

A DIPLOMACIA ECONÓMICA NUM MUNDO MULTICÊNTRICO (PARTE I)

José Pedro Teixeira Fernandes

ISCET | Instituto Superior de Ciências Empresariais e do Turismo

Resumo

O primeiro objetivo deste artigo é efetuar uma revisão sobre a literatura teórica mais relevante em matéria de diplomacia económica. Em seguida, o estudo sobre a literatura especializada no assunto será completado com uma abordagem específica ao caso português. Para o efeito, a análise será dividida em duas partes. A primeira vai procurar avaliar em que medida a atividade diplomática se transformou nas últimas décadas. Não se restringirá a análise a uma lógica estatocêntrica. Esta incidirá também no papel dos atores não estaduais, especialmente as empresas multinacionais. Na segunda parte, a abordagem prosseguirá com um estudo específico sobre o caso português. O principal objetivo será avaliar em que medida as tendências detetadas na literatura teórica, e na prática diplomática de outros Estados, se refletem também nas dinâmicas de organização da diplomacia estadual portuguesa.

Palavras-chave:

Diplomacia Económica, Globalização, Mundo Multicêntrico

Abstract

The first objective of this paper is to provide an overview of the most relevant theoretical literature on economic diplomacy. The study will be completed with a specific approach to the Portuguese case. For this purpose, the analysis is divided into two parts. The first will seek to assess the extent to which diplomatic activity was transformed in recent decades. The approach is not restricted to a state-centered view. It will also address the role of non-state actors, especially multinational companies in economic diplomacy. In the second part, the paper will continue with a specific study on the Portuguese case. The main objective is to find in what extent the trends detected in the theoretical literature, and in the diplomatic practice of other states, are also reflected in the organization of the Portuguese state diplomacy.

Keywords:

Economic Diplomacy, Globalisation, Multicentric World

About two generations ago, politics was in command and was the prime focus of foreign ministry work; the best diplomats specialized in this field. Then, commencing around the 1970s, economic diplomacy began to emerge as a major component of external relations, in some ways overshadowing political diplomacy; export promotion and foreign direct investment (FDI) mobilization became the priority activities of the diplomatic system.

Kishan S. Rana (2011, pp. 13-1-4)

[Si] le constat d'une place croissante de l'économie bénéficie d'un consensus, deux interprétations différentes en sont généralement proposées. La première, la plus communément répandue chez les spécialistes de relations internationales, n'y voit que l'extension du champ diplomatique traditionnel des États vers le domaine économique, en liaison avec la montée des interdépendances entre les économies. Au contraire, la seconde postule que les nombreux changements [...] bouleversent complètement le cadre de l'action extérieure des États. De ces deux visions du monde naissent deux représentations de la diplomatie économique [...].

Christian Chavagneux (1999, p. 33)

Introdução

Na sua conceção tradicional a diplomacia consiste na condução das relações entre os Estados soberanos e outras entidades, feita por representantes oficiais e através de meios pacíficos (Bayne e Woolcock, 2007). Esta formulação é essencialmente herdeira do sistema diplomático italiano de cidades-estado do Renascimento. O modelo generalizou-se na Europa a partir do século XVII, surgindo, nessa altura, em França, a ideia de um corpo diplomático dependente da ação centralizada de um ministério dos negócios estrangeiros. Mais tarde, a partir de meados do século XIX, pela influência europeia, este modelo tornou-se mundial. Esta genealogia da diplomacia, diretamente ligada à experiência europeia e ocidental, enraizou a ideia de se tratar de um elemento intrínseco à soberania estadual e uma expressão desta no plano externo (Lee e Hudson, 2004). Assim, o núcleo duro da atividade diplomática centrar-se-à nas questões políticas, estratégicas e militares do Estado soberano. O livro *Diplomacia* (1994), da autoria do ex-Secretário de Estado norte-americano Henry Kissinger, é claramente exemplificativo desta visão clássica. As suas quase novecentas páginas, cobrindo um período entre o século XVII e finais do século XX, são completamente dedicadas a assuntos político-estratégico-militares, centrados no passado europeu e ocidental. Richelieu, Metternich, Bismarck, Estaline e Churchill, entre outros, são personagens incontornáveis desta diplomacia clássica. Nela, as questões económicas e comerciais apenas ocupavam, ou pareciam ocupar pela forma como tipicamente é descrita e teorizada a atividade, um papel secundário e incidental. Todavia, esta preferência pela descrição e teorização da diplomacia como centrada em questões de *high politics* – estratégia de Estado, mediação em conflitos internacionais e guerras, negociações de tratados de paz, etc. – mesmo de um ponto de vista histórico não deixa de ser algo equívoca¹. A atividade diplomática sempre foi multidimensional e as questões económicas e comerciais nunca estiverem afastadas desta (Lee e Hudson, 2004). A sua quase ausência na teorização clássica das relações internacionais e as relativamente escassas referências nas descrições da atividade, feitas por diplomatas, deve-se, pelo menos em parte, ao referido estatuto mais prestigiante das atividades de *high politics*. A isto acresce o provável enraizamento, dentro do próprio corpo diplomático, de um certo menosprezo pelas tarefas económicas e comerciais. Estas tendiam a ser vistas como menos relevantes e talvez, também, como pouco estimulantes – por isso, deviam ser deixadas para os serviços consulares. A este facto não será estranha a origem aristocrática de muitos dos que integravam a carreira diplomática e moldaram fortemente as suas práticas.

