridiano de Tordesilhas; a questão das Molucas foi sanada pelo Tratado de Saragoça, de 1529, mas o interesse castelhano pelos mercados da Ásia não se esfumou e concretizou-se com a ocupação das Filipinas. Durante várias décadas tanto os missionários como os mercadores de Malaca, Macau e Nagasaki, procuraram impedir que os clérigos e os comerciantes de Manila se instalassem no

Japão ou no continente, o que provocou disputas prolongadas e terá sido a causa da célebre Querela dos Ritos chineses, que opôs os jesuítas (do Padroado Português) aos mendicantes (do *Patronato* castelhano) (sobre este tópico seguimos Costa et al., 2014; Costa e Rodrigues, 2018).

4. Magalhães, Elcano, a navegação dos oceanos e a circum-navegação

Após 1492, foram necessários poucos anos para desfazer a ideia de que as ilhas achadas pelo almirante eram parte do arquipélago de Cipango ou das terras do Cataio. O mesmo Colombo, navegou tenazmente em todas as direções desde essas ilhas e acabou por perceber que a oeste, a norte e a sul, uma barreira terrestre formidável impedia-o de continuar mais para ocidente, embora não tivesse chegado nem à Índia, nem ao Japão nem à China. O diâmetro do globo terrestre devia ser maior do que o previsto.

Vários navegadores e exploradores procuraram persistentemente a passagem que lhes permitiria vencer essa barreira. Essa busca tornou-se mais sistemática – e transformou-se mesmo numa questão de urgência – quando um estremenho, Núñez de Balboa, numa manhã de setembro de 1513, tendo atravessado a pé para oeste as selvas do Panamá, encontrou um mar que brilhava aos seus olhos; era o Mar do Sul, porque se supunha que seria alcançável pelo sul, navegando a partir das Canárias.

De 1492 a 1513 o conhecimento sobre a geografia do mundo e as possibilidades de navegar o oceano cresceu extraordinariamente nos portos atlânticos, especialmente nos de Castela e de Portugal. Américo Vespúcio, comerciante e armador florentino assente em Sevilha e em Lisboa, logo piloto-mor de Castela desde 1508 até à sua morte em 1512, já havia provado que as terras achadas por Colombo eram o quarto continente, tendo percorrido as suas costas até regiões muito a sul. O bloqueio das Rotas da Seda, após a conquista de Constantinopla pelos otomanos, mostrava-se irreversível cinquenta anos depois, com efeitos muito nocivos ao comércio ocidental. Os senhores do Islão pressionavam cada vez mais os navios de cristãos no Mediterrâneo oriental e o bloqueio português ao Mar Vermelho secou os mercados de especiarias do Cairo e de Alexandria, com repercussões sobre Veneza e o seu sistema de redistribuição dos produtos asiáticos pela Europa. A Rota do Cabo, contornando o cabo da Boa Esperança e ligando Lisboa à Ásia tornara-se num circuito habitual, e um negócio da maior importância desde que Vasco da Gama regressara de Calicute em 1499. O norte de África e as costas africanas, como vimos, haviam sido uma zona de grande rivalidade entre os reinos peninsulares pelo seu controlo e das riquezas da Guiné e da Mina, mas a rota para sul estava vedada aos navios castelhanos segundo o Tratado de Tordesilhas, o que manteve vivo o interesse da rainha Isabel, e depois de seu marido Fernando, pela busca de um caminho para a Índia das especiarias pelo ocidente.

O projeto de Colombo poderia ter sido a grande oportunidade de a coroa castelhana se incorporar no negócio do Oriente, mas a maior parte dos cosmógrafos europeus concluíram que o tempo gasto pelo almirante até chegar às novas ilhas (dois meses) e no regresso (pouco mais de um mês) em comparação com a duração das viagens das armadas portuguesas, demonstrava que não haviam chegado ao mesmo lugar. A continentalidade das "Índias Ocidentais" era incontestável, e nelas não havia sedas, não havia especiarias, nem o ouro era tão abundante (até então) de modo a criar um império comercial (cf. Bernal Rodríguez, 1993). Não havia comparação entre o negócio castelhano e o português.

Após 1499 e o regresso de Vasco da Gama a Lisboa, as rotas dos pilotos e navegadores como Ojeda, Yañez Pinzón, Juan de la Cosa ou Diego de Lepe, entre outros, ao longo das costas continentais do Oeste

e do sul do Caribe americano, obedeciam ao propósito de encontrar uma passagem para Oriente procurando corresponder ao anseio da coroa de Castela de respeitar o que fora acordado em Tordesilhas, mas sem ficar de fora do negócio das especiarias. Depois da passagem de Cabral pelas terras do Brasil, em 1500, as navegações prosseguiram mais para sul, nomeadamente as de Rodrigo de Bastidas, Américo Vespúcio, Gonçalo Coelho, Fernão de Noronha e tantos outros que foram sendo refletidas nos mapas de Juan de la Cosa, de Cantino e em outros que eram produzidos em Lisboa ou em Sevilha e que iam revelando a configuração de um continente que se alargava para norte e para sul.

A costa brasileira, a partir do Equador estava orientada de nordeste para sudoeste o que era um bom indício de uma possível passagem para os mares da Ásia. Em 1516, Juan Díaz de Solis, seguido de outros pilotos portugueses, chegou a um grande estuário, que denominou rio da Prata. Ganhava forma a ideia de que a ligação entre o Atlântico e o Mar do Sul devia estar algures num cabo situado nas proximidades deste estuário. No entanto, faltavam ainda mais de três mil quilómetros para se atingir o extremo continental e a costa, a partir do rio da Prata fletiu para uma linha norte-sul.

Os textos do cronista António de Pigafetta... mais o roteiro do piloto Francisco Albo, e os testemunhos de outros marinheiros... permitem acompanhar a navegação.

Foi então que se uniram as circunstâncias que aceleraram o processo de busca da passagem (cf. Bergreen, 2018; Higueras, 2019): por um lado a necessidade de mais recursos do novo monarca espanhol, Carlos I, para se fazer coroar imperador e resolver também a questão do cisma protestante, que começava a transformar-se num problema grave à escala europeia – entrar nos negócios do oriente resolveria essa dificuldade; por outro, a oferta que recebeu nesses dias, em Valladolid, de um navegador português, Fernando de Magalhães, que se sentia mal recompensado pelo seu rei, D. Manuel I e que lhe assegurava que as ansiadas Molucas, o centro irradiador das especiarias mais raras, pertencia à jurisdição castelhana de acordo com o antemeridiano de Tordesilhas, e que era possível aceder-lhes navegando para ocidente e encontrando a passagem no extremo meridional do continente americano. Esta oferta era validada por pareceres positivos de cartógrafos e contava com a experiência de vários pilotos, e mesmo do proponente que já havia navegado nas águas da Ásia Oriental ao serviço da coroa portuguesa (cf. Fernández de Navarrete, 1837).

Em 1518 foi assinado o contrato que estabelecia todos os detalhes do negócio, em que acabaram por participar alguns dos principais colaboradores de Carlos I (entre eles o já mencionado Cristóbal de Haro, antigo financiador do rei D. Manuel), e que proibia expressamente Magalhães de navegar por águas portuguesas a fim de evitar novos conflitos. Depois de ultrapassar inúmeras dificuldades burocráticas, administrativas, políticas e financeiras, em setembro do ano seguinte a expedição, com cinco navios e pouco mais de 200 tripulantes, que não foi fácil de arrolar para empresa tão duvidosa, zarpou de Sevilha e de Sanlúcar de Barrameda rumo ao Atlântico sul. A coroa portuguesa, pela sua parte, procurou impedir o êxito da expedição de Magalhães, ao mesmo tempo que garantia que não invadiriam as suas águas nem violariam os seus monopólios; enviou, por isso, vários navios em busca das naus de Magalhães junto ao cabo da Boa Esperança e nos limites americanos da linha de Tordesilhas, bem como às Molucas, tendo dado ordens para deter e aprisioná-los se fossem encontrados na sua área de jurisdição.

Os textos do cronista António de Pigafetta, que participou na expedição, mais o roteiro do piloto Francisco Albo, e os testemunhos de outros marinheiros como Ginés de Mafra, permitem acompanhar a sua navegação e conhecer os problemas surgidos no decurso da viagem: alguns de tipo náutico, como as variações do rumo desde as Canárias até ao sul, passando entre as ilhas de Cabo Verde e a costa africana;

outros de tipo político, como as dificuldades de Magalhães em manter a liderança da expedição devido às insubordinações de uns e outros, incluindo o delegado régio, Juan de Cartagena, e à dificuldade de alguns pilotos em confiar no rumo da navegação; outros de tipo físico, como a invernada na Patagónia, por causa dos ventos fortes e do frio austral, assim como a fome e a falta de alimentos, até aos de nível psicológico, como a inquietação, a incerteza ou o medo. Já na boca do estreito, a tripulação de um dos navios, com o piloto português Estevão Gomes, teoricamente do grupo de fiéis a Magalhães, considerou que a empresa era impossível e regressou a Espanha, reduzindo ainda mais os efetivos da expedição.

Finalmente, Magalhães, levando consigo três navios, conseguiu descobrir que aquele estreito em que se aventurara era a tão ansiada passagem, tendo-a atravessado aproximadamente entre 21 de outubro e 28 de novembro de 1520. Já no oceano Pacífico, e navegando primeiro para norte e de seguida para noroeste (na realidade estavam a aplicar neste oceano a experiência que tinham de ventos e correntes no Atlântico), a 16 de março de 1521 chegaram às ilhas que denominaram Ladrões (Guam, atuais Marianas), e ao arquipélago das Filipinas na segunda quinzena de março, a Cebu a 7 de abril e a Mactán a 27. Haviam demorado quatro meses a atravessar o Pacífico.

Em Mactán, durante um desembarque precipitado frente a um grupo de guerreiros nativos importante, comandados pelos seus chefes, morreu Fernão de Magalhães. Sem um comando definido e depois de várias novas dissensões, decidiram prosseguir em direção às Molucas, por Palawan e Bornéu, e chegaram a Tidore em novembro de 1521; a 25 de janeiro de 1522 estavam em Timor. Quer dizer que a expedição permaneceu naquelas águas dez meses, desde maio a fevereiro, explorando a região, reconhecendo as ilhas e carregando especiarias.

Estes dez meses consumiram-se também numa demorada discussão sobre o modo como deveriam regressar e, sobretudo, por onde. Gómez de Espinosa, segundo da expedição e comandante da nau *Trindade*, decidiu fazê-lo seguindo a rota prevista inicialmente e acordada por Magalhães, ou seja, cruzar o Pacífico pelo hemisfério norte, descendo depois ao longo da costa americana até à região já conhecida de Darién, onde Balboa descobrira o oceano. A cidade de Panamá tinha sido fundada com esse propósito em 1519 e estava ligada a Nombre de Dios, no Caribe, pelo denominado "caminho da especiaria", como é narrado por Fernández de Oviedo, para desde aí regressar a Espanha pela rota colombina (Marchena Fernandez, 1998 e 2021).

Foi decidido também que a outra nau, a Victoria, comandada por Juan Sebastián Elcano, regressaria pela rota portuguesa do cabo da Boa Esperança, atravessando o Índico e o Atlântico o mais afastado que fosse possível da costa africana a fim de não serem detetados e sem tocarem terra em nenhum lugar (o que equivalia a uma navegação sem escalas jamais realizada numa linha tão longa). Sabiam que era uma rota proibida, mas desejavam informar o mais depressa possível o rei do seu sucesso e da sua convicção de que as Molucas estariam, de facto, na zona de influência castelhana de acordo com a repartição do mundo acordada em Tordesilhas.

Gómez de Espinosa não conseguiu chegar ao Panamá. As características da estação do ano, as tempestades e os ventos levaram a que do Pacífico Norte regressasse às Marianas e de aí às Molucas, onde foi capturado pelo capitão português António de Brito, que havia sido enviado à sua caça.

Elcano conseguiu atravessar o Índico em três meses e dobrar o cabo da Boa Esperança a 19 de maio, prosseguindo sem escalas por mais dois meses (completando quase cinco meses de navegação sem escala) até que a 9 de julho, desesperado e sem alimentos, arribou a Cabo Verde, de onde teve que

fugir pela rota dos Açores até alcançar Sanlúcar a 8 de setembro de 1522, sete meses depois da partida de Timor (cf. Guerra, 2019, Rodrigues González, 2018; Ruiz Rodríguez, 2020).

Após esta longa viagem, a rota das Molucas por ocidente estava estabelecida e a passagem descoberta, mas a sua rentabilidade parecia diminuta. Chegar às especiarias desde a América (partindo do México, do Peru ou do Panamá) era muito mais rentável e, sobretudo, exequível. No entanto, a Terra havia sido circum-navegada pela primeira vez e o planeta mundo passava a converter-se para sempre num planeta oceano.

A realização da circum-navegação e a compreensão de que era possível circum-navegar o planeta de Ocidente para Oriente, mas também de Oriente para Ocidente, com a intermediação geográfica, económica e cultural do continente americano, permitiu traçar redes complexas de relações e estabelecer múltiplos contactos que modificaram profundamente o modo como o mundo era conhecido. Aumentou também a possibilidade de fazer circular não só produtos como a porcelana, a seda, as especiarias, o chá, a prata, as pérolas ou o tabaco, mas também ideias, as religiosas, como o budismo, o islão ou o cristianismo, ou as políticas e filosóficas, e as línguas e as etnias e os seus universos culturais, até conseguir uma amálgama de camadas sobrepostas de elementos diferentes que agora se espalhavam pelos oceanos. O Índico deixou de ser um mar remoto, um destino no fim do mundo, senão um mediterrâneo asiático, convergente, central e fundamental na história da humanidade.

5. África ao serviço dos colonialismos ibéricos

A expansão marítima dos portugueses começou pelo reconhecimento da costa ocidental africana. Apesar de alguns insucessos e de vários incidentes, como referimos, os navegadores lograram estabelecer focos de comércio pacífico ao longo do litoral, desde o rio Senegal até ao Cuanza. Tal como faziam os muçulmanos, e antes haviam feito egípcios, gregos e romanos, árabes e persas, os euroasiáticos voltaram a obter matérias-primas abundantes no território africano, que aí tinham pouco valor, como o marfim, ou nenhum, como o ouro, a troco de produtos manufaturados baratos, como objetos de cobre ou tecidos de lã. Excecionalmente, as ilhas de Cabo Verde produziram uma matéria-prima, o algodão, que era depois manufaturada pelos africanos, e criavam um animal, o cavalo, que era depois colocado igualmente nos mercados continentais. Mais tarde, no século XVII, os portugueses passaram a usar sobretudo produtos brasileiros para a compra de cativos, nomeadamente a aguardente e o tabaco.

João II de Castela nunca aceitou as proclamações de exclusividade do trato da Guiné feitas pela coroa portuguesa, mas foi incapaz de as contrariar; o seu sucessor, Henrique IV, pelo contrário, aceitou a supremacia portuguesa no Atlântico, o que facilitou a fixação dos portugueses na região entre o Senegal e o Golfo da Guiné. Isabel I tentou reverter a situação, mas foi derrotada no mar e usou depois a renúncia aos negócios ultramarinos como moeda de troca para que os portugueses a reconhecessem como rainha de Castela. Com efeito, o Tratado das Alcáçovas-Toledo (1479-1480) assinalou o reconhecimento da hegemonia lusa sobre o continente africano, o que foi confirmado no Tratado de Tordesilhas. Tinha sido negociado entre Isabel e a sua tia, D. Beatriz, duquesa de Viseu, cunhada do rei D. Afonso V e sogra do príncipe herdeiro; a Casa de Viseu detinha o senhorio dos arquipélagos da Madeira, dos Açores e de Cabo Verde, pelo que a intervenção da duquesa serviu simultaneamente os interesses da coroa portuguesa e da sua casa ducal.

Desde os anos 40 do século XV, os portugueses tinham encontrado em diversos portos africanos, chefes dispostos a vender-lhes pessoas, pelo que o comércio de escravos se reanimou na Península Ibérica

na segunda metade de Quatrocentos. Muitos dos cativos chegados a Lagos ou a Lisboa eram depois reencaminhados para Sevilha ou Valência. A sociedade tardo-medieval europeia não tinha, contudo, capacidade para absorver uma componente escrava numerosa e o mercado estava saturado no início do século XVI, pelo que D. Manuel I chegou a ordenar a suspensão das remessas de escravos para Portugal. Foi a colonização da América que deu uma nova vida ao tráfego esclavagista, pois o colapso demográfico dos indígenas das Caraíbas e a necessidade de preservar as populações em torno das cidades conquistadas nos planaltos continentais, levaram os castelhanos a criar uma sociedade colonial escravocrata, no que foram seguidos pelos portugueses no Brasil. Como os castelhanos não tinham acesso aos mercados africanos e os portugueses não podiam operar nas Índias de Castela, a colocação de pessoas escravizadas nas colónias castelhanas exigia a associação de mercadores dos dois reinos – essas sociedades, mesmo que informais, tinham de ter, por um lado, castelhanos capazes de obter as licenças de venda de cativos na América (pagas previamente em Sevilha), e, por outro, portugueses que arrendassem o comércio de Cabo Verde (pagando à coroa o direito ao monopólio). As primeiras grandes licenças de entrada de escravos nas Caraíbas foram concedidas por Carlos V, em 1520. No caso do Brasil o processo era mais simples, pois decorria dentro de um único sistema imperial. A chegada dos escravos ao Brasil tardou umas décadas, pois a colonização também demorou a arrancar. Depois de mais de três décadas de controlo das praias e de extração de pau-brasil, a coroa criou finalmente o sistema das capitanias-donatarias, em 1534, mas só a criação do governo-geral, em 1548, é que garantiu as condições para os colonos enfrentarem, simultaneamente, com sucesso, a resistência dos indígenas e a concorrência dos franceses. A recusa dos índios escravizados em colaborar acelerou a importação de mão-de-obra escrava africana, a partir de 1570.

A migração forçada de milhões de africanos foi, pois, a base do sucesso comercial de portugueses e castelhanos no Novo Mundo, ao mesmo tempo que contribuía para a emergência de sociedades mestiçadas de configurações nunca antes experimentadas. A utilização de pessoas escravizadas na América em trabalhos penosos, mas pacíficos, possibilitou a sua sobrevivência e reprodução pelo que os seus descendentes ganharam um lugar e uma visibilidade nas sociedades coloniais americanas. O mesmo não se passava com os outros milhões de africanos que eram embarcados nas praias do oceano Índico e que eram levados para os mercados asiáticos. Aí, na sua maioria, eram usados como soldados e sem direito a se casarem, pelo que a grande maioria se extinguia na guerra, sem deixar rasto na sociedade que os usava, não gerando assim uma comunidade duradoura, capaz de pedir contas à História, como sucede hoje em muitas sociedades do continente americano. Finalmente, há que referir que o trato escravocrata no Atlântico fortaleceu diversos estados africanos ao longo da costa, durante séculos. Com efeito, os chefes que negociavam com os europeus, enfraqueciam os seus rivais ou inimigos pela sangria demográfica que lhes provocavam, e enriqueciam pelos produtos que obtinham a troco dos cativos e pela submissão dos que os receavam. Não admira que, em 1812, a corte portuguesa recebesse no Rio de Janeiro uma embaixada do Daomé preocupada com a possibilidade de a escravatura ser suprimida no Brasil ou simplesmente que o comércio transatlântico fosse interrompido, fruto dos ventos abolicionistas que sopravam desde a Inglaterra.

Conclusão

Começámos este capítulo afirmando que o mundo mudou bruscamente durante os séculos XV e XVI, tendo começado então a globalização. E podemos definir um momento de aceleração do processo entre 1490 e 1520; com efeito, em apenas trinta anos o mundo experimentou uma mudança transcendental e se tornou planeta. Dos 40.000 km da linha equatorial, a circulação da maior parte da humanidade, dos seus produtos, ideias e crenças, havia-se realizado até então numa extensão somente de 13.000

km, ou seja, a distância que separa a África Ocidental da China e do Japão; havia sido assim durante milhares de anos. Depois, porém, em apenas trinta anos, as outras duas terças partes do mundo foram incorporadas na globalidade, ou seja, os cerca de 27.000 km que separam as ilhas de Cabo Verde das Filipinas pelo Ocidente, incluindo o vasto continente americano, os arquipélagos do Pacífico e a metade meridional de África, mas sobretudo os grandes oceanos Atlântico e Pacífico.

O mundo passava a ser planeta e, além disso, esse mundo deixava de ser fundamentalmente "terra" para se transformar em "oceano". Os "territórios" mostravam-se agora como ilhas entre as águas, e rodeados por um imenso e único "maritório". Este mundo oceânico aparecia inteiramente disponível e acessível a quem soubesse e pudesse navegá-lo. O sopro dos ventos alcançava todos os lugares remotos do mundo. As viagens de Bartolomeu Dias, Colombo, Vasco da Gama, Pinzón, Vespúcio, Magalhães e Elcano, entre centenas de navegadores, tornaram possível a ligação entre todos os pontos do planeta.

Nada voltou a ser igual para a totalidade da humanidade. As fronteiras abriram-se e expandiram-se como nunca sucedera antes e os contactos de todos os géneros multiplicaram-se; os mercadores deixaram de estar limitados apenas a escalas locais ou regionais. Comerciantes, navegadores, sacerdotes e soldados de todas as procedências, bandeiras e credos, constituíram a massa em que se construiu a Modernidade e globalização, que, para o bem e para o mal, acabou por envolver-nos e construir-nos a todos, como descrito nos próximos capítulos deste livro. Pensamos que os últimos cinquenta anos, desde a chegada da humanidade à lua até aos nossos dias, mudaram radicalmente as nossas vidas, mas há 500 anos, essas três décadas mudaram-nos muito mais; afinal descobrimo-nos.

Bibliografia

Bentley, J. H., Subrahmanyam, S., e Wiesner-Banks, M. E. (eds.) (2015) *The Cambridge World History - Volume 6: The Construction of a Global World, 1400–1800 CE, Part 2, Patterns of Change*. Cambridge: Cambridge University Press.

Bergreen, L. (2018) *Magallanes - Hasta los confines de la Tierra*. Madrid: Ariel.

Bernal Rodríguez, M. (1993) *La financiación de la Carrera de Indias (1492-1824): dinero y crédito en el comercio colonial español con América*. Sevilla: Fundación El Monte.

Boutet, G. (coord.) (2004) *España y América: un océano de negocios. Quinto Centenario de la Casa de la Contratación, 1503-2003*. Sevilla: Real Alcázar y Diputación Provincial.

Céspedes del Castillo, G. (1991) *La exploración del Atlántico*, Madrid: Fundación Mapfre.

Costa, J. P. O. (2009) *Henrique, o infante*. Lisboa: Esfera dos Livros.

Costa, J. P. O. (2013) *Mare Nostrum, em busca da honra e da riqueza*. Lisboa: Temas & Debates.

Costa, J. P. O. (coord.), Rodrigues, J. D., e Oliveira, P. A. (2014) *História da Expansão e do Império português*. Lisboa: Esfera dos Livros.

Costa, J. P. O., e Rodrigues, V. L. G. (2018) *Construtores do Império. Da conquista de Ceuta à criação do governo-geral do Brasil*. Lisboa: Esfera dos Livros.

Fernández de Navarrete, M. (1837) “Expediciones al Maluco, viaje de Magallanes y Elcano”, en *Colección de los viajes y descubrimientos que hicieron por mar los españoles desde finales del S. XV (Vol. IV)*. *Imprensa Nacional* [online]. Disponível em: http://www.cervantesvirtual.com/obra/coleccion-de-los-viajes-y-descubrimientos-que-hicieron-por-mar-los-espanoles-desde-fines-del-siglo-xv--con-varios-documentos-tomo-3-0/ (Consultado: 15 dezembro 2021).

García, J. M. (org.) (1983) *Viagens dos Descobrimentos*. Lisboa: Editorial Presença.

Gil Fernández, J. (1989) *Mitos y utopías del Descubrimiento, 1. Colón y su tempo*. Madrid: Alianza Editorial.

Gil Fernández, J. (1989) *Mitos y utopías del Descubrimiento, 2. El Pacífico*. Madrid: Alianza Editorial.

Godinho, V. M. (1963) *Os Descobrimentos e a Economia Mundial (4 Vols.)*. Lisboa: Presença.

Guerra, A. (coord.) (2019) *El viaje más largo: la primera vuelta al mundo*. Madrid: Ministerio de Cultura.

Higueras Rodríguez, M. D., Bernabéu Albert, S., Martín Merás, L., e Colomar, M. A. (2019) *La vuelta al mundo de Magallanes-Elcano*. Madrid: CSIC.

Marchena Fernández, J. (1998) “Las grandes etapas de la expansión ultramarina” em Pérez, J. (coord.) *La época de los descubrimientos y de las conquistas.1400-1570, Vol. XVIII, Historia de España de Menéndez Pidal*. Madrid: Espasa Calpe, pp. 337-415.

Marchena Fernández, J. (2021) “As rotas do Sul: A expedição de Fernão de Magalhães no contexto da expansão castelhana para o Sul-Americano e o Pacifico no Século XVI”, em Rodrigues, V. G. e Avelar, A. P. (coord.) *Fernão de Magalhães e o conhecimento dos Oceanos.* Lisboa: Academia de Marinha, pp. 483-512.

Pérez de Tudela y Bueso, J. (1983) *Mirabilis in altis: estudio crítico sobre el origen y significado del proyecto descubridor de Cristóbal Colón*. Madrid: CSIC.

Pérez de Tudela y Bueso, J. (1990) *Tratados de Tordesillas*. Madrid: Testimonio.

Rodríguez González, A. R. (ed.) (2018) *La primera vuelta al mundo. 1519-1522.* Madrid: Edaf.

Ruiz Rodríguez, J. L. (dir.) (2020) *Más allá de los mares conocidos*. Madrid: Dykinson.

Russell-Wood, A. J. R. (1998) *Um mundo em movimento. Os Portugueses na África, Ásia e América (1415-1808)*. Lisboa: Difel.

Thomaz, L. F. (1994) *De Ceuta a Timor*. Lisboa: Difel.

Varela Bueno, C. (1982) *Cristóbal Colón. Textos y documentos completos, relaciones de viajes, cartas y memorias*. Madrid: Alianza Editorial.

Varela Bueno, C. (1988) *Colón y los florentinos*. Madrid: Alianza Editorial.

Capítulo 3

Portugal e Espanha nos sistemas internacionais. Séculos XIX-XX

Luís Nuno Rodrigues e Óscar J. Martín García

Introdução

O objetivo deste capítulo é fornecer uma visão geral da inserção de Portugal e de Espanha nos sistemas internacionais da contemporaneidade[1]. O texto cobre um amplo período que se estende desde a implantação do liberalismo e da independência das colónias sul-americanas dos dois países ibéricos, ao final da Guerra Fria e sua plena integração nas estruturas multilaterais do chamado Ocidente, como a União Europeia (UE) e a Organização do Tratado do Atlântico Norte/*North Atlantic Treaty Organization* (OTAN/NATO). Ao longo de sucessivos contextos internacionais procura-se entender o posicionamento relativo dos dois países ibéricos no sistema internacional, o modo como as alterações desse ordenamento se refletiram em Portugal e em Espanha e também a agência ou protagonismo dos dois países em determinados momentos.

Num primeiro momento, o texto debruça-se sobre o século XIX, procurando descortinar o impacto em Espanha e Portugal das guerras napoleónicas, da implantação do liberalismo e da independência

1 Ver sobre este assunto a obra pioneira de Telo e Gómez (2000).

das colónias transatlânticas, bem como compreender a evolução dos dois países no complicado panorama internacional deste século. Prestará também atenção às décadas do final do século XIX, um novo momento de reorganização do sistema internacional, com a ascensão de novas potências como os EUA e a Alemanha e a redefinição das esferas coloniais dos países europeus. Será analisando o impacto de eventos como a guerra Hispano-Americana em Cuba ou o *Ultimatum* britânico a Portugal numa progressiva marginalização do sul da Europa em termos internacionais.

A secção seguinte do capítulo cobre o período das duas guerras mundiais e o modo diferenciado como Espanha e Portugal nelas se envolveram, dependendo quer da sua situação política interna quer do seu posicionamento no xadrez político europeu do século XX. No primeiro conflito, Portugal foi beligerante e a Espanha foi neutral; na segunda guerra, Portugal manteve a neutralidade e a Espanha optou pela não-beligerância.

Entraremos de seguida no período da Guerra Fria procurando analisar o modo como as duas ditaduras ibéricas se foram progressivamente integrando na esfera de influência norte-americana, não apenas no domínio da segurança e da política externa, mas também no âmbito económico e cultural. Particular atenção será dada ao momento da transição para a democracia em Portugal e em Espanha e ao modo como o contexto internacional da Guerra Fria influiu nesses processos.

Por fim, o texto analisa a conjuntura pós-Guerra Fria e o modo como os dois vizinhos ibéricos redefiniram as suas políticas externas num contexto de globalização, assentando como prioridades a plena integração na UE, a pertença à NATO e o relacionamento com os antigos espaços do império, nomeadamente em África e na América Latina.

1. As transformações no mundo ibérico global no início do século XIX

Entre os séculos XVI e XVIII, Espanha e Portugal desempenharam um papel central na política europeia e mundial. O século XIX, porém, correspondeu a um período de declínio gradual de ambos os países em termos da sua posição no sistema internacional, um fenómeno especialmente sentido nas décadas situadas entre as revoluções liberais e as independências sul-americanas, no início do século, e os desaires coloniais da última década.

Nas primeiras décadas do século XIX, o chamado "mundo ibérico global" conheceu transformações profundas, sob o duplo impacto da "era das revoluções" e das guerras napoleónicas. Recentemente, a historiadora Graciela Rogers (2015), salientou as implicações e consequências desse duplo fenómeno, compreendendo nesta designação não apenas Portugal e Espanha, mas também as respetivas colónias no continente sul-americano. As guerras napoleónicas vieram acelerar um processo de profunda transformação no chamado espaço ibérico e ultramarino, com a secessão da maior parte das colónias espanholas na América e com as revoluções liberais em Espanha e Portugal já na década de 1820.

No caso português, os efeitos mais visíveis das referidas transformações globais foram a Revolução Liberal de 1820 e a independência do Brasil, três anos depois. Este último facto representou, sob o ponto de vista do posicionamento internacional de Portugal, um sério revés, marcando o fim do chamado segundo ciclo imperial. O primeiro, construído nos séculos XV e XVI e assente sobretudo no comércio com o Oriente e na importância das especiarias, tinha chegado ao fim perante a concorrência de outros impérios como o

inglês e o holandês. Mas a exploração das riquezas do Brasil, como o ouro e o açúcar, e também o tráfico de pessoas escravizadas de África para a América do Sul e do Norte, tinham permitido que, nos séculos XVII e XVIII, Portugal continuasse em grande medida a ser um império com projeção global (Alexandre, 2000). Agora, com a independência do Brasil, restavam a Portugal as suas pequenas colónias na Ásia e os vastos territórios sobre os quais reclamava soberania nas faixas costeiras do continente africano, mas cuja verdadeira ocupação e exploração só viria a ter lugar a partir das décadas finais do século XIX.

Por outro lado, acentuou-se nas primeiras décadas do século XIX a dependência política e económica de Portugal relativamente à Inglaterra. Essa relação de dependência era anterior à implantação ao liberalismo e tinha funcionado ao longo dos séculos como um verdadeiro "contrapeso" à chamada "pressão continental", mas também como apoio à projeção atlântica de Portugal (Teixeira, 2000). No entanto, na sequência das invasões francesas e da instalação do rei e da corte no Rio de Janeiro, em 1807, tornou-se ainda mais evidente uma verdadeira tutela política e militar da Inglaterra sobre Portugal, com William Beresford assumindo as funções de chefe do exército português. O mesmo se diga sob o ponto de vista económico, sobretudo desde o tratado de comércio luso-britânico de 1810 que permitiu a abertura dos portos brasileiros às chamadas "nações amigas" e criou condições muito favoráveis para os mercadores britânicos.

Após a Revolução Liberal de 1820, a hegemonia britânica em Portugal assumiu, inclusivamente, a forma de intervenção direta e decisiva no próprio rumo dos acontecimentos políticos internos. Oficialmente, os britânicos mantinham que as suas obrigações para com Portugal eram sobretudo de natureza territorial e de garante da sua independência. Mas este entendimento, levou a que logo em 1826 a Inglaterra tenha enviado uma divisão militar para proteger o governo liberal das incursões dos absolutistas feitas a partir de Espanha, e que tenha também tido intervenção de relevo no desfecho da guerra civil de 1832-1834, que culminou com a implantação definitiva do liberalismo em Portugal. Mas a "tutela britânica" sentiu-se também "de uma forma indirecta e mitigada, mas não menos eficaz", conforme escreveu Nuno Severiano Teixeira, através da chamada quádrupla Aliança e da progressiva "integração da economia portuguesa na periferia dependente do sistema de relações económicas da Inglaterra" (2000, p. 62).

Em Espanha, a Guerra da Independência (1808-1812) abriu uma nova era na história do país, com claras implicações internacionais. O confronto contra os exércitos napoleónicos deu início à Revolução Liberal (com as suas repercussões europeias em 1812, 1820 e 1823), abriu as portas à emancipação dos territórios americanos e promoveu uma viragem diplomática materializada também numa aliança com a Grã-Bretanha em 1809. Embora a vitória na guerra tenha aumentado temporariamente o prestígio internacional de Espanha, a nova ordem pós-Napoleónica estabelecida no Congresso de Viena (1814) reduziu consideravelmente a sua influência diplomática. Na Europa nascida deste conclave, a Espanha ocupava uma posição marginal. Apesar da sua contribuição decisiva para a derrota do imperador francês, o esgotamento produzido pela guerra relegou o país para um lugar secundário na configuração do novo sistema de poder europeu sob a predominância da Grã-Bretanha, França, Áustria, Rússia e Prússia (ver Cortezo, 2001). Esta posição de fraqueza foi posteriormente confirmada pela intervenção francesa a favor da restauração absolutista de Fernando VII em 1823 e pelo culminar em 1825 dos processos de independência das colónias americanas (Latorre, 2011, pp. 49-53).

Após a morte de Fernando VII em 1833, a assinatura do Tratado da Quádrupla Aliança (1834) estabeleceu uma tutela moral e política anglo-francesa sobre os incipientes regimes liberais peninsulares, consolidando a pertença de Espanha e Portugal à órbita euro-atlântica (Vilar, 2003, pp. 405-406). Como resultado, Madrid foi relegada durante mais de uma década para uma posição passiva, dependente de Londres e Paris. Esta situação só foi atenuada em meados dos anos 40, quando – uma vez estabilizada a situação política interna e consolidado o projeto liberal – começou um novo período de certo reforço e autonomia

da política externa espanhola, que durou até 1868 (Vilar, 2003, pp. 35-77). Nesse quarto de século, ainda sob o equilíbrio hegemónico das grandes potências de Viena, a Espanha conseguiu alargar e diversificar as suas relações diplomáticas. O regime liberal isabelino obteve amplo reconhecimento internacional, incluindo o das nações legitimistas, e estabeleceu relações com todos os Estados europeus (também com a Santa Sé através da Concordata de 1851). Além disso, desde 1836 as autoridades espanholas tinham começado a assinar tratados de amizade e comércio, a reconhecer a independência e a multiplicar os seus contactos bilaterais com países como o México, Equador, Chile, Venezuela, Argentina, Bolívia e Guatemala, entre outros. Esta revitalização da política externa espanhola refletiu-se principalmente numa série de intervenções e expedições militares (à Conchinchina, Marrocos, México, Peru e Chile, entre outros), que procuraram promover o prestígio nacional tanto a nível interno como externo, embora sem pôr em causa os interesses das grandes potências[2].

As guerras napoleónicas vieram acelerar um processo de profunda transformação no chamado espaço ibérico e ultramarino, com a secessão da maior parte das colónias espanholas na América e com as revoluções liberais em Espanha e Portugal já na década de 1820.

O final do século XIX representou outro momento de redefinição do posicionamento internacional de Portugal e de Espanha. Num contexto internacional marcado pela ascensão de novas potências, como os EUA e a Alemanha, os países do flanco meridional conheceram um acentuar da sua periferização relativamente aos novos centros de um sistema internacional multipolar. Em grande medida, esta secundarização passou por momentos de significativa "perda" colonial. No caso português, este processo manifestou-se sobretudo no contexto da chamada "partilha de África" entre as potências coloniais europeias (Alexandre, 1998). O Ato Geral da Conferência de Berlim, em fevereiro de 1885, veio consagrar o princípio da ocupação efetiva em detrimento do princípio dos direitos históricos na resolução das pretensões de soberania em território africano. Portugal tinha já iniciado um conjunto de viagens de exploração e reconhecimento e também de imposição de soberania na década de 1870 e acentuou esse processo na década seguinte. Mas os esforços portugueses não foram suficientes para garantir o objetivo do ministro Henrique de Barros Gomes de construir a chamada África Meridional Portuguesa, uma extensa faixa de território sob domínio português, ligando as duas costas africanas, entre Angola e Moçambique (Costa, 1998). Era um projeto que ia contra os interesses britânicos na região e que o governo português pretendia levar a cabo com o apoio da Alemanha e da França (Guevara, 2006). Mas a cumplicidade destas duas potências não foi suficiente para impedir os britânicos de reclamarem de forma assertiva os seus interesses na região. O projeto de construção da célebre rota "Cabo-Cairo" entrava em choque direto com o projeto português conhecido como "Mapa Cor-de-Rosa" e isso ficou bem claro quando, a 11 de janeiro de 1890, a Inglaterra apresentou ao governo português o célebre *Ultimatum* de 1890, exigindo a retirada das forças portuguesas da zona a Leste de Moçambique (ver Teixeira, 1998; Howes, 2007). Das negociações que se seguiram com a Inglaterra resultou o tratado de 11 de junho de 1891 que, apesar de representar o desabar do sonho da construção de um "novo Brasil em África", garantiu a Portugal um vasto império colonial em África com fronteiras que, quanto ao essencial, não conheceriam alterações até ao seu final em 1974-1975.

Também no caso espanhol, na última década do século, a política de retraimento e neutralidade foi incapaz de evitar as investidas do imperialismo anglo-saxónico sobre as antigas potências imperiais ibéricas (Río, 2007, p. 67). Neste caso, o confronto com o expansionismo americano significou a liquidação

2 Sobre estas intervenções ver Acaso (2007); Alejandre (2006); Inarejos (2010).

definitiva do império colonial espanhol. A derrota esmagadora das tropas espanholas em 1898 consumou o "segundo grande corte sofrido pela monarquia espanhola na sua estrutura territorial ao longo do século XIX" (Zamora, 1999). O Tratado de Paz de Paris com os EUA e a venda das pequenas ilhas do Pacífico à Alemanha acarretaram a perda de Cuba, Porto Rico, Filipinas, Carolinas, Marianas e Palau[3]. Mas o "desastre de 98" não só gerou um sentimento de indefensabilidade face à incontrolável partilha colonial, como também constituiu um sério desafio à soberania do Estado espanhol no espaço atlântico-mediterrânico, um espaço de crescente importância estratégica e rivalidade internacional. Esta ameaça levou as autoridades espanholas a encerrar o ciclo ultramarino aberto em 1492 e, nas primeiras décadas do século XX, a concentrar o seu interesse estrangeiro na geopolítica do espaço peninsular.

2. Guerras e conflitos no século XX

Quando eclode a I Guerra Mundial, as relações entre Portugal e a Inglaterra atravessavam um período particularmente difícil, em grande medida devido à implantação da República em Portugal, a 5 de outubro de 1910. Por um lado, a Inglaterra tinha adiado ao máximo o processo de reconhecimento oficial do novo regime (Telo, 2010, p. 269); por outro, eram também conhecidas em Portugal as negociações entre a Inglaterra e a Alemanha para a partilha das possessões coloniais portuguesas. Na verdade, estas negociações tinham já ocorrido nos anos finais do século XIX, mas voltavam agora a ser conhecidas, em vésperas da I Guerra Mundial. Em 1913, as duas potências chegaram inclusivamente a um acordo que apenas a oposição da França e o deflagrar do conflito europeu acabaria por inviabilizar (Oliveira, 2011). Nos últimos anos tinha-se também verificado uma aproximação crescente entre a Inglaterra e a Espanha, justificada sobretudo pelos interesses britânicos no Mediterrâneo ocidental. Este era também um fator de preocupação para o jovem regime republicano, agravado pelo conhecimento dos planos anexionistas de determinados sectores da elite política espanhola, em particular na corte de Afonso XIII (Gómez, 1998).

Por conseguinte, o início da I Guerra Mundial foi visto como uma oportunidade pelo governo republicano português que cedo desenvolveu uma estratégia intervencionista. Por um lado, a participação na I Guerra Mundial poderia permitir a Portugal a manutenção do seu império, entretanto atacado por forças germânicas em Angola; por outro lado, a intervenção ao lado da Inglaterra era igualmente um meio eficaz, julgavam os responsáveis republicanos, de reforçar a aliança luso-britânica e dissipar os problemas que tinham caracterizado os primeiros anos da República; por fim, permitiria a Portugal, no contexto peninsular, diferenciar-se de uma Espanha neutral. Para além destes objetivos em termos de política externa, a entrada na Guerra, consideravam os intervencionistas, permitira também à jovem República, politicamente instável, uma renovada legitimação a nível interno (Teixeira, 1996). Os objetivos externos, em grande medida, concretizaram-se. Portugal manteve o seu império africano e a relação com a Inglaterra entrou numa fase de maior estabilidade. Já no que diz respeito ao contexto pós-guerra, Portugal viu goradas as suas expectativas de se tornar membro do comité executivo da Sociedade das Nações, criada pelas potências vencedoras em 1919, vendo pelo contrário, Espanha a assumir essa mesma posição (Menezes, 2009).

No caso de Espanha, a perda dos últimos territórios coloniais levou o novo rei Afonso XIII a adotar, no início do século XX, uma atitude eminentemente defensiva, através da qual elegeu a segurança nacional do país como principal objetivo externo. Esta estratégia refletiu-se na adesão de Espanha à entente franco-britânico em 1904 e nos acordos mediterrânicos de 1907. Ambos os acordos, ajudaram a resolver a crise aberta em 1898 e a consolidar o *status quo* territorial espanhol na zona euro-africana, bem

3 Para citar apenas alguns exemplos da extensa bibliografia de 98 ver Rubio (2004) e Río (1997).

como a reforçar o orgulho patriótico espanhol, através de uma nova iniciativa colonial em Marrocos[4]. Assim, uma década após a data catastrófica de 1898, poderia dizer-se que a situação internacional de Espanha tinha melhorado graças aos novos laços estabelecidos, mesmo partindo de uma posição subalterna e subordinada, com as potências euro-ocidentais (Telo e Gómez, 2003).

Nos anos seguintes, a política externa dos governos de Alfonso XIII concentrou-se na preservação da estabilidade territorial na fronteira sul, na expansão para Marrocos, na projeção ibérica e num incipiente hispano-americanismo de natureza cultural. Tudo isto combinado com uma relutância em intervir em conflitos continentais, como foi claro na I Guerra Mundial (1914-1918) (ver Castañares e Hernández, 2007, pp. 125-126; Niño, 2000). Apesar das suas ligações diplomáticas à Entente franco--britânico, a Espanha não se envolveu nesse conflito. De facto, a neutralidade era uma opção quase obrigatória dada a fragilidade económica do país, a sua vulnerabilidade estratégica e a instabilidade interna. Contudo, a diplomacia espanhola conseguiu fazer da necessidade uma virtude, utilizando esta neutralidade para aumentar o prestígio internacional do país. O trabalho humanitário e as manobras pacifistas e mediadoras levadas a cabo pelas autoridades espanholas durante a Grande Guerra projetaram uma imagem positiva do país no estrangeiro. No final da guerra, a Espanha tinha acumulado um "capital de neutralidade" crucial para obter, como referido atrás, um lugar não permanente comité executivo da Sociedade das Nações (Telo e Torre Gómez, 2003, p. 258).

A Espanha enfrentou com otimismo o novo cenário internacional nascido com a vitória dos aliados na I Guerra Mundial. No entanto, o fim do crescimento económico ligado à guerra acentuou – juntamente com os fracassos militares em Marrocos (especialmente a derrota de Annual em 1921) – a crise política do sistema da Restauração, levando em 1923 ao estabelecimento do regime autoritário do General Primo de Rivera. Este último levou a cabo uma política externa de procura de prestígio internacional e de tom inconformista, como evidenciado pelos seus esforços para conseguir um assento permanente na Sociedade das Nações. A ditadura também adotou uma posição revisionista sobre o Norte de África como sinal do ressentimento crescente de Espanha face às condições impostas pela França e Grã-Bretanha em Marrocos, Tânger e Gibraltar. Finalmente, Primo encenou uma aproximação, mais estratégica do que ideológica, à Itália fascista, a fim de ganhar maior margem de manobra face ao entendimento franco-britânico (ver Tussell e Saz, 1982; Sueiro, 1984; Palomares, 1989). No final os resultados da política primorriverista sobre estas questões foram bastante modestos, embora tenham sido compensadas pelos progressos alcançados nas relações com Portugal (especialmente após o estabelecimento do regime militar em 1926) e com a América Latina e pela pacificação de Marrocos após a bem-sucedida aterragem de Alhucemas em 1925. No entanto, esta vitória não pôde conter a crise interna galopante que acabaria com a experiência primorriverista em 1930 e com a queda da monarquia no ano seguinte.

Também em Portugal, a situação política evoluiria para uma ditadura militar após a queda da I República, em maio de 1926. O novo regime não teve problemas em termos do seu reconhecimento internacional, mas a política externa não estaria no centro das suas preocupações. A exceção seria a procura inicial do aval da Sociedade das Nações para a contração de um empréstimo externo que permitisse a reorganização financeira e a recuperação económica do país. As condições colocadas por Genebra, porém, não foram aceites pelo governo português, acabando por contribuir para a chamada de Oliveira Salazar para o ministério das Finanças, logo em 1928, e para a adoção de uma forte política de austeridade financeira.

Com a ascensão de Oliveira Salazar a chefe do governo a partir de 1932, o novo regime definiu como prioridades externas a aliança luso-britânica (que, nas palavras de Salazar, não deveria ser confundida

4 Sobre a questão marroquina ver Balfour (2002); Corrales (2002); Villalobos (2004).

com tutela) e a manutenção do império colonial, num contexto em que voltavam a surgir rumores sobre uma eventual partilha dos territórios portugueses como forma de apaziguar os ímpetos expansionistas da Alemanha. Para trás ficava a dimensão europeia continental da política externa portuguesa, que Salazar prontamente secundarizou, em grande medida devido à necessidade de se opor à política externa republicana e à estratégia intervencionista seguida anos antes (Rosas 1994). Em paralelo, as preocupações com a evolução política em Espanha tornaram-se evidentes, sobretudo a partir de 1931, com a II República Espanhola. No período compreendido entre 1931 e 1933, o chamado "*biénio rojo*", os oposicionistas portugueses exilados em Espanha beneficiaram do apoio e da cumplicidade das autoridades espanholas, uma tendência que se viria alterar a partir do momento em que os governos espanhóis assumiram um pendor mais conservador, em novembro de 1933 (ver Oliveira, 1985; Torre Goméz, 1998).

Poucos anos depois, a Guerra Civil de Espanha, entre 1936 e 1939, colocou a Espanha no centro da política internacional. Embora as causas e origens do conflito fossem internas, a sua internacionalização foi praticamente imediata. Desde o Verão de 1936, tanto o governo republicano como as forças rebeldes procuraram auxílio do estrangeiro, dando origem a uma intervenção externa que influenciou o desenvolvimento e o resultado da guerra a favor das tropas rebeldes. Esta intervenção foi moldada pelo cenário internacional e pelos interesses económicos, políticos e geoestratégicos das principais potências. O lado de Franco recebeu assistência financeira, diplomática e militar crucial da Alemanha Nazi, da Itália fascista e do Portugal salazarista. Teve também o apoio do Vaticano e de sectores católicos e conservadores. O governo legítimo, por seu lado, obteve o apoio da URSS, do México e das Brigadas Internacionais, assim como a solidariedade da opinião pública internacional de esquerda e a cumplicidade pontual da França. A Grã-Bretanha e os EUA optaram por uma neutralidade ambígua que de facto acabou por beneficiar os sublevados[5]. Com o tempo, a guerra civil espanhola, que começou como um conflito local com um impacto marginal no contexto europeu, acabou por se tornar um capítulo importante na escalada dos acontecimentos que conduziram à II Guerra Mundial (Olivero e Lemus, 2003).

