



2012/11/22

## Portugal e o espaço estratégico de interesse<sup>1</sup>

*Alexandre Reis Rodrigues*

### Introdução

O objetivo deste texto é apresentar uma interpretação geopolítica e geoestratégica do espaço de interesse estratégico nacional. Começarei, no entanto, por uma breve referência ao âmbito em que o vou enquadrar e aos conceitos básicos e terminologia que lhe estão associados. Julgo que este passo prévio é útil para se ter uma base de partida comum na abordagem que farei seguidamente. Nessa mesma linha, tenciono também destacar as circunstâncias que têm levado a uma evolução na forma de encarar os espaços, hoje bastante diferente da que era usada há algumas décadas atrás.



### Enquadramento e conceitos

Na conceção de defesa adotada em Portugal, o quadro em que as questões de espaço estratégico devem ser tratadas é o da Defesa Nacional. Esta está definida como o «conjunto das atividades necessárias para garantir a segurança nacional, entendida como a condição de paz, liberdade, independência, soberania, integridade territorial, etc. que se pretende atingir». Nesta visão alargada, as “atividades necessárias” incluem, para além das militares, as atividades políticas, económicas, sociais e culturais, cujo contributo é necessário para a realização do interesse estratégico de Portugal e cumprimento dos objetivos de Defesa Nacional<sup>2</sup>, ou seja, para atingir a Segurança Nacional.

Os princípios, objetivos, orientações e prioridades segundo os quais estas atividades devem ser desenvolvidas formam, no seu conjunto, a Política de Defesa Nacional, cujas fontes, para além da Constituição, são o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, a Lei de Defesa Nacional e o Programa do Governo.

A definição e caracterização dos espaços estratégicos encontra-se, primariamente, no Conceito Estratégico e, complementarmente, no Programa de Governo. São os espaços onde Portugal deve prioritariamente

<sup>1</sup> Título completo: “Portugal e o seu espaço estratégico de interesse nacional (permanente e conjuntural); interpretação geopolítica e geoestratégica”. Este texto serviu de base a uma palestra no IESM, ao Curso de Estado Maior Conjunto, nesta data.

<sup>2</sup> Segundo o artigo 4º da Lei de Defesa Nacional.

explorar o uso do seu Potencial Estratégico<sup>3</sup> para melhorar a sua defesa, para se afirmar e consolidar o seu prestígio internacional, para procurar novas oportunidades de investimento e para aumentar a sua capacidade de influenciar acontecimentos externos em proveito dos seus interesses<sup>4</sup>.

Para a concretização dos objetivos estabelecidos, temos que ter presente que o Potencial Estratégico do País não é só as forças materiais que o Estado pode utilizar em apoio da sua estratégia. É também uma outra variável que é essencial: a capacidade de converter o potencial em resultados, o que exige, em primeira instância, estratégia e liderança. Joseph Nye<sup>5</sup> chama-lhe "Poder Inteligente" que define como capacidade de combinar o uso de *hard power* com *soft power* tendo em vista realizar ações que afetam outros com o objetivo de obter o resultado que pretendemos. O "Poder Inteligente" está acessível a qualquer País, seja grande ou pequeno. Os Nórdicos (Noruega, Dinamarca, Suécia, etc.), todos países de pequena dimensão, estão, precisamente, entre os que têm dado melhor mostra de o saber exercer.

### **O que mudou no mundo, com impacto na forma de encarar a utilização dos espaços**

Quanto à permanência, costumam-se distinguir três tipos de espaços: permanentes, conjunturais e variáveis ou atuais. Os últimos (variáveis ou atuais) têm geralmente uma duração episódica; resultam sobretudo de uma alteração inesperada no contexto de segurança para a qual nos vimos obrigados, momentaneamente, a desviar a nossa atenção e recursos.

Os conjunturais, por oposição aos permanentes, podem alterar-se em função de mudanças relevantes de conjuntura e/ou orientações políticas, mas, regra geral, tendem a perdurar, isto é, a serem, na prática, "quase permanentes". Dou um exemplo. Os espaços conjunturais definidos no CEDN de 2003 não só não sofreram qualquer alteração no período como continuam hoje perfeitamente pertinentes.

No entanto, a forma como devemos encarar a sua utilização na prossecução dos objetivos estabelecidos pela política de Defesa Nacional tem que se ir adaptando em função de mudanças da situação e das maneiras de as interpretar, da disponibilidade de recursos e até da evolução tecnológica. Está longe, portanto, de ser estática. Parece-me, por isso, fazer sentido falar um pouco sobre o que tem alterado a forma de "olhar" para os espaços.

São, na minha interpretação, quatro circunstâncias principais (três são de natureza geral, a última é específica da região em que estamos inseridos):  
1. O fim da "ordem territorial"; 2. As novas maneiras de encarar as

---

<sup>3</sup> Potencial Estratégico, segundo Cabral Couto, é o «conjunto de forças de qualquer natureza, morais e materiais que um Estado pode utilizar em apoio da sua estratégia», em "Pensar a Segurança e Defesa, Edição Cosmos, IDN (2005)

<sup>4</sup> Os espaços podem ser interpretados sob a perspetiva de objetivos (o que se pretende atingir pela ação política) ou sob a perspetiva de interesses (o que queremos defender). Podíamos falar ainda de "aspirações", ou seja o que o Estado pretende ser, o que entra numa condição cuja expressão envolve sempre algum grau de utopia.