Todavia, nas últimas décadas, o mundo sofreu significativas modificações que acentuaram o peso dos aspetos económicos e comerciais na vida dos Estados e sociedades. Estas transformações passaram também a afetar o estilo e conteúdo da diplomacia, num duplo sentido: (i) o da reorientação da diplomacia estadual para atividades que podem ser qualificadas como diplomacia económica e/ou comercial; (ii) o da crescente relevância de novos atores, nomeadamente das grandes empresas multinacionais, na arena da diplomacia económica (Susan Strange, 1992; Christian Chavagneux, 1999). As raízes desta transformação encontram-se nos anos 70 do século XX, mas o processo intensificou-se com a atual globalização surgida na segunda metade da década de 80. No primeiro sentido apontado, a transformação foi bem captada por Edward Luttwak (2000) nos anos imediatos ao final da Guerra-Fria. Como este assinalou, a geopolítica – e a diplomacia centrada em questões de *high politics* –, iriam perder relevância nos Estados e zonas desenvolvidas do planeta. No entanto, nas zonas conflituais da periferia subdesenvolvida os instrumentos clássicos do Estado soberano – “o diplomata e o soldado” na expressão clássica de Raymond Aron –, continuriam a ser tão relevantes quanto o foram no passado. Em coerência com a visão realista que lhe está subjacente, Luttwak anteviu uma nova era de competição geoeconómica como dinâmica central das relações internacionais entre o mundo estatocêntrico desenvolvido.

Face às profundas modificações ocorridas nas relações internacionais das últimas décadas, nomeadamente às que decorrem da globalização, o primeiro objetivo deste artigo é fazer uma revisão, ainda que sumária, sobre a literatura teórica mais relevante em matéria de diplomacia económica. Em seguida, o estudo teórico sobre a literatura especializada no assunto será completado com uma abordagem específica ao

¹ “[A] closer reading of diplomatic memoirs as well as official documentation, and a deeper dip into diplomatic history, reveals a diplomacy that is multidimensional. These sources indicate that diplomatic activity is primarily concerned with the building of economic and commercial relations and that it is sometimes concerned with political relations. Thus, far from being a departure from traditional diplomacy, the economic and commercial aspects are fundamental to it” (Lee e Hudson, 2004, pp. 349-350).

caso português. Para o efeito, a análise será dividida em duas partes. A primeira vai procurar avaliar em que medida a atividade diplomática – nos dois sentidos anteriormente apontados –, se transformou nas últimas décadas. Não restringirá a análise a uma lógica estatocêntrica, mas incidirá também no papel dos atores não estaduais – especialmente as empresas multinacionais –, crescentemente envolvidos em atividades que podem ser qualificadas de diplomacia económica e/ou comercial. Na segunda parte, a abordagem prosseguirá com um estudo específico sobre o caso português. O principal objetivo será avaliar em que medida as tendências detetadas na literatura teórica, e na prática diplomática de outros Estados, se refletem também nas dinâmicas de (re)organização da diplomacia económica estadual portuguesa.

1. A diplomacia económica: conceito, dimensões e evolução

O conceito de diplomacia económica tem sido objeto de alguma discussão teórica e de conceptualizações nem sempre convergentes. Uma provável explicação para isto reside no facto de o tratamento teórico do assunto ser relativamente novo, não existindo um quadro teórico enraizado e consensual. A isto acresce um bem conhecido problema: os conceitos nas Ciências Sociais e Humanidades são, tendencialmente, suscetíveis de formas diferentes de traçar os seus contornos. Para além das observações gerais, num rápido olhar sobre a literatura teórica verificamos duas divergências de fundo, as quais se refletem nos contornos dados ao conceito. A primeira divergência já foi assinalada. Deve-se ao facto de a diplomacia ser vista e teorizada numa lógica quase exclusivamente estatocêntrica, o que é provavelmente o caso mais frequente, mas é uma simplificação distorcedora da realidade. A esta visão contrapõe-se uma outra, de tipo multicêntrico, considerando a diplomacia económica para além da exercida pelos Estados soberanos. Paralelamente à diplomacia estadual, concentra particular atenção nas atividades de diplomacia económica e/ou comercial das grandes empresas multinacionais. É esse o caso dos trabalhos pioneiros de Susan Strange (1992; 1996), situados no cruzamento das agendas tradicionais de investigação das Relações Internacionais – tipicamente centradas só no Estado – e da Gestão Internacional, tipicamente centrada só na empresa multinacional. A interligação destes dois assuntos, normalmente estudados separadamente (Susan Strange, 1992, p. 14), tem implicações importantes num estudo compreensivo da diplomacia económica que traduza as mudanças estruturais ocorridas na economia mundial:

In the discipline of management studies, corporate diplomacy is becoming at least as important a subject as analysis of individual firms and their corporate strategies for finance, production and marketing. In the study of international relations, an interest in bargaining is already beginning [...] A focus on bargaining, and the interdependence of the three sides of diplomacy that together constitute transnational bargaining, will necessarily prove more flexible and better able to keep up with change in global structures.