Desde o início do conflito em Espanha que foi claro para o governo de Oliveira Salazar de que lado se deveria colocar. Para a ditadura portuguesa, o triunfo do franquismo era visto como "condição da sua estabilidade e existência", enquanto a vitória dos republicanos poderia fazer de Espanha um "ponto de apoio para a hostilização efectiva e permanente do Estado Novo" (Oliveira, 1987, pp. 140-141). A predisposição política e ideológica de Salazar e do regime vigente em Portugal para apoiar os revoltosos espanhóis teria, no entanto, de ser atenuada, tendo em conta, nomeadamente, a gestão da aliança com a Inglaterra. Portugal teria de manter, pelo menos oficialmente, uma posição de não-intervenção, uma vez que a Inglaterra foi na fase inicial do conflito espanhol o principal impulsionador da política de neutralidade que em muito contrariava os desígnios do governo de Salazar. Apesar de procurar adiar ao máximo a sua adesão ao acordo de não-intervenção, Portugal acabou por anunciar essa adesão a 14 de agosto de 1936, embora o tivesse feito sob fortes reservas (Oliveira, 1998). De qualquer modo, a neutralidade oficial do Estado Novo não encontrava correspondência na prática, tendo o regime levado a cabo uma série de políticas e de atividades que acabaram por conduzir, a 23 de outubro, ao corte de relações diplomáticas com o governo espanhol.

Desde logo, através da autorização para o funcionamento em Lisboa de uma representação oficial das autoridades nacionalistas que veio a desempenhar um papel fundamental, coordenando em Portugal "todas as iniciativas no sentido da ajuda material e política à Espanha nacional". Encontrava-se em contacto permanente com a Junta de Burgos e dispunha de "sólidas ligações às autoridades portuguesas, aos meios económicos e à representação alemã em Lisboa, assim como ao delegado na

5 Sobre esta questão ver Bosch (2012); Tierney (2007); Avilés (1994); Moradellos (2001).

capital portuguesa da Hisma", a empresa alemã de venda de equipamento militar. Depois, através da concessão de facilidades de comunicação e de trânsito de homens e material de guerra entre as duas zonas controladas pelas forças sublevadas, facto que se veio a revelar fundamental na fase inicial da Guerra Civil (Oliveira, 1987, p. 149).

O desfecho da Guerra Civil e o estabelecimento da ditadura de Franco quase coincidiu com o deflagrar da II Guerra Mundial. No início da guerra, em Setembro de 1939, a Espanha de Franco anunciou uma estrita neutralidade, embora as autoridades espanholas exibissem desde o primeiro momento uma clara parcialidade em relação à Alemanha. Esta conivência filo-fascista intensificou-se em meados de 1940, após o avanço militar alemão e a entrada da Itália na guerra (Tusell, 1995). Ambos os eventos contribuíram para o alinhamento do regime espanhol com Roma e Berlim. Franco sentiu-se inclusivamente tentado a entrar no conflito a fim de recuperar Gibraltar e satisfazer as suas ilusões de grandeza imperial. Embora tal opção nunca tenha sido consagrada, em Agosto de 1941 a ditadura espanhola enviou um exército voluntário, a Divisão Azul, para a União Soviética para lutar ao lado do exército alemão contra o comunismo (Juliá, 2002). Contudo, a entrada dos EUA no conflito no final desse ano e o avanço dos Aliados no Mediterrâneo em Novembro de 1942 forçaram a Espanha a regressar a posições neutralistas. Esta reorientação estratégica tornou-se mais visível após a queda de Mussolini em Julho de 1943. A partir daí, o regime espanhol fez do catolicismo e do anticomunismo o seu esteio para sobreviver ao colapso do Eixo. Mas esta viragem oportunista não impediu a ditadura espanhola de sofrer a condenação e rejeição internacional no final da guerra devido às suas origens, à sua natureza e à sua identificação com o Führer e o Duce.

Portugal, tal como a Espanha, adotou também uma posição formal de neutralidade do início ao final do conflito mundial. Mas, na verdade, essa posição evoluiu de uma fase inicial de neutralidade equidistante, que equivaleu, na prática, a uma maior proximidade aos interesses da Alemanha Nazi, para uma fase final de neutralidade colaborante, desta vez com os aliados. No período inicial da Guerra, até às vitórias aliadas no Norte de África e à queda de Mussolini, Portugal sentiu inclusivamente sérias dificuldades no seu relacionamento bilateral com o Reino Unido, compensadas apenas nos anos finais da guerra com a assinatura em 1942 e 1943 de importantes acordos com os britânicos, entre os quais se destacam o acordo sobre a exportação do volfrâmio e o acordo que autorizou o Reino Unido a utilizar uma base naval e aérea na ilha Terceira, arquipélago dos Açores, já em 1943 (Rosas, 1994, pp. 308-313).

Por outro lado, nos anos finais do conflito, verificou-se também o início da aproximação de Portugal àquela que se viria a tornar a potência dominante no Atlântico, substituindo o Reino Unido nessas funções: os EUA. Esta estratégia culminou em novembro de 1944 com a assinatura de um acordo garantindo aos EUA a utilização de uma base aérea nos Açores, na ilha de Santa Maria. Tratava-se de um momento marcante num processo de transição do principal referencial externo de Portugal que, a partir do final da II Guerra Mundial, passava a ser os EUA. Os termos do acordo de 1944, que garantiam a restituição da longínqua colónia de Timor à soberania portuguesa, eram reveladores das características que as relações luso-americanas iriam assumir nas décadas seguintes: por um lado, os EUA necessitavam de uma base militar nos Açores, cuja importância estratégica seria reforçada com o início da Guerra Fria; por outro lado, o governo português considerava a manutenção do império colonial como uma missão histórica e "sagrada" e também como um fator fundamental para a sobrevivência política do regime liderado por Oliveira Salazar desde 1932. Estas duas condicionantes acabaram por moldar de forma duradoura as relações entre os dois países até meados da década de 1970[6].

6 Sobre as relações entre Portugal e os EUA durante a II Guerra Mundial ver Rodrigues (2005).

3. A Guerra Fria

No imediato pós-guerra, a posição de Espanha e de Portugal no plano internacional refletiu as diferentes posturas dos países ibéricos durante o conflito. Mas ambos conheceram dificuldades em termos da sua inserção internacional, em grande medida devido às características dos seus regimes políticos e a alguma proximidade às forças do Eixo durante o segundo conflito mundial, especialmente no caso de Espanha. No entanto, a nova dinâmica bipolar resultante da emergência da Guerra Fria acabou por beneficiar indiretamente os dois países ibéricos, ao revalorizar a posição geográfica da Península Ibérica e o carácter anticomunista das ditaduras espanhola e portuguesa, que beneficiariam da estratégica de *containment* posta em prática pelos EUA a partir de 1946-1947.

As potências vencedoras encaravam o franquismo como uma anomalia, uma memória incómoda do fascismo derrotado. Entre 1945 e 1947, o regime de Franco foi excluído da construção do novo sistema internacional e sofreu um ostracismo externo significativo, incluindo a exclusão da Organização das Nações Unidas (ONU, 1945), do Plano Marshall (1948) e da NATO (1949). Apesar do seu isolamento internacional, a ditadura espanhola conseguiu sobreviver no cenário hostil do imediato pós-guerra, graças em parte à atitude hesitante do Reino Unido, dos EUA e da França (Portero, 1989; Hualde, 2016). Ao contrário da União Soviética, estas potências recusaram-se a intervir diretamente em Espanha, temendo que isso pudesse alimentar outro confronto civil que favorecesse o comunismo. Londres, Paris e Washington condenaram publicamente o regime de Franco e exerceram uma pressão moderada a favor da democratização em Espanha, mas nunca romperam relações diplomáticas com um país no qual tinham interesses económicos, comerciais e geoestratégicos importantes (Moradiellos, 1999).

Com o surgimento da Guerra Fria, a administração de Harry Truman começou a substituir a sua anterior rejeição ideológica da ditadura de Franco por uma abordagem geoestratégica e militar. A partir daí, o governo dos EUA decidiu normalizar progressivamente as suas relações com Madrid e mitigar o seu isolamento internacional (ver Pardo, 2003, 2013; Liedtke, 1997; Jarque, 1998; Edwards, 1999). O ponto culminante deste processo foi a assinatura em 1953 dos acordos militares entre os EUA e Espanha. Estes acordos implicaram o estabelecimento de bases aéreas e navais americanas em território espanhol, em troca de ajuda económica, técnica e militar. Como resultado, as relações com os EUA tornaram-se o fator central da política externa espanhola até ao final da ditadura. Os chamados Pactos de Madrid marcaram o início de uma "amizade estável" baseada numa forte subordinação estratégica da Espanha ao poder americano. Em troca, a ditadura obteve o aval político da principal potência ocidental, com a sua consequente redenção internacional e ancoragem ao sistema defensivo ocidental, dois elementos que garantiram a sobrevivência do regime (ver Delgado, 2003; Viñas, 2003; Termis, 2005). Além disso, a aliança com os EUA preparou o caminho para a Espanha de Franco se juntar a organizações internacionais (Organização Mundial de Saúde - OMS em 1951, Organização das Nações Unidas para a Educação, a Ciência e a Cultura/*United Nations Educational, Scientific and Cultural Organization* - UNESCO em 1952, Organização Internacional do Trabalho - OIT em 1953) e permitiu uma melhoria das suas relações com vários países do chamado Ocidente (ver Delgado, 2001; Cavalieri, 2014; Pardo, 2008; Díaz, 2005). Assim, quase uma década após o fim da II Guerra Mundial, a Espanha começou a superar o isolamento estrangeiro sofrido em resultado das suas comprometedoras amizades do passado. A Concordata assinada com o Vaticano em Agosto de 1953 deu também um contributo decisivo para esta reabilitação internacional.

A posição portuguesa nos anos que se seguiram à II Guerra Mundial foi relativamente diferente da espanhola. Apesar das semelhanças políticas e ideológicas do regime salazarista com as ditaduras europeias, a subida de Salazar ao poder não tinha sido apoiada diretamente pela Alemanha e pela Itália. Além disso, conforme referido anteriormente, Portugal tinha ensaiado, na fase final da Guerra, uma

aproximação aos Aliados, nomeadamente com a assinatura de dois acordos com o Reino Unido e os EUA, permitindo que estes países instalassem bases aéreas e navais no arquipélago dos Açores. Ao terminar a guerra, Portugal autorizou de pronto os aliados, agora já só os EUA, a permanecerem nos Açores, através da renovação sucessiva dos acordos dos Açores, em 1946, 1948 e 1951 (Rodrigues, 2008). Pelo meio ficava o veto soviético à presença portuguesa na ONU, em 1946, largamente compensado, porém, pela participação de Portugal no Plano Marshall a partir de 1947, pelo convite para ser membro fundador da NATO em 1949 e, alguns anos mais tarde, para ser também membro fundador da *European Free Trade Association* (EFTA) (ver Rollo, 2007; Telo, 1996; Alípio, 2006).

A importância estratégica dos Açores revelar-se-ia um elemento fundamental nas relações luso-norte-americanas depois da guerra. Pelo menos desde o final de 1945, os *Joint Chiefs of Staff* norte-americanos consideravam ser "da maior importância a aquisição pelos EUA do direito de utilizar, por um período de longa duração facilidades aéreas e navais nos Açores" (EUA, 2018, p. 212). Este fator acabou por ser decisivo para a gradual integração de Portugal na esfera de influência norte-americana e para se converter em membro fundador da NATO. A razão deste convite, como notou o historiador Nuno Severiano Teixeira, foi "fundamentalmente de ordem geo-estratégica" e prendeu-se, acima de tudo, com a utilidade da base dos Açores para os norte-americanos. Os EUA consideravam que, no quadro da futura Aliança Atlântica, a sua presença nos Açores se poderia materializar em bases mais sólidas e duradouras. No contexto da Guerra Fria, a base tinha-se tornado um "ponto estratégico fundamental para o reabastecimento económico e militar da Europa, assim como estação de controlo das rotas marítimas e aéreas do Atlântico Norte" (Teixeira, 1993, pp. 64-65). A integração de Portugal na NATO em 1949 abriu caminho para a assinatura em 1951 de dois acordos fundamentais que regulariam nas décadas seguintes o essencial das relações bilaterais luso-americanas: o Acordo de Auxílio Mútuo para a Defesa, assinado a 5 de Janeiro de 1951 e o Acordo de Defesa entre Portugal e os EUA, assinado a 6 de Setembro de 1951. Mediante este último acordo, Portugal assumia o compromisso de conceder ao governo dos EUA "em caso de guerra na qual estejam envolvidos durante a vigência do Tratado do Atlântico Norte e no quadro e em virtude das responsabilidades assumidas no mesmo, o uso de instalações nos Açores" (Rodrigues, 2002, p. 25).

Os problemas internacionais surgiram para Portugal ao longo da década de 1950, em virtude da resistência do regime salazarista à descolonização e aos seus esforços para a manutenção do império colonial, num contexto marcado pelo progressivo desmantelamento dos principais impérios coloniais europeus e pela emergência gradual do movimento anti-colonialista. Desde a sua entrada na ONU, em 1955, que Portugal se tornou no centro dos debates anticolonialistas, vinda a ser alvo de várias resoluções condenatórias, tanto na Assembleia Geral, como no Conselho de Segurança. Além disso, no início de 1961 eclodiu em Angola a revolta armada contra o domínio colonial português que se iria alargar nos anos seguintes à Guiné-Bissau e a Moçambique, prolongando-se até 1974. Em 1961, a própria administração Kennedy reverteu o posicionamento tradicional de cumplicidade norte-americana para com Portugal e colocou sérias dificuldades ao regime salazarista, apesar da existência da Base das Lajes funcionar como contrapeso para as preocupações dos EUA com a evolução da Guerra Fria em África. Como reconheceu o secretário de Estado adjunto para os assuntos africanos da administração democrata, Mennen Williams, os EUA acabariam por nunca estar dispostos a trocar "*base rights*" nos Açores por "*human rights*" em Angola (Rodrigues, 2002, p. 171).

Portugal beneficiaria também, ao longo da década de 1960, de uma progressiva aproximação às principais potências europeias, nomeadamente a França e a República Federal da Alemanha (RFA) (ver Marcos, 2007; Fonseca, 2007). Estes países nunca levantaram sérios problemas à condução da política portuguesa em África, sendo inclusivamente dos principais fornecedores de equipamento militar às forças armadas portuguesas. Além disso, foi inegável a gradual integração da economia portuguesa na dinâmica de crescimento protagonizada pela Europa ao longo dos anos 1950 e 1960. A França e a RFA acabaram por se constituir como os

No imediato pós-guerra, a posição de Espanha e de Portugal no plano internacional refletiu as diferentes posturas dos países ibéricos durante o conflito.

principais parceiros económicos de Portugal, e a emigração e o turismo contribuíram de forma decisiva para sinalizar uma nova viragem de sentido "continental" por parte de Portugal. Mesmo quando Oliveira Salazar defendia publicamente o envio de tropas portuguesas para Angola "rapidamente e em força" e se mostrava disposto a defender, "orgulhosamente só", os princípios da "civilização cristã ocidental" nos confins do continente africano (Rodrigues, 2001, pp. 189 e ss). Quando, no final da década de 1960, em virtude da sua evolução política interna e também do peso crescente das respetivas opiniões públicas, os parceiros europeus começaram a manifestar a sua impaciência perante as reformas sempre adiadas do sucessor de Salazar, Marcelo Caetano, não se opuseram a que Portugal viesse a assinar em 1972, ainda em ditadura, um importante acordo comercial com a então Comunidade Económica Europeia (CEE) (ver Oliveira, 2004; Castilho, 2000).

A política externa espanhola durante as décadas de 1960 e 1970 prosseguiu também a plena integração no bloco ocidental através de uma aproximação mais estreita com a Europa Ocidental e um reequilíbrio das relações desiguais com os EUA. Não é, portanto, surpreendente que uma das principais realizações externas deste período tenha sido o Acordo de Associação com a CEE em 1970 (ver Powell, 2003; Pons, 2004; Pecharromán, 2008). No entanto, a natureza autoritária do regime espanhol e as suas ligações fundacionais ao fascismo do período entre guerras constituíram um obstáculo intransponível à sua plena aceitação entre as nações ocidentais. Embora os laços económicos, científicos, culturais e educacionais tivessem crescido consideravelmente, a rejeição política de Franco pela Europa manteve-se e inclusivamente reforçou-se face à intensificação da repressão em Espanha desde o início dos anos 70. Na altura da morte do ditador espanhol em Novembro de 1975, o estatuto internacional de Espanha tinha melhorado acentuadamente, embora subsistissem grandes obstáculos à sua plena aceitação internacional[7].

As novas democracias ibéricas prosseguiram, entre meados dos anos 1970 e o final da Guerra Fria, um percurso idêntico sob o ponto de vista das suas relações internacionais, assentes sobretudo no reforço dos vínculos europeus e transatlânticos, com a adesão à CEE e a participação na NATO. A posição internacional de Espanha sofreu uma transformação notável, como resultado da evolução de um modelo autoritário de política externa para um modelo democrático baseado em novos princípios (democracia, direitos humanos, europeísmo, desanuviamento). Esta mudança foi acompanhada pelo desejo oficial de superar o legado internacional do regime de Franco, de universalizar as relações externas e de alcançar uma progressiva normalização externa. A tentativa de pôr fim à excecionalidade política dos quarenta anos anteriores materializou-se com a plena integração da Espanha na CEE em 1986[8]. Este facto, juntamente com a incorporação na NATO após o referendo do mesmo ano, significou a plena integração da Espanha no mundo ocidental. Desde então, a Espanha adotou um novo estatuto de potência média com um papel periférico no centro da sociedade internacional[9].

No caso português, a transição para a democracia marcou uma transformação ainda mais profunda, com o fim do império colonial português (Pinto, 2001). Pela primeira vez desde o século XV, o país deixou de contar com a sua projeção ultramarina e viu-se obrigado a redefinir o seu posicionamento internacional e também a diversificar a sua política externa e os relacionamentos internacionais. Essa redefinição assentou em três eixos essenciais. Em primeiro lugar, a chamada opção europeia, que se concretizou no pedido de adesão à CEE em 1977 e, depois de prolongadas negociações, na plena

7 Para uma visão mais geral deste período ver Pecharromán (2008), Delgado, Guardia e Pardo (2006), Pardo (2005).
8 Sobre a entrada da Espanha na CEE ver, entre outros, o trabalho de Juste (2011; 2010).
9 Para uma visão geral deste período ver Pardo (2015).

adesão do país em 1986. Em segundo lugar, pela manutenção do vetor atlântico, com a pertença à NATO e a relação privilegiada com os EUA, materializada na permanência da base militar norte-americana nos Açores. Em terceiro lugar, na tentativa de reconstituição das relações bilaterais com os novos países africanos de expressão portuguesa e na aposta na Lusofonia enquanto veículo de aproximação com as antigas colónias, nomeadamente depois da criação da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) em 1996. Conforme detalhado no próximo capítulo deste livro, esses eventos moldaram fortemente a inserção estrangeira de ambos os países no início de seus períodos democráticos.

Conclusão

A análise comparativa da posição internacional de Portugal e Espanha e da sua inserção no sistema internacional ao longo dos séculos XIX e XX permitiu-nos extrair um conjunto de conclusões. Em primeiro lugar, podemos verificar a existência de grandes paralelismos e semelhanças na história internacional dos dois países na época contemporânea. É uma situação visível, por exemplo, no início do século XIX, com a evolução dos dois países para regimes liberais e com a independência das colónias ultramarinas; é também sentido no final deste mesmo século, quando ambas as potências conhecem um outro momento de "perda" colonial, com a guerra Hispano-Americana em Cuba e com o *Ultimatum* britânico que obriga Portugal redimensionar as suas ambições e projetos coloniais na África austral. De um modo geral, este século XIX é um século de perda, de declínio da posição e da importância relativa dos dois países no sistema internacional. Perda de território e perda de riqueza, num contexto que em que a Europa do Sul é cada vez mais remetida para a periferia do sistema internacional.

Importa igualmente entender que esta secundarização do sudoeste europeu no sistema internacional é concomitante com outras alterações mais vastas, nomeadamente o surgimento no último quartel do século XIX de dois *challengers* à hegemonia internacional do Reino Unido, a saber, a Alemanha e os EUA. Portugal e Espanha são tentados, em momentos diferentes e com graus de aproximação também diferentes, a explorar alternativas à tradicional hegemonia britânica em termos da sua política internacional e à situação de quase "tutela britânica" que caracterizara o século XIX. Esta alternativa poderia passar eventualmente por uma maior aproximação à Alemanha. Portugal prossegue essa política de uma forma mais tímida, em grande medida porque a sua dimensão atlântica tinha um peso maior na geografia do país e na definição das suas prioridades estratégicas. Apesar de tudo existia ainda o império em África e a aliança luso-britânica continuou a ter um peso histórico e estruturante na política externa portuguesa. A Espanha, neste sentido, vai mais longe do que Portugal nesta tentação continental de descolagem do Reino Unido e, se quisermos utilizar um momento singular para ilustrar essa aproximação podemos evocar o encontro de Franco com Hitler, em Hendaya, em outubro de 1940.

Um terceiro ponto conclusivo remete para o desfecho da II Guerra Mundial e para a ascensão dos EUA como potência dominante no chamado Ocidente, substituindo as tradicionais funções britânicas enquanto centro do sistema internacional. Esta novidade vem provocar um novo realinhamento em termos da postura externa dos dois países. É certo que no imediato pós-guerra a situação de Portugal e de Espanha é diferenciada, em grande medida devido ao seu comportamento durante o conflito, mas com a emergência a Guerra Fria, ambos os países vão passar a articular a sua política externa em grande medida em torno da aliança estabelecida com os EUA. Apesar da diferença que consiste na participação de Portugal enquanto membro fundador da NATO (com Espanha ausente), o que é verdadeiramente importante são os acordos bilaterais de defesa e de concessão de direitos de bases militares que Portugal e Espanha estabelecem, em 1951 e 1953, com os EUA.

Nas décadas seguintes, assistimos a um paralelismo assinalável no posicionamento dos dois países no sistema internacional durante a Guerra Fria. Porém, com uma particularidade, que não é de somenos importância: o facto de Portugal manter ainda um extenso império africano, contra os ventos de mudança anunciados por Harold MacMillan. Mas mesmo com esse fator, Portugal e Espanha mantêm-se firmemente ancorados no Ocidente e, para além da importância dos laços transatlânticos, são irresistivelmente atraídos pelo íman, que é o milagre económico europeu das décadas de 1950 e 1960. Nestas décadas, a Espanha conhece uma aproximação mais estreita com a Europa Ocidental que culmina com a assinatura do Acordo de Associação com a CEE em 1970, sendo também inegável a gradual integração da economia portuguesa na dinâmica de crescimento protagonizada pela Europa nas décadas do pós-Guerra. A França e a RFA acabaram por se constituir como os principais parceiros económicos de Portugal, com a emigração e o turismo a contribuíram também de forma decisiva para sinalizar uma nova viragem de sentido "continental" por parte de Portugal, com a assinatura de um importante acordo comercial com a CEE em 1972.

Um último ponto conclusivo remete para as transições para a democracia na Europa do Sul, em meados da década de 1970, que foram também impulsionadas pela dinâmica descrita no parágrafo anterior. Se bem que para os EUA a aliança com as ditaduras ibéricas não fosse propriamente um problema, a verdade é que para o projeto europeu, cuja expansão a Sul seria a etapa natural depois do alargamento de 1973, o carácter ditatorial dos regimes ibéricos (e colonial, no caso português) representava um embaraço, um incómodo crescente no panorama internacional dos anos 1970 e, sobretudo, para as suas próprias opiniões públicas. Por conseguinte, se olharmos para o processo sob o ponto de vista das relações externas, a aliança atlântica e a integração europeia eram dinâmicas em curso durante os anos 1950 e 1960 que a transição para a democracia apenas acelerou e consumou com a renovação dos acordos bilaterais com os EUA, a integração da Espanha na NATO, e a integração dos dois países na CEE, de novo numa convergência assinalável sob o ponto de vista da sua política externa e do seu posicionamento no mundo globalizado do final do século XX.

Bibliografia

Acaso, S. (2007) *Una guerra olvidada: la campaña de Marruecos de 1859 y 1860*. Barcelona: Inédita.

Alejandre, L. (2006) *La guerra de la Conchinchina: cuando los españoles conquistaron Vietnam*. Barcelona: Edhasa.

Alexandre, V. (1998) "O Nacionalismo Imperial e a Partilha de África" em Bethencourt, F. e Chaudhuri, K. (dir.) *História da Expansão Portuguesa. Volume IV, Do Brasil para África (1808-1930)*. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 112-139.

Alexandre, V. (2000) "O Império Colonial", em Pinto, A. C. (ed.) *Portugal Contemporâneo*. Madrid: Seguitur, pp. 39-60.

Alípio, E. (2006) *Salazar e a Europa: história da adesão à EFTA*. Lisboa: Livros Horizonte.

Avilés, J. (1994) "Un país enemigo: Franco frente a Francia, 1939-1945", *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 7, pp. 109-134.

Avilés, J. (1994) *Pasión y farsa. Franceses y británicos ante la Guerra Civil española*. Madrid: Eudema.

Balfour, S. (2002) *Abrazo mortal - De la guerra colonial a la guerra civil en España y Marruecos*. Barcelona: Península.

Bosch, A. (2012) *Miedo a la democracia. EUA ante la Segunda República y la guerra civil española*. Barcelona: Crítica.

Castañares, J. C. P. e Hernández, J. L. N. (2007) "La España de Alfonso XIII en el sistema internacional de posguerra (1919-1931)", *Historia Contemporánea*, 34, pp. 117-154.

Castilho, J. (2000) *A ideia de Europa no Marcelismo (1968-74)*. Lisboa: Coleção Parlamento.

Cavalieri, E. (2014) *España y el FMI: la integración de la economía española en el sistema monetario internacional, 1943-1959*. Madrid: Eurosistema.

Corrales, E. M. (2002) *Marruecos y el colonialismo español (1859-1912). De la guerra de África a la penetración pacífica*. Barcelona: Bellaterra.

Costa, F. (1998) *Portugal e a Guerra Anglo-Boer - Política Externa e Opinião Pública (1899-1902)*. Lisboa: Edições Cosmos.

Crespo, J. (2004) *España en Europa, 1945-2000. Del ostracismo a la modernidad*. Madrid: Marcial Pons.

EUA, Departamento de Estado (2018) *Foreign Relations of the United States, 1945, vol. IV*. Washington: Departamento de Estado dos EUA.

Delgado, L. (2001) "El ingreso de España en la Organización Europea de Cooperación Económica", *Arbor*, 69, pp. 147-179.

Delgado, L. (2003) "¿El "amigo americano"? España y EUA durante el franquismo". *Studia Histórica*, 21, pp. 231-276.

Delgado, L. e Elizalde, M. D. (2005) *España y EUA en el siglo XX*. Madrid: CSIC.

Delgado, L., Guardia, R. Martín de la e Pardo, R. (2006) *La apertura internacional de España. Entre el franquismo y la democracia (1953-1986)*. Madrid: Sílex.

Díaz, C. S. (2005) "La ayuda al desarrollo de la República Federal de Alemania a España (1956-1970)", *Historia contemporánea*, 30, pp. 179-204.

Edwards, J. (1999) *Anglo-American relations and the Franco question, 1945-1955*. Oxford: Clarendon.

Fonseca, A. M. (2007) *A Força das Armas: o apoio da República Federal da Alemanha ao Estado Novo (1958-1968)*. Lisboa: Instituto Diplomático.

Guevara, G. (2006) *As Relações entre Portugal e a Alemanha em torno de África: Finais do Século XIX e Inícios do Século XX*. Lisboa: Instituto Diplomático.

Howes, R. (2007) "The British Press and Opposition to Lord Salisbury"s Ultimatum of January 1890", *Portuguese Studies*, 23(2), pp. 153-166.

Hualde, X. (2016) *El "cerco aliado". EUA, Gran Bretaña y Francia frente a la dictadura franquista (1945-1953*). Bilbao: Universidad del País Vasco.

Inarejos, J. A. (2010) *Intervenciones coloniales y nacionalismo español: la política exterior de la Unión Liberal y sus vínculos con la Francia de Napoleón III (1856-1868)*. Madrid: Sílex.

Iñiguez, A. J. (1998) *"Queremos esas bases" - El acercamiento de EUA a la España de Franco*. Alcalá: Universidad de Alcalá.

Jerónimo, M. (2012) *A Diplomacia do Império. Política e Religião na Partilha de África (1820-1890)*. Lisboa: Edições 70.

Júlia, X. M. (2007) *Hitler y Franco. Diplomacia en tiempos de guerra*. Barcelona: Planeta.

Juste, A. M. (2010) "Por fin Europa: La transición y el camino hacia la adhesión a la CEE" em Muñoz, S. F. (coord.) *Coyuntura internacional y política española: (1898-2004)*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 177-200.

Juste, A. M. (2011) "El proceso de construcción europea y las relaciones España-Europa", *Circunstancia*, 25.

Latorre, A. C. G. (2011) "El reinado de Fernando VII, 1808-1833" em Jaca, B. B. (coord.) *Historia contemporánea de España, 1808-1923*. Madrid: Akal, pp. 49-53.

Liedtke, B. (1997) *Embracing Dictatorship. United States Relations with Spain, 1945-1953*. Londres: Palgrave Macmillan.

López-Cordón Cortezo, M. V. (2001) "España en la Europa de la Restauración (1814-1834)" em López-Cordón Cortezo, M. V. (coord.) *La España de Fernando VII. La posición europea y la emancipación de América*, Vol. 2. Madrid: Espasa Calpe, pp. 1-147.

Marcos, D. (2007) *Salazar e de Gaulle: a França e a Questão Colonial Portuguesa (1958-1968)*. Lisboa: Instituto Diplomático.

Menezes, F. (2009) "A paz e o Tratado de Versalhes" em Rosas, F. e Rollo, M. F. (eds.) *História da Primeira República Portuguesa*. Lisboa: Tinta da China, pp. 397-406.

Moradiellos, E. (1999) "Postdam: el Franquismo en entredicho", *Claves de razón práctica*, 92, pp. 54-60.

Moradiellos, E. (2001) *El reñidero de Europa. Las dimensiones internacionales de la Guerra Civil española*. Barcelona: Península.

Moradiellos, E. (2006) *Franco frente a Churchill. España y Gran Bretaña en la II Guerra Mundial*. Barcelona: Península.

Niño, A. (2000) “Política de alianzas y compromisos coloniales para la Regeneración internacional de España, 1898-1914” em Tussel, J., Avilés, J. e Pardo, R. (eds.) *La política exterior de España en el siglo XX*. Madrid: Editorial Biblioteca Nueva, pp. 31-94.

Oliveira, C. (1985) *Portugal e a Segunda República de Espanha, 1931-1936*. Lisboa: Perspetivas e Realidades.

Oliveira, C. (1987) *Salazar e a Guerra Civil de Espanha*. Lisboa: O Jornal

Oliveira, P. (1998) *Armindo Monteiro. Uma Biografia Política (1896-1955)*. Lisboa: Bertrand Editora.

Oliveira, P. (2004) “A Política Externa” em Rosas, F. e Oliveira, P. A. (coord.), *A Transição Falhada. O Marcelismo e o fim do Estado Novo (1968-1974)*. Lisboa: Notícias Editorial, pp. 303-337.

Oliveira, P. (2011) “O Factor Colonial na Política Externa da Primeira República” em Meneses, R. e Filipe, P. A. (eds.). *A Primeira República Portuguesa. Diplomacia, Guerra e Império*. Lisboa: Tinta da China, pp. 299-332.

Olivero, I. C. e Lemus, E. (2003) La internacionalización de la Guerra Cicil (1936-1939) em Pereira, J. C. (coord.) *La política exterior de España*, pp. 475-494.

Palomares, G. (1989) *Mussolini y Primo de Rivera: política exterior de dos dictaduras*. Madrid: Eudema.

Pardo, R. (2003) “La política norteamericana”, *Ayer*, 49, pp. 45-64.

Pardo, R. (2005) “La política exterior al final del franquismo”, *Historia del Presente*, 6.

Pardo, R. (2008) “La salida del aislamiento: la década de los cincuenta” em Mateos, A. (ed.) *La España de los cincuenta*. Madrid: ENEIDA, pp. 109-134.

Pardo, R. (2013) “Salazarismo y franquismo (1945-1955): sobrevivir en Occidente”. *Espacio, Tiempo y Forma. Serie V, Historia Contemporánea*, 25, pp. 67-88.

Pardo, R. (2015) “España y el mundo desde 1975”. *Historia del Presente*, 26, pp. 115-132.

Pecharromán, J. G. (2008) *La política exterior del franquismo. Entre Hendaya y El Aaiún*. Madrid: Flor de Viento.

Pike, D. W. (2010) *Franco y el Eje Roma-Berlín-Tokio. Una alianza no firmada*. Madrid: Alianza.

Pinto, A. C. (2001) *O Fim do Império Português - A Cena Internacional, a Guerra Colonial e a Descolonização 1961-1975*. Lisboa: Livros Horizonte.

Portero, F. (1989) *Franco aislado. La cuestión española (1945-1950)*. Madrid: Aguilar.

Powell, C. (2003) “España en Europa: de 1945 a nuestros días”, *Ayer*, 49, pp. 85-93.

Río, R. de la T. del (1997) “La situación internacional de los años 90 y la política exterior española” em Fusi, J. P. e Niño, A. (eds.) *Vísperas del 98*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 173-195.

Rodrigues, L. N. (2001) "A Solidão na política externa portuguesa no início da década de 60: o caso dos EUA" em Martins, F. (ed.). *Política Externa e Política de Defesa em Portugal. Do Final da Monarquia ao Marcelismo*. Évora: CIDEHUS, pp. 189-224.

Rodrigues, L. N. (2002) *Kennedy-Salazar: a Crise de Uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963*. Lisboa: Editorial Notícias.

Rodrigues, L. N. (2005) *No Coração do Atlântico: os EUA e os Açores (1939-1948)*. Lisboa: Prefácio Editora.

Rodrigues, L. N. (2008) "Crossroads of the Atlantic: Portugal, The Azores and The Atlantic Community (1943-57)" em Aubourg, V., Bossuat, G. e Scott-Smith, G. (eds.) *European Community, Atlantic Community?*. Paris: Éditions Soleb, pp. 456-467.

Rogers, G. I. (2015) "Waterloo, the Napoleonic Wars and the Recasting of the Global Iberian World", *The RUSI Journal*, 160(3), pp. 76-81.

Rollo, F. (2007) *Portugal e a Reconstrução Económica do Pós-Guerra. O Plano Marshall e a economia portuguesa dos anos 50*. Lisboa: Instituto Diplomático.

Ros, M. (2002) *La guerra secreta de Franco*. Barcelona: Crítica.

Rosas, F. (1990) *Portugal entre a Paz e a Guerra, 1939-1945*. Lisboa: Editorial Estampa.

Rosas, F. (1994) "O Estado Novo (1926-1974)" em Mattoso, J. (dir.) *História de Portugal*, Vol. VII, Lisboa, Círculo de Leitores, 1994.

Rubio, J. (2004) *El final de la era Cánovas. Los preliminares del desastre de 1898*. Madrid: Biblioteca Diplomática Española.

Sueiro, S. (1984) "Primo de Rivera y Mussolini: las relaciones diplomáticas entre dos dictaduras", *Proserpina*, 1, pp. 23-33.

Teixeira, N. S. (1993) "Da Neutralidade ao Alinhamento: Portugal na Fundação do Pacto do Atlântico", *Análise Social*, pp. 55-80.

Teixeira, N. S. (1996) *O Poder e a Guerra 1914-1918: objectivos nacionais e estratégias e políticas na entrada de Portugal na Grande Guerra*. Lisboa: Editorial Estampa.

Teixeira, N. S. (1998) "Colónias e Colonização Portuguesa na Cena Internacional" em Bethencourt, F. e Chaudhuri, K. (dir.) *História da Expansão Portuguesa. Do Brasil para África (1808-1930)*, Volume IV. Lisboa: Círculo de Leitores, pp. 494-520.

Teixeira, N. S. (2000) "O Império Colonial", em Pinto, A. C. (ed.) *Portugal Contemporâneo*. Madrid: Seguitur, pp. 61-92.

Telo, A. (1996) *Portugal e a NATO: o reencontro da tradição atlântica*. Lisboa: Edições Cosmos.

Telo, A. e Torre Gómez, H. de la (2000) *Portugal e Espanha - Nos Sistemas Internacionais Contemporâneos*. Lisboa: Edições Cosmos.

Telo, A. (2010) *Primeira República I. Do sonho à realidade*. Lisboa: Editorial Presença.

Telo, A. e Torre Gómez, H. de la (2003) *Portugal y España en los sistemas internacionales contemporâneos*. Mérida: Editora Regional de Extremadura.

Termis, F. (2005) *Renunciando a todo. El régimen franquista y los EEUU desde 1945 a 1963*. Madrid: Biblioteca Nueva.

Thomas, J. M. (2007) *Roosevelt y Franco*. Madrid: Edhasa.

Tierney, D. (2007) *FDR and the Spanish Civil War*. Durham: Duke University Press.

Torre del Río, R. de la (2007) "Bajo el signo de la redistribución colonial. La política exterior española entre 1895 y 1907", *Historia Contemporánea*, 34, pp. 65-92.

Torre Gómez, H. de la (1998) *A Relação Peninsular na Antecâmara da Guerra Civil de Espanha (1931-1936)*. Lisboa: Edições Cosmos.

Torre Gómez, H. de la (1998) *Na Encruzilhada da Grande Guerra. Portugal-Espanha, 1913-1919*. Lisboa: Editorial Estampa.

Tusell, J. (1995) *Franco, España y la II Guerra Mundial. Entre el Eje y la neutralidad*. Madrid: Temas de Hoy.

Tusell, J. e Saz, I. (1982) "Mussolini y Primo de Rivera: las relaciones políticas y diplomáticas de dos dictaduras mediterráneas", *Boletín de la Real Academia de la Historia*, 179(3), pp. 413-483.

Vilar, J. B. (1989) "Las Relaciones internacionales de la España isabelina: precisiones conceptuales y anotaciones bibliográficas (1833-1868)" em Vilar, J. B. (ed.) *Las Relaciones Internacionales en la España Contemporánea*. Murcia: Universidad de Murcia, pp. 401-420.

Vilar, J. B. (2003) "España en la Europa de los nacionalismos: entre pequeña nación y potencia media (1834-1874)" em Pereira, J. C. (coord.) *La política exterior de España*, pp. 401-420.

Villalobos, F. (2004) *El sueño colonial. Las guerras de España en Marruecos*. Barcelona: Ariel.

Viñas, A. (2003) *En las garras del águila. Los pactos con EEUU de F. Franco a F. González, 1945-1995*. Barcelona: Crítica.

Zamora, J. (1999) *España en la política internacional*. Madrid: Biblioteca Clásica.

Progel, Otto (1843), *Kunstmann IV: Carte du monde* [cópia realizada por Otto Progel em 1843 de um original desaparecido, também manuscrito por Jorge Reinel e seu pai Pedro Reinel de 1519], Biblioteca Nacional de França (Paris).

B. Espanha e Portugal na globalização contemporânea

Capítulo 4

Espanha e Portugal no mundo: análise com base no Índice Elcano de Presença Global

Iliana Olivié, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro[1]

Introdução

Como os capítulos anteriores explicam, nos últimos 500 anos, o papel de Espanha e de Portugal nas diferentes fases da globalização tem vindo a mudar. Se na internacionalização que nasceu com a primeira circunavegação, os dois países foram coprotagonistas, a par de outras metrópoles, de uma globalização eminentemente cultural, comercial, tecnológica e bélica (capítulos 1 e 2), a história ibérica dos séculos XVIII a XX, por sua vez, transforma substancialmente o papel de ambos nos processos de globalização e regionalização (Capítulo 3).

Esta alteração define assim uma incorporação tardia e, portanto, mais passiva, numa comunidade internacional cada vez mais globalizada desde o fim da Segunda Guerra Mundial, particularmente desde os

1 Os autores agradecem os comentários recebidos de todos os participantes, mas especialmente de Áurea Moltó, durante o seminário para discutir as primeiras versões dos capítulos deste livro, que decorreu nos dias 1 e 2 de julho de 2021.

anos 70 (coincidindo com os processos de liberalização financeira) e, de forma acelerada, desde os anos 90 (após o desaparecimento do bloco soviético). Embora, em ambos os casos, a relação com as diferentes estruturas de governação global tenha começado em meados do século XX, foi apenas a partir das duas transições democráticas em Espanha e Portugal (praticamente coincidentes no tempo) que ocorre uma clara abertura ao sistema económico e político internacional. Esta incorporação rápida, tardia e necessariamente algo passiva (em estruturas já moldadas e lideradas por outros países) define fortemente as suas políticas externas e também a sua projeção externa eficaz, a cuja análise dedicamos este capítulo.

Tanto as estratégias como as análises de política externa possuem, ainda na atualidade, uma forte componente geográfica enraizada em elementos históricos. Como tal, os objetivos de política externa de Portugal enquadram-se em termos de regiões e países preferidos (por exemplo, o Brasil na América Latina, a África Lusófona). De facto, como se verá neste capítulo, a concentração no espaço europeu em ambos os casos tem a sua explicação na evolução económica, política e social dos últimos 40 anos. É por esta razão que a literatura sobre geopolítica clássica e crítica é particularmente propícia à análise do perfil da inserção externa de Portugal e Espanha, através do Índice Elcano de Presença Global, e é também por esta razão que a projeção externa dos dois países será analisada sob uma perspetiva eminentemente geográfica.

A primeira secção resume os principais elementos teóricos da geopolítica clássica e crítica e subsequentemente aborda os objetivos de política externa de ambos os países. A quarta secção analisa o desempenho dos dois países no Índice Elcano de Presença Global: a sua evolução em volume e quota, o seu perfil económico, militar ou "suave", e a sua distribuição geográfica.

1. Entre a Geografia e a História: Geopolítica Clássica e Geopolítica Crítica

A geopolítica traduz, de um ponto de vista teórico, a estreita relação entre o espaço geográfico e o poder político.

A Geopolítica Clássica do século XIX pertence ao domínio teórico Realista (Wu, 2018) das Relações Internacionais (RI), devido às suas premissas teóricas baseadas na anarquia do sistema internacional e no enfoque analítico sobre o Estado e a luta pelo poder. Surgiu da procura de metateorias que explicariam a evolução do sistema internacional e os fenómenos associados à globalização, ao desenvolvimento tecnológico e às grandes revoluções (Brooks Adams, 1895; Spengler, 1918). Está principalmente associada ao estabelecimento de uma ligação concetual entre espaço e poder. Por um lado, no domínio marítimo, com o poder naval identificado como uma variável central no poder político e nas relações entre Estados, especialmente no que diz respeito ao controlo do comércio e das vitórias bélicas na ascensão dos impérios coloniais (Mahan, 1890). Por outro lado, no domínio terrestre, com base na premissa de que se poderiam fazer amplas generalizações sobre geografia e história, já que no final do século tudo (ou quase tudo) já estaria conquistado (Mackinder, 1904). Embora algo reducionista, a concetualização de Mackinder influenciou grandemente o pensamento político nas últimas décadas.

Por sua vez, a Geopolítica Crítica surgiu como uma evolução da Geopolítica Clássica (Neumann, 2002) e está ancorada nas teorias construtivistas e críticas das RI. Semelhante ao pós-estruturalismo, baseia-se na ideia da construção do mundo social pelos atores que nele participam (através de representações, narrativas, identidades e socialização), e procura compreender e desconstruir as assimetrias

de poder geradas por estas (inter)ações (Devetak, 2009; Derrida, 1968; Gregory, 1989; Shapiro, 1989; Powers, 2007; Foucault, 1975 e 1980). Reflete sobre a espacialização da política internacional por parte dos atores (atores políticos, media, opinião pública, empresas, etc.) (Ó'Tuathail e Agnew, 1992). Esta espacialização representa, para além da ação diplomática ou militar, uma categorização de base ideológica ou um esforço de representação discursivo (gerando assimetrias e hierarquias, incluindo a "exotização" do Outro), principalmente para aumentar o poder (estatal, regional ou equivalente) e porventura securitizar (Buzan et al., 1998) a ligação entre espaço e poder. Em última análise, a forma como os atores do sistema internacional descrevem o mundo, incluindo a forma como se projetam e se representam perante os outros, molda a forma como vêm o mundo, atuando em função desta representação (Kaldor, 1990; Ó'Tuathail e Agnew, 1992: 190).

A Geopolítica Clássica e Crítica diferem de outras abordagens das RI nas suas estreitas ligações com as disciplinas de Geografia e História, o que as torna particularmente úteis para a análise dos discursos de política externa da *Hispanidad* (Filippís e Tsokou, 2012) ou Lusofonia ou Portugalidade, ambas com uma matriz geo-histórica (Sousa, 2013; Amante, 2011) presentes nas atuais estratégias e ações de política externa de Portugal e Espanha, que se resumem nas duas secções seguintes. Estes discursos serão também comparados com os resultados do Índice Elcano de Presença Global para Espanha e Portugal.

2. A política externa de Espanha

Embora as prioridades da política externa e da ação externa de Espanha sejam explicitadas na Constituição espanhola e em vários discursos e documentos oficiais, apenas em 2014 foi aprovada uma lei sobre a ação externa que, para além de incluir os objetivos estratégicos para esta política pública, estabelece também as diretrizes para a elaboração e atualização regular de uma estratégia de ação externa (Espanha, 2014).

De acordo com esta lei, Espanha define-se, sobretudo, como membro da União Europeia (UE), o que é compatível com a sua adesão à Comunidade Ibero-Americana de Nações e com um perfil atlantista. Os objetivos da ação externa espanhola são, resumidamente, a cooperação para o desenvolvimento, a garantia dos direitos humanos, a dignidade e a liberdade através, em particular, de espaços multilaterais, bem como a promoção da presença internacional e da boa imagem de Espanha no exterior.

Em 2015, foi aprovada a primeira estratégia de ação externa cuja principal prioridade é a internacionalização: "estar" na globalização, entendida, a partir de uma abordagem realista, como um jogo competitivo de soma zero, com vencedores e perdedores, no qual Espanha aspira a estar do lado dos vencedores (MAEC, 2015). O texto endossa logicamente os onze objetivos da lei, vários dos quais ligados a variáveis e dimensões do Índice Elcano de Presença Global: (i) as ações destinadas a manter a paz e a segurança refletir-se-iam na dimensão militar da projeção externa de Espanha; (ii) a luta contra a pobreza na variável cooperação para o desenvolvimento; (iii) a assistência e proteção dos cidadãos com migrações; (iv) os interesses económicos de Espanha no exterior com todas as variáveis da dimensão económica (energia, bens primários, indústria transformadora, serviços e investimento).

Geograficamente, a importância da Europa (e especificamente o aprofundamento do processo de integração) e o reforço das relações com a América Latina são mais uma vez salientados. Em relação a este último, tal reforço deve ter lugar, através da dimensão "suave", nos domínios da língua, cultura,

ciência, inovação e cooperação para o desenvolvimento[2], e também na dimensão económica, em que a estratégia assume a fraqueza das relações comerciais com a região e o esgotamento do modelo de investimento dos anos 90. Se tiverem sido feitos progressos neste sentido, deveremos ser capazes de observar um certo aumento dos valores desagregados para a região nos resultados do Índice Elcano de Presença Global em termos das variáveis da cultura, ciência, tecnologia, educação e cooperação para o desenvolvimento (capítulo 7), bem como na dimensão económica, na energia, bens primários, manufatura e serviços (capítulo 5).

Mais recentemente, seguiu-se uma segunda estratégia, publicada em 2021, que retoma os objectivos legais em termos de política e ação externa (liberdade, paz, igualdade e solidariedade), mostrando também algumas linhas de continuidade em relação à estratégia anterior (MAEUEC, 2021). Os objectivos estratégicos são agora cinco: (i) mais Europa, (ii) melhor multilateralismo; (iii) bilateralismo estratégico; (iv) compromisso de solidariedade e (v) a Agenda 2030. Em termos de prioridades geográficas, a Espanha tem interesses diferenciados em manter ou reforçar as relações com praticamente todas as regiões: Europa, América Latina, África do Norte, Ásia-Pacífico, África Sub-Sahariana ou América do Norte.