<sup>5</sup> Nye, Joseph S., "O futuro do Poder", Círculo de Leitores (Temas e debates).

questões de Defesa; 3. A nova conceção de “espaços comuns” (*Global Commons*); 4. A alteração da situação de centralidade que o Atlântico teve durante a Guerra Fria.

### 1. Fim da “ordem territorial”<sup>6</sup>

O território nacional é um fator essencial na definição do Poder Nacional. Funciona como símbolo material da Pátria, sede da soberania e fonte do poder humano e económico do Estado. No entanto, no mundo globalizado em que vivemos, a correlação direta entre território e poder, que existia no passado, tem vindo a esbater-se. Já não é preciso que um território seja grande para que o Estado tenha peso no plano internacional, muito embora os mais fortes e influentes tenham também os maiores territórios. Em qualquer caso, ainda existem grandes espaços que não são grandes poderes (alguns são, presentemente, poderes emergentes; outros ainda nem isso).

A ideia tradicional de que para um estado ser forte precisa de um território grande “morreu” com a conclusão dos processos de descolonização e o desfecho das duas Grandes Guerras, ambos demonstrando a inutilidade de ambições de expansão. Mais do que a extensão do território o que conta hoje é a forma como está organizado. Aliás, um excesso de espaço pode tornar-se numa vulnerabilidade. Basta que não exista capacidade de controlar e de explorar devidamente os seus recursos.

### 2. Uma nova “geografia dos conflitos”

Com o fim da Guerra Fria, no Ocidente, a leitura da chamada “geografia dos conflitos” alterou-se em função de duas ideias: o relacionamento entre Estados deixou de estar polarizado à volta de ideologias que se combatiam (como foi a luta entre o comunismo e o capitalismo); as questões de Defesa já não se centram apenas em fronteiras nem na manutenção de equilíbrios militares.

Passou a considerar-se que a natureza, essencialmente passiva e estática, que a Defesa teve durante a Guerra Fria, sob a ótica da necessidade de preservar a inviolabilidade das fronteiras e manter um dispositivo de resposta a agressões, precisa, hoje, de ser encarada sob uma perspetiva dinâmica e ativa para ir até onde os nossos interesses possam estar ameaçados.

Subjacente a estas conceções está a perceção de que, se por um lado diminuiu significativamente a probabilidade de guerra entre Estados, por outro lado cresceram as possibilidades de conflitos, frequentemente marcados por um maior uso irregular e assimétrico de violência e raramente confinados à área onde se originaram, embora, geralmente, de dimensões reduzidas.

Esta nova realidade deu origem, a partir da década de 90, a um crescendo de “ativismo” internacional para a prevenção e resolução de conflitos. Desde então, triplicou o número de intervenções armadas para os tentar

---

<sup>6</sup> Expressão usada por Hervé Cotau-Bégari em “2030, La fin de la mondialisation”, livro em que baseio e de onde deduzo as considerações que faço neste ponto.

resolver e quadruplicou o número de países a contribuírem para a sua solução.<sup>7</sup>

Estas novas circunstâncias, ao passarem a exigir um leque alargado de instrumentos de intervenção, no que ficou conhecido por “*comprehensive approach*”, conduziu à ideia de que a segurança se tinha tornado menos “militar” do que era no passado. É curioso notar, no entanto, que afinal foi precisamente este novo contexto de segurança, em especial a partir do 11 de setembro, que trouxe o emprego do poder militar de volta a um papel central e nunca, anteriormente, tanto solicitado.

A segurança não se tornou menos “militar”. Passou apenas a exigir outras vertentes para além da militar, o que é algo bem diferente. Esta alteração decorre, entre outros aspetos, de também ter mudado o resultado a atingir. Hoje luta-se principalmente para estabelecer uma condição que permita que o objetivo político seja alcançado. Não se trata, como era no passado, de conquistar e destruir. Deixou de haver guerras totais, em parte porque as tecnologias tornaram a guerra demasiado devastadora. Em contrapartida deixou de ser suficiente que as forças armadas sejam capazes de lutar e vencer conflitos abertos. Têm que estar preparadas para integrar estruturas de cooperação civil-militar para se ser capaz de fazer regressar a estabilidade onde só há caos

Irá manter-se a tendência de intervencionismo ativo, nos termos verificados nas duas últimas décadas? Talvez não. Os EUA não vão voltar a dispersar-se por demoradas intervenções de contra-insurreição, como sucedeu nos Balcãs, durante a administração Clinton, e no Afeganistão e Iraque, na administração Bush, como parte do combate ao terrorismo. Robert Kaplan chama-lhe o fim de um certo “humanitarismo”<sup>8</sup> idealista, pensado para ajudar a resolver crises e conflitos por todo o mundo, mas que estava a comprometer a estratégia essencialmente marítima para o Índico e Pacífico, a que os EUA pretendem dar prioridade.

Este desenvolvimento vai refletir-se na Europa que não será pressionada do mesmo modo a acompanhá-los. Mas, em contrapartida, o que acontecer na vizinhança próxima da Europa e possa requerer intervenção militar dificilmente incluirá a participação americana, pelo menos nos moldes em que estávamos habituados a prevê-la, até ao recente conflito na Líbia. Terá que ser assumido primariamente pelos europeus, quer fique formalmente no âmbito da NATO, quer seja assumido pela União Europeia.

Noutras partes do mundo, em especial entre as potências em ascensão, a interpretação dada ao novo mapa de conflitos, mostra um tipo de

---

<sup>7</sup>Em 1998, não havia mais do que 50 países envolvidos nesse tipo de operações; em 2008 o número ascendia a mais de 200. Esta situação tem sido, geralmente, associada ao crescimento do número de democracias e de instituições regionais de segurança. Estas últimas eram quase inexistentes no final da II Grande Guerra, mas, no final do século XX, já eram 25 a incluir nos seus termos compromissos de segurança. “*The Human Security Report 2010/2011. The causes of peace and the shrinking cost of war*”.

