

# UMA ESTRATÉGIA GLOBAL PARA PORTUGAL NUMA EUROPA EM CRISE

BRUNO CARDOSO REIS E CARLOS GASPAR

# **Uma Estratégia Global para Portugal numa Europa em Crise**

Bruno Cardoso Reis e Carlos Gaspar

Abril de 2013

Instituto da Defesa Nacional

Os Cadernos do IDN resultam do trabalho de investigação residente e não residente promovido pelo Instituto da Defesa Nacional. Os temas abordados contribuem para o enriquecimento do debate sobre questões nacionais e internacionais.

As perspectivas são da responsabilidade dos autores não reflectindo uma posição institucional do Instituto de Defesa Nacional sobre as mesmas.

---

***Director***

Vitor Rodrigues Viana

---

***Coordenador Editorial***

Alexandre Carriço

---

***Núcleo de Edições***

António Baranita e Cristina Cardoso

---

***Capa***

Nuno Fonseca/nfdesign

---

***Propriedade, Edição e Design Gráfico***

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa

Tel.: 21 392 46 00

Fax.: 21 392 46 58

E-mail: [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

[www.idn.gov.pt](http://www.idn.gov.pt)

---

***Composição, Impressão e Distribuição***

Imprensa Nacional – Casa da Moeda, SA

Av. António José de Almeida – 1000-042 Lisboa

Tel.: 217 810 700

E-mail: [editorial.apoiocliente@incm.pt](mailto:editorial.apoiocliente@incm.pt)

[www.incм.pt](http://www.incм.pt)

---

ISSN 1647-9068

ISBN: 978-972-27-2143-1

Depósito Legal 344513/12

Tiragem 250 exemplares

---

© Instituto da Defesa Nacional, 2013

---

**Bruno Cardoso Reis** é licenciado e mestre em história contemporânea (Faculdade de Letras da Universidade de Lisboa). Tem um mestrado em Historical Studies pela Universidade de Cambridge (2003). É doutor em War Studies pelo King's College (2008), com uma tese a ser publicada durante o corrente ano em português com o título *Guerras da Descolonização*.

Possui obra publicada, em revistas nacionais e internacionais, sobre temas de história e relações internacionais e estudos estratégicos, destacando-se os artigos recentes: 'Os Estados Unidos e Osama Bin Laden uma década depois: a derrota da Al-Qaida e o fim da unipolaridade?', *Relações Internacionais* n.º 31 (2011), pp. 33-44; 'The Myth of British Minimum Force in Counterinsurgency during the Campaigns of Decolonization', *Journal of Strategic Studies*, Vol. 34, n.º 2 (2011), pp. 245-279.

**Carlos Gaspar**. Assessor do Instituto de Defesa Nacional. Investigador do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa. Nasceu em Lisboa, em 11 de Outubro de 1950. Estudou Direito e História na Universidade Clássica de Lisboa. Mestre em Ciências Políticas e Relações Internacionais, Institut d'Etudes Politiques de Paris. Antigo Conselheiro do Presidente Ramalho Eanes (1977-1986), do Presidente Mário Soares (1986-1996) e do Presidente Jorge Sampaio (1996-2006). Director do Instituto Português de Relações Internacionais da Universidade Nova de Lisboa (2006-2011). Assessor do Conselho de Administração da Fundação Oriente. Docente Convidado da Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa. Docente convidado do Instituto de Estudos Políticos da Universidade Católica Portuguesa. Membro do European Council on Foreign Relations. Membro do *European China Research and Academic Network*. Membro do *LSE Ideas Africa International Affairs Program*. Membro da Direcção do Movimento Europeu.

## Resumo

O quadro específico da estratégia não tem de ser o conflito armado, mas implica sempre a competição entre diversos atores, cada qual com os seus próprios interesses, daí resultando inevitável fricção. As situações de crise podem tornar a estratégia mais difícil de definir e implementar, mas também mais necessária do que nunca. Este texto é uma reflexão sobre os elementos fundamentais para uma estratégia nacional. Irá abordar primeiro as capacidades – tangíveis e intangíveis – indispensáveis à concretização de qualquer estratégia, e respectivas vulnerabilidades e potencialidades de Portugal, por forma a apresentar recomendações quanto à melhor forma de procurar minorar essas vulnerabilidade e maximizar essas potencialidades. Depois olhará para os pilares da estratégia nacional – vontade, inteligência; e daí procurar extrair recomendações quanto à melhor forma de re-organizar a formulação da estratégia nacional para maximizar as suas capacidades a esse nível, destacando-se a sugestão de criação de um Secretariado de Segurança Nacional com funções indispensáveis de coordenação e acompanhamento da implementação do planeamento estratégico e sua revisão. O texto terminará com uma reflexão relativamente à Grande Estratégia Nacional.

## *Abstract*

*The specific framework of strategy is not necessarily one of armed conflict, but it does imply competition between different actors, each with its own interests, hence inevitable friction. Crisis situations may make strategy more difficult to define and implement, but also more necessary. This text is a reflection on fundamentals of a national strategy. It will start by point to key capabilities – tangible and intangible – indispensable in making any strategy possible. It will then offer generic recommendations as to the best way of identifying vulnerabilities e maximising potential strengths. It will then turn to the twin pillars of a national strategy – Will and Intelligence; as well as to the best way to re-organise the formulation of national strategy to maximise capabilities, namely by suggesting the creation of National Security Secretariat with the mission of coordinating implementation and providing revision of strategic planning. The text will conclude with a reflection on National Grand Strategy.*

## Índice

<b>Introdução</b>	6
Pilares da Estratégia Nacional	7
A Posição Internacional de Portugal	37

## Introdução

As mudanças na dimensão internacional configuram um cenário sem precedentes na história da democracia portuguesa e que só tem comparação com as grandes crises do passado, por exemplo a ocorrida no período crítico da Guerra Civil de Espanha e da Segunda Guerra Mundial, durante o qual foi necessário reconstruir a estratégia nacional num contexto externo subitamente alterado e altamente adverso, pleno de riscos e incertezas. É este o desafio que enfrenta quem deseja repensar a estratégia portuguesa hoje.

A definição da conjuntura portuguesa como uma crise nacional resulta da convergência entre duas tendências fortes de mudança que dominam, respectivamente, a evolução política interna e os vectores principais de enquadramento da posição internacional de Portugal.

A ruptura financeira, que foi evitada pela assistência externa da União Europeia e do Fundo Monetário Internacional, confirmou a insustentabilidade do modelo económico nacional e tornou inevitável uma revisão profunda no contrato social da democracia portuguesa. A política interna parece estar a viver numa situação de excepção que se prolonga, pelo menos, desde o primeiro semestre de 2011, com a negociação do Programa de Ajustamento Económico e a realização de eleições antecipadas.

Paralelamente, os Estados Unidos, a União Europeia e a Espanha, que representam os três vectores externos decisivos que condicionam a estratégia internacional de Portugal, estão todos a mudar em direcção ainda incerta sob o signo da crise revelada pelo *crash* do Lehman Brothers, em 15 de Setembro de 2008, que se traduziu, sucessivamente, no reconhecimento norte-americano da ressurgência das potências asiáticas, nomeadamente com a reunião da primeira cimeira de Chefes de Estado e de Governo do G20 em Novembro desse ano, numa crise sistémica da moeda única europeia, reconhecida como tal quando o Banco Central Europeu teve de intervir para proteger a Itália em finais de 2011, e no colapso da Espanha, reconhecido com o pedido formal de assistência financeira em Junho de 2012.

Esta situação de emergência parece ter dificultado o desenvolvimento de uma política externa coerente a médio prazo ao serviço de uma visão clara sobre como Portugal poderá sair da crise. No curto prazo parece haver algum consenso sobre a necessidade de cortes na despesa pública, mas não quanto à sua escala, áreas atingidas e calendário.

Também não parece haver um consenso quanto às prioridades políticas em termos de sectores estratégicos que possam levar ao regresso ao crescimento sustentável da economia. Este aspecto é importante porque impede que se faça uma avaliação sobre quais deveriam ser as prioridades externas no sentido de reflectir uma tal estratégia. Em suma, a par do esforço em curso para desenvolver um novo conceito estratégico, seria necessário ao nível dos variados sectores e regiões, partidos e opiniões, uma reflexão sobre vulnerabilidades a corrigir e potencialidades a explorar no médio e longo prazo, como parte de um debate estratégico nacional sobre Portugal e o futuro.

# Pilares da Estratégia Nacional

Bruno C. Reis

O quadro específico da estratégia não tem de ser o conflito armado, mas implica sempre a competição entre diversos actores, cada qual com os seus próprios interesses, daí resultando inevitável fricção. As situações de crise tornam esses constrangimentos ainda mais fortes e visíveis e a estratégia mais difícil de definir e implementar, mas também mais necessária. Este texto é uma reflexão sobre os elementos fundamentais para uma estratégia nacional, cujo principal objectivo é identificar vulnerabilidades e formas de as reduzir, identificar potencialidades e formas de as explorar, seja no contexto externo, seja no contexto interno.

Começaremos por abordar os meios e capacidades – tangíveis e intangíveis – indispensáveis à concretização de qualquer estratégia, respectivas vulnerabilidades e potencialidades de Portugal, por forma a apresentar recomendações quanto à melhor forma de procurar minorar essas vulnerabilidade e maximizar essas potencialidades. Num segundo capítulo iremos olhar para os pilares da estratégia nacional – Vontade, Inteligência – e daí procurar extrair recomendações mais genéricas quanto à forma como Portugal se poderia re-organizar para maximizar as suas capacidades a esse nível. Concluiremos este texto com uma reflexão relativamente à Grande Estratégia Nacional tendo em conta todos estes elementos e explicitando a visão que deverá ligar valores e interesses entre fins e meios.

## I. As Bases da Estratégia: Capacidades Tangíveis e Intangíveis de Portugal

O poder refere-se às capacidades tangíveis (*hard power*) mas também intangíveis (*soft power*) de um determinado actor para concretizar os seus objectivos, seja pela via da ameaça e coacção, seja por via da negociação e atracção.<sup>1</sup> Na prática, a estratégia assenta sempre numa combinação variável destas duas dimensões. O poder tem, portanto, duas dimensões principais, que importa reconhecer e explorar. A dimensão material tradicionalmente mais evidente, que inclui, nomeadamente, a própria posição geográfica, a demografia, a organização da economia, os recursos naturais – marítimos, minerais, energé-

---

As notas aqui referenciadas apenas apontam algumas leituras que mais influenciaram a elaboração deste texto e não são de forma alguma exaustivas.

1 Para esta noção de *hard/soft power* e da necessidade de os combinar na prática ver Joseph S. Nye (2011). *The Future of Power*. New York: Public Affairs; Joseph Nye (2005). *Soft Power: The Means of Success in Modern Politics*. New York: Public Affairs; para uma visão alternativa, mas que também insiste nas dimensões não-materiais do poder ver Steven Lukes (2005). *Power: A Radical View*. London: Palgrave; para todos os grandes clássicos no tema do poder ver Steven Lukes (ed) (1986). *Power*. New York: NYU Press.



ticos, agrícolas – a capacidade científica e tecnológica e os meios militares. E a dimensão imaterial que diz respeito a aspectos relevantes, mas tradicionalmente menos focados, como a atractividade da imagem do país, a capacidade negocial e de influenciar a agenda internacional, a educação, cultura e investigação científica e o grau de internacionalização da língua.

### **I.1. Factores Materiais com Relevância Estratégica**

Iremos abordar esta dimensão material, incontornável quando se fala dos pilares da estratégia nacional, sem nos determos no detalhe e concentrando a análise nas vulnerabilidades mais prementes, nomeadamente as económicas, financeiras e demográficas. Iremos colocar a questão num contexto comparativo, para avaliar a respostas de outros Estados em situações com paralelos com a situação portuguesa. Em suma, menos do que elencar sistematicamente índices de poder, iremos sobretudo realçar os elementos mais relevantes estrategicamente para reflectir quanto ao modo de ultrapassar as vulnerabilidades e incrementar as potencialidades nacionais.

#### **I.1.1. A Dimensão Económico-financeira, Demográfica e Científico-tecnológica<sup>2</sup>**

A dimensão económica e financeira é o fundamento principal das bases materiais do poder necessário a uma estratégia nacional, como a crise actual tornou evidente. É impossível pensar os pilares da estratégia nacional sem identificar vulnerabilidades e potencialidades nesta dimensão:

**PIB per capita** – Portugal fica no 49.º lugar no *ranking* global deste indicador de poder material entre o Bahrain e Coreia.<sup>3</sup> Na Zona do Euro, Portugal ocupava o último lugar até a crise recente ter remetido a Grécia para essa posição.<sup>4</sup> Portugal está, portanto, na periferia frágil dos países mais desenvolvidos, tendo já uma qualidade de vida apreciável, mas não dispondo todavia de vastos recursos naturais ou grandes mercados internos e uma economia muito dinâmica para a sustentar. O problema tem sido agravado pelo crescimento anémico da economia desde a entrada no euro (com a relativa excepção de 2008 com um crescimento do PIB de 1,8%) e da recessão que inevitavelmente se seguiu à crise da moeda única e da austeridade imposta como resultado da dívida portuguesas, com uma queda de 1,7% do PIB em 2010, e uma perspectiva ainda incerta de queda (mais ou menos brusca) no ano de 2012, mas que significará que o país continuará a perder

2 Ver e.g. <http://www.pordata.pt/>; Luciano Amaral (2010). *A Economia Portuguesa: As Últimas Décadas*. Lisboa: Fundação F.M. dos Santos; Álvaro Santos Pereira (2011). *Portugal na Hora da Verdade: Como Vencer a Crise Nacional*. Lisboa: Gradiva; Pedro Lains, Leonor F. Costa, Susana M. Miranda (2011). *História Económica de Portugal*. Lisboa: Esfera do Livro.

3 Ou no 40.º se excluirmos da listagem uma série de micro-estados/paraísos fiscais que de alguma forma, ou pela escassa população dos primeiros, ou pelos PIBs com muito de virtual dos segundos, poderão distorcer os resultados.

4 World Bank, Gross National Product. Disponível em <http://siteresources.worldbank.org/DATASTATISTICS/Resources/GNIPCERCA DE pdf>.

terreno em termos globais face a países já desenvolvidos, e aos em desenvolvimento que têm sido tendencialmente menos afectados pela presente crise. O custo desta contração económica é também um desemprego recorde que chegou aos 15 % em 2012.

**Demografia** – com cerca de 10.600.000 de habitantes, Portugal está em 77.º no *ranking* mundial de população mundial, com 0,15% do total, face a 19% da China (em 1.º), 4,5% dos EUA (em 3.º), 4% do Brasil (em 5.º), com a Alemanha em 15.º com 81 milhões e a Espanha em 27.º com 46 milhões. No *ranking* da população dos 27 Estados da União Europeia, Portugal fica em 10.º *ex aequo* com a Bélgica, sendo a Alemanha primeira potência demográfica europeia e a Espanha a quinta. A tendência para a quebra na natalidade em Portugal deveria fazer cair mais este indicador do que realmente aconteceu graças à imigração, que contribuiu em cerca de 90% para o aumento populacional na última década, evitando maiores desequilíbrios. A crise económica tem tido, porém, o efeito negativo que seria de esperar neste factor de poder, sobretudo pelo seu impacto na imigração com o regresso a um saldo migratório negativo – mais gente a sair do país do que a entrar, e com cerca de 120.000-150.000 emigrantes no último ano. Se o impacto demográfico negativo, também na natalidade, será curto e pouco significativo ou durável e profundo, dependerá da natureza e extensão da crise. Os impactos do perfil demográfico são múltiplos, desde a percentagem da população ativa, ou o contingente de jovens mobilizáveis, até ao nível de despesas com o pagamento de reformas, até ao número de votos no Conselho Europeu.

**Produtividade, exportações e balança de transações correntes** – nos últimos anos as exportações portuguesas têm continuado a crescer a uma média de 4% ao ano, mesmo durante a crise recente. Ainda assim, tal tem sido insuficiente para equilibrar a balança comercial de bens e serviços. Neste domínio das relações económicas com o exterior, a grande vulnerabilidade vem do elevado nível de importações, do excesso de endividamento no exterior, da falta de grande investimento externo em Portugal e da quebra nas remessas de emigrantes que tinham historicamente compensado este problema ao nível agregado da balança crucial das transações com o exterior. A balança corrente tem mostrado um *deficit* persistente nas últimas décadas de cerca de -8% (que na medida em que era compensado, o era ainda inicialmente por remessas de emigrantes, e depois por fundos europeus). Com a crise, a situação agravou-se para -10% do PIB – pior na “Eurlândia” só a Grécia com -11,2% (Espanha com -5% e Irlanda com -3%). Esta perigosa dependência externa é, evidentemente, uma vulnerabilidade estratégica fundamental, mas seria imprudente confiar que as dinâmicas da crise por si só, ao reduzirem o consumo de importações, irão resolver o problema definitivamente, sem uma estratégia nacional, incluindo estratégias sectoriais e regionais, para lidar com esta vulnerabilidade.

**Orçamento de Estado** – O *deficit* do Estado tem sido uma constante da história portuguesa e nem mesmo uma crescente eficiência fiscal nos últimos anos conseguiu resolver o problema. Em 2010, o *deficit* foi de -8,2%, nomeadamente pela obrigação de

passar a incluir uma série de itens tradicionalmente excluídos nas contas do Estado (por exemplo, despesas das empresas de transportes públicos) e, em 2011, desceu para -4,1%, sendo uma aposta do governo que fosse claramente menor do que o da Irlanda (-13.1%), Grécia (-9.1%) e mesmo da Espanha (-8.5%). Um Estado sistematicamente deficitário é um Estado necessariamente cada vez mais endividado e, portanto, mais dependente e vulnerável face ao exterior, sobretudo se essa dívida for a credores externos e estiver sujeita a taxas de juros muito voláteis, como é o caso das dívidas europeias no contexto actual.

