

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-02-23

Deposited version:

Publisher Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Olivié, I., Gracia, M. & Ribeiro, I. M. (2022). Espanha e Portugal no mundo: análise com base no Índice Elcano de presença global. In Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia, Pedro Seabra (Ed.), *Espanha y Portugal en la globalización: 500 años de la primera circunnavegación*. (pp. 61-85). Madrid: Real Instituto Elcano, Centro de Estudios Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.

Further information on publisher's website:

<https://www.cepc.gob.es/publicaciones/monografias/espana-y-portugal-en-la-globalizacion-500-anos-de-la-primera-circunnavegacion-espanha-e-portugal-na>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Olivié, I., Gracia, M. & Ribeiro, I. M. (2022). *Espanha e Portugal no mundo: análise com base no Índice Elcano de presença global*. In Iliana Olivié, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia, Pedro Seabra (Ed.), *Espanha y Portugal en la globalización: 500 años de la primera circunnavegación*. (pp. 61-85). Madrid: Real Instituto Elcano, Centro de Estudios Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales y Agencia Estatal Boletín Oficial del Estado.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Espanha e Portugal na globalização

500 anos desde a primeira circum-navegação



cei_iscte
Centro de Estudos
Internacionais

CEPC

BOE

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



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.

Capítulo 4

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

Iliana Olivé, Manuel Gracia e Ines M Ribeiro¹

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* (Filippis 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 desenvolvimento², 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 (Olivé 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 desvaneca 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 (Standing, 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.

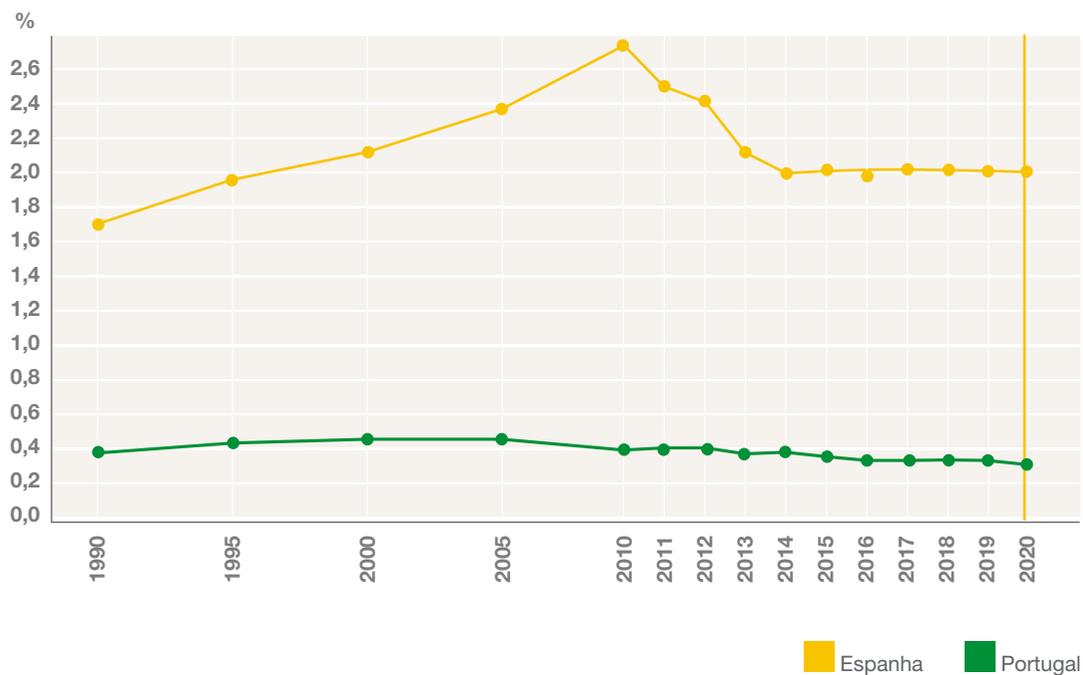
Espanha e Portugal ocupam em 2020 a 13.^a e 44.^a posições, respetivamente, no Índice Elcano de Presença Global, o que os coloca numa posição relativamente alta quando comparados com as posições que ocupam em termos de população e PIB. Com 291,5 pontos em 2020, o volume de projeção externa de Espanha 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 refletiu-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.

