

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

CURSO DE ESTADO-MAIOR

2005/2007



TRABALHO INDIVIDUAL DE LONGA DURAÇÃO

**Portugal, a sua geografia e os seus interesses inseridos no
âmbito de uma Política de Defesa Nacional**

**Raul Fernando Rodrigues Cabral Gomes
Major de Engenharia**

Presidente do Júri: Tenente-General José Luís Pinto Ramalho

Arguente Principal: Coronel Tirocinado António Noé Pereira Agostinho

Arguente: Tenente-Coronel Sérgio Augusto Valente Marques

Arguente: Tenente-Coronel Paulo Jorge Lopes da Silva

**ESTE TRABALHO É PROPRIEDADE DO INSTITUTO DE ESTUDOS
SUPERIORES MILITARES**

ESTE TRABALHO FOI ELABORADO COM FINALIDADE ESSENCIALMENTE ESCOLAR, DURANTE A FREQUÊNCIA DE UM CURSO DO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES, CUMULATIVAMENTE COM A ACTIVIDADE ESCOLAR NORMAL. AS OPINIÕES DO AUTOR, EXPRESSAS COM TOTAL LIBERDADE ACADÉMICA, REPORTANDO-SE AO PERÍODO EM QUE FORAM ESCRITAS, PODEM NÃO REPRESENTAR DOCTRINA SUSTENTADA PELO INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES.

PROFESSOR ORIENTADOR

**JOSÉ ALBERTO DIAS MARTINS
MAJOR DE ARTILHARIA**

*“... E, para dizer tudo, temo e creio
Que qualquer longo tempo curto seja;
Mas, pois o mandas, tudo se te deve;
Irei contra o que devo, e serei breve.”*

(Camões, Lusíadas, III - 4)

RESUMO

Neste estudo, foi empregue o método científico, com recurso ao modelo dedutivo para se encontrar resposta ao problema em análise consubstanciado na questão central “*Em que medida, nos últimos três anos, o acervo conceptual e as acções desenvolvidas por Portugal nas fronteiras de segurança e defesa, económica e cultural traduziram a salvaguarda dos interesses nacionais decorrentes ou referidos no CEDN?*”.

O estudo está organizado em quatro partes dotadas de um encadeamento lógico: na primeira, revisitam-se a História nacional e o traçado das fronteiras dela decorrentes; na segunda, caracteriza-se o Sistema Político Internacional, assim como o papel e as possibilidades no mesmo do Estado, particularmente, o pequeno Estado, e dentro deste, de Portugal; na terceira, o **Conceito Estratégico de Defesa Nacional** (CEDN) constitui-se como objecto das preocupações quer do ponto de vista do método, quer na perspectiva do processo; por último, identificam-se os **interesses** de Portugal nas *fronteiras* sistematizadas e procura-se analisar as principais acções conduzidas pela componente actividade da política, materializada pela **Política de Defesa Nacional** (PDN), conducentes à realização dos primeiros.

Conclui-se que as acções desenvolvidas por Portugal nos últimos três anos nas fronteiras sistematizadas traduziram, parcialmente, a salvaguarda dos interesses nacionais decorrentes do CEDN. Em complemento, apresentam-se alguns contributos para a condução da PDN do país.

ABSTRACT

In this study a scientific methodology was used, resorting to a deductive model to find an answer to the problem in analysis summed up in the main question “*To what extent, in the last three years, have the conceptual collection and the actions developed by Portugal in the security and defence, economical and cultural borders translated the safeguard of the national interests emerging from or referred to in the CEDN?*”.

The study is organized in four parts according to a logical sequence: in the first one, the national History and the borders location resulting from it are reviewed; in the second part, the International Political System is characterized, as well as the role and the potential, within it, of the State, particularly small States, such as Portugal; in the third part, the Strategic Concept of National Defence is the object of concern from the point of view of the method, as well as of the perspective of the process. Lastly, the interests of Portugal are identified within the systematized borders and an analysis of the main actions driven by the politic component activity is made, materialized by the National Defence Policy, conducive to the accomplishment of these interests.

It is concluded that the actions developed by Portugal in the last three years within the systematized borders partially accomplished the safeguard of the current national interests emerging from the CEDN. In addition some contributes to the guidance of the National Defence Policy are presented.

AGRADECIMENTOS

Durante o período de realização deste trabalho individual de longa duração, beneficiei de inúmeros apoios institucionais e pessoais, aos quais é de elementar justiça expressar o meu mais profundo reconhecimento e gratidão.

Em termos institucionais, ao Instituto de Estudos Superiores Militares, onde encontrei o ambiente que me estimulou durante a elaboração deste estudo, à Direcção de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional e ao Estado-Maior do Exército.

O meu primeiro agradecimento pessoal é dirigido ao meu orientador e amigo, Major Dias Martins, pela sua disponibilidade e interesse.

Ao nível do apoio bibliográfico, não posso deixar de agradecer às funcionárias da Biblioteca do IESM, que facilitaram o meu trabalho de pesquisa.

São ainda diversos os amigos e personalidades com quem partilhei e discuti o tema deste estudo, como o General Luís Valença Pinto e o General Loureiro dos Santos, os Tenentes-Generais Pinto Ramalho, Carvalho dos Reis e Luís Araújo, o Comandante Silva Ribeiro, os Coronéis Vieira Borges e Marinheiro, os Tenentes-Coronéis Mendes Dias e Cruz Silva, os Doutores Vítor Constâncio, Jorge de Brito e Maria Regina de Mongiardim e a Mestre Lígia Gomes.

A todos o meu profundo agradecimento e amizade.

À Isabel, ao Rodrigo e aos meus Pais, pelo tempo que o Curso de Estado-Maior representou de horas tiradas ao seu convívio.

LISTA DE SIGLAS E ACRÓNIMOS

ACO	<i>Allied Command Operations</i> (Comando Aliado de Operações)
ACT	<i>Allied Command Transformation</i> (Comando Aliado de Transformação)
AED	Agência Europeia de Defesa
ALCA	Acordo de Livre Comércio das Américas
AR	Assembleia da República
ASEAN	<i>Association of South-East Asian Nations</i> (Associação das Nações do Sudeste Asiático)
BCE	Banco Central Europeu
BG	<i>Battle Group</i> (Agrupamento Tático)
CAE	Centro de Análise Estratégica
CEDN	Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM	Conceito Estratégico Militar
CM	Conselho de Ministros
CPG	<i>Comprehensive Political Guidance</i> (Orientação Política)
CPLP	Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CRP	Constituição da República Portuguesa
CSDN	Conselho Superior de Defesa Nacional
CTM	Cooperação Técnico-Militar
DGPDN	Director-Geral de Política de Defesa Nacional (ou Direcção Geral de Política de Defesa Nacional)
DIFO	Dispositivo de Forças
DLOE	Decreto da Lei Orgânica do Exército
ECAP	<i>European Capabilities Action Plan</i> (Plano Europeu de Capacidades)
EFTA	<i>European Free Trade Association</i> (Associação Europeia de Comércio Livre)
EUA	Estados Unidos da América
FFAA	Forças Armadas
GOCEDN	Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional
GP	Grupos de Projecto do ECAP
HHG	<i>Helsinki Headline Goal</i> (Objectivos de Capacidades de Helsínquia)
IC	Instituto Camões
IDT	<i>Integrated Development Teams</i> (Equipas de Desenvolvimento de Projectos)
IPAD	Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento
JHQ	<i>Joint Headquarters Lisbon</i> (Quartel-General Conjunto de Lisboa)
LDNFA	Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas

LoA	<i>Level of Ambition</i> (Nível de Ambição)
LOBOFA	Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
LPM	Lei de Programação Militar
MC	Ministério da Cultura
MDN	Ministro da Defesa Nacional (ou Ministério da Defesa Nacional)
ME	Ministério da Educação
Mercosul	Mercado Comum do Sul (entre o Brasil, Argentina, Paraguai e Uruguai)
MG	<i>Ministerial Guidance</i> (Orientação Ministerial)
MIFA	Missões Específicas das Forças Armadas
MNE	Ministério dos Negócios Estrangeiros
NAFTA	<i>North American Free Trade Agreement</i> (Acordo de Livre Comércio da América do Norte) - (entre os E.U.A, o Canadá e o México)
NCS	<i>NATO Command Structure</i> (Estrutura de Comando da OTAN)
NRF	<i>NATO Response Forces</i> (Força de Resposta da OTAN)
OCDE	Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Económico
OI	Organização Internacional (ou Organizações Internacionais)
ONU	Organização das Nações Unidas
OSCE	Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
OTAN	Organização do Tratado do Atlântico Norte
PALOP	Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa
PAMPA	Programa de Apoio às Missões de Paz em África
PDN	Política de Defesa Nacional
PESC	Política Externa e de Segurança Comum
PESD	Política Europeia de Segurança e Defesa
PG	Programa do Governo
PIB	Produto Interno Bruto
SFN	Sistema de Forças Nacional
SNPCE	Serviço Nacional de Planeamento Civil de Emergência
SPAD	Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa
SPI	Sistema Político Internacional
TILD	Trabalho Individual de Longa Duração
UA	União Africana
UE	União Europeia
UEM	União Económica e Monetária
UEO	União da Europa Ocidental
URSS	União das Repúblicas Socialistas Soviéticas

	Pág.
INTRODUÇÃO	1
CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO GEO-HISTÓRICO	7
1.1. A actual geografia física de Portugal	7
1.2. As fronteiras	8
1.2.1. A fronteira de segurança e defesa	9
1.2.2. A fronteira económica	11
1.2.3. A fronteira cultural	12
CAPÍTULO II - A ACTUAL CONJUNTURA INTERNACIONAL - O PAPEL DO ESTADO	13
2.1. Ameaça ou risco	13
2.2. Caracterização do actual Sistema Político Internacional	14
2.2.1. O papel do Estado	17
2.3. As possibilidades do pequeno Estado	18
2.3.1. O caso português	19
CAPÍTULO III - O EDIFÍCIO CONCEPTUAL DA DEFESA NACIONAL	22
3.1. Os conceitos de Segurança versus Defesa	22
3.2. Acervo legislativo e planeamento da Política de Defesa Nacional	23
3.3. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional	26
3.4. Síntese conclusiva	27
CAPÍTULO IV - PORTUGAL E A SUA DIVERSIDADE DE FRONTEIRAS	29
4.1. Portugal e a fronteira de segurança e defesa	30
4.1.1. A interpretação do CEDN	34
4.1.2. Síntese conclusiva relativa à fronteira de segurança e defesa de Portugal	34
4.2. Portugal e a fronteira económica	36
4.2.1. A defesa da economia	39
4.2.2. A interpretação do CEDN	42
4.2.3. Síntese conclusiva relativa à fronteira económica de Portugal	43
4.3. Portugal e a fronteira cultural	44
4.3.1. A interpretação do CEDN	50
4.3.2. Síntese conclusiva relativa à fronteira cultural de Portugal	51
CONCLUSÕES / RECOMENDAÇÕES	52
BIBLIOGRAFIA	61
APÊNDICES	
Apêndice 1 - Corpo de conceitos complementar	
Apêndice 2 - Resumo das entrevistas realizadas	
Apêndice 3 - Apontamentos complementares ao Capítulo I	

“Numa conjuntura estratégica internacional extremamente exigente, em que a defesa do interesse nacional tem que estar sempre presente, as “ausências” nos grandes acontecimentos, no âmbito da preservação da paz e da estabilidade internacional, constituem-se como redutoras do poder nacional.”

(Ramalho, 2004, p.7)

INTRODUÇÃO

Nota introdutória

Alguns dos acontecimentos mais recentes no Sistema Político Internacional (SPI) parecem corroborar a caracterização que o General Loureiro dos Santos dele fazia em 2000. Segundo esta, *“o SPI encontra-se, numa fase volátil, incerta e perigosa”* (2000, p.25). O maior alargamento da história da União Europeia (UE), ocorrido em 2004, a crise do processo da construção europeia, na sequência da vitória do *“não”* ao Tratado Constitucional nos referendos em França e na Holanda, a guerra do Iraque, as manifestações e o vandalismo de jovens em França e a escalada galopante do preço do petróleo são alguns dos exemplos caracterizadores do actual SPI.

Alguns destes eventos tiveram, ou podem vir a ter, um grande impacte em Portugal. São os casos do alargamento da UE e do impasse na construção europeia, bem como o do agravamento dos preços do petróleo, trazendo este último para a ordem do dia questões relacionadas com a dependência energética de Portugal face ao exterior e a necessidade de se procurar alternativas que permitam minimizar tal vulnerabilidade.