A existência de interesses diferenciados em praticamente todas as regiões foi tornada compatível com um grande peso da UE como prioridade na ação externa; algo que se reflete na lei e nas duas estratégias e em que as análises da política externa espanhola coincidem (Aldecoa, 1989; Torreblanca, 2001 e 2005; Barbé, 2011; Mestres, 2019; Pacheco, 2020; Molina, 2020).

A importância da América Latina e do Norte de África deve-se, em parte, à herança da visão da política externa anterior à transição para a democracia (Aldecoa, 1989), embora ainda seja plenamente válida no contexto atual. A América Latina representaria para Espanha um parceiro económico chave com o qual também mantém laços estreitos na cooperação para o desenvolvimento, enquanto o Mediterrâneo seria de grande importância geoestratégica, inclusive como fornecedor de energia para Espanha (Pacheco, 2020). Além disso, de acordo com Barbé (2011), mesmo estas dimensões mais tradicionais da política externa espanhola estão a passar cada vez mais por Bruxelas.

A nível setorial, e de acordo com as estratégias acima mencionadas, segundo Pacheco (2020), dado o seu estatuto de potência média, Espanha está estruturalmente mais inclinada para as dimensões *soft* das relações internacionais do que as militares (estas últimas são detalhadas no capítulo 6), e mostra uma clara preferência pela via multilateral em detrimento da bilateral.

Existe assim uma certa linha de continuidade na política externa espanhola. Contudo, segundo Aixalá (2005), a rutura do consenso em política externa (que ocorreu em relação à intervenção no Iraque, durante o mandato de Aznar) seria, pelo menos em parte, o resultado inevitável da democratização, a nível interno, e da globalização, a nível externo. A indefinição da fronteira nacional-internacional tornaria difícil, nesta perspetiva, que partidos políticos com ideias diferentes sobre a forma como a sociedade e a economia deveriam ser organizadas chegassem a acordo sobre a mesma visão de como se relacionar com terceiros. Isto explicaria o viés mais europeu de Rodríguez Zapatero em oposição ao mais atlantista de Aznar.

Se Espanha assumiu mais prontamente o papel de *policy taker* do que de *policy maker*, e se, como Aixalá (2005) salienta, o próprio processo de globalização está a moldar a política externa espanhola,

2 A ênfase na América Latina como região prioritária na política de cooperação para o desenvolvimento é interessante, apesar da perda de peso da região também nesta área da ação externa espanhola (Olivié e Pérez, 2019 e 2020).

não seria surpreendente se a natureza e a distribuição geográfica da projeção externa de Espanha fossem mais orientadas para regiões onde as iniciativas de integração e de regionalização ganharam mais força. Neste sentido, a UE teria um maior efeito centrípeto na presença global de Espanha do que as iniciativas ibero-americanas ou mediterrânicas.

3. A política externa de Portugal

Durante o Estado Novo, a política externa portuguesa caracterizou-se principalmente pela narrativa de uma vocação atlântica e de uma centralidade do império colonial em África, em detrimento da opção europeia (Teixeira, 1996), com a notável exceção do Reino Unido e de Espanha, "uma realidade incontornável para a política externa portuguesa" (Brito, 2005, p. 158; Damião, 2005).

A Constituição de 1976 marcou um ponto de viragem na política interna e externa do país, estabelecendo um regime democrático, pluralista e aberto ao mundo exterior, mas sublinhando também a importância da Lusofonia, com um desejo expresso de desenvolver relações especiais com os países lusófonos num quadro pós-colonial. Na revisão constitucional de 1989 e no contexto da adesão de Portugal às Comunidades Europeias em 1986, é expresso o compromisso de Portugal de "reforçar a identidade europeia e reforçar a ação dos Estados europeus em prol da paz", refletindo a crescente abertura do país à Europa. Menciona-se também a defesa da utilização e promoção da divulgação internacional da língua portuguesa, juntamente com a manutenção da referência a ligações com os países de língua oficial portuguesa.

O programa do governo que tomou posse em 2019, descreve Portugal como um país aberto à Europa e ao mundo e refere-se à defesa nacional para enfrentar os desafios da década de 2020-2030 (particularmente no que diz respeito à participação de Portugal nos processos e missões da Organização do Tratado do Atlântico Norte Organização/*North Atlantic Treaty Organization* [OTAN/NATO] e da UE). Este documento mostra claramente os eixos e objetivos estratégicos da "política europeia e externa" de Portugal, uma classificação que reflete o peso relativo da Europa na agenda externa. Neste sentido, o primeiro eixo identificado é o da Europa, mostrando Portugal como um construtor de pontes através da sua "capacidade de diálogo com as instituições europeias e com os Estados membros que defendem a integração europeia" (Portugal, 2019, p. 38). Portugal compromete-se também a promover e reforçar o papel da Europa no mundo.

Neste documento, o segundo eixo do Atlântico está dividido em Norte e Sul, ao contrário da visão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013. No Atlântico Norte, destaca-se a participação nos processos e missões da NATO e nas relações bilaterais com os EUA e o Canadá. No Atlântico Sul, destaca-se o papel da Conferência Ibero-Americana e a ligação com África. A utilização de tal expressão refere-se à ênfase neste continente já expressa na Constituição, sob a forma de laços privilegiados com os países de língua oficial portuguesa em particular. Neste contexto, o programa governamental enfatiza a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), bem como os programas de cooperação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e Timor-Leste (ambos no domínio da cooperação para o desenvolvimento e defesa). O peso da promoção da língua e cultura portuguesas, que poderia representar um terceiro eixo (embora esta clareza taxonómica se desvaneça a dada altura no texto), é reforçado pela menção não só das comunidades portuguesas que vivem no exterior, mas também da "promoção da internacionalização da nossa economia e da nossa língua e cultura" (*ibid.,* p. 42). No entanto, o eixo Atlântico (Sul) e o suposto eixo da Lusofonia (intercultural

e pós-colonial) estão intrinsecamente ligados, especialmente na CPLP "como comunidade de língua, cidadania, cooperação política e diplomática e espaço económico" (*ibid.,* p. 41).

Também é possível destacar outro aspeto, supostamente transversal aos três eixos: o papel preponderante do multilateralismo (e do sistema da Organização das Nações Unidas [ONU]) na política externa portuguesa. A eleição de políticos portugueses para posições de liderança em organizações internacionais, tais como a ONU ou a Organização Internacional para as Migrações, é também destacada como uma realização da diplomacia portuguesa e reforça a narrativa de Portugal como um construtor de pontes.

Em suma, a história e a posição geográfica periférica de Portugal no contexto europeu marcaram as suas escolhas de política externa baseadas numa preferência atlântica e numa necessidade europeia (Royo e Manuel, 2003) associadas às ideias de democratização e crescimento económico (Standring, 2019; Magone, 2006). No entanto, tal como em Espanha, o sucesso da integração europeia inverteu esta dinâmica, e hoje Portugal "pensa em si próprio como um país europeu e é como membro da UE que procura valorizar e melhorar a posição atlântica e as relações pós-coloniais" (Teixeira, 2020, p. 55). Por outro lado, se em algum momento da história, Espanha representou um obstáculo que impediu o acesso de Portugal ao resto da Europa, hoje é vista como um parceiro natural que oferece oportunidades importantes, não só no quadro da UE, mas também bilateralmente (Brito, 2005).

Nos objetivos estratégicos de Portugal expressos nos mais variados documentos de política externa e, em particular, no programa do XXII governo, há uma tendência para querer reforçar as relações económicas com o espaço europeu, mas também, indiretamente, com outros espaços através de acordos comerciais da UE (por exemplo com o Canadá, Japão e Mercosul) e também com a vizinhança imediata (Espanha, Reino Unido, França, Alemanha e EUA), e com a Índia e a China (Portugal, 2019, p. 39).

A ideia de Portugal como Estado Atlântico (Santos Silva, 2018), desde o império colonial até à posterior aproximação à NATO e aos EUA (Teixeira, 1996, p. 76), deriva das suas características geo-históricas (Costa Pereira, 2018, p. 270), como alternativa marítima à pressão continental (Teixeira, 1996). Além disso, o atlantismo português está também ligado à ideia de Lusofonia intercultural pós-colonial (Sousa, 2013). As características atlantistas e europeias são hoje consideradas complementares, uma vez que "para a política externa portuguesa, ser atlântico pode significar valor acrescentado na Europa, tal como ser europeu pode ter valor acrescentado no Atlântico e, em particular, no Atlântico Sul, onde as relações pós-coloniais se estão a desenvolver" (Teixeira, 2010, p. 55).

Historicamente ligada ao atlantismo português, a relativa centralidade de África persiste. Embora esta região, particularmente a África subsaariana, continue a ser uma prioridade da política externa portuguesa (Raimundo, 2019), perdeu, no entanto, a centralidade que tinha antes de 1974. As ligações passam agora por instituições supranacionais, tais como a UE (Seabra, 2019; Teixeira, 1996), particularmente na região do Grande Sahel, que está a ganhar destaque por razões de segurança e defesa (Brito, 2005). Sendo um Estado do sul da Europa com uma orientação de segurança marítima, a região é particularmente relevante para Portugal.

Apesar da importância dos eixos atlântico e europeu e da importância crescente da África não necessariamente lusófona, a Lusofonia intercultural pós-colonial não é de modo algum despicienda no contexto da política externa portuguesa (Santos Silva, 2018). Nesta área, a relação de Portugal com os países emergentes também entra em jogo, especialmente o Brasil, que tem vindo a ganhar visibilidade a nível regional e global, e que se espera que "acabe por desempenhar o papel de motor da própria

CPLP e da expansão da língua portuguesa (um objetivo estratégico partilhado)" (Brito, 2005, p. 159). Considerando que "a relevância de Portugal na política externa da UE dependerá em grande parte da relevância de Portugal fora da UE" (Cravinho, 2012, p. 162), o atlantismo português e a Lusofonia intercultural pós-colonial têm sido multiplicadores de oportunidades e "aspetos definidores e agregadores desse horizonte estratégico" (Carvalho, 2015, p. 7).

Em termos culturais (mas também fortemente económicos), o enfoque concentra-se principalmente no espaço lusófono, com ênfase em indicadores da dimensão "suave" como a educação e a cooperação para o desenvolvimento, juntamente com a cooperação de defesa destinada à África lusófona (Portugal, 2019, pp. 41-42).

Em suma, a Europa, o Atlântico e a Lusofonia intercultural pós-colonial constituem os pilares tradicionais da narrativa e da ação externa portuguesa (Cravinho, 2012), aos quais se poderiam acrescentar "Comunidades, Internacionalização e Multilateralismo" (Santos Silva, 2018, p. 25).

4. Espanha e Portugal no Índice Elcano de Presença Global

4.1 De emergentes a decadentes?

As prioridades declaradas por Espanha e Portugal em matéria de política e ação externa podem ou não estar correlacionadas nos resultados efetivos da projeção global, medidos pelo Índice de Elcano Presença Global, que agrega e quantifica os resultados da projeção externa e posicionamento internacional (nas três áreas económica, militar e suave) de 140 países (à data da redação deste capítulo), incluindo Portugal e Espanha, para o período 1990-2020.

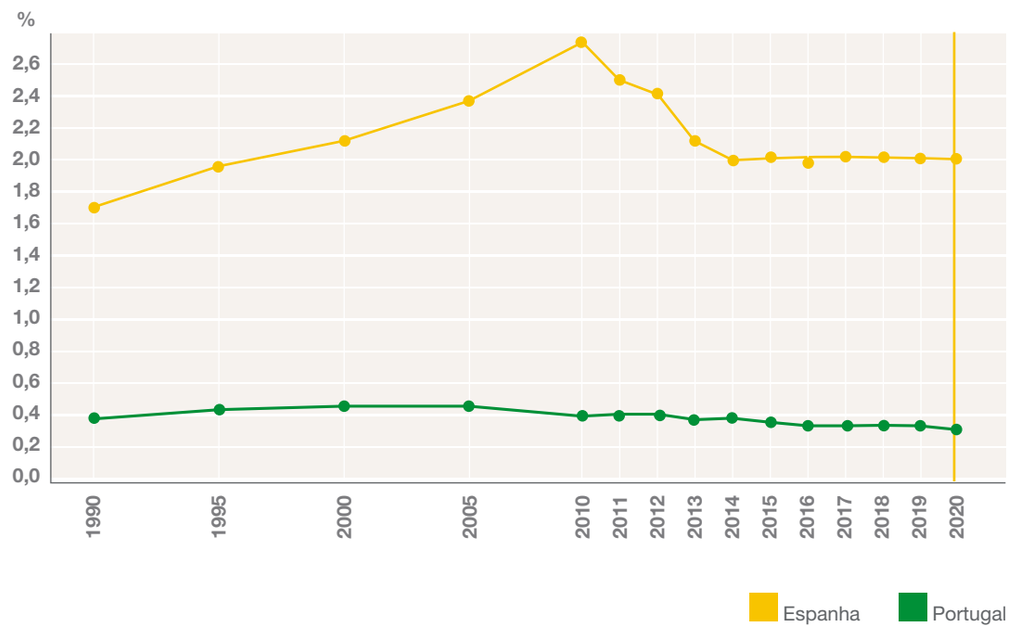
Espanha e Portugal ocupam em 2020 a 13.ª e 44.ª posições, respetivamente, no Índice Elcano de Presença Global, o que os coloca numa posição relativamente alta quando comparados com as posições que ocupam em termos de população e PIB. Com 291,5 pontos em 2020, o volume de projeção externa de Espanha é significativamente superior aos 49,3 de Portugal, o que é típico dos resultados deste Índice, que se correlaciona fortemente com a população e a dimensão económica dos países para os quais é calculado.

Como detalhado nas secções anteriores, ambos os países passaram por um processo de abertura na sequência da transição para a democracia nos anos 80 e 90. Esta intensa internacionalização reflete-se nos resultados do Índice: ganharam posições no ranking da presença global apesar de perderem posições no PIB e no ranking da população. Contudo, com a Grande Recessão, esta tendência inverte-se, de modo que ambos os países também têm em comum um impacto semelhante da crise de 2008, com uma perda absoluta e relativa de projeção externa, que pode ser vista no comportamento da quota de presença,[3] na **figura 4.1**.

3 A quota de presença global reflete a proporção da presença global de um país em relação ao valor agregado da presença global de todos os países para os quais o Índice é calculado, no mesmo ano. Em contextos de globalização (ou desglobalização) em que países como um todo ganham (ou perdem) presença global em valor de índice, a quota permite observar ganhos (perdas) relativos, o que permite observar facilmente como os países são reordenados nas fases de internacionalização (desinternacionalização).

É de notar, no entanto, que o ponto de viragem e a perda de quota ocorre mais cedo no caso de Portugal do que no de Espanha. Por conseguinte, existe um maior paralelismo entre o comportamento de Portugal e o dos grandes países europeus no seu conjunto, como a Alemanha, França e Itália, que têm vindo a perder o seu papel de liderança na globalização (e, portanto, a sua quota-parte de presença) desde o final dos anos 90, como resultado da ascensão da Ásia e, particularmente, da China. Neste sentido, Espanha seguiu um padrão menos europeu até 2005, quando continuou a acumular quotas de presença, antes de se alinhar com os países vizinhos, com particular intensidade durante e após a Grande Recessão.

FIGURA 4.1
Quota de presença global de Espanha e Portugal (1990-2020)



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

As semelhanças entre os dois países estendem-se aos seus perfis de projeção externa. Em primeiro lugar, em ambos os casos, existe um peso significativo da dimensão "suave", quando comparados com outros países vizinhos. Embora a dimensão "suave" represente um quarto da projeção externa de Espanha e Portugal, este peso é limitado, por exemplo, a 10% na Irlanda.

Existe em ambos os casos um peso importante da migração e do turismo (o que por sua vez explica a importância dos serviços na dimensão económica), uma perda de importância da cooperação para o desenvolvimento a favor do desporto, e uma fraca ligação entre tecnologia e ciência, o que também explica a natureza da inserção económica.

Em segundo lugar, e em relação a este último ponto, a dimensão económica é a que mais pesa na projeção externa de ambos os países e em ambos os casos a sua inserção externa demonstra um perfil terciarizado (18% no caso de Espanha, 26% no de Portugal) e um maior peso dos bens primários em comparação com os países europeus vizinhos.

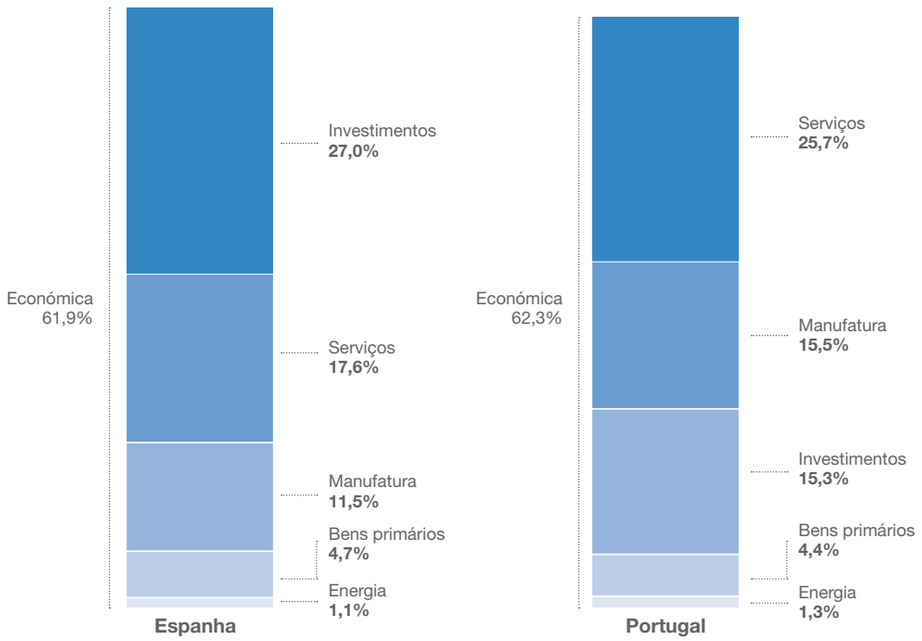
FIGURA 4.2

Dimensões económica, militar e suave na presença global de Espanha e Portugal (2020, em % da presença global total)

291,5	VALOR DO ÍNDICE	49,3
CONTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA	Variável	CONTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA
	PRESENÇA GLOBAL	
61,9%	**PRESENÇA ECONÓMICA**	62,3%
12,6%	**PRESENÇA MILITAR**	12,1%
25,5%	**PRESENÇA SUAVE**	25,7%

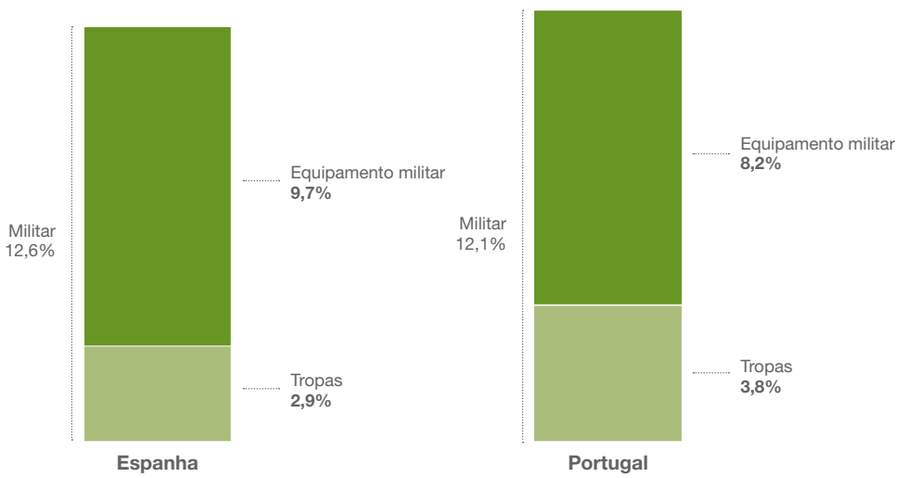
Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

FIGURA 4.3
Presença económica de Espanha e Portugal (2020, em % da presença global total)



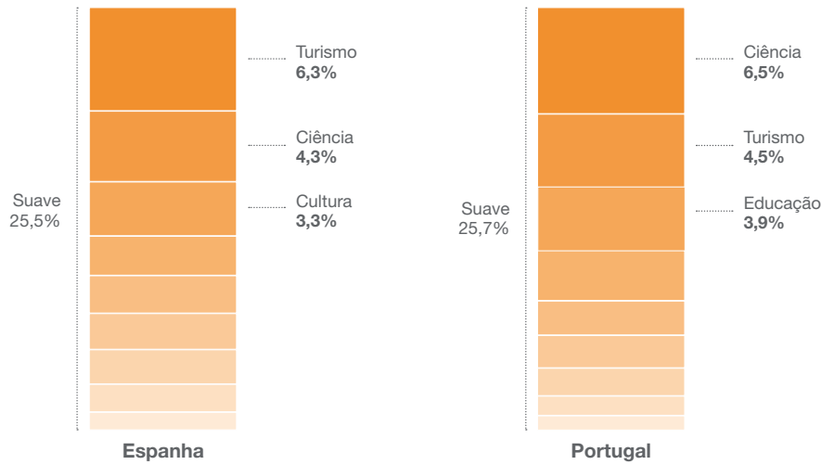
Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

FIGURA 4.4
Presença militar de Espanha e Portugal (2020, em % da presença global total)



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

FIGURA 4.5
Presença suave de Espanha e Portugal (2020, em % da presença global total)



206,2	VALOR DO ÍNDICE	35,2
CONTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA	Variável	CONTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA
	PRESENÇA GLOBAL	
25,5%	**SUAVE**	25,7%
2,3%	**MIGRAÇÕES**	2,0%
6,3%	**TURISMO**	4,5%
1,1%	**DESPORTO**	1,7%
3,3%	**CULTURA**	1,2%
2,2%	**INFORMAÇÃO**	2,9%
2,1%	**TECNOLOGIA**	0,9%
4,3%	**CIÊNCIA**	6,5%
1,7%	**EDUCAÇÃO**	3,9%
2,4%	**COOPERAÇÃO PARA O DESENVOLVIMENTO**	2,1%

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

A dimensão militar, menos relevante do que as outras duas, é condicionada pela variável equipamento militar (por oposição às forças destacadas externamente) **(figuras 4.2 a 4.5)**.

Apesar de todas estas semelhanças, existem também algumas diferenças notáveis. Em primeiro lugar, a dimensão económica mostra uma maior volatilidade no caso de Espanha, fortemente influenciada pelo comportamento do *stock* de investimento direto no estrangeiro. Em segundo

lugar, as forças militares destacadas têm um maior peso relativo na projeção externa de Portugal do que na de Espanha. Em terceiro lugar, o maior peso da projeção cultural no caso de Espanha é possivelmente explicado pela relação entre esta variável e a língua, uma vez que o espanhol é uma língua global.

4.2 Política externa e geografia

Como vimos nas duas secções anteriores, as estratégias e análises de política externa de ambos os países são pensadas a partir de uma perspetiva geográfica. Por esta razão, desagregamos os valores do Índice Elcano de Presença Global para Espanha e Portugal por destino geográfico[4], o que nos

TABELA 4.1
Destino da presença de Espanha e Portugal (2005-2019)

ESPANHA	Valor de presença global desagregado por região				Peso sobre total presença global,%			
	2005	2010	2015	2019	2005	2010	2015	2019
União Europeia	145,8	161,4	126,3	128,3	52,2	46,6	46,3	45,0
América Latina e Caraíbas	36,6	60,9	43,8	44,9	13,1	17,6	16,1	15,7
América do Norte	15,0	23,6	22,8	27,9	5,4	6,8	8,3	9,8
Médio Oriente	39,2	52,3	21,0	25,0	14,0	15,1	7,7	8,8
Europa (resto)	23,6	18,8	16,6	22,8	8,5	5,4	6,1	8,0
África	9,4	15,1	26,2	18,9	3,4	4,4	9,6	6,6
Ásia	8,3	12,0	14,7	16,1	3,0	3,5	5,4	5,6
Oceânia	1,6	2,4	1,5	1,6	0,6	0,7	0,5	0,6

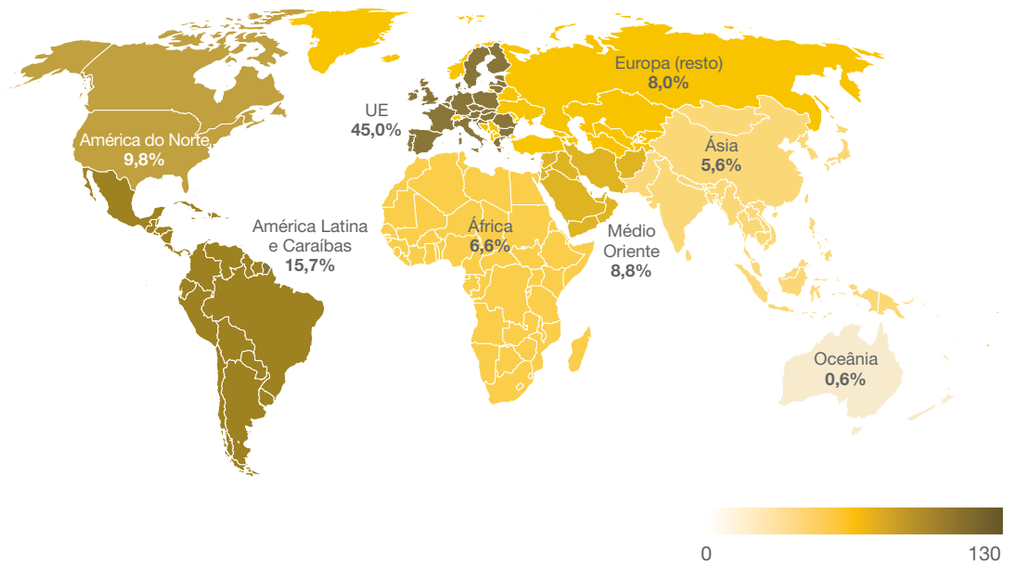
PORTUGAL	Valor de presença global desagregado por região				Peso sobre total presença global,%			
	2005	2010	2015	2019	2005	2010	2015	2019
União Europeia	24,9	26,0	23,1	26,1	57,0	58,9	57,7	54,9
Europa (resto)	4,6	3,2	2,6	5,7	10,6	7,2	6,4	12,0
África	3,4	4,5	5,9	4,6	7,7	10,1	14,8	9,8
América Latina e Caraíbas	4,2	6,0	4,0	3,8	9,7	13,5	9,9	8,0
Ásia	1,2	1,2	1,8	2,4	2,7	2,8	4,6	5,0
América do Norte	1,6	1,6	1,8	2,4	3,6	3,6	4,5	4,9
Médio Oriente	3,7	1,6	0,6	2,3	8,4	3,7	1,4	4,8
Oceânia	0,1	0,2	0,2	0,3	0,2	0,3	0,5	0,6

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

4 O cálculo da repartição por destino da presença global foi efetuado com base nos dados disponíveis no Outono de 2020 para o período 2005-2019. Contudo, dado o ritmo lento da mudança na projeção por destino e o facto de a projeção ser calculada como uma percentagem do total, os valores são facilmente aplicáveis a valores de presença global posteriores para 2020, 2021 ou mesmo 2022.

FIGURA 4.6a

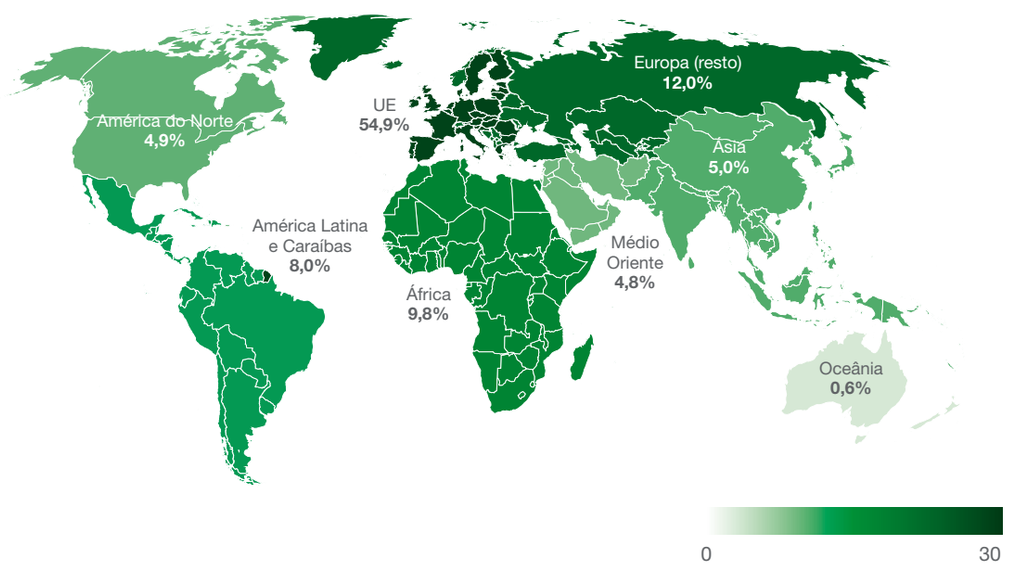
Valor da presença global de Espanha desagregado por região (2019)



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

FIGURA 4.6b

Valor da presença global de Portugal desagregado por região (2019)



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

permitirá ver até que ponto os objetivos políticos e as auto-perceções sobre o lugar dos dois países no mundo têm a sua correlação nos valores da presença global.

A repartição geográfica da presença externa de Espanha e Portugal mostra semelhanças e diferenças notáveis, tanto no volume total projetado para cada região como na natureza (proeminência de diferentes dimensões e indicadores) e na evolução desde 2005.

De Estados nação a Estados-Membros: diferentes articulações com a UE

A UE é a principal região de projeção para Espanha e Portugal: 55% da presença global de Portugal e 45% da de Espanha em 2019, o que poderia corroborar a importância do processo de integração na projeção externa destes dois países, tal como referido nas duas secções anteriores. É também o principal destino de projeção económica (especificamente para a exportação de bens primários, bens manufaturados, serviços e investimento estrangeiro) e de projeção *soft* para ambos (turismo, cultura, tecnologia, ciência e educação, e no caso de Espanha também migração). No entanto, esta concentração tem vindo a diminuir. Em 2005, estes valores eram de 57% para Portugal e 52% para Espanha. Importa assinalar que este desvio relativo de projeção no espaço europeu ocorre apesar do alargamento da UE e se agudiza após a Grande Recessão.

O principal destino da presença externa de Espanha no mundo é o Reino Unido[5] (mais de 11%). Dentro da UE, é seguido pela França e Alemanha, e a uma maior distância por Itália e Portugal. Para

TABELA 4.2
Presença de Espanha e Portugal na UE, por país

ESPANHA	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
UE (existente)	32,2	0,0	12,8	45,0	-10,9	0,0	3,7	-7,2
Reino Unido	9,0	0,0	2,3	11,3	-1,0	0,0	0,2	-0,8
França	5,7	0,0	2,0	7,7	-2,0	0,0	1,0	-1,0
Alemanha	5,2	0,0	1,8	7,0	-0,7	0,0	0,5	-0,2
Portugal	3,0	0,0	1,5	4,4	-1,8	0,0	-0,4	-2,2
Itália	2,8	0,0	1,3	4,1	-0,9	0,0	0,4	-0,5
Países Baixos	1,3	0,0	0,6	1,8	-4,7	0,0	0,2	-4,5
Bélgica	1,0	0,0	0,3	1,3	-0,2	0,0	0,0	-0,2

5 Consideramos a composição da UE existente em cada ano do Índice. Assim, em 2019, quando se calcula a distribuição geográfica da presença global de ambos os países, o Reino Unido é considerado um Estado-Membro.

PORTUGAL	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
UE (existente)	43,7	0,0	11,3	54,9	-4,4	0,0	2,3	-2,1
Espanha	12,8	0,0	1,9	14,7	-1,1	0,0	0,1	-1,0
França	6,1	0,0	1,6	7,7	0,6	0,0	0,1	0,7
Reino Unido	5,4	0,0	1,6	7,0	0,2	0,0	-0,1	0,1
Alemanha	4,8	0,0	1,3	6,2	0,4	0,0	0,1	0,5
Países Baixos	5,2	0,0	0,6	5,8	-4,0	0,0	0,1	-3,9
Itália	2,0	0,0	0,7	2,8	0,2	0,0	0,2	0,4
Bélgica	1,1	0,0	0,3	1,4	-0,2	0,0	0,1	-0,1

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

Portugal, o primeiro parceiro é Espanha, onde projeta 14% da sua presença global, à frente de outros parceiros relevantes, que são também parceiros importantes para Espanha: França, Alemanha e Países Baixos. A projeção para Espanha parece natural por razões geográficas e dada a forte orientação de Portugal para a UE. Vale a pena notar, contudo, um certo enfraquecimento da ligação bilateral no período 2005-2019 **(tabela 4.2)**.

TABELA 4.3

Presença de Espanha e Portugal na Europa fora da UE, por país

ESPANHA	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
Europa (resto)	3,8	2,5	1,7	8,0	0,7	-1,5	0,3	-0,5
Suíça	1,7	0,0	0,4	2,1	0,1	0,0	0,1	0,3
Turquia	0,7	0,2	0,3	1,2	0,3	0,2	0,2	0,6
Rússia	0,4	0,0	0,2	0,6	0,1	0,0	0,1	0,2

PORTUGAL	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
Europa (resto)	2,1	8,2	1,7	12,0	0,4	0,4	0,6	1,4
Suíça	1,0	0,0	0,4	1,4	0,1	0,0	0,1	0,2
Rússia	0,2	0,0	0,3	0,5	0,1	0,0	0,1	0,2
Turquia	0,2	0,0	0,1	0,4	0,1	0,0	0,1	0,2

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

A projeção de Espanha e Portugal em países europeus não comunitários é também elevada: 8% no caso de Espanha (acima de regiões como a Ásia ou África), 12% no caso de Portugal (sendo a segunda sub-região por destino de presença, atrás da UE). Em ambos os casos, a projeção concentra-se na Suíça, que absorve praticamente metade da projeção económica para a sub-região em ambos os casos, o que se explica pela importância do sector bancário e do *stock* de investimento no estrangeiro (o que se reflete nas variáveis serviços e investimento), acrescentando no caso português a diáspora significativa no país.[6]

O Atlantismo em evolução

Como vimos nas secções anteriores, as relações transatlânticas são identificadas como uma prioridade na política externa de ambos os países. Por um lado, a projeção para a América do Norte, particularmente com os EUA, que tem definido a política externa desde meados do século XX, mesmo no contexto histórico do regime de Franco e do Estado Novo (Capítulo 3). Por outro lado, inclui também a projeção para a América Latina, uma pedra angular dos imaginários externos de ambos os países, da *Hispanidad* e da Portugalidade (Capítulos 1 e 2). Os resultados do Índice Elcano de Presença Global indicam que, tanto para Espanha como para Portugal, a projeção para a América Latina é maior do que para a América do Norte **(tabelas 4.4 e 4.5)**.

Para Espanha, a América Latina é a segunda maior área geográfica de destino da sua presença global (15,7% em 2019), e a América do Norte a terceira maior (9,8%). Em ambos os casos, as relações são fortemente definidas pela presença económica, que também tem registado um forte aumento desde 2005, e particularmente pela evolução do *stock* de investimento. A presença *soft* de Espanha na região cresceu menos do que a sua presença económica e tem uma importância variável entre as duas sub-regiões. A América Latina é, depois da UE, a principal região para a dimensão "suave" de Espanha, destacando-se os indicadores de migração, educação e cooperação para o desenvolvimento, enquanto que para o Norte, e como no caso da dimensão

6 Cerca de 25% da população da Suíça é estrangeira, 12% da qual é de origem portuguesa, a terceira maior comunidade estrangeira depois da alemã e italiana.

TABELA 4.4
Presença de Espanha na América do Norte, por país

ESPANHA	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
América do Norte	8,5	0,0	1,3	9,8	3,9	0,0	0,5	4,4
Canadá	0,7	0,0	0,2	0,9	0,5	0,0	0,1	0,5
Estados Unidos	7,5	0,0	1,1	8,6	3,4	0,0	0,3	3,7
América Latina e Caraíbas	12,2	0,0	3,5	15,7	2,2	-0,5	0,9	2,6
México	4,0	0,0	0,4	4,4	1,1	0,0	0,1	1,2
Brasil	3,6	0,0	0,4	4,1	1,3	0,0	0,2	1,6
Chile	1,2	0,0	0,2	1,4	0,1	0,0	0,1	0,2
Argentina	0,9	0,0	0,3	1,2	-0,4	0,0	0,0	-0,4
Colômbia	0,5	0,0	0,4	0,9	-0,1	0,0	0,2	0,0
Venezuela	0,1	0,0	0,2	0,3	-0,3	0,0	0,1	-0,2
Cuba	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguai	0,2	0,0	0,0	0,2	0,1	0,0	0,0	0,0

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

económica, são os EUA que absorvem a maior parte da presença *soft* de Espanha, neste caso através do turismo e da ciência.

Enquanto a projeção de Espanha para o Norte é altamente concentrada nos EUA, que é o segundo país de destino mais importante para a projeção externa de Espanha, depois do Reino Unido, na América Latina existe, devido às características próprias da região, uma maior diversificação em termos de destinos e dimensões das relações. Os dois principais destinos da América Latina são o México e o Brasil, que absorvem cada um cerca de 4% da presença de Espanha (5.º e 7.º destinos a nível mundial) e são os países que concentram o crescimento da presença de Espanha na região. Seguem-se o Chile, Argentina e Colômbia, com cerca de 1% da presença global da Espanha, com menos crescimento ou mesmo uma perda de presença económica. Com o resto dos países, os valores e proporções de presença são muito menores, quase irrelevantes e decrescentes em termos comparativos.

A América do Norte é uma sub-região marginal para a projeção externa de Portugal, 6.ª atrás da Ásia e apenas ultrapassada pela Oceânia e Médio Oriente. Isto apesar de ter demonstrado um dinamismo particular nos últimos anos (é a região com maior aumento de alcance, como é o caso de Espanha). Também neste caso, as ligações estão concentradas nos EUA **(tabela 4.5)** mas, ao contrário do que foi indicado sobre a projeção da Espanha, no caso de Portugal, o investimento não é o principal indicador económico, sendo as exportações de serviços, a indústria transformadora e os bens primários os mais importantes.

TABELA 4.5
Presença de Portugal na América do Norte, por país

PORTUGAL	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
América do Norte	3,3	0,0	1,7	4,9	0,6	0,0	0,7	1,3
Canadá	0,4	0,0	0,3	0,7	0,1	0,0	0,1	0,2
Estados Unidos	2,9	0,0	1,3	4,2	0,6	0,0	0,4	1,1
América Latina e Caraíbas	4,2	0,0	3,8	8,0	-4,0	0,0	2,3	-1,7
Brasil	2,4	0,0	2,4	4,8	-0,3	0,0	1,2	0,9
México	0,3	0,0	0,2	0,5	0,2	0,0	0,1	0,3
Argentina	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Chile	0,1	0,0	0,1	0,2	0,1	0,0	0,0	0,1
Colômbia	0,0	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,1	0,1
Venezuela	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0
Cuba	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Uruguai	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

A presença portuguesa na América Latina é, portanto, maior do que na América do Norte. É a quarta maior região de destino depois de África. Além disso, a projeção para a região tem decrescido desde 2005, devido a uma menor presença económica na América Central e particularmente à redução do investimento, que é parcialmente compensada por uma maior presença "suave", em termos relativos.

Na projeção *soft* portuguesa na América Latina, destacam-se indicadores diretamente relacionados com a língua – educação, cultura e migração. Assim, os resultados do Índice Elcano de Presença Global também confirmam, em certa medida, a força da Lusofonia. Mais de metade da presença global portuguesa na região é projetada no Brasil. O mesmo é válido para a presença económica e dois terços de presença "suave". Embora o Brasil tenha uma importância relativa semelhante para ambos os países em termos de presença global (cerca de 4% em 2019), no caso de Espanha está concentrado na dimensão económica, enquanto no caso de Portugal está dividido entre presença económica e presença "suave".

Estes resultados destacam, por um lado, a relevância da questão linguística na determinação da projeção de Espanha e Portugal na região, especialmente no que diz respeito à dimensão "suave". Consequentemente, a complementaridade dos espaços espanhol e português para a ação externa na região é também evidente nesta projeção *soft*.

TABELA 4.6
Presença de Espanha na África e no Médio Oriente, por país

ESPANHA	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
África	1,9	2,7	2,0	6,6	0,4	2,6	0,2	3,2
África do Norte	1,3	2,3	0,9	4,4	0,3	2,3	0,3	2,8
Marrocos	0,7	0,0	0,7	1,4	0,3	0,0	0,2	0,4
Argélia	0,3	0,0	0,1	0,5	0,1	0,0	0,0	0,2
Egito	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1
África Subsaariana	0,7	0,4	1,1	2,2	0,1	0,4	-0,1	0,4
África do Sul	0,2	0,0	0,1	0,3	0,0	0,0	0,1	0,1
Nigéria	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0
Angola	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Cabo Verde	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guiné Equatorial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Guiné-Bissau	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Moçambique	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Médio Oriente	1,1	7,2	0,5	8,8	0,5	-5,9	0,1	-5,3
Emirados Árabes Unidos	0,7	0,0	0,1	0,9	0,2	0,0	0,1	0,3
Arábia Saudita	0,3	0,0	0,1	0,4	0,2	0,0	0,0	0,2
Israel	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,1
Bahrain	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

África, a dualidade Norte-Sul

Apesar da reduzida relevância da região no processo de globalização das últimas décadas, África como um todo, a vizinha do Sul, é uma região importante para Portugal e Espanha. De facto, para Portugal, é a terceira região mais importante para a sua projeção externa, depois da UE e do resto da Europa extracomunitária.

A presença de Espanha em África está concentrada no Norte e é largamente definida pela sua participação em missões navais no Mediterrâneo e nas relações bilaterais com Marrocos. Na África Subsaariana como um todo, que é mais povoada e diversificada que o Magrebe, a presença espanhola é metade da projetada para o Norte, e com um perfil diferente, onde a dimensão "suave" tem um maior peso dada a relevância da cooperação espanhola para o desenvolvimento na região. No que diz

respeito ao Médio Oriente, também aqui a relação é definida sobretudo pela dimensão militar e, especificamente, pela participação em missões internacionais, embora tenha havido um enfraquecimento desta forma de projeção em relação a 2005.

Em contraste, a presença de Portugal em África está concentrada na região subsaariana, com uma projeção económica, militar e *soft* relativamente diversificada. Por indicadores, é a segunda região de destino das exportações portuguesas de bens primários e manufaturados e a terceira de investimento, a primeira em migração e cooperação para o desenvolvimento e a segunda em cultura e educação, e juntamente com o Médio Oriente, concentra a projeção militar de Portugal

Aqui, mais uma vez, os laços históricos são evidentes, dada a particular relevância de Angola, Moçambique e Cabo Verde. Em conjunto, representam mais de 65% da presença de Portugal na região. As ligações são particularmente fortes com Angola, que concentra mais de metade da presença económica de Portugal na África Subsaariana e um terço da sua presença "suave".

TABELA 4.7
Presença de Portugal em África e no Médio Oriente, por país

PORTUGAL	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
África	5,5	2,2	3,9	9,8	3,0	0,0	-1,0	2,1
África do Norte	1,4	0,0	0,2	1,6	0,9	0,0	0,1	1,0
Marrocos	0,5	0,0	0,1	0,6	0,3	0,0	0,0	0,3
Argélia	0,2	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,0	0,2
Egito	0,1	0,0	0,1	0,2	0,0	0,0	0,0	0,0
África Subsaariana	4,1	2,2	3,7	8,1	1,9	2,1	-1,3	2,8
Angola	2,3	0,0	1,2	3,6	1,2	0,0	-0,5	0,7
Moçambique	0,7	0,0	0,6	1,3	0,3	0,0	-0,2	0,1
Cabo Verde	0,3	0,0	0,6	0,9	0,0	0,0	-0,7	-0,6
África do Sul	0,2	0,0	0,2	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Guiné-Bissau	0,1	0,0	0,2	0,2	0,0	0,0	-0,1	0,0
Nigéria	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Guiné Equatorial	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Médio Oriente	0,5	1,9	0,5	2,9	0,0	-1,1	0,3	-0,9
Emirados Árabes Unidos	0,2	0,0	0,0	0,3	0,2	0,0	0,0	0,2
Israel	0,1	0,0	0,1	0,3	0,1	0,0	0,1	0,2
Arábia Saudita	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Bahrain	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

Em comparação com 2005, Portugal tem perdido de forma generalizada presença "suave" na região, aumentando a sua presença económica quase exclusivamente em Angola, enquanto que o aumento da presença militar se deve em grande parte ao destacamento de forças para a República Centro-Africana. A presença de Portugal no Médio Oriente neste período é também condicionada pela dimensão militar, neste caso pela evolução dos destacamentos de forças no Iraque e no Afeganistão.

Em suma, também no caso de África, observa-se uma certa complementaridade geográfica nas projeções externas de Espanha e Portugal, o que pode ser explicado, em certa medida, pelos laços históricos de ambos os países com a sua vizinha do Sul.

TABELA 4.8
Presença de Espanha na Ásia, por país

ESPANHA	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
Ásia	2,6	0,0	3,1	5,6	1,0	0,0	1,7	2,7
China	0,9	0,0	1,1	2,0	0,5	0,0	0,7	1,2
Índia	0,2	0,0	0,4	0,7	0,1	0,0	0,3	0,4
Japão	0,3	0,0	0,3	0,6	0,0	0,0	0,1	0,1
Coreia do Sul	0,2	0,0	0,2	0,4	0,1	0,0	0,1	0,2
Filipinas	0,1	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,1
Timor-Leste	0,1	0,0	0,0	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Oceânia	0,3	0,0	0,2	0,6	-0,1	0,0	0,1	0,0
Austrália	0,3	0,0	0,2	0,4	-0,1	0,0	0,1	0,0

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

TABELA 4.9
Presença de Portugal na Ásia, por país

PORTUGAL	Peso sobre a presença global em 2019, em %				Variação 2005-2019, em pontos percentuais			
	Económica	Militar	Suave	Global	Económica	Militar	Suave	Global
Ásia	2,0	0,0	3,0	5,0	0,8	0,0	1,6	2,3
China	0,5	0,0	0,8	1,3	0,3	0,0	0,2	0,5
Índia	0,1	0,0	0,4	0,5	0,1	0,0	0,1	0,2
Japão	0,2	0,0	0,3	0,4	0,0	0,0	0,0	0,0
Coreia do Sul	0,1	0,0	0,2	0,3	0,1	0,0	0,2	0,2
Filipinas	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	0,0	0,0
Timor-Leste	0,0	0,0	0,1	0,1	0,0	0,0	-0,1	-0,1
Oceânia	0,3	0,0	0,3	0,6	0,2	0,0	0,2	0,4
Austrália	0,2	0,0	0,2	0,4	0,1	0,0	0,1	0,2

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

Ásia, presença suave no gigante económico

Talvez as maiores semelhanças na projeção de Espanha e Portugal se registem na Ásia. Em primeiro lugar, porque é de importância relativa semelhante, e escassa, para ambos os países (5% da sua presença global em 2019). É, além disso, uma região com a qual ambos os países têm aumentado os seus laços desde 2005. Em segundo lugar, também em ambos os casos, uma parte importante da projeção é *soft*, sendo igualmente a mais dinâmica das três no período 2005- 2019, e dentro dela os principais indicadores são o desporto e a informação – medidos através de audiências e diretamente correlacionados com a elevada população da região. E, em terceiro lugar, o parceiro principal, bem à frente de outros como a Índia e o Japão, é, em ambos os casos, a China.

Conclusões

A História recente de Espanha e Portugal decorre em paralelo durante grande parte do século XX e início do século XXI: após um longo período de absorção em si mesmos, seguiu-se um período de abertura a um processo de globalização impulsionado e já previamente definido por outros países e a cuja natureza estas duas nações ibéricas tiveram que se adaptar. Como resultado, a política externa e a projeção de ambos os países são definidas pelas condições deste ambiente ao qual se tentam ajustar (capítulo 3). Desta forma, será, em grande medida, a força dos diferentes processos económicos, políticos e sociais regionais ou globais que determinará a quantidade e a forma da projeção externa de Portugal e Espanha. É dentro deste quadro que a UE se torna o principal foco de projeção. Com um processo de integração mais holístico do que o eixo atlântico (sendo este último mais concentrado na dimensão militar) e mais dinâmico do que outros espaços de integração regional (como o ibero-americano ou o lusófono), a UE acaba por gerar um forte efeito centrípeto na presença global tanto de Portugal como de Espanha.