<sup>8</sup> «*There will continue to be the occasional disaster relief exercise, and creative ways may be found to dislodge the al Assad regime in Syria, short of a full scale intervention. But the ability to inject humanitarianism into defence policy at the level we saw for years on end in the 1990s in the Balkans and in the following decade in Iraq and Afghanistan may not return soon*». Kaplan, Robert D., “*Defining Humanitarianism*”, Stratfor, 13 jun 2012.

preocupação diferente do atrás referido, embora também muito presente no pensamento americano. É uma preocupação centrada primariamente na segurança das principais fontes de abastecimento de petróleo e gás e respetivas linhas de comunicação marítimas. Esta é uma das profundas alterações verificadas na "geografia dos conflitos".<sup>9</sup> Os seus reflexos são visíveis numa simples observação dos seus programas de reequipamento militar, em particular nos casos da China<sup>10</sup>, Índia e Brasil, que passaram a apostar fortemente no tipo de meios necessários para controlarem o acesso a fontes de energia e garantirem a segurança dos respetivos trânsitos.

Há duas ilações que Portugal, em termos de responsabilidades quanto a espaços, não pode deixar de tirar desta nova realidade. Primeira, precisa de garantir a sua quota-parte de responsabilidade como membro dos coletivos de que faz parte (NATO e UE), disponibilizando, à semelhança dos seus aliados e amigos, uma capacidade de intervenção militar<sup>11</sup>. Segunda, tem que tornar claro, quer no âmbito da NATO, quer no da UE, que as áreas marítimas adjacentes ao seu território permanecem sob um controlo em que todos poderão confiar.

### 3. A nova conceção de "espaços comuns" (*Global Commons*)<sup>12</sup>

Espaços comuns é a minha tradução da expressão "*Global Commons*" introduzida por Barry Posen, professor de Ciência Política no MIT, referindo-se aos "espaços que não estão sob o controlo direto de qualquer Estado mas que são vitais para o acesso e ligação a quaisquer pontos do mundo". Incluem as águas e o espaço aéreo internacionais, o espaço exterior e o ciberespaço. São a infraestrutura onde funciona a globalização. Implicam uma nova e sobretudo mais alargada visão dos espaços de interesse, por forma a incluir as suas quatro dimensões, em vez das duas tradicionais. Aliás, o nosso atual grau de dependência em relação aos dois novos espaços (cibernético e espaço exterior) é hoje quase idêntico ao que se verifica em relação aos tradicionais (mar alto e espaço aéreo).

O espaço cibernético é uma área crítica para a segurança dos Estados e para o funcionamento das economias. Amanhã, será, com grande probabilidade, também um espaço de projeção de poder. É o de maior facilidade de acesso (está ao alcance de qualquer pessoa que possua um

---

<sup>9</sup> «Large energy importers, such as China, Japan, and the major European powers, have made ensuring the stability of their supplies a top priority. Securing access to sufficient supplies of oil and gas is also a great concern of the newly industrializing nations of the developing world, such as Brazil, Israel, Malaysia, Thailand and Turkey – many of which are expected to double or triple their energy consumption rates over the next 20 years». "The New Geography of conflict", Michael T. Klare, *Foreign Affairs* May/June 2001.

<sup>10</sup> China's growing reliance on foreign energy resources will force Beijing to play a more proactive role internationally, both diplomatically and militarily. Developing the military capacity to effectively defend its interest overseas will, in turn, put Beijing at odds with regional neighbors and perhaps the United States.

<sup>11</sup> Essa disponibilidade, também da mesma forma que do fazem os nossos parceiros na NATO e UE, deve ser tornada pública, quer interna, quer externamente, pelo menos na sua caracterização geral. Obviamente, isto pressupõe que, em alternativa à prática de improvisar a resposta a eventuais necessidades de intervenção em função de cada situação, deve existir uma capacidade permanente organizada e concebida de raiz, envolvendo os ramos desde o início do seu planeamento.

<sup>12</sup> Este assunto encontra-se desenvolvido pelo autor no número 18 da Revista Segurança e Defesa, de julho/setembro de 2011, sob o título "A Segurança nos "espaços Comuns".

computador); é também aquele cuja utilização mais tem crescido e talvez o mais difícil de controlar. Não é possível prever as ameaças a que está sujeito e que, geralmente, só são detetadas através dos efeitos que produzem. É um domínio onde a dissuasão tem que se centrar sobretudo em capacidades de negar a possíveis atacantes qualquer benefício da sua ação. É sob esta perspetiva que, em primeira instância, o assunto interessa a Portugal.

O espaço exterior é onde estão instalados os satélites que processam as nossas comunicações, os sinais de rádio e de televisão, telefones, GPS, os que nos dão previsões meteorológicas e alertas de mau tempo, etc. De todos os quatro espaços, é aquele onde é menos perceptível o nosso grau de dependência embora seja precisamente aquele onde estão baseados grande parte dos serviços essenciais para nosso dia-a-dia. Não obstante o número crescente de utilizadores é um espaço muito incipientemente controlado. É um espaço essencial para supremacia militar dos EUA<sup>13</sup>; mais tarde ou mais cedo, será um espaço de que Portugal, sozinho ou em associação<sup>14</sup>, dificilmente poderá abdicar de recorrer se quiser manter um controlo efetivo sobre a sua área marítima de interesse. Machado Barroso identifica-o como cada vez mais «um negócio à escala global e um elemento estrutural do poder, podendo, por si só, moldar comportamentos»<sup>15</sup>.