É neste contexto, que se podem questionar assuntos tão importantes para Portugal, como a defesa dos seus interesses no plano externo e a definição das suas Políticas de Segurança e Defesa Nacionais. De que forma se deverá equacionar os primeiros e de que maneira se deverá conduzir as segundas para, permanentemente, se poder acompanhar a evolução dos acontecimentos, pois, como refere António Vitorino *“(…) a nossa inserção e protagonismos internacionais defrontam desafios próximos de assinalável dimensão que representarão um teste decisivo à consistência da nossa estratégia nacional de combate à perifericidade”* (2000, p.156).

Portugal não tem que temer este «novo» mundo. Se estiver atento, esta nova ordem mundial poderia até ser positiva para o país, na medida em que, como refere Nuno Severiano Teixeira *“(…) no mundo global, este modelo aberto, desterritorializado e em rede pode favorecer as pequenas potências e as potências periféricas como Portugal.*

É que, se a dimensão e a localização do território e, conseqüentemente, a massa demográfica, os recursos económicos e o poder militar, fundamentais ao paradigma do poder

força, são inultrapassáveis, o mesmo não acontece quando se pensa no paradigma do poder rede” (2000, p.128).

É este o problema que se propõe analisar e cuja questão central é aqui apresentada na subsecção *metodologia de investigação*. Conscientes dos riscos inerentes à investigação de uma temática de tão grande importância, procura-se, ao longo deste trabalho, dar contributos para a condução da componente actividade da política, materializada pela Política de Defesa Nacional (PDN), na perspectiva da salvaguarda dos interesses nacionais.

Metodologia

A *definição do contexto e a introdução ao problema* referidas anteriormente, pretendem enquadrar o leitor no cerne do tema que se irá abordar. A finalidade última deste Trabalho Individual de Longa Duração (TILD) é responder ao problema levantado pela questão central que se elegeu e assim procurar solucioná-lo.

Como *objectivo de investigação* específico, propõe-se verificar se a componente actividade da política, materializada pela Política de Defesa Nacional, corresponde efectivamente à consecução dos interesses nacionais definidos no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN).

A *importância do estudo* insere-se num contexto de permanente mutação em que se encontra o Sistema Político Internacional. Tendo decorridos três anos sobre a revisão do CEDN, pensa-se ser pertinente a realização de um balanço numa perspectiva de análise sobre a sua contínua aplicabilidade e validade. Considera-se, pois, tratar-se de um tema actual e que se reveste de grande importância para Portugal.

Porque a vastidão de assuntos que podem ser abordados acerca do tema proposto é notória, houve necessidade de se proceder a uma *delimitação do objecto de estudo*. Tem-se a noção de que existem muitos autores, de mérito reconhecido, que escreveram sobre este domínio do conhecimento. Considerando ainda as limitações impostas à dimensão do trabalho, apresentou-se uma estrutura para a execução deste TILD que parece ambiciosa e, por isso, coloca a necessidade de exercer um rigoroso poder de síntese. Tal permitirá, por um lado, referir os assuntos propostos, para que se consiga obter um encadeamento lógico, e, por outro, não desvirtuar o trabalho defraudando a expectativa criada, assim como outros autores que com cuidado se pronunciaram sobre estas matérias.

Neste contexto, ao nível do enquadramento conceptual da Segurança e Defesa, centra-se a atenção no CEDN de 2003¹, em torno do qual a análise será efectuada para procurar atingir os objectivos estabelecidos. Será este o documento fulcral da análise, pois, tal como referido pelo General Loureiro dos Santos, o CEDN é a “*peça-base*” do enquadramento conceptual da Segurança e Defesa nacional (2000, p.252)², na medida em que representa a manobra estratégica do actor Portugal.

No que respeita às fronteiras de Portugal, de entre todos os espaços referidos no CEDN, sistematizou-se, para efeitos de análise, a fronteira de segurança e defesa centrada na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a fronteira política e económica centrada na União Europeia (UE) e, por último, a fronteira cultural centrada na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

A referência à CPLP explica-se pela coerência que se pretende introduzir neste trabalho. Assim, para além da identificação de duas organizações internacionais - OTAN e UE - com as fronteiras de segurança e defesa, e económica optou-se, igualmente, por identificar a fronteira cultural com o espaço físico de uma Comunidade, em lugar de se fazer referência a um outro espaço mais amplo, mas, também, mais difuso no âmbito desta fronteira, no qual se pode constituir a Lusofonia, porque se entende que a CPLP é o centro de gravidade desse espaço.

As três fronteiras seleccionadas para este estudo, que constituem as dimensões do modelo de análise considerado, decorrem do referido no CEDN, nomeadamente “*Portugal foi, é e será sempre um país euro-atlântico. Esta circunstância nacional permite operar, harmonicamente, uma multiplicidade de fronteiras. A nossa geografia política e económica é europeia. A nossa geografia de segurança e defesa é atlântica e europeia*”³. *A nossa geografia de identidade passa, decisivamente, pelo relacionamento com os países que falam português*” (CEDN, 2003, p.7).

Por último, interessa referir que, decorrente da opção pelo CEDN, a análise será delimitada, no tempo, aos últimos três anos que representam o período de vigência do documento actualmente em vigor.

A **metodologia de investigação** escolhida para a elaboração do TILD foi a do método científico, com recurso ao modelo dedutivo, incidindo na análise dos documentos, acontecimentos e factos ocorridos nos últimos anos que possam ter influência na consecução dos interesses nacionais definidos no CEDN.

¹ Ainda que, a montante, exista uma preocupação com o edifício conceptual que lhe deu origem, assim como a jusante, com os documentos que dele derivam, nomeadamente com o Conceito Estratégico Militar (CEM).

² Este enquadramento conceptual é abordado no capítulo III deste trabalho.

³ Na secção 7.2 do CEDN, é mencionado que o sistema de segurança e defesa de Portugal tem como eixo estruturante a OTAN, pelo que se centrará a atenção (na fronteira de segurança e defesa) apenas na mencionada organização (2003, p. 17).

Para sustentação do estudo, foi efectuada uma pesquisa bibliográfica centrada em autores nacionais e estrangeiros de renome, cujo conhecimento sobre as matérias em análise é comumente reconhecido, assim como foi levada a cabo uma pesquisa documental (nacional e internacional), a qual, para permitir a sua compilação, teve como limite de referência a data de 30 de Junho de 2006. Tal não invalidou a consideração de um ou outro artigo de maior interesse para os objectivos pretendidos posterior à data supracitada.

Além da pesquisa bibliográfica referida, foi elencado um conjunto de personalidades entrevistadas neste domínio do conhecimento, com o objectivo de poder acrescentar valor aos temas abordados⁴.

Perante a vastidão de questões que o tema é susceptível de levantar e tal como referido, procurou-se circunscrevê-las definindo uma questão central que, segundo Quivy e Campenhoudt deve ser clara, exequível e pertinente (2003, p.252): “*Em que medida, nos últimos três anos, o acervo conceptual e as acções desenvolvidas por Portugal nas fronteiras de segurança e defesa, económica e cultural traduziram a salvaguarda dos interesses nacionais decorrentes ou referidos no CEDN?*”.

Para procurar obter resposta à questão central abordada, procedeu-se ao levantamento de um conjunto de questões derivadas. Estas serão a base da análise e será através das respostas obtidas que se encontrará a solução para o problema colocado através da questão central. Indicam, assim, caminhos de procura e mantêm a orientação, evitando a dispersão. As questões derivadas levantadas são:

- sendo o CEDN um documento estruturante para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional, não deveria este apresentar, também, orientações para a componente não militar da defesa nacional?
- o CEDN é um documento válido e reflecte o acervo legislativo consubstanciado no processo de planeamento da PDN que lhe dá origem?
- em que medida as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na OTAN?
- em que medida as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na UE?
- em que medida as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na CPLP?

⁴ Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistadas realizadas).

Como hipóteses⁵ orientadoras do estudo efectuado, concebidas de acordo com um pré conhecimento adquirido - consulta de literatura - foram definidas as seguintes:

- H1 - as acções desenvolvidas pelo actor Portugal nas fronteiras de segurança e defesa económica e cultural traduziram, na totalidade, a salvaguarda dos interesses nacionais decorrentes do CEDN;
- H2 - as acções desenvolvidas pelo actor Portugal nas fronteiras de segurança e defesa económica e cultural não traduziram a salvaguarda dos interesses nacionais decorrentes do CEDN;
- H3 - as acções desenvolvidas pelo actor Portugal nas fronteiras de segurança e defesa económica e cultural traduziram, parcialmente, a salvaguarda dos interesses nacionais decorrentes do CEDN.

O TILD apresenta uma *organização e conteúdo* estruturados numa introdução e quatro capítulos, apresentando-se por último as conclusões e algumas recomendações.

Nos capítulos I e II, e numa primeira fase da investigação sugerida⁶, revisitam-se a História e o traçado das fronteiras dela decorrentes. Seguidamente, contextualiza-se o SPI na actualidade, com a figura do Estado, em geral, e a do pequeno Estado, em particular, incluindo Portugal, a estabelecer-se como centro das reflexões.

Numa segunda fase da investigação realizada⁷, no capítulo III, o CEDN constitui-se como objecto das preocupações quer do ponto de vista do método, quer na perspectiva do processo. No capítulo seguinte (IV), identificam-se, em função do documento em análise no capítulo III, os interesses de Portugal nas suas diversas fronteiras e procura-se analisar as principais acções conduzidas pela PDN, como actividade, conducentes à realização desses interesses⁸.

Por último, os aspectos mais relevantes decorrentes deste trabalho e que permitirão responder à questão central e assim atingir os objectivos definidos são apresentados sob a forma de conclusões, não se considerando o trabalho concluído sem que se apresentem algumas recomendações que se julga poderem ser objecto de análise e alguns contributos para a condução da PDN em Portugal. Procura-se, ainda, desenvolver um exercício de prospectiva com a construção de alguns cenários que visam o futuro do país.

⁵ As hipóteses são possíveis respostas, provisórias, para a questão central, obedecendo a duas características de generalidade podendo ser refutadas, testadas em qualquer altura, a partir de dados actuais, e confirmadas, ou não, pela observação (Quivy e Campenhoudt, 2003, p.260).

⁶ Refere-se à fase do levantamento do Estado da Arte.

⁷ Refere-se à fase da análise.

⁸ Estas acções materializam os indicadores do modelo de análise considerado.

Com o objectivo de expressar o entendimento sobre alguns dos conceitos referidos neste trabalho, compilou-se um *corpo de conceitos*⁹ que se apresenta dividido em duas partes. O conteúdo principal, inserido nesta introdução, contém de uma forma resumida o entendimento dos conceitos que se pensa serem fundamentais à compreensão da abordagem feita ao tema. Remete-se para o Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar) os restantes conceitos que, não sendo fundamentais, representam um real contributo para a compreensão do trabalho.

Assim, e considerando que o tema proposto menciona a geografia e os interesses nacionais no âmbito da sua Política de Defesa Nacional, importa apontar os conceitos e explicitar a dialéctica política *versus* estratégia e segurança *versus* defesa.

Voltar-se-á a abordar a problemática da segurança *versus* defesa no terceiro capítulo deste trabalho relativo ao CEDN.

A política pode ser entendida como ciência e como actividade (Couto, 1980, p.214). Não se referirá a primeira forma de abordagem, como ciência, porque está fora do contexto deste trabalho. A **política** como actividade, na generalidade, tem como objecto a segurança e o bem-estar das populações, materializando-se como disciplina de fins¹⁰. A **Estratégia** é uma disciplina de meios informando a política sobre a melhor forma de se atingirem objectivos políticos que convivam em ambientes conflituais ou competitivos¹¹.

Relativamente ao conceito de **Segurança**¹², na sua globalidade, exprime um estado de espírito¹³ sendo adjectival em relação à estratégia uma vez que qualifica a acção estratégica do ponto de vista da realização dos seus objectivos (Fernandes e Borges, 2005, p.78), enquanto que a **Defesa** é todo o conjunto de actividades, desenvolvidas pelo Estado e pelos Cidadãos necessárias à sua obtenção¹⁴ sendo substantiva relativamente à estratégia, uma vez que traduz um modo de ser da mesma (ibidem).

⁹ Conceito é uma “representação geral da realidade por oposição à intuição que é uma representação unitária (única) da realidade” (IAEM, 1997, p.2).

¹⁰ Deduzido do conceito apresentado por Marcelo Caetano que está desenvolvido no Apêndice 1.

¹¹ Deduzido a partir dos conceitos apresentados por Cabral Couto que estão desenvolvidos no Apêndice 1.

¹² Importa distinguir o conceito de segurança do de seguridade. O primeiro diz-se das pessoas e das coisas; o segundo somente se diz das pessoas e refere-se ao estado de espírito (Couto, 1988, p.70).

¹³ Deduzido a partir do conceito apresentado por Cabral Couto que está desenvolvido no Apêndice 1.

¹⁴ Deduzido a partir do conceito apresentado na LDNFA que está desenvolvido no Apêndice 1.

