



2013/11/18

## Os espaços estratégicos de Portugal<sup>1</sup>

Alexandre Reis Rodrigues

### Introdução

Três circunstâncias recentes, que podem ser individualizadas mas estão intimamente ligadas, alteraram quase totalmente a forma de fazer a interpretação geopolítica e geoestratégica dos espaços de interesse: a globalização, um contexto de segurança muito diferente e, finalmente, a nova conceção de espaços comuns.



### A globalização

A ideia tradicional de que um Estado para ser forte precisa de um território grande começou a perder consistência há algumas décadas atrás, com a conclusão dos processos de descolonização e o desfecho das duas Grandes Guerras mundiais, ambas demonstrando a inutilidade de ambições de expansão territorial. Mais recentemente, a globalização acabou, finalmente de por pôr fim à ideia de correlacionar diretamente território e poder.

De facto, não é preciso que um território seja grande para que um Estado tenha peso internacional. Malgrado os mais fortes serem também os que têm maior território ainda existem grandes espaços nacionais a que não correspondem grandes poderes. Aliás, um excesso de espaço pode facilmente tornar-se numa vulnerabilidade; basta que não exista capacidade de o controlar na totalidade.

Já não é a extensão do território que conta como fator decisivo; é a forma como o respetivo Estado está organizado para explorar o seu potencial e reduzir as suas vulnerabilidades. Aí estão vários pequenos Estados, que sabendo fazer bom uso do que Joseph Nye chama "Poder Inteligente"<sup>2</sup> conseguem marcar a agenda internacional de uma forma desproporcionada à sua reduzida dimensão geográfica e populacional.

Não obstante esta nova realidade, há um facto que permanece imutável. O território nacional continuará a ser sempre o símbolo material da Pátria, a sede da soberania nacional. Será sempre a primeira fonte do poder económico e social do Estado, o primeiro espaço onde o Estado deve explorar o uso do potencial

<sup>1</sup> Este texto serviu de base a uma palestra proferida no IESM, ao curso de Estado-Maior Conjunto, a 18 de novembro de 2013, sob o título "Portugal e o seu espaço estratégico de interesse nacional permanente e conjuntural". Constitui uma nova versão de um texto idêntico também publicado neste site a 22 de novembro de 2012, sob o título "Portugal e o espaço estratégico de interesse".

<sup>2</sup> Poder inteligente «capacidade de converter os recursos em poder concreto no sentido de obter os resultados desejados, o que exige estratégias bem concebidas e uma liderança capaz», em "O futuro do poder", de Joseph S. Nye, edição "Círculo de leitores, Temas e debates, 2010.

estratégico nacional, tendo em vista, melhorar a sua defesa, afirmar-se e consolidar o seu prestígio internacional. É um espaço onde a segurança a manter não se discute nem é negociável em termos de grau. Se não existe segurança, podem ficar em causa a liberdade e garantias individuais, o funcionamento do Estado, a prosperidade.

### **Um novo contexto de segurança**

Vivemos hoje num contexto de segurança que levou a uma nova forma de encarar os espaços de interesse sob a perspetiva da sua defesa e proteção. 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, e ligado a estruturas de alianças e blocos militares. Acentuou-se a necessidade de os Estados cooperarem entre si para resolverem os problemas transnacionais e afastarem o que possa prejudicar o seu desenvolvimento económico. No seu conjunto, estas circunstâncias e a estreita interdependência entre economias que, entretanto, se foi criando, diminuíram significativamente a probabilidade de guerra entre Estados.

As necessidades de Defesa dos espaços de interesses deixaram de estar dominadas pela ótica da manutenção de um dispositivo de resposta a agressões clássicas tendo em vista garantir a inviolabilidade das fronteiras e pela preservação de equilíbrios militares. O centro das preocupações passou a dividir-se entre, por um lado, a proliferação de conflitos marcados pelo uso irregular de violência cujo impacto, regra geral, nunca fica confinado à área onde se originaram e, por outro lado, pela existência de várias áreas de instabilidade, com vulnerabilidades económicas, problemas demográficos, ambientais e graves desigualdades sociais.