Os espaços comuns são, hoje, uma referência central da estratégia de segurança americana, quer para a preservação das condições necessárias para que a globalização funcione sem perturbações, quer para a condução de operações militares. O almirante Mike Mullen referia-se a este assunto nos seguintes termos: «*Maintaining freedom of action and access around the globe is as much a requirement for the functioning of the global system of independent networks of trade, finance, information, law and government, as it is for the conduct of military operations*»<sup>16</sup>.

A expressão "Global Commons" ganhou notoriedade a partir de um artigo de Barry Posen em que atribui os fundamentos da hegemonia americana mais à capacidade de controlarem esses espaços do que à supremacia militar. Controlar, neste contexto, significa conseguir utilizar esses espaços em maior extensão do que qualquer outro País; ter meios para impedir que outros tenham sucesso em qualquer tentativa de negar o seu uso; e, finalmente, ter capacidade de interditar a sua utilização a terceiros.

Este tema ganhou atualidade generalizada, porque o período de mais de cinco décadas em que os EUA e os seus aliados conseguiram manter um controlo quase nunca contestado chegou ao fim. Hoje estão todos sob a ameaça de capacidades irregulares e táticas assimétricas de atores não estatais e estatais que procuram explorar as suas vulnerabilidades, em função das suas agendas.

---

<sup>13</sup> Para a vigilância, reconhecimento, recolha de *intelligence*, alerta antimíssil, guiamento de armas, comunicações, comando e controlo, etc.

<sup>14</sup> Presentemente, 14 dos 28 países membros da NATO operam satélites. Quem não opera satélites tem sempre a possibilidade de alugar espaço de utilização.

<sup>15</sup> Barroso, Luís Machado, tenente-coronel, "O Espaço como Fonte Estrutural do Poder", Boletim do IESM, maio de 2009.

<sup>16</sup> *Capstone Concept for Joint Operations*.



O assunto está abordado no conceito estratégico da NATO aprovado em Lisboa quando identifica, como as duas principais ameaças do presente, a instabilidade provocada por estados falhados e pela competição e contestação ao uso dos espaços comuns, nas seguintes três dimensões: na maior frequência e sofisticação dos ataques cibernéticos ao funcionamento dos governos e instituições; na insegurança a que estão sujeitas algumas rotas de navegação, pelo recrudescimento da pirataria; e, finalmente, nos riscos que começam a despontar sobre a utilização pacífica do espaço exterior.

É um tema relevante a nível nacional dada a estreita interação entre a segurança destes espaços, as estratégias nacionais de segurança e defesa e os compromissos internacionais que Portugal já detém em três planos: 1. No controlo de uma das grandes áreas do espaço aéreo em que o mundo se divide e na qual Portugal assegura o funcionamento de um órgão coordenador de serviços de tráfego aéreo; 2. Nas responsabilidades de assistência à salvaguarda da vida humana no mar, que lhe exige a manutenção de meios em elevada prontidão; 3. Na gestão do espaço marítimo abaixo da superfície para precaver interferências mútuas, tarefa exercida como autoridade NATO de controlo de movimentações de submarinos<sup>17</sup>.

Todas estas responsabilidades configuram um estatuto internacional relevante mas as do âmbito do controlo do espaço aéreo, assumidas no final da II Grande Guerra, num processo que envolveu competição com o nosso vizinho ibérico, representam também uma receita importante<sup>18</sup>. Hoje, porém, estão sob disputa de Espanha que tem defendido a integração dos respetivos espaços aéreos e apresenta uma vantagem competitiva graças ao desenvolvimento do seu setor aeroespacial. Portugal precisa de estar atento para resistir a essa pretensão.

Em relação a estes quatro espaços Portugal tem de encarar a sua situação como fazendo parte de uma rede cuja defesa só pode ser feita em rede, partilhando informação, assegurando colaboração e garantindo, no que lhe respeita, interoperabilidade. Não pode eximir-se a contribuir ativamente com soluções práticas e eficazes para a organização do esforço internacional necessário para o seu controlo. Sobretudo, Portugal não pode constituir-se como o elo fraco que compromete o conjunto de que faz parte.

#### *4. A perda da centralidade que o Atlântico teve durante a Guerra Fria*

Durante a Guerra Fria era no controlo do Atlântico que se encontrava uma das chaves essenciais do reabastecimento e reforço da Europa, em caso de invasão comunista. Esta situação terminou com a implosão da União Soviética e o subsequente desaparecimento da sua marinha do teatro atlântico, o que levou à redução progressiva da necessidade dos grandes dispositivos navais que controlavam as linhas de comunicações e os principais pontos focais.

---

<sup>17</sup> Esta função é assegurada pelo Comando Naval, através da Esquadilha de Submarinos.

<sup>18</sup> Serão cerca de 180 milhões de dólares anuais, segundo uma investigação publicada pelo Jornal "Expresso" de 12 de maio de 2012.

Esse novo contexto e a paralela deslocação do poder económico para Oriente<sup>19</sup>, que se iniciou mais tarde, são o que está na base do eclipse parcial por que tem estado a passar o Atlântico, como a sede do poder mundial. Falo da ascensão dos novos poderes não atlânticos e da deslocação do centro de gravidade do poderio económico para a Ásia (Oriente).<sup>20</sup> Voltarei a este assunto mais tarde para analisar o que interessa em especial a Portugal.

