

SOUSA GALITO, Maria (2006). Prof. Doutor Jorge Braga da Cruz. In (2007) Trinta Entrevistas no Âmbito da Diplomacia Económica de Portugal no Atlântico. CI-CPRI, ENT, N°20, pp. 166-177.

ENT: Entrevistas



Entrevistado: ***Prof. Doutor Jorge Braga de Macedo***
Presidente do Instituto de Investigação Científica Tropical

Dia: 31 de Julho de 2006, 10h.

Local: Instituto de Investigação Científica Tropical, Rua da Junqueira, n.º 86, 1.º

Duração da entrevista: 48m08s

MSG (Maria Sousa Galito), JBM (Jorge Braga de Macedo)

MSG: *Bom dia, Prof. Braga de Macedo. Começamos pelo papel dos diplomatas, pela diplomacia nos tempos modernos. Perante os novos desafios do comércio internacional a vantagem de haver diplomatas intervenientes ou mais neutros, e até que ponto o Estado, através da sua diplomacia económica, deve intervir no apoio à internacionalização das empresas e na atracção do Investimento Directo Estrangeiro (IDE).*

JBM: «Ora bem, a primeira questão a perceber, é que a diplomacia é uma actividade ao mesmo tempo muito especializada mas também muito generalista. O diplomata é consequência do princípio – chamemos-lhe assim – Westfaliano, em que os Estados são iguais, e representa um Estado soberano. Portanto, tem de ser capaz de estar à vontade em todos os temas.

«Tradicionalmente, os temas que envolviam os Estados eram, muito claramente, separados entre temas que envolviam a própria soberania (e aí a diplomacia é a visão de (Carl von) Clausewitz, muito ligada à dimensão militar) e um sem número de outros temas (chamados “consulares”), que envolviam relações entre pessoas, para além da questão da protecção diplomática. Portanto, esta é a versão tradicional westfaliana.

«Na segunda metade do século XX, como sabe, começou a surgir em larga medida pelo trabalho de economistas como por exemplo Richard N. Cooper, no seu conhecido

trabalho de meados dos anos 60, “A Economia da Interdependência”¹, que começou realmente a perceber que para muitos países desenvolvidos da altura (estamos a falar do 1º Mundo), a hierarquia das questões da soberania militar e todas as outras, deixavam um bocadinho de fazer sentido, porque em palcos multilaterais (em particular da OCDE), era muito fácil trocar vantagens numa área económica como comercial, financeira, e não se punha a questão do predomínio militar porque havia a aliança da NATO que, de algum modo, tratava desse assunto. O que foi teorizado já nos anos 60, com a ideia da interdependência complexa.

«Ora evidentemente, se nós pudermos interpretar qualquer coisa a este respeito, derivada do *11 de Setembro* (2001), voltou-se à visão tradicional. Portanto, há aqui uma situação um pouco insólita, que é importante ter em mente: estamos completamente inseridos numa “interdependência complexa”, com países como a China, o Brasil, para não falar na Rússia que está no G8 (e o preside neste momento), a Índia, as grandes economias sistémicas, em relação umas com as outras e com os países da OCDE. E ao mesmo tempo desde o fim da Guerra Fria e sobretudo depois do 11 de Setembro, verificamos um domínio das questões militares e securitárias – porque a guerra contra o terrorismo não é uma guerra qualquer, não é uma guerra clássica/clausewitziana – pelo que temos uma grande complicação no tal carácter genérico da diplomacia.

«Portanto, pedia-se grande especialização aos diplomatas no tempo da “interdependência complexa” da OCDE. Agora pede-se isso à mesma – as negociações no seio da OCDE exigem uma especialização enorme, nomeadamente nas questões do desenvolvimento, as financeiras, de branqueamento de dinheiro e tantos assuntos desta natureza – mas, ao mesmo tempo, voltaram as questões militares puras e duras, de que temos um reflexo em Portugal – pelo menos até ao Congresso de Viena, e que consta no livro “História Diplomática Portuguesa” de Jorge Borges de Macedo, que acaba de ser reeditado pelo Instituto de Defesa Nacional. Está em preparação um II volume em que eu, num texto que enviei para a Revista dos Negócios Estrangeiros incluo uma nota de como se deveria perceber a posição portuguesa.