Esta força contrasta com a relativa fraqueza da ligação ibero-americana ou mediterrânica, no caso de Espanha, ou da ligação lusófona, no caso de Portugal, que, no entanto, resiste e também molda a projeção externa da península. Sendo assim, a presença global é o resultado dos laços criados em diferentes espaços geográficos e em diferentes momentos históricos.

Para além de pequenas assimetrias – por exemplo, Portugal está a recuperar a presença que perdeu na UE após a Grande Recessão, ao contrário de Espanha – a grande diferença entre os dois países é a diferença no próprio espaço peninsular: Espanha é o primeiro destino para a projeção externa de Portugal, mas o inverso não se verifica.

Em suma, Espanha e Portugal são muito semelhantes na forma como se relacionam com outros países, regiões e organismos supranacionais, mas são muito diferentes na forma como se relacionam um com o outro. Este é sem dúvida um elemento essencial para a reflexão sobre uma inserção mais estratégica no processo de globalização.

Bibliografia

Aixalà, A. (2005) "La política exterior española ante los retos de su politización: del consenso a la legitimidad", *Revista CIDOB d"Afers Internacionals*, 69, pp. 89-105.

Aldecoa, F. (1989) "Las constantes de la política exterior española", *Política y Sociedad*, 2, pp. 61-78.

Amante, M. de F. (2013) "Recovering the Paradox of the Border: Identity and (Un)familiarity Across the Portuguese–Spanish Border", *European Planning Studies*, 21(1), pp. 24-41.

Barbé, E. (2011) "Spain and Europe: mutual reinforcement in foreign policy" em Wong, R. e Hill, C. (eds.) *National and European foreign policies. Towards Europeanization*. Oxford e Nova Iorque: Routledge, pp. 131-148.

Brito, N. F. (2005) "Política Externa Portuguesa. O Futuro do Passado", *Relações Internacionais*, 5, pp. 147-161.

Brooks, A. e Peter, C (1885). *The Law of Civilization and Decay: An Essay on History*. Londres: Swan Sonnenshein & co., Nova Iorque: MacMillan & co.

Buzan, B., Wæver, O. e de Wilde, J. (1998) *Security: A New Framework for Analysis*. Boulder e Londres: Lynne Rienner Publishers.

Carvalho, S. A. (2015) "O Mar e a Lusofonia: As Âncoras de Afirmação Estratégica de Portugal no 1.º Quartel do Século XXI", *Negócios Estrangeiros*, 1, pp. 1-26.

Costa Pereira, P. (2018) "Portuguese Foreign Policy – Constraints and Responses" em Belli, B. e Nasser, F. (eds.) *The Road Ahead – The 21st Century World Order in the Eyes of Policy Planners*. Brasília: Fundação Alexandre de Gusmão, pp. 269-283.

Cravinho, J. G. (2012) "Novas Coordenadas da Política Externa Portuguesa". *Janus* 2011-2012, pp. 162-163.

Damião, A. M. (2005) "Relações Portugal-Espanha durante a Guerra Civil (1936-1939)", *Lusíada. História*, 2(2), pp. 206-214.

Derrida, J. (1968 [2004]) "Differance" em Rivkin, J. e Ryan, M. (eds.). *Literary Theory: An Anthology*. 2.ª Edição. Oxford: Blackwell Publishing, pp. 278-299.

Devetak, R. (2009) "Post-structuralism" em Burchill, S. et al., *Theories of International Relations.* Basingstoke: Palgrave Macmillan, pp. 183-211.

España, Gobierno de España (2014) *Ley 2/2014, de 25 de marzo, de la Acción y del Servicio Exterior del Estado*. España: BOE.

Filippís, D. E. e Tsokou, M. (2012) "La americanidad española versus la españolidad hispano-americana", *Revista iberoamericana de autogestión y acción comunal*, 60, pp. 45-59.

Foucault, M. (1975 [1995]) *Discipline and Punish: The Birth of the Prison*. 2.ª Edição. Nova Iorque: Vintage Books.

Foucault, M. (1980) em Gordon, C. (ed.) *Power/knowledge: Selected Interviews and Other Writings, 1972-1977*. Nova Iorque: Pantheon Books.

Gregory, D. U. (1989) "Foreword" em Derian, J. der e Shapiro, Michael J. (eds.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics*. Nova Iorque: Lexington Books, pp. xiii-xxi.

Kaldor, M. (1990) "After the Cold War", *New Left Review*, 80, pp. 25-37.

Mackinder, H. (1904) "The geographical pivot of history", *The Geographical Journal*, 23(4), pp. 421-444.

Magone, J. (2006) "The Europeanization of Portugal (1986-2006). A critical view", *Nação e Defesa*, 115, pp. 9-28.

Mahan, A. T. (1890) *The Influence of Sea Power upon History 1660-1783*. Boston: Little Brown and Company.

Mestres, L. (2019) The unwavering European: Spain and its place in Europe. *Commentary*, European Council of Foreign Relations.

Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (2015) *Estrategia de acción exterior*. España: Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación.

Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación (2021) *Estrategia de acción exterior 2021-2024*. España: Ministerio de Asuntos Exteriores, Unión Europea y Cooperación.

Molina, I. (2020) "Spain in the EU. Preferences, policy process and influence in Brussels" em Muro, D. e Lago, I. (eds.), *The Oxford Hanbook of Spanish Politics.* Oxford: Oxford University Press, pp. 683-698.

Neumann, I. B. (2002) "Returning Practice to the Linguistic Turn: The Case of Diplomacy", *Millennium - Journal of International Studies*, 31(3), pp. 627-651.

Ó"Tuathail, G. e Agnew, J. (1992) "Geopolitics and Discourse: practical geopolitical reasoning in American Foreign Policy", *Political Geography*, 11(2), pp. 190-204.

Olivié, I. e Pérez, A. (2020) "Spain: the rise and fall of a compliant donor" em Olivé, I. e Aitor, P. (eds.) *Aid Power and Politics*. Oxon: Routledge, pp. 131-148.

Olivié, Iliana, e Pérez, A. (2019) "¿Dónde está la ayuda española?", *ARI* (49/2019), Real Instituto Elcano.

Pacheco, R. (2020) "Spanish foreign policy" em Muro, D. e Lago, I. (eds.), *The Oxford Hanbook of Spanish Politics.* Oxford: Oxford University Press, pp. 651-657.

Portugal, Governo de Portugal (2019) *Programa do XXII Governo Constitucional 2019-2023*. Lisboa: Diário da República.

Powers, P. (2007) "The Philosophical Foundations of Foucaultian Discourse Analysis", *Critical Approaches to Discourse Analysis across Disciplines*, 1(2), pp. 18-34.

Raimundo, A. (2019) "Política externa portuguesa e África: a necessidade de um olhar renovado" em Raimundo, A. (ed.), *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*. Lisboa: CEI-Iscte, pp. 13-28.

Royo, S. e Manuel, P. C. (2003) "Some Lessons from the Fifteenth Anniversary of the Accession of Portugal and Spain to the European Union", *South European Society and Politics*, 8(1-2), pp. 1-30.

Santos Silva, A. (2018) "O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018 – Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros", *MNE – Seminário Diplomático*, 3 janeiro, pp. 1-25.

Santos Silva, A. (2018) "O Desenvolvimento da Política Europeia e Externa de Portugal e os Desafios para 2018 – Intervenção do Ministro dos Negócios Estrangeiros", *MNE – Seminário Diplomático*, 3 janeiro: 1-25.

Seabra, P. (2019) "Um produto de tempos passados? Portugal e África no domínio político-diplomático" em Raimundo, A. (ed.), *Política Externa Portuguesa e África: Tendências e Temas Contemporâneos*. Lisboa: CEI-Iscte, pp. 73-99.

Shapiro, M. J. (1989) "Textualizing Global Politics" em Derian, J. der e Shapiro, M. J. (eds.), *International/Intertextual Relations: Postmodern Readings of World Politics.* Nueva York: Lexington Books, pp. 11-22.

Sousa, V. de. (2013) "O difícil percurso da lusofonia pelos trilhos da "portugalidade", *Configurações*, 12, pp. 89-104.

Spengler, O. (1918) *The Decline of the West*. Londres: Allen & Unwin.

Standring, A. (2019) "Portugal and the European Union: Defining and Contesting the Boundaries of the Political" em Buller, J, Dönmez, P., Standring, A. e Wood, M. (eds.) *Comparing Strategies of (De) Politicisation in Europe*. Palgrave Macmillan: Cham.

Teixeira, N. S. (1996) "Entre África e a Europa. Ensaio sobre a política Externa da União Europeia", *Política Internacional*, 12, pp. 55-86.

Torreblanca, J. I. (2001) "La europeización de la política exterior española" em Closa, C. (ed.), *La europeización del sistema político español.* Madrid: Istmo, pp. 486-512.

Torreblanca, J. I. (2005) "Ideas, preferences and institutions: Explaining the Europeanization of Spanish Foreign Policy". *ARENA working papers* WP 01/26.

Wu, Z. (2018) "Classical geopolitics, realism and the balance of power theory", *Journal of Strategic Studies*, 41(6), pp. 786-823.

Capítulo 5

Espanha e Portugal na economia mundial

Federico Steinberg e José Juan Ruiz[1]

Introdução

Em comparação com os seus vizinhos europeus, tanto Espanha como Portugal incorporaram-se tardiamente nas instituições de governação económica global e na União Europeia (UE) e, em geral, na globalização. Os seus regimes políticos autoritários atrasaram a sua abertura económica e inserção internacional até aos anos sessenta do século XX (capítulo 3). Para ambos os países, a entrada na Comunidade Económica Europeia em 1986 – uma continuação natural do seu processo gradual de abertura económica e de transição política para a democracia – foi concluída com a adesão ao euro em 1999. O trampolim europeu forçou uma série de reconversões económicas – em alguns casos traumáticas – ao mesmo tempo que forneceu fundos para as tornar politicamente mais digeríveis. Com estas ajudas, ambos se encontraram em melhor posição para se integrarem numa globalização económica cada vez mais caracterizada pelo declínio do Ocidente e pela ascensão da Ásia, processos que forçaram grandes transformações na estrutura económica de ambos os países, e, em particular, um acentuado processo de desindustrialização que posteriormente deixou as suas economias e sociedades mais vulneráveis, menos produtivas e mais desiguais. Neste sentido, vale a pena destacar que em vez de "internacionalização" das economias ibéricas, seria mais apropriado falar de "europeização" uma vez que, como veremos, a maior parte da sua presença internacional se encontra concentrada

1 Gostaríamos de agradecer a José Reis e Ignacio Molina pelos seus comentários, assim como a José Pablo Martínez pela sua ajuda.

nos países da UE (ver capítulo 4). Isto não impede que ambos os países tenham ambições e tenham aumentado a sua influência para além das fronteiras europeias, mas é evidente que as suas empresas ainda possuem pouca presença em mercados mais dinâmicos, especialmente nos da Ásia.

Em qualquer caso, apesar de terem trajetórias paralelas e de ambos terem a UE como principal mercado de exportação, ambos os países apresentam algumas diferenças na sua inserção económica externa, tanto em termos setoriais como geográficos, com a Espanha a apresentar também um maior *stock* relativo de investimento estrangeiro. Contudo, estes perfis de internacionalização encontram-se em constante mudança devido à digitalização, ao aumento dos investimentos verdes ou à nova geografia de trocas derivada do crescimento das economias emergentes e às implicações da COVID-19 nas cadeias de valor globais, na globalização e na sua governação.

A ideia central deste capítulo é que os processos de integração económica de ambos os países podem ser considerados histórias de sucesso na segunda metade do século XX, uma vez que permitiram a modernização, uma convergência do rendimento *per capita* com os países europeus mais avançados e uma melhoria espetacular dos indicadores socioeconómicos. No entanto, desde a primeira década do século XXI – e em particular desde a crise financeira de 2008 – o processo de convergência tem-se encurtado.

Esta maior vulnerabilidade a choques externos deve-se, em parte, ao facto de ambos os países terem tido problemas em modernizar a sua estrutura produtiva e em melhorar a sua produtividade, uma vez que deixaram de ser países de "baixos salários". Como veremos, os seus modelos económicos necessitam de reformas que lhes permitam uma inserção económica mais sofisticada na globalização, na qual as suas empresas possam contribuir com maior valor acrescentado baseado num maior crescimento da produtividade interna, e sempre apoiados pela sua pertença à UE, na qual ambos exibem uma posição periférica que os torna vulneráveis, especialmente no contexto das deficiências da união monetária. Só assim poderão alcançar um crescimento mais sustentável e inclusivo no futuro e convergir novamente com o Norte da Europa. Os fundos europeus *Next Generation EU* (NGEU) representam uma grande oportunidade para reproduzir a experiência dos anos 80 do século XX, quando ambos os países mostraram um grande dinamismo económico, aproveitando as oportunidades proporcionadas pela UE.

A estrutura do capítulo, que analisa as trajetórias espanholas e portuguesas de inserção na globalização, as suas "luzes e sombras" e os seus desafios futuros, é a seguinte. Em primeiro lugar, descreve-se brevemente a evolução das duas economias nas últimas décadas, prestando especial atenção aos seus processos de abertura comercial e de investimento e à sua inserção na economia europeia e mundial, que provocaram grandes mudanças nas suas estruturas produtivas e níveis de desenvolvimento e que catapultaram ambos os países para a convergência socioeconómica com os seus vizinhos a norte. De seguida, é feita uma comparação entre os dois processos e são destacados alguns dos seus problemas e fraquezas. Em particular, são destacadas as "luzes e sombras" reveladas pela inserção internacional de ambos os países, especialmente no século XXI, que é quando os modelos de crescimento ibéricos passam a mostrar mais claramente sinais de exaustão. Finalmente, detalham-se os principais interesses de ambos os países em relação à evolução futura da UE e da globalização em geral, bem como as suas capacidades para os promover. É aqui prestada especial atenção à necessidade de os dois países completarem a arquitetura institucional da zona euro, especialmente no que diz respeito à união fiscal e bancária, bem como de se apoiarem nas alavancas de mudança fornecidas pela UE para enfrentarem as fraquezas das suas economias. Veremos que os interesses de ambos se sobrepõem notavelmente, e que ambos os países precisam de adotar uma postura mais proativa e menos reativa na sua política europeia e externa.

1. Duas histórias de sucesso económico no século XX

Espanha e Portugal encontram-se, juntamente com a Coreia do Sul, Irlanda e outros, no grupo selecionado de países que experimentaram um progresso económico e social muito rápido durante a segunda metade do século XX. Além disso, numa perspetiva de longo prazo, o seu progresso material tem estado também estreitamente ligado à consolidação democrática, à europeização e à modernização. A entrada de ambos os países no euro aquando da sua fundação em 1999 **(tabelas 5.1 e 5.2)** marca o fim de um longo período de isolamento e pressupõe a reincorporação da Península Ibérica no coração da Europa e a sua convergência com a primeira velocidade de integração. A crise financeira de 2008 e a crise do euro, dois anos mais tarde, travaram o período de convergência económica com os seus vizinhos do norte e salientaram a necessidade de mudanças profundas na estrutura produtiva, a fim de relançar o seu ritmo de desenvolvimento e superar as sequelas da pandemia.

1.1 Desde a autarquia de Salazar até à adesão ao euro

Em meados do século XX, Portugal era um país pobre e extremamente desigual com um sistema económico altamente concentrado nas mãos de poucos: com um rendimento *per capita* de 3.512 dólares[2] (Feenstra et al., 2015), pouco mais de metade da população alfabetizada, e uma esperança de vida de apenas 60 anos; 51% das terras agrícolas (o setor onde trabalhava metade da população ativa) pertenciam a 1% de proprietários latifundiários, enquanto algumas famílias dominavam a banca e a indústria (Fernández Clemente, 1988). Por sua vez, as exportações, que representavam 12,5% da economia, incluíam principalmente matérias-primas e produtos não-processados, tais como peixe enlatado, têxteis e vinho.

Como resultado da adesão à *European Free Trade Association* (EFTA) e ao Acordo Geral de Tarifas e Comércio (GATT) em 1959 e 1960 respetivamente, bem como das necessidades financeiras cada vez maiores para cobrir as crescentes despesas militares causadas pelas guerras de descolonização nos territórios ultramarinos africanos, a economia portuguesa sofreu uma certa abertura que trouxe consigo investimentos estrangeiros e a importações de bens intermédios, o que empurrou o setor industrial a formar fortes conglomerados empresariais em detrimento de um setor agrícola então pouco produtivo. Assim, durante esta década, as exportações cresceram cerca de 10% ao ano, sendo igualmente ascendente o fluxo de turistas e remessas (no início dos anos 70 chegaram a atingir 10% do rendimento nacional) provenientes dos 1,5 milhões de emigrantes que deixaram o país entre 1961 e 1974 para trabalhar na Europa. Em 1970, o peso das exportações no PIB tinha aumentado para 19,1% e o tradicional défice da balança corrente tinha-se tornado positivo, enquanto o rendimento *per capita* atingia quase 10.000 dólares.

Com a saída de António Salazar[3] e a chegada de Marcello Caetano, a liberalização da economia acentuou-se nos últimos anos da ditadura através da eliminação do protecionismo e dos

2 Todos os dados do PIB *per capita* neste capítulo são medidos a preços constantes de 2011.

3 Tony Judt (2005, p. 739) define Salazar como um "mercantilista fanático" que acumulava grandes reservas de ouro que não gastava em investimentos ou importações. A abertura dos anos 60 teria ocorrido a despeito dele próprio, e um sinal dessa aversão ao investimento

monopólios, o que encorajou uma maior diversificação das exportações, entre as quais se destacaram a metalurgia e maquinaria, material de transporte, pasta e papel, vestuário e calçado, e produtos químicos; estes artigos representaram 43% das vendas ao exterior em 1972. Nestes anos, a produção industrial cresceu cerca de 10%, o investimento estrangeiro foi responsável por cerca de 25% da Formação Bruta de Capital, e a taxa de crescimento chegou a alcançar os dois dígitos em alguns anos.

Após a Revolução dos Cravos em 1974, o Movimento das Forças Armadas formou um governo provisório no qual o Partido Comunista Português teve uma influência considerável. Como resultado, iniciou-se um período de nacionalizações massivas de empresas em todos os setores, de expropriações de terras e de regulamentação de preços, o que, juntamente com o aumento dos preços do petróleo e a independência das colónias africanas em 1975 (que levou à perda tanto de uma fonte muito importante de matérias-primas, especialmente em Angola, como de mercados cativos para as exportações portuguesas), deteriorou a economia ao ponto de gerar um declínio do PIB. De igual forma, gerou-se uma emigração significativa de trabalhadores qualificados, uma vez que 750.000 cidadãos das colónias regressaram à metrópole. Embora o investimento estrangeiro tenha sido isento das nacionalizações, o clima empresarial negativo levou a um declínio acentuado de tais fluxos, tendo constituído um duro golpe na medida em que o progresso industrial da década se tinha baseado principalmente no capital intensivo e não no progresso tecnológico (Pires, 2005).

Após as eleições legislativas de 1976, o socialista Mário Soares tornou-se primeiro-ministro e as políticas económicas começaram a moderar-se. A partir deste momento, houve um aumento substancial da despesa pública, que passa dos 20% do PIB em 1973 para 44% em 1985 (Guisan e Padrão, 2003), em linha com a criação de um moderno Estado-providência (como foi o caso em Espanha). Neste período, a mortalidade infantil caiu de 10 por mil e a taxa de escolarização primária atingiu quase 100%. No entanto, este período também registou défices públicos persistentes que levaram o país a solicitar dois resgates ao Fundo Monetário Internacional (FMI) em 1977-1978 e 1983-1985.

Treze anos após ter alcançado um acordo de comércio livre, Portugal aderiu finalmente à Comunidade Económica Europeia (CEE) em 1986, o que, juntamente com a queda dos preços do petróleo e a consolidação das contas públicas, proporcionou um novo impulso à abertura da economia face ao exterior. Assim, no período 1985-1990, o peso das exportações no PIB cresceu para quase 30%. O dinamismo do setor externo foi acompanhado por importantes transferências comunitárias (entre 1987 e 1990, os Fundos de Coesão e Estruturais representaram mais de 1% do PIB), destinadas principalmente a infraestruturas e formação. Em 1990, o rendimento *per capita* era já de 18.976 dólares, quase 60% do nível alemão, e cerca de 20 pontos mais elevado do que em 1960. Em termos de estrutura produtiva, durante os anos 80 e 90, os setores primário e secundário sofreram um declínio em relação ao conjunto da economia, enquanto o setor terciário registou um forte aumento, impulsionado pela expansão da administração pública e do turismo, cujo auge se refletiu na Exposição Mundial de 1998 (quando o número de visitantes ultrapassou os 5 milhões pela primeira vez) e no Campeonato Europeu de Futebol de 2004.

Em 1999, Portugal tornou-se um dos onze membros fundadores da zona euro, uma circunstância que ajudou a consolidar a sua abertura económica e, sobretudo, a sua integração financeira com

---

estranjeiro é que somente no final da década de 1950 a Coca Cola teve permissão para entrar no país (p. 412).

TABELA 5.1
Evolução socioeconómica portuguesa (1950-2017)

Ano	PIB pc real (em dólares de 2011)	Convergência do PIB pc real com a Alemanha	Exportações de bens e serviços / PIB	Expectativa de vida ao nascer (anos)	Mortalidade infantil (taxa por 1.000)	Taxa de alfabetização (mais de 15 anos)	Média de anos de educação (acima de 15 anos)
1950	3.513	54,6%	12,5%	60,3	92,0	55,9%	2,5
1955	4.437	44,9%	15,1%	62,4	87,6	-	-
1960	5.353	40,1%	13,6%	64,4	77,4	61,9%	3,2
1965	7.132	43,9%	20,9%	66,4	60,8	-	-
1970	9.919	51,8%	19,1%	68,3	45,3	71,0%	4,2
1975	11.595	54,0%	16,0%	70,4	29,8	-	-
1980	13.988	54,8%	21,5%	72,5	19,5	79,4%	5,7
1985	14.355	52,1%	29,2%	74,0	13,8	-	-
1990	18.976	59,6%	29,2%	74,9	9,1	87,9%	6,0
1995	20.249	59,1%	26,8%	76,0	6,4	-	-
2000	24.237	64,5%	28,2%	77,6	4,5	-	7,3
2005	24.800	64,3%	26,7%	79,3	3,3	-	-
2010	25.363	61,3%	29,9%	80,6	2,9	95,2%	7,8
2015	24.817	55,6%	40,4%	81,8	3,0	-	-
2017	24.582	53,0%	40,1%	-	-	-	-

Fontes: Nações Unidas, UN World Population Prospects 2019, Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al. (2015), Harvard Business School e clio-infra.eu.

os vizinhos da UE. No entanto, é de notar que, muito embora algumas empresas exportadoras se tenham tornado referências em certos nichos tecnológicos, o peso principal continuou a residir em setores mais tradicionais como a cerâmica, os têxteis, o calçado, o papel, a cortiça e o vinho. Além disso, o impacto inferior ao esperado das novas infraestruturas, e um baixo nível de capital humano e tecnológico, constituíram um obstáculo à continuação da convergência do rendimento *per capita* do país com o dos restantes parceiros da UE.

Neste contexto, a economia portuguesa foi severamente afetada pela Grande Recessão iniciada em 2008 e, sobretudo, pela crise do euro que eclodiu na sequência da crise grega em 2010-2013, que revelou alguns dos problemas estruturais da economia, tais como a elevada despesa pública corrente e as debilidades do setor externo. Como consequência da crise, que levou ao resgate por parte da

chamada troika – Comissão Europeia, FMI e Banco Central Europeu (BCE) – em 2010, o rendimento *per capita* de Portugal em relação ao da Alemanha caiu para 55%, embora o processo de desvalorização interna tenha impulsionado a taxa de exportações para mais de 40% do PIB. No entanto, este impulso exportador foi o resultado do duro ajustamento estrutural e de complexas reformas que se seguiram ao programa de resgate, tendo envolvido um intenso processo de transformações estruturais não isento de críticos, que lançou as bases para um crescimento mais sólido, mas que também gerou, pela primeira vez, desconfiança no processo europeu por parte da sociedade[4]. Em todo o caso, atendendo ao processo de integração económica internacional, vale a pena notar que, em resultado das reformas, gerou-se um novo *boom* no setor exportador. De igual forma, a crise económica e as políticas de austeridade não inverteram significativamente a evolução favorável iniciada em meados do século anterior em termos dos seus principais indicadores de saúde e educação, próprios de um país plenamente desenvolvido. Resta saber se o mesmo poderá ser dito nos próximos anos após a grave crise económica causada pela pandemia da COVID-19 em 2020.

1.2 Um caminho paralelo no vizinho ibérico

Uma década após o fim da Guerra Civil, em 1949, a Espanha ainda se encontrava atolada num profundo atraso económico e social. Embora não tenha atingido a magnitude do de Portugal, com um rendimento *per capita* de 4.385 dólares e uma taxa de alfabetização superior a 80%, foi-se afastando progressivamente do nível de desenvolvimento que grande parte da metade ocidental do continente europeu começava a demonstrar após o fim da Segunda Guerra Mundial, graças, em parte, ao Plano Marshall (Judt, 2005). Neste sentido, o estabelecimento de um sistema praticamente autárquico e profundamente intervencionista em que as exportações não atingiam sequer 4% do PIB revelou-se um fardo difícil de ultrapassar.

Em 1959, a fim de garantir a sua sobrevivência económica num contexto de inflação endémica e recursos financeiros escassos, um regime onde os chamados "tecnocratas" eram cada vez mais influentes aprovou o Plano Nacional de Estabilização. Para além da estabilização macroeconómica, este plano permitiu começar a liberalizar o comércio e a política cambial, o que levou a um aumento do comércio e do investimento estrangeiro. Estes foram os anos do "milagre económico espanhol", que integraram o país nos fluxos económicos globais, bem como em instituições como o FMI, o GATT e a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Em 1970, este processo foi concluído com o acordo de comércio livre com a CEE, que deu um novo impulso à inserção internacional da economia espanhola. Assim, entre 1961 e 1973, o crescimento anual do PIB aumentou para 6,9%, impulsionado por exportações das quais os produtos industriais (ferro e aço, energia, produtos químicos, construção naval e materiais de construção representavam 30% das vendas externas no final desse período) eram cada vez mais importantes, em detrimento dos produtos agrícolas (cujo setor já só empregava apenas 25% da população ativa, praticamente metade do que em 1950). Esta fase também assistiu à chegada maciça de turistas (34 milhões em 1973), cujas despesas, somadas às remessas enviadas pelos mais de um milhão de espanhóis que tinham emigrado (especialmente para a Alemanha e França), permitiram equilibrar o défice comercial tradicional (Pérez Picazo, 1996).

Esta bonança económica traduziu-se numa melhoria intensa em vários indicadores sociais, tais como a mortalidade infantil que caiu para metade; e numa rápida convergência com algumas das principais

4 Ver Chang, Torres e Steinberg (2019) para uma análise abrangente dos programas e reformas de ajustamento estrutural que tiveram lugar na zona euro no rescaldo da crise do euro. O caso de Portugal é analisado no capítulo de Francisco Torres.

economias europeias, como a alemã, em relação à qual houve um corte de 25 pontos percentuais no rácio do PIB *per capita* comparado em apenas quinze anos.

No entanto, nos últimos anos do franquismo e no início da transição, o esgotamento deste modelo desenvolvimentista (juntamente com a crise petrolífera e a própria instabilidade institucional) colocou um travão na economia espanhola e na competitividade externa das suas empresas, que só pôde começar a ser revertido em 1977 com a assinatura dos Pactos de Moncloa. Este acordo, no qual participaram os principais partidos políticos, bem como a aprovação da Constituição em 1978, lançou as bases daquilo que seria o modelo económico e social do país no período democrático que se avizinhava, envolvendo mais uma vez um esforço liberalizador e de abertura. Assim, de forma semelhante a Portugal, o forte aumento da despesa pública, que entre 1975 e 1986 passou de 25% para 40% do PIB (García Delgado, 2003), consolidou um estado social nos anos 80 com o qual os custos sociais de uma necessária reconversão industrial foram parcialmente compensados, o que, por sua vez, levou a que o automóvel se tornasse o produto mais exportado (Sćepanović, 2020). Da mesma forma, entre outras conquistas sociais, permitiu que a taxa de mortalidade infantil caísse para menos de 7 por 1.000, assim como o número de estudantes universitários se multiplicasse por 20 dos 50.000 alcançados em 1949 (Judt, 2005), chegando a mais de um milhão. A entrada de pleno direito na CEE em 1986 e no Sistema Monetário Europeu em 1989 sustentou a tendência positiva da economia espanhola, uma vez que encorajou um maior afluxo de divisas e uma redução dos desequilíbrios macroeconómicos, para não mencionar os mais de um bilião de pesetas de fundos europeus recebidos durante a primeira década de adesão à UE.

A realização dos Jogos Olímpicos de Barcelona e da Exposição Universal em Sevilha em 1992, ano em que os turistas internacionais passaram pela primeira vez a marca dos 50 milhões, marcou o fim desta fase de expansão. Em 1993, com a crise económica, o PIB caiu mais de 1% enquanto o défice público ultrapassou os 7%, em 1994 o desemprego subiu acima dos 24%, e em 1996 a dívida pública era já superior a 67%, 22 pontos acima dos quatro anos anteriores. Contudo, a desejada entrada na zona euro no final da década encorajou a adoção de medidas destinadas a equilibrar as contas públicas, e este objetivo foi finalmente alcançado. Assim, em 2000, a Espanha encontrava-se totalmente integrada económica e monetariamente no projeto europeu, com a maior taxa de exportações da sua história moderna e com indicadores sociais comparáveis com os da maioria dos países ocidentais.

Neste caminho positivo iniciado no novo milénio, o desemprego caiu abaixo dos 10% e o rendimento *per capita* espanhol atingiu 82,5% do alemão, o ponto mais alto da série histórica. No entanto, esta tendência de crescimento revelou-se vulnerável, pois dependia desproporcionadamente de uma bolha imobiliária gerada pelas baixas taxas de juro do BCE e sofria de uma deterioração da competitividade externa refletida em grandes défices da balança corrente que atingiram mais de 9% do PIB em 2008. Uma vez iniciada a Grande Recessão em 2008, e especialmente com a crise grega que se seguiu, as consequências macroeconómicas foram muito graves, com a taxa de desemprego a exceder os 26% e o rendimento *per capita* em comparação com a Alemanha a cair para níveis não vistos desde o final dos anos 80. No entanto, tal como em Portugal, os duros ajustamentos e desvalorização interna (no caso espanhol acompanhado de uma ajuda europeia mais limitada, restrita ao setor financeiro), permitiram uma notável melhoria da competitividade dos preços das exportações, o que permitiu que o setor estrangeiro se tornasse uma alavanca da recuperação (Chang, Torres e Steinberg, 2019). Assim, a partir de 2012, as exportações excederam os 30% do PIB, principalmente devido ao turismo, mas também a outros setores, muito embora não tenha sido possível recuperar a velocidade de cruzeiro da convergência com a Europa a norte dos Pirenéus.

TABELA 5.2
Evolução socioeconómica espanhola (1950-2017)

Ano	PIB pc real (em dólares de 2011)	Convergência do PIB pc real com a Alemanha	Exportações de bens e serviços / PIB	Expectativa de vida ao nascer (anos)	Mortalidade infantil (taxa por 1.000)	Taxa de alfabetização (mais de 15 anos)	Média de anos de educação (acima de 15 anos)
1950	4.385	68,1%	3,8%	64,6	62,7	82,7%	4,9
1955	5.985	60,6%	3,8%	67,7	51,0	-	-
1960	7.301	54,7%	8,2%	69,9	42,2	86,7%	5,6
1965	10.827	66,7%	8,0%	71,4	33,0	-	-
1970	13.900	72,7%	12,2%	72,7	22,7	90,2%	6,4
1975	17.009	79,2%	12,4%	74,4	15,4	92,4%	-
1980	17.843	69,9%	14,4%	76,1	10,7	92,8%	7,3
1985	18.611	67,6%	21,0%	76,9	8,3	-	-
1990	22.912	72,0%	15,8%	77,6	6,6	96,5%	8,5
1995	24.329	71,0%	21,9%	78,8	4,9	-	-
2000	28.985	77,2%	28,6%	79,9	4,0	-	9,5
2005	31.803	82,5%	24,7%	81,2	3,4	97,8%	-
2010	31.559	76,2%	25,5%	82,5	2,9	97,7%	10,3
2015	31.588	70,8%	32,9%	83,4	2,3	-	-
2017	33.593	72,5%	34,3%	-	-	-	-

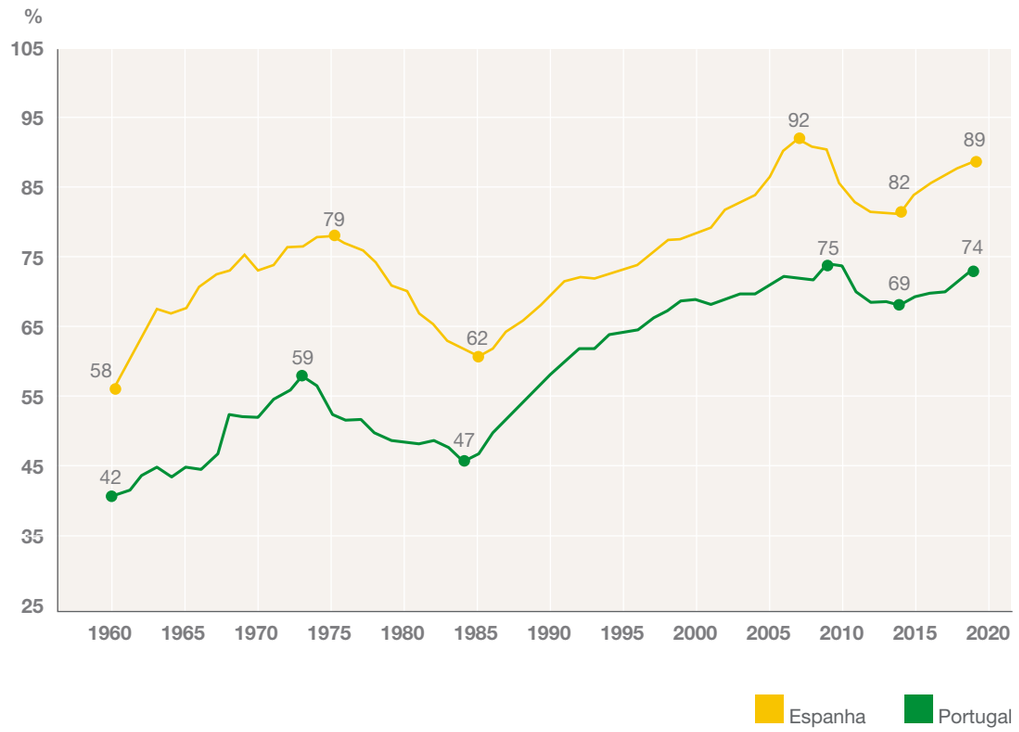
Fontes: Nações Unidas, UN World Population Prospects 2019, Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al. (2015), Harvard Business School e clio-infra.eu.

2. Reeditar o sucesso no século XXI: dos fatores às ideias e à tecnologia

A **figura 5.1** mostra a trajetória de convergência dos dois países ibéricos com relação ao rendimento médio *per capita* da Alemanha, França, Itália e Reino Unido entre 1960 e 2019.

Como se pode observar, ambos os países seguem um padrão de convergência real muito semelhante e, no conjunto, bem-sucedido: em seis décadas conseguiram reduzir em 30 pontos percentuais a diferença de rendimentos que os separava da Europa mais rica.

FIGURA 5.1
Convergência do rendimento real per capita de Espanha e Portugal com a Alemanha, França e Reino Unido



Fonte: elaboração própria com dados de Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al. (2015).

Podem distinguir-se três fases neste processo de convergência: o *catching-up* da década de 1960 como resultado da urbanização e da desagrarização das economias; os anos de transição para a democracia e o início da integração na economia mundial, que se iniciou na segunda metade da década de 1970 para ambos os países e durou uma década; e, finalmente, os anos após a adesão à UE, que acomodaram um longo e sustentado período de aumento de prosperidade relativa, interrompidos pela grande crise financeira mundial que começou em 2008.

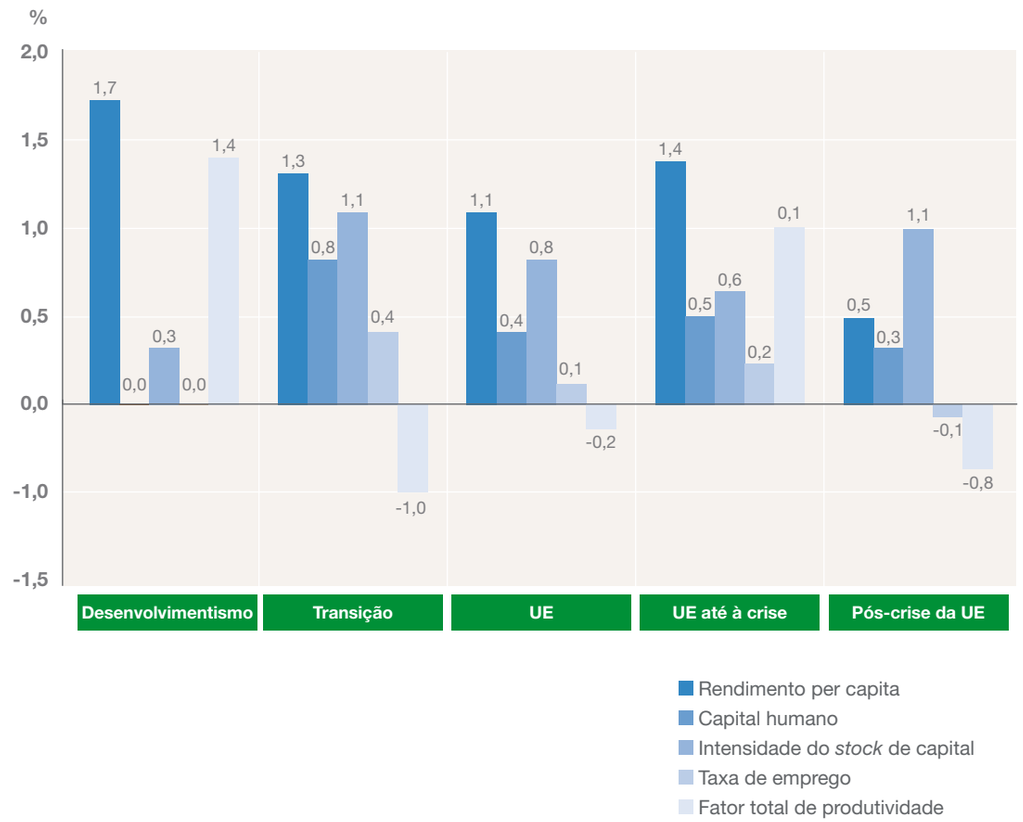
A partir de 2014, o processo de convergência recomeçou, embora, como referido, o choque gerado pela COVID-19 tenha induzido uma queda acentuada do rendimento, da riqueza e do emprego, o que inevitavelmente colocará desafios de uma magnitude considerável a ambos os países.

Tanto Espanha como Portugal têm seguido um modelo de crescimento fortemente baseado na acumulação de fatores – trabalho e capital – que tem sido muito marginalmente apoiado – e em alguns períodos intermédios, diretamente pressionado – por ganhos na produtividade total dos fatores (PTF).

O painel (a) da **figura 5.2** representa o exercício de contabilidade de crescimento para Portugal para o período 1960-2019, enquanto o painel (b) reproduz o mesmo exercício para o caso espanhol. Os dados são de *Penn World Tables* versão 10.0.

FIGURA 5.2a

Decomposição da contabilidade do crescimento de Portugal (1960-2019)



Fonte: elaboração própria com dados de Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al. (2015).

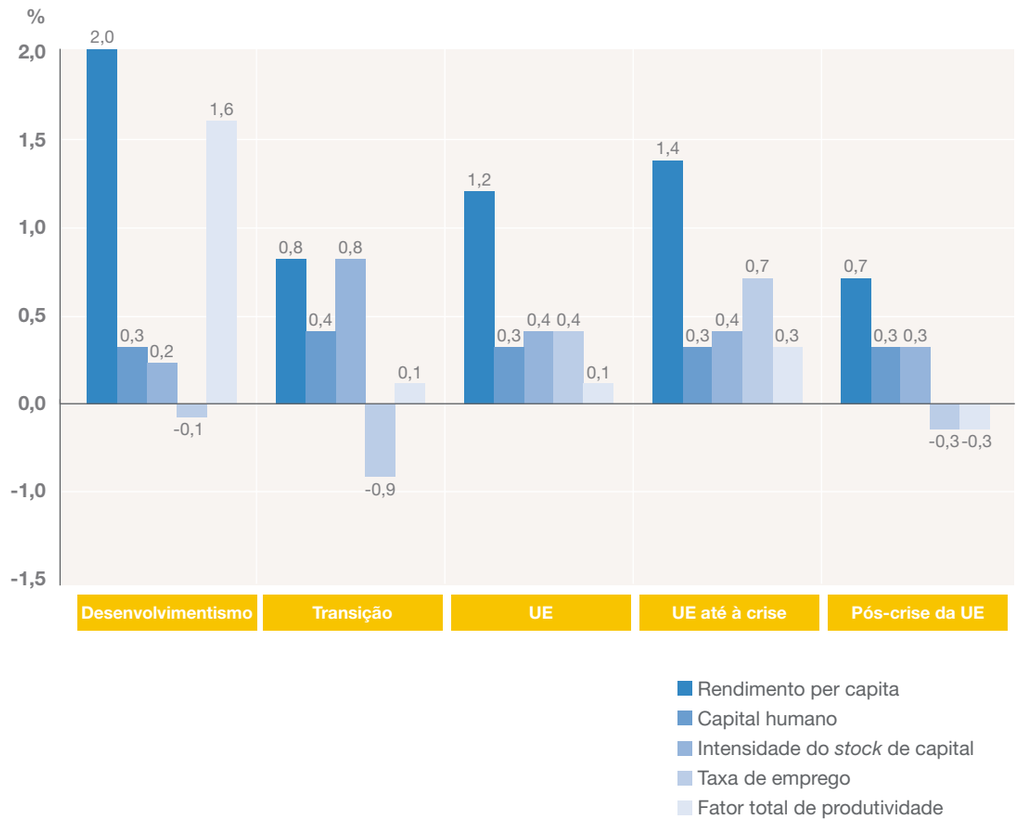
A forte melhoria do capital humano em ambos os países tem, como esperado, um impacto apreciável na melhoria do rendimento *per capita*, mas a maior parte do contributo provém da acumulação de fatores produtivos: os dois países cresceram principalmente através do emprego de uma maior percentagem da sua população – em particular, através do aumento da taxa de participação das mulheres no mercado de trabalho – e através do investimento em capital físico.

O aumento percentual do rendimento *per capita* devido às melhorias da PFT é infelizmente muito pequeno: no caso de Portugal todo o crescimento no período pós-adesão à UE é explicado pela acumulação e atualização de fatores, e no caso de Espanha a percentagem contribuída pela PFT é de apenas 10%.

Este modelo de crescimento intensivo assente na utilização de trabalho e capital (e não tanto em "ideias" e "tecnologia") coloca desafios muito consideráveis para o futuro dos dois países.

Em primeiro lugar, porque o envelhecimento da população e o processo relativamente maduro de aumento das taxas de participação feminina no mercado de trabalho impõe limites: não será possível

FIGURA 5.2b
Decomposição da contabilidade do crescimento de Espanha (1960-2019)



Fonte: elaboração própria com dados de Penn World Table-Version 9.1, Feenstra et al. (2015).

continuar a crescer contando com a incorporação de mais cidadãos no processo produtivo, embora a imigração e a absorção das elevadas taxas de desemprego relativo ofereçam algum alívio a médio prazo.

Em segundo lugar, porque também existem limites para melhorar o capital humano, tanto em termos de orçamento como de empregabilidade.

No entanto, é a terceira limitação que é a mais decisiva: a única forma de encorajar de forma sustentável o aumento do *stock* de capital é acomodar um aumento da sua rentabilidade, algo que só é possível promovendo um aumento da produtividade do capital, ou seja, a PFT, precisamente o elo mais fraco do modelo de desenvolvimento dos dois países ibéricos. Daí a necessidade de empreender reformas dos mercados de fatores e bens que induzam a reafectação de recursos para atividades novas, mais produtivas e eficientes.

Os fundos europeus NGEU são uma oportunidade que nenhum dos países se pode dar ao luxo de perder, tanto em termos de investimento como, acima de tudo, de incentivo para reformas. A sua

utilização eficiente é a chave para permitir que as duas sociedades reproduzam a descolagem dos seus níveis de bem-estar que foram capazes de gerar há várias décadas atrás.

3. "Luzes e sombras" dos processos de integração económica internacional

As trajetórias socioeconómicas de Espanha e Portugal até à primeira década do século XXI têm sido notáveis. Um reflexo do sucesso e da vocação para a abertura reside no facto de ambos os países terem sido capazes de colocar personalidades de destaque à frente de importantes instituições internacionais e europeias, algo que teria sido impossível sem os seus processos dinâmicos de abertura e desenvolvimento[5].

No entanto, nem tudo tem sido uma navegação suave, nem sequer podemos falar de desenvolvimentos totalmente paralelos. Nesta secção, analisamos alguns dos efeitos adversos da internacionalização e delineamos os traços distintivos mais salientes do perfil internacional de ambos os países, duas décadas após a criação da união económica e monetária europeia (ver **tabelas 5.3a e 5.3b**). Como veremos, é particularmente notável que a internacionalização tenha sido altamente concentrada na Europa (e na própria Espanha no caso de Portugal) e que o tipo de inserção económica internacional de ambos os países na última década tenha produzido resultados insatisfatórios em termos de valor acrescentado e complexidade exportadora, principalmente devido ao tipo de produtos em que as suas empresas se especializam, refletindo-se na dinâmica económica interna descrita na secção 2.

Uma primeira aproximação ao perfil contemporâneo de internacionalização de ambos os países, utilizando dados do Índice Elcano de Presença Global, mostra que, muito embora a presença internacional de ambos os países seja eminentemente económica (e não "militar" ou "suave"), para Espanha pesa mais o investimento (27,0% vs. 15,3%) e para Portugal pesam um pouco mais as exportações de manufaturas (15,5% vs. 11,5%). Isto porque a expansão internacional das empresas espanholas no estrangeiro, primeiro na América Latina nos anos 90 e depois na UE e, em certa medida, nos EUA, tem sido muito maior do que a das empresas portuguesas[6]. De igual modo, Portugal tem sofrido mais intensamente do que Espanha com a concorrência da China nos produtos têxteis em que possuía uma sólida especialização produtiva.

Em qualquer caso, quando se fala das "luzes e sombras" da inserção ibérica na economia global, deve ser feita uma menção especial à adesão de ambos os países à UE e à zona euro. Ambas as instituições condicionam o caminho que os seus países membros podem seguir, tanto ampliando as oportunidades, como estabelecendo limites às políticas públicas que podem levar a cabo. Bickerton (2012) leva este argumento ao extremo e argumenta que os países que aderem à UE deixam de ser estados-nação e tornam-se estados-membros. São inexoravelmente marcados pela sua pertença a uma entidade supranacional que liquefaz formalmente a sua soberania económica, mas ao mesmo tempo permite-lhes fazer parte de um sujeito ativo da globalização – a própria UE – em vez de representarem um mero objeto, que é o que certamente seriam como "pequenos países" num mundo de gigantes.

---

5 A lista de personalidades é extensa. Inclui António Guterres, José Manuel Durão Barroso, Vítor Constâncio, António Vitorino, Juan Antonio Samaranch, Javier Solana, Jaime Caruana, Luis de Guindos, Rodrigo de Rato, Josep Borrell, Eugenio Domingo Solans, José Manuel González Páramo, José María Gil Robles, e Enrique Barón.

6 A Espanha é, depois dos EUA, o segundo maior investidor estrangeiro na América Latina, com um *stock* de investimento de 142 mil milhões de euros de acordo com dados de 2019.