## O espaço estratégico de interesse nacional

Há várias formas de delimitar e caracterizar o espaço estratégico de interesse nacional. A que o Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2003 adota classifica os espaços em função do carácter de permanência dos objetivos que o Estado pretende alcançar, assunto a que já me referi brevemente atrás. Estão estabelecidos dois tipos principais:

1. Os espaços permanentes, que incluem o território, nas suas três parcelas, o espaço de circulação entre elas e os espaços marítimos e aéreos sob responsabilidade nacional, abrangendo o mar territorial, os fundos marinhos da zona contígua, a ZEE e, futuramente, a plataforma continental.
2. O espaço estratégico de interesse conjuntural, cuja definição depende da avaliação da conjuntura internacional e das prioridades políticas, nacionais e das organizações internacionais de que fazemos parte. Estão identificados oito espaços: euro-atlântico, os estados limítrofes, o Magrebe, o Atlântico Sul (em especial o Brasil), a África lusófona e Timor Leste, os países onde existem comunidades portuguesas importantes, os países onde Portugal tenha presença histórica e cultural e os países de origem de comunidades imigrantes em Portugal.

Existem várias formas de abordar a caracterização dos espaços de interesse, para além da usada no conceito estratégico de 2003, como veremos seguidamente. Qualquer delas é legítima, mas cada uma por si só, isoladamente, é sempre incompleta, porque é parcial. Uma caracterização completa implica considerar todos os ângulos possíveis de uma forma integrada e fazendo todas as devidas associações entre eles para então ter uma imagem abrangente. Que eu conheça não existe nenhum trabalho, pelo menos atual, que integre todas as perspetivas e dimensões a ter em conta. Compreende-se que tal tarefa só estaria ao nível de um grupo de trabalho multidisciplinar.

Para além da perspetiva usada no conceito de 2003, podemos identificar mais as seguintes:

---

<sup>19</sup> «"For decades Asia has been primarily an economic story; whether it be the rise of China, the rise of Vietnam, the emergence of Indonesia or stagnation in Japan. True, over the past two decades the region's economic rise has led to a robust military rise, particularly in China. And that has been dutifully reported. But because this rise is overwhelming air, naval and cyber, it is abstract.» "The Middle East Distraction", by Robert D. Kaplan.

<sup>20</sup> Raposo, Henrique, "O novo Ocidente político", Relações Internacionais, nº 26, junho de 2010. Raposo discute se é o Ocidente ou o Atlântico que está em eclipse. Conclui que não é o Ocidente porque o seu núcleo central (os EUA), embora tenha deixado o Atlântico, está presente no Pacífico, que passou a ter prioridade.



1. Quanto à importância do objetivo, que podem ser vitais, importantes ou secundários. Vitais são os indispensáveis à sobrevivência. Numa imagem usada por alguns autores, a distinção é feita da seguinte modo: vitais são aqueles por cuja defesa se poderá ter que morrer; importantes são os por que pode ser necessário combater; os secundários são todos os outros, aqueles pelos quais se negocia.
2. Quanto ao prazo em que a sua concretização tem que ser alcançada; por exemplo, longínquos, intermédios ou atuais.
3. Quanto ao âmbito: global, regional ou setorial. Os setoriais referem-se a uma dimensão específica: por exemplo, segurança e defesa, económica, cultural, humana, linguística, histórica, política, etc. No entanto, raramente existem espaços apenas com uma dimensão específica. Por exemplo o espaço dos PALOPs, que tem a sua origem na dimensão linguística, acaba por ter também outras vertentes (cultural, política, económica e histórica). Se deve ter também a dimensão segurança e defesa é hipótese que alguns desejariam ver também explorada.

Concluída esta última parte, que foi de natureza essencialmente académica, passo a um ensaio de identificação dos fatores relevantes da caracterização do nosso espaço de interesse estratégico. Fatores relevantes, nesta perspetiva, são todas as circunstâncias que permitem reforçar as potencialidades desse espaço e reduzir as suas vulnerabilidades. Vou referir-los em relação aos seguintes cinco subespaços: o território, o Atlântico, a vizinhança próxima, o espaço lusófono e o das comunidades portuguesas no estrangeiro. Como calculam, no contexto desta palestra, não posso ser exaustivo nem adotar a visão integrada que atrás recomendei.

### *1. Sobre o território*

1º Ponto: Os fatores de ordem geográfica, designadamente a pequena dimensão do território e o défice de profundidade, sempre apontados como uma limitação importante, são características que não têm hoje o peso geopolítico que tiveram no passado. O que é hoje particularmente relevante são, sobretudo, os fatores de ordem estrutural, nomeadamente os seguintes: «o envelhecimento que está a afastar o País do ótimo populacional»; as estruturas sociais que não proporcionam um «fruir equitativo da cidadania» e, conseqüentemente, uma sociedade não tão homogénea e coesa como seria desejável; as estruturas económicas que «não estão a conduzir o País para a prosperidade»; e, finalmente, as estruturas políticas envoltas num «clima de desprestígio que lesa o poder nacional».

2º Ponto: A questão do “vizinho único” foi durante muito tempo um fator essencial de consideração, em especial, sob uma perspetiva de segurança e de preservação da identidade nacional. A partir do momento em que ambos Países integraram a União Europeia, sendo também aliados na NATO, o que passou a ter maior importância foi a situação de interdependência económica; hoje, é também relevante alguma preocupação sobre o risco de instabilidade que a crise económica e financeira, que também o afeta, pode vir a criar, situação que não deixaria de se repercutir sobre Portugal.