«O que gostaria de salientar é que o diplomata, como aliás o nome sugere, é alguém que tem de ser simultaneamente especialista e generalista. E, hoje em dia, perante o predomínio das questões clássicas de soberania militar e de segurança entre Estados – segurança humana é outra coisa – deve ser capaz de avaliar politicamente aspectos técnicos. Isto parece um problema insolúvel. Porque é que não é? Richard Cooper, nesse trabalho e noutros que se seguiram, deu a resposta. É que os Estados falam uns com os outros muito mais. O autor mediu o número de chamadas telefónicas entre ministros provavelmente da OCDE e verificou que aumentaram enormemente – o que pode ter facilitado ou até dificultado o processo, pois introduziu com certeza mais volatilidade.

«Os diplomatas são técnicos, não possuem legitimidade democrática. Cumprem ordens. Portanto, se os ministros falam entre si e concordam, depois dizem-lhes como fazer. Não sei se os diplomatas gostam muito destes telefonemas permanentes entre os seus “senhores políticos”, mas são uma realidade. Já não é apenas uma prerrogativa dos países da OCDE, é de todos. Se tivéssemos uma visão westfaliana da Europa nós

¹ Cfr. COOPER, Richard N. (1968). *The Economics of Interdependence*. New York: Columbia University Press.

poderíamos ver a União Europeia com mais telefonemas ainda, para além do *face-to-face* nas reuniões habituais.»

MSG: *Mas então os diplomatas são cada vez menos intermediários e mais executivos?*

JBM: «É. Pode dizer isso, mas tente perceber porquê. Isto é um ponto teórico. Estando eles reunidos regularmente, eu posso dizer: “estão a criar um novo Estado”. Mas posso não dizer isso. Isto é um procedimento que substitui o telefone. Porque sabe muito bem que, quando eu comunico com alguém via telefone ou correio electrónico (meio equivalente de transmissão da informação), já o conheço. De outra maneira não. Portanto, são obrigados a conhecer-se. Há muito o hábito da “fotografia de família”. Estou a dar-lhe exemplos.

«Sobre a primeira pergunta, o que eu queria realmente dizer é que, por um lado, complexificou-se imenso o desempenho das funções do diplomata, mas como diminuiu a autonomia das suas funções quase em proporção, se estão mais sozinhos ou menos sozinhos é discutível, vai depender muito da tradição multilateral (ou não), da boa governação e da qualidade dos serviços públicos fora da diplomacia do país que servem. Os diplomatas, neste momento, têm de lidar com outros diplomatas. Agora estão lado a lado com pessoas do Ministério da Economia, da Agricultura, de todos os Ministérios sectoriais, como eles lhes chamam. Essas pessoas não se consideram – podem ser diplomatas – menos competentes nas áreas da sua especialidade.

«Portanto, diria que o diplomata está um bocadinho “entalado”. Mas, ao mesmo tempo, o facto de ter menos autonomia de decisão, não torna impossível a sua tarefa. Portanto, a posição que eu tomo relativamente a esta matéria, é que a diplomacia continua a ser útil e importante, desde que o perfil das pessoas se ajuste mais – e como disse e muito bem – a executivo do que a um intermediário – que, apesar de tudo, podia e devia decidir às vezes sem instruções concretas.»

MSG: *Haverá, no Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), um maior investimento numa relação com o exterior, para não criar tantos burocratas, e se estimular a troca de experiências e aprendizagens com especialistas de fora do Ministério, no sentido de tornar os diplomatas e outros agentes ao serviço do MNE, mais aptos e conscientes sobre o tecido económico (empresas, empresários, tipos de mercado em que devem interagir) que, em princípio, visam apoiar no seu processo de internacionalização?*

JBM: «Eu reagiria em relação ao seu uso da palavra “burocrata”. Não faz muito sentido falar em burocracia, quando se está a estudar *um procedimento de decisão*. Poderá ser tão burocrata o engenheiro como o diplomata. Há burocratas que sabem atingir os resultados dessa mesma burocracia e burocratas que apenas empatam. Mesmo percebendo perfeitamente o que está a dizer, julgo que se tratou de um *abus de langage*. A questão aqui, é qual a carreira que ajuda a tomar decisões no sistema mundial de hoje.

«A minha posição, como tentei indicar, é que os diplomatas continuam a ser precisos, sejam ou não burocratas. Há burocratas bons, burocratas maus. Há diplomatas bons, diplomatas maus.»

MSG: *Se me permite, eu falei no assunto precisamente para obter uma reacção do Sr. Prof. à questão, para me dizer isso mesmo.*

JBM: «Ainda bem. Antecipou-se. O que me parece central é que há um desafio quase impossível entre o generalismo e a especificidade. A maneira de o resolver – e como o disse e muito bem – é virem pessoas de outras especialidades; de haver uma espécie de “fertilização cruzada” das especializações, como se diz às vezes.