TABELA 5.3a

Indicadores económicos de Portugal (2000-2021)

Ano	Taxa de crescimento real do PIB	Inflação média anual	Taxa de desemprego	Saldo Conta Corrente (% PIB)	Déficit público (% PIB)	Dívida pública (% PIB)
2000	3,8%	2,8%	4,7 %	-10,8%	-3,4%	50,3%
2001	1,9%	4,4%	4,8 %	-10,4%	-4,8%	53,4%
2002	0,8%	3,7%	5,8 %	-8,4%	-3,8%	56,2%
2003	-0,9%	3,2%	7 %	-6,6%	-5,6%	58,7%
2004	1,8%	2,5%	7,4 %	-8,0%	-6,0%	62,0%
2005	0,8%	2,1%	8,3 %	-9,6%	-6,1%	67,4%
2006	1,6%	3,0%	8,4 %	-10,3%	-4,1%	69,2%
2007	2,5%	2,4%	8,7 %	-9,6%	-2,9%	72,7%
2008	0,3%	2,7%	8,3 %	-11,8%	-3,7%	75,6%
2009	-3,1%	-0,9%	10,2 %	-10,3%	-9,9%	87,8%
2010	1,7%	1,4%	11,5 %	-10,3%	-11,4%	100,2%
2011	-1,7%	3,6%	13,4 %	-6,0%	-7,7%	114,4%
2012	-4,1%	2,8%	16,5 %	-1,6%	-6,2%	129,0%
2013	-0,9%	0,4%	17,1 %	1,6%	-5,1%	131,4%
2014	0,8%	-0,2%	14,5 %	0,2%	-7,3%	132,9%
2015	1,8%	0,5%	12,9 %	0,2%	-4,3%	131,2%
2016	2,0%	0,6%	11,5 %	1,2%	-1,9%	131,5%
2017	3,5%	1,6%	9,2 %	1,3 %	-3,0%	126,1%
2018	2,6%	1,2%	7,2 %	0,6 %	-0,4%	122,0%
2019	2,2%	0,3%	6,6 %	-0,4 %	0,2%	117,7%
2020	-8,4 %	0,1 %	7 %	-1,1 %	-8,4 %	137,2 %
2021 (p)	4,4 %	1,2 %	6,9 %	-1,7 %	-2,7 %	130,0 %

(p): Previsões.

Fonte: Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook, outubro de 2021.

TABELA 5.3b

Indicadores económicos de Espanha (2000-2021)

Ano	Taxa de crescimento real do PIB	Inflação média anual	Taxa de desemprego	Saldo Conta Corrente (% PIB)	Déficit público (% PIB)	Dívida pública (% PIB)
2000	5,1%	3,5%	13,9%	-4,3%	-1,2%	57,8%
2001	3,9%	3,6%	10,5%	-4,4%	-0,5%	54,1%
2002	2,7%	3,1%	11,5%	-3,7%	-0,3%	51,3%
2003	3,0%	3,0%	11,5%	-3,9%	-0,4%	47,7%
2004	3,1%	3,0%	11,0%	-5,5%	-0,1%	45,4%
2005	3,7%	3,4%	9,2%	-7,3%	1,2%	42,4%
2006	4,1%	3,5%	8,5%	-8,9%	2,1%	39,1%
2007	3,6%	2,8%	8,2%	-9,4%	1,9%	35,8%
2008	0,9%	4,1%	11,2%	-8,9%	-4,6%	39,7%
2009	-3,8%	-0,3%	17,9%	-4,1%	-11,3%	53,3%
2010	0,2%	1,8%	19,9%	-3,7%	-9,5%	60,5%
2011	-0,8%	3,2%	21,4%	-2,7%	-9,7%	69,9%
2012	-3,0%	2,4%	24,8%	0,1%	-10,7%	86,3%
2013	-1,4%	1,4%	26,1%	2,0%	-7,0%	95,8%
2014	1,4%	-0,2%	24,4%	1,7%	-5,9%	100,7%
2015	3,8%	-0,5%	22,1%	2,0%	-5,2%	99,3%
2016	3,0%	-0,2%	19,6%	3,2%	-4,3%	99,2%
2017	2,9 %	2,0 %	17,2 %	2,8 %	-3,0 %	98,6 %
2018	2,4 %	1,7 %	15,3 %	1,9 %	-2,5 %	97,5 %
2019	2,0 %	0,7 %	14,1 %	2 ,1%	-2,9 %	95,5 %
2020	-10,8 %	-0,3 %	15,5 %	0,7 %	-11 %	119,9 %
2021 (p)	5,7 %	2,2 %	15,4 %	0,4 %	-8,6 %	120,2 %

(p): Previsões.

Fonte: Fundo Monetário Internacional, World Economic Outlook, outubro de 2021.

É evidente que tanto Portugal como Espanha beneficiaram enormemente da sua adesão à UE (ver **tabelas 5.1 e 5.2**), embora se deva também salientar que ambos são países da "periferia" da união, não só em termos geográficos, mas também em termos económicos, o que os torna particularmente vulneráveis.

Olhando exclusivamente para os elementos económicos, por um lado, nas últimas décadas, os dois países receberam uma ajuda substancial através dos fundos estruturais e de coesão, o que lhes permitiu renovar e expandir as suas infraestruturas, modernizar as suas economias e convergir com a "Europa rica", como explicado acima. Por exemplo, entre 1977 e 2019, Espanha passou de ter menos de 4% para mais de 30% de estudantes universitários (Portugal de 1,5% para 25%); de 1.100 quilómetros de autoestradas para mais de 15.000 (Portugal de menos de 100 para mais de 3.000) e de receber 34 milhões de turistas por ano para mais de 83 milhões (Portugal de 1 para 16).

Além disso, as suas respetivas adesões ao mercado interno proporcionaram às suas empresas acesso a uma vasta gama de consumidores de elevado rendimento. De facto, tanto para Espanha como para Portugal, seria mais apropriado falar de "europeização" do que de "internacionalização", e não apenas para os aspetos económicos.

De acordo com dados do Índice Elcano de Presença Global, a presença global de Espanha nas últimas duas décadas tem-se concentrado na UE (variando entre 52% e 45%), seguida a grande distância pela América Latina (variando entre 13% e 17%). Para Portugal, a concentração da presença da UE é ainda mais elevada, variando entre 56% e 60%, com uma grande parte a ser produzida em Espanha.

Isto significa que, muito embora ambos os países possam projetar-se na UE e utilizar, por exemplo, a política comercial comum para negociar acordos vantajosos para as suas empresas, a verdade é que a sua internacionalização (económica) ainda consiste maioritariamente numa europeização, tal como os modelos de gravidade do comércio internacional sugerem que deveria ser. Em qualquer caso, é evidente que de um ponto de vista político, a influência de ambos os países no contexto internacional é amplificada pelo facto de fazerem parte do clube europeu e deterem a segunda moeda mais importante do mundo. De facto, se não fosse a política europeia de comércio e investimento, o poder e a influência de ambos os países nas negociações multilaterais ao nível da Organização Mundial do Comércio (OMC) e nas negociações bilaterais seria muito menor. Espanha ou Portugal, por si sós, nunca poderiam ter obtido acesso a mercados internacionais tão vantajosos como os que a UE tem sido capaz de negociar por eles, por exemplo, através dos acordos UE-Canadá, UE-Mercosul, ou do acordo *Comprehensive Agreement on Investment* (CAI) entre a UE e a China (os dois últimos a aguardar ratificação). Uma questão diferente prende-se com saber se estes acordos podem ser traduzidos numa maior diversificação geográfica e volume de exportação ou se podem ter uma maior capacidade para moldar a política económica externa europeia. Da mesma forma, sem o euro como moeda, os dois países teriam provavelmente sofrido turbulências financeiras durante a crise económica resultante da COVID-19 em 2020. Por último, vale a pena notar as oportunidades que os seus cidadãos usufruíram ao poderem se deslocar, estudar e trabalhar em todo o continente.

Mas para além destas oportunidades, a integração europeia implicou também processos duros de reconversão industrial com um elevado custo social e económico para certas regiões. De facto, segundo algumas visões críticas (Simonazzia, 2020), a UE é regida por um padrão de especialização económica centro-periferia que tem condenado a Espanha e Portugal (e também outros países do sul) a manter uma estrutura produtiva com pouco valor acrescentado e cada vez menos indústria. Isto ter-lhes-ia deixado altamente vulneráveis e com uma notável falta de resistência a choques externos, como demonstrou a crise da COVID-19, promovendo ao mesmo tempo um aumento da desigualdade, que não foi suficientemente reduzida pelos seus sistemas redistributivos de impostos e transferências.

Neste sentido, vale a pena notar que para além do facto de algumas das regiões mais periféricas de Espanha e Portugal não terem conseguido convergir economicamente com a média da UE devido às suas próprias fraquezas internas, o facto é que a deficiente arquitetura institucional da zona euro teve consequências negativas para os países da Península Ibérica. A ausência de uma união bancária e fiscal na conceção original da zona euro, a hesitação do BCE em agir como emprestador de último recurso para os países do euro durante a crise 2010-2012 (até ao "*whatever it takes*" de Mario Draghi em julho de 2012) e a fórmula de austeridade e desvalorização salarial promovida pelo eixo Berlim-Frankfurt como resposta às crises da dívida soberana durante a crise do euro, tiveram impactos adversos no crescimento, coesão social, desigualdade e pobreza no sul da Europa[7].

Em particular, como mostram as **figuras 5.3 e 5.4**, que medem a evolução da distribuição dos rendimentos medida pelos índices de Gini de Portugal e Espanha ao longo deste longo ciclo dos últimos 50 anos, verifica-se que a desigualdade nos dois países convergiu parcialmente com o padrão europeu durante a fase dourada de crescimento anterior à crise financeira. Ambas as sociedades deixaram de ser exceções notáveis, em parte devido aos seus Estados-providência reforçados, e em parte porque o resto das economias europeias mais desenvolvidas se tornaram um pouco mais desiguais.

Mas por trás deste resultado agregado a médio prazo encontra-se – pelo menos após a crise de 2008 – uma realidade mais complexa. As diferentes intensidades e ritmos das mudanças estruturais no modelo de produção e os seus impactos diferenciais nos mercados de trabalho tiveram impactos diferenciais nos níveis de desigualdade que emergiram do mercado. Por outras palavras, da desigualdade pré-distribuição.

Assim, como pode ser visto na **figura 5.4**, enquanto que em Portugal a desigualdade antes de impostos e transferências permaneceu praticamente estável na última década, em Espanha – sobrecarregada pelo seu mercado de trabalho disfuncional, entre outros fatores – a desigualdade aumentou 12,7%. Como tal, muito embora a capacidade redistributiva do Estado-providência tenha permanecido robusta e melhorado em ambos os casos a desigualdade gerada pelo mercado em mais de 30%, a Espanha tornou-se, pela primeira vez na história recente, numa sociedade mais desigual (mas também mais rica) do que Portugal[8]. E a crise da COVID-19, além de aumentar previsivelmente a desigualdade, poderá levar também ao aumento da pobreza[9].

Para além do impacto das crises dos últimos quinze anos na desigualdade, a fórmula de cortes na despesa pública que afetou especialmente o investimento público e com ele a despesa em inovação e I+D, juntamente com a queda dos salários, contribuiu para que o padrão de especialização produtiva e o tipo de

---

7 Um modelo de governação mais abrangente para a zona euro, que felizmente tem vindo a ser construída desde então (e sobretudo em resposta à crise da COVID-19 sob a forma dos NGEU) teria permitido combinar os benefícios de uma melhoria dos custos de financiamento e da integração financeira que surgiram com a criação da união monetária em 1999 com menos impactos adversos. Isto não quer dizer que a Espanha e Portugal tenham sido irrepreensíveis nestas crises. Como Chang, Torres e Steinberg (2019) documentam, as causas da crise da zona euro são múltiplas e algumas residem em políticas públicas deficientes por parte dos países. No entanto, existe algum consenso de que uma melhor arquitetura institucional e melhores políticas monetárias e fiscais por parte das autoridades e instituições europeias teriam permitido que a crise fosse ultrapassada de forma menos traumática, reduzindo ao mesmo tempo o aumento do eurocepticismo em muitos países.

8 Está para além do âmbito deste estudo analisar como a polarização política de Espanha nos últimos anos teve impacto na capacidade de consensualizar reformas que poderiam ter travado a deterioração da distribuição em Espanha. O melhor desempenho de Portugal nesta área torna plausível a hipótese de que a polarização política reduz a capacidade de lidar com o aumento da desigualdade que as crises económicas acarretam.

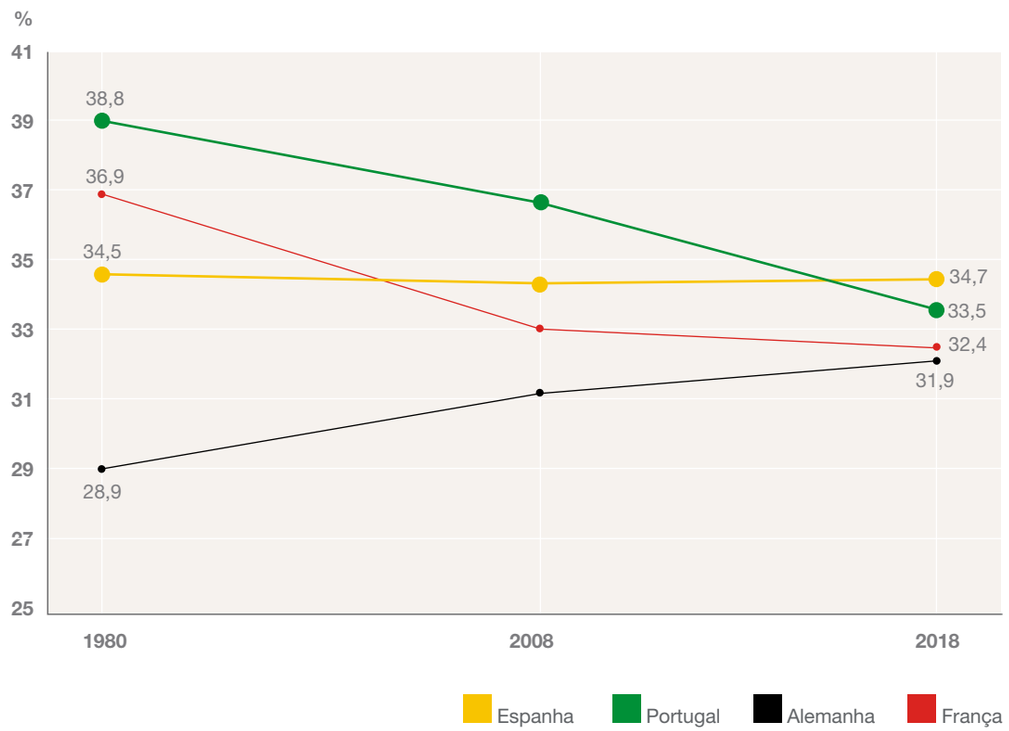
9 Para uma análise comparativa da desigualdade ver OCDE (2011) e para o caso específico de Espanha, ver Ayala e Ruiz-Huerta (2020).

exportações de ambos os países na última década, e especialmente em Espanha, se movessem na direção oposta, em vez de conduzir a uma internacionalização baseada no valor acrescentado e na produtividade.

Uma forma de analisar este processo, e assim compreender melhor as vulnerabilidades dos modelos de desenvolvimento dos dois países, é olhar para os progressos limitados que décadas de crescimento geraram em termos da diversificação da sua estrutura produtiva.

Embora existam formas alternativas de abordar este fenómeno, uma das mais imediatas – e que possui a vantagem do seu cálculo se encontrar normalizado internacionalmente – é utilizar os mapas e índices de complexidade económica produzidos pela Universidade de Harvard[10]. Os mapas estão disponíveis desde 1995 e baseiam-se na complexidade do cabaz de exportação dos países analisados. A hipótese do *Growth Lab* de Harvard é que os países que exportam bens e serviços mais complexos

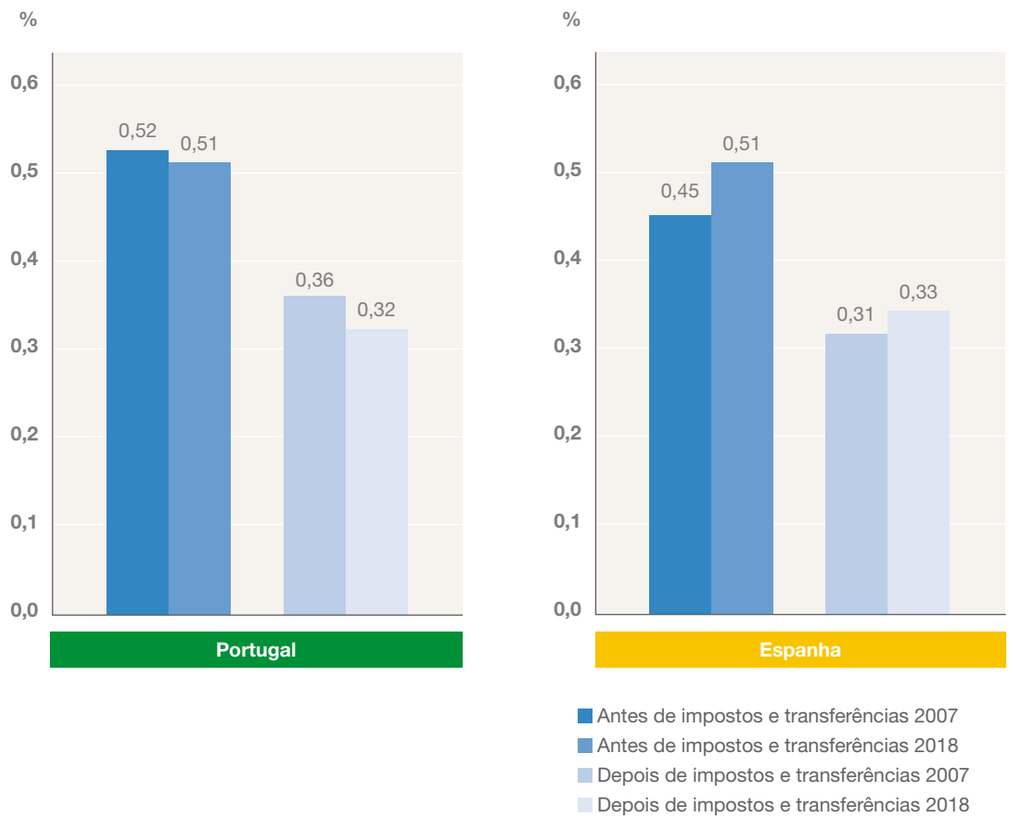
FIGURA 5.3
Desigualdade medida pelo Índice Gini global (1980-2018)



Fonte: Banco Mundial, World Development Indicators.

10 O Índice de Complexidade Económica, desenvolvido pela Universidade de Harvard, mede as capacidades produtivas dos países e a sua competitividade internacional através do grau de diversidade e singularidade das suas exportações. Para mais informações ver atlas.cid.harvard.edu.

FIGURA 5.4
Desigualdade antes e depois de impostos e transferências (2007-2018)



Fonte: OCDE.

do que o seu nível de rendimento *per capita*, crescem mais rapidamente do que os países que não foram capazes de diversificar a sua oferta de exportação.

Embora Espanha e Portugal ocupem posições semelhantes no *ranking* internacional de complexidade – Portugal 38.º e Espanha 32.º – as suas trajetórias têm sido diferentes. Portugal perdeu 5 lugares nas últimas duas décadas, em comparação com os 14 de Espanha. A razão para este declínio é semelhante nos dois casos: embora ambos os países tenham diversificado o seu cabaz de exportação, fizeram-no avançando para produtos menos complexos.

Assim, em 2019, Portugal tinha um cabaz de exportação no valor de 104 mil milhões de dólares, o que colocou o país no 41.º lugar num total de 133 países. Os seus principais mercados foram Espanha (22%), França (13%) e Alemanha (13%). Portugal exporta bens de média e baixa complexidade – agrícolas e têxteis – e o crescimento da sua quota no comércio mundial total tem sido apoiado na última década pela expansão das exportações de serviços, principalmente turismo e transportes. Embora tenha sido capaz de incluir 40 novos produtos no seu cabaz de exportação, o volume das suas vendas no exterior não é suficiente para contribuir decisivamente para o aumento do rendimento *per capita* dos seus cidadãos.

De forma análoga, Espanha em 2019 tinha um cabaz de exportação de 494 mil milhões de dólares, ocupando o 14.º lugar no *ranking* internacional. Os seus principais mercados foram a França (15% do total), Alemanha (10%) e Itália (8%). As exportações estão também concentradas em produtos de baixa e média complexidade: agricultura e automóveis. À semelhança de Portugal, Espanha aumentou a sua presença nos mercados globais, confiando nas exportações de automóveis e no turismo. O número de novos produtos adicionados ao cabaz de exportação foi ainda menor do que no caso de Portugal: apenas 16, e em volumes tão moderados que também não conduziram a uma melhoria significativa do rendimento espanhol.

Estes resultados podem ser interpretados de duas maneiras diferentes[11]. Se formos pessimistas, como confirmação das dificuldades em dar um salto significativo para uma nova fase de desenvolvimento e modernização. Optimistamente, como mais uma prova das grandes oportunidades que ambos os países possuem se forem capazes, através de reformas adequadas, de remover os obstáculos ao seu crescimento.

Os dois países dispõem de competências, *know-how* e recursos suficientes para avançar para estruturas produtivas mais complexas, com maior valor acrescentado, que ofereçam mercados globais com potencial de crescimento mais dinâmico e que, além disso, estão relativamente próximos em complexidade das atividades que desenvolvem atualmente.

Em suma, existem oportunidades de progresso, mas para as concretizar fazem faltam reformas que melhorem os sistemas de educação, inovação e investigação e desenvolvimento, tornem os mercados de bens, produtos e fatores mais flexíveis, aumentem a concorrência para que uma redistribuição de recursos seja viável, e políticas públicas que garantam a estabilidade jurídica, protejam os direitos de propriedade e criem os incentivos que tornem as mudanças imparáveis. Tudo isto deve ser apoiado por reformas fiscais e políticas para melhorar a qualidade da despesa pública, a fim de assegurar a sustentabilidade de um Estado-providência que seja mais capaz de realizar uma redistribuição eficaz, para que a desigualdade (especialmente em Espanha) possa ser reduzida e as bolsas de pobreza e exclusão possam ser eliminadas. E os fundos NGEU, dos quais a Espanha receberá quase 70 mil milhões de euros em transferências e Portugal quase 14 mil milhões (aos quais se poderão acrescentar empréstimos), representam sem dúvida uma grande oportunidade de transformação em todas estas áreas, equivalente ao que os fundos europeus significavam para a modernização das economias de ambos os países há trinta anos atrás (Feás, Otero-Iglesias e Steinberg, 2020).

Um elemento decisivo para o sucesso deste processo de reforma é que se baseie num amplo consenso político e social que garanta a sua sustentabilidade ao longo do tempo, a sua retificação quando as reformas não produzirem os resultados esperados e, em última análise, a sua irreversibilidade. Para tal, é essencial que as reformas respondam a uma conceção partilhada de um projeto para cada país.

Um requisito para isso é a adoção de políticas estatais e não políticas governamentais, que tenham um elevado nível de apropriação por parte da sociedade civil. Outro requisito é que os perdedores das reformas possam ser compensados pelos vencedores, e, em termos mais gerais, que a distribuição do desenvolvimento responda às preferências coletivas da coesão territorial e da igualdade.

11 Ver Singla (2018) para uma análise mais detalhada da evolução da complexidade nas exportações espanholas.

Conclusão

Espanha e Portugal percorreram com sucesso o difícil caminho do subdesenvolvimento até à prosperidade, evitando a armadilha do rendimento médio e consolidando as democracias liberais no quadro da integração europeia. Contudo, num contexto de ascensão de potências emergentes (especialmente asiáticas), de crescente rivalidade internacional entre grandes potências, de críticas à chamada ordem internacional liberal baseada em regras, de contestação crescente a uma UE mais integrada, e de acumulação de desafios digitais, tecnológicos e climáticos, Espanha e Portugal precisam de lançar as bases para serem também histórias de sucesso no século XXI. Como vimos, tal não se afigura fácil. De facto, nos últimos quinze anos, a convergência económica com a UE mais rica abrandou e as debilidades estruturais dos modelos económicos de ambos os países tornaram-se aparentes, associadas (especialmente no caso da Espanha) a níveis crescentes de desigualdade e a um mercado de trabalho muito pouco funcional que resulta em elevadas taxas de desemprego, e que se traduz numa inserção internacional com pouca complexidade de exportação e excessivamente concentrada na UE. De igual modo, a própria reconfiguração da globalização, tanto devido à crise financeira de 2008 como aos efeitos da pandemia da COVID-19, está a forçar ambos os países a repensar e melhorar o seu modelo de inserção económica internacional e a procurar fórmulas para serem mais influentes na Europa.

É muito difícil saber como será a globalização no futuro. Será certamente mais digital, mais tecnológica e mais asiática, mas a partir desse ponto, as incertezas multiplicam-se. Em qualquer caso, para além do colapso transitório e espetacular da economia e do comércio internacional em 2020 como resultado da pandemia da COVID-19 (mais de 10% tanto em Espanha como em Portugal, ver **Tabelas 5.3a e 5.3b**), já se encontrava em curso um questionamento da globalização, ou mais especificamente, da hiperglobalização dos últimos trinta anos, que se iniciou com a queda do Muro de Berlim e a hegemonia do modelo anglo-saxónico de capitalismo e redefiniu o equilíbrio entre o mercado e o Estado em favor do primeiro, dando origem ao que por vezes é conhecido como neoliberalismo. Este modelo, cada vez mais criticado, incluindo por muitos dos seus antigos apoiantes, por gerar demasiadas desigualdades, promover um individualismo que enfraquece o sentido de comunidade e pregar uma igualdade de oportunidades cada vez mais inexistente devido ao esvaziamento das bases tributárias tradicionais, foi parcialmente deslegitimado pela crise financeira global e está a sofrer um novo descrédito ao tornar-se claro que o mercado exibe grandes dificuldades em responder a situações excecionais e inesperadas, tais como pandemias.

Os cidadãos reivindicam maior proteção, tanto em termos de saúde como de economia, o que poderá levar a alguma retração das cadeias de abastecimento globais (que poderão tornar-se mais regionais), um repatriamento parcial de alguma produção (utilizando novas tecnologias como a impressão e automação 3D), uma redefinição e expansão dos setores considerados estratégicos (com o consequente bloqueio de alguns investimentos estrangeiros), a nacionalização de algumas empresas que terão de ser resgatadas, e um aumento, a médio prazo, dos impostos (tanto tradicionais como novos, especialmente verdes, digitais e sobre transações financeiras), para garantir a sustentabilidade das contas públicas. Tudo isto será certamente acompanhado pelo aumento de práticas até agora consideradas heterodoxas na política económica, desde um novo papel para os bancos centrais até ao aumento da regulação e do ativismo público para colocar, em alguns casos, a eficácia acima da eficiência. Por fim, as dificuldades económicas e a continuação (se não mesmo o aumento) da tensão geopolítica entre os EUA e a China dificultarão a reescrita das regras da globalização através de uma reforma da OMC, o que poderá levar a uma corrosão da mesma que seria prejudicial para países como Portugal e Espanha que basearam o seu desenvolvimento numa crescente abertura económica.

Neste contexto, Espanha e Portugal precisam de se preparar para lidar com as mudanças vindouras e utilizar a UE quer como um amortecedor contra as transformações mais traumáticas, quer como uma plataforma para se projetarem ainda mais energicamente no exterior. Mas isto requer que ambos sejam capazes de influenciar mais as políticas europeias, para que estas reflitam melhor os interesses ibéricos do que aquilo que aconteceu no passado. É necessário aproveitar o facto de que em ambos os países o apoio dos cidadãos ao processo de integração ainda continua hegemónico, a fim de se passar do "europeísmo beato" para o europeísmo crítico (e construtivo).

Em primeiro lugar, é essencial concluir a união bancária e fiscal na UE, para que o espectro da desagregação da zona euro, que tanto prejuízo causou a ambos os países no passado, seja definitivamente banido. Em segundo lugar, e relacionado com o ponto anterior, ambos precisam de demonstrar que os fundos europeus de recuperação permitem a modernização das suas economias, em particular para que se possam adaptar aos desafios verdes e digitais. Finalmente, ambos os países precisam de reformular os seus contratos sociais internos e inscrevê-los num novo contrato social europeu para o século XXI, de modo a que a coesão e a força domésticas sirvam para dar uma nova reviravolta à sua inserção económica internacional.

A fragmentação política e a ausência de uma liderança forte tornam improvável que os grandes reformadores dos anos 80 e 90 reapareçam em qualquer um dos dois países, de modo que, para avançar com a intensidade e o ritmo que a condicionalidade europeia exigirá, não haverá outra forma senão forjar estes grandes acordos transversais. O sucesso nesta matéria depende em grande medida da prosperidade futura das sociedades ibéricas e, portanto, do apoio dos seus cidadãos à democracia e à continuidade da sua integração no mundo.

Bibliografia

Ayala Cañón, L. e Carbonell, J. R-H. (2020) *4.º Informe de la Desigualdad en España*. Madrid: Fundación Alternativas.

Bickerton, C. J. (2012) *European Integration: From Nation-States to Member States*. Oxford: Oxford University Press.

Chang, M., Torres, F. e Steinberg, F. (2019) *The Political Economy of Adjustment Throughout and Beyond the Eurozone Crisis. What Have We Learned?*. Londres: Routledge.

Feenstra, R. C., Inklaar, R. e Timmer, M. P. (2015) "The Next Generation of the Penn World Table", *American Economic Review*, 105(10), pp. 3150-3182.

Fernández Clemente, E. (1988) "La Historia Económica de Portugal (siglos XIX y XX)". *Revista De Historia Económica / Journal of Iberian and Latin American Economic History,* 6(3), pp. 481-520.

Feas, E., Otero-Iglesias, M. e Steinberg, F. (2020) *Recuperación o Metamorfosis: Un plan de transformación económica para España.* Madrid: Real Instituto Elcano.

García Delgado, J. L. (2003) *Lecciones de economía española*. Madrid: Ed. Civitas.

Guisan, M. C. e Padrão, R. (2003) *Evolución de la economía portuguesa, 1946-2000: crecimiento, salarios y empleo*. Working Paper Series Economic Development, 69. Santiago de Compostela: Facultad de Economía y Empresa, Universidad de Santiago de Compostela.

Judt, T. (2005) *Postguerra*. Madrid: Ed. Taurus.

Pérez Picazo, M. T. (1996) *Historia de España del siglo XX*. Barcelona: Ed. Crítica.

Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (2011) "Divided We Stand. Why Inequality Keeps Rising". OCDE [online]. Disponível em: https://www.oecd.org/els/soc/49170768.pdf (Consultado: 15 junho 2021).

Pires Jiménez, L. E. (2005) "Una nueva historia económica de Portugal". *Revista de Historia Industrial*, 29, pp. 165-81.

Sćepanović, V. (2020) "Transnational integration in Europe and the reinvention of industrial policy in Spain", *Review of International Political Economy*, 27(5), pp. 1083-1103.

Simonazzi, A. (2020) "The embeddedness of core-periphery relations in time and space". *Revista de Economia Contemporânea*, 24(1). https://doi.org/10.1590/1980552724110

Singla, J. (2018) "La complejidad de las exportaciones españolas". Caixabank [online]. Disponível em: https://www.caixabankresearch.com/es/economia-y-mercados/actividad-y-crecimiento/complejidad-exportaciones-espanolas (Consultado: 15 junho 2021).

Braun, Georg (1598), *Lisboa (Portugal). Planos de povoação. 1598,* [Olissippo quae nunc Lisboa, civitas amplissima Lusitaniae, ad Tagum totius Orientis, et multarum insularum Aphricoeque et Americae emporium nobilissimum] [Material cartográfico], en *Civitates Orbis Terrarum.* Edição latina. 1600. Pl. 2, Biblioteca Nacional de Espanha.

Capítulo 6

Espanha e Portugal na dimensão militar

Félix Arteaga e Pedro Seabra

Introdução

A anterior projeção de forças de Espanha e Portugal, ligada a cada expansão colonial respetiva (ver capítulos 1 e 2), deu lugar na história contemporânea a uma dinâmica que responde mais diretamente às necessidades coletivas de países e organizações perante desafios da segurança internacional. Após o fim da Guerra Fria, durante a qual não se desenvolveram ações coletivas devido à divisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), Portugal e Espanha começaram a projetar as suas forças de forma a participarem ao lado das de outros países, aliados ou não, em zonas de conflito que ultrapassavam as fronteiras dos seus interesses estratégicos. A revitalização das missões de manutenção de paz a partir da última década do século XX determinou um processo de mudança na postura militar de ambos os países, nas suas estruturas e no uso da força, juntamente com um processo de transformação da cultura estratégica dos seus líderes e da opinião pública, de forma a justificar a projeção internacional das suas forças armadas por razões diferentes daquelas tradicionalmente associadas à defesa nacional. Como resultado destes processos, a projeção de forças no exterior tornou-se um fator importante para a legitimação das forças armadas, refletindo tanto a solidariedade e o empenho dos dois países na segurança internacional, como um indicador da sua presença global.

Este capítulo visa examinar a projeção externa de Espanha e Portugal na sua dimensão militar, como parte integrante dos respetivos processos de globalização. Começa por explorar as diferentes culturas

estratégicas de ambos os países. De seguida, analisa as principais prioridades externas, com destaque para a considerável participação em missões internacionais, bem como para a cooperação político-militar com países e organizações-chave destinada a enfrentar novas ameaças e riscos de segurança. Argumentamos que a socialização das estruturas de comando através das instituições da Organização do Tratado do Atlântico Norte Organização/*North Atlantic Treaty Organization* (OTAN/NATO), da União Europeia (UE) e das Nações Unidas (ONU) constitui o principal fator que explica as decisões mais importantes nesta área. Concluímos com uma avaliação das capacidades materiais necessárias para sustentar o atual nível de projeção externa e com a identificação de oportunidades para uma maior cooperação na prossecução de objetivos mútuos.

1. Balanço geral

1.1 A projeção de força de Espanha

Não só a projeção de forças não se encontrava enquadrada na cultura estratégica de Espanha devido ao seu isolamento internacional durante as duas guerras mundiais e a sua extensão durante a Guerra Fria, como a sua estrutura de forças não foi originalmente concebida para aceitar tais missões. A atuação das suas forças armadas coincidia com os limites do território nacional, incluindo na altura os territórios do Norte de África. Muitos outros países e organizações não tinham estas limitações e estavam habituados à projeção ou ao destacamento de forças para além das suas fronteiras. No entanto, o início da projeção das forças espanholas coincidiu também com a mudança do modelo de projeção de defesa territorial para a participação em missões internacionais de gestão de crises, pelo que a sua curva de aprendizagem foi paralela à das organizações de segurança (ONU, NATO e UE) e das coligações de países que promoveram a projeção de forças em missões de segurança internacional[1].

No contexto desta socialização das forças armadas ocidentais em missões de segurança internacional, a participação espanhola possui algumas características distintivas. Primeiro, os governos e as forças armadas têm apoiado a contribuição para tarefas de segurança internacional por forma a mostrarem a sua solidariedade para com as organizações multilaterais a que pertencem, não para alcançar os seus objetivos estratégicos através delas. A contribuição tem sido generosa no número de missões aceites e no número de tropas envolvidas, mas também limitada na dimensão da assunção de riscos, porque a maioria das missões têm sido de formação, observação ou apoio. A relutância em participar em missões de combate e as restrições ao uso dos contingentes (*caveats*) devem ser atribuídas à cultura estratégica dos líderes políticos, receosos do custo eleitoral que tais missões possam representar se não forem vistas como tendo por base um objetivo humanitário ou se gerar um elevado número de baixas (Arteaga, 2013).

Por outro lado, a política de defesa espanhola foi também evoluindo como forma de fornecer cobertura política e normativa à projeção de forças. Inicialmente, os governos decidiam sobre a participação das suas tropas no exterior sem a necessidade de apoio legislativo. Tudo o que precisavam era a aprovação de uma resolução do CSNU para justificar a sua contribuição perante a opinião pública. No entanto, esta situação começou a mudar após a guerra do Iraque em 2003, quando o primeiro-ministro

1 Em 1992, a Direcção-Geral de Política de Defesa publicou os "Trabalhos e Conclusões do Seminário sobre Operações de Manutenção da Paz" com base nas lições aprendidas nas primeiras missões, e em 1995 o Ministério da Defesa produziu o seu primeiro "Manual de Operações de Manutenção da Paz".

decidiu enviar tropas para uma coligação internacional por entre uma opinião pública nacional e internacional divididas sobre o assunto. O governo seguinte alterou assim a Lei de Defesa Nacional em 2005 para colocar condições no envio de tropas para o exterior[2]. As novas condições não afetaram, na prática, a presença externa das Forças Armadas, continuando até à data a enviar tropas para missões e operações internacionais.

Em paralelo, a política de defesa tem moldado uma estrutura de forças de forma a também facilitar a projeção exterior. A Diretiva de Defesa Nacional (DDN) de 1996 foi a primeira a reconhecer a necessidade de adaptar a estrutura de forças para participar em operações internacionais. A necessidade de equipar os contingentes destacados com soldados profissionais levou à abolição do Serviço Militar Obrigatório, adotada em 1999 e finalizada em 2001. A DDN seguinte de 2000 reivindicou a necessidade de aprofundar a postura expedicionária das forças armadas e o DDN de 2004 determinou a estrutura de forças e o nível de operacionalidade necessário para participar em missões internacionais de acordo com o nível de ambição do Governo (Arteaga 2018, p. 144).

Uma vez que a participação em missões internacionais é uma prioridade da política de defesa, todos os governos condicionaram a estrutura e a atitude das suas forças armadas à projeção de forças. Por um lado, os planeamentos estratégicos têm reservado as capacidades militares necessárias ao destacamento de forças armadas; por outro, o próprio destacamento externo de forças tem contado com o financiamento extraordinário do fundo de contingência para atender a tais necessidades. Por exemplo, a última revisão da postura militar ordenada pelo Chefe de Estado-Maior da Defesa em 2012 num documento intitulado "Visão 2025" levou a uma estrutura de forças que deu prioridade à formação e capacidade operacional das forças destinadas a operações expedicionárias (5.000), missões internacionais (10.000) e missões permanentes (7.000).

Em paralelo, o Ministério da Defesa teve que desenvolver programas de armamento necessários para facilitar a projeção estratégica. As necessidades navais têm sido cobertas pelas capacidades da empresa nacional Navantia (fragatas e navios anfíbios), enquanto que as necessidades aéreas são alcançadas por via da cooperação europeia com a Airbus (aviões de transporte estratégico e de abastecimento). Como resultado, as forças armadas contam atualmente com uma capacidade de projeção de plataformas aeronavais muito elevada que precisa de ser complementada com novos meios não-convencionais de projeção: satélites, veículos aéreos não tripulados/*Remotely Piloted Aircraft Systems* (RPAS), capacidades de inteligência, vigilância, reconhecimento e aquisição de alvos/*intelligence, surveillance, target acquisition, and reconnaissance* (ISTAR), bem como as necessárias para contrariar medidas de anti-acesso e de negação de área.

1.2 A projeção de força de Portugal

A cultura estratégica portuguesa em termos da projeção de forças no plano externo encontra-se invariavelmente contingente do legado histórico tripartido de descolonização, democratização e reinserção na comunidade internacional por via das opções de integração em organizações internacionais chave e parcerias estratégicas. Desde o fim da ditadura em 1974, os conceitos estratégicos nacionais (CEDN) homologados em 1985, 1994, 2003 e 2013 centraram sucessivamente os interesses de Portugal num equilíbrio complexo entre a sua contribuição para a promoção da paz

2 A Lei Orgânica da Defesa Nacional de 2005 obriga o governo a consultar o Congresso dos Deputados antes de enviar tropas, mas permite-lhe também enviá-las em situações de emergência e só depois solicitar autorização.

e segurança internacional, a consolidação da rede existente de alianças multilaterais, e a valorização das comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo. Por entre estes objetivos constantes e atendendo à necessidade de ultrapassar as limitações inerentes de um país pequeno – embora membro ativo de organizações de segurança coletiva como a NATO ou que implicam compromissos crescentes a esse nível como a UE – resultou também necessário atribuir uma instrumentalização recorrente à utilização das forças armadas em missões externas, com vista a não só capitalizar a posição de Portugal no mundo, mas também a melhor substanciar as suas credenciais enquanto coprodutor de segurança internacional, gerando assim uma seleção de cenários de projeção relativamente multifacetada (Pinto 2014).

Com efeito, seja sob a égide da ONU, da NATO, da UE ou de acordos bilaterais, as Forças Armadas portuguesas têm se encontrado continuamente envolvidas em operações de gestão de crises desde 1991, com a participação na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II (UNAVEM II) a inaugurar um período mais participativo a esse nível. Desde então, mais de 40.000 mulheres e homens foram projetados para vinte diferentes teatros de operações, em quatro continentes, com uma presença particularmente considerável nos Balcãs, Timor-Leste, Afeganistão e África. Contudo, este historial não tem sido isento de impulsos diferenciados, destacando-se, em particular, o desinvestimento gradual em missões lideradas pela ONU bem como os impactos decorrentes e ainda prevalecentes da crise económica de 2011-2013 nas capacidades operacionais colocadas a este dispor.

Atendendo a esta experiência, é possível, ainda assim, identificar dois elementos transversais e relativamente constantes que caracterizam o envolvimento externo português. Por um lado, Portugal tem-se destacado por uma atuação internacional quase sem "*caveats*" nas suas operações, abdicando de ressalvas ou restrições ao envolvimento das suas tropas no terreno, incluindo em missões de combate lideradas por organizações multilaterais. Tal tem sido interpretado como uma forma de compensar a falta de equipamento pesado ou a pouca disponibilidade para enviar contingentes maiores, mascarando igualmente limitações impostas por orçamentos apertados e equipamentos pouco adequados às capacidades operacionais reais (Reis 2013, 289; Pires 2013; Dias e Freire, 2021). Um número reduzido de fatalidades associadas a missões no exterior tem contribuído para um amplo consenso ao nível de opinião pública e entre as cúpulas político-militares face aos benefícios geopolíticos e reputacionais que tais riscos acarretam para estados pequenos como Portugal, sobretudo quando em comparação com outros parceiros de maior porte e capacidades a participarem em missões idênticas ou correspondentes.

Por outro lado, o processo de decisão formal de envio de contingentes portugueses tem também conhecido um nível de estabilidade semelhante – excecionando-se a singular experiência relativa ao Iraque em 2003, quando divergências constitucionais entre o governo e a Presidência da República abortaram planos iniciais, resultando no envio alternativo de uma companhia da Guarda Nacional Republicana (GNR). No entanto, desde então, quaisquer diferenças supervenientes têm sido consistentemente dirimidas no âmbito do Conselho Superior de Defesa Nacional, o órgão máximo de aconselhamento do Presidente da República enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas e simultaneamente a estrutura responsável pela aprovação final de cada participação nacional no exterior[3]. O Ministro da Defesa Nacional, por sua vez, dita as diretrizes políticas relativas às opções de participação, sob proposta dos ramos e do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), que devem ser conjugadas primariamente com as necessidades de preenchimento de

3 A revisão de 2014 à Lei de Defesa Nacional de 2009 passou a consagrar explicitamente que o emprego das Forças Armadas em operações militares no exterior é sempre precedido de comunicação fundamentada do Primeiro-Ministro ao Presidente da República.

lacunas das missões e operações internacionais, assim como com a disponibilidade das capacidades nacionais existentes, disponíveis e projetáveis (Portugal 2019). Inversamente, o controlo parlamentar continua restrito a um acompanhamento relativamente protocolar de destacamentos em operações militares no exterior, sem real capacidade de intervenção concreta

A nível operacional, destaque-se a reforma de 2013 intitulada "Defesa 2020" que previu um novo modelo de organização modular e flexível assente em requisitos de prontidão e de continuidade, dividido em forças de reação imediata (FRI), forças permanentes em ação de soberania (FPAS) e num conjunto modular de forças via forças nacionais destacadas (FND), orientadas para resposta a compromissos internacionais nos quadros da defesa coletiva e da segurança cooperativa. No entanto, essa mesma reforma também estabeleceu uma redução significativa do efetivo máximo das Forças Armadas entre os 30.000 e 32.000 militares, com os correspondentes impactos em termos de possíveis destacamentos para forças nacionais destacadas no exterior desde então (Portugal 2013). Paralelamente, os planos de investimento mais recentes apoiam a ambição de Portugal de disponibilizar capacidades de reação rápida e vigilância marítima para a defesa territorial e operações multinacionais. Uma nova Lei de Programação Militar (LPM) para 2019-2030 prevê também o financiamento de equipamentos que poderão ser utilizados na projeção de força em cenários externos, incluindo cinco aeronaves de transporte aéreo estratégico e tático[4].

2. Revisão das prioridades externas

2.1 As prioridades externas de Espanha

A preferência espanhola por ações em quadros multilaterais é uma consequência, por um lado, da falta de interesses estratégicos que necessitem uma projeção unilateral de forças nacionais e, por outro, da necessidade de assegurar legitimação por parte de uma organização multilateral, em virtude da cultura estratégica vigente. Ao priorizar a contribuição em si mesma sem saber tirar partido de tal, a projeção das suas forças carece de um objetivo estratégico claro e os destacamentos multiplicam-se sem prioridades geográficas ou vontade de liderar em certas missões[5].

As primeiras missões espanholas no exterior começaram a partir de 1989, sob a égide de organizações multilaterais em África, na América Central e nos Balcãs[6]. Desde então, essa tendência manteve-se, embora o país tenha também participado em coligações internacionais tais como *Provide Confort* e *Iraqui Freedom*, ambas no Iraque, e a *Enduring Freedom* no Afeganistão.

A projeção externa tem incluído principalmente forças terrestres através das quais as unidades dos diferentes ramos têm rodado os seus meios de apoio e manobra, incluindo helicópteros ligeiros e pesados. Em conjunto, a Força Aérea tem destacado unidades de combate, transporte ou vigilância marítima, enquanto que a Marinha tem utilizado as suas fragatas e navios anfíbios em tarefas de

4 Estes investimentos incluem ainda seis Navios Patrulha Oceânico (NPO) e um navio polivalente logístico, considerados prioritários para o patrulhamento e controlo da respetiva Zona Económica Exclusiva (ZEE).

5 Uma exceção a este padrão seria a Operação Atalanta da UE no Oceano Índico, lançada por iniciativa de Espanha e França para proteger os navios de pesca espanhóis que operam na zona. Na mesma linha, a presença naval no Golfo da Guiné é explicada no âmbito do programa de cooperação internacional incluído na Diplomacia de Defesa.

6 Uma descrição das missões pode ser encontrada no website do Ministério da Defesa, https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/.

vigilância, escolta ou comando e controle. No geral, Espanha tem participado tanto em missões e operações específicas da ONU e da UE como das operações permanentes da NATO. Além disso, as forças armadas realizam missões de diplomacia de defesa que incluem, entre outras, a deslocação de navios para missões de treino com forças navais africanas.

A multiplicação das missões e a sua sobreposição devido à sua duração tem implicado um esforço económico para os orçamentos do Ministério da Defesa bem como um esforço operacional para o Comando de Operações conseguir manter a formação e prontidão das tropas e unidades que participam na rotação das forças. Muito embora as despesas com operações externas tenham aumentado significativamente, os orçamentos de defesa permaneceram estáveis ou diminuíram, dependendo da situação económica, como se pode ver na **tabela 6.1**. Apesar das operações serem financiadas por orçamentos extraordinários, os orçamentos da defesa têm acusado o esforço de investimento em equipamento e operações necessárias para manter a natureza expedicionária das forças armadas. Com efeito, Espanha encontra-se na última posição dos países da NATO medido em percentagem do PIB, muito aquém dos 2% definidos como meta da NATO (embora cumpra o segundo objetivo de 20% de investimento em equipamento). A fim de manter um equilíbrio entre os compromissos assumidos e os meios disponíveis, foram fixados limites máximos anuais desde a DDN de 2004, que se têm mantido abaixo dos 3.000 soldados em média, como demonstrado na **tabela 6.1**[7].