Esse estudo envolverá, necessariamente, as relações Estados-Estados, Estados-empresas e empresas-empresas, como veremos mais em detalhe no ponto subsequente desta análise. Quanto à segunda divergência, não se reporta diretamente aos atores envolvidos mas à amplitude dos fenómenos abrangidos pelo conceito. Encontramos definições bastante abrangentes, pretendendo englobar as múltiplas vertentes em que diplomacia económica se pode desdobrar. É esse o caso, por exemplo, de Guy Carron de la Carrière (citado em CCIP, 2012, p. 1) que a define como “a prossecução de objetivos económicos por meios diplomáticos, quer se apoiem, ou não, em instrumentos económicos para os atingir”². Mas encontramos, também, aqueles que propõem definições mais estritas do conceito de diplomacia económica. É esse o caso de Raymond Saner e Lichiu Yiu (2001, p. 13), apoiando-se numa conceptualização anteriormente proposta por G. R. Berridge e Alan James, entendem ser útil destringer a diplomacia económica da diplomacia comercial. Nesta ótica de separação, a primeira, a diplomacia económica, poderá ser descrita como estando relacionada com as seguintes atividades:

Economic diplomacy is concerned with economic policy issues, e.g. work of delegations at standard setting organisations such as WTO [...]. Economic diplomats also monitor and report on economic policies in foreign countries and give the home government advice on how to best influence them. Economic Diplomacy employs economic resources, either as rewards or sanctions, in pursuit of a particular foreign policy objective.

Por sua vez, ainda segundo os mesmos autores, a diplomacia comercial será essencialmente caracterizada por tarefas que, embora relacionadas, se situam num outro plano:

Commercial diplomacy on the other hand describes the work of diplomatic missions in support of the home country’s business and finance sectors in their pursuit of economic success and the country’s general objective of national development. It includes the promotion of inward and outward investment as well as trade. Important aspects of a commercial diplomats’

² Esta definição abrangente de Guy Carron de la Carrière engloba “a diplomacia económica de chancelaria (ou diplomacia macroeconómica) e a diplomacia económica do terreno (ou diplomacia microeconómica). A diplomacia macroeconómica diz respeito à diplomacia económica de enquadramento que realiza a construção de sistemas ou regimes internacionais, tendo como actor central o Estado, enquanto a diplomacia microeconómica está mais próxima da diplomacia económica contemporânea e tendo como actor central as empresas” (citado em Ferreira e Gonçalves, 2009, pp. 1118-119).

work is the supplying of information about export and investment opportunities and organising and helping to act as hosts to trade missions from home. In some cases, commercial diplomats could also promote economic ties through advising and support of both domestic and foreign companies for investment decisions.

Quer dizer, nesta definição, a diplomacia económica surge a um nível “macro”, relaciona-se essencialmente com aspetos de política económica, incluindo benefícios e sanções económicas de um Estado a outro(s). Pode ocorrer de forma bilateral ou multilateral, neste último caso tipicamente em Organizações Intergovernamentais (OIGs) como a Organização Mundial do Comércio (OMC), ou a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico (OCDE). Quanto à diplomacia comercial, surge a um nível essencialmente “micro”, consistindo no trabalho de apoio das missões diplomáticas à expansão das atividades comerciais e financeiras das empresas de um Estado no exterior. Inclui a promoção do Investimento Direto Estrangeiro (IDE), dentro e fora do país, e do comércio. Uma parte importante da diplomacia comercial consiste na recolha de informação relevante para exportações e oportunidades de investimento, podendo também aproximar-se, nalguns casos, de uma atividade de aconselhamento tipo “consultadoria”. Embora esta distinção possa ser útil, sobretudo quando se trata de refinar a análise, face aos objetivos gerais deste artigo optámos por utilizar o conceito de diplomacia económica de forma abrangente. Quer dizer, o conceito irá ser utilizado em sentido lato incluindo neste aspetos que, num uso mais estrito, poderão ser considerados mais como atividades de diplomacia comercial.

Usando, também, ainda que de forma implícita, um conceito de diplomacia económica lato e estatocêntrico, onde interliga aspetos político-económicos-comerciais, Manuel Farto (2006) traçou vários objetivos e tarefas para a diplomacia económica. Segundo este, a sua ação deverá decorrer ao longo de três dimensões – a dimensão segurança, onde os objetivos políticos são dominantes; a dimensão reguladora onde os objetivos políticos e económicos coexistem; e a dimensão competitiva, de clara predominância económica (ver quadro seguinte).

Quadro 1 – As dimensões de ação da diplomacia económica (estatocêntrica)