**Dívida pública** – Portugal surge em várias listagens como estando entre os mais devedores (evidentemente em termos relativos) a nível mundial: em 8.º em dívida como percentagem do PIB. Do ponto de vista das vulnerabilidades que aqui mais nos importam é fundamental o nível de endividamento externo relativamente ao PIB, que passou de 10% do PIB, em 1996, antes da adesão ao euro, para 71.6% in 2008, para 108%, em 2011, apenas ultrapassado pela Grécia (165%), Itália (120%) e Irlanda (108%). Em termos de valor *per capita* da dívida, no entanto, Portugal não está entre os menos devedores da Europa. Em 19.º lugar com 40.000€ *per capita* Portugal está abaixo de muitos outros países europeus acima, entre os quais a Alemanha, com 50.000€, a Holanda, com 200.000€, e a Irlanda, no topo com 400.000€ *per capita*. Isto significa, portanto, que mais do que a quantidade da dívida relativamente à população, o que torna esta fragilidade importante é ser sobretudo a dívida ser ao exterior – ao contrário, por exemplo, da Itália ou do Japão. Isto torna-a muito vulnerável face à volatilidade reinante desde 2008 nos mercados financeiros internacionais. O outro factor negativo fundamental é o seu peso excessivo relativamente ao PIB nacional. O que mais uma vez nos remete para a questão central do ponto de vista das bases materiais do poder nacional e das condições de vida dos portugueses do crescimento acelerado da dívida com as taxas de juro apetecíveis depois da entrada no euro mas que depois de 2008, face a um crescimento claramente insuficiente do PIB.

**Reservas de ouro** – Portugal tem neste aspecto uma mais-valia, sendo um dos países da UE com mais reservas em percentagem do PIB (cerca de 6,2%, face a 4,8% da Itália e 4,2% da Alemanha), como resultado de um processo de acumulação que sacrificou o investimento público no período do Estado Novo. A sua alienação parcial num período de grande subida do valor deste metal poderia fazer sentido, embora estivesse longe de resolver os problemas cruciais. No entanto, quando se avança com outras alienações do património do Estado, esta seria uma possibilidade a explorar nem que seja para ganhar capital político no seio da UE e do BCE fazendo valer externamente esta contribuição nacional desproporcional para as reservas da Zona do Euro.

**Capacidade científica e tecnológica** – esta é uma dimensão que tem ganho cada vez mais importância na avaliação do poder a nível global. E, sendo embora um dos sectores onde mais progresso se tem verificado em Portugal, o caminho a percorrer é

longo e o risco de desinvestimento em época de crise, quer ao nível público, quer ao nível privado, é especialmente sério. Se é verdade que os números da produção científica de base – número de artigos e de doutoramentos – quintuplicaram em Portugal entre 1995 e 2009, também é certo que a investigação aplicada continua a ser uma fragilidade. Ainda que a I&D no sector privado tenha subido 0,1 para 0,3% do PIB no mesmo período, ainda assim fica muito abaixo da média de 1,2% para o conjunto da UE, para não falar dos EUA, onde anda perto dos 2%, ou de alguns dos países mais desenvolvidos da própria Europa, como a Suécia e a Finlândia, onde excede os 3% do PIB. Reflectindo isto mesmo, a percentagem de I&D no sector privado, em Portugal, é de cerca de 26% do total, enquanto a média no conjunto da UE excede os 50%. De tudo isto resulta que na UE a 27 estamos agora em 14.º lugar, entre a Estónia e a Itália, e ainda longe dos líderes.<sup>5</sup> Este ponto parece-nos fundamental para explicar e ultrapassar os bloqueios ao nível do crescimento económico e do reforço dos pilares materiais do poder nacional no contexto económico actual. Embora também seja certo que para isso não basta investigar, é preciso investir assegurando uma melhor ligação entre investigação e empresas, maximizando possibilidades de investimento aplicado e comercialização de sucesso de que o *marketing* e o *design* são ingredientes indispensáveis. Também aqui nos parece essencial uma estratégia que dê horizontes claros para orientar investigadores e centros de investigação definindo alguns sectores estratégicos, não para desinvestir completamente dos outros, mas para investir mais na criação de massa crítica nesses.

### **I.1.2. Poder Relativo e suas Implicações**

Depois desta breve descrição analítica de Portugal em termos de poder relativo no quadro global e europeu, focando sobretudo as vulnerabilidades – pois é no minorar destas que é mais urgente pensar estrategicamente o país num contexto de crise – centrar-nos-emos em formas específicas e concretas de procurar lidar com estas vulnerabilidades e apostar em potencialidades. Mas antes disso importa apontar para dois pontos fundamentais.

Deste conjunto de dados, pode deduzir-se que Portugal se encontra na UE ao nível dos países médios. Por exemplo, com o mesmo número de votos (22) que Estados como a Bélgica, República Checa ou a Grécia.

Porém, a postura internacional mais activa de Portugal de acordo de tradicional vocação, mais global do que regional em termos do âmbito da sua ação externa, está mais próximo dos grandes países europeus do que dos países europeus médios e pequenos, na maior parte menos ativos internacionalmente. É este facto histórico que torna ainda mais agudo o desafio colocado aos meios materiais limitados de Portugal e à perda de poder relativo que actualmente se verifica. Pode, no entanto, também traduzir-se numa

---

5 Cf. EU-Eurostat (2008). “Science and Technology”, *Statistics in Focus* em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-08-091/EN/KS-SF-08-091-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-08-091/EN/KS-SF-08-091-EN.PDF) and EU-Eurostat, “Science and Technology” em [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science\\_technology\\_innovation/data/main\\_tables](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/science_technology_innovation/data/main_tables); e Portugal-UMIC-MCT, “Investigação e Desenvolvimento” em [http://www.umic.pt/index.php?option=com\\_content&task=view&id=25&Itemid=212](http://www.umic.pt/index.php?option=com_content&task=view&id=25&Itemid=212)

vantagem em termos pela maior diversidade e intensidade de relações nomeadamente com países com economias agora emergentes, vierem a ser geradores de mais exportações e mais investimento externo. Daí que o desafio da diplomacia económica seja posto em termos tão dramáticos em Portugal.

### **I.1.3. Estados com Recursos Limitados como Modelo a Estudar por Portugal**

Portugal como Estado independente tem um problema de base há muitos séculos, por ser relativamente pobre em recursos naturais e ter um mercado nacional diminuto. Esta é uma vulnerabilidade estrutural importante que sempre condicionou a estratégia nacional.

Porém, o exemplo de outros Estados em circunstâncias semelhantes – com dimensões tão ou mais reduzidas, e poucos recursos naturais (Suíça, Holanda, Singapura) – mostram que é possível ultrapassar esta vulnerabilidade. Como? Em todos eles parecem verificar-se alguns factos merecedores de atenção:

- Valorização do capital humano (forte investimento na educação e formação continuada), para compensar a escassez de outros recursos parece ser mais importante do que salários muito baixos;
- Multilinguismo e domínio do inglês como língua franca internacional como parte de uma estratégia para ultrapassar a pequena dimensão do mercado local;
- Aproveitamento da localização geográfica, por via, por exemplo, de investimento em estruturas logísticas de grande qualidade e dimensão;
- Investimento na imagem nacional (national branding) que leva a associarmos automaticamente alguns destes países à excelência em determinadas áreas – das flores e do chocolate aos serviços financeiros;
- Sistema jurídico eficiente, sistema fiscal estável, reduzida conflituosidade social, parecem ser essenciais para oferecer capacidade de captar investimento externo.

O ponto fundamental a reter é, sobretudo, o de que estes casos e outros semelhantes são merecedores de estudo detalhado, com vista não uma simples cópia mas a uma emulação criativa na tentativa de desenvolver uma estratégia eficaz para Portugal.

### **I.1.4. Energia**

A falta de recursos energéticos próprios em Portugal é a maior das vulnerabilidades materiais do país, a mais custosa e mais perigosa das dependências externas. A sua importação representa um enorme custo para o conjunto da economia – equivalente a 5% do PIB em importações anuais – e constitui um contributo estrutural para o desequilíbrio da balança de transacções. Claro que este não é um problema exclusivo de Portugal, refletindo o relativo esgotamento dos recursos minerais em boa parte da Europa industrializada. Mas nem por isso deixa de ser especialmente agudo em Portugal, que depende em mais 80% do exterior para as suas fontes de energia;

Por outro lado, representa também um significativo risco estratégico. Pois:

- Embora, por um lado, os países produtores de hidrocarbonetos dependam economicamente da exportação destes recursos energéticos, o que tornaria suicida

um embargo prolongado e generalizado do Ocidente (não sendo provável, neste momento, um embargo que visasse apenas Portugal);

- A produção e o transporte destes recursos, por outro lado, depende fortemente de países de grande potencial de instabilidade – por exemplo, uma crise nos casos da Argélia e da Nigéria, os nossos principais fornecedores de gás natural, poderia comprometer seriamente o acesso a esse recurso energético vital para Portugal; mesmo uma crise mais afastada, por exemplo na Arábia Saudita ou Irão, poderia causar um aumento nos preços globais dos hidro-carbonetos com impacto altamente negativo do ponto de vista dos interesses e dos custos para Portugal. Ora, quer a Argélia, quer a Arábia Saudita, são países em que a questão da sucessão do chefe de Estado se porá no curto prazo. O Irão e o seu programa nuclear são um alvo potencial de Israel e dos EUA. A Nigéria é um Estado marcado por fortes tensões Norte/Sul que se têm tornado mais violentas com o grupo Boko Haram a promover ataques terroristas de tipo sectário contra alvos cristãos. Em todos estes casos, uma guerra civil mais ou menos prolongada – uma situação similar à da Líbia, Síria ou Iémen – não é impensável e teria custos enormes.

Que estratégias de curto e médio prazo podem ser seguidas, ou reforçadas, para minorar a vulnerabilidade resultante da dependência e insegurança energética?

- Manter e reforçar uma estratégia da máxima diversificação economicamente viável, seja das regiões fornecedoras, (mais conseguida no caso do petróleo, mas menos avançada no gás natural) seja dos tipos de recursos energéticos;
- Advogar ao nível da UE da continuação da estratégia de assinatura de acordos de garantia mútua de segurança energética, quer no abastecimento, quer na compra com os principais países abastecedores e de trânsito;
- Estabelecer acordos bilaterais com os países fornecedores para promover garantias de segurança e contrapartidas económicas em termos de exportações e turismo portugueses;
- No quadro da UE e da Agência Internacional da Energia, prever possíveis crises de abastecimento destes recursos energéticos, com reforço das reservas estratégicas, a par de uma aposta na integração das redes europeias de gasodutos e oleodutos;
- Promover uma revisão regular do Plano Energético Nacional com vista a aumentar capacidade de produção energética nacional com base numa investigação de todas opções para enfrentar esta vulnerabilidade central – eficiência energética, micro-geração, usos e financiamento mais eficientes dos transportes públicos – inclusive vantagens e riscos da opção nuclear, até por que Portugal já corre algum risco deste tipo sem retirar daí benefícios, por via da proximidade das centrais nucleares espanholas, sendo, aliás, este é um facto a negociar com Espanha;
- Promover e financiar investigação de topo e dar clara visibilidade internacional a Portugal quer ser um líder na inovação na energia, sector de importância estratégica global – para isso, por exemplo, apostar, na criação de um Instituto de Investigação Internacional da Energia em Portugal (em parceria com fundações e

empresas, como a EDP, REN, CGD, Fundação Gulbenkian – e outras entidades privadas nacionais e internacionais).

### **I.1.5. Sectores Estratégicos e Infraestruturas Críticas**

A energia é apenas o exemplo mais importante de toda uma série de sectores estratégicos com infraestruturas críticas indispensáveis para o normal funcionamento normal da sociedade e da economia portuguesa. O que fica demonstrado por que seriam um alvo particularmente danoso, no caso de serem visados, por exemplo, por um ataque terrorista. Entre estes sectores económicos estratégicos destacam-se:

- Energia
- Refinação e petroquímica
- Água
- Comunicações e Transportes
- Alimentação
- Saúde e Medicação

Para estes sectores em especial – mais do que a questão da posse pelo Estado de determinadas empresas – haverá que conceber estratégias específicas mas também coordenadas e com regras claras que, por exemplo, garantem ao Estado português a autoridade necessária na definição de reservas e serviços mínimos, em suma a capacidade de protecção das capacidades fundamentais para a segurança e autonomia nacional nestes sectores.

A par disso haverá que definir e rever periodicamente uma estratégia nacional de segurança para infraestruturas críticas, que abrangeria por exemplo: Centrais eléctricas; Barragens; Refinarias e complexos petroquímicos; Portos; Aeroportos; Nós de Comunicações; Hospitais; Reservas alimentares; Reservas de medicamentos.

Este aspecto deve estar ligado a uma estratégia nacional anti-terrorista mais ampla. A prevenção e sobretudo a preparação da capacidade de resposta a um ataque ou risco não-convencional, mesmo que possa haver quem o considere improvável, pode ser fundamental para salvar muitas vidas e evitar males maiores.

### **I.1.6. Meios Militares na Estratégia de Segurança e Defesa Nacional**

É evidente que os meios militares são uma componente fundamental tradicional da dimensão material estratégica do Estado. Mas será que nos podemos dar ao luxo de ter Forças Armadas hoje? A questão é mais normal num momento de crise, e pode permitir repensar a razão de ser, os meios e os objectivos adequados para as Forças Armadas ao serviço de uma estratégia nacional.

Na tradição do realismo clássico, centrado no Estado soberano, dir-se-ia que as demais bases do poder material na verdade só valem em termos de estratégia internacional na medida em que forem mobilizadas eficazmente para alimentar as Forças Armadas como meios fundamentais de acção externa de qualquer Estado e defesa última dos seus interesses e valores fundamentais. Hoje, mais do que no passado, há que estar ciente que a importância dos meios militares não se mede apenas ao nível do uso da força, mas também ao nível de contributo para alianças, para a diplomacia coerciva e a cooperação

técnica-militar ou a resposta a emergência catastróficas que nos remete para a dimensão intangível do poder.

### **A Dimensão Material da Componente Militar da Estratégia Nacional**

É importante, neste contexto, começar por situar os meios militares nacionais no quadro dos números e dos *rankings* de capacidades materiais do país que até aqui temos vindo a referir.

- Representando em 2009 1,5% do PIB, Portugal era o 10.º país europeu da NATO em termos de despesas em defesa, ligeiramente abaixo da média, mas em linha com outros rankings das suas capacidades materiais anteriormente referidos e próximo ou mesmo ligeiramente do esforço relativo feito por países comparáveis em dimensão e mais ricos como a Bélgica ou a Holanda. A crise, no entanto levou a uma descida acentuada em Portugal da despesa militar que actualmente se aproxima do 1% do PIB.
- Com cerca de 700 militares em forças destacadas no exterior (em missões no quadro da ONU, NATO e UE) – representando cerca de 1,3% de um total de 40.000 militares – Portugal está hoje no limiar entre aqueles Estados europeus que ainda mantêm uma capacidade de projecção militar externa visível, e os que por tradição, opção ou custo, praticamente abdicaram dessa capacidade, pelo menos com visibilidade e efectiva capacidade operacional. Note-se que esse número será ainda mais reduzido depois do fim da participação de cerca de duas centenas de tropas na UNIFIL.<sup>6</sup>
- A vantagem relativa de Portugal neste campo que deve ser valorizada e devidamente explorada no futuro ficou evidente com a utilização de tropas nacionais como parte da reserva estratégica do comando das missões KFOR no Kosovo e ISAF no Afeganistão, daí resultando, apesar das limitações de número e meios, uma apreciação do seu profissionalismo e do facto das forças portuguesas não terem praticamente restrições de empenho operacional.

Há ainda que sublinhar e reforçar num momento de crise a contribuição para a economia nacional do desenvolvimento de meios militares e mais amplamente do papel das forças de segurança do Estado):

- A modernização das Forças Armadas, que tem sido historicamente uma fonte de qualificação e modernização de quadros e equipamentos com efeitos positivos no resto da economia;
- Particularmente importante é conseguir uma maior participação da indústria portuguesa no sector industrial da defesa, que tem sido a nível global geradora de importantes inovações com lucrativas aplicações civis, devendo continuar a ser exploradas as possibilidades de avanços neste campo (a exemplo, do recentemente

---

6 NATO Statistics (2010). Disponível em [http://www.nato.int/nato\\_static/assets/pdf/pdf\\_2010\\_06/20100610\\_PR\\_CP\\_2010\\_078.pdf](http://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_2010_06/20100610_PR_CP_2010_078.pdf); e Ministério da Defesa Nacional-EMGFA (2012). *Missões no Exterior*. Disponível em <http://www.emgfa.pt/documents/1d5q6xb732yh.JPG>.



te sucedido com a EMBRAER e a AIRBUS, em projectos cujo futuro será um teste dos progressos neste campo);

- Por Portugal continuar a ser um país dos mais seguros a nível mundial, o que resulta numa mais-valia importante na atracção de investimento, desde que devidamente valorizado na promoção externa do país.

Em suma, se é verdade que uma forte base material assente numa economia próspera é indispensável para manter Forças Armadas eficazes, também é certo que Forças Armadas eficazes são o garante último da segurança da base material da vida nacional. Este facto é tanto mais relevante quanto as épocas de elevada volatilidade económica são tradicionalmente propensas a situações de conflito, por vezes violento.

### **Meios Militares e Missões Prioritárias**

O contexto de crise obriga ainda mais a definir claramente as prioridades actuais em termos de emprego de meios militares. O país deve dar às suas forças armadas os meios indispensáveis às suas missões. Mas sobretudo importa apontar as missões prioritárias das Forças Armadas, mesmo que com alguma flexibilidade para poderem ser revistas periodicamente tendo em conta um ambiente estratégico actual de grande volatilidade.