Para responder a estes novos desafios, temo-nos visto constringidos a intervir no exterior, em espaços que muitas vezes nos são estranhos, nuns casos para evitar que essas situações se repercutam sobre os nossos interesses, noutros casos por simples razões de natureza humanitária ou de solidariedade para com aliados e amigos. Esta nova realidade, associada ao crescimento do número de instituições regionais de segurança e do número de democracias levou, a partir da década de 90, a um "ativismo" internacional para a prevenção e resolução de conflitos no exterior, sem precedentes. Triplicaram o número de intervenções no exterior e quadruplicaram os países intervenientes. Vive-se uma situação de segurança que acentua a tendência de evolução da conceção de emprego do poder militar, mudando o foco no objetivo tradicional de dissuasão - ameaçando sem intervir - para o propósito de manter a paz e estabilidade no mundo, intervindo sem ameaçar.<sup>3</sup>

### **A nova conceção de "espaços comuns"**

São os "espaços que não estão sob o controlo direto de qualquer Estado mas que são vitais para o acesso e manutenção das ligações a quaisquer pontos do mundo. Incluem as águas e os espaços aéreos internacionais, o espaço exterior e o espaço cibernético. São como que a infraestrutura onde funciona a globalização. Barry Posen, o criador da expressão "*Global Commons*", atribui os fundamentos da hegemonia americana mais à capacidade de controlarem esses espaços do que ao seu poderio militar.

São cada vez mais um tema incontornável de qualquer estratégia de segurança. Por um lado, porque a nossa dependência em relação a todos eles tem aumentado; por outro lado, porque estão todos sob a ameaça de capacidades irregulares e

---

<sup>3</sup> Formulação originalmente feita por António E. Ferraz Saccetti, em "O impacto do conceito de segurança humana", *Estratégia*, volume XVII, 2008, Instituto Português de Conjuntura Estratégica.

táticas assimétricas de atores estatais e não estatais que procuram explorar as suas vulnerabilidades em função das suas agendas.

Constituem também um tema relevante a nível nacional, pelos compromissos que o Estado português detém nos seguintes três planos: 1. No controlo de uma das grandes áreas do espaço aéreo em que o mundo está dividido e na qual se assegura o funcionamento de um órgão coordenador de serviços de tráfego aéreo; 2. Nas responsabilidades de assistência à salvaguarda à vida humana no mar que exige a manutenção de meios em elevada prontidão, numa base permanente; 3. Na gestão do espaço marítimo sub-superfície, para prevenir interferências mútuas, tarefa exercida como autoridade da NATO no controlo da movimentação de submarinos.

### **Como caracterizar os espaços estratégicos de interesse nacional**

Os espaços estratégicos de interesse nacional estão definidos no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e, complementarmente, no Programa do Governo. São os espaços onde o País deve prioritariamente explorar o uso do seu potencial estratégico (conjunto de forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um Estado pode utilizar em apoio da sua estratégia, segundo Cabral Couto).

Podem ser identificados em função de vários critérios. Por exemplo, quanto à permanência dos objetivos que o Estado neles pretende garantir, em função dos interesses que queremos defender (político-diplomáticos, económicos, etc.) em termos de ambições, isto é, em função do papel que neles pretende desempenhar, ou, finalmente, em termos de responsabilidades. Em termos temporais, poderão ser longínquos, intermédios ou atuais. Em termos geográficos, podem ser globais, regionais ou setoriais. Estes últimos são os que têm uma dimensão muito específica, por exemplo, segurança e defesa, financeira, cultural, económica, linguística, etc.

A caracterização completa e a definição da importância dos espaços, no entanto, será sempre o resultado da ponderação conjunta de todos esses critérios porque, na verdade, todos acabam por estar presentes, só variando o grau. Daí nascerá a sua ordenação final em vitais (aqueles por cuja defesa se poderá ter que morrer), importantes (os que possam exigir combater) ou secundários (ou seja, o suscetíveis de serem negociados).