Dimensão Segurança	Dimensão Reguladora	Dimensão Competitiva
<p>A ação segurança, pode-se exercer de várias formas, entre as quais se destacam a integração económica regional. O caso da integração económica europeia é, por si mesmo, exemplar. Embora o projeto visasse o desenvolvimento do comércio livre intra-europeu, tinha igualmente como objetivo a segurança política da própria Europa. Normalmente admite-se que uma maior interdependência económica tenda a reduzir a conflitualidade entre Estados. Nestas circunstâncias, como quando intervém a resolução de conflitos, o objetivo dominante é político, frequentemente de política de segurança. Neste sentido, poderíamos ainda considerar uma distinção entre o cumprimento de objetivos de prevenção de conflitos como decorre da integração regional e a prossecução de objetivos relacionados com a resolução de conflitos, caso em que a intervenção da diplomacia económica procura contribuir para uma solução, apoiando ou sancionando economicamente uma ou mais partes em conflito.</p>	<p>A ação reguladora exerce-se através da participação do Estado nas negociações para a definição da ordem económica internacional e na construção de agrupamentos regionais. Através destas ações, a diplomacia económica organiza a transferência de poderes internacionais e regionais. Isto ocorre num contexto em que os Estados perderam a exclusividade do controle sobre os seus processos económicos e sociais, embora possuam ainda elevadas responsabilidades no bem-estar das populações, que vão desde a utilização dos meios orçamentais até à preservação da coesão social. Quer dizer, os Estados permanecem fortemente responsáveis pela prosperidade interna, como pode ser observado, por exemplo, pela importância dada ao desenvolvimento económico nas economias emergentes, sobretudo através da influência que exercem no ambiente de trabalho das empresas e dos atores económicos em geral. Na ação da diplomacia económica em muitas instâncias e organizações internacionais torna-se difícil separar os objetivos políticos dos objetivos económicos, dependendo, sobretudo, das características das próprias organizações. Esta ação é, naturalmente, muito limitada no caso dos Estados de reduzida dimensão ou fraco desenvolvimento.</p>	<p>A ação competitiva define-se por objetivos económicos, embora enquadrados por regras e acordos estabelecidos a outros níveis. Refere-se, sobretudo, à criação de um Estado competitivo e ao apoio às empresas nacionais operando na esfera internacional. Na verdade, se os Estados aceitam participar na globalização, não apenas as suas empresas mas o próprio Estado se insere, também, na concorrência internacional. A capacidade de atração dos investimentos internacionais exprime-se através dos níveis de fiscalidade, custos sociais para as empresas, eficácia dos meios de comunicação, etc., e ainda na captação de recursos humanos altamente qualificados. Face à proliferação de funções diplomáticas de atores e países que emergem nos mercados internacionais, acentua-se a necessidade de uma abordagem integrada e coerente face ao mundo exterior. Esta deverá compatibilizar os objetivos políticos e económicos, numa espécie de política económica externa. Articulam-se, assim, os objetivos nacionais em matéria de política externa com as ambições do país em matéria económica face ao exterior. Implica estratégias que integram aqueles dois níveis e definição de prioridades por região do mundo e/ou país, bem como objetivos específico das ações a empreender e os meios, humanos e financeiros, a afetar.</p>

Fonte: Quadro baseado em Manuel Farto (2006) – adaptação

Em cada uma destas dimensões da diplomacia económica, os Estados dispõem, potencialmente, de vários instrumentos, alguns mais antigos, outros de uso mais recente, naturalmente nem todos ao alcance de qualquer Estado. As grandes potências económicas têm outros meios que, normalmente, as pequenas economias, sobretudo se estiverem fragilizadas por razões políticas e/ou financeiras, não dispõem ou não podem usar. Assim, no arsenal clássico de instrumentos da diplomacia económica constam, por exemplo, “uma presença comercial que funciona como vector de influência; uma posição de credor que justifica o uso de meios de pressão; uma vantagem financeira ou tecnológica que permite ser escutado e entendido; uma capacidade de investimento que se traduz em influência” (Ana Leal, 2007, p. 211). Como tem evoluído a diplomacia económica ao longo do tempo? O quadro subsequente – onde se apresenta uma possível tipologia dessa evolução na perspetiva europeia/ocidental –, dá-nos uma ideia concisa sobre as mutações entretanto ocorridas, desde aquilo que podemos considerar ser a sua primeira configuração moderna, ocorrida durante o século XIX. Estávamos, então, num período onde os interesses económicos dos Estados se interligavam, estreitamente, com as rivalidades entre impérios coloniais, tendo subjacentes claras lógicas de dominação de outros territórios e populações. Não tínhamos, naturalmente, uma economia globalizada com as características que esta hoje apresenta, nem encontrávamos a multiplicidade de atores hoje encontramos no plano internacional.

Quadro 2 – Fases de evolução da diplomacia económica (estocêntrica)

1ª Fase: da segunda metade do século XIX à I Guerra Mundial
A diplomacia económica era essencialmente prosseguida através políticas de domínio e partilha do mundo, implementadas por um reduzido número de potências europeias/ocidentais. O objetivo fundamental consistia em obter vantagens económicas através de mecanismos de dominação colonial.
2ª Fase: do fim da I Guerra Mundial aos anos 1970
No imediato pós-II Guerra Mundial, e face ao colapso da ordem económica anterior, a diplomacia económica concentrou-se essencialmente nas negociações de acordos multilaterais, designadamente em matéria de pagamentos internacionais, no estabelecimento de mecanismos financeiros de último recurso e no restabelecimento da ordem comercial internacional. O exemplo mais importante foram as negociações de BrettonWoods (1994) e a implementação dos respetivos acordos.
3ª Fase: dos anos 1980 até à atualidade
Envolvimento da diplomacia nas atividades internacionais das empresas nacionais, quer apontando oportunidades ou facilitando o acesso a novos mercados – seja a nível do comércio ou de investimento –, quer procurando atrair as empresas estrangeiras para investir em território nacional. A diplomacia passou a ter um papel ativo no alcance de objetivos económicos nacionais, de bem-estar, competitividade, etc.