“Eis aqui, quási cume da cabeça
De Europa toda, o Reino Lusitano,
Onde a terra se acaba e o mar começa (...)”

(Camões, Lusíadas, III - 20)

CAPÍTULO I - ENQUADRAMENTO GEO-HISTÓRICO¹⁵

1.1. A actual geografia física de Portugal

As fronteiras físicas do Portugal actual começaram a ser delineadas com a derrota da revolta contra Garcia, levada a cabo por Barões e Senhores de entre Douro e Minho, sob o comando de Nuno Mendes, na batalha de *Petalani* nos arredores de Braga¹⁶ (IAEM, d., p.90). Apesar da revolta não ter tido sucesso, este foi o primeiro passo da luta pela independência de um pequeno povo que iria formar o Condado Portucalense, nos finais do século XI. Este pequeno Condado iria florescer como reino de Portugal, pelo Tratado de Zamora e à luz da Bula de Alexandre III¹⁷.

D. Afonso Henriques foi o primeiro Rei de Portugal e a ele se deve a conquista da maior parte do território actual do país. Dedicou a sua vida a alargar os limites do território nacional, para Sul, acabando por morrer em Coimbra no ano de 1185. Esta é, como refere Nogueira, a origem do núcleo Geo-Histórico de Portugal¹⁸. O mesmo autor acrescenta que “*Portugal nasceu e consolidou-se num constante duelo de vontades (...) Desde muito cedo, para o nosso primeiro Rei e seus imediatos sucessores, se desenham duas fronteiras: a Norte e a Leste uma fronteira de contenção à reabsorção por Castela. A Sul, uma fronteira de expansão*” que terminaria em 1249 sob o reinado de D. Afonso III, o primeiro Rei de Portugal e dos Algarves (2004, p.53-56).

As fronteiras geográficas, que Portugal conhece hoje, ficariam definidas pelo tratado de Alcanizes no ano de 1297. O território nacional viria a conhecer uma nova expansão com a época dos descobrimentos portugueses, tendo sido acrescentados, ao continente, os arquipélagos dos Açores e da Madeira e posteriormente as Ilhas Selvagens.

No entanto, muito para além destes cerca de 92.000 km², os portugueses foram responsáveis pela descoberta, nos quatro cantos do Mundo, de territórios que, no seu conjunto, em muito ultrapassavam aquilo que é hoje o território nacional. A estratégia nacional desenvolvida desde esse período dos descobrimentos, nos séculos XV e XVI, foi sempre limitada pelo além-mar e

¹⁵ No Apêndice 3 (Apontamentos complementares ao capítulo I), este capítulo é complementado por um conjunto de notas relativas ao desenvolvimento histórico da formação geográfica de Portugal, assim como das suas fronteiras de segurança e defesa, económica e cultural.

¹⁶ A revolta ocorreu, em 1071, na Galiza, herdada por Garcia após a morte do seu pai, Fernando I “*O Magno*” (Porto, 2006).

¹⁷ O primeiro firmado entre Portugal e Espanha, em 1143, e a segunda na Bula “*Manifestus Comprobatum*” de 1179.

¹⁸ Que, segundo Vicens Vives, citado por Nogueira, “*constitui o espaço natural favorecido pela rede de comunicações e correntes de tráfego, donde por razão de diversas conjunturas humanas e sociais, surgiu o ímpeto criador duma cultura ou de um Estado*” (2004, p.53).

pelo que daí vinha de riqueza e de sustentabilidade da independência e da soberania do país. A opção pela potência marítima (Inglaterra e EUA já no século XX) teve directa relação com esse extenso território, o qual implicava responsabilidades acrescidas relativamente às capacidades, e que levou inclusivamente à perda da independência durante cerca de sessenta anos.

Portugal só regressaria às suas fronteiras originais já no século XXI depois de Macau voltar à China e de Timor se tornar num Estado independente perante a comunidade internacional.

1.2. As fronteiras

Para Haushofer, a “*fronteira natural não resulta apenas da sua definição por tratados ou por imposição da natureza. A fronteira natural resulta, também, da penetração cultural de um povo, nos espaços geográficos, alheios ao núcleo de irradiação cultural*” (IAEM, 2000, p.28). O conceito de fronteira tem evoluído ao longo dos tempos. Desde o sentido restrito, de fronteira física expressando os limites geográficos de um Estado¹⁹, até ao conceito abrangente, hoje mais utilizado, de espaço «multidimensional». Alguns autores mencionam que este conceito tem a sua origem após a Guerra Fria com o fim do sistema bipolar que provocou a abertura das «portas» de territórios e Estados à livre circulação de pessoas, bens e informação provocando a globalização, tal como hoje é conhecida.

Como refere Adriano Moreira, citado por Maria Regina Marchueta, o conceito de fronteira tem actualmente uma dupla dimensão “*(...) a que se traduz na definição de um limite de vizinhança entre entidades diferenciadas²⁰, e a que salvaguarda um espaço de intervenção autónoma de cada identidade em relação aos interesses próprios*” (2002, p.9). Neste contexto, a autora considera a existência de duas classes de fronteiras: as fronteiras estruturais e as fronteiras conjunturais²¹ (2002, p.49 e p.81).

As fronteiras estruturais incluem a fronteira civilizacional e a fronteira cultural. A primeira caracteriza-se por ser uma fronteira que se encontra ligada ao espaço físico, mas que também se refere a modelos económicos e sociais determinados, a culturas crenças e mentalidades colectivas que ditam uma visão particular do mundo. A fronteira cultural é dotada de um sentido mais restrito do que o da fronteira civilizacional, uma vez que apenas inclui aquilo que é singular e original de uma nação ou comunidade como, por exemplo, a língua, a história, a tradição e o folclore.

¹⁹ Segundo Cunha e Pereira, citados por Mendes Dias, “*Limite é a linha ideal que separa o território de um Estado do território de Estados vizinhos (...). Fronteira é a zona contígua a esta linha em que se encontram instalados os serviços especiais que fiscalizam, (...) a entrada e saída de pessoas e mercadorias no território do Estado*” (Dias, 2005, p.227). Neste trabalho, emprega-se o termo fronteira com um sentido mais lato, o qual se pretende explicar no texto subsequente.

²⁰ O autor explica que a divisão do mundo por fronteiras geográficas foi uma necessidade que tinha como objectivo acautelar as fragilidades do Homem e providenciar formas para garantir a sua defesa e segurança (Moreira, 1996, p.258).

²¹ Sugere-se a leitura do Apêndice I (Corpo de conceitos complementar).

Relativamente às fronteiras conjunturais, a autora considera que são determinadas por razões causais características da vontade política e consciente dos homens, apontando como exemplos a fronteira política, de segurança, marítima, do espaço, ideológica, da cooperação, económica, demográfica, da pobreza, do conhecimento e, por último, a fronteira do tempo (2002, p.34).

Independentemente do conceito de fronteira adoptado, sejam as fronteiras físicas ou abstractas, a autora considera que estas separam comunidades humanas (ibidem). É com este sentido que neste trabalho se adopta o conceito de fronteira como a representação de um espaço, que extravasa as fronteiras físicas de um Estado e onde coexistem interesses, sejam eles de cooperação, de acomodação ou de conflito, entre actores que a partilham²².

1.2.1. A fronteira de segurança e defesa

A fronteira de segurança e defesa tem evoluído ao longo dos tempos de acordo com as características do SPI assumindo um carácter mutante e flutuante. Como referem Fernandes e Borges, as alterações no SPI “*abrem caminhos para novas aplicações da segurança e defesa, que extravasam a tradicional dimensão político-militar e estadual*” (2005, p.81)²³. Efectivamente, se as primeiras sociedades sedentárias se terão dotado de fronteiras para delimitar com nitidez o espaço que ocupavam, o desenvolvimento das técnicas da guerra e da administração do território levou à evolução e consolidação deste conceito. Posteriormente, a emergência do sistema bipolar após a II Guerra Mundial concorreu para a instituição do fenómeno dos grandes espaços²⁴, delineados em função de afinidades político-ideológicas e necessidades estratégicas, referindo a este propósito Maria Regina Marchueta que “*as noções de segurança e defesa, conjugadas com os riscos da ameaça global, fizeram emergir um novo actor na cena internacional, criado a partir de estruturas de cooperação e de integração de unidades políticas menores - os grandes espaços (...)*” (2002, p.110-113).

Entretanto, o fim da Guerra Fria diversificou as ameaças associando-as a factores de imprevisibilidade de espaço e de tempo, de capacidade e de gestão dos riscos, dando um carácter difuso e de permanente tensão à fronteira da segurança e defesa, conferindo-lhe uma natureza incerta, flutuante, polivalente e polissémica (idem, p.116-117). Para obstar a esta realidade, “*a geografia encontrou uma espécie de contracção selectiva da qual foram expulsos todos aqueles*

²² De acordo com Cabral Couto, as relações entre actores do SPI poderão ser de cooperação (quando têm objectivos comuns ou convergentes), de acomodação (quando os seus objectivos são complementares ou muito pouco divergentes) e de conflito (quando apresentam objectivos divergentes ou antagónicos) (1988, p.67).

²³ Subjacente a esta percepção, está a ideia de violência e de conflito como possibilidades existentes no quadro do relacionamento entre os homens, quer sejam de ordem interna ou externa (Marchueta, 2002, p.102).

²⁴ Deixando a fronteira de segurança e defesa de coincidir com a fronteira física dos Estados, e passando o tradicional conceito de defesa, antes objectivado no território e na integridade das fronteiras físicas, a abranger outras componentes que não a militar, tais como a económica, financeira, científica, etc. (Marchueta, 2002, p.110).

espaços territoriais que, se bem que já lhe fossem exteriores, passaram a ser perspectivados como palco de guerras selvagens” (ibidem). Tal facto levou o homem a actuar em prol da defesa do que “quer” preservar contra “quem” o ameaça, utilizando “todos” os meios e com todos aqueles que com ele “partilhem” valores ou interesses (Nogueira, 2005, p.281).

É neste contexto que Portugal define a sua fronteira de segurança e defesa no quadro da OTAN, cuja base geopolítica tem origem na terceira teoria de Mackinder (IAEM, 2000, p.41). Segundo o autor, a URSS emergiu como a maior potência defensiva do mundo após a II Guerra Mundial. Tal facto tornou necessária a constituição de uma organização capaz de lhe fazer frente e que teria continuidade quando, em 1948, o Senador norte-americano Vanderberg apresentou ao Senado um projecto que recomendava a associação dos EUA a um sistema de medidas regionais ou colectivas de ajuda mútua entre os Estados. Com este gesto, demonstrava e proclamava a vontade de os EUA exercerem o direito de legítima defesa. Esta medida significou o fim da política de isolacionismo dos EUA e esteve na origem de uma aliança entre Estados que perduraria nos tempos passando pelo presente e caminhando para o futuro, apesar do cenário que lhe deu origem estar hoje completamente transfigurado.

Portugal integrou a OTAN logo na sua formação²⁵. Tem acompanhado, em termos geográficos, doutrinais e operativos, a evolução dos conceitos de segurança e defesa desta Organização, sem esquecer que esta fronteira se encontra igualmente delimitada, embora com especificidades próprias, pelos compromissos assumidos, nessa matéria, no quadro da UE (PESC), da OSCE e, mais recentemente, da CPLP.

Por outro lado, o conceito estratégico “*fora de área*”, adoptado pela OTAN em 1999, confere à fronteira de segurança e defesa do país uma maior latitude e, simultaneamente, uma maior flexibilidade, «arrastando» as obrigações e interesses nacionais, nos capítulos da segurança e defesa, para áreas geográficas substancialmente afastadas do território nacional e que constituem algumas das regiões mais problemáticas do globo. Entretanto, o «novo» conceito de actuação da OTAN, assim como a problemática do alargamento a zonas potencialmente conflituosas e com características culturais e civilizacionais distintas (Mediterrâneo) e a países com uma cultura política bem diversa da dos Estados-membros originais (Europa de Leste), alargaram profundamente o âmbito dos objectivos iniciais desta Organização.

²⁵ A maior parte dos autores considera que a entrada de Portugal no início da formação da OTAN, se deveu à sua situação geográfica e, em particular, à localização dos Açores. Na altura, o SPI encontrava-se no designado período de Guerra Fria entre as duas potências resultantes da II Guerra Mundial e os Açores tinham uma localização privilegiada «a meia distância» entre o continente americano e o europeu. Neste contexto, Portugal era um trunfo fundamental para a projecção do poder norte-americano na Europa, considerando a este propósito Virgílio de Carvalho, citado por Palmeira, que Portugal, devido aos Açores, foi e é o terceiro pilar da Aliança Atlântica, entre os EUA e a Europa (Palmeira, 2006, p.81).