Continuará a ser indispensável – num país com meios militares necessariamente limitados pela obrigação de equilibrar esta e outras áreas indispensáveis ao desenvolvimento nacional – manter a grande tradição militar portuguesa de fazer o máximo com recursos mínimos. Mas não se pode pedir o impossível. As Forças Armadas portuguesas deverão dispor de meios adequados para no quadro do sistema de alianças em que a NATO tem o papel vital de garante último credível da segurança nacional contribuir para:

- Dissuasão convencional credível no quadro da NATO como elemento fundamental para que uma ameaça de tipo tradicional relativamente ao país se mantenha uma possibilidade remota, a ponto de hoje poder ser considerada como impensável, e é importante que assim continue a ser;
- Capacidade de vigilância e controlo do espaço aero-naval sob responsabilidade nacional e que corresponderá a cerca de 1/3 do Atlântico Norte, num espaço estratégico vital na ligação entre a Europa, as Américas e África, assim como no acesso ao Mediterrâneo;
- Capacidade de projecção externa adequada, aliás em parte complementar da anterior, para garantir:
  - Ter influência nas decisões, nomeadamente na NATO e UE, fundamentais para a nossa segurança em situações de crise;
  - Capacidade de acção em regiões no exterior de importância tradicional para Portugal, nomeadamente no quadro da CPLP, e onde haja importante presença de empresas e comunidades portuguesas, que tem tendência para aumentar em períodos de crise económica;
  - Contribuição adequada aos nossos meios para a segurança humana a nível global no quadro da ONU.
- Suplementarmente, as Forças Armadas deverão contribuir, nos termos da lei, para

missões internas de interesse público na segurança de pessoas e bens, desde salvamento e busca até acções em situações de catástrofe.

Os meios materiais limitados do país impõem, portanto, tirar o máximo de rendibilidade estratégica daquilo em que se investe. Tal passa também por Portugal definir uma escala geopolítica das prioridades de empenho no exterior, sempre preferencialmente com aliados:

- Deve manter meios militares adequados com prioridade na defesa cooperativa da paz e da segurança na região euro-atlântica, bem como na protecção das comunidades portuguesas em risco no estrangeiro;
- Deve ser capaz de projectar meios militares em áreas que sejam consideradas como vitais para o combate ao terrorismo e outras ameaças violentas à região euro-atlântica;
- Deve dar prioridade igualmente à cooperação técnico-militar com os demais membros da CPLP e a uma presença militar ligada a ela, nomeadamente no Atlântico Sul;

Resta ainda saber quais deverão ser as prioridades em termos de equipamento futuro e eventualmente de *pooling and sharing* com parceiros a definir:

- Equipamentos que permitam uma rápida e eficaz projecção de força em missões, devendo as lições aprendidas em missões recentes ou em curso determinar as prioridades de aquisições indispensáveis a maior eficácia e segurança das tropas destacadas;
- Novos equipamentos que permitam resultados operacionais significativos a custos materiais e humanos significativamente mais baixos que os existentes, como por exemplo os chamados *drones* em vez de aviões de caça muito mais dispendiosos;
- Equipamentos que melhorem as capacidades de vigilância e controlo das fronteiras marítimas e do espaço aéreo português, que simultaneamente contribuam para a segurança dos *global commons* e para aumentar a sua capacidade de utilizar diplomaticamente e economicamente essa mais-valia territorial.

### **Importância Estratégica Prioritária de uma Abordagem Integrada Civil e Militar**

Tal como vem sucedendo no resto do Ocidente, e ficou consagrado com relevo na mais recente revisão do conceito estratégico da NATO, na Cimeira de Lisboa de 2010, sob a designação de *comprehensive approach*, Portugal deve dar passos no sentido de coordenar meios militares e civis no sentido de aplicar uma estratégia integrada, a única capaz de dar uma resposta eficaz às ameaças à segurança humana, e às situações de emergências complexas e aos conflitos assimétricos que actualmente predominam no contexto internacional.

Este tipo de missões militares actuais requer cada vez mais uma utilização eficaz conjunta de forças militares dos diversos ramos e a sua plena interoperabilidade mediante dispositivos conjuntos e projectáveis. A interoperacionalidade tem de continuar a ser

reforçada. Nomeadamente, com a plena assunção do comando operacional pelo Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas e a co-localização dos três comandos de componente com o Comando Operacional Conjunto das Forças Armadas, de acordo com o imperativo estratégico de centralização no planeamento e comando. Esta realidade deve também ter uma tradução doutrinal que permita formalizar, uniformizar e difundir esta necessidade de missões conjuntas. Só uma capacidade militar integrada e expedicionária robusta permitirá criar as condições de segurança mínimas para uma acção eficaz das componentes civis junto das populações locais nas situações de insegurança e risco típicos de emergências complexas ou zonas de guerra.

Mas a componente civil deste esforço não deve ser descurada nem improvisada. Aprendendo com as lições de conflitos passados não se deve deixar as Forças Armadas sobrecarregadas com tarefas essencialmente civis, para as quais podem estar menos preparadas. Por outro lado, tratando-se de agir em contextos de grande violência e alto risco há que preparar civis para operar eficazmente em conjunto com os militares nesse quadro.

Potenciando e concretizando uma muito referida tradição portuguesa de acções militares com uma importante componente social e de ajuda às populações deveria ser criada uma Unidade Civil-Militar de Ajuda de Emergência, com direcção e contribuição militares, mas também com componentes civis recrutadas em regime de voluntariado entre o funcionalismo público em áreas diversas – na Diplomacia, claro, mas também Saúde, Justiça, Agricultura, Economia – muito importantes num esforço de reconstrução em zonas de crise. Estes elementos civis estariam assim numa situação de disponibilidade para acção expedicionária em situações de crise, podendo, no entretanto, continuar a exercer as suas funções normais. Estes elementos civis receberiam treino e doutrina básicos para os tornarem aptos a funcionar em zonas de risco. Este é um exemplo do tipo de meios que podem trazer uma grande rendibilidade estratégica ao darem uma resposta a baixo custo às necessidades prementes dos nossos aliados.

Este esforço deveria ainda ser complementado com a criação de mecanismos de troca de informações e, se possível, de alguma coordenação de esforços entre os meios do Estado e as ONGs, como expressão dos esforços do conjunto da sociedade portuguesa para dar resposta às emergências complexas actuais.

A este tipo de acção integrada no exterior deveria naturalmente corresponder, a nível interno, uma aposta continuada nas missões de interesse público por parte das Forças Armadas, desde a assistência em situações de emergência em maior escala, até à busca e salvamento, e segurança da vida humana no mar.

Os diversos meios militares e os diversos meios civis de resposta a riscos e ameaças internos e externos devem, em suma, ser pensados de forma cada vez mais integrada e estratégica. Até por que, por razões que iremos referir de seguida, a contribuição militar não se limita ao *hard power*, mas também se estende ao *soft power*.

## I.2. As Bases do Poder: Factores Imateriais de Relevância Estratégica

O *soft power* – um poder que é feito de atracção e de imagem e não de coacção e de materialidade – tem vindo a ser uma parte cada vez mais importante na avaliação do poder nacional dos Estados. Portanto para repensar a estratégia portuguesa há que ter em conta que a própria noção de poder se tem vindo a tornar-se consensualmente mais complexa e completa nas últimas décadas.

Do ponto de vista desta dimensão do poder há quatro aspectos que se nos afiguram fundamentais do ponto de vista que nos interessa e sobre os quais nos iremos concentrar:

- Língua portuguesa, cultura e identidade;
- Diáspora e migrações;
- Imagem externa do país;
- Defesa Nacional e *soft power*.

### I.2.1. Língua, Cultura e Identidade

Portugal é um dos Estados-nação mais antigos da Europa, cujas fronteiras correspondem exactamente às de uma comunidade com um grande grau de homogeneidade de língua e cultura. Isto resulta numa sólida identidade nacional e permite, olhando para oito séculos de história passados, reconhecer um grande grau de resiliência em muitas épocas de crise.

A cultura é uma base essencial, a dimensão fundamental de poder imaterial, que não se pode ignorar ao conceber uma verdadeira grande estratégia nacional. É também uma fonte de mais-valias importantes na projecção de Portugal no mundo. O português é a sétima língua mais falada a nível mundial, com mais de 270 milhões de falantes, e tem uma presença significativa em três continentes (Europa, África e América), e conta ainda com enclaves na Ásia, em Timor e Macau. Está ainda em crescimento.

O português é, sobretudo, a terceira língua mais globalizada – logo depois do inglês e do espanhol – ou seja, falada por mais população em mais continentes. Está, para além disso, associada a dois países emergentes com grande potencial de crescimento económico e crescente influência internacional: o Brasil e Angola. A aposta da China em Macau como ponte para a lusofonia é uma ilustração da mais-valia que o português pode representar para a principal economia emergente a nível global.<sup>7</sup> A mais-valia do português não escapou também à elite tradicionalmente anglo-cêntrica dos EUA.<sup>8</sup>

Um aspecto importante desse património é manter uma relativa unidade da língua. Se Portugal não fizer o que lhe for possível nesse sentido, a tendência natural será para se acentuar o predomínio dos países com mais falantes. O recente acordo ortográfico foi um passo diplomático importante na defesa do património imaterial que é ter *uma* língua única pluricontinental, ainda que evidentemente com sotaques variados e um vocabulário variado, desde que se garanta que todos os países lusófonos o cumprem.

7 Adriano Moreira (2010). “A Língua Portuguesa e o Conceito Estratégico Nacional” em A. Telo *et al.* (eds), *Pilares da Estratégia Nacional*. Lisboa: IDN, Prefácio, pp.161-170.

8 Walter Russell Mead (2011). “Brazil what could go wrong?” Disponível em <http://blogs.the-american-interest.com/wrm/2011/04/21/brazil-what-could-go-wrong/> (acesso: 22.04.2011).

No que os críticos do acordo têm razão é quando dizem que isso não basta. A língua e cultura portuguesa representam um forte potencial de poder imaterial global, mas que é fundamental continuar a valorizar de várias outras formas, por exemplo:

- Apostar a fundo na diplomacia cultural na CPLP para valorizar o português com um plano conjunto anula que inclua pontos como promover o português como uma das línguas oficiais da ONU, e outros que reforcem a sua visibilidade e estatuto como língua internacional de comunicação e cultura;
- Criar cátedras lusófonas nas principais universidades internacionais – que deveriam ser financiadas preferencialmente por entidades privadas –, para a desenvolver o estudo da língua, da história e da cultura do espaço da lusofonia em contextos de impacto nas elites futuras de variados países;
- Promover um programa para a mobilidade de alunos e professores no espaço lusófono;
- Desenvolver um dicionário conjunto digital que garanta que esta dimensão pluricontinental se tornar efetiva enriquecendo um vocabulário comum de forma mutuamente compreensível e facilmente acessível.<sup>9</sup>

### **I.2.2. Diáspora e Migrações**

Portugal teve frequentemente de exportar pessoas, pela falta de recursos e crises recorrentes. O desenvolvimento destas comunidades de emigrantes é frequentemente dramático ao nível pessoal. Mas, historicamente, tem sido também uma fonte de soft power e até hard power. Basta olhar para o exemplo de outros pequenos Estados com grandes diásporas, como a Irlanda ou Israel. Estes últimos, em particular, com uma dimensão até mais reduzida do que Portugal fizeram de um forte poder de atracção cultivado junto de uma grande diáspora um factor crucial na defesa dos seus interesses nacionais, desde a atracção de investimentos ao lobbying no campo da política externa. Mesmo sem antecipar resultados comparáveis, esta parece ser uma aposta que deveria ser reforçada, não descurando as segundas e terceiras gerações de emigrantes, provavelmente com mais formação e capacidade de acção e algum interesse pelas suas origens familiares, desde que a ligação a Portugal não se perca.

É verdade que as migrações não têm apenas lados positivos e têm por vezes sido vistas como desafios de segurança, desde logo dos próprios migrantes particularmente vulneráveis. A melhor solução para esse problema – que é simplesmente um dos preços a pagar por um mundo mais globalizado – passa por uma boa estratégia de integração, que reduza tensões e aumenta os meios de cooperação com as comunidades migrantes.

No caso português, aliás, as migrações têm sido tradicionalmente uma mais-valia. Os emigrantes portugueses foram, historicamente, uma fonte de remessas vital no equilíbrio da balança comercial, sendo a quebra destas nas últimas décadas uma das explicações para a crise estrutural actual. Hoje, vive-se a saída de uma nova vaga de emigrantes mais qualificados, nesta nova época de crise, mas num contexto actual de solidariedades

---

9 Uma ideia semelhante já foi esboçada pela Associação das Universidades de Língua Portuguesa.

familiares mais ténues do que no passado é duvidoso que sem outros forços da parte do Estado português daí resulte grande mais-valia para o seu país de origem. Pode esta nova emigração contribuir para atenuar alguns dos impactos negativos da crise, mas não deixará de ter custos se se prolongar. Sobretudo se não se tentar aproveitada esta nova vaga de migrantes mais qualificados no quadro de uma estratégia activa de ligação com as diásporas portuguesas, para que tal saída não seja uma pura e simples perda para o país, mas possa vir a trazer *know how* e investimento no futuro.

Por outro lado, os jovens imigrantes activos em Portugal, nomeadamente brasileiros, africanos ou asiáticos, podem ser, se bem acolhidos, do ponto de vista estratégico, uma ponte com os países de origem.

Em Portugal as migrações têm sido num volume gerível e ajustável, uma fonte de empregabilidade que evita crises laborais e sociais agudas. Não têm posto em causa a estratégia nacional e têm potencialidades a oferecer, nem todas ainda aproveitadas ao nível do *soft power*.

Estamos cientes das dificuldades que poderemos encontrar por falta de tradição de organização destas comunidades nos campos mais relevantes estrategicamente, sinteticamente, o que se poderia fazer para reforçar a contribuição dos emigrantes portugueses e seus descendentes para o *soft power* nacional?

- Apostar num papel proactivo de conselhos reunindo os elementos mais dinâmicos dessas comunidades para em cooperação com as embaixadas e consulados, potenciarem:
  - Atração de investimentos;
  - Promoção do turismo;
  - *Lobbying* junto de centros de poder relevantes;
- Proporcionar bolsas para luso-descendentes (preferencialmente por via de fundações privadas, inclusive locais) que queiram vir estudar a Portugal, ou que pretendam incluir uma componente de Estudos Portugueses na sua formação superior;
- Apostar nos cursos de língua portuguesa no estrangeiro, concentrando-os nas cidades e regiões com comunidades importantes de luso-descendentes.

Evidentemente que tudo isso deverá ser feito com o cuidado de não exceder os limites do que for considerado aceitável e útil, seja pela própria diáspora, seja pelas autoridades do Estado-anfitrião destes emigrantes portugueses e seus descendentes – que são potencialmente importantes em países como Angola, Brasil, Canadá, EUA, França, Grã-Bretanha, África do Sul, Venezuela. Mas um dos objectivos deste diálogo mais activo e estratégico seria garantir precisamente que esse tipo de problemas seria evitado.

### I.2.3. Imagem Global

O chamado *national branding* não pode substituir-se a uma estratégia nacional de reformas estruturais para lidar com vulnerabilidades e explorar potencialidades fundamentais, mas é um factor muito importante para a restauração da imagem europeia e internacional de Portugal. Quem não tem esta dimensão em conta na sua estratégia externa está a amputar uma componente fundamental do *soft power*.

Os detentores do poder mais bem-sucedidos da história sempre cuidaram muito da sua imagem pública. Esta tem sido uma componente essencial de qualquer estratégia eficaz, mesmo militar. Não é por acaso que os grandes generais são tão fáceis de lembrar – de Alexandre, o Grande, a Napoleão – também eles não desprezaram o poder imaterial, mas real, resultante da promoção da imagem, do mecenato estrategicamente orientado. Os melhores museus estão cheios de obras que foram originalmente concebidas e pagas como propaganda e ainda hoje continuam a exercer uma certa atracção vantajosa. A importância de uma preocupação estratégica com a imagem é hoje ainda mais evidentemente importante por causa da proliferação de *mass media*, pela massificação da política e a sua democratização dando mais poder ao cidadão comum constitui um público com múltiplas escolhas e pouco tempo para reflectir sobre elas.

Sobretudo em tempos de crise é essencial não descuidar este aspecto do *soft power*. É precisamente quando se tem uma má imagem, uma má imprensa no estrangeiro e mais se depende do exterior, que é fundamental cuidar de contrapor uma imagem positiva. Deste ponto de vista parece-nos fundamental:

- Desenvolver um plano estratégico ao nível do executivo para investimento na promoção da imagem do país no estrangeiro junto de pelo menos dois públicos-alvo:
  - Elites decisoras e Investidores;
  - Consumidores e Turistas;
- Gestão profissional da imagem a nível internacional, como forma de garantir, pelo menos o direito de resposta/contraditório quando surgem notícias negativas sobre o país e de promover uma visibilidade positiva;
- Associar nestes aspectos iniciativa privada e pública sempre que possível.

#### **I.2.4. Diplomacia e *Soft Power***

Cabe evidentemente ao Governo, em última análise, garantir por via diplomática a capacidade negocial de atracção, e de influenciar a agenda internacional, que são, como referimos, aspectos essenciais do *soft power*. Portugal tem retirado historicamente benefícios dos períodos de maior profissionalismo da sua diplomacia, que, quando ao serviço de uma política externa com uma estratégia clara e pertinente, é uma das razões fundamentais para a sobrevivência e ocasional prosperidade de Portugal ao longo dos séculos.