Fonte: Ana Leal (2007, p. 216) e Joaquim Ramos Silva (2002, p. 99) – adaptação

A proteção das empresas e do seu pessoal – nomeadamente em caso de crises graves ou guerras –, era uma das missões mais típicas da diplomacia nesta primeira fase, a qual perdeu, grosso modo, até à I Guerra Mundial. O pano de fundo era o da já referida competição político-económica entre as potências europeias e ocidentais, estreitamente ligada à lógica dos antigos impérios coloniais. Na transição da primeira para a segunda fase, ocorrida há cerca de um século atrás, surgiu uma nova faceta da diplomacia económica: a recolha de informação comercial no exterior. Este processo está na origem da criação dos adidos comerciais no âmbito das embaixadas (*idem*, p. 217). Nessa altura, a informação sobre mercados e oportunidades de investimento no exterior era, de uma maneira geral, de difícil acesso às empresas pelo que esta atividade adquiria particular relevância. Após um período indefinido e bastante conturbado, entre as duas guerras mundiais, uma segunda fase surgiu, então, no pós II Guerra Mundial. Esta perdurou basicamente até aos anos 70 do século XX. Nela, a diplomacia económica baseou-se, sobretudo, num conjunto de práticas englobando três vertentes: a proteção das empresas, a recolha de informação e o apoio material e financeiro para enfrentar as exigências excecionais dos mercados externos. Atualmente, a diplomacia económica encontra-se numa terceira fase cujas raízes se encontram nos anos 80 do século passado e ligadas aos primórdios da atual globalização. Os Estados passaram a concentrar-se no apoio às suas empresas no exterior e na atração de investimentos de empresas estrangeiras para o seu próprio território. As redes de embaixadas, transformaram-se, gradualmente, em áreas de apoio às atividades económicas internacionais. Naturalmente que isto implicou uma transformação das tarefas dos diplomatas. Estas não se circunscrevem à participação em negociações em organismos internacionais de tipo político-económico. Pelo contrário, as preocupações e tarefas ligadas, direta ou indiretamente à competitividade da economia nacional e à presença das empresas no exterior ocupam cada vez mais a diplomacia.

3 Esse papel clássico do adido comercial perdeu relevância, não só devido a uma muito maior facilidade que hoje existe no acesso à informação externa, como porque as negociações comerciais e, sobretudo, as decisões de investimento, têm, naturalmente, de ser tomadas pelas próprias empresas.

2. O carácter multicêntrico da atual diplomacia económica

Conforme já referido, com a atual globalização, assistiu-se a um aumento significativo do grau de interdependência e complexificação das relações internacionais. Entre as várias consequências desta, encontra-se um acréscimo significativo da competição entre os Estados por ganhos económicos, atração de investimento direto estrangeiro (IDE) e abertura dos mercados externos às empresas nacionais. Paralelamente, estes prosseguiram formas de cooperação interestaduais, de modo a procurar reverter os processos de globalização a seu favor, nomeadamente ao nível da Organização Mundial de Comércio (OMC), mas também de organizações de integração regional como a União Europeia, o North American Free Trade Agreement (NAFTA) ou o Mercado Comum do Sul (Mercosul). Conforme fazem notar Raymond Saner e Lichiu Yiu (2001, p. 2), para além da colaboração/competição acrescida entre os atores estaduais, diversos atores não estaduais como as Organizações Não Governamentais (ONGs) e, sobretudo, as empresas multinacionais adquiriram uma crescente relevância nas relações internacionais, económicas e políticas:

While economic objectives are driving companies and nation states into collaborative competition, for instance within the context of WTO, the civil society non-governmental organisations (NGOs) are adding their voice to the economic policy debates by organising and lobbying across national boundaries in order to have a greater influence on international economic policy making. This trend has gained momentum evidenced by the active involvement of NGOs in international cooperation for development, by their increasing vocal criticisms of unfettered capitalism, by the conflicts between indigenous groups with TNCs in regard to exploitation of natural resources, and by the confrontation between citizen groups and their respective national governments on various socio-economic policy issues.

Mas não são apenas as empresas multinacionais e as ONGs que têm de ser tidas em conta. Nos países mais desenvolvidos, a participação de múltiplos atores não estaduais nas relações internacionais é um processo que se tem claramente acentuado nas últimas décadas. Contrasta, flagrantemente, com a sua relativa ausência da maioria dos estudos teóricos sobre a diplomacia,⁴ ainda muito dependentes de uma visão estatocêntrica das relações internacionais. Todavia, nos países mais desenvolvidos, a distinção entre assuntos internos e política externa tem-se diluído, verificando-se “uma participação de múltiplos atores na diplomacia, nas relações económicas externas e nos assuntos públicos”. Esses processos podem ser descritos como ocorrendo de acordo com as seguintes tendências (*idem*, pp. 3-11):

- proliferação de “departamentos de negócios estrangeiros” em governos e ministérios centrais e regionais;
- emergência de funções diplomáticas em empresas multinacionais;
- crescente participação de ONGs transnacionais na governação internacional e diplomacia económica.

Os novos entrantes não estaduais na arena diplomática representam múltiplos grupos e organizações de interesses infranacionais, nacionais e internacionais. Outra tendência curiosa ocorre em relação aos Estados soberanos, onde os parlamentos tendem, também, a envolver-se crescentemente em acções diplomáticas, ligadas sobretudo a questões políticas (Stavridis e Pace, 2012). Estes atores heterogéneos praticam diferentes formas de diplomacia para prosseguir os seus próprios objetivos. As funções/papéis diplomáticos que lhe estão associados, em coexistência e/ou competição com os Estados soberanos, podem ser caracterizados da maneira como se apresenta no quadro subsequente.