«Mas isso obriga a mais burocracia, não menos, porque, evidentemente, a confiança não se pode sugerir. E a confiança entre titulares de legitimidade democrática é completamente diferente entre burocratas. E porquê? Porque aquelas pessoas sabem que o seu poder é necessariamente limitado no tempo, pelo que têm de ter mais prudência.»

MSG: *Até que ponto o Estado e as suas embaixadas devem, em economias de mercado livre, estar activamente envolvidos no auxílio das empresas individuais. E, pegando nas suas palavras, será que teria havido uma maior aposta no “económico” (diplomacia económica) nos anos 90 para, no século XXI, o político-militar ter ganho maior relevância?*

JBM: «Uma implicação – só para fazer ainda uma precisão relativamente ao ponto anterior que penso que a ajuda aqui – sobre essa “interdependência complexa” de que lhe falei, visível nos trabalhos de Keohane e Nye², em particular, é que entra em crise a ideia tradicional de que há uma política externa alta (soberania militar) e uma política externa baixa (tudo o resto). É falso. Porque para os países da comunidade atlântica, desenvolvidos da altura, havia um entrosamento disto tudo, ao qual o embaixador não podia ficar alheio.

«Quer isso dizer agora que vai transformar o embaixador num moço de fretes do empresário pequeno ou grande? Digo pequeno ou grande, embora, é óbvio, pequeno não pode ser porque há muitos. Mas se as ordens dos embaixadores vão nesse sentido, o embaixador vai ter mesmo que encontrar maneira de atender um empresário que, pura e simplesmente, quer que o Estado faça o seu trabalho. Como é evidente, isso é impossível.

«Há aqui uma linha fina entre ajudar e estar atento à realidade empresarial, por um lado. Voltamos à questão da burocracia, dos procedimentos. E fazer o trabalho das empresas ou do próprio Governo em termos de criar condições à actividade empresarial, por outro. Penso que a discussão da diplomacia económica em Portugal ficou um pouco viciada pelo facto de não se ter definido concretamente do que é que se tratava.

«Um embaixador, um chefe de missão, deve estar atento à realidade económica e ver em que termos é que pode suscitar interesse empresarial nos dois sentidos (comercial ou outro), parece-me ser a característica de um bom embaixador. Portanto, a ideia de não desprezar a economia, como tantas vezes acontecia com os grandes embaixadores – aliás, como nota de pé de página, o livro do Cooper era uma crítica à tese de Doutoramento do (Henry) Kissinger, em que ele falava da Aliança Atlântica ignorando completamente a Economia. Estamos a falar dos anos 60 e não dos anos 90. Só para dizer que havia uma atitude, um certo desprezo relativamente à actividade económica por parte do diplomata tradicional.»

² Cfr. KEOHANE, Robert e NYE, Joseph (1977). *Power and Interdependence: World Politics in Transition*. Boston: Little-Brown.

MSG: *A não ser que fosse um grande contrato.*

JBM: «Atenção, é exactamente esse o ponto. O problema que se põe contra grandes contratos, grandes empresários, é um problema sério, porque aí é um problema de favor. Não é por acaso que são empresas públicas, em que têm de ser ajudadas – porque são do Estado, mas são empresas.

«Eu penso que, ou há uma tradição multilateral muito forte que permite que as vantagens bilaterais sejam inseridas num conjunto de regras comumente aceites ou a diplomacia económica tem limites muito apertados. Se começam a ser feitos favores às empresas públicas, depois às privadas – só se podem fazer às grandes, porque às pequenas é impraticável – e ninguém é capaz de medir o resultado.

«Qual é a solução? Mais uma vez, a OCDE esteve na vanguarda desse esforço, são as associações empresariais, que não são empresas lucrativas. São, na terminologia consagrada, ONGs (Organizações Não-Governamentais), que representam organizações lucrativas.

«É por isso que o associativismo empresarial, e a sua força, possuem uma relação tão estreita com a diplomacia económica. Porque elimina o problema do embaixador pago pelo contribuinte, que vai favorecer uma empresa – se o fizer num contexto de representação institucional. Mesmo que o faça individualmente, nalguns casos para apoiar empresas líderes, também está bem, mas não havendo regras, não havendo *accountability* relativamente a isso, podem criar-se arbítrios muito maiores do que na área da soberania em que os Estados têm um ritual preciso (ou é Estado, ou não é reconhecido, ...).