TABELA 6.1
Projeção militar exterior de Espanha

Ano	Tropas destacadas	Despesas militares (milhões de dólares)	Despesas militares (percentagem do PIB)
1990	64	17.964	2,3
1995	1.412	16.712	1,9
2000	2.505	19.102	1,7
2005	2.039	18.807	1,4
2010	2.512	19.356	1,4
2015	1.207	16.722	1,3
2020	2.032	17.177	1,2

Fontes: IISS, Military Balance e SIPRI

Os destacamentos em que Espanha participou e participa mostram uma diversidade geográfica que só pode ser explicada por uma subordinação dos seus interesses estratégicos aos das organizações multilaterais e coligações internacionais acima mencionadas. O país dispõe de capacidades especificamente concebidas para projetar forças e para exercer comando e controlo. As suas forças armadas

7 O nível mais elevado de tropas no exterior foi atingido em 2004, quando a Espanha liderou o destacamento da brigada multinacional Plus Ultra no Iraque, contribuindo com 1.300 soldados.

podem ser destacadas para qualquer parte do mundo e suportar as condições necessárias para participação em forças de resposta rápida, razão pela qual foi capaz de liderar a Força Operacional Conjunta de Elevada Prontidão (VJTF 16) da Força de Reação da NATO (NRF) em 2016.

A localização geográfica de Espanha na fronteira sul da UE e da NATO aumenta a sua exposição a riscos estratégicos que são emanados desde o Golfo da Guiné até ao Corno de África, passando pelo Sahel, um arco onde as sucessivas estratégias de segurança nacional concentram os principais desafios e ameaças para Espanha do ponto de vista estratégico e securitário (Espanha, 2017, pp. 46-47). Estes riscos são formalmente partilhados com organizações de segurança a que pertence, mas que afetam mais os países da linha da frente, pelo que Espanha se encontra mais interessada em evitá-los do que outros países geograficamente mais distantes. Esta preocupação não se tem traduzido nem numa concentração da presença militar nestas áreas de interesse estratégico nem num abandono de áreas de interesse comum. O posicionamento da Espanha no chamado flanco oriental da NATO (operação *Enhanced Forward Presence*) responde a esta necessidade de projetar forças a fim de poder reclamar reciprocidade dos países aliados no flanco sul se porventura o risco se agravar. Alternativamente, caso a reciprocidade esperada não se concretize, Espanha continua a preservar as suas capacidades de projeção estratégica nos teatros de operações considerados mais prioritários.

2.2 As prioridades externas de Portugal

As prioridades de Portugal com relação ao seu envolvimento externo por via de plataformas multilaterais refletem os circunstancialismos associados às suas próprias capacidades limitadas e às decisões difíceis recorrentes em termos de alocação correspondente de recursos. No entanto, esse mesmo envolvimento reflete também uma tentativa clara de reforçar o arcabouço de alianças do qual o próprio país emerge enquanto beneficiário direto. Nesse sentido, a escolha de teatros de operações para a projeção de forças nacionais destacadas evidencia um equilíbrio complexo entre diferentes opções multilaterais, mais capazes ou eficazes conforme cada situação suscitada à altura, do que qualquer tipo de associação direta entre interesses nacionais e determinadas zonas geográficas merecedoras de tal investimento.

Assim se justifica os esforços subjacente a uma presença simultânea em missões lideradas por diferentes organismos internacionais. O atual contexto proporciona um exemplo dessa mesma predisposição, com o empenhamento de Portugal quer na Operação Atalanta no Corno de África sob a égide da UE, quer na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA) na República Centro-Africana sob a égide da ONU, quer na *Assurance Measures Mission* na Polónia, sob a égide da NATO. De igual forma, Portugal tem participado ativamente em coligações internacionais *ad hoc*, incluindo aquelas lideradas pelos EUA no Iraque, bem como operações lideradas pela França no Mali (*Takuba*)[8]. Este desdobramento em múltiplas frentes tem envolvido um conjunto consideravelmente variado de missões, com a participação dos diferentes ramos, mas sempre dependente de disponibilidade de meios e recursos suficientes para o efeito, bem como da necessidade de rotação entre os respetivos serviços e unidade[9].

8 Nesta operação em particular, Portugal contribui já com dois militares de operações especiais no Quartel-General do *Combined Joint Special Operations Task Force*, no Chade.

9 A nível da participação em missões da ONU, por exemplo, é possível identificar uma tendência longitudinal de contribuições individuais, diminutas e de curta duração (Branco, 2015).

Ao nível orçamental, um envolvimento externo crescente passou a exigir também níveis de financiamento relativamente mais constantes, como demonstrado na **tabela 6.2**. Tal contrasta diametralmente com as primeiras missões na década de 1990, em Angola e na Bósnia, financiadas por via de uma rubrica orçamental avulsa (Reis 2013, 281). Desde então, a participação em missões no exterior tem figurado de forma integral em orçamentos anuais da defesa consecutivos, pese embora as oscilações e reduções ocasionais, fruto quer de constrangimentos económicos e tentativas de redução drástica do défice nacional, quer do próprio nível variável de empenhamento de Portugal. Precisamente como decorrência das múltiplas soluções cooperativas através das quais procura intervir, Portugal tem advogado pela necessidade de interpretar de forma mais lata o critério de 2% do PIB relativo a despesas de defesa acordado no seio da NATO, de modo a incluir, por exemplo, projetos desenvolvidos ao nível estritamente europeu e nos quais investe esforços de igual monta que desejaria ver reconhecidos em exercícios de contabilização coletivos.

TABELA 6.2
Projeção militar exterior de Portugal

Ano	Tropas destacadas	Despesas militares (milhões de dólares)	Despesas militares (percentagem do PIB)
1990	0	3.548	2,4
1995	1.234	3.798	2,3
2000	1.596	3.964	1,9
2005	715	4.606	2,0
2010	674	4.637	2,0
2015	285	3.908	1,8
2020	501	4.153	1,9

Fontes: IISS, Military Balance e SIPRI

A projeção externa de Portugal pode ser também melhor compreendida se associada a duas vertentes adicionais. Por um lado, a participação regular em missões multilaterais de segurança ocorre em paralelo com um esforço de capacitação e formação através da Cooperação no Domínio da Defesa (CDD), com vista a reforçar as capacidades dos países parceiros. Apesar de não constituir tecnicamente uma força nacional destacada, a CDD configura ainda assim um instrumento externo cumulativo assente numa cooperação substancial com o espaço da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Seabra 2022) e é frequentemente apresentada em paralelo com esforços mais substantivos em termos de missões internacionais.

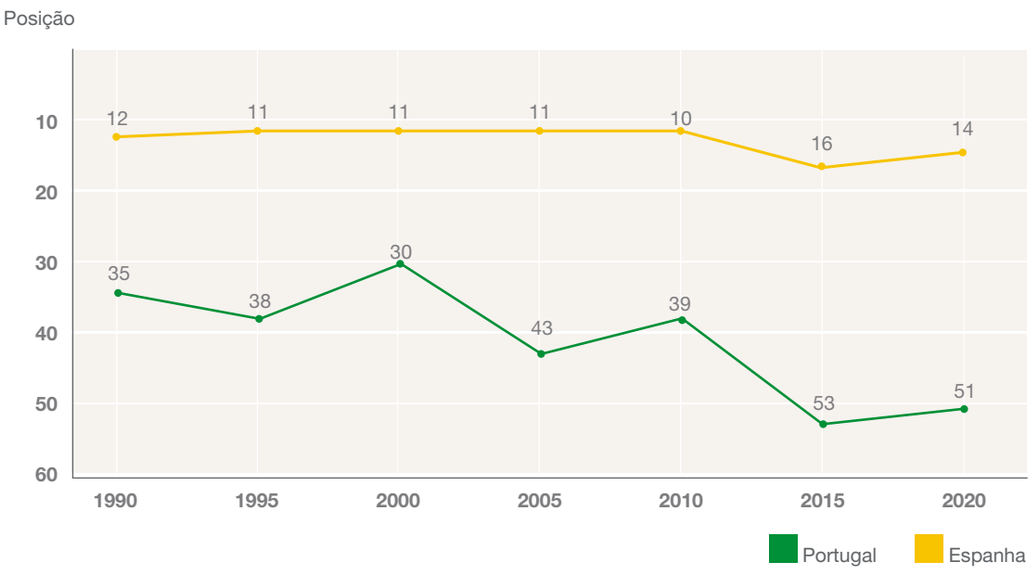
Por outro lado, é possível referir igualmente a aposta em oportunidades de liderança de missões internacionais enquanto tentativa recorrente de obter legitimidade acrescida e reforçar as credencias nacionais neste domínio. Destaque-se a esse nível os exemplos em anos recentes com posições de comando assumidas na MINUSCA, nas missões de treino militar da UE na República Centro-Africana (EUTM RCA) e no Mali (EUTM MALI). O comando de missões multilaterais é uma prova do

reconhecimento internacional de forças armadas devidamente profissionalizadas em pé de igualdade com as suas congéneres, mas serve ao mesmo tempo para compensar, em certa medida, os recursos limitados disponíveis nesta área para projetar forças numericamente maiores ou consideravelmente melhor equipadas para geografias muito distantes[10].

Em termos de linhas gerais de orientação, a defesa coletiva do espaço euro-atlântico e a segurança coletiva no quadro da ONU continuam também a imperar formalmente e a justificar as principais escolhas operacionais. Nesse sentido, com o objetivo de ser reconhecido enquanto membro de pleno direito da comunidade internacional em que se insere, Portugal assume por inerência e em causa própria as principais ameaças identificadas em ambos os contextos institucionais. O empenhamento operacional nacional tem-se concentrado por isso em tais áreas geográficas como o Atlântico Norte, o Mediterrâneo, o Magrebe, o Sahel, a África Subsariana, e a região do Golfo da Guiné (Portugal 2020). A opção por determinados teatros de operações em detrimentos de outros obedece à indispensabilidade das principais alianças de que faz parte enquanto componentes indispensáveis para garantir condições mínimas de estabilidade num cenário em transformação, face a fatores de instabilidade e conflitualidade cujas consequências, difíceis de prever, podem desencadear situações de risco, que, direta ou indiretamente, afetem Portugal.

A **figura 6.1** mostra uma comparação da presença militar global de Portugal e Espanha. Esta presença é medida utilizando o indicador de presença global desenvolvido pelo Real Instituto Elcano, que inclui tropas terrestres destacadas no exterior e capacidades militares de projeção estratégica[11].

FIGURA 6.1
Evolução de Portugal e Espanha no *ranking* militar do Índice Elcano de Presença Global



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

10 O caso de Timor-Leste representou uma exceção a esse respeito em virtude da convergência entre interesses nacionais substanciais, pressão da opinião pública interna e um envolvimento internacional avultado (Braz 2015).

11 O indicador não mede o poder militar de um país, nem inclui todo o pessoal militar destacado por um país no exterior em quartéis-generais, organizações internacionais ou embaixadas. A base de dados pode ser acedida em https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/.

A **Figura 6.1** mostra uma maior estabilidade na projeção militar espanhola no decorrer dos anos, enquanto que a posição de Portugal flutua ao longo do tempo. A diferença explica-se em função das componentes do equipamento de projeção e das tropas destacadas, com as tropas portuguesas destacadas no exterior a exibir maior peso relativo na componente militar do IEPG do que as tropas espanholas (capítulo 4).

Perante esta avaliação dual, e apesar das diferenças ao nível das prioridades externas, importa mencionar que Portugal e Espanha têm também colaborado ativamente em teatros comuns de operações, enquanto sinal do cruzamento de interesses e agendas externas em anos recentes. Por exemplo, contingentes de Portugal e Espanha têm participado em unidades multinacionais tais como *Eurofor*, *Euromarfor* ou os *Battlegroups*. Têm coincidido também no terreno em missões da NATO no Afeganistão e nos países Bálticos, com a ONU no Líbano e com a UE no Mediterrâneo, Somália, Mali, Chade e República Centro-Africana, e no Golfo da Guiné. Participam igualmente na Iniciativa 5+5 para a segurança cooperativa no Mediterrâneo Ocidental com vista a promover a cooperação militar entre os países ribeirinhos.

Ao contrário de Portugal, que mantém relações militares privilegiadas com outros países lusófonos, Espanha não conta com um quadro histórico de cooperação militar com os países da América Latina que justifique uma projeção de forças na região, sendo a sua presença no Haiti sob mandato da ONU em 2004 a exceção que comprova a regra (o envio de uma força de fuzileiros distingue-se do anterior envio de observadores militares para missões na América Central).

3. Fatores que explicam a inserção externa

A vocação multilateral, apesar das diferenças nas culturas estratégicas existentes, explica a contribuição de Portugal e Espanha para a segurança internacional nas últimas décadas. A sua socialização no quadro das missões multilaterais da ONU, NATO e UE tem permitido a ambos os países mostrarem-se solidários e contribuírem para a partilha de encargos entre os seus membros. Além disso, tanto a capacidade militar para projetar forças como a participação das forças armadas em missões internacionais tem proporcionado a ambos os países um instrumento de influência no seio de organizações multilaterais ao longo das últimas décadas. A projeção de força tem um valor de troca que, no caso de Espanha, compensa o seu menor esforço económico com uma maior participação nos encargos operacionais. Para Portugal, por outro lado, o objetivo consiste essencialmente em obter ganhos de reputação que compensem as limitações materiais existentes e aumentem a sua visibilidade no exterior.

Apesar desta lógica transacional para ambos os países, o valor instrumental do quadro multilateral tem começado a perder peso por várias razões. Em primeiro lugar, organizações como a NATO e a UE tendem a delegar a gestão de crises em outras organizações de segurança regionais e a concentrarem-se no reforço das capacidades militares locais em vez de as complementar com a projeção de tropas próprias[12]. Em segundo lugar, o que estas organizações ou coligações internacionais exigem cada vez mais são capacidades de combate avançadas, tais como aquelas necessárias no Sahel para enfrentar a insurgência jihadista no terreno, capacidades essas que ainda continuam por

12 A relação de cooperação NATO-União Africana e o Mecanismo de Apoio à Paz em África da UE representam dois exemplos paradigmáticos de apoio crescente a outras organizações regionais.

ser desenvolvidas no catálogo das forças armadas espanholas ou portuguesas. O mesmo se aplica à capacidade das forças armadas de contribuir para a saúde global de outros países através da assistência sanitária, como demonstrado na pandemia da COVID-19. Este tipo de assistência, semelhante ao proporcionado em casos de proteção civil ou em emergências provocadas por catástrofes naturais, deveria figurar no inventário das novas capacidades de projeção das forças armadas de ambos os países.

Em Espanha, as missões externas possuem a função importante de contribuir para a legitimação social das forças armadas. Após a Guerra Fria, os governos justificaram o seu esforço militar com a necessidade de contribuir para a segurança internacional, uma legitimação que exagerou a componente humanitária das missões em detrimento do treino militar que elas também proporcionam (Arteaga, 2020, p. 670). A participação em missões internacionais através de soldados profissionais tem gerado a consequência não intencional de aumentar a distância emocional entre a opinião pública e as suas forças armadas, uma vez que as missões decorrem fora da sua vida quotidiana. Inquéritos sociológicos mostram que a participação em missões internacionais de "paz" goza de amplo apoio social e tem contribuído para o prestígio das Forças Armadas, muito embora a sua contribuição também diminua à medida que a opinião pública se tenha habituado à projeção de forças[13].

Por conseguinte, Espanha tem-se mostrado interessada, por um lado, em evitar participar em missões com elevado risco de combate e, por outro, em preservar o controlo dos seus contingentes sob comando nacional por forma a evitar que a sua transferência para outros comandos coloque esses mesmos contingentes em cenários de risco ou em funções de combate indesejáveis. Este padrão de imposição de restrições ao emprego das suas forças tem sido mantido mesmo em operações militares complicadas como as do Afeganistão, Iraque, Líbia ou no Sahel, onde as forças armadas têm desempenhado funções de patrulha, apoio logístico, treino ou autodefesa[14].

Quanto a Portugal, a perceção social da participação militar portuguesa em operações multinacionais e de manutenção da paz tem exercido a sua influência de diferentes formas. De facto, a presença nacional na Bósnia em 1996 foi responsável pelo início de um período de sensibilização do público para as novas missões que os militares portugueses poderiam vir a assumir no exterior no pós-Guerra Fria. Desde então, tem havido um consenso notável na sociedade, não só sobre a presença dos militares portugueses em missões internacionais, mas também sobre a sua contribuição proporcional para aumentar o prestígio do país em outras arenas externas[15].

No entanto, importa assinalar dois fatores associados que singularizam a experiência portuguesa. Por um lado, um amplo reconhecimento da importância das forças armadas a par de um apoio

---

13 Os inquéritos sobre a Defesa Nacional e as Forças Armadas realizados pelo *Centro de Investigaciones Sociológicas* do Governo revelam um apoio de 87% à participação em missões de "paz" e como estas melhoraram a avaliação das forças armadas, embora a correlação tenha diminuído de 60% em 2005 para 57,5% em 2010 e 44% em 2017. Inquéritos de abril de 2007, 2010 e 2017.

14 Uma exceção a esta regra seria a participação de aeronaves espanholas nos ataques aéreos na Bósnia-Herzegovina em 1995 (Operação *Deliberate Force*) e na Sérvia em 1999 (Operação *Allied Force*).

15 Os inquéritos de opinião pública relativos a questões de defesa em Portugal têm sido raros e espaçados entre si no tempo. Em 1996 quase dois terços dos portugueses apoiavam o envolvimento do país em missões internacionais, especialmente as que decorriam nas ex-colónias. Já em 1999, dois terços dos entrevistados acreditavam que as missões internacionais aumentavam o prestígio do país e a eficácia das forças armadas. Em 2009, outro levantamento demonstrou o amplo reconhecimento da importância das forças armadas e um apoio sustentado a uma diversidade de missões, incluindo missões de paz e uma variedade de missões humanitárias não-militares (Carreiras 2014, 139-140). O inquérito mais recente, de 2021, mostra inclusive um ligeiro aumento na concordância com a participação em operações de paz no exterior e em ações humanitárias internacionais (IDN, 2021).

sustentado à diversidade das suas missões ao abrigo de diferentes mecanismos multilaterais não se tem refletido necessariamente num maior conhecimento, interesse ou informação sobre a composição e organização das mesmas. Por outro lado, é também patente uma dissociação entre esse mesmo reconhecimento público e os teatros de operações de alto risco para os quais as forças armadas têm sido frequentemente convocadas, como é o caso de Sahel ou do Afeganistão. O reduzido número de baixas até à data ajuda a explicar o apoio recolhido em amplos setores da sociedade portuguesa, mas tal significa igualmente que a tão propagada inexistência de *caveats* à participação nacional não foi ainda devidamente assimilada ou verdadeiramente questionada pela opinião pública.

Cada país desenvolveu também a sua base industrial e tecnológica de defesa de acordo com a sua ambição estratégica. Por forma a possuir capacidade militar de projeção, Espanha desenvolveu uma base industrial e tecnológica que lhe permite cobrir as suas principais necessidades de equipamento de projeção, por via das suas próprias empresas (Arteaga, 2018, pp. 145-148). Portugal, por seu lado, tem investido em parcerias estratégicas com multinacionais no Brasil, Alemanha ou Itália para tentar compensar as suas debilidades a este nível. Contudo, ambos os países têm reconhecido o potencial inerente aos programas europeus de cooperação industrial no quadro multilateral da UE, tais como a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e os projetos de investigação e desenvolvimento financiados pelo Fundo Europeu de Defesa (FED). Por exemplo, dos 45 projetos aprovados em Novembro de 2019, Espanha e Portugal estão envolvidos mutuamente em 7 (Conselho da União Europeia, 2019). Espanha participa atualmente em 23 projetos, liderando 2, em áreas que vão desde sistemas de comando e controlo estratégicos para missões e operações da Política Comum de Segurança e Defesa (PESD) até sistemas de ataque eletrónico aéreo (AEA); enquanto Portugal participa em 10, liderando 2, em áreas que vão desde a defesa cibernética, vigilância marítima e segurança até à formação e mobilidade militar (Conselho da União Europeia, 2020).

4. Perspetivas futuras

O atual modelo de projeção de forças dedicado à gestão de crises encontra-se em mudança devido à redução do número de grandes missões internacionais e à substituição de destacamentos maciços por unidades de operações especiais mais reduzidas, *drones* e capacidades de inteligência[16]. A juntar ao desejo de reduzir a projeção de forças terrestres no terreno, está também a dificuldade crescente de destacamento para teatros hostis, devido ao crescimento das capacidades militares locais para negar o acesso a forças expedicionárias. Isso coloca as Forças Armadas de ambos os países perante a necessidade de complementar as suas capacidades expedicionárias baseadas em plataformas de projeção com novas capacidades tecnológicas de atuação remota, e aumenta a probabilidade de que suas unidades de destacamento rápido entrem efetivamente em combate.

A projeção de forças de Portugal e Espanha encontra-se hoje a entrar numa nova fase em que as Forças Armadas nacionais enfrentam desafios orçamentais, operacionais e políticos crescentes para manter e utilizar as suas atuais capacidades de projeção. A participação anterior dos dois países na

16 A projeção e destacamento das tropas da NATO na Europa de Leste não obedece a um raciocínio de gestão de crises, mas para a defesa coletiva, tal como as suas missões de vigilância aérea e marítima em curso.

Coligação Global contra o Daesh desde 2014, por exemplo, demonstra já uma vontade partilhada de utilizar os seus meios militares respetivos para enfrentar ameaças cada vez mais difusas como as que são emanadas de ou lideradas por grupos terroristas. Como tal, e uma vez que a projeção de forças é concebida para lidar com gestão de crises e estas mesmas crises tendem a diminuir, é também lógico começar a procurar formas coletivas de partilhar a sua responsabilidade. Na UE, sob o termo genérico de autonomia estratégica, o objetivo consiste em alcançar uma maior capacidade de projeção no contexto estratégico envolvente, para o qual iniciativas como a PESCO ou as Presenças Marítimas Coordenadas (PMC) procuram impulsionar tanto o desenvolvimento do equipamento necessário para tal projeção, como o empenho e a capacidade das forças armadas europeias em contribuir para missões e operações de interesse comum.

Dadas as dificuldades em conseguir unanimidade nestes quadros coletivos, surgem também acordos fora deles, tais como a Iniciativa Europeia de Intervenção, uma coligação de países europeus – embora não dependente da UE – dispostos a dar uma resposta aos atuais desafios de projeção de forças, incluindo Portugal e Espanha como parceiros fundadores. Consequentemente, e independentemente das tendências evolutivas indicadas, ambos os países terão que demonstrar capacidade política e militar para projetar as suas forças se quiserem estar entre os principais atores estratégicos e se quiserem contribuir para os organismos multilaterais de que fazem parte.

Tanto a revisão em curso do Conceito Estratégico da NATO como a elaboração da Bússola Estratégica da UE, que será finalizada em 2022, marcarão o novo nível de ambição para a projeção da força nas organizações multilaterais onde a socialização das forças armadas de Portugal e Espanha tem tido lugar. O Grupo de Reflexão da Agenda 2030 da NATO também proporcionou já algumas propostas para o cenário estratégico do flanco sul que Portugal e Espanha partilham e que ambos os países estarão particularmente interessados em desenvolver (NATO, 2020, pp. 34-36). Coincidentemente, o Conceito Estratégico da NATO aprovado na Cimeira de Lisboa em 2010 será atualizado pelo Conceito Estratégico que a Cimeira da NATO aprovará em Madrid em 2022.

Conclusão

Este capítulo examinou a projeção externa de Espanha e Portugal na sua dimensão militar. Neste contexto, foi possível identificar e avançar os principais sinais de crescente socialização manifestados por ambos os países através da sua participação constante e crescente em organizações internacionais no período pós-Guerra Fria. Esta mesma participação orientou, impulsionou e moldou o atual estatuto alcançado na comunidade internacional a que os dois países pertencem.

No entanto, cada experiência internacional difere em pontos importantes. Por um lado, é possível identificar uma projeção espanhola solidária, sem áreas específicas ou predefinidas de interesse e generosa de um ponto de vista quantitativo, mas com restrições qualitativas devido à sua cultura estratégica que limita as contribuições para missões internacionais. Pelo contrário, a projeção portuguesa demonstra um âmbito geográfico muito mais delimitado, com destaque para a possibilidade de participação sem *caveats*, se assim necessário. O investimento em missões de segurança internacional facilitou a convergência das estruturas e do emprego das forças armadas de ambos os países. Num momento em que a projeção de forças se abre a novas fronteiras geográficas, tecnológicas e militares, resta saber se ambos os países saberão também tirar partido das mudanças para aprofundar a convergência entre si.

Bibliografia

Arteaga, F. (2011) "Las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas" em Beneyto, J. M. e Pereiro, J. C. (eds.) *Política exterior española. Un balance de futuro*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 925-958.

Arteaga, F. (2013) "Spain" em Biehl, H., Giegerich, B. e Jonas, A. (eds.) *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer, pp. 333-342.

Arteaga, F. (2018) "Spain and Portugal" em Meijer, H. e Wyss, M. (eds.) *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. Oxford: Oxford University Press, pp. 145-148.

Arteaga, F. (2020) "Política de seguridad y defensa" em Muro, D. e Lago, I. (eds.) *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 668-682.

Branco, C. M. (2015) "Participação portuguesa em missões de paz da ONU", *Relações Internacionais*, 47, pp. 101-126.

Braz, C. M. (2015) "A participação militar portuguesa em Timor-Leste e o impacto nas dinâmicas informais da reconstrução da paz" em Freire, M. R. (ed.) *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 155-180.

Carreiras, H. (2014) "The sociological dimension of external military interventions: the Portuguese military abroad", *Portuguese Journal of Social Science*, 13(2), pp. 129-149.

Conselho da União Europeia (2019) *Permanent Structured Cooperation (PESCO)"s projects – Overview*. CUE [online]. Disponível em: https://www.consilium.europa.eu/media/46846/pesco-projects-20-nov-2020.pdf (Consultado: 15 junho 2021).

Conselho da União Europeia (2020) *Decisão (PESC) 2020/1746 do Conselho de 20 de novembro de 2020 que altera e atualiza a Decisão (PESC) 2018/340 que estabelece a lista dos projetos a desenvolver no âmbito da CEP*. CUE [Online] Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1746&rid=12 (Consultado: 15 junho 2021).

Dias, V. A. e Freire, M. R. (2021) "A participação de Portugal em missões internacionais como eixo estratégico da política externa", *Nação e Defesa*, 159, pp. 119-150.

Espanha, Presidência do Governo (2017) *Estrategia de Seguridad Nacional*. Presidencia de Gobierno [online] Disponível em: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf (Consultado: 15 junho 2021).

Instituto da Defesa Nacional (2021) *Inquérito à População Portuguesa sobre Defesa Nacional e Forças Armadas – Research Brief*. IDN [online]. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/outraspubl/outraspubl/Documents/Inquerito%20Populacao_7JUL2021/Resultados%20Inqu%c3%a9rito%20%c3%a0%20Popula%c3%a7%c3%a3o%20Portuguesa%20IDN%20DGRDN%20IPRI%20ICS%20JUL2021.pdf (Consultado: 15 junho 2021).

NATO, Reflection Group (2020) *NATO 2030: United for a New Era*. NATO [online]. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (Consultado: 15 junho 2021).

Pinto, M. C. (2014) "A Small State"s Search for Relevance: Peace Missions as Foreign Policy", *International Peacekeeping*, 21(3), pp. 390-405.

Pires, N. L. (2013) "Portugal, os Estados Unidos da América e as guerras do século XX", *Nação e Defesa*, 135, pp. 134-152.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros (2013) *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013*. PCM [online]. Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/260395/details/maximized (Consultado: 15 junho 2021).

Portugal, Ministério da Defesa Nacional (2019) *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o Ano Civil de 2020*. MD [online]. Disponível em: https://dre.pt/home/-/dre/124708385/details/maximized (Consultado: 15 junho 2021).

Portugal, Ministério da Defesa Nacional (2021) Relatório sobre a participação dos contingentes militares portugueses no estrangeiro em 2020. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Reis, B. C. (2013) "Portugal" em Biehl, H., Giegerich, B. e Jonas, A. (eds.) *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer, pp. 281-292.

Seabra, P. (2022) "Portugal e a Cooperação Técnico-Militar/Cooperação no Domínio da Defesa" em Carreiras, H. e Teixeira, N. S. (eds.) *Políticas de Defesa Pública em Portugal*. Lisboa: Instituto Nacional de Defesa, no prelo.

Capítulo 7

O *soft power* de Portugal e Espanha

Ángel Badillo e Clara Carvalho

Introdução

É surpreendente verificar que a marca geográfica fixada a 7 de Junho de 1494, no Tratado de Tordesilhas, 370 léguas a oeste das ilhas de Cabo Verde, continua a explicar, mais de quinhentos anos depois, em que países são projetados e se encontram ligados Espanha e Portugal (Capítulos 1, 2 e 4). Este recorte oceânico, abençoado pelo papado, reformulou a expansão territorial dos reinos castelhano e português, após as disposições do Tratado de Alcáçovas (1479) se terem esgotado com a primeira viagem de Colombo. A expansão das rotas comerciais portuguesas para a Ásia e África, com a adição do Brasil, e a colonização espanhola do continente americano apoiaram o início do processo de globalização que em breve acompanharia o resto das potências europeias, mas também lançaram as bases para as comunidades culturais que moldam a atual projeção global dos dois países ibéricos. Atualmente, Espanha e Portugal são duas democracias europeias consolidadas, pequenas tanto demograficamente (Espanha é o 30.º país em termos de população, Portugal o 87.º), como territorialmente. No entanto, ambos possuem uma presença significativa no mundo no início do século XXI, não só devido à sua força económica ou ao dinamismo das suas sociedades, mas também graças aos laços históricos, culturais e de identidade que mantêm com Estados de vários continentes, um poder de influência e projeção sem dúvida bastante diferente do de outros países de dimensão semelhante.

A expansão das democracias e o peso crescente da opinião pública em cada país tornou a diplomacia pública progressivamente mais importante, a qual, de diferentes formas e executada diretamente ou não pelos atores institucionais, tenta influenciar os cidadãos e a opinião pública de outros países. Embora possa ser designada por muitos nomes, esta política de influência, de projeção e de comunicação externa dos Estados é conhecida nas relações internacionais das duas últimas décadas como *soft power*. Como explica Nye, "o *hard power* é empurrar, o *soft power* é puxar", ou seja, consiste essencialmente "na capacidade de influenciar outros através de meios cooperativos de enquadramento da agenda, persuasão e atração positiva para alcançar os resultados desejados" (Nye, 2011). Na sua essência, o *soft power* procura transformar as atitudes do público de outros países, trabalha com horizontes temporais mais longos e objetivos mais amplos do que o *hard power*, e tanto governos como sociedades civis agem sobre ele (Nye, 2021; Bakalov, 2019). Qualquer tentativa de compreender a situação de um país no contexto internacional implica hoje considerar que recursos de *soft power* possui à sua disposição, como os gere e para que outros Estados dirige os seus esforços de projeção. O aumento do *soft power* nas últimas duas décadas – especialmente nas "potências médias" que não detêm tantos recursos de *hard power* – multiplicou os esforços para o estudar, compreender e medir, por vezes em regiões específicas, por vezes com a ambição de o compreender globalmente. O índice *SoftPower30* do *USC Center of Public Diplomacy*, o *Ipsos Nation Brand Index*, o *BrandFinance Global Soft Power Index* ou o *Country RepTrak* do *Reputation Institute* representam algumas das tentativas mais generalizadas para sistematizar e compreender, sob perspetivas por vezes muito diferentes, as dimensões do *soft power*. Em Espanha, o Real Instituto Elcano, além de realizar os seus próprios estudos sobre a imagem de Espanha no mundo e colaborar com o *Reputation Institute*, mede através do seu Índice de Presença Global um conjunto de variáveis de presença "suave" que nos permite compreender a importância destas dimensões na projeção que os países alcançam no contexto mundial.

Tabela 7.1

Posições de Espanha e Portugal nos índices de *soft power* e presença suave

	ESPANHA	PORTUGAL
SoftPower30	2019: 13º 2018: 14º	2019: 22º 2018: 22º
Global Soft Power Index	2020: 16º 2021: 22º	2020: 28º 2021: 28º
Country RepTrak	2018: 14º 2017: 13º	2018: 17º 2017: 17º
Real Instituto Elcano (presença suave)	2019: 11º 2020: 11º	2019: 44º 2020: 43º

Fonte: Elaboração própria.

Como temos referido neste volume, Espanha e Portugal têm diferentes capacidades de projeção global, diferentes forças e regiões de destino que são em parte comuns e em parte divergentes. Tomando como referência o Índice de Presença Global do Real Instituto Elcano para 2020, Espanha ocupa o 13.º lugar no mundo em presença total, e Portugal o 44.º, dois valores muito próximos da posição que ocupariam num *ranking* mundial por PIB.

O peso das variáveis da projeção "suave" nesta presença global é muito semelhante nos dois países: cerca de um quarto da projeção de Espanha e Portugal no mundo depende das nove variáveis que o Índice inclui dentro deste conjunto de "presença suave". No que diz respeito a Espanha, ocupa o 11.º lugar no mundo em 2020 se computarmos apenas as variáveis de presença "suave" (dois lugares acima da sua posição global no índice); Portugal ocupa o 43.º lugar, ou seja, o mesmo que no índice global.

Tabela 7.2

Espanha e Portugal no Índice Elcano de Presença Global: presença suave (2020)

	ESPANHA		PORTUGAL	
	Valor do índice	Contribuição	Valor do índice	Contribuição
Migrações	32,5	2,0%	223,3	2,3%
Turismo	55,7	4,5%	457,4	6,3%
Desporto	27,8	1,7%	104,0	1,1%
Cultura	11,6	1,2%	191,4	3,3%
Informação	35,9	2,9%	156,7	2,2%
Tecnologia	9,3	0,9%	122,2	2,1%
Ciência	79,9	6,5%	309,8	4,3%
Educação	48,1	3,9%	121,2	1,7%
Cooperação para o desenvolvimento	25,7	2,1%	173,5	2,4%
Presença Suave	35,2	25,7%	206,2	25,5%
Presença Militar	28,3	12,1%	175,0	12,6%
Presença Económica	71,4	62,3%	419,8	61,9%
Total	49,3	100%	291,5	100%

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

A presença global de Espanha e Portugal depende dos mesmos campos de *soft power*? Não podemos desagregar as variáveis dos outros índices que medem o *soft power* global, mas uma análise detalhada da projeção global dos dois países utilizando o Índice Elcano de Presença Global é esclarecedora em pelo menos três aspetos:

1. O primeiro é a estreita relação entre os dois países nas 9 variáveis de projeção "suave" do índice: na Cultura, Portugal e Espanha são os principais destinatários da respetiva projeção cultural, mas são também parceiros essenciais nas restantes variáveis, exceto no que diz respeito à Cooperação e ao Desporto (ver **tabela 7.3 e tabela 7.4**).

Tabela 7.3
Presença global de Espanha em indicadores de presença suave (2019)

Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
Marrocos	R. Unido	China	Portugal	China	China	EUA	França	Venezuela
Colômbia	Alemanha	Índia	França	R. Unido	EUA	R. Unido	Itália	Colômbia
R. Unido	França	EUA	R. Unido	Índia	Japão	Itália	Colômbia	Marrocos
Itália	Itália	Japão	Alemanha	Alemanha	Canadá	Alemanha	México	Turquia
China	EUA	África do Sul	Itália	EUA	México	França	China	Moçambique
Venezuela	P. Baixos	Marrocos	Suíça	França	Coreia do Sul	P. Baixos	Chile	Argélia
Alemanha	Portugal	Argélia	P. Baixos	México	Alemanha	Portugal	Portugal	Cuba
França	China	Egito	EUA	Itália	Rússia	Suíça	Marrocos	Índia
Brasil	Bélgica	Brasil	China	Emir. Arab. U.	França	Austrália	Brasil	Filipinas
Portugal	Rússia	Rússia	Bélgica	Brasil	Israel	Brasil	Alemanha	Nigéria
Peso de cada indicador na presença global de Espanha em 2019 (25,2%)								
2,9%	4,9%	1,1%	4,2%	3,3%	1,6%	3,9%	1,5%	1,8%
Posição no *ranking* mundial para cada indicador em 2019 (Posição global de Espanha: 12; posição de Espanha em presença suave: 11)								
10	2	11	10	9	18	12	18	16

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

Tabela 7.4
Presença global de Portugal em indicadores de presença suave (2019)

Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
Angola	R. Unido	China	Espanha	China	EUA	Espanha	Brasil	Moçambique
Brasil	Espanha	Índia	França	EUA	R. Unido	R. Unido	Angola	Cabo Verde
França	França	EUA	Angola	Espanha	Angola	EUA	Cabo Verde	G. Bissau
Moçambique	Alemanha	Japão	Alemanha	Índia	Canadá	Brasil	Espanha	Turquia
Cabo Verde	Brasil	Marrocos	R. Unido	Brasil	China	Alemanha	Moçambique	Timor-Leste
G. Bissau	EUA	África do Sul	EUA	R. Unido	Japão	Itália	França	Egito
Alemanha	Itália	Argélia	P. Baixos	Alemanha	Filipinas	França	Itália	Marrocos
Venezuela	P. Baixos	Egito	Itália	França	Austrália	P. Baixos	China	Angola
R. Unido	Bélgica	Brasil	Moçambique	Japão	Espanha	Suíça	G. Bissau	Brasil
Suíça	Suíça	Rússia	Suíça	Rússia	Coreia do Sul	Bélgica	Alemanha	Nigéria
Peso de cada indicador na presença global de Portugal em 2019 (26,2%)								
2,5%	5,8%	1,4%	2,1%	3,1%	0,9%	5,9%	3,1%	1,4%
Posição no *ranking* mundial para cada indicador em 2019 (Posição global de Portugal: 44; posição de Portugal em presença suave: 44)								
53	23	51	39	48	34	27	40	24

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

2. A segunda é a divergência em termos dos setores em que Portugal e Espanha conseguem uma maior presença global. Como podemos comprovar pelos dados dos quadros, embora Turismo e Cultura sejam a chave para a projeção global dos dois países, Migração e Informação são particularmente relevantes para Espanha, enquanto Tecnologia, Ciência, Educação e Cooperação são particularmente relevantes para Portugal. Nestas variáveis, cada um dos países está acima da posição que obtém (12.ª Espanha, 44.ª Portugal em 2019) quando calculamos o conjunto com o qual medimos a presença global dos países. Outros índices internacionais de *soft power* coincidem em destacar pontos fortes semelhantes – embora cada um indique dimensões diferentes para medir *soft power*. Para o *SoftPower30*, Espanha ocupa o quinto lugar no mundo na dimensão cultural – uma das sete variáveis medidas por esse estudo – graças a "um amplo apelo cultural [...] que se faz sentir em todo o mundo, com turistas a afluir às suas cidades" (Portland Communications, 2021b); para o *Global Soft Power Index* (Brand Finance, 2021), Espanha tem o segundo maior valor global para a cultura, em conjunto

com a França. Em ambos os índices, a cultura é para Portugal uma das variáveis que lhe dá mais peso no seu poder *soft*, juntamente com o turismo, com o *SoftPower30* a classificar Portugal como "um dos mercados europeus mais fortes para o turismo estrangeiro" (Portland Communications, 2021a).

3. Em terceiro e último lugar, a desagregação dos dados sobre a presença global de Espanha e Portugal no mundo por região permitiu-nos confirmar a hipótese previsível de que, pelo menos nas variáveis de projeção "suave", os dois países têm um espaço de projeção comum, a UE, e outro específico para cada um deles: África para Portugal e a América Latina para Espanha (ver **tabela 7.5, tabela 7.6** e capítulo 4). Embora a presença global de Espanha no continente africano seja muito limitada (exceto para a variável Cooperação), Portugal tem uma presença efetiva na América Latina, conquanto concentrada no Brasil.

Tabela 7.5

Presença global de Espanha em indicadores de presença suave, por regiões geográficas (2019)

ESPANHA	Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
África	4,7%	1,4%	7,4%	0,6%	0,5%	0,36%	3,9%	1,50%	30,5%
Ásia	8,8%	7,2%	43,6%	3,5%	7,0%	0,08%	8,8%	6,1%	16,3%
Europa (resto)	5,6%	6,6%	7,8%	3,1%	5,5%	6,1%	9,1%	5,1%	16,1%
América Latina e Caraíbas	27,9%	4,3%	12,1%	4,4%	27,7%	23,29%	9,0%	44,9%	20,4%
Médio Oriente e Norte de África	17,8%	0,7%	8,2%	0,3%	4,9%	1,76%	3,01%	5,3%	15,8%
América do Norte	0,8%	7,2%	7,6%	2,1%	13,5%	62,6%	11,5%	2,8%	0,0%
Oceânia	0,1%	0,7%	0,6%	0,3%	0,7%	2,7%	3,1%	0,1%	0,8%
União Europeia	34,4%	71,9%	12,6%	85,9%	40,1%	3,0%	51,7%	34,3%	0,0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

Tabela 7.6
Presença global de Portugal em indicadores de presença suave, por regiões geográficas (2019)

PORTUGAL	Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
África	41,4%	1,0%	7,4%	17,4%	7,2%	6,4%	2,3%	33,1%	59,7%
Ásia	3,2%	6,1%	43,6%	6,8%	26,8%	10,9%	9,8%	6,8%	17,7%
Europa (resto)	10,9%	4,5%	7,8%	3,3%	4,4%	3,3%	11,2%	4,0%	11,9%
América Latina e Caraíbas	19,0%	8,0%	12,1%	2,3%	25,5%	3,7%	9,6%	38,2%	3,3%
Médio Oriente e Norte de África	0,4%	1,4%	8,2%	1,1%	3,2%	1,0%	5,3%	2,5%	7,4%
América do Norte	1,6%	7,3%	7,6%	7,6%	7,05%	28,7%	7,3%	1,3%	0,0%
Oceânia	0,1%	1,0%	0,6%	0,1%	2,0%	2,7%	2,8%	0,1%	0,0%
União Europeia	23,3%	70,8%	12,6%	61,5%	23,9%	43,3%	51,7%	14,0%	0,0%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%	100%

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

O caso do Brasil é muito significativo para esta análise inicial, explorando os dados compilados nos últimos anos pelo Índice Elcano de Presença Global. Poderíamos dizer que Portugal não se projeta na América Latina, mas sim no Brasil, e dificilmente no resto dos países dessa área geográfica, e o contrário pode ser dito de Espanha, cuja projeção no Brasil é significativamente inferior à do resto da América Latina – como se demonstra na **tabela 7.7**, e muito claramente na **figura 7.1a**. A região é, em suma, estratégica para a presença dos dois países em termos de *soft power*, mas a grande diferença que o Brasil representa para Portugal e o resto dos países para Espanha leva-nos a pensar numa explicação diferente, não geográfica, mas ligada, em termos históricos, ao passado colonial e, no contexto atual, aos laços linguísticos e culturais que as línguas portuguesa e espanhola representam na região para estas dimensões relacionadas com *soft power* (capítulos 1 e 2).

Tabela 7.7

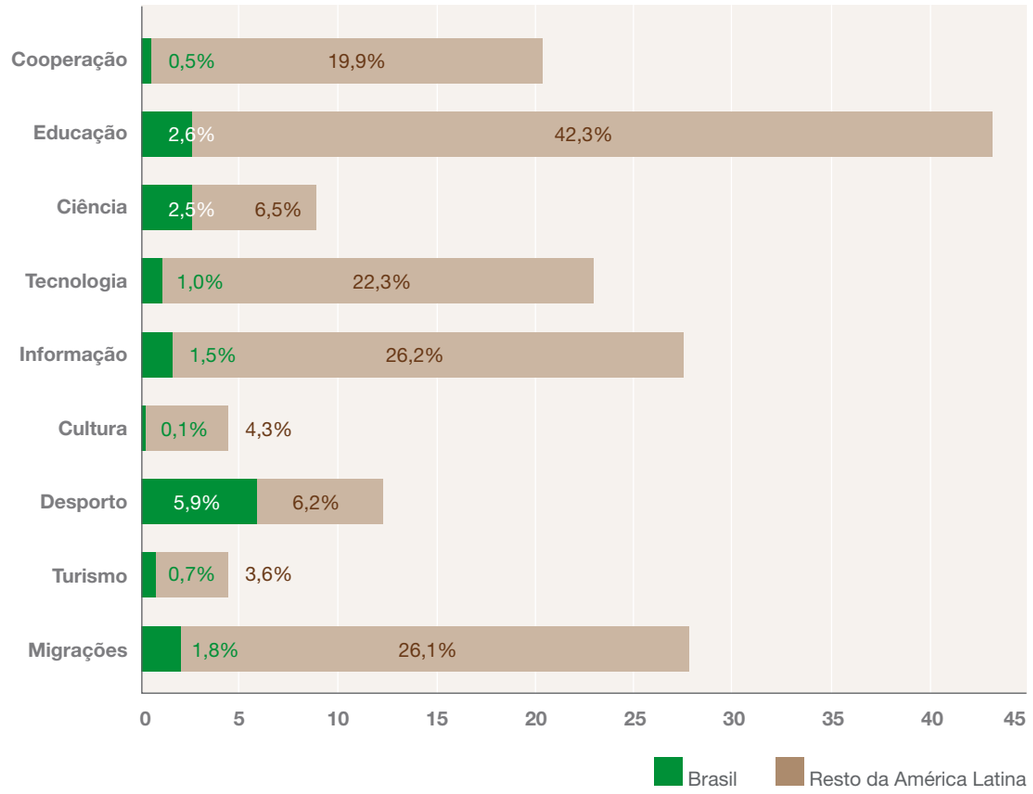
Presença suave de Portugal e Espanha na América Latina, desagregação do Brasil do resto dos países

	Migrações	Turismo	Desporto	Cultura	Informação	Tecnologia	Ciência	Educação	Cooperação
PORTUGAL									
Na América Latina	19,0%	8,0%	12,1%	2,3%	25,5%	3,7%	9,6%	38,2%	3,3%
No Brasil	15,9	6,6	5,9	1,8	4,5	1,6	4,9	35,0	1,2
No resto	3,2	1,4	6,2	0,5	21,0	2,1	4,7	3,2	2,1
ESPANHA									
Na América Latina	27,9%	4,3%	12,1%	4,4%	27,7%	23,3%	9,0%	45,0%	20,4%
No Brasil	1,8	0,7	5,9	0,1	1,5	1,0	2,5	2,6	0,5
No resto	26,1	3,6	6,2	4,3	26,2	22,3	6,5	42,3	19,9

Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

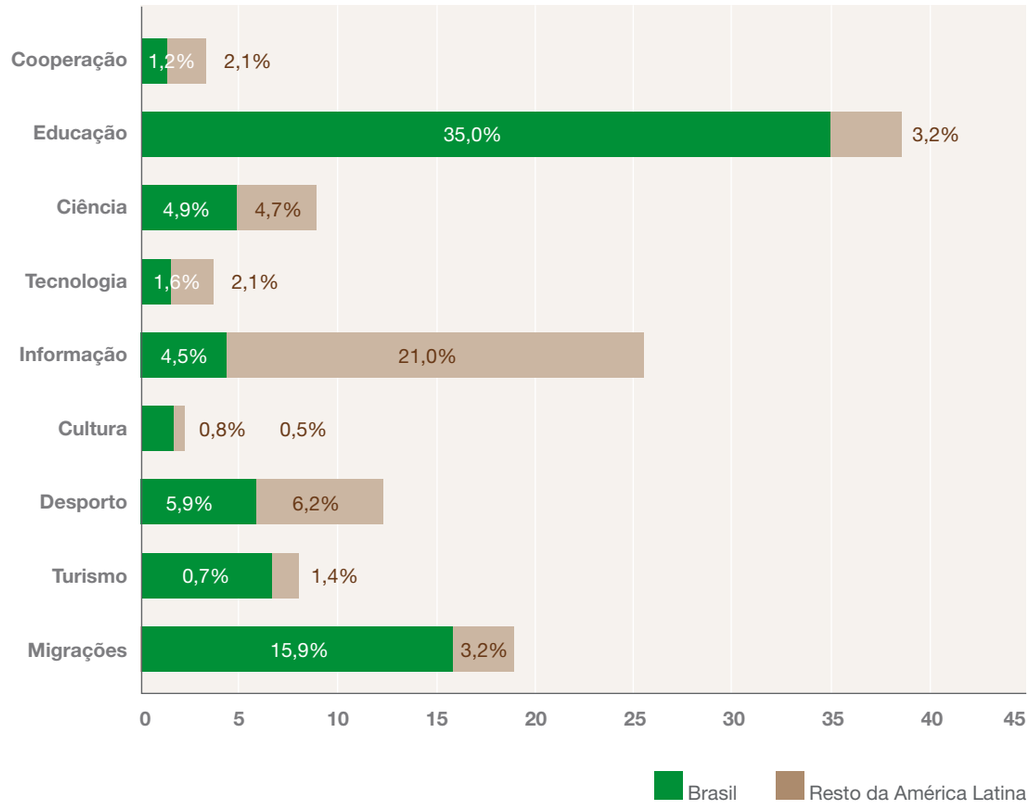
FIGURA 7.1a

Peso do Brasil nos indicadores de presença suave de Espanha, em relação ao resto dos países latino-americanos (2019)



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global

FIGURA 7.1b
Peso do Brasil nos indicadores de presença suave de Portugal, em relação ao resto dos países latino-americanos (2019)



Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global

1. Construindo o *soft power*: Espanha e Portugal num mundo entre séculos

A recuperação quase simultânea da democracia nos dois grandes países ibéricos levou-os a conceber a sua política externa no mesmo momento geopolítico, mas com bases históricas ligeiramente diferentes. No caso português, após a queda do Estado Novo (1933-1974) e o período revolucionário (1974-75), Portugal afirmou-se no contexto internacional como um país democrático e pró-europeu, e estabeleceu a sua política externa em torno de três eixos geopolíticos: (a) o eixo do Atlântico Norte, subsumido na adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte Organização/*North Atlantic Treaty Organization* (OTAN/ NATO) (da qual foi fundador em 1949) e subsequentes obrigações militares e políticas; (b) o eixo europeu, expresso na adesão à Comunidade Europeia em 1986; e (c) o chamado eixo "lusófono", que se centra nas relações económicas, políticas e de cooperação com os países de língua oficial portuguesa membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), criada em 1996.