Quadro 3 – Os diferentes atores e papéis na diplomacia pós-moderna

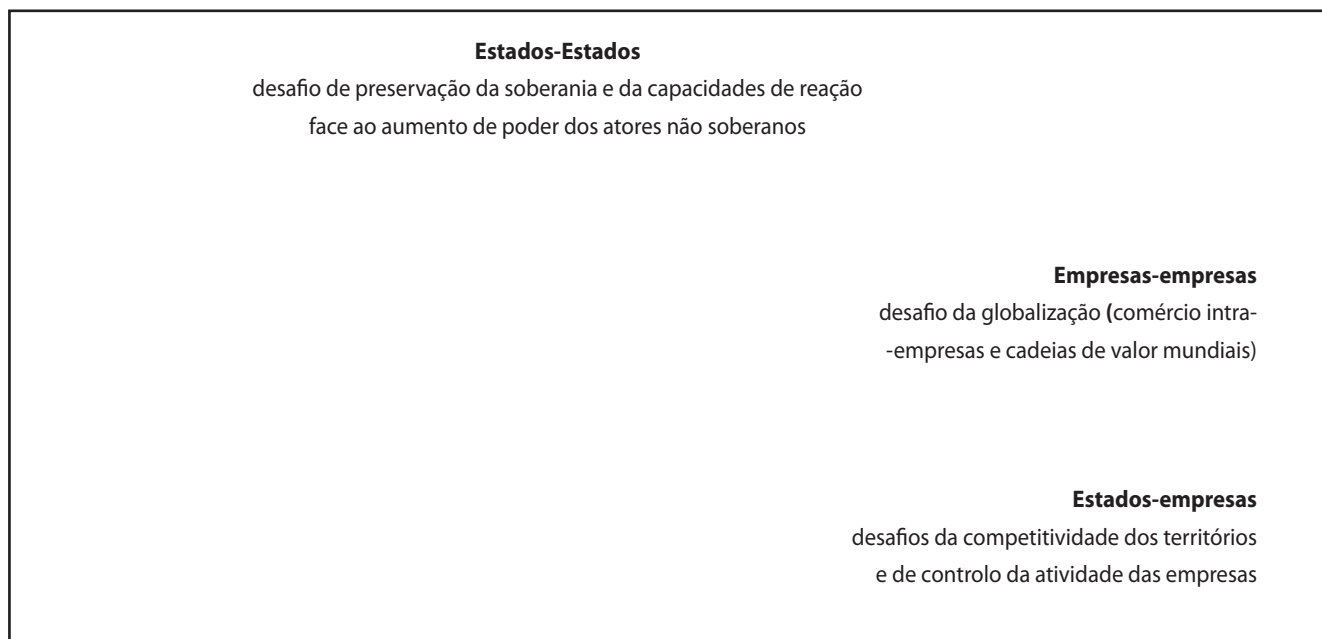
	Funções	Papéis
Estados	Diplomacia económica Diplomacia comercial	Diplomatas económicos Diplomatas comerciais
Atores não Governamentais	Diplomacia empresarial (corporate diplomacy) ¹ Diplomacia de negócios (business diplomacy) ² ONGs nacionais ONGs transnacionais	Diplomatas empresariais (corporativos) Diplomatas de negócios Diplomatas de ONGs nacionais Diplomatas de ONGs transnacionais

Fonte: Raymond Saner e Lichiu Yiu (2001, p. 12) – adaptação

⁴ “The neglect of the economic dimension of diplomacy in orthodox studies has proved particularly costly in the study, for example, of the impact of non-state actors in multilateral and bilateral diplomacy. The scope for international business groups such as the International Chamber of Commerce, the World Economic Forum, and the Transatlantic Business Dialogue, to influence multilateral diplomacy at the international level has grown with the creation and development of, for example, the GATT/WTO, the United Nations and economic summits” (Como explicam Lee e Hudson, 2004, p. 346).

O caso das empresas multinacionais, ou transnacionais, como também são designadas, é particularmente interessante para esta análise. Independentemente da visão positiva ou negativa que se possa ter sobre estas, parecem ser os atores que mais vantagens retiraram da atual globalização, pelo menos da sua faceta de abertura dos mercados internacionais. Claro que isto só foi possível porque também a generalidade dos Estados desenvolvidos – a começar pela principal potência económica mundial, os EUA –, anteciparam, correta ou incorretamente, ganhos significativos de bem-estar com a implementação desta abertura dos mercados. Seja como for, os produtos/serviços das multinacionais são indubitavelmente o rosto mais palpável da globalização, para o indivíduo comum, até pelo carácter em grande parte abstracto desta.

Figura 1 – A diplomacia económica multicêntrica (Estados e empresas)



Fonte: Elaboração do autor baseado em informação recolhida em Susan Strange (1992, pp. 6-8) e Christian Chavagneux (1999, pp. 36-38)

Conforme já salientado – e agora representado na figura supra –, a atual diplomacia económica joga-se não só nas relações Estados-Estados, como nas relações Estados-empresas e empresas-empresas. A isto poderão acrescentar-se ainda outros atores relevantes, sendo esse o caso de algumas ONGs influentes ligadas, direta ou indiretamente, a questões de economia política internacional (por exemplo, o Green Peace nas questões ambientais). Focalizando a análise só nas atividades das multinacionais estas tenderam a gerar um relacionamento complexo com os Estados, não isento de turbulência. Como evidencia Christian Chavagneux (1997, p. 37), coexistem múltiplas situações onde a cooperação e o conflito são uma constante pelas finalidades próprias de cada um destes atores:

L'enjeu des relations États-firmes est celui de la compétitivité des territoires et du contrôle de l'activité des entreprises. Alors que les États veulent profiter de la division internationale du travail, quelle que soit l'entreprise qui produise sur leur territoire, les firmes multinationales veulent maîtriser leurs processus de production, quel que soit l'endroit où elles s'installent. Cela peut conduire aussi bien à la coopération ou au conflit si l'entreprise choisit une autre localisation ou si l'État cherche à contrôler les activités de l'entreprise (lois sociales, environnementales, obligation de résultats...).