1.2.2. A fronteira económica

As actuais relações internacionais caracterizam-se por se desenvolverem, essencialmente, sob o denominador da economia²⁶. Com efeito, mais do que o poder militar, hoje os Estados utilizam a competição comercial, financeira e tecnológica para reequacionarem as suas relações. Nestas circunstâncias, o conceito de potência encontra-se diluído num sistema global decomposto em subsistemas funcionais com diferentes hierarquias de poder e sob a influência de forças de actores heterogéneos, apesar da sua influência continuar a fazer-se sentir²⁷ (Marchueta, 2002, p.145). No entanto, tem-se assistido a uma diminuição da intervenção directa e decisiva dos Estados nesta área, em prol de um aumento do protagonismo de diversas instituições²⁸, no seio das quais um pequeno grupo de Estados industrializados e de operadores económicos vai ditando as «leis económicas» do resto do mundo.

É nesta sociedade global, em que as diferenças e desigualdades tendem a ser determinantes em diversos planos, com especial destaque para o económico, onde os riscos de confrontação são elevados (agora com as novas «armas» da marginalização ou da exclusão), que os pequenos Estados procuram a sua segurança e autonomia e o bem-estar das suas populações.

Neste contexto, demandam a criação ou a integração em organizações regionais de natureza geográfica, em que o principal objectivo é a constituição de grandes espaços territoriais de mercado onde se possam desenvolver relações recíprocas com benefícios para os Estados membros através da cooperação regional, acordos de livre comércio e circulação de bens, capitais e pessoas, entre outros. Procuram, assim, impor regras de funcionamento, de alguma forma controladas pelos Estados, no «caos» da economia mundial onde a manipulação especulativa dos fluxos financeiros por grupos privados, aliada às insuficiências de escala dos Estados e à falta de instâncias reguladoras da integração das economias poderá levar ao agravamento do fosso crescente, e porventura intransponível, entre os países ricos e os países pobres (Viana, 2002, p.33).

Uma destas organizações é a UE²⁹, que aparece, inicialmente, como um espaço territorial definido por uma fronteira económica, mas que tem vindo a evoluir do ponto de vista político, de segurança e militar (EU, 2005). Portugal aderiu à UE, em 1986.

²⁶ Viana refere que “o expoente mais destacado do fenómeno da globalização é a mundialização do sector financeiro, cujos mercados ditam as suas próprias leis aos Estados e aos responsáveis políticos, sobrepondo-se mesmo à esfera da economia” (2002, p.33).

²⁷ Como é o caso da Europa, EUA, Japão e, mais recentemente, a China, que alguns autores consideram ser o quarto pólo de crescimento do mundo (Marchueta, 2002, p.145).

²⁸ De que são exemplo o Fundo Monetário Internacional; o Banco Europeu de Investimento; o Banco Mundial, entre outras.

²⁹ Outros exemplos de organizações económicas são a NAFTA e a ALCA, abrangendo todo o continente americano democrático, nas quais os EUA são o Estado-Director; o Mercosul abrangendo grande parte dos Estados do Sul do continente americano com o objectivo de fazer face ao gigante do Norte; a ASEAN constituída por países economicamente emergentes da Ásia-Pacífica; a UA visando constituir um único bloco geopolítico de todo o continente africano, entre outros (Marchueta, 2002, p.155).

1.2.3. A fronteira cultural

Projectado para o mar após a conquista e consolidação do território peninsular, Portugal iniciou em Ceuta a sua aventura ultramarina, durante o reinado de D. João I, em 1415. O grande impulsionador desta proeza foi o seu filho o Infante D. Henrique “*O Navegador*” que levou os portugueses a promoverem a descoberta de grande parte do mundo. Chegaram às ilhas atlânticas e ao Brasil, exploraram as duas costas africanas, estabeleceram um império na Índia e abriram à Europa os caminhos da China e da Oceânia. Este «domínio» do mar através da ligação de diferentes culturas estaria na origem do reavivar da dicotomia mar-terra e do repensar do real valor do mar, no quadro de uma estratégia global (IAEM, 2000, p.35).

Os descobrimentos portugueses estão na origem daquela que é hoje considerada a fronteira cultural portuguesa. Alude-se ao espaço da lusofonia que sustenta a CPLP sobre a qual se centrará a atenção. Com efeito, a passagem do Cabo Bojador em 1434, por Gil Eanes, já na regência de D. Duarte, acabaria por abrir o caminho à descoberta dos países que constituem actualmente a CPLP, criada em 17 de Julho de 1996, em Lisboa³⁰.

É neste cenário, geograficamente alargado e territorialmente descontínuo, que surge a fronteira cultural portuguesa. A língua é um factor estruturante para a definição da identidade cultural de um povo. A língua é ou pode ser também factor de coesão nacional, ou mesmo transnacional. Ser falante da mesma língua é uma forma de comungar com os que, de algum modo, partilharam as mesmas vicissitudes históricas, independentemente da nacionalidade, dos costumes, das tradições e da posição económica no mundo actual. De facto, como disse Fernando Pessoa na sua obra *Desassossego*, “*a minha pátria é a língua portuguesa*”.

Concluído o capítulo I (que é complementado pelas notas referidas no Apêndice 3), onde se realizou uma breve sistematização histórica que permite compreender a origem de Portugal, bem como o seu lugar nas fronteiras em análise, importa estudar o ambiente internacional que caracteriza estas fronteiras, as quais constituem o espaço de inserção nacional. Este será o objectivo do capítulo II em que se procurará caracterizar o actual SPI, assim como a «capacidade de manobra» que o actor Portugal - um pequeno Estado com aspirações a média potência, como refere o Prof. Políbio Valente de Almeida - pode almejar a ter.

³⁰ O acordo foi assinado pelos Presidentes da República de Angola, Brasil, Cabo Verde, Guiné-Bissau, Moçambique, Portugal e São Tomé e Príncipe. Timor juntar-se-ia à CPLP em 2002. Os objectivos desta Comunidade visam a concertação político-diplomática entre os seus membros em matéria de relações internacionais, de cooperação, particularmente nos domínios económico, social, cultural, jurídico e técnico-científico, e a materialização de projectos de promoção e difusão da língua portuguesa, nomeadamente a dinamização do Instituto Internacional da Língua Portuguesa. A estes objectivos podem-se acrescentar, como domínio prioritário e que tem vindo a assumir grande incidência política, o da cidadania e da circulação de pessoas, sem esquecer a área da segurança e defesa que hoje se encontra em franca expansão no seio da CPLP (IPAD, 2006).

*“Mudam-se os tempos, mudam-se as vontades,
Muda-se o ser, muda-se a confiança.
Todo o mundo é composto de mudança,
Tomando sempre novas qualidades.”*

(Camões, 1595, Rhitmas)

CAPÍTULO II - A ACTUAL CONJUNTURA INTERNACIONAL - O PAPEL DO ESTADO

2.1. Ameaça ou risco

De todos os factores que caracterizam o actual SPI, com importância na definição dos interesses de cada actor, destacam-se, por um lado, as ameaças e, por outro, os riscos. Interessa, pois, tecer algumas considerações sobre estes conceitos, para que melhor se possa compreender a sua utilização durante a realização deste trabalho de investigação.

O conceito tradicional de ameaça está associado a actos de cariz ofensivo ou a eventos que afectem significativamente os objectivos políticos de um Estado, de modo a pôr em causa a sua sobrevivência, como unidade política, ou a própria segurança internacional (Borges, 2005, p.1). Cabral Couto define ameaça como sendo *“qualquer acontecimento ou acção que contraria a consecução de um objectivo e que, normalmente, é causadora de danos materiais ou morais”*, e refere que a ameaça é o *“produto de uma possibilidade por uma intenção”* (1988, p.329). Neste contexto, conclui-se que a ameaça está normalmente associada a uma intenção, pressupondo a existência de uma vontade antagónica entre dois ou mais actores do SPI.

Os acontecimentos do 11 de Setembro de 2001, nos EUA, levaram a Organização das Nações Unidas (ONU) a encarar uma definição mais abrangente para o conceito de ameaça, não considerando somente a existência de vontades antagónicas, como factor de referência, mas incluindo qualquer outro acontecimento que leve à perda de vidas, como fenómenos da natureza, desastres ambientais, actos de terrorismo, ou outros (Borges, 2005, p.1)³¹.

Procurando manter uma coerência, com base num modelo racional inserido na área científica da estratégia, na qual se enquadra o tema em estudo, considera-se que as noções de risco e ameaça, em análise, estão associadas apenas e só à existência de vontades antagónicas entre dois ou mais actores do SPI. Assim, a ameaça nem sempre constitui um risco, e este último pode, ou não, evoluir para uma situação de ameaça. O risco não evolui para ameaça se não houver capacidade de aproveitamento de uma determinada vulnerabilidade (Ramalho, 1998, p.42).

³¹ De acordo com o proposto por um painel da ONU, em Dezembro de 2004, num documento intitulado *“A more secure world: Our shared responsibility. Report of the high-level Panel on Threats, Challenges and Change”*, a ameaça é hoje entendida como *“qualquer acontecimento ou processo que leva à perda de vida ou à redução de expectativas de vida humanas em larga escala e que ponha em causa a unidade do sistema internacional, ameaçando a segurança internacional”* (NU, 2004).

Neste contexto, sendo a ameaça “o produto de uma possibilidade por uma intenção”, o risco poderá ser entendido como ameaça menos a resposta ($R=A-r$), ou seja, a ausência da possibilidade de responder à ameaça e, por isso, constituir-se como uma vulnerabilidade³².

Uma vez que a estratégia trata dos objectivos que suscitam interesses antagónicos entre dois actores, um actor que conheça as vulnerabilidades do outro, isto é, os riscos que este pode correr, poderá materializar intenções (ameaças) que antes não existiam. Neste pressuposto, o risco está associado a “vulnerabilidades conscientes de um actor que, no seu planeamento estratégico, ignorou ou simplesmente não colmatou por diferentes razões” (Dias, 2002, p. 5). Por outras palavras, o significado de risco está associado ao perigo e à probabilidade da sua ocorrência³³.

2.2. Caracterização do actual Sistema Político Internacional³⁴

O final da II Guerra Mundial trouxe a esperança de uma paz duradoura para a humanidade acordada entre as três grandes potências que dela emergiram. No entanto, esta esperança de paz transformou-se, após a conferência de *Potsdam*, numa nova «guerra» que viria a ser conhecida por Guerra Fria³⁵, que duraria até finais de 1989, data em que o Muro de Berlim seria destruído e o império soviético iniciaria a sua desagregação (IAEM, 2000, p.53).

A implosão da URSS deixou o caminho aberto para o domínio dos EUA sobre os restantes actores do SPI. Este domínio, característico de um sistema unipolar, não se traduziu, no entanto, na sua forma imperial³⁶, apesar dos EUA possuírem uma força de tal ordem superior e com tal ubiquidade que lhe permitia aniquilar rapidamente qualquer foco de resistência que tenha tendência a gerar-se no interior do sistema³⁷. Efectivamente, apesar desta força, os diversos Estados do SPI não se encontram «enfeudados» à potência dominante, não permitindo que esta realize tudo o que deseja, embora esta possa evitar que os restantes actores façam o que ela não quer, conferindo desta forma ao SPI características de hegemonia.

³² O cerne do risco é a inexistência de preparação ou condições para fazer frente à ameaça.

³³ Um acidente de viação pode ser desprovido de intenção e por isso constituir-se como uma fonte de insegurança e não como uma ameaça. Só se constituirá como um risco se não se estiver conscientemente preparado para o evitar. Por outro lado, fenómenos como o terrorismo, o HIV e a gripe das aves não são ameaças (uma vez que não representam confronto de vontades) mas sim fontes de insegurança. No entanto, a Al-Qaeda (por pressupor intenção e estar presente a vontade antagónica) constituiu-se como uma ameaça que poderá traduzir-se num risco para determinado actor se este não estiver preparado para lhe fazer frente.

³⁴ Cabral Couto define SPI em sentido lato como sendo “um conjunto de centros independentes de decisões políticas que interactuam com uma certa frequência e regularidade” (1988, p.19).

³⁵ A Guerra Fria transformou o panorama internacional da altura, na medida em que eliminou ou encobriu praticamente todas as rivalidades e conflitos que moldavam a política mundial; «congelou» a situação internacional relegando para segundo plano os conflitos resultantes das ameaças consideradas menores e permitiu a proliferação de armas por todo o globo (IAEM, 2000, p.56).

³⁶ Cabral Couto preconiza a concepção de três sistemas unipolares, a Confederação Mundial, o Estado Universal e o Império Mundial (1988, p.46). O mesmo autor, em conferência proferida no IESM em 02 de Fevereiro de 2006, caracterizava o actual SPI como sendo unipolar hegemónico caminhando para a multipolaridade.