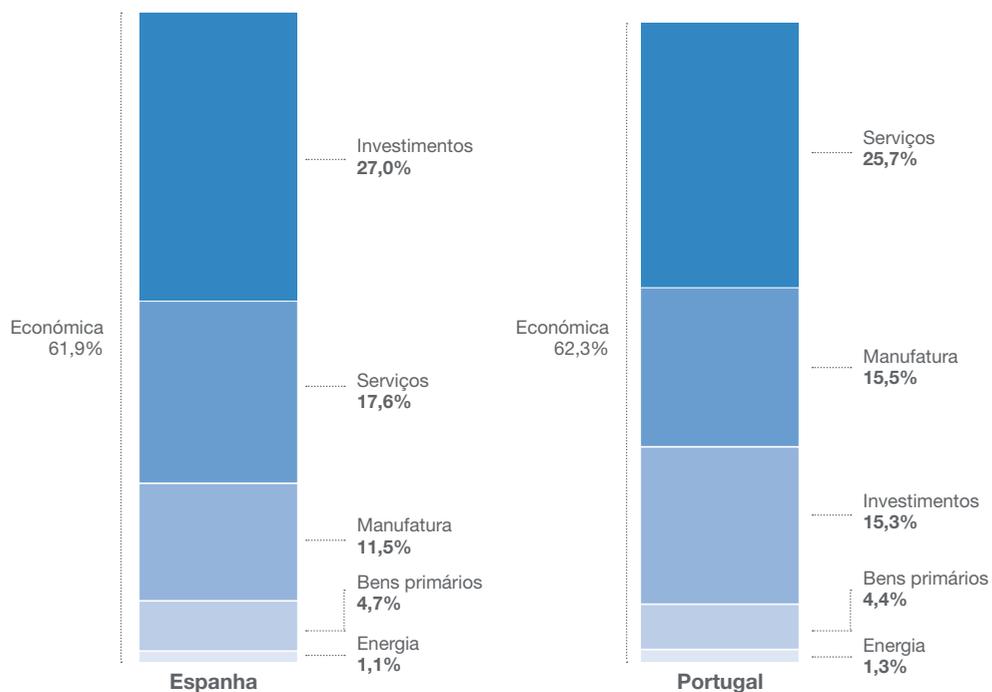
FIGURA 4.2
Dimensões económica, militar e suave na presença global de Espanha e Portugal (2020, em % da presença global total)



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

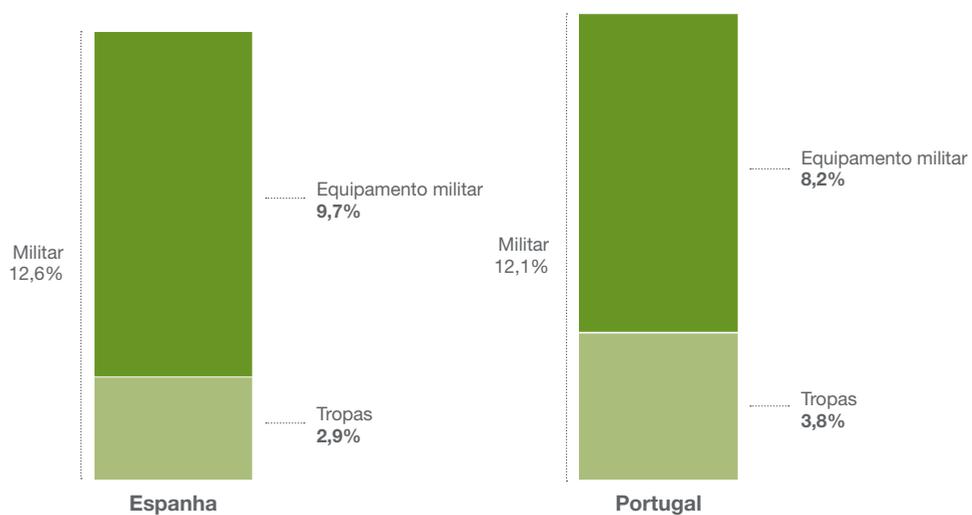
Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