A inclusão da diplomacia essencialmente no *soft power* não deve fazer esquecer que ela pode envolver a adopção de posições negociais duras na defesa de interesses estratégicos nacionais, de objetivos claramente definidos e considerados vitais. E também que o desenvolvimento de acções diplomáticas no sentido da prevenção e mediação de conflitos são um aspecto importante da promoção da segurança global e regional em que Portugal deverá empenhar-se sempre que possível, até como uma forma de projecção, a baixo custo, dos seus valores e interesses. Relativamente a este último ponto, é particularmente evidente a importância de uma relação estreita entre o chefe do Governo, os principais ministérios e o Ministério dos Negócios Estrangeiros, só assim será possível uma boa coordenação estratégica da projecção de Portugal no exterior.

### **I.2.4. Defesa Nacional e *Soft Power***

As Forças Armadas, geralmente vistas apenas do ponto de vista do poder material, podem e devem também ser uma fonte importante de *soft power* – de projecção de uma imagem positiva de Portugal e geradoras de uma capacidade de atracção. Tal manifesta-se que se manifesta essencialmente de duas formas:

- Missões militares no exterior, em particular na sua eficácia na boa ligação com as populações locais;
- Programas de cooperação militar com Forças Armadas de outros países.

Num período de crise económica é previsível e estamos já a assistir a uma contração das missões operacionais no exterior. Mas a cooperação técnico-militar tem custos bem mais baixos do que missões operacionais, é potencialmente muito relevante estrategicamente ao permitir a um mínimo de forças manter um maior grau de prontidão operacional, estando até já deslocadas e adaptadas. Desse ponto de vista a cooperação técnica-militar – sobretudo ao nível de forças com grande grau de operacionalidade elevado como os comandos, paraquedistas ou fuzileiros – em países como Angola, São Tomé ou Cabo Verde são uma possibilidade provavelmente de interesse mútuo a continuar a explorar.

O empenho português em Timor-Leste, aparentemente com mais sucesso presentemente do que na Guiné-Bissau, são exemplos da componente reforma do sector de segurança neste quadro de poder de atracção na sua dimensão militar seria também importante valorizar, como parte de um esforço não só de simples reconstrução de um Estado minimamente funcional mas também de desejável e difícil transição e consolidação democrática.

## **II. Repensar os Instrumentos da Estratégia Nacional**

### **II.1. Vontade**

Em estratégia, se não basta querer para poder, também não é suficiente ter poder para fazer. É preciso ter igualmente a vontade de realizar algo. Só pela via mobilizadora das vontades se transformam capacidades potenciais em meios reais capazes de atingir um determinado objectivo. É isso que explica a existência de vários exemplos históricos de gigantes em poder material que, por falta de mobilização estratégica de capacidades, continuaram a ser anões políticos no campo internacional – foi o caso dos EUA até às duas Guerras Mundiais.<sup>10</sup> A UE é frequentemente apontada como um exemplo deste fenómeno na actualidade, faltando-lhe a convergência das vontades políticas nacionais necessária para a sua constituição em actor estratégico efectivo.

A importância da vontade como pilar do poder é ilustrada pelo facto de especialistas considerarem que um elemento fundamental da crise sistémica do Euro que actualmente tanto afecta a base material do poder de Portugal é a falta de uma vontade política forte,

---

<sup>10</sup> Um texto clássico sobre o tema é o de Fareed Zakaria (1999). *From Wealth to Power: the Unusual Origins of America's World Role*. New Jersey: Princeton University Press.



clara e convergente dos países europeus para gerar e gerir uma estratégia internacional comum da União Europeia.<sup>11</sup>

A importância da vontade tornou-se também particularmente visível no campo da segurança internacional após o 11 de Setembro de 2001. O terrorismo e a guerrilha conseguiram um impacto estratégico desproporcionados face aos seus meios materiais exíguos por via do choque psicológico que resulta, nomeadamente, de demonstrarem uma vontade de prosseguir, inclusive com sacrifício da própria vida, uma determinada estratégia.

As formas de conflito assimétrico – guerrilha e terrorismo – vieram sublinhar que em estratégia há que ter em conta não só o equilíbrio de poder, mas também o equilíbrio de vontades.<sup>12</sup>

Esta componente da vontade na estratégia é também particularmente importante nos regimes democráticos, que procuram no fundamental dar-lhe uma expressão mais alargada do que no passado. O que todavia coloca desafios complexos, que passam por conseguir consensos amplos em torno de prioridades que para serem estrategicamente úteis muitas vezes têm de ser muito exigentes.

A expressão política da vontade democrática caracteriza-se por:

- Expressão legítima e legalmente determinante da vontade do cidadão em eleições;
- Sondagens à opinião pública que não equivalem mas condicionam a percepção que se tem da vontade popular;
- A opinião publicada na imprensa com a sua visão do que é o interesse nacional e a vontade popular, com expressão mais elaborada, potencialmente influente mas não legitimada;
- Pressão organizada e focada em temas específicos mas múltiplos de ONGs ou *Think-Tanks*.

Muito se tem debatido o impacto destes aspectos na acção externa do Estado. Muito se tem questionado o real interesse e a efectiva influência da vontade do eleitorado e da opinião pública pelo menos ao nível da estratégia externa. Há estudos que apontam para o interesse mais limitado e pontos de vista menos firmes, mais facilmente moldáveis, dos eleitores no campo externo, em contraste com opções mais vincadas em política interna, que têm, naturalmente, uma importância primordial para a vida do comum dos cidadãos.<sup>13</sup>

No entanto, o que também é evidente é que em *democracia, qualquer opção estratégica que ignore os sentimentos da maioria da população dificilmente será sustentável a prazo*, sobretudo se o seu custo – em vidas e em recursos – se revelar significativo. Por outro lado, num

---

11 Ver e.g. *Financial Times* (2011). “Saving the euro, saving Europe”. Disponível em <http://www.ft.com/intl/cms/s/0/f53728fc-b133-11e0-a43e-00144feab49a.html#axzz1SVDnyAiw>

12 Ver o texto clássico de Andrew Mack (1975). “Why Big Nations Lose Small Wars: The Politics of Asymmetric Conflict”. *World Politics* n.º 5, pp. 175-200; e o mais recente de Robert Pape (2006). *Dying to Win: The Strategic Logic of Suicide Terrorism*. London: Random House.

13 É o chamado ‘*Almond-Lippmann consensus*’. Cf. George Almond (1960). *The American People and Foreign Policy*. New York: Praeger. Para uma revisão crítica mais recente ver e.g. Ole R. Holsti (1992). “Public Opinion and Foreign Policy: Challenges to the Almond-Lippmann Consensus”. *International Studies Quarterly* n.º 4, pp. 439-466.

mundo globalizado as questões económicas são cada vez mais difíceis de isolar em termos puramente nacionais, como o impacto da crise recente em Portugal demonstrou dramaticamente.

A opinião publicada – seja a título individual, seja a título institucional, de uma petição duma ONG ou um texto de um *Think-Tank* – tem um impacto ainda mais difícil de avaliar. Mas é evidente que não há estratégia sem ideias que a orientem. É dificilmente se poderão ignorar completamente os pontos de vista, preferências e avaliações das elites expressos publicamente nos media ou em estudos com impacto nos mesmos. Mas parece evidente que pode influenciar o eleitorado, sobretudo se essa opinião de elites se alterar significativamente e se manifestar de forma relativamente unânime num determinado sentido, crítico ou positivo.

A guerra do Vietname e a viragem dos comentadores mais influentes, como Walter Cronkite, contra a continuação da intervenção militar dos EUA, como resultado da ofensiva do Tet, em 1968, é um exemplo frequentemente citado como paradigmático da grande influência na opinião pública da opinião publicada e, aí com mais certeza, nos decisores de topo norte-americanos. Ironicamente, a análise negativa dos resultados militares da campanha do Tet é hoje considerada altamente questionável pela mais recente historiografia. Mas, com ou sem razão, o dano ficou feito.<sup>14</sup> Este é um campo particularmente complexo, em que as conclusões definitivas e consensuais são de momento impossíveis. Há, por exemplo, indicações em estudos recentes de que a questão fundamental da sensibilidade da opinião pública às baixas em campanha no exterior é condicionada não apenas pela quantidade, mas também, ou sobretudo, pela percepção de progresso ou retrocesso no sentido de se estar a alcançar, numa determinada intervenção militar, um objectivo estratégico válido e atingível. Ou seja, haver ou não uma estratégia válida parece condicionar a opinião pública a ter mais ou menos vontade de apoiar o emprego dos meios militares necessários, mesmo que custosos, para a concretizar.<sup>15</sup>

No caso de Portugal, o grande teste à vontade nacional poderá ser uma missão no exterior, com utilidade pouco ou mal explicada à opinião pública que resulte num número significativo e simultâneo de baixas mortais. Nesse caso, dificilmente a opinião pública na imprensa deixará de questionar os meios disponíveis, o mandato politicamente determinado. Essa hipótese tem sido felizmente evitada – com um número de baixas mortais relativamente reduzido tendo em conta o número de missões e tropas nelas envolvidas no exterior a partir do fim da Guerra Fria.

Uma vontade nacional mais informada e mais mobilizada seria o resultado desejável do ponto de vista do reforço deste pilar da estratégia nacional. Como o conseguir sem violar os princípios democráticos de debate livre que são parte dos valores de partida que animam em princípio essa vontade?

---

14 O livro mais detalhado sobre esta campanha dedica um capítulo inteiro a esta questão tal a sua importância é de James Robbins (2010). *The Cronkite Moment, This Time we Win: Revisiting the Tet Offensive*. New York: Encounter Books, pp.237-261.

15 Sobre esta questão complexa ver Hugh Smith (2005). “Casualty Aversion: What Costs Will Democracies Bear? A Review of Popular Theories of Casualty Aversion”. *Armed Forces and Society* n.º 4, pp. 487-512.

Há em Portugal como no estrangeiro instituições com uma vocação de formação e informação da vontade estratégica nacional. É o caso do IDN a quem cabe contribuir, em Portugal, para:

- Formação mais específica e aprofundada sobre a defesa nacional de elites em vários campos relevantes, por via dos auditores do Curso de Defesa Nacional e outros cursos similares;
- Grupos de estudo e debate envolvendo académicos, jornalistas, diplomatas e militares que permitem informar a estratégia nacional com uma *expertise* variada;

Mas nisso não se pode nem pretende substituir – mas apenas complementar – a legitimidade próprias que só as instituições políticas eleitas têm, e que lhes permitem ter um papel insubstituível na mobilização de vontades. Há que ter em conta um eventual problema de descrédito das elites dirigentes por via da sua incapacidade de prever ou prevenir a crise recente. Mas tempos de crise ainda mais parecem exigir quem defina uma orientação e tome decisões. Isso originou na política norte-americana a designação de “*bully pulpit*” relativamente ao Presidente dos EUA – alguém cujos discursos são potencialmente eventos políticos importantes precisamente pela sua capacidade de apelar à mobilização dos norte-americanos.

Claro que as tradições políticas e mediáticas não são as mesmas, mas seria interessante perceber se seria possível investir mais em Portugal na mobilização política de vontades em torno de uma estratégia nacional. Têm-se discutido alterações do modelo eleitoral ou mesmo do regime constitucional. Poderão ter eventualmente pontos válidos. Mas arriscaram-se a ser um distração ou uma desilusão se neles se procurar uma saída para crise.

O processo de elaboração de um novo conceito estratégico nacional pode ser, e deve ser, um contributo importante para levar o país a pensar mais e melhor estrategicamente. Mas seria insuficiente se se concentrasse apenas na componente militar clássica, por mais abrangente que seja. Deve antes ser um trabalho fundamental neste contexto de crise, de formação de uma vontade estratégica nacional mais esclarecida e mais decidida.

Nesse sentido parece-nos que seria particularmente importante que a par da definição do novo conceito estratégico se difundisse e institucionalizasse uma nova cultura e estruturas de debate e concertação estratégica. Esta concretizar-se-ia por fóruns de discussão e decisão sobre planeamento em termos de riscos e oportunidades em áreas relevantes, desde logo a económica, para:

- cada região;
- cada sector relevante;
- a nível nacional.

Mais concretamente isso poderia significar que, por exemplo:

- o debate anual do estado da Nação tivesse explicitamente uma dimensão estratégica da parte do governo e dos vários partidos envolvidos;
- ao sistema de concertação social ou de coordenação regional fossem agregados regularmente e explicitamente momentos de discussão estratégica.

Numa época de crise é especialmente importante apontar um caminho de saída da

mesma para mobilizar vontades para continuar a combatê-la. Mais do que apresentar o plano milagroso para os problemas nacionais, seria fundamental mobilizar um grupo amplo de pessoas para pensar e planejar estrategicamente o futuro. Mais importante do que ter um plano, é ter processos permanentes, profissionais e abertos de elaboração de planeamento estratégico.

## II.2. Inteligência Estratégica

A inteligência é necessária em todos os domínios, mas aqui queremos nos referir mais especificamente à inteligência estratégica, ou seja à capacidade de:

- identificar ameaças, riscos e oportunidades e desenhar cenários múltiplos;
- definir objectivos prioritários em função de valores e interesses;
- encontrar os meios adequados para prosseguir.

Em suma, fazer prospectiva com sentido prático, como forma de tirar o máximo partido de capacidades e minimizar vulnerabilidades. Portanto, este é em elemento central da estratégia, e nesse sentido é um tema afluído ao longo de todo este texto.

Convém, no entanto, e antes de avançar no sentido de uma análise mais concreta, sublinhar quais são as condições fundamentais em que a inteligência estratégica assenta:

- Boa informação;
- Boa análise;
- Bom processo de decisão.

O essencial para que tal seja possível nas melhores condições é:

- Garantir que a informação relevante chega ao nível adequado de decisão devidamente triada e analisada;
- Maximizar, portanto, a capacidade de troca, triagem e tratamento da informação disponível;
- Dispor da melhor informação necessária para a tomada de decisões estratégicas definidas e sua implementação como prioritárias pela liderança política;
- Potenciar a capacidade de ajustamento, revisão e correcção de decisão formalizando a criação de um “*back channel*”/mecanismo de envio seguro de opiniões dissidentes para as chefias;
- Incorporação na análise de peritos relevantes;
- Incorporação na análise de analogias históricas relevantes assim como de lições aprendidas, mas evitando colagem simplistas ao passado recente ou mais remoto.

Em suma, é fundamental integrar e racionalizar os instrumentos de acção estratégica do Estado. Tal é uma prioridade quer em termos de dar o melhor uso a recursos escassos, quer ainda de melhor performance ao nível da decisão estratégica. Isto implica uma colaboração estreita, desde logo, entre Presidência do Conselho de Ministros, Ministério da Defesa Nacional, Ministério dos Negócios Estrangeiros, Ministério da Administração Interna, e outros, e ainda entre Forças Armadas, diversas forças de segurança e serviços de informações.

A melhor concretização desta prioridade seria a criação de um Secretariado de Segurança Nacional num modelo que, com variadas adaptações às tradições institucionais

nacionais, se tem espalhado, a partir dos EUA e do *National Security Council*, por vários países europeus. Foi o que sucedeu recentemente com a Grã-Bretanha, apesar de ser um país conhecido pela sua resistência a mudanças súbitas e desnecessárias na sua estrutura institucional tradicional. Um órgão deste tipo poderia ser criado usando meios já existentes – em particular do Ministério da Defesa Nacional, do Ministério dos Negócios Estrangeiros e do Ministério da Administração Interna – e funcionaria como um organismo de inteligência estratégica junto do Primeiro-Ministro.

Este seria também o melhor enquadramento à efectivação das determinações legais no sentido de uma cooperação institucionalizada entre as Forças Armadas, a diplomacia, as forças de segurança e os serviços de informações que corresponde ao carácter cada vez mais complexo e transnacional dos riscos e ameaças actuais.

É verdade que tal mudança se depara com um obstáculo importante. Portugal tem uma cultura estratégica multissecular, ainda que geralmente informal, e mesmo com uma grande reserva à formalização e explicitação em documentos públicos de prioridades estratégicas claras. Esta recusa tradicional da formalização, institucionalização e clarificação de uma estratégia tem aliás paralelos noutros campos da sociedade portuguesa. Esta opção não levantava grandes problemas em períodos históricos em que a política era domínio sigiloso e exclusivo de uma pequena elite em torno do monarca e a competição externa era também relativamente pouco organizada. Hoje em dia este é um problema importante:

- Quer pelo peso crescente de um conjunto alargado de cidadãos mais educados e com poder eleitoral;
- Quer também pela importância crescente da diplomacia pública ao nível da política externa, o que significa que a ausência de documentos estratégicos tende a ser vista como um sinal de ausência de estratégia.

Em especial um país em crise não se pode dar ao luxo de parecer estar sem estratégia, sem rumo definido.

A tradição estratégica portuguesa combinou rigidez na defesa de um conjunto básico de interesses – desde logo a independência do Estado português num contexto ibérico cada vez mais centralizado – com flexibilidade e improvisação na sua concretização ao nível da política externa e de defesa.<sup>16</sup> Uma linha dominante na estratégia nacional foi também a procura de vários tipos de suplementos de poder material fora do território nacional por via da expansão imperial; da emigração; do estabelecimento de alianças; e mais recentemente da integração europeia.

Assim se desenhou, desde 1976, uma série de prioridades estratégicas com importância variável nas diferentes vertentes do poder (militar, económico, etc.), que incluem a inserção de Portugal na NATO, na União Europeia e na CPLP. Uma questão fundamental hoje é a de saber se as condições que permitiram o funcionamento deste sistema se mantêm ou não? Um ponto que não iremos desenvolver aqui.

---

16 Várias destas reflexões foram inspiradas parcialmente pelo General Abel Cabral Couto, a quem agradecemos, sendo a sua expressão, no entanto, inteiramente da nossa responsabilidade.

Parece-nos, no entanto, crucial, que este repensar em circunstâncias dramáticas do papel de Portugal no Mundo e da formulação de uma estratégia mais vantajosa não resultem num plano de salvamento de curto prazo, mas sim no desenvolvimento de estruturas de planeamento estratégico que permitam de forma continuada analisar a realidade em mudança, antecipar desafios e oportunidades e ir formulando aos vários níveis relevantes, e desde logo o governo, as respostas estratégicas mais adequadas a testes tempos difíceis.