³⁷ Tal como refere Cooper, “em vez de um sistema de domínio imperial através de uma única administração, como acontecia com Roma, ou através de administrações coloniais separadas, como foi o caso da Grã-Bretanha, a América estabeleceu uma rede vasta de alianças, acordos militares e bases militares. Estes incluem mais de 700 instalações militares espalhadas por mais de 130 países (...) o fim da Guerra Fria não teve como consequência - como se poderia ter esperado - a redução do número de bases. Parece, pelo contrário, ter conduzido a um aumento” (2006, p.179).

A actual hegemonia dos EUA não resulta apenas do seu poder militar. Os EUA são uma superpotência em todos os domínios do poder, seja o militar, o político, o económico, o científico-tecnológico ou o cultural. Como refere Amaral Lopes, “a forma como consegue articular estes vários campos do poder tem como consequência o aumento do poder em cada uma das áreas e no poder absoluto dos EUA: o seu poder político estratégico deriva do poder económico e potencia-o, o qual, por sua vez, depende do poder científico-tecnológico que projecta e que assim, permite expandir o seu poder cultural e os seus valores” (Lopes, 2006). Ainda a este propósito, Brzezinski descreve o actual SPI como estando a viver uma situação nova com a hegemonia de uma única potência, caracterizando os EUA como sendo a única potência com capacidade para projectar poder à escala global na combinação dos seus quatro domínios: o poder cultural, o tecnológico, o económico e o militar (1997, p.3-29).

Por outro lado, a existência de uma realidade relembada, entre outros acontecimentos, com os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, de 11 de Março de 2004 em Espanha e de 7 de Julho de 2005 no Reino Unido, e com as duas guerras do Golfo, fez ressaltar a diferença de valores e códigos de conduta dos diversos actores do SPI, mostrando a falta de equilíbrio que caracteriza o sistema e que o torna instável. A este propósito, é interessante a análise que Robert Kagan faz na sua obra “*O paraíso e o poder*”, quando procura estabelecer uma relação entre a Europa e os EUA no “*complexo e desregulado mundo actual*”, ao considerar ser fundamental que a Europa deve “*acordar*” para as questões de segurança e defesa, de uma forma mais responsável e assumida, abandonando a actual situação de querer continuar a ser «sócio do clube» com privilégios especiais, sem pagar as respectivas «cotas»³⁸, situação esta que poderia tornar-se num evidente obstáculo no combate aos actuais riscos e ameaças (Kagan, 2003)³⁹.

A afirmação do interesse nacional exclusivo ou de determinadas ideologias de certos actores do SPI perante os restantes, mesmo com recurso à violência, confere ao sistema traços de heterogeneidade. Segundo Cabral Couto, a proliferação de novos actores, associada à problemática da sobrevivência, que hoje se coloca em relação a todas as áreas, aumentou a competitividade global, fazendo com que a fronteira entre a competição e o conflito tenda a atenuar-se, o que significa que o SPI tem vindo a “*estrategizar-se cada vez mais tornando-se simultaneamente menos lúdico*”⁴⁰.

³⁸ Alude-se à Aliança Transatlântica e à segurança «gratuita» que esta fornece à Europa.

³⁹ O autor faz ainda uma abordagem à temática em análise através do manuseamento dos conceitos que Joseph Nye apelidou de “*Hard power*” em relação à forma de actuação privilegiada dos EUA e de “*Soft power*” como forma de actuação privilegiada da UE no SPI, com o propósito de evidenciar a necessidade de ambos desenvolverem a capacidade e os meios para utilizarem aquelas formas de poder em articulação face a cada situação (Kagan, 2003).

⁴⁰ Pretende o autor referir-se ao predomínio da Estratégia no SPI. Segundo o mesmo, foram estes factos (a proliferação de actores e a problemática da sua sobrevivência) que o levaram a alterar a sua anterior definição de estratégia para a actual que se apresenta no Apêndice 1 (Conferência proferida no IESM em 03 de Fevereiro de 2006).

Por último, relembra-se que a História encerra a origem do poder na zona do Mediterrâneo com relevante importância para Roma, Esparta e Grécia, e que posteriormente se constatou uma deslocalização desse mesmo poder para o Atlântico⁴¹. Actualmente, verifica-se que o poder parece deslocar-se para o «rio asiático» passando através dos estreitos de *Ormuz* e de *Malaca*, numa permanente dinâmica que não pode ser escamoteada. Por este motivo, Mendes Dias refere que “o poder parece «navegar», com uma rota que se iniciou no Mediterrâneo, tem passado pelo Atlântico e tudo indica que nos levará para o Pacífico” (2002, p.7). O pensamento do General Haushofer já traduzia esta deslocalização do poder do Mediterrânico para o Pacífico, mas numa lógica de referência ao Japão (IAEM, 2000, p.32). Pensa-se que, hoje, tal se verifica numa lógica de referência à China e à Índia.

Em síntese, poder-se-ia caracterizar o actual SPI como um sistema de base unipolar em determinados domínios, sendo multipolar noutros⁴²; ele é também caracterizado por alguns autores como uni-multipolar⁴³, hegemónico e onde a diversidade e o número de actores proliferam. É um sistema heterogéneo e heteromorfo, no qual os actores não-estatais ganharam outro protagonismo, pese embora o principal actor seja ainda o Estado, e onde a tendência de agrupamento dos actores em grandes espaços de cooperação em diversos domínios procura compensar a respectiva fragilidade, quando isolados, uma vez que as suas fronteiras se tornaram permeáveis com a livre circulação de pessoas, de bens e de ideias. O poder parece deslocar-se numa direcção geral definida, geograficamente, pelo Mediterrâneo, Atlântico e Pacífico. O processo de globalização, onde a instantaneidade das comunicações impera, tem criado grandes vantagens, mas contribuído também para a fragmentação social e para o aumento das assimetrias, sem esquecer, inclusivamente, que aquele ainda não chegou a alguns pontos da geografia mundial. A consciencialização sobre velhas e novas fontes de insegurança é um dado adquirido preocupante, pelo menos de forma aparente, para os actores do sistema.

Em suma, verifica-se uma elevada interdependência entre os actores, o que torna o sistema verdadeiramente “*mundial*”, como refere Cabral Couto (1988, p.61).

⁴¹ Principalmente o Atlântico Norte onde a OTAN se constitui como uma referência fundamental.

⁴² Há perspectivas de evolução para a multipolaridade, com a emergência da China, da União Europeia e da Rússia. Cabral Couto refere também a possibilidade de ascensão do Japão (1988, p.60).

⁴³ Nye Jr. caracteriza o actual SPI como uma combinação de configurações de interdependência em níveis múltiplos recusando uma hierarquia única. Considera que tal estrutura se assemelha a um jogo de xadrez tridimensional no qual o tabuleiro militar assume uma posição de cimeira sendo fundamentalmente unipolar, sendo os EUA aqui proeminentes. No tabuleiro económico, situado a um nível intermédio, o SPI é tripolar estando-se a transformar em quadripolar pela aproximação da China aos EUA, UE e Japão. Por fim, num patamar inferior, surge o tabuleiro que materializa a interdependência transnacional onde se verifica uma elevada dispersão de poder pela profusão de actores não estatais e onde as questões ambientais e de saúde pública, face à morfologia do sistema, se tornaram abrangentes e incontroláveis pelos poderes referidos nos anteriores tabuleiros (2002, p.276).

2.2.1. O papel do Estado

Cabral Couto considera que num mundo «global», com grande produção e circulação de bens, maior especialização e mais elevados níveis de vida, a conservação da prosperidade do Estado torna-se refém de movimentos e agentes económicos que este dificilmente controla (1988, p.26).

Actualmente, verifica-se um progressivo enfraquecimento do Estado, como centro regulador por excelência da economia mundial, paralelo ao surgimento de um espaço internacional fragmentado e desequilibrado onde prolifera uma infinidade de intermediários e uns quantos grupos de pressão criando uma manifesta crise de liderança mundial (Marchueta, 2002, p.147)⁴⁴. Por outro lado, o alastramento à escala global de «novos e velhos» factores de insegurança e ameaças, fazem com que a ideia de Estado «invulnerável» não encontre razão de ser no presente e no futuro. Estes factores, origem da “*internacionalização da sociedade civil, da mundialização das interdependências, da emergência do património comum da Humanidade, e da indivisibilidade da paz e segurança*”, apontam para um mundo de soberanias cooperativas (Moreira, 1998, p.37). A consequência é a perda da relevância do Estado na arena internacional, confrontando-o com a erosão progressiva de competências que anteriormente eram da sua exclusiva responsabilidade. O Estado procura agora a segurança do seu território e das populações, assim como o bem-estar e a prosperidade, através de organizações regionais ou internacionais, provocando este fenómeno o aparecimento de tendências supranacionais.

No entanto, apesar de revelar-se impotente para solucionar alguns dos problemas que vão ocorrendo um pouco por todo o mundo, o Estado continua a possuir a característica fundamental da soberania, não reconhecendo qualquer autoridade externa como superior à sua no interior do seu território. É ele que ainda continua a estabelecer as regras do jogo político, pois possui o poder de decisão, que tem a capacidade de fazer uso da força militar, pois possui as forças armadas e que detém o factor geográfico, que falta a outros actores. Por isso, continua a ser o principal actor da cena internacional, relegando para um papel secundário, embora de importância crescente, outros actores ditos «menores» ou «limitados», com especial destaque para movimentos de libertação, organizações internacionais (OI) e transnacionais (Couto, 1988, p.20). Apesar das tendências supranacionais e da diversidade de Estados, consequentemente de interesses e de conflitos, o Estado continua a mostrar a sua «vitalidade», majorando factores de coesão e de identidade nacional (com destaque para a língua, a cultura, a história, entre outros), a despeito da sua tendencial dissipação no seio de OI ou transnacionais.

⁴⁴ São exemplos demonstrativos a ONU, com perda de credibilidade e de capacidade de intervenção devido à sua situação de quase falência financeira, a divisão de opiniões no seio da OTAN e a crescente necessidade dos cinco membros permanentes do Conselho de Segurança em se articularem no quadro do G7 de forma a associarem o Japão e a Alemanha na discussão das novas questões relativas à ordem mundial (Marchueta, 2002, p.147).

Concluindo, ao invés de se falar em «crise» ou «fim» do papel do Estado, considera-se uma profunda transformação deste actor, que prossegue a par de outros actores internacionais não estatais e que transfere, com o seu consentimento, parte das características que o tornam ainda hoje como o actor preponderante do SPI. Como refere Kissinger, “*num sistema internacional caracterizado talvez por cinco ou seis grandes potências e uma multiplicidade de Estados mais pequenos, a Ordem terá de emergir muito à semelhança do que aconteceu em séculos passados, de uma reconciliação e de um equilíbrio de interesses nacionais competitivos*” (2002, p.703).

2.3. As possibilidades do pequeno Estado

“*O poder de um estado não constitui um valor fixo e definitivo. Varia com o tempo, mesmo a curto prazo*” (Almeida, 1990, p.327). Neste sentido, para procurar estabelecer uma possível hierarquização entre Estados, torna-se necessário ter sobre estes um olhar crítico e objectivo centrado nas relações de poder que se possam estabelecer (Martins, 2006)⁴⁵. Políbio Almeida considera que uma eventual hierarquização dos Estados deve ser realizada por via quantitativa e qualitativa, uma vez que a primeira, por si só, seria demasiado redutora e insuficiente (1990, p.13). Neste contexto, verifica-se que a História mostra um esforço, por parte de diversos autores, em estabelecer hierarquizações entre os diversos Estados do SPI, das quais resultaram visões por vezes opostas, concordantes ou até complementares. Assim, e de acordo com este conceito, Cabral Couto sugere uma possível divisão dos Estados em super-potências, grandes e médias potências, potências regionais ou de segunda ordem e pequenas potências (1988, Vol. I).

As primeiras assumem-se como pólos de poder, pois possuem uma capacidade de actuação que lhes permite desenvolverem estratégias globais para atingirem os seus objectivos. As segundas não possuem a capacidade de actuação das anteriores e, por isso, apresentam uma limitada capacidade de influência. Neste sentido, são selectivas em relação à sua actuação embora esteja no seu universo de ambição ter capacidade global, sendo que esta vontade conduzirá a sua actuação estratégica. De seguida, aparecem as potências de segunda ordem ou regionais, evidenciando um poder limitado que as remete para uma posição de influência regional. A sua actuação é pautada por uma intervenção discreta e limitada. Por fim, surge o pequeno Estado, cujo poder se evidencia por factores que resultam do poder funcional que lhe advém da sua posição geográfica ou do controlo de um recurso que seja relevante para o

⁴⁵ Cabral Couto define poder como sendo a revelação da força em circunstâncias e com vista a objectivos determinados. A força, por sua vez, é traduzida pelo potencial estratégico de uma unidade política, não devendo ser confundida com o poder dessa unidade, de acordo com a definição anteriormente referida (1988, p. 244). No Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar), apresenta-se a definição de Potencial Estratégico. Por outro lado, Robert Dahal, citado por Nye, considera que poder é a capacidade de levar outros a fazer o que eles de outra forma não fariam (2002, p.70).

funcionamento do SPI. A sua capacidade de influência é reduzida ou até nula, sendo a sua capacidade de intervenção apenas concebível no contexto de alianças (Martins, 2006).