O anterior Conceito Estratégico de 2003 utilizava sobretudo o critério da permanência dos objetivos a que o Estado se comprometia, usando duas classificações principais: Espaços de interesse permanente e espaços de interesse conjuntural. Consideram-se permanentes aqueles onde se joga a soberania e a identidade nacional, ou seja, o território nas suas três parcelas e os espaços marítimos e aéreos sob responsabilidade nacional. Os conjunturais eram definidos em função de prioridades políticas, quer nacionais, quer as das organizações internacionais de que o Estado português faz parte. Estavam então identificados oito espaços: euro-atlântico, países limítrofes, Magrebe, Atlântico Sul, a África Lusófona e Timor Leste, os Países onde existem comunidades portuguesas importantes e, finalmente, os Países onde Portugal tem presença histórica e cultural e os Países de origem de comunidades de imigrantes em Portugal.

O atual Conceito Estratégico faz uma enumeração dos espaços de interesse diferente na forma, mas a essência do conteúdo permanece sem alteração digna de nota. A principal área geográfica de interesse é a Europa. A seguir identifica-se a comunidade de segurança do Atlântico Norte como o «espaço de unidade entre a Europa, os EUA e o Canadá». O Atlântico é considerado como a terceira mais importante área de interesse estratégico.

Veremos, seguidamente, como, na minha interpretação mas com base no que diz o Conceito Estratégico, pode ser feita a caracterização geral desses espaços. Começo pelo território, ponto concreto sobre o qual o conceito limita-se a destacar a sua definição geográfica como triângulo estratégico.

## **O território**

De entre os quatro fatores de ordem geográfica que, geralmente, são referidos como limitações relevantes na caracterização do nosso território, só o da dispersão territorial mantém hoje implicações importantes. São essencialmente duas, mas de sinal contrário; uma representa uma desvantagem, a outra, uma vantagem.

Por um lado, representa um desafio adicional à coesão nacional e constitui um tema relevante no campo da segurança e defesa. Tem implicações diretas na configuração do nosso sistema de forças, na medida em que exige uma maior aposta na mobilidade, prontidão para reforçar qualquer parte se surgir uma situação anómala que justifique recorrer ao emprego dos recursos militares para aproveitamento da sua organização e capacidade de resposta. Sob esta perspetiva, tanto o território propriamente dito como o espaço interterritorial são espaços vitais.

Por outro lado, a dispersão e a configuração territorial dão a Portugal o privilégio, à luz dos direitos instituídos pela Convenção das Nações Unidas do Direito do Mar, de beneficiar de direitos de exploração exclusiva de recursos numa área marítima muito maior do que seria expectável, se considerada apenas em função da dimensão do território propriamente dito. Com o processo em curso de extensão da plataforma continental, com novos direitos sobre o respetivo solo e subsolo, este espaço colocará Portugal na 11ª posição entre os Países com a maior área marítima sob a sua jurisdição.<sup>4</sup>

Os outros três fatores de ordem geográfica, nomeadamente a questão da pequena dimensão e défice de profundidade do território, bem como o tema do “vizinho único”, outrora relevantes, perderam a importância que então tinham, pelas razões atrás apontadas. Muito mais relevantes que esses fatores serão os de ordem estrutural e social onde Portugal enfrenta distorções graves que tardam a ser corrigidas: desequilíbrios económico-financeiros, baixo nível de competitividade da nossa economia, o envelhecimento da população, a dependência energética e alimentar, etc.

O documento “Defesa 2020” prevê para o território um “Conjunto de Forças Permanentes em Ação de Soberania” que deve incluir a defesa aérea, o patrulhamento, vigilância e fiscalização marítima e aérea e, quando determinado, a vigilância terrestre, a busca e salvamento, a defesa NBQR, o interesse público e a resposta a catástrofes.