### **III. Um Contexto Externo de Crise**

É evidente que houve grandes mudanças no ambiente internacional das últimas décadas. Passámos de um mundo de Guerra Fria entre Ocidente capitalista, Leste comunista e um “Terceiro Mundo” não-alinhado, para outro em que o Ocidente e o capitalismo pareciam totalmente triunfantes, para outro ainda em que o Ocidente está em crise e são as ditas potências ascendentes que parecem dominar.

As transformações cujo impacto se afigura hoje dominante no moldar da paisagem internacional remontam pelo menos a algumas décadas atrás. A partir de 1979, dá-se o início à maior revolução do século XX com a globalização económica da China. Sucede também a explosão do islamismo radical. Por fim, verifica-se a privatização e desregulação crescente dos mercados no Ocidente. A transformação tornou-se dramaticamente visível a partir de 1989 com o colapso do bloco comunista, e a integração da Europa de Leste na UE na década seguinte. A partir de 2001, verificou-se a militarização da política externa americana em resposta ao “11 de Setembro”, levando os EUA a dar mais importância relativa a relações bilaterais e a aliados dispostos e capazes de contribuir militarmente para as suas intervenções e menos a alianças institucionais tradicionais.

Todas estas tendências tiveram um impacto tendencialmente negativo no caso de Portugal, levando uma perda:

- da sua importância estratégica relativa num Ocidente em expansão;
- da sua competitividade económica num mercado cada vez mais globalizada por via da entrada de países mais pobres e com salários mais baixos, mesmo que bom mão-de-obra mais qualificada;
- e colocando mesmo em questão alguns dos pilares geo-estratégicos da inserção de Portugal no sistema internacional.

Mas foi a recente crise financeira de 2008 que afectou de forma mais acentuada certos países do Ocidente e criou no seio deste tensões agudas, que mais veio condicionar de Portugal de forma directa e negativa. Com todas as desvantagens que a situação trouxe, ela veio também tornar mais evidente do que nunca a necessidade de rever a fundo o planeamento estratégico em Portugal para responder às vulnerabilidades por ela revelados e potenciar as capacidades de que dispõe.

Mas quais são especificamente os factores fundamentais que condicionam o sistema internacional no contexto actual e que será preciso ter em conta no planeamento estratégico português?

### III.1. Factores Fundamentais da Evolução do Contexto Externo.

Há quatro factores que actualmente tendem a convergir e a reforçar-se mutuamente e que aumentam a probabilidade de tensões e conflitos, inclusive violentos e aumentam a dificuldades de controlo da situação internacional por qualquer Estado, mesmo os mais poderosos:

1. Volatilidade económica muito acentuada, que historicamente surge associada ao aumento das tensões dentro dos Estados e entre Estados, tornando mais prováveis os conflitos violentos;
2. Revoluções e processos de democratização têm-se multiplicado, que sendo possíveis fontes de legitimidade política renovada e estabilização durável no médio prazo, no curto prazo tendem a ser elementos desestabilizadores e potenciadores também de conflitos violentos – dificilmente alguém cede pacificamente o poder;
3. Transição de poder internacional, com ascensão de novas grandes potências e redução do poder relativo das potências até aqui dominantes, que pela razão citada acima, surge geralmente associado a tendências revisionistas das potências emergentes e à multiplicação de incidentes e crises que podem resultar em conflitos violentos e guerras limitadas ou *proxy wars* entre grandes potências;
4. Difusão de poder e disseminação de formas de combate assimétrico – guerrilha e terrorismo e de armamento nuclear – estas últimas estão precisamente associadas à difusão de poder destrutivo, aumentando muito o que mesmo um simples indivíduo, um pequeno grupo, ou um Estado muito pobre podem ter ao seu dispor para a acção violenta por via de uma ampla difusão tecnológica como factor nivelador de poder construtivo, mas também destrutivo.

### III.2. Principais Vulnerabilidades de Portugal

A este contexto genérico pode acrescentar-se uma listagem mais detalhada e específica das vulnerabilidades em termos de de riscos e ameaças potenciais à segurança em Portugal:

- Catástrofes e calamidades naturais – como terremotos ou cheias;
- Desastres ecológicos – por exemplo, derrame de petróleo ou outros produtos tóxicos;
- Incêndios florestais de grande escala;
- Corte na importação de alimentos vitais do exterior;
- Corte no abastecimento de recursos energéticos vitais – por exemplo, gás natural;
- Acidentes graves resultantes de erro humano – por exemplo, explosões em complexos industriais, ou derrames tóxicos;
- Pandemias de origem exterior e sem tratamento conhecido – no modelo da SIDA ou do Ebola;
- Terrorismo, Pirataria – seja com ataques em território nacional, seja, atingindo cidadãos nacionais no estrangeiro;
- Vagas massivas de refugiados colocando em risco a vida destes;

- Alterações climáticas e outros riscos ambientais – podendo levar a um aumento significativo de eventos climáticos extremos e subida significativa do nível do mar;
- Proliferação de armas nucleares, biológicas, químicas e de “bombas sujas” – com aumento da vulnerabilidade nacional e sobretudo da instabilidade e insegurança em regiões envolventes;
- Ataques ou falhas nos sistemas de informação – por exemplo ciberataques;
- Colapso do Euro, ou saída forçada de Portugal resultando numa redução drástica da riqueza nacional estimada até 50%, afetando mesmo as necessidades básicas da população nacional.

É evidente que incluímos nesta listagem riscos (ou seja, potenciais danos resultantes de eventos naturais ou não-deliberados) a par de ameaças (ou seja, potenciais danos resultantes de decisões conscientes com determinado objectivo estratégico). Também não distinguimos, por tal ser sempre difícil no médio prazo e algo subjectivo, entre: por um lado, riscos e ameaças mais prováveis e; por outro lado, aqueles com maior impacto (coisas distintas).

Importa também sublinhar que é evidente que estes riscos e ameaças têm vários responsáveis primeiros em Portugal pela resposta, que vão das forças de segurança até às Forças Armadas passando por outros serviços públicos relevantes. O que é fundamental é que haja a máxima coordenação entre todos eles para garantir uma resposta com o máximo de eficácia.

### **III.3. Cenários Negativos Próximos: Ainda nesta lógica de concretização**

- Crise continuada do Euro que pelo seu arrastamento pode continuar a exigir a países como Portugal para aí se manter condições insustentáveis, podendo por outro lado transformar-se numa crise geral da Zona do Euro, fatal para a UE e depressiva da economia global, com consequências difíceis de prever, mas altamente negativas a nível da posição estratégica portuguesa no curto e médio prazo.
- Crise da economia mundial estendendo-se às economias emergentes, como Angola, Venezuela e Brasil, suscitando crises que possam pôr em risco quer as comunidades de emigrantes portugueses, quer investimentos nacionais;
- Crises violentas no Magrebe e Médio Oriente em particular se afectarem a Argélia ou a Arábia Saudita, regimes com questões de sucessão e que são absolutamente vitais para o mercado energético mundial do qual dependemos;
- Ataque terrorista no território nacional ou vitimando cidadãos nacionais no exterior, por um qualquer grupo insurreccional anti-Occidental que encontrasse assim um alvo mais «mole», mais desprotegido, o que, mesmo que não resultasse em mortes num número elevado, teria outros impactos negativos possíveis, nomeadamente económicos, por exemplo ao nível do turismo;

Na preparação de resposta a qualquer destes cenários um desafio fundamental é preciso prever e conter riscos resultantes de cenários mais negros, eliminar ameaças daí resultantes, sem os transformar em *self-fulfilling prophecies*.



#### **IV. Para uma Grande Estratégia Nacional**

A grande estratégia visa a mobilização e utilização pelo Estado de meios de diversas naturezas, ao serviço de uma determinada visão sobre a melhor forma de promover os valores e os interesses do país. Vivemos num mundo de incertezas, pleno de crises diversas e riscos variados. Perante ameaças múltiplas e difusas é inegavelmente difícil avançar com uma estratégia definindo prioridades inteligentes e fazendo escolhas decididas. Sobretudo quando a plena dimensão e eventual desfecho da crise actual é ainda desconhecido, sendo apenas claro que limita muito os meios disponíveis. Tempos há, porém, em que não há outra escolha senão a de enfrentar circunstâncias difíceis da melhor forma possível. Se definir um rumo é muito mais difícil quando se enfrenta uma tempestade, é impossível enfrentar com sucesso uma tempestade sem ter um rumo definido.

#### **Riscos e Ameaças**

O Estado actual do mundo, tão desigual, tão assimétrico e tão volátil, propicia conflitos violentos que são também essencialmente assimétricos e, portanto, geradores de ameaças irregulares. A guerrilha e o terrorismo, a insurreição em sentido genérico é, de facto, uma arma tradicional dos fracos. A proliferação do armamento nuclear é, também um outro grande nivelador de forças, com efeitos fortemente desestabilizadores.

Múltiplos desafios – económicos, sociais, políticos, militares – criam por vezes tais pressões sobre as sociedades e os Estados que acabam por levar ao seu colapso. São os chamados “Estados falhados”, que resultam em emergências de grande complexidade, pois são geradores de focos de violência, de conflitos prolongadas e de grandes vagas de refugiados, constituindo abrigo ideal para insurgentes de causas variadas. Ora, qualquer insurgência, mesmo que remota, num sistema internacional cada vez mais globalizado, podem ter um efeito mortífero e psicologicamente muito perturbador à distância, como a al-Qaida veio demonstrar.

Mas o risco claramente mais urgente para Portugal é a crise do Euro. Mas nem só na Europa se defende os interesses de Portugal na UE quanto a estes riscos. A diplomacia portuguesa deve ter uma estratégia clara para lidar com todas as eventualidades – inclusive uma eventual saída da Grécia ou de Portugal do euro – com vista a obter o máximo de apoio político e económico possível da parte de países amigos e aliados.

#### **Valores e Interesses**

Valores sólidos e interesses claros são fundamentais para uma boa estratégia, permitindo a legitimação de uma eficaz definição de prioridades. No caso de Portugal eles estão contidos na Constituição e na Lei de Defesa Nacional, assim como na Carta das Nações Unidas, no Tratado do Atlântico Norte e nos Tratados da União Europeia e outros assinados pelo país nomeadamente na constituição da CPLP.

Portugal é um país democrático cujos valores o obrigam a defender preferencialmente a resolução pacífica dos conflitos internacionais, mas que entende que os meios milita-

res são uma contribuição necessária para a segurança, a paz e a estabilidade internacional. A utilização de meios militares é admissível desde que corresponda ao direito de legítima defesa em casos de agressão efectiva ou iminente, em obediência aos requisitos do direito internacional, nomeadamente a Convenção de Genebra, a Carta das Nações Unidas e à “Responsabilidade de Proteger”, nos termos das resoluções da ONU de 2005; deve também contar com a necessária legitimação pelas instituições regionais e internacionais competentes, como sejam a NATO, a UE e a ONU.

A promoção de uma ordem internacional mais justa não dispensa, em suma, meios militares adequados, para os quais Portugal deve contribuir na medida dos valores mas também capacidades e interesses.

A defesa dos mais fracos, o combate ao medo fruto da violência física e psicológica, é a condição indispensável para o progresso no sentido de um maior respeito dos direitos humanos.

Um maior desenvolvimento em resposta às necessidades materiais da humanidade só é possível se for garantida uma maior segurança. A guerra, o *conflict trap* é uma das principais causas da pobreza e subdesenvolvimento a nível mundial. Por outro lado, a ausência de uma base material mínima, e sobretudo a sua súbita degradação dificilmente deixarão de ser promotores de grande tensão e conflito. Só empenhando-se numa ordem internacional mais justa e sem grandes desequilíbrios teremos uma paz duradoira e um progresso sustentável. Aqueles que perguntam de forma egoísta por quem os sinos do- bram acabam muitas vezes por descobrir tarde de mais que os sinos dobrarão também por si – sobretudo num mundo profundamente globalizado.

Os interesses nacionais resultantes da situação de Portugal como um Estado euro-atlântico com recursos limitados recomendam que faça parte de uma sólida rede de alianças e que defenda e se empenhe na medida das suas capacidades na construção e manutenção de uma ordem internacional com base em regras claras, garantidas por instituições internacionais sólidas. É esta combinação de valores e interesses que o conceito estratégico actualmente vigente sintetiza na fórmula assegurar a continuidade de Portugal enquanto Estado democrático e país europeu, de centralidade atlântica e vocação universalista.

O difícil contexto internacional actual obriga a enfrentar os grandes riscos e ameaças aos pilares da inserção internacional de Portugal nas suas formas tradicionais e portanto a cuidar de manter um bom sistema de planeamento estratégico capaz de dar resposta a desafios difíceis de prever. Cabe-lhe também definir claramente prioridades e escalas de empenho compatíveis, quer com os valores predominantes na comunidade nacional, quer com os meios escassos disponíveis.

### **Meios e Fins**

Portugal tem meios limitados de presença internacional, mais ainda numa situação de crise económica e financeira. Portanto, neste campo, o país deve ser modesto nos objectivos, mas ambicioso na sua concretização. Terá de se decidir cuidadosamente o que fazer, porque aquilo que se fizer no campo externo terá de ser muito bem feito para ultrapassar constrangimentos e garantir o máximo de impacto externo.

Isto implica investir o mais possível naqueles elementos que tragam o máximo rendimento estratégico com o mínimo dispêndio, a melhor projecção do país a um custo relativamente mais baixo. Fazer sentir a presença internacional de Portugal pode ser caro, mas o preço da paz, da segurança e da prosperidade é manter uma forte inserção internacional que afaste perigos mais custosos. Mesmo que seja necessário tomar medidas de combate a práticas comerciais injustas não poderá ser Portugal sozinho a fazê-lo eficazmente. Se Portugal quiser defender um modelo de economia social de mercado, garantir o financiamento sustentável de um Estado providência de qualidade terá que apostar num eficiente processo de planeamento estratégia que baseada em análises bem informadas coordene de forma determinada e persistente reformas internas, captação de investimentos em sectores de forte crescimento futuro, e uma acção externa que em cooperação com aliados combata e minore os desequilíbrios e desregulações que originaram a crise.

Há que apostar, portanto, em tornar o *hard power* e o *soft power*, o poder tangível e intangível nacionais o mais possível operacionalmente úteis e estrategicamente relevantes – se se quiser para utilizar um termo tão frequentemente hoje, transformá-los em *smart power*. Isto significa apostar numa estratégia integrada de projecção de poder que combine capacidades materiais e imateriais. Portugal não pode deixar-se cair na ilusão fácil, mas enganadora num mundo globalizado e para um país com um pequeno mercado e recursos reduzidos, de um fechamento face ao exterior. O isolamento dos males externos será uma compreensível tentação, mas é também uma perigosa ilusão no contexto actual, o seu custo seria um empobrecimento e irrelevância acrescidos de Portugal.

Os EUA, a maior potência militar do mundo – e nosso aliado mais importante no campo da segurança e defesa nos termos do Acordo de Cooperação e Defesa de 1995 – reconhecem isto mesmo na sua *National Security Strategy* de 2010: as capacidades militares por si só são insuficientes e nenhum Estado é suficientemente forte para poder garantir sozinho a segurança internacional e, portanto, as alianças são fundamentais.

A diversidade de alianças de Portugal é uma mais-valia, especialmente em tempo de crise. Seria desejável para a grande estratégia nacional a inserção múltipla – europeia, atlântica e lusófona – assim como a promoção de relações cooperativas entre estas regiões na medida do possível, conferindo a Portugal uma função mais central e menos periférica. Entrando em relativa crise um dos elementos desta inserção de Portugal no contexto internacional, poderá procurar compensar-se por via dos outros – embora não se possa presumir que tal seja fácil ou automático.

Mas para não nos ficarmos por uma postura demasiado genérica diremos que a base desejável para a manutenção da nossa segurança, poder e riqueza nacional, sobretudo nestes tempos incertos, é um sólido sistema de alianças do Ocidente, complementado, sempre que possível, com o aprofundamento ou estabelecimento de parcerias estratégicas no espaço lusófono, bem como com outras parcerias complementares no Magrebe mais próximo e com grandes potências emergentes como a China.

Isto não significa, no entanto, que formular uma grande estratégia para Portugal no contexto de elevada volatilidade actual seja fácil – mas é precisamente por isso que é tão

importante criar mecanismos de debate, planeamento, coordenação e acompanhamento da implementação das decisões na implementação de uma grande estratégia nacional.

### **Uma Estratégia para Portugal em Tempos de Crise**

Num mundo de fortes crises geradoras de riscos acrescidos torna-se indispensável saber manter e fazer o melhor uso possível de todas as capacidades nacionais. Portugal tem como principais objectivos da sua grande estratégia garantir a segurança dos Portugueses e a defesa da integridade do território nacional e da sua zona económica exclusiva, assim como a prevenção e a resolução pacífica dos conflitos e o uso de meios armados em legítima defesa em caso de agressão ao nosso país ou aos nossos aliados, além da contribuição nacional para a construção de uma ordem internacional mais justa.

Uma grande estratégia nacional deverá igualmente promover a prosperidade dos Portugueses pelo desenvolvimento das capacidades materiais e imateriais do país. Para tal é essencial, em tempo de crise, uma política de reequilíbrio financeiro interno e de redução do endividamento externo, mas também uma agenda de reequilíbrio das grandes assimetrias a nível mundial que contribuíram para a crise internacional nomeadamente pela acumulação desregulada e excessiva de *deficits* e de excedentes financeiros. É também vital, em tempo de crise, preservar as capacidades necessárias para a recuperação do crescimento económico e para continuar a projectar Portugal no exterior da forma mais positiva. Tal significa continuar a promover a língua e cultura portuguesas e à ligação à diáspora, a investigação científica e a inovação, os sectores exportadores e o turismo, com particular atenção ao *design* e ao *branding* nacional.