Adriano Moreira considera que, por vezes, as pequenas potências podem tentar esconder a sua exiguidade num “*great game of let’s pretend*”, maioritariamente destinado ao domínio interno dos eleitores, ainda dependentes de valores hegemónicos que a História encerrou no passado (2005, p. 133). No entanto, Políbio Almeida lembra que o pequeno Estado “*existe, faz parte do quotidiano do SPI, toma assento nas arenas internacionais, tem voz em assuntos que interessam à humanidade, convive, protesta, aplaude e vota*” (1990, p.9). Neste contexto, e não dispondo o pequeno Estado de potencial estratégico que lhe permita liberdade de acção, este poderá procurar tirar partido do sistema globalizado⁴⁶, em que predominam e se acentuam assimetrias de diversa ordem, onde existem dinâmicas em torno da constituição de grandes espaços de cooperação em diversos domínios⁴⁷ e onde, necessariamente, se criam vazios de poder que a morfologia do sistema criou. Neste sentido, poderá tirar partido das interdependências estabelecidas, às quais Políbio Almeida considera não poder fugir⁴⁸, e ocupar os vazios referidos (1990, p.352)⁴⁹.

2.3.1. O caso português

Portugal enquadra-se no contexto internacional e, de acordo com a hierarquização entre Estados anteriormente considerada, fá-lo sob a forma de pequeno Estado, «limitado» pela sua geografia física e humana. Tem almejado estar presente nas frentes atlânticas e europeia mantendo uma ligação cultural ao espaço lusófono. Contudo, o revés verificado no Tratado Constitucional da UE e as consequências inerentes poderão ter profundas implicações políticas e económicas no plano interno. Por outro lado, o aparente esgotamento do modelo económico de desenvolvimento de Portugal, uma grande inércia institucional e das estruturas socio-económicas, assim como os traços característicos do Português, em todo o espectro profissional, têm vindo a dificultar enormemente as imprescindíveis mudanças e readaptações sociais.

Do ponto de vista geopolítico, Políbio Almeida caracteriza Portugal como sendo um Estado *Talassocrático* que possui a maior parte das características que Mahan considera serem essenciais para o desenvolvimento do poder marítimo⁵⁰. Situa-se no *crescente interior* de

⁴⁶ O pequeno Estado deverá aceitar as desigualdades de poder e de força na ordem internacional mas nunca deverá aceitar desigualdades que imponham quebras de dignidade que ponham em causa a História, a cultura e os valores tradicionais que caracterizam a nação (Almeida, 1990, p.351).

⁴⁷ Tais como a segurança e defesa, económicos, culturais, e outros. Políbio Almeida considera que, os pequenos Estados deverão manter e desenvolver os laços históricos, linguísticos e culturais com Estados de maior afinidade (1990, p.352).

⁴⁸ “*O pequeno Estado deve potenciar e explorar as semelhanças que possa ter com outros Estados*” (Almeida, 1990, p.351).

⁴⁹ Neste contexto, Dias Martins aponta, como possíveis linhas de acção estratégica para estes Estados, a exploração e potenciação da sua capacidade de manobra, decorrente do processo da globalização, a ênfase no desenvolvimento da sua diplomacia, a aposta na sua afirmação em alianças, a afirmação da sua coesão interna e a sua participação na ajuda ao desenvolvimento (2006).

⁵⁰ Boas saídas para o mar, relacionamento com países ribeirinhos e Zona Económica Exclusiva, entre outras. (IAEM, 2000, p.43).

Mackinder, significando que faz parte da *área de contenção* do *perturbador continental* de Castex. É parte integrante e indispensável do *Midland Ocean* de Mackinder, a única estratégia convencional viável de oposição ao *Heartland*, e situa-se no *Rimland* de Spykman, podendo funcionar como poder anfíbio (1990, p.371).

Neste contexto, Portugal sempre se afirmou como um país de cariz universal, aberto ao intercâmbio e partilha cultural com sociedades que se distribuem por todo o globo, tendo ao longo da sua História adoptado as linhas de acção entendidas como necessárias para a consecução dos objectivos estabelecidos⁵¹. O processo tem permitido que Portugal «sobreviva» ao longo dos séculos, pese embora, actualmente, o país não possuir o esplendor que a História lhe facultou no passado. No entanto, Adriano Moreira pensa que o país enfrenta a possibilidade de se tornar num Estado exíguo em virtude da dialéctica dos desafios que lhe são postos pela actual conjuntura (2005, p.122)⁵². Assim, considera que a «nova» matriz europeia e a exiguidade do Estado são variáveis que condicionam a definição do CEDN nos aspectos relativos à presença e acção de Portugal no resto do mundo (idem, p.125). É, pois, absorvido pela sua vocação universalista que Portugal estende a sua acção pelas fronteiras que foram sistematizadas para este trabalho, assim como outras de não menos importância, e que exprimem, como referido no CEDN, “*o lugar de Portugal no mundo*”, sendo que “*seria redutor e não conviria ao interesse nacional esquecer qualquer destas dimensões*” (2003, 3.3).

Neste sentido, porque a geografia, o clima, a História, a cultura do povo e o interesse nacional assim o exigem, Portugal é um país europeu, simultaneamente atlântico e mediterrânico, que pode ocupar uma posição de charneira entre os EUA, a Europa e a África, servindo de plataforma de articulação entre as duas margens do Atlântico e, simultaneamente, de ligação entre o Norte e o Sul. A análise das suas possibilidades como pequeno Estado passa pela consciencialização desta realidade, a ponto de enquadrar a sua posição na articulação de todas estas fronteiras (Martins, 2006).

Assim, e de acordo com os objectivos actuais que traduzem as linhas de acção da estratégia global de Portugal, referidas no CEDN, percebe-se que as suas possibilidades no actual SPI poderão passar, no quadro global, pela afirmação da sua vocação universalista, especialmente

⁵¹ As linhas de acção definidas foram sendo sustentadas por um conjunto de argumentos e de outros elementos, dos quais se destacam o próprio fenómeno da identidade portuguesa e a sua posição geográfica. A este propósito, refira-se que Portugal possui uma geografia descontínua consubstanciada em três núcleos territoriais. O valor deste conjunto ultrapassa a simples soma dos seus valores estratégicos parcelares. Estes três núcleos territoriais protagonizam o imenso “*triângulo estratégico português*”, cuja disposição possui um vértice continental de raiz ibérica, um vértice açoriano que o projecta para Ocidente em direcção ao Novo Mundo, e um vértice madeirense que o aproxima da América do Sul e da África, rumo à rota do Cabo (Martins, 2006).

⁵² Aponta como exemplos a possibilidade de perda de soberania a que tratados e acordos poderão corresponder, como o caso do acto único e o Tratado da UE, onde a moeda única implica a restrição da área de gestão da soberania, a manutenção jurídica da soberania sobre o mar territorial e os poderes jurídicos sobre a Zona Económica Exclusiva que perdem realidade se não existirem as capacidades efectivas do Estado (Moreira, 2005, p.123).

através da difusão e consolidação da língua portuguesa como uma das mais faladas no mundo e da rentabilização dos valores culturais espalhados à escala planetária⁵³; pela necessidade de assegurar a existência permanente de uma força militar adequada que lhe permita, para além da defesa do país, a afirmação e defesa dos interesses nacionais no espaço internacional; pela qualificação dos seus recursos humanos, que lhe permita uma efectiva presença nos mercados internacionais e pela execução das necessárias reformas estruturais, que lhe permita criar as infra-estruturas e redes de comunicações necessárias tendo em vista a internacionalização e modernização da economia assim como a melhoria da produtividade e da competitividade do seu tecido empresarial, para poder responder à crescente globalização das actividades económicas⁵⁴.

No quadro regional, deverá apostar na afirmação da sua identidade nacional na diversidade europeia, valorizando o seu património histórico e cultural; garantindo a segurança externa e contribuindo e participando na arquitectura de segurança e defesa europeia; promovendo um crescimento sustentado, no quadro da União Económica e Monetária⁵⁵; valorizando o seu território e potenciando os seus recursos humanos e materiais, melhorando o sistema educativo, protegendo o ambiente, renovando os centros habitacionais, melhorando as condições de saúde e segurança social, reestruturando e promovendo a qualidade da Administração Pública e melhorando a celeridade da Justiça, entre outros factores (Martins, 2006).

Estas opções estratégicas, potenciadas pela diplomacia nacional⁵⁶, permitirão que Portugal valorize a sua inserção no contexto do actual SPI, de forma a que as suas aspirações, sistematizadas por Políbio Almeida quando refere que “*Portugal é um Pequeno Estado que quer ser, e tem razões para ser, uma média potência pela história viva que pode potencializar e pelo mar que continua lá como parte integrante de si*”, possam ser concretizadas (1990, p.378).

Concluído o capítulo II, onde se realizou uma breve sistematização da actual conjuntura internacional permitindo compreender o papel do Estado, assim como as possibilidades no mesmo do pequeno Estado em geral e de Portugal em particular, ir-se-á analisar no capítulo seguinte o edifício conceptual da defesa nacional que norteará a inserção de Portugal no SPI, caracterizado particularmente nas fronteiras definidas para esta análise.

⁵³ A vocação universalista de Portugal é assumida, segundo Eduardo Lourenço, citado por Palmeira, pela colocação no centro da sua Bandeira da esfera armilar representando o mundo (2006, p.91).

⁵⁴ Alcançado este objectivo Loureiro dos Santos considera que Portugal poderá melhorar o seu potencial económico contribuindo significativamente para alcançar o reforço da identidade e coesão nacionais e aumentará a capacidade de articular e desencadear todas as estratégias (económica, financeira e do ordenamento do território) (2006, p.264).

⁵⁵ Considerando aqui também a necessidade de lidar, no quadro do desenvolvimento económico da UE, com as consequências da adesão dos Países da Europa Central e Oriental, potencial geradora de conflitos concorrenciais em diversos campos e na atribuição de fundos comunitários.

⁵⁶ Políbio Almeida refere que “*as três principais alternativas que se põem à política externa do Estado são a renúncia, a diplomacia e o conflito. Ao pequeno Estado não interessa a primeira nem a última, pelo que deve potenciar a que lhe resta: a diplomacia*” (1990, p.207).

“Um povo que perdeu a capacidade de, por si próprio, definir as ameaças que sobre ele perfilam, deixou de ser um povo politicamente livre.”

(Philippe Forget, citado por Loureiro dos Santos, 1991, p.121)

CAPÍTULO III - O EDIFÍCIO CONCEPTUAL DA DEFESA NACIONAL

3.1. Os conceitos de Segurança versus Defesa

Para uma melhor compreensão da análise que se propõe realizar neste capítulo ao documento que se considera ser a “*peça-base*” do enquadramento conceptual da segurança e defesa em Portugal, torna-se importante interpretar os conceitos de segurança e de defesa assim como o seu relacionamento⁵⁷.

Assim, no contexto definido, a segurança é uma finalidade. Materializa um objectivo vital de um Estado, um valor supremo a alcançar. A sua consecução é directamente indispensável à sobrevivência nacional e, por isso, se necessário, o Estado efectuará a completa mobilização de todos os recursos e meios ao seu dispor para a atingir (Couto, 1988, p.66). Por outro lado, a Política “*visa a conservação da sociedade política e a persecução do interesse geral*”. Se a persecução do interesse geral pode ser relacionada com o bem-estar⁵⁸, a conservação da sociedade política convive com a segurança⁵⁹. Neste sentido, decorre da política e por isso considera-se que a política é una e indivisível. Por outras palavras, não há várias políticas, há uma só que visa os fins últimos de um Estado. Quanto muito, existirão várias linhas de acção política nas diversas vertentes que, de forma simplista, são designadas por política económica, política de defesa, política de educação, etc.⁶⁰. Além deste facto, como considerado, a segurança exprime o estado de espírito da população, sendo de difícil medição. Por isso, apenas se pode inferir da sua existência pela opinião geral existente sobre esta, ou seja, a percepção sobre se a população se sente segura ou não. Logo, a segurança é um estado final de perfeição a atingir e a única forma de o fazer é através do desenvolvimento de actividades que a permitam criar. Como se viu, a segurança não se constitui como uma actividade, mas sim como um estado de espírito.

Esta é também a orientação depreendida da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) em vigor, referindo Fernandes e Borges, a este propósito, que “*em Portugal, a actual legislação (LDNFA, de 1982) associa a segurança a um valor e a defesa a um conjunto de*

⁵⁷ O entendimento pelos conceitos referidos foi já apresentado, de uma forma simplificada, na Introdução e desenvolvido no Apêndice I (Corpo de conceitos complementar).