Em Espanha, a morte do ditador Francisco Franco (1975) levou a um processo de transição política baseado na nova Constituição de 1978, que não só reformulou internamente a estrutura territorial do país, como também teve de conceber novos objetivos estratégicos para a sua política externa: a) a integração europeia, primeiro ao aderir ao Conselho da Europa em 1977 mas, sobretudo, ao aderir à Comunidade Europeia juntamente com Portugal em 1986; (b) o empenhamento na defesa atlântica e na NATO (selado pelo último governo UCD em 1982 e confirmado no referendo de 1986), (c) a construção de uma relação estável com a vizinhança euro-mediterrânica e (d) a revisão da ligação profunda com a América Latina, despindo-a dos traços de nostalgia imperial e, sobretudo, do carácter de "política de substituição" que tinha durante o regime de Franco, dada a fraqueza das relações com outras áreas geográficas que se tinham mantido durante as quatro décadas da ditadura militar. Destes quatro objetivos, dois têm estado no centro da política externa espanhola contemporânea nas últimas décadas: a integração europeia e a Comunidade Ibero-americana de Nações (ver capítulo 3).

Em ambos os casos, a natureza europeia e ultramarina dos dois países levou-os frequentemente a assumir um papel de mediação entre diferentes espaços geopolíticos, confiantes de que esta tarefa lhes confere uma identidade distinta. Um bom exemplo é o papel de Portugal tanto na UE como na CPLP. Em relação à UE, apresenta-se como um mediador potencial, em várias instâncias, com os Estados do continente africano e, em particular, com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP). Esta relação é expressa através do investimento e apoio à agenda africana da UE e destaca-se no seu apoio à realização de cimeiras UE-África (desde 2003 conhecidas como cimeiras UE União Africana). Algumas destas cimeiras foram realizadas durante a presidência rotativa de Portugal do Conselho da UE, nomeadamente a Cimeira do Cairo em 2000 e a Cimeira de Lisboa em 2007, durante a qual foi assinada a Estratégia Conjunta África-UE, atualmente em vigor. Na primeira metade de 2021, Portugal retomou a presidência rotativa do Conselho e comprometeu-se a realizar fóruns de alto nível sobre os pontos em que as duas Uniões baseiam o seu futuro compromisso, tais como o Pacto Ecológico Europeu e a conclusão das negociações sobre o Acordo Pós-Cotonou, que rege as relações da UE com a Organização dos Estados de África, Caraíbas e Pacífico (OEACP). Mas a influência de Portugal não se limita ao continente africano, estendendo-se a outras partes do globo. No continente sul-americano, a relação privilegiada com o Brasil manifesta-se ao nível das trocas económicas, migratórias, culturais, educacionais, científicas e tecnológicas, como se pode ver no Índice Elcano de Presença Global. Na última década, a relação com a América Latina tem aumentado tanto através da cooperação portuguesa como de intercâmbios económicos e educacionais. No continente asiático, onde o país mantém um certo prestígio devido às relações históricas ou à transferência bem-sucedida da administração do território de Macau para a China, Portugal utilizou o peso da sua projeção internacional para apoiar o reconhecimento da autodeterminação de Timor-Leste face à Indonésia em 1999.

No caso de Espanha, este papel de ponto de encontro europeu com outras regiões manifestou-se em duas direções: o Mediterrâneo e, muito mais claramente, a América Latina. Em direção à vizinhança euro-mediterrânica meridional, a projeção espanhola tem sido marcada pela relação sempre delicada com Marrocos – habitualmente a primeira visita oficial dos primeiros-ministros espanhóis – mas também pelas boas relações económicas com outros países do Magrebe al-Mashreq, desde a Argélia até aos países árabes, o que permitiu a Espanha, por exemplo, acolher a Conferência de Paz para o Médio Oriente de Madrid em 1991. O contexto temporal da incorporação de Espanha no projeto europeu revitalizou o foco mediterrânico da política externa espanhola, que se cristalizou em particular no processo e Conferência de Barcelona, culminando na criação da Parceria Euro-Mediterrânica (1995), até que as mudanças políticas internas e o novo

contexto após os ataques de setembro de 2001 produziram uma mudança atlântica progressiva (Hernando de Larramendi Martínez, 2011).

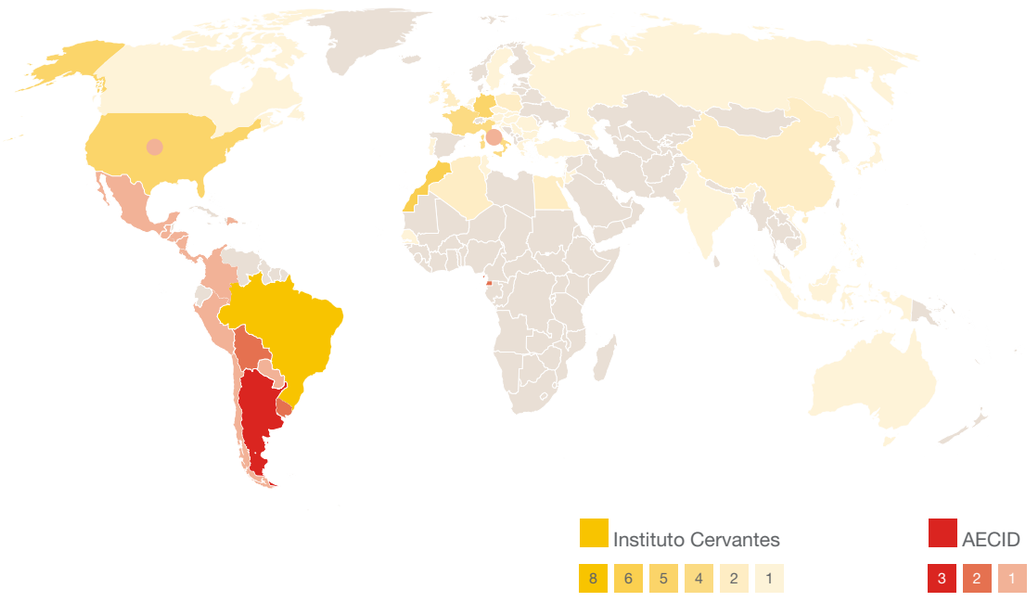
O oscilar da projeção espanhola para o Mediterrâneo continuou a transformar-se à medida que a UE alargou as suas fronteiras e exigiu um novo quadro, a Política Europeia de Vizinhança, e a União para o Mediterrâneo (UpM) foi lançada (promovida pela França em 2008), que articula grande parte das relações europeias com os países vizinhos do Sul (juntamente com o Diálogo 5+5) (Amirah e Soler, 2011; Khader e Amirah, 2020). O contexto político na sequência dos ataques da Al-Qaeda em Madrid (2004), o projeto da Aliança das Civilizações (2007), a extensão da UE a leste e os interesses económicos espanhóis na região mantiveram o Mediterrâneo como um território complexo e essencial para a projeção externa espanhola. No campo do *soft power*, esta projeção manifestou-se durante várias décadas através do Instituto Hispano-Árabe de Cultura (1954-1988), reconvertido no Instituto de Cooperação com o Mundo Árabe (1988-1994) e, posteriormente, através do trabalho na região da Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento (AECID) e do Instituto Cervantes, ao qual se deve acrescentar a Casa Árabe, criada em 2006 (Hernando de Larramendi Martínez, 2015). Atualmente, Marrocos é o segundo país – só depois do Brasil – com o maior número de centros do Instituto Cervantes, seis no total, mais outros cinco na região (Argélia, Egipto e Tunísia), ou seja, a terceira área geográfica por número de centros do sistema espanhol de ação cultural externa, depois da Europa e América. No entanto, no domínio da cooperação, a África Subsaariana tem vindo a absorver um maior volume de ajuda espanhola – atualmente 26% do total é dirigido para esta área, em comparação com 5% para o Magrebe – apesar da importância estratégica desta região para Espanha (Olivié e Pérez, 2019).

O papel de Espanha na transformação das relações europeias com os países latino-americanos é ainda mais relevante, desde o próprio momento da integração de Espanha e Portugal na Comunidade (DOCE, 1985). Desde 1986, a Comunidade Europeia (e mais tarde a UE) aprofundou a sua agenda com a América Latina, tanto em questões económicas, políticas e de cooperação, como pelo apoio aos processos de paz da América Central. Nestas quatro décadas, Espanha – e, claro, Portugal – procurou desempenhar um papel central na conceção das políticas europeias para a América Latina, e ser entendida como um interlocutor prioritário. Esta região, desde a cimeira bi-regional no Rio em 1999, tem sido um parceiro estratégico da UE, apesar do facto de a relação bi-regional ter "ocupado sistematicamente um lugar secundário na definição das principais prioridades da política externa da UE" (Parlamento Europeu, 2017) na sequência das cimeiras UE-CELAC em Santiago do Chile 2013 e Bruxelas 2015 – em parte porque os próprios mecanismos de integração latino-americana se encontram enfraquecidos por tensões regionais.

O papel pretendido por Espanha como "ponte" euro-latino-americana nem sempre foi fácil, em primeiro lugar porque as relações com a América Latina foram, na nova Espanha democrática, "fracas em termos de comércio, incipientes em termos de cooperação, e fracas em termos de investimento" (Ayuso e Domínguez, 2010), mas também devido às apreensões de países das duas regiões quanto a um excessivo protagonismo de Espanha na canalização das relações bilaterais. Em todo o caso, a situação tem vindo a mudar, e voltaremos a este assunto subsequentemente.

Os dois países têm, portanto, prioridades muito próximas em termos de projeção externa, com o elemento europeu em comum, embora baseado em redes diferentes e regiões diferentes: para Portugal o centro é a Lusofonia, institucionalizada na CPLP; para Espanha, os países latino-americanos, articulados em torno da comunidade ibero-americana.

FIGURA 7.2
Rede de promoção cultural e educacional de Espanha no mundo (2021)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Instituto Cervantes e AECID.

1.1 A Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP)

A criação da CPLP em Julho de 1996 materializou a nova identidade de Portugal no contexto mundial. Esta organização regional foi inspirada pelas suas congéneres, a *Commonwealth* (1887) e a *Organisation Internationale de la Francophonie* (OIF) (1970), organizações multilaterais que agrupam países ligados por laços históricos forjados em antigos impérios coloniais. Atualmente, o interesse político, diplomático e económico destas organizações é reconhecido, uma vez que atuam através da cooperação cultural, linguística e educacional e são plataformas para o reforço do comércio, e ambas as organizações incluem Estados que não pertenciam originalmente à sua esfera de influência.

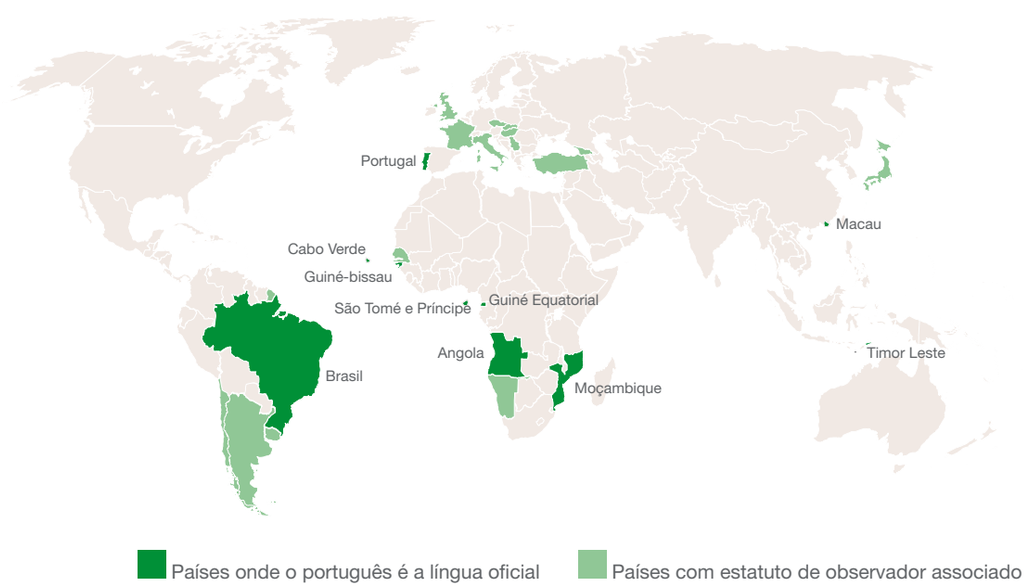
A CPLP tem uma história mais recente e uma organização menos centralizada do que as suas congéneres, mas é guiada pelos mesmos princípios de alinhamento com as agendas globais, especificamente os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável. Inclui o Brasil, Moçambique, Angola, Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Timor-Leste e, desde 2014, a Guiné Equatorial, além de um grande número de membros observadores. É a única organização regional cujos membros não possuem fronteiras terrestres entre si, e muito embora não funcione como uma unidade geopolítica, estende-se por três continentes. Embora o início desta organização se baseie em iniciativas da década de 1980, incluindo reuniões ministeriais e governamentais, a sua institucionalização na viragem do século ficou a dever-se à iniciativa conjunta do Brasil e de Portugal, e marcou o desanuviamento das relações entre os governos português e angolano (Carvalho, 2018).

Com sede permanente em Lisboa e uma presidência rotativa, a CPLP tinha inicialmente Portugal como o seu principal financiador, posição que partilha com o Brasil e Angola desde 2013 (Seabra, 2021;

Herpolsheimer, 2019). A CPLP opera com base num registo de paridade entre os seus membros e procura promover plataformas de entendimento. Desde a sua criação, esta organização tem procurado afirmar-se em dois vetores: a consolidação da língua portuguesa como instrumento de comunicação e a criação de uma plataforma de entendimento para atividades de coordenação económica, cultural, social e político-diplomática. Apesar de ser muito criticada pela sua falta de visibilidade e ação, o seu potencial económico e influência são reconhecidos, bem como a sua ação política e diplomática em situações de crise, especialmente na resolução do conflito político e militar na Guiné-Bissau em 2012 e 2016, como uma das organizações multilaterais que procuraram soluções de diálogo (Seabra, 2021; Carvalho, 2021). Um caso muito especial nesta matéria é o da comunidade autónoma espanhola da Galiza, cujos laços culturais com Portugal levaram à aprovação, por iniciativa popular, de uma lei sobre "aproveitar ao máximo a língua portuguesa e as ligações com a Lusofonia" em 2014, que promova como objetivo estratégico do governo galego "relações a todos os níveis com países de língua oficial portuguesa" (BOE, 2014). Após a incorporação da Academia Galega da Língua Portuguesa e do Consello da Cultura Galega como observadores consultivos, Espanha candidatou-se em 2020 à CPLP como membro observador, o que foi conseguido na Cimeira de Luanda em julho de 2021 (CPLP, 2021; Espanha, 2021).

A política de *soft power* portuguesa está claramente ancorada na afirmação da língua portuguesa como língua internacional e como base de ligação e confiança entre países e comunidades de fala. Este objetivo, sempre diminuído porque o português não possui o estatuto de língua oficial da Organização das Nações Unidas[1] (ONU), é apoiado pela crescente comunidade de falantes oficiais desta língua, que ascende atualmente a 280 milhões – de acordo com dados da *Ethnologue* (Antero Reto e Crespo, 2020). A afirmação e consolidação da língua portuguesa está presente nos vários mecanismos da

FIGURA 7.3
Países membros e observadores da CPLP (2021)



Fonte: Elaboração própria com base em dados da CPLP.

1 Apenas possuem este estatuto o Inglês, Francês, Mandarim, Espanhol, Árabe e Russo.

política externa portuguesa, especialmente nos programas linguísticos e de cooperação liderados pelo Camões I. P., no papel desempenhado a nível da CPLP, e mesmo nas missões internacionais de defesa em que Portugal participa, as quais, ao abrigo de acordos bilaterais, desenvolveram atividades de formação e capacitação para as forças dos países de língua portuguesa, incluindo a competência em português. Para além destes esforços, tem sido dado apoio à rádio, televisão e transmissão pela Internet em português, os dois primeiros através da rádio e televisão públicas, pelos canais RTP Internacional, RTP África e RDP África (Espanha, 2020). A língua portuguesa torna-se o elemento unificador dos vários esforços de política externa e a justificação de referências à Lusofonia.

O conceito de Lusofonia é utilizado, desde o lançamento da CPLP, de uma forma ampla para se referir a um conjunto heterogéneo de atuações e ligações. As comunidades lusófonas incluem, para além dos Estados que têm o português como língua oficial, os grupos e territórios que falam português, quer oficialmente, como em Macau, quer nas diásporas portuguesas, mas também dos países lusófonos brasileiros e africanos. A sua utilização na esfera política e diplomática é já consensual e, como recorda Domingos Simões Pereira, bissau-guineense e ex-secretário geral da CPLP, "o sentido geopolítico do termo que engloba um conjunto de países e de povos cuja língua materna, corrente ou oficial, é o português" e acrescenta a "Lusofonia também pode ser interpretada como um sentimento, como uma alma, como um desejo de viver em conjunto, partilhando um passado comum (CPLP, 2008, pp. 1-2). Esta dupla definição de Lusofonia como comunidade de falantes e como elo afetivo e histórico, apesar de ser utilizada de forma recorrente no discurso político-diplomático e pelos media, tem sido objeto de críticas, especialmente no espaço académico (Bastos *et al.*, 2002).

Alguns autores valorizam o conceito de Lusofonia como uma recriação da inspiração colonial e destacam: (a) que o português não é falado pela maioria da população em alguns dos países que o têm como língua oficial, nomeadamente Guiné-Bissau, Moçambique, Guiné Equatorial, Timor-Leste; (b) que o termo Lusofonia esconde uma realidade pós-colonial de tentativa de impor uma língua de colonização; c) o conceito evoca o "Luso-tropicalismo", um conceito operativo baseado na tese do sociólogo Gilberto Freyre para justificar a identidade brasileira, adotada pelo governo colonial português desde os anos 50 para legitimar a manutenção de uma política de ocupação e de não reconhecimento dos direitos dos povos à autodeterminação, como consagrado na recém-lançada Carta das Nações Unidas (1945). É de notar, contudo, que o trabalho político-diplomático e a vantagem negocial e económica da afirmação da Lusofonia criaram gradualmente um consenso em torno da utilização deste termo e da sua utilização como elemento unificador da política externa portuguesa.

O Índice Elcano de Presença Global retrata claramente o mapa da influência portuguesa que se estende através da UE, seguido da América do Sul, África e Ásia. A presença de Portugal nas variáveis de "presença suave", por região geográfica, demonstra a importância da África Subsaariana, da América Latina e da UE em termos do número de imigrantes no país, do consumo de produtos culturais e do número de estudantes internacionais nas instituições educativas portuguesas. Estes dados mostram que o *soft power* português é exercido principalmente no quadro da UE e entre os países membros da CPLP. Em primeiro lugar, a importância dos países da UE manifesta-se no número de imigrantes e no consumo cultural, informativo, tecnológico, científico e educativo. Se o peso da UE resulta da situação geopolítica e económica portuguesa, a repartição por país mostra a importância da diáspora portuguesa neste espaço. É o caso de Espanha, França, Reino Unido, Alemanha e mesmo Suíça, países onde reside a maioria dos emigrantes portugueses e que representam os maiores consumidores europeus de produtos culturais e de informação portugueses. Vale também a pena destacar a relevância de Espanha para a afirmação do *soft power* português, especialmente em termos de turismo, produtos culturais e de informação, patentes tecnológicas, produção científica e número de estudantes internacionais.

Em segundo lugar, a projeção internacional de Portugal, para além da UE, está claramente concentrada nos países que faziam parte do antigo império colonial e que atualmente correspondem a um bloco de compreensão linguística, relações económicas e comerciais, circulação de pessoas e produtos culturais espalhados por três continentes. No caso da América Latina e das Caraíbas, a repartição dos dados por país mostra o peso omnipotente do Brasil para a afirmação de Portugal nesta região, e dos restantes países deste continente para a presença do *soft power* espanhol. Como acima mencionado, esta divisão do continente sul-americano reflete as relações históricas e a colonização que Espanha e Portugal desenvolveram entre os séculos XVI e XX, o que levou à criação de dois blocos linguísticos e culturais distintos entre o Brasil e os outros países da região. Em África, destacam-se os cinco países africanos de língua portuguesa, com os quais as relações comerciais, mas também os fluxos migratórios, a atração de estudantes e a cooperação internacional, são os mais evidentes: o Índice Elcano de Presença Global mostra a relevância dos imigrantes e estudantes de Angola, Moçambique, Cabo Verde e Guiné-Bissau, o consumo cultural de Angola e Moçambique, ou mesmo o lugar de Moçambique e Cabo Verde e Angola como principais parceiros da cooperação portuguesa. No continente asiático, Timor-Leste destaca-se como beneficiário de programas de cooperação e de programas educativos e culturais. Em comparação com o caso espanhol, este mapa de influências está disperso e não forma uma única região em bloco. Mesmo na África Subsaariana, onde a presença portuguesa se estende a Cabo Verde, Guiné-Bissau, São Tomé e Príncipe, Angola e Moçambique, estes países não têm fronteiras comuns e são membros de diferentes organizações multilaterais regionais.

Em suma, três aspetos caracterizam a projeção internacional de Portugal: primeiro, a sua dispersão continental; segundo, a importância dos países africanos em termos de cooperação e exportação de serviços; e, finalmente, a sua integração na CPLP, que contribuiu grandemente para organizar e dar prioridade às atividades do *soft power* português. Esta política de *soft power* é expressa na afirmação da projeção externa de Portugal, especificamente na ONU e noutros organismos multilaterais, onde as iniciativas e pretensões dos candidatos portugueses foram sempre apoiadas pelos países das três regiões mencionadas.

O Instituto Camões e o soft power português

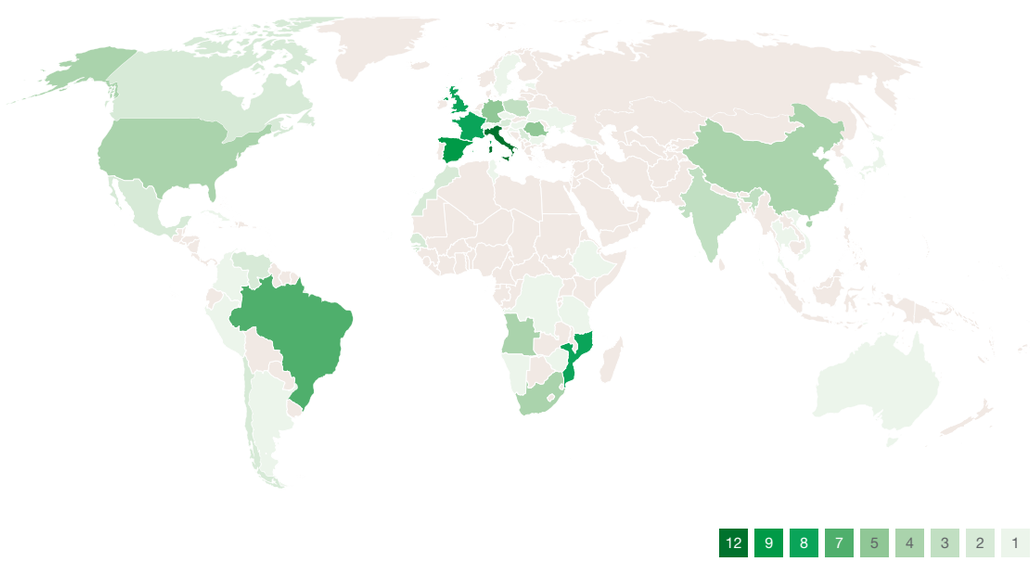
O modelo de *soft power* português está centrado nas ações do Camões - Instituto da Cooperação e Língua, o organismo com as competências para a ação externa nas áreas da língua, cultura e cooperação. Esta entidade é o resultado da fusão do antigo Instituto Camões e do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD). O modelo seguido até então era a diversificação das instituições, como é o caso da maioria dos países da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Em 2012, no contexto de uma remodelação e otimização das agências estatais durante a intervenção do Fundo Monetário Internacional (FMI) no país, os dois institutos foram fundidos, reunindo as atividades linguísticas e de cooperação. É de notar que a história, perfil e impacto dos dois institutos alojados no Camões I. P. são bastante diferentes. O antigo Instituto Camões tem as suas origens no Conselho Nacional de Educação, criado em 1929, seguido pelo Instituto de Alta Cultura (1952-1976), depois o Instituto de Cultura e Língua Portuguesa (1976-1992) e, finalmente, o Instituto Camões (1992-2012), integrado no Ministério dos Negócios Estrangeiros. Em 2010, o Instituto Camões passou a fazer parte da Rede de Ensino Português no Estrangeiro, reunindo centros e cátedras em universidades estrangeiras, bem como o ensino e a divulgação cultural. Ao longo das mais de 8 décadas de existência do Instituto Camões e das instituições que o precederam, consolidou-se como o organismo que lançou o sistema científico nacional – função essa abolida em 1976 com a criação do Instituto Nacional de Investigação Científica – e para a promoção da língua e da cultura no estrangeiro (Rollo *et al.*, 2012).

Atualmente, o Camões I. P., na sua área de Língua e Cultura, é responsável por 294 conferências e cadeiras em 22 países, e pelas Bibliotecas Camões, Centros Culturais Portugueses e Centros de Língua Portuguesa em 44 países. A sua ação divide-se entre o ensino da língua portuguesa, a certificação linguística, a investigação em língua portuguesa e a ação cultural.

Em contraste, o sector de cooperação do atual Camões I. P. tem uma história mais recente e está intimamente ligado à implementação do sistema democrático em Portugal. A cooperação domina a linguagem diplomática em relação aos PALOP, um grupo de países que se tornaram independentes entre 1973 e 1975 após guerras pela independência que marcaram profundamente as características dos novos Estados (Chabal, 2002). A normalização das relações com estes países foi uma prioridade para os governos democráticos, o que levou à criação do Instituto de Cooperação Económica em 1976. No entanto, a prioridade da política externa na década seguinte foi a adesão à Comunidade Europeia, e só na década de 1990 foram definidas as principais linhas da política de cooperação. O primeiro marco desta década foi a entrada do país no Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD) da OCDE, em 1991. Foi criada a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento, mais tarde rebatizada Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, a que se seguiram a Plataforma Portuguesa das ONGD e o primeiro documento de estratégia de cooperação. O sector profissionalizou-se na década seguinte e concentrou as suas atividades nos chamados "PALOP +1", ou seja, países africanos de língua oficial portuguesa e Timor-Leste. Esta concentração de esforços permitiu simultaneamente otimizar o impacto dos programas de cooperação e afirmar o papel da cooperação como instrumento de *soft power* nestes países.

Atualmente, as principais linhas de ação do Camões I. P., na sua vertente de cooperação, são a cooperação para o desenvolvimento, a educação para o desenvolvimento e a cidadania global, e a ação humanitária. Embora os principais países-alvo continuem a ser os PALOP e Timor-Leste, tal

FIGURA 7.4
Mapa da implementação dos centros Camões, I.P. no mundo (2021)



Fonte: Elaboração própria com base em dados do Camões, I.P.

como expresso nos números do Índice Elcano, o declínio da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) bilateral para os PALOP e Timor-Leste tem sido constante, de um pico de 90% da APD em 2011 para 61% em 2019. Os novos beneficiários são a Síria, incluindo o programa de apoio aos refugiados sírios, Marrocos, Brasil, China, África do Sul, Afeganistão, Colômbia, Senegal, Namíbia e Índia. O montante global da APD não é atribuído equitativamente, sendo Cabo Verde e Moçambique os principais beneficiários da cooperação, que representam mais de 60% dos montantes da cooperação bilateral portuguesa entre 2010 e 2019, o que corresponde a 60% da APD bruta (Camões I. P., 2021; Ferreira *et al.*, 2016). O âmbito das ações de cooperação é variado, mas é dada prioridade aos programas de educação e saúde, bem como à cooperação técnica. Atualmente, a cooperação é um dos vetores da política externa portuguesa, independentemente do seu subfinanciamento na última década. Desde 2012, o financiamento da cooperação tem-se situado entre 0,16% e 0,18% do PIB, relegando o país para uma posição de 23.º entre os 29 membros do CAD/OCDE em termos de APD líquida. No entanto, como resultado da concentração de esforços num número limitado de países e em infraestruturas e sectores sociais, os seus efeitos fazem-se sentir na presença "suave" de Portugal nos países beneficiários dos programas de cooperação.

1.2 A projeção de Espanha e o enfoque ibero-americano

Como temos referido, os dados do Índice Elcano de Presença Global apontam o turismo e a cultura como os principais pilares da projeção de Espanha no mundo, tal como ocorre com Portugal. Espanha bateu o recorde de chegadas turísticas em 2019, com 83,5 milhões de visitantes (87% europeus), tornando-se o segundo maior destino mundial – atrás de França – e o segundo maior beneficiário de receitas turísticas – depois dos EUA (UNWTO, 2019, 2021). O outro grande pilar da presença global de Espanha é a cultura, não só devido ao seu património cultural tangível e intangível como fator de atração para muitos dos turistas que visitam o país, mas também devido à importância das indústrias criativas como exportadoras culturais. Dois terços dos bens culturais que Espanha exporta permanecem na UE, mas os restantes viajam por todo o mundo. Uma parte muito importante corresponde à América Latina – por exemplo, para o sector editorial –, a outra parte responde à procura de conteúdos culturais em espanhol em todo o mundo graças a quase 600 milhões de falantes. Tal como com Portugal, a projeção global de Espanha é bifurcada, como imaginava a alegoria da "Jangada de Pedra" ibérica do escritor José Saramago, e assenta em dois pilares: a expansão demográfica sustentada do espanhol como língua no continente americano, da Terra do Fogo aos EUA, e a importância internacional da América Latina no contexto mundial e da comunidade hispânica nos EUA.

A construção de uma "comunidade" cultural

O processo colonizador de três séculos de expansão imperial espanhola (1500-1800) construiu uma comunidade nas Américas em que os fortes laços culturais se resumem frequentemente ao uso predominante do espanhol – que por vezes esbate a enorme diversidade cultural e linguística da região – enquanto língua de 19 países latino-americanos, aos quais se deve acrescentar a população latina pujante nos EUA. A coesão desta comunidade deriva não só de condições geográficas, políticas ou económicas comuns, mas também de um conjunto de instituições que reproduziram as sociedades europeias ao longo de um processo muito longo, deslocando os valores e tradições das culturas pré-coloniais e moldando povos. Tal como é refletido no *World Values Survey,* estes partilham o mesmo conjunto de princípios – apelidados por Inglehart de "colonial católico" ou simplesmente de "latino-americano" – com

uma prevalência de valores tradicionais e uma posição intermédia entre valores materiais e pós-materiais (Inglehart e Welzel, 2005). Se a região é "um enorme país artificialmente dividido em estados-nação", como Basáñez a define (2016), os mesmos constituem-se em noventa anos, entre 1809 e 1898, quando Espanha experimenta a decomposição do seu império colonial durante as mesmas décadas em que as grandes potências europeias consolidam os seus em África e na Ásia.

As "independências" americanas – que agora comemoram dois séculos – foram proclamadas contra a invasão francesa de Espanha, mas consolidaram novos Estados nação liderados por elites crioulas no contexto das revoluções liberais, cuja ligação com a metrópole seria sustentada menos por interesses políticos ou comerciais do que pelo fluxo migratório que continuaria a ter lugar para a América a partir da turbulenta Espanha do século XIX e da primeira metade do século XX. Tanto fatores de expulsão – empobrecimento, recrutamento forçado, pressão religiosa – como de atração – traduzidos na expressão popular "*hacer las américas*" e no mito do "*indiano*" que regressa à sua terra natal depois de fazer fortuna – tinham mobilizado meio milhão de espanhóis para atravessar o Atlântico antes da era industrial e das revoluções liberais, e continuariam a promover a migração para os novos países após a independência da empobrecida Espanha do século XIX e início do século XX. Basta recordar que a Argentina recebeu, entre 1900 e 1915, um milhão de emigrantes espanhóis (Nicolás Marín, 1986), aos quais logo se juntaram milhares de exilados da Guerra Civil Espanhola em toda a região. Aos fluxos migratórios deve ser acrescentado o papel dos intelectuais e das sociedades civis de ambos os lados do Atlântico que, durante a primeira metade do século XX, anteciparam iniciativas oficiais de reforço dos laços (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003).

Ao contrário do grande processo de descolonização após a II Guerra Mundial, em que 90 novos Estados-nação se tornaram independentes no mundo – e redes multilaterais como a *Commonwealth* ou a OIF foram estruturadas ou reforçadas – as "independências" americanas não deram origem a formas alternativas de relações com Espanha, ou a redes multilaterais de ação ou cooperação internacional, bem pelo contrário (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003). Evidentemente, Espanha manteve a sua atividade diplomática com todos os países da América Latina durante estes dois séculos, mas durante a maior parte do século XX a relação com a América Latina foi marcada mais pela retórica dos laços culturais e por um hispanismo paternalista do que por uma relação política ou económica eficaz, com o pano de fundo de uma intensa migração para ambos os lados do Atlântico. A projeção de Espanha para a América Latina manifesta-se através de um conjunto de instituições, resultado de uma intensa colaboração bilateral, muitas delas nascidas na primeira metade do século XX e abrangendo aspetos sociais, culturais ou educativos, entre os quais se destaca a Organização dos Estados Ibero-americanos para a Educação, Ciência e Cultura (OEI) pela sua criação precoce em 1949 e pela sua orientação temática. Durante a ditadura militar, as relações com a América Latina foram uma verdadeira "política de substituição" face ao isolamento internacional (Arenal, 2011), com a força motriz concetual da "hispanidad" – percebida pelas sociedades americanas como uma versão do "fascismo crioulo" (Delgado Gómez-Escalonilla, 2003) –, o "Instituto de Cultura Hispânica" (1945-1977) como instituição central, e mesmo a fantasia de criar uma rede de língua espanhola à imagem da *Union Française* ou da *Commonwealth*, esquecendo que a própria natureza do regime franquista impedia a sua capacidade de manobra na região.

A nova democracia espanhola e a construção do sistema Ibero-Americano

Com a democracia restaurada e as relações diplomáticas com o mundo normalizadas, Espanha adotou uma nova abordagem menos bilateral e mais bi-regional, baseada na cooperação e na identidade

cultural como a força da relação, e aproveitou o contexto do quinto centenário da viagem de Colombo para rever, numa perspetiva contemporânea, a relação entre a antiga metrópole e os países da América Latina, redefinindo a "descoberta" em torno do conceito de "encontro entre dois mundos", reformulando todos os laços entre Espanha e a América Latina, europeizando a relação e optando por uma abordagem "ibero-americana" em oposição à "hispanidad" do regime de Franco (Arenal, 2011). A transformação do Instituto de Cultura Hispânica no Instituto de Cooperação Ibero-americana (1979) sintetiza a mudança de orientação e de lógica, que seria aprofundada com a criação no Ministério dos Negócios Estrangeiros de uma Secretaria de Estado para a Cooperação Internacional e para a Ibero-América (1985) e a multiplicação de fundos de cooperação para a região – uma tendência que hoje se inverteu a favor de África, tanto devido à diminuição do volume da ajuda como à mediação das instituições e prioridades da UE (Olivié e Pérez, 2019).

O enfoque ibero-americano viveu o seu momento-chave com a iniciativa hispano-mexicana de institucionalizar as cimeiras de Chefes de Estado e de Governo, começando com a Cimeira de Guadalajara em 1991, na qual participaram 19 países da América Latina, Espanha e Portugal, num momento excecional, sem ideologia nem planeamento, e sem estrutura institucional própria diferenciada (Laiglesia, 2004), mas com a intenção de "converter o conjunto de afinidades históricas e culturais que nos ligam num instrumento de unidade e desenvolvimento" (Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e de Governo, 1991). Espanha escolheu promover o espaço ibero-americano como objetivo central da sua política externa e da sua projeção numa época marcada por um certo sentimento de liderança, após a sua entrada na Comunidade Europeia, o deslumbrante crescimento económico e a atenção despertada pelo êxito da transição política para a democracia (que surgia como modelo em termos políticos e económicos para muitos países latino-americanos que tinham vivido sob ditaduras durante os anos 70 e 80), o que poderá ter simultaneamente afetado as relações bilaterais, "uma vez que boas e aceitáveis relações com as nações ibero-americanas como um todo foram consideradas mais desejáveis do que uma ligação estável com os principais países latino-americanos" (Malamud, 2004).

No projeto ibero-americano existe também uma certa intenção de replicar outras redes multilaterais, "os países de língua inglesa (*Commonwealth*) e os países de língua francesa reuniram-se (os países de língua portuguesa fá-lo-iam mais tarde), mas os países Ibero-Americanos não" (Pico de Coaña, 2004). Nos primeiros anos, foram lançados programas de cooperação ibero-americana, hoje centrados no conhecimento (2 programas), cultura (12 programas) e coesão social (4), mais dois programas ditos "transversais".

Sobretudo, o projeto ibero-americano responde à necessidade de Espanha de reforçar as relações entre e com uma comunidade cuja projeção global contribui para a perceção de Espanha como ator internacional, porque não há dúvida de que "a contribuição da América Latina para o *soft power* de Espanha é o que faz de Espanha uma potência" (Noya, 2008). Esta necessidade de incluir Espanha no espaço latino-americano levou à escolha permanente do termo "Ibero-Americano" para políticas e instituições, algo que de facto não atraiu muito apoio no início da iniciativa (Pico de Coaña, 2004), mas que desde então tem acompanhado a nomeação de programas, organizações e mesmo – como já referido – secções inteiras do Ministério dos Negócios Estrangeiros espanhol. Mesmo em 2020, a última remodelação ministerial continua a manter esta terminologia, agora através de uma "Secretaria de Estado para a Ibero América, as Caraíbas e o Espanhol no Mundo" (BOE, 2021), o que poderá implicar uma conotação "hispanocêntrica" e uma possível necessidade atual de revisão (Malamud, 2019).

Tabela 7.8
Programas de cooperação ibero-americana (2021)

Iberarquivos	Programas em que participa	Programas	Países membros
Argentina	19	Ibercultura Viva	11
México	17	Iberarquivos	16
Chile	16	Ibercena	16
Espanha	16	Ibermédia	20
Equador	15	Ibermuseus	13
Paraguai	15	Ibermúsicas	14
Peru	15	Iberorquestras juvenis	12
Uruguai	15	IBER-ROTAS	10
Colômbia	14	Iberbibliotecas	12
Costa Rica	14	RADI	14
Brasil	13	Ibermemória sonora e audiovisual	8
Cuba	11	Iberartesanatos	10
El Salvador	10	Ibercozinhas	6
Panamá	10	IBEPI	14
Portugal	9	CYTED	21
República Dominicana	8	PID Programa Ibero-americano sobre os Direitos das Pessoas com Deficiência	8
Guatemala	6	PICSAM Adultos Mayores	8
Bolívia	5		
Honduras	4		
Nicarágua	4		
Venezuela	3		
Andorra	2		

Elaboração própria com base em dados do SEGIB.

A articulação institucional do soft power

Em todo o caso, foi na década de 90 que Espanha finalmente articulou os seus instrumentos de *soft power*, inicialmente baseados na diplomacia cultural e na cooperação. Por várias razões, Espanha levou muito tempo a organizar um aparelho institucional para projeção externa, ou pelo menos para as relações culturais internacionais. Antes da Guerra Civil, a *Junta para la Ampliación de Estudios e Investigaciones Científicas* (1907), mas sobretudo a *Oficina de Relaciones Culturales Españolas*

promovida por Américo Castro (ORCE, 1921) ou a *Junta de Relaciones Culturales* de Primo de Rivera (JRCE, 1927) foram as primeiras tentativas tímidas de estimular as relações culturais internacionais, até que a Segunda República instituiu uma verdadeira política cultural externa, refundando a JRCE com base nas ideias de regeneração, no terceiro e definitivo nascimento da diplomacia cultural espanhola (Delgado Gómez-Escalonilla, 2014; Álvarez Valencia, 2021). Durante a ditadura, a coordenação da atividade cultural das embaixadas aparece com a criação em 1945 da Direção Geral de Relações Culturais (DGRC) e do Instituto de Cultura Hispânica (1946), com um olhar sobre a América Latina e a "hispanidad" como conceito central. Nos anos 50, abrem-se os primeiros centros culturais espanhóis em Londres, Roma, Nápoles, Paris, Cairo, Alexandria, Beirute e Munique, uma tendência que se manteria nas décadas seguintes, marcada por uma política cultural externa baseada na criação de novas sedes e na conclusão de acordos bilaterais. Após a recuperação da democracia, o desenho institucional assente na autonomia deixou a política externa nas mãos do Estado, mas não impediu as comunidades autónomas de realizarem atividades de promoção externa, ao mesmo tempo que dividiu a responsabilidade pelas políticas culturais ou educacionais entre os dois níveis. Como resultado, começa a surgir uma complexa teia de atores quer estatais quer das comunidades autónomas, dedicados à promoção externa e ao *soft power*.

A nível estatal, a Direção Geral das Relações Culturais e Científicas (DGRCC), criada durante o regime de Franco, permaneceu no Ministério dos Negócios Estrangeiros e, juntamente com outras instituições de projeção externa, em 1988 formou a Agência Espanhola de Cooperação Internacional (hoje AECID), ligada à recém-criada Secretaria de Estado da Cooperação Internacional e da América Latina (1985), que se tornou a espinha dorsal da cooperação e da ação cultural externa.

Em 1991, com o mandato de promover o ensino, estudo e utilização do espanhol, foi criado o Instituto Cervantes, que absorveu muitos dos centros culturais espanhóis em todo o mundo, exceto os situados em países de língua espanhola (que, tal como a DGRCC, ficaram sob o controlo da AECID em 1998), enquanto que o Cervantes passou a estar definitivamente ligado ao Ministério dos Negócios Estrangeiros (1999). A estes dois atores juntar-se-á um terceiro, a *Acción Cultural Española* (ACE), quando em 2011 vários organismos encarregados das comemorações e exposições internacionais são unificados sob a mesma. As tensões entre os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Cultura marcarão a gestão e interação dos três atores durante a última década, na qual a política de "marca do país" é incorporada, primeiro através de um Alto-Comissário (2012) e, de 2018 até 2021, com a agora desaparecida Secretaria de Estado para Espanha Global do Ministério dos Negócios Estrangeiros, que herda muitas das funções da "Marca Espanha", embora sobre "a defesa e promoção da imagem e reputação internacional do país".

Não devemos esquecer que este novo aparelho institucional de *soft power* também inclui a projeção educacional. Por um lado, a Fundação Carolina foi criada em 2000, no âmbito do Ministério dos Negócios Estrangeiros e da AECID, para promover a mobilidade universitária com a América Latina – e, em menor medida, com outros países "com os quais a Espanha tem ligações históricas, culturais ou geográficas especiais" – (17.256 bolsas de estudo desde a sua criação, para mais de 800.000 candidaturas) e para desenvolver os programas clássicos de visitas de líderes de opinião e figuras emergentes ao país (quase 3.000 no total, dois terços dos quais latino-americanos) (Fundación Carolina, 2021). Por outro lado, o Serviço Espanhol para a Internacionalização da Educação (SEPIE, criado em 2014) é responsável por atrair estudantes para os campus espanhóis através do Ministério das Universidades, e embora este não seja um dos grandes pontos fortes evidente no Índice de Presença Global, Espanha é ainda assim o destino preferido dos estudantes nos programas Erasmus+, com mais de 50.000 na última chamada, não menos de 15% do total (Comissão Europeia, 2020).

A gestão do *soft power* espanhol está assim fragmentada em torno da ação cultural – essencialmente gerida pela AECID e ACE –, da promoção da língua – Instituto Cervantes – e da diplomacia pública supervisionada pela Espanha Global, sem mencionar as instituições autónomas ou outros campos – turismo, educação, ciência, comunicação – que contribuem para o *soft power* contemporâneo, ao qual se pode acrescentar o sistema de "casas" e as "fundações do conselho", orientadas em ambos os casos para o reforço das relações com certos países e regiões. Esta sedimentação de instituições responsáveis por certas áreas do *soft power* de Espanha foi compensada por estratégias de coordenação, integração e, finalmente, supervisão estratégica com a chegada da Secretaria de Estado para a Espanha Global.

A diplomacia do espanhol e o pan-hispanismo

Embora uma grande parte do *soft power* espanhol resida na contribuição da América Latina, a natureza bilíngue – espanhol-português – do sistema ibero-americano representa uma limitação estrutural para que este possa corresponder à OIF ou à CPLP na tarefa de promoção da língua, o que significa que, de facto, o espanhol não tem uma organização de promoção internacional multilateral específica, e que depende da ação das instituições de alguns países que só nos últimos anos começaram a coordenar as suas atividades.

Não existe dúvida de que as dimensões demo-linguísticas do espanhol fazem dele uma das pedras angulares do *soft power* de Espanha. Dados do Instituto Cervantes indicam 488 milhões de falantes nativos de espanhol, mais 74 no domínio limitado, o que significa – se acrescentarmos os 22 milhões de estudantes de espanhol em 100 países de todo o mundo – 585 milhões de potenciais utilizadores, com o México, Colômbia, Espanha e EUA à frente, um número que se encontra em constante crescimento (Instituto Cervantes, 2020). Adicionalmente, o espanhol possui um valor económico significativo enquanto instrumento de internacionalização empresarial: multiplica as trocas comerciais entre países de língua espanhola por 4 e os fluxos bilaterais de investimento direto estrangeiro por 7, como demonstram estudos recentes (García Delgado *et al.*, 2016). O crescimento económico da América Latina e o aumento das suas relações comerciais e diplomáticas em todo o mundo reavivaram o interesse pelo espanhol nas últimas décadas, mas também contribuíram o crescimento sustentado da população hispânica nos EUA – a maior minoria do país, com 18,5% da população atualmente, mas que poderá a chegar aos 27,5% em 2060, de acordo com as previsões oficiais do censo (Vespa *et al.*, 2020) – e a presença pública da língua espanhola na principal potência mundial.

No entanto, o espanhol, a peça central do *soft power* de Espanha e uma língua partilhada com vinte países, não depende de uma rede multilateral de cooperação e promoção, mas de um sistema incipiente de instituições que, como explicado de seguida, começa a ocupar-se do seu estatuto internacional e a medir os seus indicadores.

O "pan-hispanismo" promovido pela Real Academia Espanhola da Língua e pela Associação de Academias da Língua Espanhola (ASALE) desde os anos 90 – e os seus numerosos resultados sob a forma de documentos normativos pan-hispânicos para o espanhol – foi adotado pelas instituições graças à colaboração do Instituto Cervantes com a Universidade Nacional Autónoma do México (UNAM), a Universidade de Buenos Aires e a Universidade de Salamanca com vista a lançar, pela primeira vez, um exame e certificação conjunta de espanhol, o Serviço Internacional de Avaliação da Língua Espanhola (SIELE) em 2015. Em 2020, mais um passo na cooperação cultural em torno do espanhol surgiu através da criação da rede Canoa, formada pelo Instituto Cervantes, o Instituto Caro y Cuervo da Colômbia, o Centro Cultural Inca Garcilaso do Peru e a UNAM, dedicada à promoção da cultura em espanhol (CANOA, 2021).