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



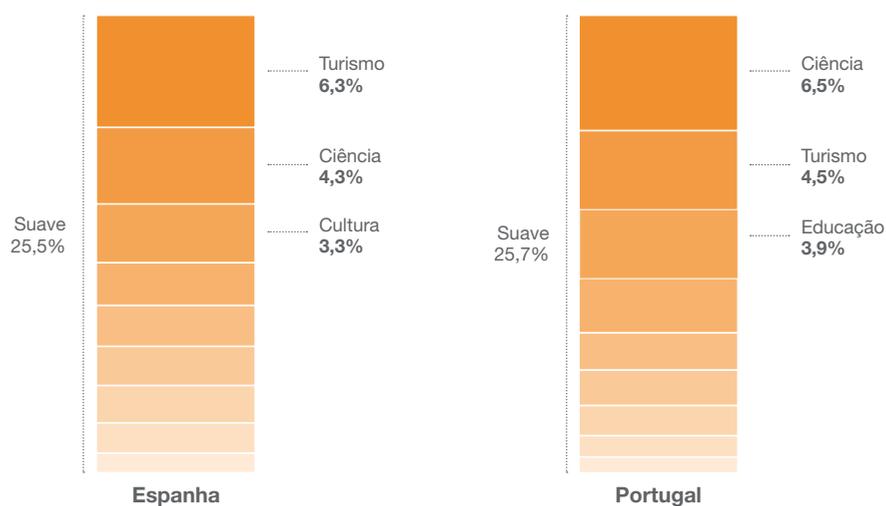
Fonte: Real Instituto Elcano, Índice Elcano de Presença Global.

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)



CONTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA	Variável	CONTRIBUIÇÃO DE PRESENÇA
206,2	VALOR DO ÍNDICE	35,2
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 geográfico⁴, o que nos

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

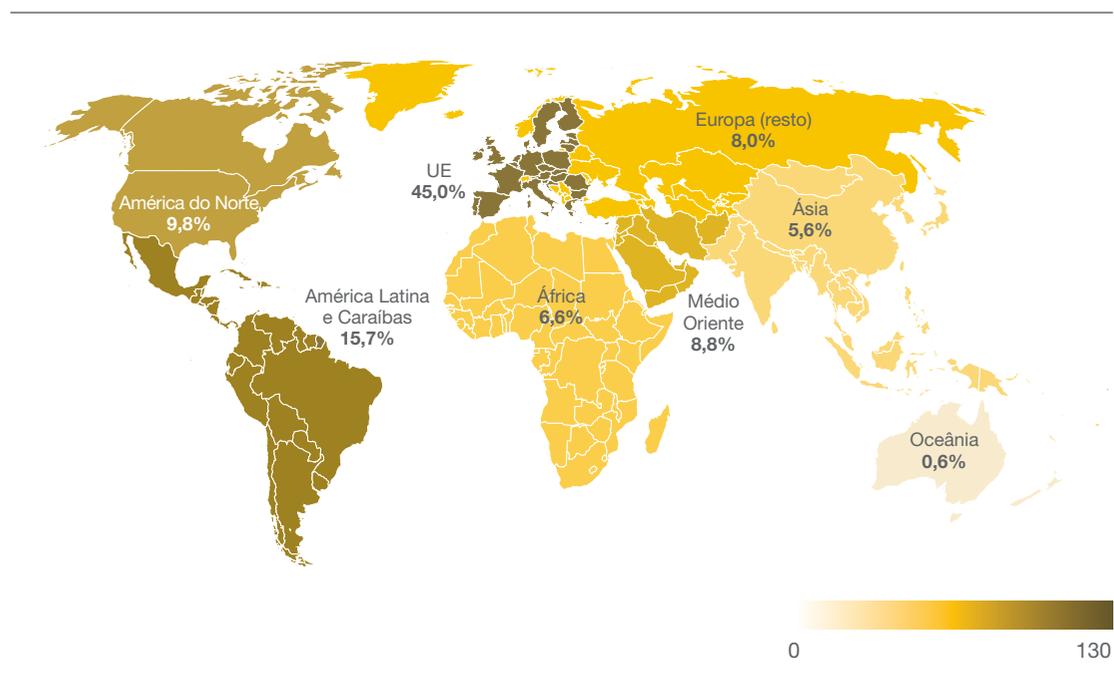
ESPAÑA	Valor de presença global desagregado por região				Peso sobre total presença global,%			
	2005	2010	2015	2019	2005	2010	2015	2019
União Europeia	145,8	161,4	126,3	128,3	52,2	46,6	46,3	45,0
América Latina e Caraíbas	36,6	60,9	43,8	44,9	13,1	17,6	16,1	15,7
América do Norte	15,0	23,6	22,8	27,9	5,4	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.