«Por isso é que se fala da interdependência complexa. É que o número de jogadores aumenta de tal maneira, como eu comecei por dizer, que seria impossível ao diplomata resolvê-lo. A não ser que o Ministro se interesse. Mas um Ministro interessar-se no que toca a questões de soberania ou de política (no sentido de *policy*) é fácil, no sentido de uma empresa é difícil. “Oh, amigo, olhe, ajude aí essa empresa que é do meu primo”. O Ministro a dizer a outro Ministro, “agora não pode ser, não tenho tempo. Fale ao Sr. Embaixador”. Percebe? Isto pode ser visto como corrupção. E pode até nem ser corrupção. Entende o que eu estou a dizer?

«Antes de mais, há aqui a necessidade de presumir a existência de instituições privadas que ajudam a que a diplomacia económica não seja apenas uma retórica, a não ser apenas a “diplomacia do croquete”, mas qualquer coisa que ajude a *diferencialidade* (um conceito que retiro na “História Diplomática Portuguesa” e que me parece muito importante). O diplomata é aquele que melhor pode dizer qual a diferencialidade do seu país. Quer dizer, a empresa Delta-cafés – um exemplo como é óbvio.»

MSG: *Já entrevistei o Sr. Rui Nabeiro, da Delta-cafés.*

JBM: «Calculei. Até porque temos aqui um centro de cafés, um centro de excelência internacional sobre os cafés e é, portanto, um caso relevante. Mas o que é que essa empresa, por ser portuguesa, ajuda à diferencialidade de Portugal? Não vai ser o dirigente da empresa, sozinho, a encontrar. Um bom diplomata, um bom Ministro, e a

articulação dos dois pode ajudar a diplomacia económica. Tem de haver uma maneira de introduzir a empresa, que é lucrativa, que podia até ter accionistas de outro país, mas dar-lhe a dimensão do bem comum que é essencial para usar os recursos dos contingentes.»

MSG: *Fale-me um pouco do papel da intelligence económica, nesse apoio às empresas.*

JBM: «Sim, senhora. Isso é uma pergunta pela qual o Prof. Ernâni (Lopes) e alguns dos seus apaniguados tem muito interesse. É um assunto que está a ser muito discutido, particularmente em França.

«É um assunto complicado, pois como tudo o que tem a ver com *intelligence* – até é bom usar as lições da “alta” política externa para a “baixa” de Stanley Hoffmann. A *intelligence*, que não deve confundir-se com a *Espionagem*, trata-se do conhecimento muito confidencial. Foram conceitos desenvolvidos antes da generalização da comunicação através da imprensa; de empresas de comunicação directa dos dirigentes empresariais ou políticos, mas sobretudo empresariais, com os seus accionistas e os seus clientes – que há inúmeras neste momento – para não entrar na questão dos jornais e dos grupos que detêm esses mesmos jornais e que às vezes podem ter uma política editorial contrária ao interesse de uma empresa ou de um Estado.

«A questão da *intelligence*, julgo eu, quer política quer económica, tem que ser avaliada pelos seus resultados. Como em tudo na vida, quando há demasiada confidencialidade, não se conseguem corrigir os erros. Quando se diz tudo na praça pública então é melhor suprimir o serviço. Até agora, e posso estar a ser injusto mas, enfim, estou a dar-lhe a minha opinião, eu acho que até agora, no caso da *intelligence económica*, que é muita parra e pouca uva.

«E vou dizer-lhe porquê. Ou se tratam de práticas ilegais (contra a ética, contra a responsabilidade social), nas quais, julgo eu, mesmo que os tribunais demorem muito tempo, a má reputação é muito mais instantânea. Dou-lhe o caso da Shell, no caso Greenpeace, em que houve uma denúncia que as placas onde faziam a extracção do petróleo, no mar do Norte, estavam a ameaçar o ambiente (é um caso clássico). Portanto, a Greenpeace acusou a Shell de não ter em conta uma série de questões de segurança. A Shell teve de corrigir – foi há dez/quinze anos. Acontece que o Greenpeace exagerou, mas tinha na altura muita credibilidade.

«Portanto, aquela ideia de dizer que, se não houver muito esforço e *intelligence*, nós perdemos os negócios, fica perdido e já não há mais, pode acontecer mas, muitas vezes, quem acaba por perder é quem viola os procedimentos de lealdade e de transparência nos negócios. Haverá quem diga que isto é uma crença cândida nos méritos do mercado, pois admito que sim, contudo também digo o mesmo quanto à *intelligence política*. Os recursos que nela foram gastos por grandes países e o número de erros que houve, levam-nos a perguntar – aquela expressão romana – “como é que se pode vigiar os vigilantes?”