## **A inserção regional de Portugal. A Europa**

Portugal, à semelhança dos seus parceiros europeus, tem a situação invejável de estar inserido num espaço onde não se identificam ameaças clássicas de violações à integridade territorial. Porém, está numa zona exposta a tráficos ilegais de drogas e fluxos migratórios clandestinos, como ponto de entrada para a Europa. Embora sem natureza militar, são ameaças que envolvem tecnologias e recursos cada vez

---

<sup>4</sup> A submissão do processo português de extensão da plataforma continental foi apresentada à Comissão de Delimitação da ONU em 11 de maio de 2009. Na altura, foi a 44ª apresentação. Presentemente, já vai na 67ª mas as apreciações vão apenas na 30ª. A vez de Portugal, numa perspetiva otimista, espera-se para 2014/2015. De notar que não foram levantadas objeções à nossa proposta mas Marrocos rejeita, por regra, a apresentação unilateral de propostas.

mais avançados e para cujo combate só se encontram nas Forças Armadas as capacidades necessárias.

Portugal precisa de encarar esta realidade sob uma dupla perspetiva de segurança: a sua própria e a da parte por que é diretamente responsável no espaço mais abrangente em que está inserido. Refiro-me ao facto de estarmos situados numa área que funciona como fronteira comum da União Europeia, que é uma encruzilhada de rotas de navegação de cuja segurança depende um largo setor da economia mundial e, que, finalmente, inclui na sua proximidade um dos seis mais importantes “choke points” das rotas marítimas comerciais, os chamados “calcanhares de Aquiles” da segurança da navegação.

Portugal tem pretendido ter uma postura ambiciosa de participação na Política Comum de Segurança e Defesa, nomeadamente quanto à intenção de fazer parte da iniciativa da cooperação estruturada permanente (nº 6 do artigo 42ª do Tratado de Lisboa). Este objetivo está expressamente referido no Conceito Estratégico, juntamente com o compromisso de apostar na qualidade da sua participação nas missões da EU e nos programas da Agência Europeia de Defesa. No entanto, se quisermos ser coerentes com este nível de ambição no que respeita aos “battle groups”, então talvez o empenhamento previsto neste setor deva ser alargado.

### **O espaço euro-atlântico.**

É, segundo o Conceito Estratégico, a segunda área de interesse estratégico permanente. A sua estabilidade, que é um valor essencial para Portugal, passa por um relacionamento próximo com os EUA e pela coesão da Aliança. Esta, malgrado a hoje remota possibilidade de ser invocada para a finalidade original para que foi criada, continua crucial como forma de reduzir vulnerabilidades e encontrar quadros de cooperação para intervenções no exterior, caso Portugal precise de recorrer à solidariedade dos seus aliados.

É, aliás também neste quadro da Aliança que Portugal se procura afirmar no plano internacional, como coprodutor de segurança participando em missões externas. Este compromisso arrasta uma consequência que raramente é referida. Torna os espaços de interesse coletivo da Aliança também como espaços de interesse para Portugal, mesmo que a ligação direta seja apenas remota. Afeganistão é o exemplo mais evidente desta situação.

A capacidade de intervenção que este compromisso exige encontra-se prevista como um “Conjunto Modular de Forças”<sup>5</sup>, «constituído ou a constituir para emprego sustentado, por períodos de seis meses, em até três operações simultâneas de pequena dimensão ou numa operação de grande dimensão». Segue uma conceção diferente da prevista para a Força de Reação Rápida, de que falarei adiante e que se encontra pensada para intervenções autónomas. Compreende-se a destriça em termos conceptuais, porque neste caso a nossa força será integrada numa formação multinacional, mas não se vê, na prática, porque se optou por pensar em duas forças diferentes, quando os meios serão, inevitavelmente, os mesmos. Usando a mesma organização de meios para ambas as situações, Portugal teria hipótese de tirar melhor partido do seu contributo abrindo a possibilidade de atribuir uma força com identidade operacional própria o que daria outra visibilidade e maior margem de participação política e operacional nos processos de decisão sobre o seu emprego.