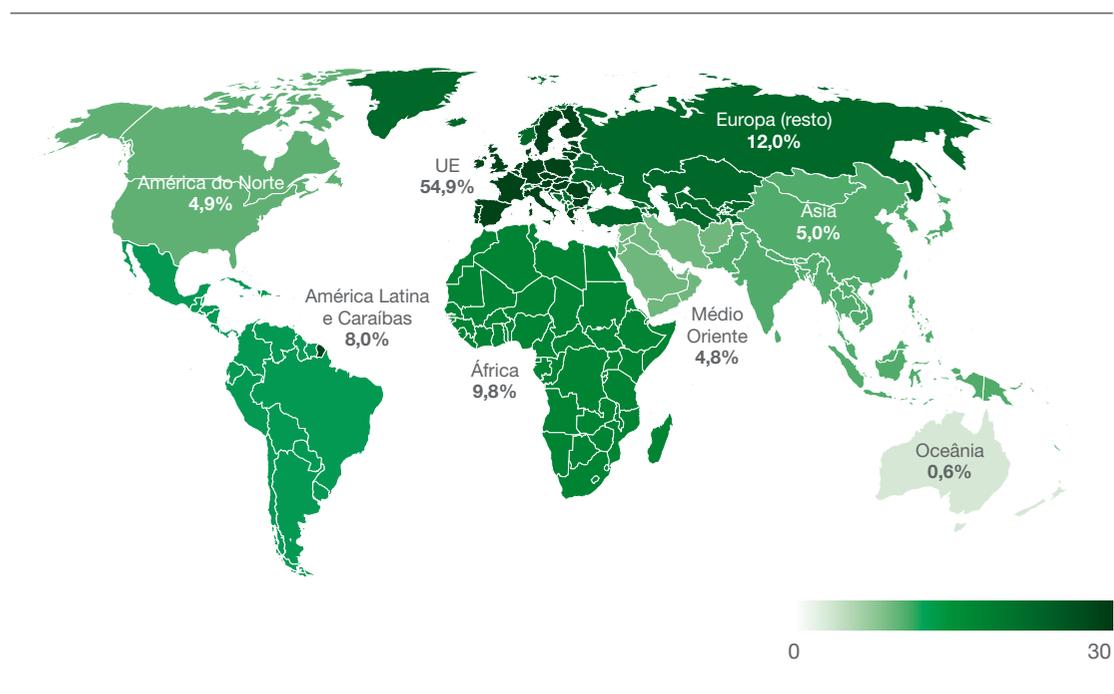
⁴ O cálculo da repartição por destino da presença global foi efetuado com base nos dados disponíveis no Outono de 2020 para o período 2005-2019. Contudo, dado o ritmo lento da mudança na projeção por destino e o facto de a projeção ser calculada como uma percentagem do total, os valores são facilmente 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 Unido⁵ (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

ESPAÑA	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 Sonnenschein & 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 Handbook 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.
- Olivé, 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.
- Olivé, 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 Handbook 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.
- Strandring, A. (2019) "Portugal and the European Union: Defining and Contesting the Boundaries of the Political" em Buller, J, Dönmez, P., Strandring, 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.