⁵⁸ Outro objectivo vital de um Estado (Couto, 1988, p.64).

⁵⁹ Marcello Caetano considerava a segurança em primeiro lugar na enumeração dos fins da sociedade política porque, “*parece certo ter sido esta a primeira necessidade que levou os homens a instituir um poder político*” (1993, p.144).

⁶⁰ É admissível a simplificação, visto que a ciência / actividade em questão percorre na plenitude todos os sectores da unidade política.

acções destinadas a garantir a dita segurança” (2005, p.81). Neste contexto, considera-se que uma forma de designar as actividades que se desenvolvem para criar segurança pode ser obtida através do uso da palavra “defesa”. Daqui decorre que defesa diz respeito às actividades que concorrem para a segurança e visam a sua obtenção. Tem uma componente militar e uma componente não militar⁶¹ e, por isso, não é responsabilidade exclusiva das Forças Armadas (FFAA). É uma responsabilidade de todos os cidadãos, devidamente orientados e proactivos.

Assim, defesa nacional inclui todas as actividades que concorrem para a segurança percebida, por característica actual, como holística, incluindo a segurança interna⁶². Estas actividades manifestam-se pelas linhas de acção estratégica adoptadas para a consecução da estratégia total do Estado.

3.2. Acervo legislativo e planeamento da Política de Defesa Nacional

O edifício normativo que define as linhas gerais de actuação do Estado Português, com vista à realização dos seus objectivos, tem sede na Constituição da República Portuguesa (CRP) e decorre da LDNFA, sendo transcrito no CEDN. A componente militar da PDN é posteriormente dissecada no Conceito Estratégico Militar (CEM), a partir do qual se deduzem as missões das Forças Armadas (MIFA), o Sistema de Forças Nacional (SFN) e o Dispositivo (DIFO) a ser inscrito no território. Esta hierarquia de documentos pressupõe que cada conceito esteja baseado no que o antecede, devendo assim ser considerado como o seu normal desenvolvimento⁶³.

Neste contexto, a estrutura conceptual da componente militar da PDN é revigorada, periodicamente, pelas grandes opções políticas de legislatura estabelecidas no Programa do Governo (PG), assim como pela evolução dos conceitos de segurança e defesa decorrentes também da percepção de novas ameaças e, cumulativamente, pelas prioridades que vão sendo definidas e pelos recursos financeiros que o Estado anualmente lhe afecta (Vieira, 2004, p.5).

Segundo a LDNFA em vigor, a PDN consiste num conjunto objectivo e coerente de princípios, orientações e medidas adoptadas para assegurar a defesa nacional. Os princípios fundamentais e os objectivos permanentes da mesma decorrem da CRP e da LDNFA, sem prejuízo das competências próprias da Assembleia da República (AR) e do Governo. As

⁶¹ De acordo com o referido na LDNFA, Art.º 6º n.º2 (IAEM, 2005).

⁶² Loureiro dos Santos considera que o termo segurança aparece como objectivo e como actividade de forças incluindo nestas medidas de polícia que visam não a “salvaguarda colectiva de pessoas e bens, que é um dos aspectos da segurança nacional (...) mas sim a salvaguarda individual das pessoas e dos bens” (2000, p. 82). Este é também o sentido da utilização deste termo na Lei de Segurança Interna ao definir segurança interna como “a actividade desenvolvida pelo Estado” (IAEM, 2005). Assim sendo, se ao nível global, segurança é entendida como um objectivo e a defesa como uma actividade ao nível sectorial, segurança pode constituir-se como uma actividade.

⁶³ Complementarmente, outros instrumentos legislativos (Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA), Decreto da Lei Orgânica do Exército (DLOE) e Lei de Serviço Militar (LSM)) inserem a componente militar da PDN na estrutura do Estado, estabelecem missões para a mesma e definem o SFN, caracterizando as respectivas componentes operacionais e territoriais e afectando-lhe, num quadro de médio prazo, os recursos de que necessitam e que materializam as opções tomadas.

principais orientações e medidas da PDN constam do PG aprovado em Conselho de Ministros (CM) e apresentado à AR.

Apesar da defesa nacional ser normalmente associada à defesa militar, ela é na realidade ampla e consensual e requer o constante empenhamento dos cidadãos, da sociedade e dos poderes públicos⁶⁴. A LDNFA estabelece ainda que a PDN tem um carácter permanente, exercendo-se em todo o tempo e em qualquer lugar, e uma natureza global, abrangendo uma componente militar e componentes não militares. Apresenta um âmbito interministerial, cabendo a todos os órgãos e departamentos do Estado promover as condições indispensáveis à respectiva execução (Art.º 6). A sua condução cabe ao Governo, estabelecendo este através da sua política governamental os objectivos de defesa, a atribuição de recursos e a definição das acções necessárias, em cada sector da actividade do Estado, para a sua consecução (Art.º7).

Neste contexto, o planeamento da PDN é consubstanciado, com particular relevância, em dois documentos estruturantes, a LDNFA e a LOBOFA. A análise conjugada ao conteúdo destes instrumentos legislativos permite concluir que, para além de caracterizarem o processo decisório e de identificar os níveis de autoridade, permitem estabelecer o fluxograma da elaboração da documentação estruturante de defesa nacional, com particular destaque para o PG⁶⁵, as GOCEDN⁶⁶, o CEDN⁶⁷, o CEM, as MIFA, o SFN e o DIFO. Este modelo de planeamento da PDN destina-se a estruturar, edificar e empregar as capacidades que, nos domínios político, económico, psicológico e militar⁶⁸, permitem a prossecução dos objectivos estratégicos básicos que materializam as missões estratégicas ao nível da estratégia total ou integral.

Embora se reconheçam as virtudes deste modelo de planeamento, instituído em 1982 pela LDNFA e actualizado em 1991 pela LOBOFA, verifica-se através de uma análise aos seus

⁶⁴ A política de defesa militar é a componente da PDN que determina a organização, a edificação e o emprego do potencial militar do país, materializado nas Forças Armadas. Na componente não militar da defesa nacional, assumem particular importância, como se pode deduzir do CEDN de 1994, as componentes de política externa, de segurança interna, das finanças, do plano, da indústria e energia e dos transportes e comunicações.

⁶⁵ A LDNFA estabelece que as principais orientações e medidas da PDN constarão necessariamente do PG que é aprovado em Conselho de Ministros e apresentado à AR (Art.º 4), cabendo a este órgão a sua apreciação e a fiscalização da sua execução (Art.º 7). Cabe ainda ao CM a definição das linhas gerais da política governamental em matéria de defesa nacional bem como as da sua execução (Art.º 42). O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da PDN, competindo-lhe coordenar e orientar a acção de todos os ministros nestes assuntos e dirigir a actividade interministerial tendente à sua execução (Art.º 43).

⁶⁶ A LDNFA estabelece que as GOCEDN serão objecto de debate na AR por iniciativa do Governo ou de um Grupo Parlamentar (Art.º 8) e que compete ao Conselho Superior de Defesa Nacional (CSDN) emitir parecer sobre este documento (Art.º 47).

⁶⁷ A LDNFA estabelece que, no contexto da PDN prosseguida, o Governo aprova o CEDN (Art.º 8) cabendo esta competência ao CM mediante proposta conjunta do Primeiro-Ministro e do MDN, ouvido o Conselho de Chefes de Estado-Maior e precedendo a apreciação do CSDN (Art.º 8). Refere ainda que compete em especial ao Governo definir o CEDN e ao CM deliberar sobre as matérias contidas no mesmo (Art.º 42). O Primeiro-Ministro é politicamente responsável pela direcção da PDN competindo-lhe propor ao CM, conjuntamente com o MDN a definição deste documento (Art.º 44). Menciona também a obrigatoriedade da contribuição de cada ministro para a elaboração do CEDN (Art.º 45), assim como o facto de caber ao CSDN pronunciar-se sobre o mesmo (Art.º 47). Refere ainda a necessidade de parecer por parte do Conselho Superior Militar sobre o documento sempre que para o efeito for solicitado (Art.º 49). Este parecer é extensível ao Conselho de Chefes de Estado-Maior (Art.º 7 da LOBOFA).

⁶⁸ Estratégias gerais de Beaufre (Couto, 1988, p.227).

principais documentos estruturantes, que se trata de um processo empírico sem fundamentação teórica na ciência política, podendo ser sujeito a alguns melhoramentos⁶⁹.

Assim, relativamente ao PG, constata-se, por intermédio de uma breve análise a diferentes programas, que não existe uma base teórica que permita obter orientações e apoio à elaboração do mesmo e que permita, com total respeito pela iniciativa de cada Governo, criar um alicerce comum aos sucessivos documentos. A este propósito, Silva Ribeiro⁷⁰ refere que nestes documentos são normalmente apresentadas “*considerações de base subjectiva, além das considerações de natureza objectiva e institucional, relacionadas com a tradição histórica ou de consciência colectiva dos portugueses e também com a filosofia política e de concepção de vida do partido político que vence as eleições, não incorporando resultados de estudos de base objectiva destinados a ajuizar sobre eventuais tendências de evolução ou os futuros previsíveis*”.

Por outro lado, verifica-se que a LDNFA não especifica as fases e as etapas do método de planeamento a desenvolver entre a aprovação do PG e a elaboração do CEDN, nem são indicadas as etapas para a elaboração das GOCEDN. Acresce que também não especifica as responsabilidades e competências dos intervenientes no processo de preparação e elaboração deste último documento, apenas atribuindo ao Governo ou a um Grupo Parlamentar a iniciativa da sua apresentação para debate na AR⁷¹. Relativamente ao CEDN, por ser o objecto deste capítulo releva-se a sua análise para a subsecção seguinte.

Por último, saliente-se o facto de que praticamente todos os órgãos de soberania nacionais participam neste modelo de planeamento da defesa nacional, desde o Presidente da República até aos Chefes de Estado-Maior dos três ramos das FFAA, passando pelos diferentes órgãos de soberania, cujas atribuições estão definidas na CRP e na LDNFA. Interessa ainda mencionar o Conselho Nacional de Planeamento Civil de Emergência e as Comissões de Planeamento de Emergência, órgãos que, reunidos, constituem o Sistema Nacional de Planeamento Civil de Emergência (SNPCE), que detém a missão de “*no âmbito da defesa não militar, ser responsável pela preparação de planos e procedimentos capazes de responder a situações de crise ou de tempo de guerra, garantindo o funcionamento das actividades fundamentais, nomeadamente nos sectores de produção e abastecimento alimentar, industrial e energético, da saúde, dos transportes, das comunicações e ciberespaço, do ambiente, de protecção das populações e do apoio civil ao esforço militar*” (SNPCE, 2006).

⁶⁹ Fundamenta-se esta afirmação na constatação de que não existe doutrina ou um enquadramento conceptual que permita orientar o processo de desenvolvimento do modelo assim como a elaboração da sua documentação estruturante (sugere-se a leitura do Apêndice I (Corpo de conceitos complementar) para definição do termo doutrina).

⁷⁰ Capitão-de-mar-e-guerra António Silva Ribeiro, em conferência proferida ao CPOG e CEMC 2006 no IESM, realizada em 27 de Março de 2006 e subordinada ao tema “*Evolução da estrutura de defesa nacional*”.

⁷¹ Se esta iniciativa não ocorrer, não haverá GOCEDN para debate na AR.

3.3. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Como se viu, o CEDN representa a manobra estratégica do actor Portugal no SPI. Por isso, deve incluir as diversas modalidades de acção estratégica do Estado português para a consecução dos seus objectivos político-estratégicos que, para facilitar a expressão das ideias, se designará por interesses⁷². Existem objectivos políticos que não são estratégicos (pois não envolvem interesses antagónicos) e, por isso, não devem fazer parte integrante de um Conceito Estratégico, o que não significa que a estratégia, enquanto ciência, não contribua para a sua formulação.

Do exposto e da definição adoptada para Estratégia, decorre que todos os interesses que se encontram referidos no CEDN devem suscitar competição, isto é, serem objecto de interesses antagónicos. É por isso que o CEDN é definido ao mais alto nível da hierarquia nacional. Representa a Estratégia de Portugal enquanto Estado-nação independente e soberano. Por isso, deve dar orientações aos diversos ramos da política (para os diferentes ministérios do Governo) e não como o que parece acontecer com o documento em vigor, onde são expressas orientações maioritariamente destinadas ao ramo da política ligado à defesa militar, ou seja, para a estratégia militar. No entanto, esta situação não se verificou no CEDN de 1994⁷³, onde são claramente expressas diversas orientações para as estratégias gerais, no plano político externo e interno e no plano militar (CEDN, 1994)⁷⁴. Considera-se que esta situação é possível porque, além do que já se referiu em relação ao PG, nomeadamente em relação à falta de um quadro conceptual, a LDNFA não estabelece os procedimentos necessários para que as visões dos ministérios com importância para a acção estratégica do Estado sejam incorporadas no texto do documento com a mesma relevância dos assuntos militares. Além disso, também não prevê que o CEDN seja complementado por missões e directivas de planeamento para os restantes domínios de acção estratégica do Estado, como acontece com a componente militar.