«Portanto, tenho dúvidas. Mas também lhe digo uma coisa, desde o *11 de Setembro*, penso que a questão se alterou. Mas não estou nada seguro que os novos recursos entregues a essas duas *intelligences*, tenham os efeitos necessários. Tinha de se fazer

qualquer coisa, dar a ideia que se estava a reforçar a segurança. Agora, estamos mais seguros, menos seguros? Não sei.

«Na questão da *intelligence*, eu percebo a pergunta. Tenho dúvidas. Penso que não está estudada o suficiente. O que eu ouvi, particularmente aos discípulos do Dr. Ernâni Lopes, não me convenceu muito. E o que ouvi em França, sobretudo a autores que defendem muito mais *intelligence económica*, por ser isso que os Americanos têm e os Chineses, e já eram os Japoneses... enfim, tenho alguma dificuldade em fazer a relação entre a despesa nessas actividades (ou o sucesso individual de uma pessoa ou de outra) e o crescimento económico nos países. Portanto, é uma área em que sou céptico. Mas é uma área interessante.

«Até podia ser um *case study* de *intelligence político-securitária* – em termos dos dados, dos recursos introduzidos e dos efeitos – e depois comparar com a *intelligence económica*. Não seria nada de econométrica sistemática mas poderia ser muito interessante. E não se esqueça – tornando um pouco mais complexa – que nós, hoje em dia (é esse o ponto, com o *11 de Setembro*) voltámos à insegurança das grandes catástrofes. Quando esta *interdependência complexa* cresceu à sombra da *mutual deterrence*, durante esse período como o perigo era demasiado grande, o resto era “*business as usual*”³.

«Agora não. Mas o que é certo é que há catástrofes ou outras – daí esta questão do risco e da gestão dos riscos. Se for necessário ter um sistema de *intelligence* para riscos muito grandes mas muito raros, pois tem de se gastar esse dinheiro. Pode parecer um desperdício mas não é. É muito importante ter esse aspecto em conta. É exactamente essa a questão da diplomacia.

«Um diplomata. Um exército nacional é das maiores constantes ou linhas de força da nossa História nacional, como pequeno país. Nós precisamos de um exército, quer seja preciso, quer não. Quem quer preparar a pasta, tem de ter forças militares. Da mesma maneira podemos precisar de um sistema de *intelligence económica* para preparar um sistema de transacções livres e em que a informação livre tenha maior circulação. Admito perfeitamente este caso. E é outro argumento para que diplomatas com uma especialização mais genérica possam estar em contacto frutuoso com pessoas mais dentro da questão dos negócios.

«Estou a lembrar-me de um indivíduo, que agora não vou citar o nome, mas que foi activíssimo numa das nossas embaixadas de um país de Leste, porque enquanto Delegado do ICEP, ele tinha um bom relacionamento com os sucessivos embaixadores e, de facto, conseguiu levar a efeito um conjunto de iniciativas extraordinariamente elevado. E não é caso único. Este, por acaso, estou a lembrar-me. Muitos dos contributos que ele dava eram casos de *intelligence*. Chamamos a isto *intelligence*? Ou talvez só ler a imprensa e ver coisas que, hoje em dia, se poderiam chamar *googlar*⁴.

«Nós fizemos um trabalho aqui no Instituto chamado “Empresas Portuguesas e Mercados Lusófonos”. Foi feito a pedido da ELO (o Sr. Prof. mostra um exemplar

³ Tradução literal em Língua Portuguesa: “Negócios como sempre”.

⁴ “*Googlar*”, um neologismo referente a *Google*, um sistema de busca de informação disponível na Internet.

retirado da estante). Esta, por acaso, é a primeira edição. Há uma segunda edição, que foi patrocinada pelo Banco Espírito Santo. Ora bem, o que isto mostra é que a informação muitas vezes existe. Não se trata de *intelligence* no sentido habitual. É apenas processar a informação. Mais uma vez, foi muito tempo para lhe dizer que “não sei”. Mas essa pista parece-me interessante. Que a inclua na sua investigação, e aí penso que o seu orientador tem uma vantagem comparativa.»

MSG: *Abordámos a questão da diplomacia económica e do papel dos Diplomatas. Agora, o reverso da medalha. E as empresas? Eu já entrevistei alguns empresários que dizem ter feito sozinhos todo o trabalho de internacionalização e orgulham-se disso.*

JBM: «Isso é o *ovo e a galinha* e não é muito interessante, porque são recriminações mútuas. *E é o ah, mas são verdes.* É evidente que grande parte do trabalho deve ser feito pela empresa, como é óbvio. De outra maneira o Estado, o contribuinte, estaria a financiar trabalho que não lhe pertence. Há aí questões de advogados, uma série de aspectos de preparação do dossier, e que tem de ser feito pelos próprios.