Assim, neste ambiente internacional cada vez mais global, paralelamente à diplomacia económica prosseguida pelos Estados – eventualmente em articulação com o seu Estado de origem –, as grandes empresas multinacionais tendem a desenvolver, também, a sua própria diplomacia. Aqui podem-se incluir dois subtipos de diplomacia: i) a diplomacia corporativa (*corporate diplomacy*), essencialmente ligada à forma como as empresas se adaptam à cultura dos países de acolhimento; ii) e a diplomacia de negócios (*business diplomacy*), desenvolvida no âmbito das relações outros atores (Estados OIGs, ONGs, etc.), nomeadamente em matéria de políticas e estratégias de investimento e de negócios.

5 Sobre este assunto ver, entre outros, José Pedro Teixeira Fernandes (2013), *Elementos de Economia Política Internacional*, especialmente o capítulo 6 intitulado a "A globalização da economia política internacional".

Uma outra tendência é a da crescente participação das Organizações Não Governamentais em atividades diplomáticas de perfil económico. Duncan Green e Phil Bloomer (2007, p. 117) explicam como a globalização, nomeadamente na sua vertente tecnológica, ao trazer consigo a massificação de tecnologias de comunicação baratas, permitiu às ONGs tornarem-se “globais”, estabelecendo redes de alianças para prossecução dos seus objetivos:

The rapid spread of cheap communications technology has enabled NGOs to ‘go global’. [...] In recent years, North–South alliances of NGOs have successfully pushed issues to the top of the political agenda at meetings of the G8, the World Bank, and the WTO. Landmark initiatives, such as the International Criminal Court and International Landmines Treaty, were spearheaded by joint efforts of concerned citizens and NGOs, while sustained campaigns have sought to improve the respect of transnational corporations for labour rights and reduce the damage they cause to local communities and environments.

Como referem também os mesmos autores, nos últimos tempos as ONGs têm usado um parte significativa dos seus recursos para tentar influenciar as atividades de outros atores – nomeadamente decisões políticas de instituições internacionais (FMI, Banco Mundial, OMC, G20 etc.) e a atuação de atores privados de impacto internacional, como as empresas multinacionais –, em assuntos que integram a sua agenda (*idem*, p. 118) :

[...] NGOs have devoted an increasing amount of resources to ‘advocacy’ – influencing public policy, and the activities of other actors such as private companies and international institutions. The motive for this evolution was NGOs’ frustrations at building islands of success in a sea of failure. Their good projects were swept away by larger political and economic tides, such as the structural adjustment programmes of the 1980s and 1990s, premature trade liberalization and more recently, the growing impact of climate change. The focus of such international advocacy was primarily, though not exclusively, economic policy: globally, on issues such as debt relief, aid or climate change; in rich countries on issues such as the negative developmental impact of the EU’s Common Agricultural Policy or US cotton subsidies; or in developing countries on support for small farmers or the terms of bilateral and regional trade agreements.

O motivo desta deslocação da atuação para a promoção (*advocacy*) de certos temas resultou da constatação de que, no passado, apenas conseguiram “contruir algumas ilhas de sucesso num mar de falhanços”. Assim, este novo enfoque foi visto como uma mudança para uma estratégia mais eficaz e passou a incidir, em grande parte, em questões de política económica. Exemplos típicos são as ações para o cancelamento ou redução da dívida dos países mais pobres, a pressão para o incremento da ajuda ao desenvolvimento, ou as suas recomendações para as negociações ambientais e comerciais mundiais. Como já referido, o objetivo passou a ser principalmente influenciar a decisão de outros atores com maior poder internacional – Estados, OIGs e empresas multinacionais. Embora quando aferidos pelos objetivos traçados por elas próprias – normalmente bastante ambiciosos –, os resultados da diplomacia económica das ONGs fiquem, na maior parte dos casos, aquém das metas, não são, de forma alguma, negligenciáveis. A sua visibilidade junto dos *media* e atuações no terreno condicionam, indubitavelmente, a margem de atuação dos Estados e de outros atores, seja no terreno da diplomacia económica ou fora dela.

Fim da Parte I

6 “[...] NGOs are (or can be) particularly good at certain things. They talk the language of politicians – telling stories, establishing a straightforward narrative, and illustrating it with the kinds of ‘killer facts’ that stick in the mind and that civil servants need to include in decision-makers’ speeches. One of the author’s most memorable experiences in this regard was coming up with a simple calculation that each European cow receives support amounting to some \$2 a day from the Common Agricultural Policy, more than the income of half the world’s population. The ‘cow fact’ promptly went ‘viral’, becoming a ubiquitous meme demonstrating the EU’s double standards on development. The same skills also mean that NGOs are often good at getting media coverage for their views, something any politician is keenly aware of. When one of the authors worked in DFID’s International Trade Department, the only time he saw the Secretary of State’s special adviser was when a trade-related story appeared in the *Financial Times*” (Duncan Green e Phil Bloomer, *ibidem*, p. 121).