A aposta numa mais eficiente produção e consumo de energia e alimentos, mais e melhor exploração dos recursos minerais e marítimos – a enorme zona marítima que nos cabe é um dos poucos recursos nacionais por explorar, ainda que tal exija grandes esforços de investigação e investimento no longo prazo – são particularmente importantes para reduzir vulnerabilidades e custos e concretizar potencialidades.

A diplomacia é uma forma fundamental de projecção no exterior de Portugal. Tal como é fundamental na produção de informação e aconselhamento estrategicamente relevante na criação das melhores condições para a projecção do país no exterior.

A prevenção de conflitos e a mediação são também capacidades importantes a desenvolver, em que a tradicional ligação de Portugal com diversas regiões do globo, assim como o facto de não ser uma grande potência, pode potenciar o papel de facilitador na resolução pacífica de conflitos. Este é um campo em que a diplomacia desempenha um papel fundamental, mas precisa de ser devidamente assistida pela credibilidade das capacidades militares. Não há forma mais segura de lidar com um conflito do que o evitar, ou, pelo menos evitar o seu prolongamento.

Só neste quadro mais abrangente se pode pensar devidamente a função vital dos meios militares – na máxima articulação com os demais meios do Estado português e actores não-governamentais pertinentes – como garante último da segurança dos Portugueses, dos seus valores e interesses, mas também como factor de projecção e prestígio internacional de Portugal e de promoção de uma ordem mundial mais justa.

A estratégia procura definir objectivos prioritários e meios indispensáveis para os executar num determinado contexto externo analisado com o máximo de clareza em função de determinados valores, interesses, e capacidades. Por isso, se a solidez dos pilares do poder nacional é indispensável para uma boa estratégia, uma boa estratégia é indispensável para defender e reforçar esses pilares, assim como a segurança nacional e a prosperidade dos Portugueses.

# A Posição Internacional de Portugal

Carlos Gaspar

A inserção estratégica de Portugal no sistema internacional e as suas políticas de aliança devem ser analisadas a partir do contexto histórico próximo, definido pela institucionalização da democracia e pelo fim do império, bem como no quadro dos cenários de crise que condicionam a evolução do Estado e a sua posição internacional.

## I. A Dupla Transição

A questão da posição internacional de Portugal foi um tema crítico na dupla transição post-autoritária e post-imperial, num processo em que a inserção estratégica de Portugal se tornou uma questão inseparável da definição do novo regime político.

O Programa do Movimento das Forças Armadas (MFA) era omissivo em matéria de política externa e de relações internacionais. Esse vazio deixou o campo aberto à emergência de visões contrastadas sobre o lugar de Portugal no sistema internacional depois da descolonização e do acesso à independência das suas colónias africanas.

As facções políticas e militares mostraram as suas cartas nos meses seguintes ao golpe de Estado militar de 25 de Abril de 1974. Os partidários da transformação do antigo império numa “*Commonwealth*” portuguesa, que se perfileram em torno do General António de Spínola, defendiam também a consolidação do estatuto de Portugal como membro da comunidade ocidental e da Organização do Tratado do Atlântico Norte. Os partidários da reconstituição dos vínculos entre a antiga metrópole e os novos Estados independentes sob o signo de uma convergência política e ideológica entre o MFA e os “movimentos de libertação nacional” africanos, que incluíam a linha socialista radical em torno do Major Ernesto Melo Antunes, apresentavam Portugal como uma “placa giratória” entre a Europa e o “Terceiro Mundo” empenhado na formação de uma alternativa à divisão bipolar, onde o regresso à neutralidade era uma condição da metamorfose imperial. Os partidários de um re-alinhamento de Portugal e dos novos Estados africanos com a União Soviética, identificados com o Brigadeiro Vasco Gonçalves e o Partido Comunista Português, queriam a ruptura com a aliança ocidental, bem como a convergência entre o conjunto das parcelas do antigo império português, incluindo tanto a metrópole, como as colónias, sob uma nova tutela internacional. Nenhuma dessas visões exigia a institucionalização de uma democracia de tipo ocidental e todas queriam demonstrar que a descolonização era compatível com a continuidade da prioridade atribuída à dimensão

africana que tinha determinado a posição internacional de Portugal no período final do regime do Estado Novo.

Os defensores de uma visão europeísta e ocidental e da democracia liberal eram uma minoria na transição post-autoritária, mas as circunstâncias internas e externas do processo revolucionário levaram à institucionalização de um regime democrático de tipo ocidental, que se tornou inseparável da “opção europeia”. A democratização e a europeização foram o resultado inesperado da deposição do regime autoritário e do fim do último império colonial europeu.

Em 1976, as prioridades do I Governo Constitucional, dirigido por Mário Soares, eram tornar irreversíveis a democratização e a adesão de Portugal às Comunidades Europeias, enquanto o Presidente da República, General Ramalho Eanes, e o Conselho da Revolução queriam manter o regime de transição constitucional e recuperar um quadro de relações especiais com os novos Estados independentes, sem pôr em causa a posição de Portugal na Aliança Atlântica. Essa clivagem política e institucional acentuou-se depois das eleições intercalares de 1979, quando o Partido Socialista perdeu a maioria e a Aliança Democrática, criada pelo Partido Social-Democrata e pelo Centro Democrático-Social, formou o VIII Governo Constitucional, dirigido por Sá Carneiro. A par da antecipação da revisão constitucional, o novo Governo de centro-direita, tal como o Governo socialista, assumiu a integração europeia como a sua “prioridade das prioridades”.

A coincidência entre a adesão de Portugal às Comunidades Europeias e a eleição de Mário Soares como Presidente da República, em 1986, confirmou as afinidades entre a estratégia de europeização e a consolidação do regime constitucional como uma democracia civil e pluralista. Nos anos seguintes, a definição estável e coerente da posição internacional de Portugal como uma democracia europeia e ocidental não só tornou possível desenvolver uma estratégia consistente de integração na União Europeia e consolidar a posição portuguesa na Organização do Tratado do Atlântico Norte, como assegurou a normalização das relações com os novos Estados africanos e a formação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa.

A hierarquia de prioridades da política externa da democracia portuguesa privilegiou a dimensão europeia e atlântica em vez da dimensão africana, em contraposição com a política externa do regime autoritário, onde a dimensão africana prevaleceu sobre a dimensão atlântica e europeia na definição da posição internacional de Portugal.

Em 1991, o fim da Guerra Fria esteve na origem de uma evolução da política externa portuguesa, onde se conjugaram três factores. Em primeiro lugar, depois do Tratado de Maastrich e da criação da União Europeia, a diplomacia portuguesa quis passar a estar na primeira linha da integração regional, o que fez com que a nova dinâmica de europeização se tornasse consideravelmente mais forte do que a velha tradição atlantista na hierarquia das prioridades nacionais. Em segundo lugar, a unificação da Alemanha e a antecipação realista da inevitabilidade do alargamento da União Europeia à Europa Central e Oriental obrigaram Portugal a re-valorizar as relações com o Brasil e com as antigas colónias africanas para contra-balançar uma tendência perigosa de “periferização” da sua posição na Europa Ocidental. Em terceiro lugar, tanto os Governos do Partido Social-Democrata,

como os do Partido Socialista, deixaram de considerar a coincidência dos alinhamentos externos entre Portugal e a Espanha como uma ameaça à autonomia nacional e decidiram reconhecer na adesão paralela dos dois Estados peninsulares à União Europeia uma oportunidade potencial. A nova aliança ibérica traduziu-se numa convergência com a Espanha quer no contexto europeu, quer no contexto da Comunidade Ibero-Americana, incluindo as relações com o Brasil, o que acentuou a “paroquialização” de Portugal nos espaços europeu e transatlântico. Em 2005, o Primeiro-Ministro socialista resumiu essa mudança histórica quando afirmou que a prioridade fundamental da sua política externa era “Espanha, Espanha, Espanha”.

Portugal entrou nas Comunidades Europeias como parte integrante do agrupamento atlantista e “eurocéptico” comandado pelo Reino Unido (e, na altura, pela Primeiro Ministro Margaret Thatcher), mas acabou por decidir, segundo o Ministro dos Negócios Estrangeiros, José Manuel Durão Barroso, passar a ser “tão europeísta como a Espanha” para integrar o “núcleo duro” e ser reconhecido como uma “média potência” na União Europeia. O sentido original da estratégia portuguesa de integração europeia, definida pelo Ministro dos Negócios Estrangeiros José Medeiros Ferreira, tinha sido a consolidação da dualidade peninsular no fim do ciclo imperial para negar a profecia salazarista que antecipava o fim da independência nacional com a perda das possessões ultramarinas, mas, trinta anos depois, o principal resultado da “adesão conjunta” de Portugal e da Espanha às Comunidades Europeias era uma crescente integração ibérica. O desígnio político fundamental da integração europeia era ultrapassar o isolamento internacional, mas a deslocação do centro de gravidade da União Europeia de Paris para Berlim e de Bruxelas para Viena acentou os perigos da marginalização de Portugal na nova Europa, cada vez mais continental e menos atlântica.

A crise económica e financeira nacional e a crise sistémica da moeda única europeia prejudicaram seriamente o estatuto internacional de Portugal e provocaram uma degradação da sua reputação externa sem precedentes desde o fim do regime autoritário, como decorre da “marca” dos *PIGS* – *Portugal, Ireland, Greece, Spain*. É uma ilusão pensar que se pode inverter essa imagem internacional no curto prazo. Depois do fracasso do novo “bloco ibérico”, assinalado pela interrupção unilateral espanhola das cimeiras bilaterais anuais em 2010 e em 2011, a instabilidade nas definições oficiais da hierarquia entre as três dimensões principais da política externa, com o regresso da “lusofonia” a uma posição cimeira e a desvalorização das relações com os Estados Unidos e a Aliança Atlântica e com a União Europeia são sinais de uma indefinição estratégica que pode prejudicar a capacidade nacional de resposta à crise. Nesse contexto, as mudanças internacionais e os riscos de um prolongamento da crise nacional e europeia justificam uma re-avaliação dos factores que definem uma fórmula estável e coerente da posição de Portugal no mundo.

## **II. A Inserção Estratégica**

A posição internacional do Estado e a delimitação das áreas geográficas de inserção estratégica resultam da conjugação entre os valores, os interesses, a geografia e a história.



Os valores essenciais para a identidade internacional de Portugal são os valores constitucionais da democracia portuguesa, que estipulam uma relação virtuosa entre a democracia, o Estado de direito e a estabilidade política. Esses valores situam, de forma inequívoca, Portugal como parte integrante da comunidade europeia e ocidental.

Os interesses do Estado nos domínios cruciais da defesa e da segurança, bem como os imperativos da modernização da economia e da sociedade, confirmam essa definição. Desde logo, a defesa da soberania, da independência e da integridade territorial são inseparáveis do estatuto de Portugal como membro da Aliança Atlântica. Por outro lado, o seu reconhecimento como um “produtor de segurança internacional” resulta, no essencial, da presença regular das Forças Armadas portuguesas nas missões militares comandadas pelas democracias, nomeadamente no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia. No mesmo sentido, a segurança nacional depende da cooperação permanente com a União Europeia e os países aliados, nomeadamente no controle das fronteiras externas, no quadro dos Acordos de Schengen, mas também na luta contra o terrorismo e as redes transnacionais do crime organizado. Por último, as estratégias de modernização dependem das relações com as economias mais avançadas dos Estados Unidos e da Europa e o grosso dos interesses económicos está concentrado nas relações com os países europeus e ocidentais.

A geografia do espaço nacional, definida pelo “triângulo estratégico” formado pelo território continental e pelos arquipélagos da Madeira e dos Açores, valoriza naturalmente a Europa Ocidental e o Atlântico Norte. A discontinuidade territorial do Estado, bem como a segurança do espaço marítimo sob jurisdição nacional, tornam indispensáveis as alianças externas quer com os Estados Unidos e a Aliança Atlântica, que garantem a segurança transatlântica, quer com a Alemanha e a União Europeia, que definem a fronteira atlântica de Portugal como a fronteira ocidental da Europa. No mesmo sentido, os aliados europeus e ocidentais são parceiros indispensáveis para maximizar a relevância do “triângulo estratégico” como parte integrante da comunidade de segurança democrática do Atlântico Norte sem prejudicar a soberania portuguesa.

A história confirma a vocação universalista de Portugal e a sua identidade como o único pequeno Estado reconhecido como uma “potência histórica” em todos os continentes. O primeiro império português formou-se com uma rede de praças-fortes que dominavam o Atlântico e o Índico e controlavam as linhas de comunicação marítimas asiáticas entre o Golfo Pérsico e a Índia, o centro do primeiro império ultramarino, entre a Índia e a China, no Mediterrâneo Oriental, e entre a China e o Japão, nos mares da China do Sul. O segundo império português, concentrado na expansão continental do Brasil, confirmou a posição de Portugal como uma das quatro potências do “Novo Mundo”, ao lado da Inglaterra, da França e da Espanha, ao mesmo tempo que reforçava a centralidade do Atlântico na definição da identidade nacional. O terceiro império português, com a consolidação da sua presença nos arquipélagos atlânticos de Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe e nas colónias nas duas costas da África Austral e no Golfo da Guiné, não só valorizou a dimensão africana de Portugal, partilhada sobretudo com o Reino Unido e a França, como reiterou a permanência da dimensão

atlântica. A sucessão dos três impérios marítimos, durante os quinhentos anos da “era gâmica”, fazem de Portugal a demonstração singular de que um pequeno Estado pode ser grande.

Portugal tem vínculos históricos, culturais, linguísticos e emocionais nas “sete partidas do Mundo”, o que torna a sua identidade internacional única entre os pequenos Estados e valoriza significativamente a sua capacidade de projecção externa. Mas essa universalidade histórica não deve impedir o reconhecimento das suas áreas prioritárias.

As quatro áreas geográficas de relevância estratégica prioritária resultam da combinação dos valores, dos interesses e da história. Portugal é um país marítimo, parte integrante da Europa Ocidental, membro fundador da Aliança Atlântica e uma “potência histórica” cujas expedições oceânicas criaram o Ocidente, inventaram a unidade do mundo, revolucionaram as relações entre a Europa e a Ásia e fundaram o Brasil no “Novo Mundo”. Para lá dos espaços europeu e atlântico, a distância geográfica tende a limitar a intensidade dos vínculos históricos e, mesmo sem necessariamente diminuir o seu valor afectivo, reduz a possibilidade de uma interacção estratégica relevante, salvo em momentos excepcionais, como o processo de autodeterminação de Timor-Leste, que confirmam, ao mesmo tempo, essa regra geral e a vocação cosmopolita de Portugal.

A Europa Ocidental - a principal área geográfica de interesse estratégico nacional - está bem definida pelas fronteiras da União Europeia e da Aliança Atlântica, que marcam os limites da democracia pluralista na Europa. Portugal é a fronteira ocidental da Europa no Atlântico e a área marítima sob a sua jurisdição nacional é também um grande espaço europeu no Atlântico Norte. Os reflexos anti-europeus do nacionalismo salazarista foram desvalorizados no fim do último império colonial e os processos paralelos de democratização e europeização asseguraram uma congruência essencial entre os valores da democracia portuguesa, os imperativos da defesa nacional e as estratégias de modernização da economia e da sociedade.

A “comunidade de segurança pluralista do Atlântico Norte” é o espaço da unidade entre a Europa Ocidental e a América do Norte - os Estados Unidos e o Canadá - inventado durante a II Guerra Mundial e institucionalizado na Guerra Fria para ultrapassar as divisões históricas entre o “Velho Mundo” e “Novo Mundo” na luta contra as sucessivas ameaças totalitárias continentais. A unidade nacional e a integridade territorial de Portugal, bem como a aliança bilateral com os Estados Unidos e o quadro multilateral da Aliança Atlântica, tornam o Atlântico Norte a segunda área geográfica de interesse estratégico permanente, cuja estabilidade, para lá das crises, é reforçada pela comunidade de valores políticos e culturais que persiste entre as democracias ocidentais. Para lá da vitória comum na Guerra Fria, a homogeneidade política e cultural são os garantes da aliança permanente entre a América do Norte e a Europa Ocidental.

A terceira área geográfica de interesse estratégico relevante é o espaço da unidade do Atlântico que integra a Europa Ocidental, o Hemisfério Ocidental e a África, incluindo a comunidade de segurança do Atlântico Norte, o Brasil e a América do Sul, o Marrocos, Angola e a África Austral e os arquipélagos de Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe. A grande maioria dos países de língua portuguesa estão concentrados nas margens do Atlântico

entre a Europa, a América do Sul e a África Austral e a grande maioria dos pólos que demarcam esse espaço marítimo são potências democráticas.

Não se trata de ressuscitar um “Atlântico moreno” que nunca existiu, nem, muito menos, de recuperar os projectos falhados dos regimes autoritários sobre a formação de uma organização de segurança colectiva ocidental no Atlântico Sul, mas de restaurar a unidade histórica do Atlântico e reconstruir a sua identidade específica como um “lago democrático”. O Pacífico ou o Índico nunca tiveram uma unidade histórica, nem têm uma homogeneidade política e cultural comparável e, ressalvada a excepção do Pacífico Sul, não podem reclamar uma afinidade democrática entre os Estados costeiros. Tal como a Europa de Bismarck, o Atlântico não existe senão como uma “noção geográfica”, mas a re-invenção da sua unidade tornou-se possível com o fim da Guerra Fria, a democratização da América Latina e o fim do regime do *apartheid* e com a emergência de novas grandes potências, como o México, o Brasil e a África do Sul. Nesse quadro, passaram a existir condições inéditas para uma convergência democrática no espaço atlântico, ultrapassando divisões arcaicas entre o “Norte” e o “Sul”, ou entre a Aliança Atlântica e os “não-alinhados” da Guerra Fria, bem como para uma intensificação das interacções estratégicas entre os Estados Unidos, as potências marítimas da União Europeia, como o Reino Unido e a França, o México, o Brasil e a África do Sul.