«Voltemos à questão da gestão dos riscos. Dou-lhe um exemplo. Não sei se o mais fácil de incorporar na sua investigação, mas penso que é exemplo relevante. Até há pouco tempo, e mesmo ainda hoje, os grandes bancos têm sistemas próprios de gestão de risco. Isto era muito comum antes de Basileia II e penso que continua a ser. É uma despesa gigantesca. Será que uma grande empresa tem a possibilidade de ter um departamento de economia, um departamento de estudos, um departamento jurídico susceptível de fazer tudo? Não. Mas também não vai ser a embaixada.

«Depende do grau de intermediação que vai ser mais ou menos fácil de eles apresentarem um dossier. O que acontece, às vezes, é que se apresenta um dossier que não é um dossier, porque faltam lá os parafusos todos e, portanto, dizer que fizemos esse trabalho todo e depois a embaixada não ajudou, não podia ajudar.

«Mas a embaixada, independentemente da boa vontade dos delegados vários, tem um papel fundamental quando se trata de pôr a marca Portugal – a diferencialidade, de que lhe falei há pouco – em cima de um projecto. Evidentemente, não é o mesmo dossier que se vai enviar à Entidade Reguladora Nacional ou Estrangeira, ou ao concorrente, ou ao parceiro. Quantas vezes o dossier é preparado para o embaixador? Ou fazem o dossier para o advogado da parte contrária, e dizem: “olhe, está aqui”? Por muito boa vontade que tenha, por amor de Deus!

«Portanto, tem que saber distinguir, no seu trabalho – não vai ser fácil, mas tenho a certeza que, se pensar no assunto, conseguirá – evitar a recriminação mútua. Pode até ser uma forma de mostrar que a diplomacia económica já existe. Qual é a melhor maneira de demonstrar que há uma parceria do que identificar as transacções?

«O que Cooper fez quanto aos telefonemas... são transacções. A intensidade da troca pode ser para insultar. Talvez. Mas a intensidade da troca é um sinal de que se está a fazer coisas em conjunto. Aliás, há um paralelo na Psicologia – que é muito utilizado e poderá ser um pouco abusado. Os casais desavindos geralmente não falam. Até há casos, um pouco incómodos para os vizinhos e amigos, em que o permanente diálogo torna impossível sair daquele íman. Pode acontecer. E aconteceu nalguns Estados, entre

empresas públicas e os serviços diplomáticos. Não é bom. Tem de haver um enquadramento multilateral.

«Como eu comecei por lhe dizer – é a minha visão, esta é a ideia de força que eu tenho – a diplomacia económica viceja num contexto multilateral na OCDE, de Interdependência Complexa, e portanto, de grandes parâmetros de segurança aceites.

«Quando os grandes parâmetros não são aceites, porque há insegurança ou porque há divergências, como quanto ao Iraque – não é dizer quem tem razão ou deixa de ter – então volta a visão tradicional. Quer queiramos quer não, a interdependência complexa passa para segundo lugar.

«Portanto, quanto mais precisamos da diplomacia económica – não é só em Portugal – menos a temos, porque há mais indiferença, há menos tempo. Não há paciência para falar com o adversário.»

MSG: *Existe um modelo de diplomacia económica que seja consistente, estruturado?*

JBM: «Não. Mas porque há uma razão que acabei de lhe dar. É que a nossa tradição multilateral, por várias razões, é menos assumida pela diplomacia portuguesa do que no passado.

«A balbúrdia da I República, a obsessão – a partir de uma certa altura, particularmente a seguir à Guerra – pela questão Ultramarina (embora não exclusiva, contrariamente ao que se diz, por causa da EFTA), deu-nos uma insegurança multilateral muito maior que países da mesma dimensão (como a Bélgica, a Holanda, Suécia, Dinamarca).

«Portanto, quando se deu a Revolução (dos Cravos, em 1974) e nós abrimos – embora, nalguns aspectos, nos tenhamos fechado – Portugal não tinha uma experiência multilateral comparável. Ela existia, mas era diferencial. E esse diferencial passou a ser mau, que era da “longa noite”.