3º Ponto: A dispersão territorial tem implicações importantes em vários planos, destacadamente no campo da segurança e defesa. Exige um sistema de forças com uma maior aposta na mobilidade, pronto para reforçar militarmente qualquer das partes se surgir uma situação anómala que requeira o emprego de meios militares para auxiliar a alcançar uma rápida solução da situação. A dispersão também representa um desafio adicional à coesão nacional, objetivo para que o papel das Forças Armadas é essencial.

4º Ponto: Portugal tem o privilégio de beneficiar de uma configuração territorial que lhe proporciona, à luz dos direitos instituídos pela Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar, uma enorme área marítima onde tem a exclusividade de exploração de recursos. Espera-se que esta área venha a ser estendida com a aprovação da nossa plataforma continental, que trará novos direitos de soberania sobre o respetivo solo e subsolo. Estes espaços marítimos projetam Portugal para uma dimensão que transforma radicalmente o seu posicionamento internacional. Mas permanece a questão de haver capacidade de transformar este enorme potencial em resultados concretos. Portugal tem de estar atento e sobretudo saber antecipar-se à previsível apetência de outros Estados se alargarem às nossas áreas se não mostrarmos capacidades de utilizar e gerir com racionalidade e eficácia os recursos que podem albergar.<sup>21</sup>

5º Ponto: Portugal, à semelhança dos seus parceiros europeus, tem a situação invejável de estar inserido num espaço onde não se identificam ameaças de violações à integridade territorial. Se vierem a verificar-se Portugal conta com a sua participação na NATO, como o grande espaço de segurança em que se encontra inserido desde a sua criação. No entanto, esta situação não nos dispensa de ter uma capacidade de resposta inicial que represente de forma inequívoca a determinação de nos mantermo-nos na linha da frente da nossa própria defesa, sobretudo enquanto não funcionam os mecanismos de defesa coletiva.

## *2. Sobre o Atlântico*

O Atlântico continuará a desempenhar um papel central como parte importante do sistema circulatório marítimo por onde flui grande parte do comércio internacional, não obstante o “apagamento estratégico” que tem tido desde o fim da Guerra Fria. Duas novas circunstâncias tenderão a reforçar esse papel, no médio prazo. Refiro-me ao crescimento do Brasil e Angola como fontes de fornecimento de petróleo e gás, e a esperada abertura das chamadas rotas do Nordeste e rota do Noroeste, em consequência do degelo do Ártico.

Brasil e Angola poderão vir a ocupar, como fornecedores de matérias primas energéticas, pelo menos parte do papel presentemente desempenhado pelo Médio Oriente que passará a servir, sobretudo, o Extremo Oriente. Este desenvolvimento trará para a bacia do Atlântico uma dinâmica renovada de que Portugal pode tirar partido, principalmente a partir de Sines, como

---

<sup>21</sup> A extensão territorial reduzida pode ser ampliada pela Plataforma Continental, que alargará mais 2 milhões e 24 mil kms quadrados para 3,8 milhões, ou seja 40 vezes o território emerso.

porto de águas profundas, aproveitando a sua posição central, quer à entrada do Mediterrâneo, quer para o norte da Europa.

As novas rotas do Ártico e o alargamento do Canal do Panamá terão um impacto nos fluxos marítimos comerciais no Atlântico Norte, que, com grande probabilidade, se refletirão na nossa área de interesse imediato. Este assunto precisa de ser acompanhado e estudado porque Portugal tem que encarar cuidadosamente o seu posicionamento na proximidade de importantes rotas marítimas e aéreas em que se destaca o papel dos Açores como plataforma da maior importância para a monitorização e segurança do transporte marítimo.<sup>22</sup>

Se essa circunstância lhe dá um potencial de protagonismo internacional que pode ser aproveitado para projetar a sua imagem também lhe impõe responsabilidades que os nossos aliados e amigos esperam ver assumidas de forma eficaz. Por um lado, é uma área que é fronteira comum da União Europeia e uma encruzilhada de rotas de navegação mercante de que depende um largo setor da economia mundial. Por outro lado, é uma zona que se confronta com algumas novas vulnerabilidades pela sua exposição fácil a tráficos ilegais e fluxos migratórios clandestinos. Em termos nacionais, é uma área de cujo controlo depende a intercomunicabilidade entre as três parcelas territoriais. Esta realidade exige que se garanta um conhecimento detalhado e atualizado do panorama da área por forma a haver capacidade de detetar desvios de comportamento que possam configurar atividades ilegais ou prejuízo dos nossos interesses.

O interesse crescente pela delimitação de plataformas continentais pode reavivar os desentendimentos existentes sobre delimitações de águas de jurisdição, quer na área próxima, quer mais para sul onde para Portugal se situam interesses importantes. Na primeira hipótese é o caso dos diferendos entre Marrocos e Espanha no que respeita às Canárias,<sup>23</sup> Ceuta e Melilla e alguns rochedos muito perto do costa marroquina<sup>24</sup>. Mais para sul, há a questão do estatuto do Saara Ocidental, sob a administração de Marrocos desde 1976 mas que as Nações Unidas consideram território não autónomo; enquanto o estatuto não estiver definido a delimitação das correspondentes águas de jurisdição fica pendente. Existem divergências entre Cabo Verde e a Mauritânia e o Senegal, que se poderão agudizar com o processo de delimitação das respetivas plataformas continentais, que todos já anunciaram lançar proximamente.