A unidade do Atlântico antecipa a necessidade de uma nova comunidade transatlântica alargada para garantir a segurança dos “*Global Commons*” num espaço crucial para os aliados americanos, europeus e africanos, incluindo as linhas de comunicação marítimas, as reservas energéticas e de matérias-primas raras nos fundos marinhos e a segurança cibernética, bem como a cooperação necessária para controlar as correntes migratórias e para neutralizar as redes transnacionais do terrorismo islâmico e do narco-tráfico.

A distribuição das comunidades portuguesas e os fluxos migratórios, concentrados nos países europeus e ocidentais, bem como no Brasil, na África do Sul, em Angola e na Venezuela, confirmam o estatuto da Europa, do Atlântico Norte e do Atlântico como as três áreas prioritárias de inserção estratégica nacional.

O Maghreb – o Marrocos, a Argélia, a Tunísia, a Mauritânia e a Líbia – é valorizado, sobretudo, pelo efeito da proximidade territorial, no caso do Marrocos, e pela importância do acesso aos recursos energéticos, nos casos da Argélia e da Líbia. Ao contrário dos países da Europa do Sul, Portugal não tem uma interacção estratégica, política ou cultural significativa com o Maghreb e ainda menos com o Médio Oriente. Portugal nunca foi uma potência colonial na outra margem do Mediterrâneo, como a França, a Itália e a Espanha, não existe no território nacional uma comunidade de emigrantes maghrebins e as questões políticas e de segurança no Maghreb e no Médio Oriente não têm impacto significativo na opinião pública portuguesa. Os casos singulares, como as relações com a Líbia nos últimos anos, não chegam para alterar essa regra, nem para demonstrar que Portugal passou a ter uma política própria para o Mediterrâneo e o Médio Oriente. Não obstante, a dependência energética e os riscos de um aumento da pressão demográfica num cenário de conflitualidade crescente nessa região contígua justificam o seu reconhecimento preventivo como uma quarta área geográfica de interesse estratégico relevante,

embora sem um estatuto comparável ao da Europa Ocidental, do espaço euro-atlântico ou mesmo do todo Atlântico.

No princípio do século XXI, Portugal é um Estado periférico na União Europeia, está no centro geográfico da comunidade transatlântica e quer ser reconhecido como um elo natural nas relações da Europa Ocidental e da América do Norte com o Brasil e a América do Sul e com Angola e Moçambique na África Austral. Portugal é uma democracia liberal, parte integrante da coligação ocidental garante da estabilidade internacional, membro fundador da Aliança Atlântica e da União Europeia e parceiro efectivo do Brasil, uma das grandes potências emergentes.

### **III. As Alianças Externas**

Tal como a grande maioria dos Estados europeus, Portugal não tem os meios necessários para garantir autonomamente a defesa nacional e, tal como todos os pequenos Estados, não tem capacidade para formar uma coligação internacional e a sua liberdade de escolha das alianças é limitada.

Os pequenos Estados podem escolher entre o isolamento, tornarem-se relevantes para a balança internacional ou procurar uma aliança permanente com uma grande potência para proteger a sua independência. Historicamente, quando ainda era considerado como uma potência europeia, Portugal foi um dos primeiros países que reconheceu a especificidade do dilema de segurança dos pequenos Estados e, no essencial, a sua estratégia nacional concentrou-se em garantir uma aliança estável e duradoura ou com a principal potência marítima ou com a principal potência europeia, que, no tempo da preponderância internacional da Europa, podiam ser um só e o mesmo Estado.

Desde o fim das Guerras da Revolução e do Império e da independência do Brasil, a aliança inglesa teve o mérito de poder garantir tanto a independência de Portugal, como a integridade do seu império colonial, enquanto o império britânico foi, simultaneamente, a maior potência marítima e o garante dos equilíbrios europeus. Os perigos da excessiva dependência de Portugal perante o seu único aliado eram evidentes, mas foram considerados menos graves do que as alternativas do isolamento ou da unificação ibérica e a aliança pôde sobreviver às sucessivas crises que ameaçaram a sua continuidade. O declínio do Reino Unido forçou Portugal a uma dupla aliança com a principal potência marítima e a principal potência continental no princípio da II Guerra Mundial. Nos anos seguintes, os Estados Unidos substituíram o Reino Unido como a grande potência marítima, tornaram-se o principal aliado externo de Portugal e essa aliança sobreviveu às crises provocadas pelas guerras coloniais e pela descolonização. A crise de transição post-autoritária restaurou a dupla aliança com a principal potência marítima e a principal potência europeia, uma vez que os Estados Unidos e a Alemanha foram os garantes externos da democratização e da europeização de Portugal.

Nos anos seguintes, a República Federal tornou-se o principal defensor do alargamento da Comunidade Europeia aos dois Estados da Península Ibérica, que se completou nas vésperas do fim da Guerra Fria. Numa primeira fase, Portugal pertenceu ao “partido atlantista” na Comunidade Europeia com o Reino Unido, a Holanda e a

Dinamarca. Depois, o Tratado de Maastricht e os programas de convergência sustentados pelos fundos comunitários garantiram a vinculação de Portugal ao grupo dos “Países da coesão” com a Espanha, a Grécia e a Irlanda. Mais tarde, a integração das democracias post-comunistas da Europa Central e Oriental e os riscos de marginalização periférica fundamentaram o alinhamento crescente de Portugal com o “núcleo duro” da integração europeia, considerado necessário para garantir a sua adesão à moeda única europeia a par da Espanha. Nesse processo, a convergência com a Espanha, designadamente no quadro da União Europeia, prevaleceu contra a visão original da estratégia de integração, que seguia o padrão tradicional das alianças portuguesas e cuja finalidade era garantir a individualidade de Portugal como um Estado independente na Península Ibérica.

Os perigos de uma dependência económica crescente perante a Espanha eram, ao mesmo tempo, acentuados e temperados pela integração dos dois Estados peninsulares na Organização do Tratado do Atlântico Norte e na União Europeia. Por um lado, a coincidência dos alinhamentos externos banalizava a posição de Portugal tanto na união transatlântica, como na comunidade europeia, a benefício de um reconhecimento externo da preponderância natural da Espanha no espaço ibérico. Por outro lado, o enquadramento multilateral europeu e ocidental não só limitava os riscos de uma convergência ibérica, como era suposto transcender a lógica das alianças e da competição entre os Estados, uma vez que na União Europeia a regra dos alinhamentos funcionais era suposta excluir as alianças e mesmo os alinhamentos fixos e permanentes.

Não obstante, contra as previsões correntes, os últimos dez anos confirmaram o estatuto dos Estados nacionais como os principais agentes da política internacional, impuseram o regresso das alianças dentro das instituições multilaterais, incluindo a Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União Europeia, e confirmaram a crise do regionalismo no sistema internacional. A crise dos modelos de integração regional, revelada em toda a sua extensão pela crise da União Europeia, veio pôr em causa pressupostos essenciais da estratégia portuguesa, onde as alianças externas eram desvalorizadas em nome da convergência e da solidariedade europeia. Essa visão, que levou sucessivos Governos a considerar a Comissão Europeia como o “principal aliado” de Portugal na União Europeia, era completada por uma presumida superioridade moral dos “pequenos e médios Estados”, que justificava a denúncia do “directório” das grandes potências europeias. A política externa portuguesa assentava numa ficção normativa e estava estruturada a partir de uma posição irrelevante contra uma ameaça imaginária.

A evolução internacional demonstrou, pelo contrário, que a crescente competição estratégica entre as potências tornou mais importantes as alianças, mesmo nos quadros multilaterais democráticos como a Aliança Atlântica e a União Europeia.

Essa tendência tornou-se evidente primeiro nas políticas de segurança e defesa. Salvo excepção, todas as missões militares internacionais da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia foram levadas a cabo por “*coalitions of the willing*”, com a participação de um número limitado de Estados, sob a tutela de potências relevantes, nomeadamente os Estados Unidos, a França e o Reino Unido. No mesmo sentido,

a composição das forças de intervenção permanentes da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia marcaram alinhamentos internos entre os Estados membros. A definição dos critérios de acesso à Cooperação Estruturada Permanente da Política Comum de Defesa e Segurança prefigura uma coligação restrita dentro da União Europeia, tal como a “divisão do trabalho” que os programas de *“pooling & sharing”* querem impor aos Estados na comunidade ocidental.

A crise europeia, que começou com a rejeição do Tratado Constitucional da União Europeia e se agravou com a crise da moeda única, confirmou a mudança dos modelos de integração regional que estiveram na origem, entre outras, da fundação da União Europeia e da unificação económica e monetária. No Tratado de Lisboa, o reforço paralelo das três principais potências europeias - a Alemanha, a França e o Reino Unido - e do Conselho Europeu prejudicou tanto o estatuto relativo dos “pequenos e médios Estados”, como a Comissão Europeia, que se apresenta como o seu principal protector. Essa viragem foi consolidada pela “re-nacionalização” das políticas dos Estados nas instituições comunitárias e pela demonstração dos limites da solidariedade europeia na resposta à “crise das dívidas soberanas” na Grécia, na Irlanda, em Portugal, na Espanha e em Itália. A Alemanha, bem como a França e o Reino Unido, têm demonstrado uma vontade crescente de valorizar o seu estatuto de soberania, seguindo o exemplo das “potências emergentes”. As mudanças no processo de integração, a par da re-hierarquização dos Estados na União Europeia, revelada pelo “momento unipolar” da Alemanha, abriram caminho ao regresso das políticas de alianças.

A estratégia de alianças tem como objectivo defender os interesses nacionais e garantir a segurança e a defesa de Portugal, reduzir as vulnerabilidades externas e exercer as responsabilidades internacionais do Estado, e contribuir para a realização da visão portuguesa sobre os valores constitutivos da sociedade internacional.

A aliança crucial de Portugal é a Aliança Atlântica, garante indispensável da defesa e da segurança nacional. Os principais aliados de Portugal na Organização do Tratado do Atlântico Norte são os Estados Unidos, o Reino Unido e a França - a potência ocidental que ainda não deixou de ser o principal garante dos equilíbrios e da segurança europeia e as duas potências europeias que podem assegurar uma autonomia crescente da defesa regional num quadro de continuidade da comunidade transatlântica.

A defesa da integridade territorial e da coesão nacional são inseparáveis da Aliança Atlântica, tal como no passado foram dependentes da aliança com a Inglaterra, a principal potência internacional durante a “longa paz” do Concerto Europeu. Os valores da democracia portuguesa são promovidos pela sua integração na aliança das democracias ocidentais, garante da estabilidade internacional. A centralidade geográfica de Portugal no espaço euro-atlântico contra-balança a sua crescente marginalidade no espaço europeu. O reconhecimento de Portugal como um “produtor de segurança internacional”, a sua participação nas missões expedicionárias e a sua contribuição para a segurança dos *“Global Commons”* realizam-se, prioritariamente, no quadro da Organização do Tratado do Atlântico Norte. A internacionalização e a modernização das Forças Armadas portuguesas dependem da integração de Portugal na Aliança Atlântica. A estabilidade da

instituição militar e a sua capacidade para desempenhar as missões da defesa nacional são inseparáveis do estatuto de Portugal como membro da Organização do Tratado do Atlântico Norte. A Aliança Atlântica é a forma institucional da comunidade de segurança do espaço euro-atlântico, a segunda área geográfica de interesse estratégico nacional.

As alianças de Portugal na Aliança Atlântica devem ser claramente definidas. A revalorização da aliança com os Estados Unidos é crucial para consolidar a posição de Portugal nas principais áreas geográficas de interesse prioritário. As relações bilaterais com os Estados Unidos são decisivas nas dimensões militar, política, económica e científica, bem como para a consolidação de uma parceria trilateral entre o Brasil, Portugal e Angola, para a segurança naval do Atlântico e para o futuro desenvolvimento da “economia do mar”. A criação de uma nova Área de Livre Comércio do Atlântico Norte (NAFTA) seria importante para a evolução das relações entre os Estados Unidos, o Canadá e a União Europeia e para a consolidação da comunidade ocidental. A revalorização das alianças bilaterais com o Reino Unido e a França deve ter como quadro principal a dimensão de segurança europeia e atlântica pela qual são responsáveis a Aliança Atlântica e a Política Comum de Defesa e Segurança da União Europeia. Portugal deve privilegiar os Estados Unidos, o Reino Unido e a França como parceiros electivos na escolha das missões militares internacionais da Organização do Tratado do Atlântico Norte, da União Europeia e das Nações Unidas em que decidir participar.

Portugal não tem uma estratégia alternativa à integração na União Europeia, nem à sua posição como parte integrante da “Eurozona”. A Europa Ocidental é a primeira área geográfica de interesse estratégico nacional e a permanência na União Europeia continua a ser crucial para conter os perigos da unificação ibérica. Os valores da democracia portuguesa realizam-se na constituição da União Europeia como uma comunidade de direito no sistema internacional. A reconfiguração do estatuto de Portugal na União Europeia implica garantir a sua posição como parte integrante de uma Cooperação Estruturada Permanente no “núcleo duro” da Política Comum de Segurança e Defesa, incluindo as capacidades adicionais necessárias para comandar e organizar um Grupo de Combate (*Battle Group*) na estrutura militar europeia e para reforçar a sua participação nas missões expedicionárias da União Europeia.

As alianças de Portugal na União Europeia são decisivas não só para a continuidade do seu estatuto como membro da principal instituição regional, mas também para limitar o isolamento imposto pela crise financeira e restaurar a reputação e a credibilidade nacionais, prejudicadas pelo estigma da assistência externa. A aliança peninsular não resistiu bem à crise e os limites da solidariedade espanhola ficaram demonstrados quando, em 2010 e em 2011, a Espanha suspendeu as cimeiras bilaterais anuais com Portugal para se proteger dos riscos de contágio, antes de ser forçada a recorrer à União Europeia e ao Fundo Monetário Internacional. Os riscos de um colapso espanhol prejudicam a *performance* positiva de Portugal na resposta à crise económica, cujo prolongamento acentua os riscos de marginalização do Estado na política internacional.

As escolhas de alianças na União Europeia não são ilimitadas. Em tese, Portugal pode privilegiar o alinhamento com a Alemanha, procurar manter um equilíbrio nas suas

relações com as três principais potências europeias, ou inserir-se numa “união latina” formada pela França, pela Itália e pela Espanha.

A primeira alternativa é congruente com a fórmula da dupla aliança com a principal potência marítima e a principal potência europeia, que marcou os dois últimos períodos de crise nacional, durante a II Guerra Mundial e na transição democrática. Porém, essa escolha torna-se dilemática perante uma estratégia idêntica e paralela da Espanha, que quer ser o principal aliado dos Estados Unidos e da Alemanha na Península Ibérica. Portugal tem de ter as melhores relações possíveis com a Espanha, mas é um erro ter uma estratégia seguidista e duplicar a estratégia da principal potência da Península Ibérica com riscos significativos. A presença de Portugal numa coligação em que a Espanha tenha lugar não só minimiza a possibilidade de uma maior autonomia nacional, como serve para fortalecer a posição do principal Estado peninsular e, no caso dos Estados Unidos e da Alemanha, também para confirmar as percepções externas que representam o espaço ibérico como uma unidade estratégica, onde a posição portuguesa fica subordinada à preponderância espanhola. Portugal deve regressar à sua teoria clássica das alianças cuja finalidade é assegurar a sua individualidade soberana.

A segunda alternativa tem a vantagem de incluir a Alemanha, o Reino Unido e a França, cuja concertação ainda não deixou de ser a melhor fórmula para garantir o equilíbrio da União Europeia. A aliança com as três grandes potências europeias, que podem voltar a ser os principais parceiros políticos e económicos de Portugal no fim do ciclo espanhol, é coerente com a defesa da continuidade do modelo dual da arquitectura de segurança europeia e ocidental, assente na União Europeia e na Aliança Atlântica, com a valorização paralela das políticas de integração monetária e da Política de Defesa e Segurança Comum e com a necessidade de definir uma estratégia internacional credível da União Europeia. A Alemanha é o aliado indispensável na dimensão económica e financeira, o Reino Unido e a França são parceiros cruciais na definição de uma estratégia internacional que possa responder à emergência de novas grandes potências e conter o isolacionismo e a deriva continentalista da União Europeia.

A terceira alternativa refere-se a uma coligação potencial que pode surgir para conter a preponderância da Alemanha na União Europeia, uma vez que a França deixou de poder contra-balançar sozinha a maior potência europeia. Mas a escolha portuguesa só teria sentido se, contra todas as probabilidades, a “união latina” fosse mais do que um instrumento da França - ou da Itália, ou da Espanha - para recalibrar uma aliança bilateral privilegiada com a Alemanha, ou se a Espanha não estivesse presente.

A Comunidade dos Países de Língua Portuguesa não é uma aliança, uma vez que, ao contrário da Aliança Atlântica e da União Europeia, não assenta no princípio da defesa colectiva, nem impõe obrigações recíprocas de defesa aos Estados membros. Dito isso, Portugal pode estabelecer parcerias estratégicas com o Brasil e com Angola para criar quadros de cooperação relevantes na defesa de interesses comuns, incluindo a segurança das linhas de comunicação marítimas. Paralelamente, Portugal pode concluir acordos bilaterais com Cabo Verde e com S. Tomé e Príncipe para garantir a sua intervenção na defesa dos dois arquipélagos atlânticos, ameaçados pela penetração externa e pelas redes



transnacionais do terrorismo e do narco-tráfico organizada. Portugal devia ainda manter o seu empenho na cooperação bilateral e multilateral de defesa e segurança com os Estados da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa.