### **O Atlântico**

Neste espaço, sugiro distinguir duas dimensões que embora distintas têm pontos comuns e interdependências. A mais importante, que ligo com interesses vitais de

---

<sup>5</sup> Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013 de 11 de abril, “Defesa 2020”.

soberania é a que o encara como um espaço onde Portugal tem que garantir capacidade de exploração e proteção dos respetivos recursos e onde teremos que cumprir a parte que nos cabe diretamente na chamada “segurança do domínio marítimo” para garantir que o tráfego marítimo internacional se processa sem perturbações e que é feita uma adequada prevenção e combate das ameaças prevaletentes.

É algo que se concretiza no dia-a-dia por saber a cada momento quem é quem e o que faz, tão cedo e tão distante da costa quanto possível, porque os indicadores de ameaça nem sempre vêm de um comportamento anormal.<sup>6</sup> É uma atividade que continuará a ser, como sempre foi, uma tarefa permanente das Forças Armadas, porque é preciso ver cada vez mais longe, por períodos continuados e, por vezes, de forma encoberta para vigiar as áreas que não são vigiadas normalmente. No entanto, hoje, para ser suficientemente efetiva precisa de integrar todos os sistemas de vigilância, nacionais e regionais, numa coerente parceria com os atores civis (comerciais, autoridades portuárias, pesca e armadores) e as comunidades policiais. Ou seja, um caminho que mal se iniciou.

A segunda dimensão é a que se foca no Atlântico Sul e se subdivide em duas linhas de ação. Uma dirigida prioritariamente para o aprofundamento e consolidação dos nossos relacionamentos no âmbito da CPLP, um tema que precisa de ser encarado, como diz expressamente o Conceito Estratégico, com uma postura mais dinâmica e afirmativa. A outra, procura ter em conta a nova realidade do Atlântico Sul onde novos processos de democratização e modernização estão a abrir caminho para novas comunidades de segurança. O seu objetivo é sublinhar a necessidade de uma visão integrada do Atlântico, contribuindo para a formação de uma comunidade mais homogénea e estável. De facto, Portugal tem um potencial relevante para dar um contributo útil à operacionalização dessa visão. Tem experiência da região, tem proximidade política com os principais intervenientes, tem relações privilegiadas com o Sul e tem a ambição de desempenhar um papel ativo nesse projeto.

Em termos de segurança clássica, dois aspetos vão continuar a ocupar os planeadores: 1. A possibilidade de um ressurgimento do interesse por estratégias de perturbação da navegação comercial como forma de exploração da vulnerabilidade resultante da dependência dos Países em relação ao mar; 2. O reavivar ou criar de novos desentendimentos sobre delimitações de águas de jurisdição, no âmbito do que se tem designado por processo de “nacionalização dos espaços marítimos” (neste momento estão entregues para apreciação na Comissão de Delimitação 67 processos).

O primeiro aspeto será hoje remoto na área do Atlântico mas é o que domina o pensamento naval da China, sobretudo preocupado com o controlo que a Marinha americana detém sobre as linhas de navegação de que depende o comércio exterior chinês e a sobrevivência energética do País. O segundo aspeto constitui uma preocupação de que o Atlântico não está isento, quer na nossa área próxima, quer mais para sul, onde para Portugal se situam interesses importantes. Não é apenas no mar do Sul da China que se registam problemas. Na América do Sul, para além do problema das Ilhas Falkland, entre a Argentina e o Reino Unido, há também um diferendo entre a Venezuela e a Guiana, que só no mês de outubro levou a três apreensões de navios pela Venezuela, sob a alegação de estarem a operar ilegalmente nas suas águas.

---

<sup>6</sup> Convém ter bem presente “Mumbai, 26/28 de novembro de 2008”. O ataque que sofreu nessa altura por apenas um grupo de dez terroristas que durante três dias sequestrou a quinta mais populosa cidade do mundo (19 milhões de habitantes) mostra uma particularidade essencial dos atuais problemas de segurança. A possibilidade de associação da pirataria com o terrorismo e como é fácil um grupo infiltrar-se sem ser detetado para causar uma perturbação que pode equivaler, em termos práticos, a uma invasão. O grupo entrou no porto de Mumbai a bordo de um arrastão indiano que fora previamente capturado no mar.