No Golfo da Guiné, uma área a que Portugal precisa de estar bem atento, como origem de parte do abastecimento em petróleo (Nigéria) existe um problema de pirataria, talvez o segundo em nível de gravidade no mundo. Dada a configuração do recorte da costa é também uma área onde a delimitação dos espaços marítimos se torna muito complexa.

---

<sup>22</sup> A importância estratégica dos Açores não desapareceu mas diminuiu em correspondência com o desaparecimento da necessidade de manter um dispositivo naval de controlo dos submarinos soviéticos no Atlântico e com os desenvolvimentos tecnológicos e a maior autonomia dos aviões.

<sup>23</sup> Marrocos defende que a natureza das Canárias não permite invocar uma plataforma continental.

<sup>24</sup> É, por exemplo, o caso do ilhéu de Persil, que se situa a 180 metros da costa de Marrocos e que deu origem a um incidente em 2002 que só se resolveu com mediação americana.

Onze dos dezasseis “*non-self governing territories*”<sup>25</sup> que as Nações Unidas identificam no mundo estão localizados no Atlântico. Representam um assunto que deve ser mantido sob observação como fonte de potenciais conflitos, como é, em especial, o caso das Ilhas Falkland, no Atlântico Sul. Na área próxima, temos o caso de Gibraltar e mais a sul o da Saara Ocidental.

### 3. Sobre a vizinhança próxima

O Magrebe é uma área que Portugal tem de encarar simultaneamente sob várias vertentes. Certamente como área de cooperação económica, de diálogo e de segurança mas também como área que “alimenta” várias preocupações: 1. Um problema sério de emigração clandestina no Mediterrâneo Ocidental, que a qualquer momento se pode deslocar para nossa costa sul; 2. Tráfico ilegal de drogas com destino à Europa, através das nossas fronteiras marítimas; 3. Risco de potencial instabilidade social e política.

Portugal tem sido um participante ativo em todas as frentes de diálogo multilateral<sup>26</sup> e, no campo bilateral, tem-se empenhado no estabelecimento de acordos de cooperação na área da Defesa, com Marrocos em 1993, com a Tunísia em 1995, com a Argélia em 2003, Líbia em 2008 e Mauritânia em 2010.

Não obstante este registo, o relacionamento bilateral precisa de ser alargado a outros setores políticos e ser corrigido da tradicional desatenção no campo económico. É verdade que nesta última vertente fizeram-se progressos importantes na anterior legislatura<sup>27</sup> mas a altura não foi a melhor à luz da instabilidade que logo a seguir se começou a verificar na Tunísia e Líbia.

Portugal tem potencialidades suscetíveis de serem melhor exploradas à luz do facto de ser visto na área como um país mediterrânico sem os problemas de habituais de passado colonial, que é o que se verifica no caso da França e da Espanha.<sup>28</sup> Portugal, embora atlântico por posição, é mediterrâneo por clima, cultura, agricultura, etc.

### 4. Sobre o espaço lusófono, como CPLP

---

<sup>25</sup> No Atlântico, para além dos dois mencionados, existem mais os seguintes; Anguilla; Bermuda, British Virgin Islands, Cayman Islands, Montserrat, St. Helena, Turks and Caicos islandês (todos sob a administração do Reino Unido) e as United States Virgin Islands. Os outros cinco territórios estão situados no Pacífico e Ásia. Trata-se de territórios cujo governo mantém um certo grau de dependência da antiga potência colonial. Equivalem hoje, em termos populacionais, a dois milhões de pessoas, o que resta dos 750 milhões (então um terço da população mundial) que viviam em territórios sob administração colonial, quando as Nações Unidas foram criadas (1945).

<sup>26</sup> No chamado *Mediterranean Dialogue* da NATO, no Processo de Barcelona da UEE, no Diálogo 5+5, no Fórum do Mediterrâneo, etc.

<sup>27</sup> Em 2010, a Tunísia tornou-se o quarto país com maior investimento português: A Argélia, que em 2000 ocupava a 41ª posição passou em 2009 para a 21ª.

<sup>28</sup> Há reticências à volta das Euroforças, em que Portugal participa juntamente com a Espanha, França e Itália, e cuja razão de ser é geralmente questionada em especial por Marrocos, Tunísia e Argélia.

É mais uma área de grandes desafios. Eduardo Lourenço<sup>29</sup> levanta algumas dúvidas sobre a possibilidade de que a «imagem e miragem que temos da lusofonia, como projeto, sonho, ou assumida utopia» tenha boas hipóteses de ser concretizada; acha que «sempre fomos um povo de sonhos maiores que nós» e que há reticências do outro lado, sobretudo do Brasil. É óbvio que existem dificuldades porque, tirando o denominador comum da língua, trata-se de um comunidade com muitas assimetrias.

Barata Moura avalia o tópico "Portugal e a CPLP"<sup>30</sup> como estando «um pouco abaixo da linha de água» No entanto, malgrado dificuldades, ninguém terá dúvidas do potencial do papel de Portugal como "interface geopolítico"<sup>31</sup>, estabelecendo pontes entre continentes e culturas, através da história, da sua posição e das relações privilegiadas em áreas exteriores (onde Portugal pode exibir o seu estatuto de membro da UE). Tudo isto, no conjunto, ampliará o seu próprio poder e o dos outros jogadores.

O relacionamento com os PALOPs é certamente um fator de valorização da posição de Portugal no mundo mas também representa para os outros uma plataforma ideal para a sua internacionalização. É uma questão elementar saber tirar partido das afinidades linguísticas e culturais,<sup>32</sup> para explorar, com proveito para as duas partes, as potencialidades existentes, por exemplo, no campo energético para expansão das empresas portuguesas (como aliás acontece presentemente) e obtenção de maior segurança energética.