As parcerias estratégicas de segurança com o Brasil e com Angola, bem como os acordos de defesa bilaterais com Cabo Verde e com S.Tomé e Príncipe, são relevantes para consolidar a autonomia nacional e defender os interesses e os valores portugueses na terceira área geográfica de interesse estratégico para Portugal. Essas iniciativas são a melhor forma de demonstrar que o empenho de Portugal na defesa da unidade do Atlântico não é um exercício retórico. A estruturação desse espaço é um factor crucial para o reforço dos vínculos entre os Estados membros da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, bem como para as relações inter-regionais entre a Europa Ocidental, a América do Norte, a América do Sul e a África Austral, que justificam a institucionalização de relações no domínio da segurança com a realização de cimeiras regulares entre a União Europeia, a Aliança Atlântica, a União das Nações da América do Sul (UNASUL) e a Comunidade para o Desenvolvimento da África Austral (SADCC).

No Maghreb e no Médio Oriente, Portugal deve privilegiar relações de parceria com os aliados dos Estados Unidos, incluindo não só o Marrocos e a Argélia, mas também os Estados do Conselho de Cooperação do Golfo (GCC). Os primeiros são reconhecidos como parceiros da Aliança Atlântica no quadro do Diálogo Mediterrânico (MD) e o Marrocos quer ser também um parceiro no Atlântico. Os pequenos Estados do Golfo Pérsico participam na Iniciativa de Cooperação de Istambul (ICI) no quadro da Aliança Atlântica e, tal como a Argélia, são parceiros relevantes na dimensão energética. No mesmo sentido, Portugal deve recuperar uma relação equilibrada com Israel. As iniciativas da União Europeia, incluindo a União para o Mediterrâneo e a Iniciativa 5+5, têm-se revelado instáveis e precisam de ser reavaliadas a benefício de um inventário sobre as mais recentes mudanças políticas no Mediterrâneo e no Médio Oriente.

Contra a sua vocação histórica, Portugal deixou de estar presente na Ásia, salvo no caso de Timor-Leste, o membro asiático da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa. Portugal é um dos raros pequenos Estados europeus que tem uma “parceria estratégica” bilateral com a República Popular da China, mas esse quadro formal não tem nenhuma tradução concreta no domínio da segurança e as relações económicas entre os dois países são fortemente assimétricas. No caso da Índia, o empenho continuado de Portugal nas relações entre a União Europeia e a principal potência da Ásia do Sul não tem uma tradução relevante nas relações políticas e económicas.

Naturalmente, é importante para Portugal poder estabilizar e desenvolver relações de parceria com a China e a Índia, na condição de se concentrar em regiões específicas desses dois grandes países, de modo a compensar uma competitividade limitada, quer na penetração desses mercados, quer na captação de investimentos chineses e indianos. No caso da China, Portugal continua a ter responsabilidades próprias em relação a Macau e à sua comunidade portuguesa, nomeadamente no quadro da Declaração Conjunta. No caso da Índia, tal como no Japão, na Coreia do Sul e também no Sri Lanka, na Malásia e na Indonésia, Portugal devia poder combinar o reconhecimento positivo do seu estatuto

como “potência histórica” pelos países asiáticos com o desenvolvimento significativo das relações económicas e culturais bilaterais. No caso de Timor Leste, o seu empenho continuado na construção do Estado democrático é não só relevante para as relações bilaterais, mas também para o prestígio regional de Portugal.

A crise portuguesa coincide com uma crise europeia, marcada por uma incerteza crescente sobre o futuro da União Europeia e o destino da comunidade transatlântica, os dois pilares da ordem internacional que têm assegurado a defesa e a segurança de Portugal como Estado independente, bem como as condições da sua modernização económica e social. A definição clara e rigorosa da posição internacional de Portugal, das suas prioridades nacionais e das suas alianças é decisiva para conter os perigos do isolamento, da marginalização e da perda de autonomia, sem precedentes desde a institucionalização da democracia portuguesa.

#### IV. Cenários de Crise

A qualidade da visão nacional sobre o futuro e a mobilização dos Portugueses são ambas cruciais para a sua sobrevivência de Portugal como Estado soberano. Mas essa constatação não dispensa uma reflexão sobre os cenários da crise regional e internacional que condicionam as estratégias externas da democracia portuguesa.

Esses cenários passaram a incluir obrigatoriamente o reconhecimento da possibilidade do fim da União Europeia e da Aliança Atlântica. Na presente conjuntura, essa evolução parece mais provável do que a hipótese alternativa de um “Grande Salto em Frente” na integração política da União Europeia, não obstante ter sido esse o resultado das duas outras crises existenciais da integração comunitária, tanto no caso da Comunidade Europeia de Defesa, cuja resolução fortaleceu a Organização do Tratado do Atlântico Norte, com a integração da República Federal, e abriu caminho para a criação da Comunidade Económica Europeia, como no caso da unificação da Alemanha, cuja resolução fortaleceu a Aliança Atlântica, onde a Alemanha unificada permaneceu como membro pleno, e determinou a formação da União Europeia. Entre os extremos do colapso da União Europeia e da unificação política da Europa, os cenários que antecipam uma linha de continuidade resultante da conjugação de uma Alemanha menos europeia com uma Europa mais alemã definem uma *via media* que tem, à falta de melhor, o mérito relativo da previsibilidade.

Os principais responsáveis europeus, incluindo a Chanceler federal alemã, Angela Merkel, e o antigo Presidente da República francesa, Nicolas Sarkozy, reconheceram expressamente o colapso da moeda única europeia como um risco real, cuja consequência, na opinião de ambos, seria o fim da União Europeia. Não há nenhuma boa razão para não tomar à letra esse aviso, sobretudo quando é feito a partir das posições tendencialmente opostas da Alemanha e da França: a primeira pode sobreviver bem ao fim da União Europeia, mas a segunda corre o risco de ficar politicamente arruinada pelo fiasco de um projecto onde jogou tudo, ou quase tudo, nos últimos vinte anos.

É difícil subestimar as consequências do fim da moeda única e da União Europeia, quer à escala regional, quer à escala internacional. A primeira consequência do fracasso da

moeda única europeia seria acelerar a crise económica internacional e provocar uma nova Grande Depressão, tanto mais provável se o colapso financeiro europeu resultasse de uma ruptura descontrolada. Uma depressão prolongada iria pôr em causa a dinâmica e os níveis de integração económica consolidados pelo último ciclo da globalização e prejudicaria severamente não só as economias ocidentais, mas também as economias dos países emergentes, incluindo a China e a Índia. A viragem podia abrir caminho a um novo ciclo de protecção e de competição estratégica entre três blocos regionais, agregados em torno dos Estados Unidos, da China e da Alemanha.

A segunda consequência do fim da União Europeia seria o fim da Aliança Atlântica, no duplo sentido em que os dois pilares da comunidade de segurança ocidental são inseparáveis e em que nem a Alemanha, nem os Estados Unidos, teriam boas razões para continuarem reféns dos acordos multilaterais de defesa transatlântica que limitam a soberania alemã e a liberdade estratégica norte-americana. Fora da Organização do Tratado do Atlântico Norte, nada, a não ser a opinião pública alemã, obstaria à transformação rápida da Alemanha numa potência nuclear, uma mudança indispensável tanto para garantir a sua segurança perante a Rússia, como para impor o reconhecimento internacional do seu estatuto como uma grande potência.

A terceira consequência do fim da ordem multilateral europeia e ocidental seria a consolidação da preponderância regional da Alemanha, a única potência europeia que tem uma estratégia autónoma alternativa à continuidade da União Europeia e da Aliança Atlântica para ocupar o seu lugar entre as grandes potências emergentes e que pode assegurar a preeminência regional sem depender das instituições desenhadas pelas potências vencedoras da II Guerra Mundial para impedir a sua ressurgência. Pelo contrário, a estratégia nacional da França é inteiramente dependente da continuidade da União Europeia e da Aliança Atlântica e é pouco provável que a “relação especial” com os Estados Unidos pudesse sobreviver intacta ao fim da Organização do Tratado do Atlântico Norte e servir de estratégia alternativa ao Reino Unido.

A quarta consequência do falhanço do projecto europeu seria uma re-definição dos equilíbrios, das clivagens e das fronteiras na “Velha Europa”. A inversão do processo de integração pode criar um novo mapa político. Desde logo, a unipolaridade alemã podia abrir caminho à formação de uma coligação contra a Alemanha, que poderia ter sucesso se contasse com o apoio decisivo de potências externas, como os Estados Unidos, a Rússia ou a China, que estivessem preparadas para desenvolver estratégias ofensivas de penetração regional. Se essas estratégias envolvessem o Reino Unido, a França e a Polónia, a posição internacional da Europa ficaria comprometida. Por outro lado, a Itália e a Espanha poderiam ser arrastadas por uma nova dinâmica de fragmentação, na medida em que a unidade dos dois Estados perante os movimentos secessionistas internos tem sido sustentada pela União Europeia. Inversamente, a fragmentação europeia poderia estimular processos de integração sub-regional, necessários para escorar a autonomia relativa de médias potências como a Suécia ou a Holanda. Por último, a decomposição da Itália e da Espanha poderia abrir caminho para novas configurações federativas, mais ou menos instáveis, como uma união entre a Padânia,

a Austria, a Eslovénia e a Hungria, ou uma ressurgência, monárquica ou republicana, do antigo Reino das Duas Sicílias que juntasse à sua volta a Sardenha, a Catalunha, as Baleares e a Andaluzia.

Para Portugal, os perigos principais dessa mudança, para lá das consequências económicas devastadoras resultantes do colapso europeu, seriam, por um lado, a perda da sua individualidade ou numa federação ibérica, ou numa “Grande Sicília” e, por outro lado, a necessidade de defender a sua integridade territorial, incluindo os arquipélagos atlânticos, num contexto de competição estratégica entre dois blocos regionais, mais ou menos homogêneos, comandados, respectivamente, pelos Estados Unidos e pela Alemanha. Para Portugal, a fragmentação do Estado vizinho é, se possível, um perigo maior do que as tentativas, até à data falhadas, de unificação ibérica por parte da Espanha, e a divisão entre a Europa e a América constitui uma ameaça à integridade do espaço português. Esses factores chegam para demonstrar os riscos do fim da União Europeia e da Aliança Atlântica para a posição internacional de Portugal e para a sua sobrevivência como entidade independente.

A modelo de ordenamento internacional que sustenta a preponderância norte-americana não sobreviveria ao fim do Euro, da União Europeia e da Aliança Atlântica e, nesse sentido, é possível admitir um novo *pivot* europeu dos Estados Unidos, ao lado dos seus aliados ocidentais, para inverter o sentido da crise e restaurar a dinâmica da integração regional. Mas, tal como há sessenta anos, a resolução da crise europeia exige medidas dramáticas para ultrapassar quer a inércia das instituições regionais, quer as limitações impostas pelas instituições democráticas nacionais, cada vez mais reticentes em relação ao projecto europeu, tanto na Alemanha, como na França e no Reino Unido.

Provavelmente, uma inversão de tendência só seria possível com uma união política entre a Alemanha e a França e a dificuldade óbvia dessa estratégia torna a restauração europeia um cenário menos provável do que a desintegração da União Europeia. As hipóteses intermédias parecem ter sido metodicamente destruídas nos últimos vinte anos, desde a negociação do Tratado de Maastricht até ao reconhecimento tardio da crise sistémica do Euro, entre a *hubris* dos vencedores e as ilusões sobre a projecção universal da União Europeia como uma “potência normativa”. Uma ruptura fundamental que torne possível uma re-fundação da unidade europeia só pode ser feita a partir do princípio, com uma re-definição do modelo das relações entre a França e a Alemanha, com a benção dos Estados Unidos e o consentimento relutante do Reino Unido, indispensável para assegurar a permanência da quádrupla aliança que garantiu a vitória na Guerra Fria e constitui o único pólo de estabilidade internacional.

Os obstáculos são evidentes e só poderiam superados por uma avaliação sóbria das consequências da catástrofe do fim da União Europeia, mais negativas para a França, o Reino Unido e os Estados Unidos do que para a Alemanha. De certa maneira, não há nenhuma boa razão para a Alemanha desistir da restauração plena da soberania e de recuperar a sua liberdade nacional. Mas a República federal teria menos dificuldade em se integrar num império federativo carolíngio do que a França em renunciar ao Estado que criou a nação republicana para regressar a um modelo neo-medieval.

Para Portugal, os perigos da unificação, para lá da instabilidade inerente à fórmula da fusão entre a Alemanha e a França, são evidentes. Por um lado, a unificação entre as duas principais potências europeias, com o apoio dos Estados Unidos e do Reino Unido, significaria a criação de um pólo dominante na política europeia, contra o qual nenhuma aliança seria possível ou, em todo o caso, eficaz, mesmo se incluisse os candidatos a potências relevantes, como a Itália, a Polónia, ou a Espanha. A hegemonia do novo centro sobre o todo europeu tornaria as instituições multilaterais da integração regional meras “correias de transmissão” de uma vontade concertada e a aliança implícita do novo Eixo franco-alemão com os Estados Unidos e o Reino Unido neutralizaria as estratégias de penetração externa. Nesse contexto, o lugar dos pequenos Estados na União Europeia ficaria reduzido a uma expressão mínima, mais próxima do estatuto de uma província remota num império do que de um Estado soberano. Por outro lado, a unificação das potências centrais poderia estimular um mimetismo político em potências periféricas, incluindo a Espanha em relação a Portugal, ou a Polónia em relação à Ucrânia, ou a Turquia em relação à Grécia, ou a Sérvia em relação às antigas repúblicas jugoslavas. Nesse contexto, o dilema da independência de Portugal voltaria a pôr-se, num quadro em que as elites nacionais estariam, com toda a probabilidade, divididas e mais receptivas a uma estratégia de unificação ibérica - “Juntos seremos grandes”, como dizia o Presidente da II República espanhola, Manuel Azaña, aos opositores portugueses – do que dispostas a resistir a uma pressão forte da Espanha para fortalecer a periferia peninsular na União Europeia.

A nova união europeia exigiria à Alemanha e à França, aos dois Estados e às duas democracias, um esforço que, com toda a probabilidade, só seria possível depois da catástrofe, quando se trata de a antecipar. A dupla finalidade que legitimou a política europeia da Alemanha era a consolidação da sua democracia e a restauração da soberania e da unidade do Estado. Esses dois objectivos foram, no essencial, realizados. O projecto europeu deixou de ser um imperativo nacional da democracia alemã e passou a depender da vontade política das instituições do Estado, dos partidos e da opinião pública, que não desistiram da União Europeia, mas não parecem disponíveis para uma nova fundação do processo de integração.

A França, pela sua parte, começou por aceitar a integração europeia para garantir a divisão da Alemanha e acabou por aceitar o fim dessa divisão em nome de uma integração crescente. Nos últimos vinte anos, todas as suas tentativas para ocultar a realidade da ascensão da Alemanha não puderam impedir a lenta transformação da União Europeia numa “Europa alemã”. A França é chamada a fazer uma escolha impossível entre renunciar à sua soberania nacional para impedir uma ruptura catastrófica com o fim do projecto europeu e a antecipação insuportável da unipolaridade alemã num quadro de continuidade da União Europeia, onde a crise prolongada se tem revelado como o principal instrumento da consolidação da preeminência alemã.

O cenário de continuidade da União Europeia e da crise europeia é o mais provável na medida em que os cenários alternativos implicam riscos excessivos ou para a sobrevivência do “sistema americano” e da ordem multilateral europeia e atlântica, ou para a sobrevivência das principais potências europeias como Estados soberanos.

A continuidade não significa um regresso aos “bons velhos tempos”. A União Europeia deixou de ser um “projecto europeu” para ser um mecanismo de regulação dos equilíbrios regionais em que a preponderância da Alemanha considera necessárias uma “normalização”, ou uma homogeneização das políticas económicas de todos Estados da “Eurozona”, incluindo a França (e a Itália), e a criação de um conjunto de mecanismos centralizados de controle financeiro, orçamental e fiscal, concentrados no Banco Central Europeu, no Mecanismo de Estabilidade Europeia e na Comissão Europeia, sem contrapartidas significativas na dimensão política. A União Europeia deixou de ter como finalidade um “ideal europeu” de convergência e solidariedade e passou a aceitar a racionalidade dos interesses nacionais dos Estados, bem como uma diferenciação crescente entre a Europa do Norte, a Europa do Sul e uma “Europa do meio”. Essa “italianização” territorial da União Europeia pode ir de par com a “portugalização” da sua dimensão política, com a eleição directa do seu Presidente e a “germanização” do seu modelo económico e social. Essa evolução pode significar um prolongamento da crise durante os próximos anos, mas é aceitável pelos Estados Unidos, pelo Reino Unido e pela França desde que se possa evitar um cenário de ruptura e o fim do Euro.

Para Portugal, os perigos da continuidade resultam, sobretudo, dos efeitos de erosão política que decorrem do prolongamento excessivo da crise económica e social. É certo que Portugal tem um regime de democracia pluralista post-revolucionário particularmente resiliente e tem também uma experiência excepcional das crises económicas e das intervenções externas, nomeadamente nos anos seguintes à transição post-autoritária. Não obstante, resistir a uma crise prolongada exige uma visão estratégica e uma política voluntarista que ainda não se revelaram e que não podem depender da ilusão de um impossível regresso ao passado.

## UMA ESTRATÉGIA GLOBAL PARA PORTUGAL NUMA EUROPA EM CRISE

O quadro específico da estratégia não tem de ser o conflito armado, mas implica sempre a competição entre diversos atores, cada qual com os seus próprios interesses, daí resultando inevitável fricção. As situações de crise podem tornar a estratégia mais difícil de definir e implementar, mas também mais necessária do que nunca. Este texto é uma reflexão sobre os elementos fundamentais para uma estratégia nacional.