Bibliografia

- Badel, Laurence (2010), *Diplomatie et grands contrats: L'Etat français et les marchés extérieurs au XXe siècle*, Paris, Publications de la Sorbonne.
- ____ (2008), "Diplomatie et entreprises en France au xxe siècle" in Les Cahiers IRICE n° 3/Actes de la journée d'études du 3 octobre 2008 Université Paris-I Panthéon-Sorbonne, Acessível em <http://irice.univ-paris1.fr/spip.php?article442> [Acedido em 29/12/2012].
- ____ (2006), "Pour une histoire de la diplomatie économique de la France" in *Vingtième Siècle. Revue d'histoire* (2) n.º 90, Presses de Sciences Po, pp. 169-185.
- Bayne, Nicholas e Woolcock, Stephen (2007), "What is Economic Diplomacy?" in *Nicholas Bayne e Stephen Woolcock (eds.), The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 2ª ed., Aldershot, Ashgate, pp. 1-20.
- Carrière, Guy Carron de la (1998), *La Diplomatie économique. Le Diplomate et le marché*, Paris, Economica.
- CCIP-Chambre de Commerce et d'Industrie de Paris (2012), *Annexe technique/Développement international des entreprises: Quel apport de la diplomatie économique?*, Acessível em <http://www.etudes.ccip.fr/rapport/337-diplomatie-economique> [Acedido em 29/12/2012].
- Chavagneux, Christian (1999), "La diplomatie économique: plus seulement une affaire d'États" in *Pouvoirs - revue française d'études constitutionnelles et politiques* n°88, janeiro, pp.33-42.
- Derian, James Der (1987), *On Diplomacy. Genealogy of Western Estrangement*, Oxford-Nova Iorque, Basil Blackwell.
- Encyclopædia Britannica (2012), "Diplomacy" in *Encyclopædia Britannica Online*, Acessível em <http://www.britannica.com/EBchecked/topic/164602/diplomacy> [Acedido a 21/12/2012].
- Farto, Manuel (2005), "Objetivos e tarefas da nova diplomacia económica" in *Janus Online* 2006, Universidade Autónoma de Lisboa, Acessível em http://janusonline.pt/2006/2006_3_2_2.html [Acedido a 27/12/2012].
- Fernandes, José Pedro Teixeira (2013), *Elementos de Economia Política Internacional*, 2ª ed., Coimbra, Almedina.
- ____ (2009), *Teorias das Relações Internacionais: da Abordagem Clássica ao Debate Pós-Positivista*, 2.ª ed., Coimbra Almedina.
- Glaser, Bonnie S. (2012), "China's Coercive Economic Diplomacy" in *The Diplomat* (25 de julho), Acessível em <http://thediplomat.com/2012/07/25/chinas-coercive-economic-diplomacy/> [Acedido em 21/12/2012].
- Green, Duncan e Bloomer, Phil (2007), "NGOs in Economic Diplomacy" in *Nicholas Bayne e Stephen Woolcock (eds.), The New Economic Diplomacy. Decision-Making and Negotiation in International Economic Relations*, 2ª ed., Aldershot, Ashgate, pp. 113-129.
- Kateb, Alexandre (2010), "Diplomatie économique et stratégie d'influence: Français, encore un effort" in *Géoéconomie* n° 56, pp. 87-96
- Kissinger, Henry (1994), *Diplomacy*, Nova Iorque, Simon & Schuster.
- Leal, Ana Catarina Pereira (2007), "A Diplomacia Económica em Portugal no Século XXI – que Papel no Investimento Directo Português no Exterior" in *Negócios Estrangeiros*, 11 (1), Julho, pp. 207-310.
- Lee, Donna e Hudson, David (2004), "The old and new significance of political economy in diplomacy" in *Review of International Studies* (30), pp. 343–360.
- Luttwak, Edward (2000), *Turbocapitalismo. Vencedores e vencidos na economia global*, trad. port., Lisboa, Temas & Debates.
- Ministry of the Foreign Affairs and Cooperation of Spain (2011), "Economic diplomacy as a strategy in international relations" in *Miradas al Exterior* n° 17, Janeiro-Março.
- Muldoon Jr, James P. (2005), "The Diplomacy of Business" in *Diplomacy and Statecraft*, n° 16, pp. 341–359.
- Rana Kishan R. (2011), *21st Diplomacy. A Practitioner's Guide*, Londres, Continuum.
- Rosenau, James (1990), *Turbulence in World Politics: A Theory of Change and Continuity*, Princeton-New Jersey, Princeton University Press.
- Ruël, Huub e Zuidema, Lennart (2012), "The Effectiveness of Commercial Diplomacy. A Survey Among Dutch Embassies and Consulates" in *Discussion papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Saner, Raymond e Yiu, Lichia (2001), "International Economic Diplomacy: Mutations in Post-modern Times" in *Discussion Papers in Diplomacy*, Netherlands Institute of International Relations 'Clingendael'.
- Silva, Joaquim Ramos (2002), *Estados e Empresas na Economia Mundial*, Lisboa, Vulgata.
- Strange, Susan (1998), *The Retreat of the State. The Diffusion of Power in the World Economy*, Cambridge, Cambridge University Press.
- ____ (1992), "States, Firms and Diplomacy" in *International Affairs (Royal Institute of International Affairs)*, vol. 68, n°1, January, pp. 1-15.
- Stavridis, Stelios e Pace, Roderick (2012), "Os limites da diplomacia parlamentar e a resolução de conflitos internacionais: O caso da Assembleia Parlamentar Euro-Mediterrânica e a sua sucessora a Assembleia Parlamentar da União para o Mediterrâneo (2004-2011)" in *Percursos & Ideias* n° 3/4, pp. 84-98.
- Woolcock, Stephen (2012), *European Union Economic Diplomacy. The Role of the EU in External Economic Relations*, Aldershot, Ashgate.