## **O espaço lusófono**

É uma das grandes áreas de desafio para Portugal, como espaço onde se concentra o nosso potencial de ligações históricas e culturais e a base linguística comum que mantemos na região. É um espaço onde se poderá desempenhar um papel de “interface geopolítico”<sup>7</sup>, ajudando a estabelecer pontes entre continentes e culturas, e onde se podem dinamizar relações de verdadeira cooperação, com vantagens relevantes para ambas as partes. Sob esta perspetiva, constitui um fator de valorização da nossa posição no mundo mas representa para as outras partes, em especial a partir do nosso estatuto de Estado membro da União Europeia, uma plataforma ideal para a sua internacionalização. Naturalmente, este objetivo só será alcançado se conseguirmos continuar competentes na manutenção do acervo de conhecimentos, contactos e experiências que temos na região e desenvolvermos um relacionamento perfeitamente transparente.

Segundo o CEDN, Portugal deve empenhar-se na valorização dos programas de cooperação militar e de segurança no quadro da CPLP e estabelecer parcerias estratégicas de segurança para criar quadros de cooperação relevantes, designadamente no domínio da segurança das linhas de comunicação marítimas e na gestão de crises.

## **Os países de acolhimento das mais importantes comunidades portuguesas no estrangeiro**

São espaços onde uma utilização inteligente da implantação portuguesa pode ajudar, quer na procura de oportunidades de investimento local, quer na captação de investimentos estrangeiros. Representam afinidades que podem ser usadas para criar negócios, promover a troca de informações e ajudar a estabelecer relações de confiança e perceber a cultura local. São também espaços onde os portugueses estão a criar riqueza que contribui para o produto nacional e que abrem oportunidades de acrescentar valor em várias outras vertentes (política, cultural e social, etc.) ao potencial estratégico do País.

Portugal tem, em termos relativos, uma importante diáspora. Serão cerca de 4,5 milhões de portugueses que, no entanto, raramente são olhados como um potencial estratégico que precisa de ser explorado, como geralmente fazem outros países, alguns fomentando a emigração para depois, por sua via, importarem a mais-valia dos conhecimentos e experiência que adquiriram.

No entanto, são também espaços onde Portugal tem que se manter pronto para ajudar as suas comunidades em caso de insegurança, um requisito que aliás está claramente reconhecido no documento “Defesa 2020” quando se estabelece, como nível de ambição para a Defesa, a constituição de uma Força de Reação Rápida orientada para missões de evacuação de cidadãos nacionais em áreas de crise ou conflito e de resposta nacional autónoma em situações de emergência complexa.

## **A área próxima. O Magrebe**

É um espaço de cooperação económica e de diálogo mas que também “alimenta” várias preocupações de segurança: emigração clandestina, tráfico ilegal de drogas, riscos de instabilidade social e política que se têm agravado, malgrado a “Primavera Árabe”. Na componente económica foi objeto de algumas iniciativas na anterior legislatura mas a dinâmica então criada acabou por perder-se na onda de

---

<sup>7</sup> “O método geopolítico alargado”, de José Manuel Freire Nogueira (O pequeno Estado na geopolítica contemporânea).

instabilidade que se seguiu. Na área da Defesa Portugal tem acordos de cooperação com Marrocos (desde 1993), Tunísia (1995), Argélia (2003), Líbia (2008) e Mauritânia (2010).

Portugal, aos olhos destes Países, tem uma caracterização que representa um potencial importante para o desenvolvimento de um relacionamento mais útil. Em primeiro lugar, porque, embora um País atlântico pela geografia, na realidade, é mediterrânico, pelo clima, pela agricultura e por muitos aspetos culturais. Em segundo lugar, porque não tem, ao contrário de outros países europeus, um passado colonial com marcas negativas, nem uma dimensão ou ambições que possam suscitar reservas.