Muito embora os Institutos Cervantes funcionem, na prática, como verdadeiros centros de atividade cultural para todos os países de língua espanhola, o espanhol continua a carecer do apoio de uma rede multilateral para o promover, para além das iniciativas e instituições acima mencionadas, devido a uma combinação de fatores: a falta de recursos de muitos países com prioridades distintas do *soft power*, a escassez de instituições dedicadas às relações culturais internacionais na região, a natureza bilíngue das redes pré-existentes (como a OEI ou a comunidade ibero-americana) e um contexto ideológico pós-colonial no qual o espanhol é por vezes visto mais como um problema para a diversidade cultural dos povos indígenas e um efeito colonial do que como um poderoso recurso de influência global.

O esgotamento do sistema Ibero-Americano?

Paradoxalmente, a centralidade excessiva e o entusiasmo de Espanha pelo sistema ibero-americano contribuíram para que os países da região tenham procurado e encontrado outros mecanismos de integração regional livres da presença de Espanha – e de um certo sentimento de tutela –, embora menos estáveis por enquanto. Atualmente, o sistema ibero-americano mostra sinais de fraqueza, especialmente após a realização bienal de cimeiras desde 2014, a centralidade do seu desenho institucional – com a Secretaria Geral em Madrid – e as críticas recorrentes devido à falta de grandes resultados concretos. As mudanças no sistema orçamental ou no desenho institucional implementadas após a Cimeira de Veracruz em 2014 – de acordo com as propostas do Relatório de Lagos (Malamud, 2013, 2014) – deverão contribuir para revitalizar, ou melhor "latino-americanizar o ibero-americano", nas palavras da anterior Secretária-Geral, Rebeca Grynspan (EFE, 2014).

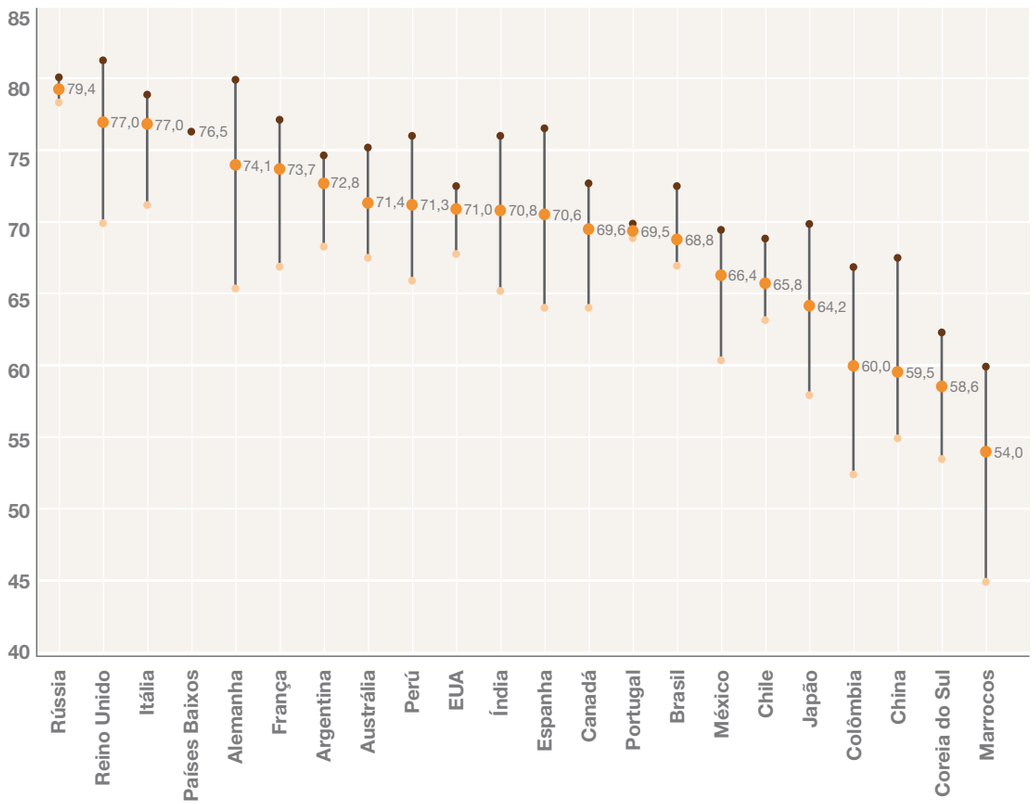
Este é um elemento central na compreensão do contexto presente da relação atual entre a Espanha e a América Latina e da sua projeção, porque apesar de séculos de laços, de uma identidade cultural comum, de uma língua comum e de uma cooperação sustentada em termos de democracia e desenvolvimento, a apreciação de Espanha pelos países latino-americanos não excede a apreciação de muitos europeus. Num contexto ideológico pós-colonial, os governos de esquerda e indigenistas das duas últimas décadas no continente contribuíram, primeiro, para ver os investimentos empresariais espanhóis como uma forma de neocolonialismo, e mais tarde, aproximando-se das celebrações do bicentenário das celebrações da independência, para rever criticamente a colonização espanhola das Américas. Este novo contexto baseia-se em múltiplas frentes: a reavaliação como "genocídio" das perseguições religiosas e da catástrofe epidemiológica e demográfica que o encontro das populações europeias e americanas implicou, a ligação ao movimento norte-americano "*Black Lives Matter*" em oposição ao "*Spanish legacy*" nesse mesmo país, ou o reconhecimento das independências do século XIX como antecedente direto dos atuais movimentos políticos anti-imperialistas e anticapitalistas – sintetizados na figura de Bolívar ou no bolivarianismo reivindicado pelos governos da "onda rosa". O símbolo mais óbvio desta mudança na projeção espanhola na região foram as palavras do presidente mexicano Andrés Manuel López Obrador, em 2019, solicitando a Espanha que pedisse desculpa pelos erros cometidos durante a conquista das Américas.

Como é que este novo contexto afetou o *soft power* de Espanha na América Latina? Pode ser ainda demasiado cedo para avaliar um processo em curso, mas os dados do *Reputation Institute* mostram que vários países latino-americanos classificam Espanha muito abaixo de países europeus como o Reino Unido, Rússia, Itália, Alemanha e França. A classificação que Espanha recebe de países como a Colômbia encontra-se agora entre as mais baixas de toda a série, enquanto que a Argentina e o Peru são os países latino-americanos que dão a Espanha uma classificação mais alta, em linha com os valores dos países europeus **(figura 7.5)**. Portugal classifica Espanha de forma semelhante ao Brasil e México, com uma pontuação ligeiramente abaixo daquela que os espanhóis atribuem a Portugal (75,2 pontos em 2020, praticamente o mesmo que os espanhóis dão a si próprios) (Real Instituto Elcano, 2021).

Conclusões

Como vimos, Espanha e Portugal projetam-se no mundo de forma semelhante. Ambos os países construíram a sua posição internacional em parte sobre a sua capacidade de servir de elo de ligação entre países que foram as suas antigas colónias e com os quais mantêm agora estreitos laços culturais, empresariais e de cooperação. No caso de Portugal, a projeção atinge três continentes e articula-se através de um projeto multilateral bem-sucedido, a CPLP, que tem sido abordada por países de todo o mundo enquanto observadores – incluindo Espanha desde 2021. A comunidade ibero-americana construiu uma integração bem-sucedida e uma relação útil entre Espanha, Portugal e os países da América Latina, e encontra-se atualmente num processo de reconfiguração em linha com a recomposição das redes multilaterais latino-americanas. Ambos os países têm duas características importantes em comum na sua presença global: a UE e duas línguas que são a espinha dorsal de grandes comunidades culturais. O forte envolvimento português e espanhol na UE é uma marca distintiva de toda a sua política externa e fornece ao projeto europeu pontes fundamentais para a União. No caso das duas línguas, a importância internacional do espanhol e do português posiciona-os como

FIGURA 7.5
Avaliação de Espanha em diferentes países (2016-2020)



Valores ● máximos, ● mínimos e ● médios da avaliação para os anos de 2016 a 2020, de acordo com os relatórios Country RepTrak publicados pelo Real Instituto Elcano nesses mesmos anos (Real Instituto Elcano, 2021).

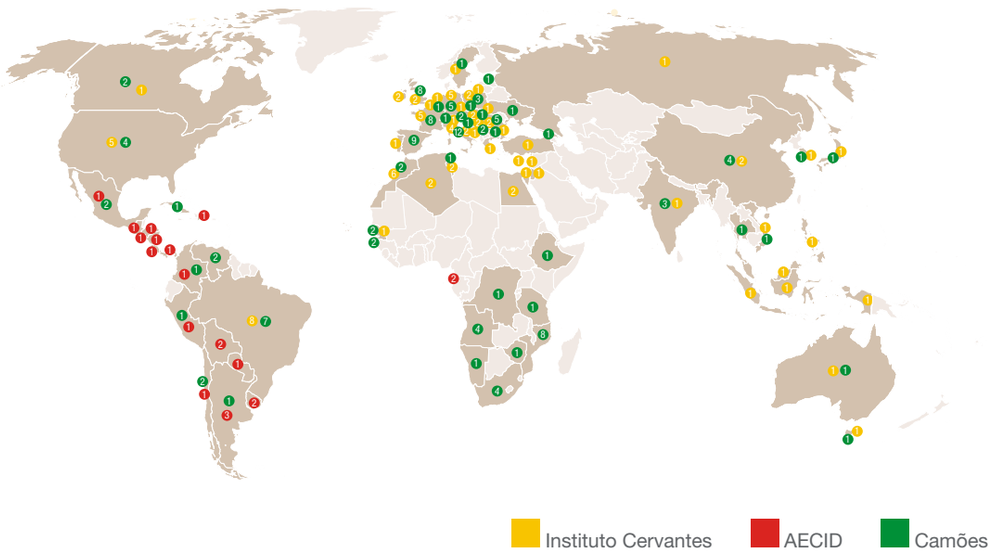
Fonte: Elaboração própria.

dois recursos centrais de *soft power* em ambos os casos, em espanhol com uma comunidade geograficamente extensa, de estatura demográfica global e com um ator chave nos EUA; em português com um futuro demográfico e económico promissor numa região do mundo em transformação, África.

Os dois países despertaram para a articulação contemporânea das suas instituições de *soft power* nos mesmos anos, e têm na cooperação, diplomacia cultural e linguística os pilares centrais da sua projeção institucional. E, no entanto, surpreendentemente, os dois sistemas institucionais apenas agora começaram a trabalhar em conjunto, timidamente, em alguns projetos. Com exceção da colaboração entre o Camões e o Instituto Cervantes ou a AECID nos numerosos agrupamentos da rede *European Network of National Institutes of Culture* (EUNIC) de institutos culturais europeus, não existem iniciativas de colaboração entre as instituições, nem na diplomacia cultural nem na promoção linguística. No Outono de 2020, publicou-se: "*La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística* / A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial da proximidade linguística" (Antero Reto e Gutiérrez Rivilla, 2020), um livro coletivo editado pelas duas instituições para promover a reflexão sobre a dimensão linguística da projeção global dos dois países, que entende que "unidas, as línguas espanhola e portuguesa aproximam-se hoje de perto da liderança linguística global do inglês". Esta agregação, contudo, é apenas matemática, porque o espanhol e o português ainda não trabalham juntos para a disseminação global das duas línguas, apesar das enormes possibilidades oferecidas pelo seu elevado nível de intercompreensão.

Os dados sobre a projeção global dos dois países tornam cada vez menos justificável que não se estabeleçam estratégias estáveis e a médio prazo de cooperação em determinadas áreas de *soft power*, particularmente aquelas relacionadas com a cultura e a língua, aproveitando tanto as redes que partilham como as que lhes são específicas, tanto as áreas em que ambos os países têm presença institucional como

FIGURA 7.6
Redes Camões, AECDI e Cervantes (2021)



Fonte: Elaboração própria.

aquelas em que um ou outro foi capaz de desenvolver, por diferentes razões, as suas próprias iniciativas. Poder-se-ia pensar que os altos e baixos da nossa história comum conduziram Espanha e Portugal ao caminho de uma lógica de competição nas suas relações externas. É tempo de abandonar definitivamente este paradigma e substituí-lo por um paradigma de cooperação em torno dos objetivos que partilhamos como democracias europeias, vizinhos do mesmo território e herdeiros da mesma cultura.

Bibliografia

Álvarez Valencia, J. (2021) "Los tres nacimientos de la diplomacia cultural en España". *Revista de Occidente,* 485.

Amirah, H. e Soler, E. (2011) "Hacia un cambio de paradigma en las relaciones euromediterráneas". *ARI 76/2011*, Real Instituto Elcano.

Antero Reto, L. e Crespo, N. (2020) "A projeção internacional do espanhol e do português: O potencial da proximidade linguística" em Antero Reto, L. e Gutiérrez Rivilla, R. (eds.) *La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística - A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial de proximidade linguística.* Madrid & Lisboa: Instituto Cervantes & Camões I. P, pp- 263-314.

Antero Reto, L. e Gutiérrez Rivilla, R. (2020) *La proyección internacional del español y el portugués: el potencial de la proximidad lingüística - A projeção internacional do espanhol e do português: o potencial de proximidade lingüística.* Madrid & Lisboa: Instituto Cervantes & Camoes I. P.

Arenal, C. D. (2011) *Política exterior de España y relaciones con América Latina.* Madrid: Fundación Carolina.

Ayuso, A. e Domínguez, R. (2010) "España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro". *Florida European Union Center – University of Miami*, pp. 71-90.

Bakalov, I. (2019) "Whither soft power? Divisions, milestones, and prospects of a research programme in the making". *Journal of Political Power*, 12**,** pp. 129-151.

Basáñez, M. E. (2016) *A World of Three Cultures: Honor, Achievement and Joy*. New York: Oxford University Press.

Bastos, C., Vale de Almeida, M. y Feldman-Bianco, B. (2002) *Trânsitos coloniais: diálogos críticos luso-brasileiros*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais.

Boletín Oficial del Estado (2021) "Real Decreto 808/2021, de 21 de septiembre, por el que se modifica el Real Decreto 139/2020, de 28 de enero, por el que se establece la estructura orgánica básica de los departamentos ministeriales". *BOE* [online]. Disponible en: https://www.boe.es/boe/dias/2021/09/22/pdfs/BOE-A-2021-15313.pdf (Consultado: 1 fevereiro 2022).

Boletín Oficial del Estado (2014) "Ley 1/2014, de 24 de marzo, para el aprovechamiento de la lengua portuguesa y vínculos con la Lusofonía en Presidencia de la Xunta de Galicia". *BOE* [online]. Disponível em: https://www.boe.es/boe/dias/2014/05/26/pdfs/BOE-A-2014-5487.pdf (Consultado: 17 junho 2021).

Brand Finance (2021) *Global Soft Power Index 2021*. London: Brand Finance.

Camões I. P. (2021) "Estatísticas da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD)". *Camões I. P* [online]. Disponível em: https://www.instituto-camoes.pt/activity/o-que-fazemos/cooperacao/atuacao/reportamos/reportamos-2 (Consultado: 17 junho 2021).

CANOA (2021) "CANOA: Red Panhispánica para la Internacionalización de la Cultura en Español". *Instituto Cervantes, Instituto Caro y Cuervo, Centro Cultural Inca Garcilaso, UNAM* [online]. Disponível em: http://redcanoa.org/ (Consultado: 1 junho 2021).

Carvalho, C. (2018) "Africa and Portugal" em Nagar, D. y Mutasa, C. (eds.) *Africa and the World: Bilateral and Multilateral International Diplomacy.* Cham: Springer, pp. 143-165.

Carvalho, C. (2021) "Guiné-Bissau: o novo governo". *Janus*, 2020-2021, pp. 62-63.

Comissão Europeia (2020) *Erasmus+ annual report 2019*. Bruxelas: Comissão Europeia.

Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2021) *XIII Conferência de Chefes de Estado e de Governo da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa - Declaração de Luanda*. Luanda: CPLP.

Comunidade de Países de Língua Portuguesa (2008) "O conceito de Lusofonia e a cooperação na promoção e difusão da língua portuguesa - Tópicos de Intervenção de Domingos Simões Pereira". *CPLP* [online]. Disponível em: https://www.cplp.org/Files/Filer/cplp/Domingos_Simoes_Pereira/Discursos_DSP/SE_TNOVAS_13NOV08.pdf (Consultado: 15 junho 2021).

Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e Governo (1991) *Declaração de Guadalajara. I Cimeira Ibero-Americana (Guadalajara, México, 18 e 19 julho 1991)*. Guadalajara: Cimeira Ibero-Americana de Chefes de Estado e Governo.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2003) "La política latinoamericana de España en el siglo XX". *Ayer*, pp. 121-160.

Delgado Gómez-Escalonilla, L. (2014) *Un siglo de diplomacia cultural española: de la Junta para Ampliación de Estudios al Instituto Cervantes (DT 12/2014 - 9/10/2014)*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Diario Oficial de las Comunidades Europeas (1985) "Documentos relativos a la adhesión del Reino de España y de la Republica Portuguesa a las Comunidades Europeas, Acta final, Declaración común de intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de relaciones con los países de América Latina". *Diario Oficial de Las Comunidades Europeas* [online]. Disponível em: https://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ: L:1985:302: SOM: ES: HTML (Consultado: 15 junho 2021).

EFE (2014) "Rebeca Grynspan: "Quiero "latinoamericanizar" la SEGIB"". *EFE News Service*, 15 Abril [online]. Disponível em: https://www.segib.org/rebeca-grynspan-quiero-latinoamericanizar-la-segib/ (Consultado: 15 junho 2021).

Espanha, R. (2020) "O Português como Língua de Comunicação Internacional" em Antero Reto, L. e Gutiérrez Rivilla, R. (eds.) *A Projeção Internacional do Espanhol e do Português / La Proyección*

Internacional del Español y el Portugués. Lisboa: Camões I. P., Instituto Cervantes & INCM - Imprensa Nacional Casa da Moeda, pp. 217-232.

Ferreira, P. M., Faria, F. e Cardoso, F. J. (2016) *O papel de Portugal na arquitectura global do desenvolvimento: opções para o futuro da Cooperação Portuguesa*. Lisboa: IMVF.

Fundación Carolina (2021) "La Fundación Carolina en cifras". *Fundación Carolina* [online]. Disponível em: https://www.fundacioncarolina.es/la-fc-en-cifras/ (Consultado: 15 junho 2021).

García Delgado, J. L., Alonso, J. A. e Jiménez, J. C. (2016) *Lengua, empresa y mercado: ¿ha ayudado el español a la internacionalización?*. Madrid: Fundación Telefónica y Ariel.

Hernando de Larramendi Martínez, M. (2011) "España y su política exterior hacia el Mediterráneo" em Beneyto Pérez, J. M. e Pereira Castañares, J. C. (eds.) *Política exterior española: un balance de futuro.* Madrid: Instituto Universitario de Estudios Europeos de la Universidad CEU San Pablo, pp. 307-354.

Hernando de Larramendi Martínez, M. (2015) "El Instituto Hispano-Árabe de Cultura y la diplomacia cultural hacia el mundo árabe (1954-1974)" em Hernando de Larramendi Martínez, M., González, I. e García, B. L. (coord.) *El Instituto Hispano-Árabe de Cultura: orígenes y evolución de la diplomacia pública española hacia el mundo árabe.* Madrid: Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, pp. 17-46.

Herpolsheimer, J. (2019) "The finances of the Community of Portuguese-Speaking Countries (CPLP)" em Engel, U. e Mattheis, F. (eds.) *The finances of regional organisations in the Global South: Follow the money*. London: Routledge, pp. 35-50.

Inglehart, R. e Welzel, C. (2005) *Modernization, Cultural Change, and Democracy: The Human Development Sequence*. Cambridge: Cambridge University Press.

Instituto Cervantes (2020) *El español, lengua viva*. Madrid: Instituto Cervantes.

IPSOS (2021) *Ipsos Public Affairs Anholt Ipsos Nation Brands Index (NBI)*. Paris: IPSOS.

Khader, B. e Amirah, H. (2020) *Treinta años de políticas mediterráneas de la UE (1989-2019): un balance (DT 7/2020)*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Espanha, Governo de Espanha (2021) "Ingreso de España en la Comunidad de Países de Lengua Portuguesa como Observador Asociado". *Gobierno de España* [online]. Disponível em: https://www.lamoncloa.gob.es/serviciosdeprensa/notasprensa/exteriores/Paginas/2021/170721portugues.aspx (Consultado: 15 junho 2021).

Malamud, C. (2004) *España y América Latina: el pulso entre lo global y lo bilateral (DT 58-2004)*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Malamud, C. (2013) "La reforma del sistema iberoamericano". *ARI 9/2013*, Real Instituto Elcano.

Malamud, C. (2014) "Las Cumbres Iberoamericanas en la encrucijada". *Comentario Elcano 68/2014*, Real Instituto Elcano.

Malamud, C. (2019) “España entre América Latina e Iberoamérica”. *ARI 12/2019*, Real Instituto Elcano.

Nicolás Marín, M. E. (1986) “Notas: La emigración española a América Latina”. *Areas: revista internacional de ciencias sociales*, 7, pp. 99-105.

Noya, J. (2008) “La contribución de América Latina al poder blando de España en el mundo”, *ARI 79/2008,* Real Instituto Elcano.

Nye, J. S. (2011) *The future of power.* New York: Public Affairs.

Nye, J. S. (2021) “Soft power: the evolution of a concept”. *Journal of Political Power,* 14, pp. 196-208.

Olivié, I. e Pérez, A. (2019) “¿Dónde está la ayuda española?”. *ARI 49/2019*, Real Instituto Elcano.

Laiglesia, J. P. de (2004) “Las cumbres como mecanismo de cooperación política de la comunidad iberoamericana”. *Cuadernos de estrategia*, pp. 73-98.

Parlamento Europeu (2017) *Resolução do Parlamento Europeu, de 13 de setembro de 2017, sobre as relações políticas da UE com a América Latina*. Bruxelas & Estrasburgo: Parlamento Europeu.

Pico de Coaña, Y. (2004) “El valor de los principios en la comunidad iberoamericana”. *Cuadernos de estrategia*, pp. 149-203.

Portland Communications (2021a) *The Soft Power 30 2019 Overview: Portugal*. Washington DC: Portland Communications.

Portland Communications (2021b) *The Soft Power 30 2019 Overview: Spain*. Washington DC: Portland Communications.

Real Instituto Elcano (2021) *La reputación de España en el mundo: Country RepTrak 2020*. Madrid: Real Instituto Elcano.

Rollo, M. F., Queiroz, M. I., Brandão, T. e Salgueiro, Â. (2012) *Ciência, Cultura e Língua em Portugal no Século XX. Da Junta de Educação Nacional ao Instituto Camões,* Lisboa: Instituto Camões & Imprensa Nacional – Casa da Moeda.

Seabra, P. (2021) “From Opportunity Seeking to Gap Filling: Reframing Brazil in Lusophone Africa” em Alencastro, M. e Seabra, P. (eds.) *Brazil-Africa Relations in the 21st Century: From Surge to Downturn and Beyond.* Cham: Springer, pp. 25-42.

United Nations World Tourism Organization (2019) *UNWTO Tourism Highlights 2018 Edition*. Madrid: UNWTO.

United Nations World Tourism Organization (2021) *Spain: Country-specific: Basic indicators (Compendium) 2015 - 2019 (11.2020)*. Madrid: UNWTO.

Vespa, J., Medina, L. e Armstron, D. M. (2020) *Demographic Turning Points for the United States: Population Projections for 2020 to 2060*. Washington DC: US Department of Commerce - US Census Bureau.

Sánchez-Coello, Alonso (atribuído)
(finais século XVI), *Vista da cidade de Sevilla,*
Museu do Prado (Madrid).

Conclusões

Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia e Pedro Seabra

Neste livro coletivo, verificámos como a primeira circum-navegação consagrou o conceito de globalização no sentido mais lato do termo. Muito embora seja um conceito difícil de definir, e, portanto, difícil de datar, a verdade é que a viagem de Magalhães-Elcano acabou por representar, como explica John Elliott (capítulo 1), a aceleração e ampliação do intercâmbio global de pessoas, bens e ideias. Tal como João Paulo Oliveira e Costa e Juan Marchena Fernández salientam no capítulo 2, os 30 anos que decorreram entre 1490 e 1520 mudaram o mundo para sempre. Durante esse período, ocorreu uma mudança planetária mais abrupta e intensa do que provavelmente qualquer outra das que ocorreram em qualquer outra fase histórica subsequente: o que era plano tornou-se num globo, e o que era terra transformou-se num oceano. Nasceram assim a modernidade e a globalização que nos "construíram" a todos.

Já nessa altura é possível observar um forte paralelismo entre as trajetórias históricas de Portugal e Espanha: dois impérios na Era dos Descobrimentos, que dividiam geograficamente um mundo em crescimento, partilhando inclusivamente uma coroa e a sua posterior decadência. Este paralelo continuou nos séculos XIX e XX, como demonstram Luís Nuno Rodrigues e Óscar J. Martín García no capítulo 3. Embora existam algumas diferenças importantes, tais como os diferentes momentos de descolonização – que no caso de Portugal apenas se conclui na segunda metade do século XX – ambos os países conheceram, quase simultaneamente, movimentos liberais, a perda de parte das suas colónias, períodos ditatoriais, ostracismo na comunidade internacional e o regresso à comunidade internacional (ocidental) através da Organização do Tratado do Atlântico Norte/*North Atlantic Treaty Organization* (OTAN/NATO) e da União Europeia (UE). A história de Espanha e Portugal desde o século XX até à atualidade é assim, em grande medida, o resultado de um contexto que os define: um contexto articulado em torno da NATO, da Comunidade Ibero-Americana, dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) ou da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) mas, sobretudo, de uma UE que se torna o espaço centrípeto no qual ambos os países se (re)configuram política,

económica e socialmente (ver o capítulo 4 de Iliana Olivié, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro). Mais uma vez, gera-se uma assimetria notável, como o facto de Portugal ter uma forte projeção externa direcionada a Espanha, muito embora o inverso não se verifique. Em todo o caso, apesar dos dois países exibirem uma forte projeção económica na UE, tal não esgota o seu papel na globalização. Os dados do Índice Elcano de Presença Global mostram também a força dos laços históricos forjados 500 anos antes, a importância de uma projeção militar coordenada no quadro da NATO, a complementaridade das projeções "suaves", influenciadas pelas suas respetivas histórias coloniais, e a manutenção, até à data, de comunidades linguísticas diferenciadas.

Os benefícios iniciais deste regresso à comunidade internacional são inegáveis, como Federico Steinberg e José Juan Ruiz salientam no capítulo 5, uma vez que as condições de vida da maioria das populações espanholas e portuguesas melhoraram substancialmente no último quartil do século XX: desde um aumento do rendimento *per capita* até melhorias em termos de desenvolvimento humano, ambos no quadro de um processo de convergência com as principais locomotivas económicas europeias. Contudo, na viragem do século, este processo de convergência começou a encurtar-se e as fraquezas dos sistemas de produção português e espanhol tornaram-se mais evidentes com a Grande Recessão de 2008, tendo-se agravado com o acréscimo recente de desafios ambientais, científicos, tecnológicos e digitais.

É talvez na esfera militar que emergem as maiores diferenças entre os dois países. Apesar de partilharem um quadro multilateral comum, a presença militar espanhola é mais extensa geograficamente, ainda que mais limitada em volume e recursos, como Félix Arteaga e Pedro Seabra descrevem no capítulo 6, enquanto que a presença militar portuguesa é mais restrita nos seus objetivos e campos de ação. Por último, são as diferenças entre Espanha e Portugal em termos de participação na globalização "suave" que os tornam ambos semelhantes, como mostram Ángel Badillo e Clara Carvalho no capítulo 7. É visível, uma vez mais, a importância da UE para dois países que procuram apresentar-se perante a comunidade internacional como uma ponte entre o Norte e as atuais organizações regionais dos seus antigos espaços coloniais – a CPLP no caso de Portugal, e a Comunidade Ibero-Americana no caso de Espanha. Outra característica em comum consiste na articulação da projeção externa "suave" em torno das suas respetivas línguas.

A análise proporcionada por estes capítulos permite-nos chegar a cinco conclusões gerais. Em primeiro lugar, é possível afirmar que a História nos levou à Geografia. Se os autores deste volume editado partem de História, Política, Economia, Sociologia, Cultura, Tecnologia ou Relações Internacionais para tentar explicar como Espanha e Portugal se encontram localizados nas diferentes fases do processo de globalização, em todos os capítulos, o ponto de chegada foi, talvez como para os primeiros circum-navegadores, a Geografia. Com efeito, a Espanha e Portugal dos últimos 500 anos foram e são, em grande medida, o resultado da sua História e da sua Geografia, num processo simbiótico em que a Geografia também definiu a História. Para citar apenas um exemplo, o facto de Portugal se projetar atualmente em África e Espanha na América Latina resulta, em parte, do Tratado de Alcáçovas-Toledo e do Tratado de Tordesilhas. São, para além disso, uma História e uma Geografia – como todas – repletas de acidentes e de oportunidades. Em bom rigor, a América acaba por representar um grande acidente geográfico que se interpôs no caminho das especiarias.

Em segundo lugar, como já referido, a primeira circum-navegação transformou o "mundo terrestre" num "mundo marítimo", mostrando uma vez mais que os epicentros da atividade global são os mares: primeiro o Mediterrâneo, depois o "Mediterrâneo asiático" na Era das Especiarias, seguido pelo "Mediterrâneo Atlântico" – que se consolida numa época em que Espanha e Portugal se encontravam

concentrados em si mesmos – e depois de volta ao "Mediterrâneo asiático", ou Pacífico, com um papel mais passivo de Portugal e Espanha na globalização.

Em terceiro lugar, após se transformarem primeiro em impérios, depois em estados-nação, e finalmente em estados membros, a verdade é que Espanha e Portugal limitam-se, por norma, à coexistência entre si. Isto significa que raramente entram em conflito, mas também que raramente cooperam – ver, por exemplo, a desconexão entre as redes Camões e Cervantes descrita no capítulo 7. Dito de outra forma, nas palavras de John Elliott: "Em geral, Portugal e Castela tiveram a sabedoria de transformar os seus dois impérios ultramarinos em entidades distintas, mas complementares e não competitivas". Ou, mais recentemente, quando ocorreu uma "convergência" entre dois países, no decurso das transições para a democracia, como salientam Luís Nuno Rodrigues e Óscar J. Martín García, seguido da complementaridade nas atuais formas de projeção externa.

Em quarto lugar, na sua coexistência, são ainda assim semelhantes. Uma trajetória histórica e localização geográfica similares ao longo dos últimos séculos explica o facto de serem hoje dois países da periferia ocidental da Europa que procuram aproximar-se do novo centro ou centros de poder. Os seus pontos fortes e fracos são, portanto, também semelhantes, bem como os desafios que enfrentam no século XXI. Estes desafios relacionam-se com as dificuldades de se posicionarem num mundo cujo epicentro se deslocou temática e geograficamente e numa Europa que tem cada vez mais dificuldade em convergir em si mesma, como mostram Federico Steinberg e José Juan Ruiz. É possível falar assim de uma convergência na divergência não só no seio da Europa como também num sistema global mais vasto.

Em quinto e último lugar, pese embora a redundância, a globalização ocorre num espaço global que não é nem neutro nem exógeno. É moldado pelos seus co-protagonistas. Se nos séculos XVI e XVII Espanha e Portugal figuravam entre os líderes deste processo, tal já não ocorre na atual fase de globalização, forjada nos anos do século XX, num momento em que os dois países se encontravam concentrados nos seus problemas internos.

Algumas recomendações ou reflexões em termos de ação externa e políticas públicas podem emergir destas conclusões. A primeira é que Espanha e Portugal devem saber responder às suas fragilidades particulares no quadro atual da globalização, mas também às fragilidades do próprio processo de globalização. Estas podem incluir pandemias (com as suas consequências ao nível da tecnologia, ciência, multilateralismo ou desenvolvimento), crises financeiras e económicas internacionais (com implicações na resiliência económica e produtiva) e conflitos internacionais (que requerem uma presença e projeção militar e estratégica mais regulares). Em segundo lugar, entre os dois países existe mais coexistência ou complementaridade do que concorrência: ambos possuem uma projeção externa semelhante na UE, são complementares na América Latina e não são rivais nem em África (onde Portugal está mais presente) nem na Ásia (onde nenhum está particularmente presente). Como tal, poderia resultar interessante ir além da mera coexistência, tentando identificar maiores oportunidades de cooperação que permitissem, por um lado, abordar as fraquezas da globalização acima referidas, e, por outro, centrar-se nas oportunidades setoriais que se vislumbram nos capítulos da segunda parte deste livro, permitindo assim tirar partido das circunstâncias geográficas, políticas, sociais e económicas em que Espanha e Portugal se inserem.

Notas biográficas

John Elliott

Sir John Huxtable Elliott foi um historiador inglês, Professor Regius Emérito da Universidade de Oxford e membro honorário do Oriel College, Oxford e Trinity College, Cambridge. O seu trabalho centrou-se na história contemporânea de Espanha, Europa e América.

João Paulo Oliveira e Costa

Professor catedrático da NOVA/FCSH, titular da Cátedra Unesco "O Património Cultural dos Oceanos", e membro do CHAM – Centro de Humanidades, do qual foi diretor entre 2002 e 2020. É especialista em História dos Descobrimentos e da Globalização. Dentre as suas obras destacam-se *D. Manuel I, um príncipe do Renascimento* (2005); *Henrique, o Infante* (2009); *Mare Nostrum. Em busca de honra e riqueza* (2013); *História da Expansão e do Império Português* (coordenador e co-autor) (2014); *Os Descobrimentos Portugueses. O início da globalização* (2018). Tem no prelo o livro: *Portugal na História. Uma Identidade*.

Juan Marchena Fernández

Doutorado em História da América Latina e Professor de História Americana na Universidade Pablo de Olavide, em Sevilha. Diretor do Departamento de História Americana e dos programas de mestrado e doutoramento. Doutor Honoris Causa pelas universidades de Cartagena das Índias, Catamarca, Puno, Trujillo, La Rioja e Universidade Nova de Lisboa. Académico da Academia Real de História de Espanha e das Academias de História do Equador, Bolívia, Colômbia e da Marinha Portuguesa. Coordenador da Rede Mundial de Universidades de Magalhães. Diretor da revista Americanía.

Luís Nuno Rodrigues

Diretor do Centro de Estudos Internacionais do Iscte. Doutorou-se em História Americana na Universidade do Wisconsin nos Estados Unidos da América e é professor do Departamento de História do Iscte desde 1999. Foi Visiting Professor na Brown University e diretor da revista científica Portuguese Journal of Social Science. Atualmente coordena o Doutoramento em Estudos Internacionais no Iscte. Publicou numerosos livros e artigos sobre História de Portugal e História Internacional do século XX, entre os quais se destacam o livro *Kennedy-Salazar: A Crise de Uma Aliança. As Relações Luso-Americanas entre 1961 e 1963* (2002) e a biografia *Spínola* (2010).

Óscar J. Martín García

Investigador no Programa Ramón y Cajal na INGENIO (CSIC-Universitat Politècnica de València). Nos últimos anos tem-se concentrado no estudo da história internacional e da diplomacia pública, com especial ênfase na política externa dos EUA na segunda metade do século XX. Autor de numerosas publicações, a sua última contribuição é a edição (juntamente com Lorenzo Delgado Gómez-Escalonilla) do livro *Teaching Modernization: Spanish and Latin American Educational Reform in the Cold War* (2021).

Iliana Olivié

Investigadora Principal do Real Instituto Elcano, onde coordena a área de análise sobre Cooperação e Desenvolvimento Internacional e o Índice Elcano de Presença Global. Professora no Departamento de Economia Aplicada, Estrutura e História da Universidade Complutense de Madrid, ensina desenvolvimento económico em programas de pós-graduação e coordena o Mestrado Oficial em Estratégias e Tecnologias para o Desenvolvimento (conjuntamente com a Universidade Politécnica de Madrid). É membro especialista do Conselho de Cooperação para o Desenvolvimento (órgão consultivo do Ministério dos Negócios Estrangeiros, União Europeia e Cooperação) e presidente da Rede Espanhola de Estudos para o Desenvolvimento (REEDES).

Manuel Gracia Santos

Investigador do Real Instituo Elcano no projeto Índice Elcano de Presença Global. Doutorado em Economia Internacional e Mestrado em Economia e Desenvolvimento Internacional. É professor assistente no Departamento de Economia Aplicada, Estrutura e História da Universidade Complutense de Madrid, lecionando cursos de graduação e pós-graduação tais como Economia Mundial, Economia Internacional e Macroeconomia Aplicada. É também investigador no Instituto Complutense de Estudos Internacionais na área das Estruturas e Dinâmicas Europeias.

Ines M Ribeiro

Investigadora Integrada e Gestora de Ciência no Centro de Estudos Internacionais do Iscte. Colabora com a Direção Geral de Política de Defesa Nacional enquanto investigadora. Doutoramento em História, Estudos de Segurança e Defesa sobre o papel da União Europeia na área de gestão de crises

(Iscte). Mestrado em European Political and Administrative Studies pelo College of Europe (Bruges), e pós-graduação em Estudos Clássicos (Universidade de Lisboa).

Federico Steinberg

Investigador Principal do Real Instituto Elcano, Professor no Departamento de Análise Económica da Universidade Autónoma de Madrid, Conselheiro Especial do Alto Representante para a Política Externa e de Segurança e Vice-Presidente da Comissão Europeia, Josep Borrell e Membro do Conselho Consultivo do Vice-Presidente do Governo. É doutorado em Economia pela UAM, mestre em Economia Política Internacional pela London School of Economics e mestre em Relações Internacionais pela Universidade de Columbia.

José Juan Ruiz

Presidente do Real Instituto Elcano, com experiência em organizações internacionais, europeias e mundiais, pertence ao corpo de Técnicos e Economistas Comerciais do Estado e ao Conselho Consultivo para os Assuntos Económicos do Vice-Presidente do Governo. Trabalhou no Ministério da Economia, foi economista-chefe da Argentaria, AFI e Banco Santander na América Latina, e economista-chefe e diretor do Departamento de Investigação do BID.

Pedro Seabra

Doutorado em Ciência Política, especializado em Relações Internacionais, pelo Instituto de Ciências Sociais da Universidade de Lisboa (ICS, ULisboa). Atualmente é Investigador Integrado no Centro de Estudos Internacionais do Iscte, Professor Auxiliar Convidado no Iscte e Assessor do Instituto da Defesa Nacional (IDN). Os seus interesses de investigação centram-se nas relações internacionais, segurança internacional, dinâmicas regionais do Atlântico Sul e capacitação de segurança em África.

Félix Arteaga

Doutorado em Ciência Política (Relações Internacionais) pela Universidade Complutense de Madrid (UCM), licenciado em Direito pela Universidade Nacional de Educación a Distancia (UNED), oficial da Escala Superior das Forças Armadas (aposentado) e diplomado em Gestão da Segurança Nacional pela Universidade Nacional de Defesa de Washington. Atualmente é Investigador Sénior em segurança e defesa no Real Instituto Elcano. Desenvolve os aspectos geopolíticos das relações e políticas industriais, tecnológicas, de defesa e de cibersegurança da União Europeia e de Espanha.

Ángel Badillo

Investigador Sénior no Real Instituto Elcano e Professor Principal no Departamento de Sociologia e Comunicação da Universidade de Salamanca. Ensinou em numerosos programas de pós-graduação em Espanha e noutros países e trabalhou como consultor em cultura e comunicação para instituições públicas e empresas privadas. Como investigador no Real Instituto Elcano, publicou numerosos

trabalhos sobre língua e cultura na projecção externa dos países e tem colaborado continuamente na concepção e elaboração do Índice Elcano de Presença Global.

Clara Carvalho

Doutorada em Antropologia e Professor Associada no Departamento de Antropologia do Iscte. Foi presidente do AEGIS (Grupo África-Europa de Estudos Interdisciplinares) (2015-2019) e diretora do Centro de Estudos Africanos / Centro de Estudos Internacionais do Iscte (2007-2016). A sua investigação centra-se na África Ocidental, em particular na Guiné-Bissau, em projectos sobre género, políticas de desenvolvimento, práticas terapêuticas e MGF. Editora da revista Cadernos de Estudos Africanos.

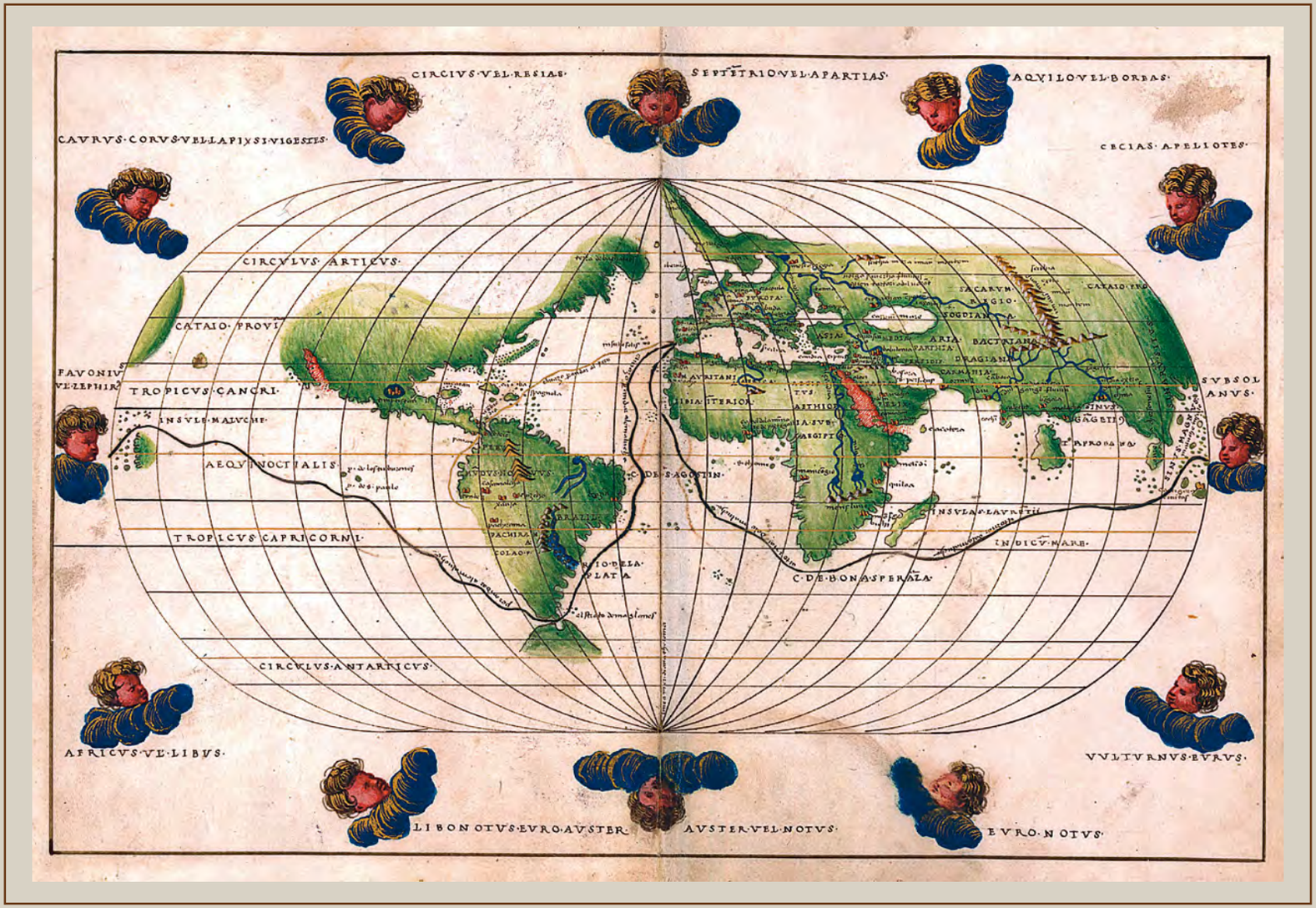
Assinatura do Acto de Adesão da República Portuguesa às Comunidades Europeias (12/VI/1985), Mosteiro dos Jerónimos, Lisboa. Imagem proporcionada pela Representação do Parlamento Europeu (Madrid).

Lista de siglas

Sigla	Acrónimo por extenso
ACE	*Acción Cultural Española*
AEA	Ataque Eletrónico Aéreo
AECID	Agência Espanhola de Cooperação Internacional para o Desenvolvimento
APD	Ajuda Pública ao Desenvolvimento
ASALE	Associação de Academias da Língua Espanhola
BCE	Banco Central Europeu
CAD-OCDE	Comité de Ajuda ao Desenvolvimento, Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
CAI	*Comprehensive Agreement on Investment*
CDD	Cooperação no Domínio da Defesa
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEE	Comunidade Económica Europeia
CEI	Centro de Estudos Internacionais
CELAC	Comunidade de Estados Latino-Americanos e Caribenhos
CEMGFA	Chefe do Estado Maior das Forças Armadas
CPLP	Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CSNU	Conselho de Segurança das Nações Unidas
DDN	Diretiva Nacional de Defesa
DGRC, DGRCC	Direção Geral de Relações Culturais (e científicas)
EFTA	*European Free Trade Association*
EUA	Estados Unidos da América
EUNIC	*European Network of National Institutes of Culture*
EUTM MALI	Missão de treino militar da UE no Mali
EUTM RCA	Missão de treino militar da UE na República Centro-Africana

FED	Fundo Europeu de Defesa
FMI	Fundo Monetário Internacional
FND	Forças Nacionais Destacadas
FPAS	Forças Permanentes em Ação de Soberania
FRI	Forças de Reação Imediata
GATT	Acordo Geral de Tarifas e Comércio
GNR	Guarda Nacional Republicana
I+D	Investigação e Desenvolvimento
IEPG	Índice Elcano de Presença Global
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
ISTAR	Inteligência, vigilância, reconhecimento e aquisição de alvos / *Intelligence, Surveillance, Target Acquisition, and Reconnaissance*
JRCE	*Junta de Relaciones Culturales*
LPM	Lei de Programação Militar
MERCOSUR	Mercado Comum do Sul
MINUSCA	Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana
NGEU	*Next Generation EU*
NPO	Navios de Patrulha Oceânica
NRF	Força de Reação da NATO
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OEACP	Organização de Estados de África, Caraíbas e Pacífico
OEI	Organização de Estados Iberoamericanos para a Educação, Ciência e Cultura
OIF	*Organisation Internationale de la Francophonie*
OIM	Organização Internacional para as Migrações
OIT	Organização Internacional do Turismo
OMC	Organização Mundial do Comércio
OMS	Organização Mundial da Saúde
ONGD	Organizações Não Governamentais para o Desenvolvimento
ONU	Organização das Nações Unidas
ORCE	*Oficina de Relaciones Culturales Españolas*
OTAN/NATO	Organização do Tratado do Atlântico Norte Organização / *North Atlantic Treaty Organization*
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PESCO	Cooperação Estruturada Permanente
PTF	Produtividade total dos fatores
PIB	Produto Interno Bruto
PMC	Presenças Marítimas Coordenadas
PSCD	Política Comum de Segurança e Defesa
RDP	Radiodifusão Portuguesa
RFA	República Federal da Alemanha
RI	Relações Internacionais
RIE	Real Instituto Elcano
RPAS	Veículos aéreos não tripulados / *Remotely Piloted Aircraft Systems*
RTP	Rádio e Televisão de Portugal
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SEPIE	Serviço Espanhol para a Internacionalização da Educação
SIELE	Serviço Internacional de Avaliação da Língua Espanhola

UA	União Africana
UCD	*Unión de Centro Democrático*
UE	União Europeia
UNAM	Universidade Nacional Autónoma do México
UNAVEM II	Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II
UNESCO	Organização das Nações Unidas para a Educação, Ciência e Cultura
UpM	União para o Mediterrâneo
VJTF 16	Força Operacional Conjunta de Elevada Prontidão
ZEE	Zona Económica Exclusiva



Agnese, Battista, (1544) *[Portolan atlas. Dedicado a Hieronymus Ruffault]*, Livraria do Congresso (Washington, DC).