«Hoje em dia, e já trinta anos depois, e completamente tranquilos no que se refere ao multilateralismo – a CPLP é um exemplo – nós, e apesar de tudo comparados com países mais ricos, nós temos um conjunto de diplomatas que não está muito à vontade (sobretudo os mais seniores) com a questão multilateral. Ora, para mim, sem multilateral, não há diplomacia económica tão fácil. Também há! Mas não é tão imediata.

«A minha ideia de força é esta. A diplomacia económica, para ter autonomia prática – burocrática, se quiser usar a sua expressão – para criar novos procedimentos, tem de haver um enquadramento multilateral. Para um país como Portugal, o bilateral não chega.»

MSG: *Falemos então um pouco de procedimentos, como a gestão de recursos. Colocar os agentes do ICEP nas embaixadas ao invés de continuarem separados nalguns destinos. Sobre as vantagens ou desvantagens da fusão entre o ICEP e a API. O Sr. Prof. tem algum comentário a fazer a este propósito?*

JBM: «Isso tem imensas implicações no papel do funcionamento dos serviços. Claro que tem vantagens. O ponto aqui é que, uma vez que se perceba a lógica das coisas – multilateral/diferencial/diplomacia económica – então é completamente inútil estar a mudar, quando os sinais que vêm do Governo são os mesmos. Nesse aspecto, foi altamente positivo que dois Governos de famílias políticas diferentes tenham insistido na diplomacia. Mas depois estragaram tudo ao dizer: “Mas a minha diplomacia é mais bonita do que a do outro”. No fundo, fica-se sem se saber qual a aposta no multilateralismo.

«Basta dizer isto. Enquanto Portugal não tiver iniciativas junto da CPLP... Portugal não teve a experiência multilateral de outros países e, portanto, não estamos tão à vontade em organizações internacionais. Não fomos fundadores da Comunidade Europeia, tivemos uma experiência ilustre na EFTA, mas “não era tão diplomática”, mas levada a efeito por agentes do Ministério da Economia. Foi o Ministro da Economia que aderiu. Foi o Ministro da Economia da altura, Correia de Oliveira, que entrou para DAC – o Comité de Ajuda ao Desenvolvimento da OCDE.

«Portanto, houve sempre aqui alguma hesitação entre o que era multilateral e o que era bilateral com os países importantes, para reservar as Províncias Ultramarinas ou o que fosse. Evidentemente, isso preparou-nos mal. A Descolonização foi feita pelos militares. É o oposto da diplomacia.

«Portanto, isso atrasou muito o processo de multilateralização da diplomacia Portuguesa. A Europa ajudou muito. A OCDE ajudou mas, como disse, estava um pouco lateral. Neste momento, para mim, a prova dos nove é a CPLP.

«A CPLP tem o Brasil – um gigante, portanto. Iniciativas de sucesso ao nível da economia – um dos objectivos desde a Cimeira de Brasília (2002) e que levou à criação de um Conselho Empresarial da CPLP (sistema que existia na OCDE mas ao nível de países que falam a nossa Língua) – para mim são a prova de que se estão a conseguir regras claras.

«Como imagina, fazer diplomacia económica com Angola ou com Cabo Verde é radicalmente diferente. Não só por nós – um tem petróleo, o outro tem potencial abertura aos mercados africanos e americanos. Mas também por eles – um é uma Democracia, o outro não é.

«Portanto, a diferencialidade dos países lusófonos é muito maior que a dos países da OCDE. Para nós termos legitimidade para iniciar – na CPLP, a dimensão económica temos de saber lidar com a diferencialidade dos outros. Mais do que olhar já para a ligação, fusão, o que é importante é uma reflexão sobre o papel do multilateralismo na diplomacia, na educação dos diplomatas portugueses e, a partir daí, encontrar uma ligação entre Ministérios – talvez parecida com o que acontece na Europa, em que há muito mais uma ligação em rede entre o diplomata, da pessoa do Gabinete Europeu e dos outros Ministérios – do que aquela ideia de que há um Ministro da Defesa ou dos Negócios Estrangeiros, consoante se esteja em guerra ou em paz (era a mesma pessoa antes de 1820) e depois o resto é uma multidão de interesses individuais ou de Ministérios sectoriais que se podem desprezar. Como é que se podem, então, promover a pessoa do ICEP? É impossível.

«Se começarmos por baixo, arriscamo-nos a ter custos de transacção muito mais elevados, do que ter uma visão muito mais multilateral da política externa portuguesa, baseada na diferencialidade.»