No entanto, é também um espaço onde ainda existem fragilidades (fome, conflitos endémicos, crises humanitárias e desatenção quase total pela segurança dos espaços marítimos) que podem afetar a prossecução dos nossos interesses e pôr em causa, como aconteceu no passado, a segurança das comunidades portuguesas que lá trabalham.

##### *5. Sobre as comunidades portuguesas no estrangeiro*

Resta-me, para concluir, fazer uma referência às comunidades de portugueses emigrantes e aos respetivos Países de acolhimento. Têm importância neste âmbito porque representam possibilidades de acrescentar valor, em várias vertentes (económica, política, cultural e social), ao potencial estratégico de Portugal. Constituem espaços onde uma boa utilização da implantação portuguesa pode ajudar, quer na procura de oportunidades de investimento local, quer na captação de investimentos estrangeiros. No mínimo, são espaços onde o trabalho de portugueses está a criar riqueza que contribui para o produto nacional. Faz, portanto, bom sentido que este assunto seja também referido como um espaço de interesse estratégico conjuntural.

---

<sup>29</sup> Em "A Nau de Ícaro seguido de Imagem e Miragem da Lusofonia", Edição Gradiva (Abril de 2004, 3ª edição).

<sup>30</sup> Em "Boletim do Instituto D. João de Castro, Nova Série, 2010, nº 4.

<sup>31</sup> Ver "O Método Geopolítico Alargado. Persistências e Contingências em Portugal e no Mundo, de José Manuel Freire Nogueira (página 479).

<sup>32</sup> Entre as 532 empresas estrangeiras que operavam em Angola em maio de 2012, 38% eram portuguesas. Entre 2003 e 2011, o número de portugueses a trabalharem em Angola quintuplicou; de 21000 em 2003 passou-se para mais de 100000 em 2011.

Existem hoje em todo o mundo cerca de 215 milhões de emigrantes, cerca de 3% da população mundial, ou seja, se quisermos tomar um outro ponto de comparação, um pouco acima da população do Brasil. Só indianos são 22 milhões; chineses são mais os que vivem fora da China do que os franceses que vivem em França. Em muitos casos, constituem redes de afinidades usadas para facilitar negócios, promover a troca de informações e ajudar a estabelecer relações de confiança e a perceber a cultura local.<sup>33</sup> Dou um exemplo. Parte importante da economia chinesa está na mão dos chamados "sea turtles", chineses que viveram no estrangeiro e depois regressam ao seu país para aplicarem o que aprenderam. Na última década, terão sido cerca de 500.000 estudantes que hoje dominam em muitas instituições e vão progredindo dentro do próprio Partido Comunista.

Portugal também tem uma relativamente grande diáspora; são cerca de 4,5 milhões de portugueses mas não existe uma visão enraizada de que a Nação são tanto os residentes como os não residentes.<sup>34</sup> Talvez tenhamos que começar por aí para depois interrogarmo-nos mais profundamente sobre o que pode ser feito para aproveitar dessa situação todo o potencial estratégico que ela representa, como fazem outros países. Não é difícil prever que se vai concluir que ainda existe um caminho a percorrer.

Bibliografia:

1. Programa do Governo. Política externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional.
2. Klare, Michael, "The new geography of conflicts", *Foreign Affairs*, June 2001.
3. Horowitz, Michael, "A common future? NATO and the Protection of the Commons", *The Chicago Council on Global Affairs, Transatlantic Paper n.º 3*, Oct 2010.
4. Conchiglia, Augusto, "Angola socorre Portugal", *Le Monde Diplomatique*, Ed. Portuguesa, maio 2012.
5. Dias, Carlos Mendes, tenente-coronel, "A geopolítica clássica e o espaço exterior", *Revista Militar*, nº 5, maio 2011.
6. "The magic of Diasporas", *The Economist*, 19 November 2011.
7. Barroso, Luís Rebelo, tenente-coronel, "O espaço como fonte estrutural de poder", *Boletim do IESM*, 2009.
8. Ferreira, João Brandão, tenente-coronel pilav., "Os espaços Estratégicos de Interesse para Portugal" (I Parte), *Revista Militar*, fev/mar 2010.
9. Sacchetti, António Ferraz, vice-almirante, "As diferentes interpretações do conceito de fronteiras", *Sociedade de geografia de Lisboa*.
10. Escorrega, Luís Falcão, major, "Da importância Geopolítica e geoestratégica dos Açores no atual contexto estratégico", *Revista Militar*, fev/mar 2010.
11. Leal, João Rodrigues, tenente-coronel, "Análise Geopolítica e geoestratégica de Portugal, Fatores Físico, Humano e Circulação", *Revista Militar*, abril 2007.
12. "Pensar a Segurança e Defesa", *IDN, Edição Cosmos (2005)*, coordenação de J.M. Freire Nogueira.

---

<sup>33</sup> "The magic of diasporas", "Immigrant networks are a rare bright spark in the world economy", *The Economist*, November 19<sup>th</sup> 2011.

<sup>34</sup> De entre os 4,5 milhões, apenas 110000 estavam recenseados em 2010, mas entre estes eram votantes apenas 30000. Em "As comunidades portuguesas no estrangeiro e o conceito estratégico de Defesa Nacional", João Vieira Borges, *Jornal Defesa e Relações Internacionais*, 7 mar 2004.