MSG: *E sobre a nossa relação com os EUA?*

JBM: «Os EUA têm estado sempre presentes, porque eu, quando falo de multilateralismo, dou como exemplos a OCDE, o Plano Marshall, falei várias vezes da NATO. Isto demonstra que a visão que eu estou a defender sobre a Europa, não é uma entidade diferente – os EUA da Europa. É mais a ideia de Relações Internacionais de Portugal com todo o mundo com vários graus de intensidade. Um Ministro Português que encontre os seus homólogos europeus, todos os meses ou duas vezes por mês, como imagina, tem um à vontade multilateral muito maior com eles. Isso é que é a grande diferença. A América vem logo a seguir e muito antes da CPLP.

«Sejamos claros, um dos aspectos mais óbvios, no que se refere ao contacto diário dos serviços ou dos Ministros das entidades competentes com legitimidade democrática – mesmo quando a Democracia é *sui generis*, como em tantos países da CPLP – é um indicador. E uma maneira muito interessante de ver o progresso do multilateralismo é olhar para isso.

«A impressão que eu tenho, mesmo quando era Ministro das Finanças e dei um grande impulso àquilo a que eu chamava o “Afro-Ecofin” que era a reunião dos Ministros das Finanças dos Países Africanos da CPLP nas vésperas das reuniões do Banco Mundial (creio que fizemos três, em 1991, 1992 e 1993). Essas reuniões da CPLP não continuaram – ou não prosseguiram com a mesma força, porque não havia talvez o mesmo interesse. Mas as reuniões do Banco Mundial continuaram. Este ano, reúne-se pela 15ª vez com os governantes dos Bancos Centrais. O que tem a maior das importâncias

«Se calhar, se olhar para o número de vezes que os Bancos Centrais da CPLP comunicam entre si, vai encontrar um indicador muito interessante, porque eu estou convencido que os Ministros só falam quando há crise. Por exemplo, o Secretário Executivo da CPLP passa semanas na Guiné-Bissau. Em Timor-Leste assume o papel de bombeiro. Muito importante. Mas não é o problema da diplomacia económica. Por outras palavras, aquela questão da Interdependência complexa de que lhe falei há pouco, está longíssimo de existir no seio da CPLP.

«É um desafio muito específico de Portugal – a CPLP é das poucas, se não a única organização internacional com sede em Portugal. Ao termos carinho pela CPLP - não só dando-lhe um palacete na Lapa, mas ajudando a nível económico – estamos a demonstrar a nossa maturidade multilateral.

«Como eu comecei por lhe dizer, e insisto, o que me parece importante na sua tese é perceber a maturidade multilateral de Portugal e como vamos poder medi-la. Eu acho que não é pela Europa – e aí concordo com aqueles que acham que a Europa é uma realidade completamente diferente. Mesmo não sendo um novo Estado, a Europa testa a nossa maturidade multilateral, mas testa-a de uma maneira não tão diferencial como a CPLP, ou a própria relação com os EUA, com a OCDE.

«Portanto, eu iria mais para as grandes organizações regionais ou internacionais – como a OCDE, a União Europeia, a CPLP. Tentaria encontrar casos de uma relação entre a parte securitária e a parte económica, e averiguaria em que termos é que uma e outra captam a atenção dos decisores – não só dos políticos que, como vimos, estão em grande interacção com os diplomatas, mas dos próprios diplomatas. E se, ajustando a essas circunstâncias, observar que há uma boa relação entre o Delegado do ICEP e o embaixador na maior parte das circunstâncias em que essa relação é importante – não é para tomar chá, ou comer croquetes - então, é irrelevante estar a fazer mais mudanças institucionais. Agora, pode acontecer que não. Tem o telefone, não sabe, não consegue. O embaixador não telefona para o Ministério da Economia porque de lá não lhe respondem, ou vive versa.

«As teses que se fazem nesta área – no *Foreign Service*, mesmo quando têm dignidade académica – acabam por ter aspectos muito práticos. Acho que, enfim, tendo em conta o acesso que tem e a sua perseverança indiscutível nesta matéria – não sei qual é o horizonte para a sua tese – se tivesse um ou outro caso bem analisado como fez Graham Allison na crise dos mísseis de Cuba – que é um livro clássico que conhece com certeza⁵, em que ele analisou em termos racionais e depois foi para os procedimentos concretos de um ou dois casos – da parte que me toca, e o Instituto teria muito interesse em continuar ao corrente dos seus trabalhos.»

MSG: *Muito obrigada, Prof. Braga de Macedo.*

⁵ Cfr. ALLISON, Graham e ZELIKOW, P. (1960). *Essence of Decision: Explaining the Cuban Missile Crisis*. New York: Longman.