Alguns autores defendem que o CEDN deveria ser multidisciplinar envolvendo todos os sectores da estratégia geral, não se limitando a generalidades sem qualquer efeito prático e que, para não se tornar num documento que corra o risco de obter efeitos contrários aos interesses nacionais, deveria ser classificado e ser submetido a segredo de Estado. Este documento seria produzido num edifício conceptual diferente do actual onde existiria a figura do Secretário-Geral

⁷² Considera-se, no âmbito deste trabalho, a correspondência natural entre objectivos e interesses de um Estado referida por Cabral Couto (1988, p.64). Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

⁷³ Até ao momento, foram aprovados três CEDN, respectivamente em 1985, 1994 e o actual de 2003. Segundo Pastor, o primeiro derivou da promulgação da LDNFA em 1982, o segundo das grandes alterações estratégicas a nível internacional que resultaram do colapso da URSS em 1989/1990 e o actual do mesmo tipo de alterações estratégicas provocadas pelos atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA (2005, p.11).

⁷⁴ Efectivamente, o CEDN de 1994 representou um progresso em relação ao de 1985, uma vez que, mantendo a tónica nas missões tradicionais das FFAA, «abriu uma porta» para o emprego destas em forças multinacionais como instrumento da política externa do Estado, além da introdução das referidas orientações para as diferentes estratégias gerais (Pastor, 2005, p.12).

da Segurança Nacional - órgão de *staff* do Primeiro-Ministro - tomando a designação de Conceito Estratégico de Segurança Nacional (Santos, 2000, p.88-89). Outros, defendem a ideia de que o CEDN não é um documento fundamental, uma vez que existem outros, dos quais se salientam as Grandes Opções do Plano (GOP) e o PG, que também exprimem e têm os mesmos objectivos⁷⁵.

Relativamente à vigência temporal do CEDN, esta pode no limite ser de 4 anos⁷⁶. Efectivamente, os partidos apresentam-se às eleições legislativas com as suas propostas de PG, tornando-se um deles, uma vez constituído o Governo pelo partido vencedor, o referencial da política do Executivo para o período da legislatura. Este facto origina que o PG seja um documento de primordial importância para a orientação do planeamento da PDN. As orientações expressas no mesmo dão origem às GOCEDN que deverão contribuir para a revisão do CEDN, após debate na AR e obtido parecer do CSDN. Desta forma, o CEDN pode ser adaptado à política sufragada pelo voto popular. O CEDN não é imutável mas deve possuir uma validade mínima pelas acções subsequentes que provoca. A sua vigência temporal poderá, como referido, coincidir com o mandato do Governo, sendo no entanto preferível que extravase tais limites, prolongando-se no tempo até nova revisão⁷⁷.

3.4. Síntese conclusiva

Em Portugal parece existir uma vontade de evitar a sobreposição dos conceitos de segurança e defesa, de acordo com a tendência verificada no universo dos países democráticos e com as alterações ocorridas no corpo desses mesmos conceitos, sobretudo após o final da Guerra Fria. Com efeito, verifica-se que o actual CEDN direcciona a defesa para a actuação contra ameaças externas, responsabilizando as FFAA pela sua condução⁷⁸. Como referem Fernandes e Borges, “*demarca muito claramente, a área normal de intervenção das forças armadas e das forças de segurança*” (2005, p.81)⁷⁹. Por outro lado, sendo a defesa o conjunto de actividades que visam a obtenção da segurança, ela é responsabilidade de todos e primária do Estado, devendo ser desenvolvida permanentemente a fim de diminuir riscos imediatos ou potenciais decorrentes das

⁷⁵ A este propósito, o TGen Pinto Ramalho considera que o CEDN deve existir e não poderá ser substituído pelo PG e/ou as GOP, uma vez que é o primeiro que perdura no tempo e a vida temporal dos segundos é limitada, no caso do PG 4 anos e no das GOP 1 a 4 anos, não conferindo por isso a orientação estrutural que um CEDN deve dar (sugere-se a leitura do Apêndice 3 (Resumo das entrevistas realizadas)).

⁷⁶ Uma vez que, por imperativo constitucional, esse é o período máximo do mandato governamental.

⁷⁷ Exemplo do exposto é a revisão do anterior CEDN, que datava de 4 de Fevereiro de 1994, decorrente das alterações ocorridas no SPI após os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001. Curiosamente, o período de vigência dos anteriores dois CEDN foi de nove anos. O actual CEDN, aprovado pela resolução do Conselho de Ministros 6/2003 e publicada no DR, I Série B, de 20 de Janeiro de 2003, visa definir os aspectos fundamentais da estratégia global do Estado, adoptados para a consecução dos objectivos da Política de Defesa Nacional, adequando-os à nova realidade político-estratégica. Contém normas e orientações para caracterizar o SFN, define os seus principais conteúdos e estabelece as missões que este deverá assegurar, constituindo-se como inovação a «abertura de portas» ao emprego das FFAA no interior do país (IAEM, 2005).

⁷⁸ Embora, em situações especificamente definidas, permita a sua intervenção ao nível interno.

⁷⁹ Por outras palavras, no enquadramento legislativo nacional, à segurança externa «chamou-se» Defesa Nacional e «responsabilizaram-se» as FFAA pela sua garantia, regendo-se esta pela LDNFA. À defesa interna «chamou-se» Segurança Interna e «responsabilizaram-se» as forças de segurança pela sua garantia, regendo-se esta pela Lei de Segurança Interna.

principais ameaças⁸⁰. Neste contexto, encontra-se resposta à primeira questão derivada relativa à integração de orientações para a componente não militar da defesa nacional no CEDN. Ou seja, sendo a defesa uma responsabilidade de todos, o CEDN deve conter orientações específicas para esta componente da defesa nacional. Importa ainda referir, a este propósito, que a este documento também se reconhece a falta de mecanismos que accionem e harmonizem as acções de todos os ministérios, com responsabilidades na área da defesa, e que lhe permitam efectivar o seu carácter interministerial evocado, não obstante, também aqui e como referido, a LDNFA explicitar a responsabilidade política pela execução das componentes não militares da PDN na parte que deles dependa.

As ausências apontadas carecem de melhoramento que se reveste de grande importância e tem carácter urgente pois, como referem, Fernandes e Borges, os “*Estados e Organizações que melhor e mais rapidamente souberem adaptar-se às novas aplicações da Segurança e Defesa, melhor segurança e bem-estar garantirão aos seus cidadãos*” (2005, p. 83).

Quanto à segunda questão derivada, relativa à validade deste documento, verifica-se, no quadro conceptual fundamentado na teoria e na ciência política definido para este trabalho⁸¹, que o CEDN, assim como a sua designação⁸², servem os desígnios para os quais aquele foi criado. No entanto, é importante reconhecer que o documento em vigor não se encontra em total concordância com a definição de defesa nacional considerada no acervo legislativo que lhe dá origem, na medida em que apresenta uma visão restritiva da mesma associando-a sobretudo aos aspectos da componente militar, contrariamente ao verificado no CEDN de 1994. Tal facto demonstra a importância que tem a assunção, na plenitude, de todas as responsabilidades que são conferidas pela legislação em vigor às entidades intervenientes no processo da sua elaboração e aprovação, de forma a obviar futuras repetições de erros passados⁸³. Verifica-se, também, a utilidade da criação de um enquadramento conceptual sólido e devidamente fundamentado, que se constitua como fonte de princípios e regras conducentes à obtenção de orientações que permitam a elaboração deste documento na plenitude dos seus desígnios.

Com a análise apresentada neste capítulo, procurou-se obter respostas para as questões derivadas referidas. No capítulo seguinte, ir-se-á analisar a actuação de Portugal nos anos seguintes à aprovação do actual CEDN, em 2003, nas fronteiras sistematizadas para esta análise, de forma a verificar se a mesma tem consubstanciado as orientações que o documento reflecte.

⁸⁰ O sistema de defesa é constituído pelas Forças Armadas, Forças de Segurança e o Sistema de Protecção Civil devendo os cidadãos associarem-se ao mesmo (Fernandes e Borges, 2005, p.82).

⁸¹ Sugere-se a leitura do Apêndice I (Corpo de conceitos complementar).

⁸² O TGen Pinto Ramalho lembra que, mais importante do que a designação, é o conteúdo e este deve ser abrangente contemplando ambas as componentes da defesa nacional (sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas)).

⁸³ Ou, como refere o General Loureiro dos Santos, “*cuja existência não tem qualquer significado, por não produzir quaisquer efeitos, permitindo tudo e o seu contrário*” (2006, p.278).

“Portugal tem uma geografia cujas consequências implicam interesses permanentes.”

(CEDN, 2003, 3.3)

CAPÍTULO IV - PORTUGAL E A SUA DIVERSIDADE DE FRONTEIRAS

Segundo Nuno Rogeiro, a defesa de Portugal não se faz hoje *“nas Linhas de Torres, ou guarnecendo fortalezas longínquas em Diu, Mazagão, S. João Baptista de Ajudá ou Pernambuco. A noção meramente geométrica e territorial da defesa e segurança foi várias vezes desmantelada, no último século, com o advento da mobilidade estratégica”* (2002, p.7)⁸⁴. Faz-se, como refere o TGen Carvalho dos Reis, segundo o conceito de *“defesa avançada”* fora das fronteiras físicas do país⁸⁵. Neste sentido, no caso português, pelas características apontadas no capítulo II, tornam-se relevantes os dois espaços geopolíticos que têm constituído a chave da política externa nacional, nomeadamente o atlântico e o europeu, *“ambos compreendendo as respectivas margens, os Estados ribeirinhos para o primeiro e os mares e Estados periféricos para o segundo”* (Santos, 2006, p.265). Assim sendo, os interesses nacionais não se resumem apenas à área que, por razões funcionais, se delimitou para este trabalho. Portugal é um país que ultrapassa claramente a sua área regional no que respeita à sua política externa. Como refere o TGen Pinto Ramalho, *“o país tem alguma ambição e tem essa prática, daí que o leve a estar em diversas Organizações e que no seu seio tenha protagonismo”*⁸⁶.

Daqui decorre que o espaço regional não pode ser ignorado numa análise sobre os interesses nacionais no SPI. Com efeito, o relacionamento de Portugal com Espanha deve merecer cuidados especiais, promovendo as melhores relações, mas evitando situações de dependência económica e não aceitando relações de aparente subalternização. O Magrebe, em particular Marrocos e a Argélia, merecem também uma atenção especial, devendo o nosso país estabelecer relações de entendimento em todos os domínios, inclusive o militar (Santos, 2006, p.268). Estas relações podem traduzir-se numa mais valia se se for bom interlocutor, devendo sempre ser encaradas numa dupla perspectiva de desafios e oportunidades que limitem ou potenciem a acção nacional nas fronteiras consideradas. Por outro lado, no espaço geopolítico do Atlântico, além da sub-região do Atlântico Norte, onde os EUA assumem especial importância na esfera de relacionamento nacional, na sub-região do Atlântico Sul assumem particular destaque o Brasil e Angola. Estes dois países integram outro espaço do maior valor estratégico para Portugal, a CPLP.

⁸⁴ No entanto, o autor considera que o espírito e o *“substratum”* não mudaram, no sentido de que a *“vontade de defesa”* continua a ser o pilar político da existência das instituições militares (Rogeiro, 2002, p.7).

⁸⁵ Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas).

⁸⁶ Casos da presidência da Assembleia da ONU; da presidência da OSCE; ser membro do Conselho de Segurança da ONU; participar em Operações de Apoio à Paz, entre outras. Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas).

4.1. Portugal e a fronteira de segurança e defesa

Durante a última década, mas principalmente durante os últimos quatro anos, a OTAN empreendeu um conjunto de iniciativas e transformações que a mudaram a si própria, como Aliança, e que a mantiveram estruturante no SPI. A viragem, rumo ao futuro, começou a ter lugar com a aprovação do seu novo Conceito Estratégico, em 1999, e conheceu o seu auge na Cimeira de Praga, ocorrida em Dezembro de 2002⁸⁷. Com efeito, esta cimeira materializou a obtenção de um consenso alargado sobre uma vasta gama de matérias decorrentes do processo de transformação da Aliança para responder aos novos desafios, ampliados pelos atentados terroristas ocorridos em 11 de Setembro de 2001, contra os EUA⁸⁸.

De Praga resultou o consenso relativo ao carácter das novas ameaças e fontes de insegurança e à melhor forma da Aliança lhes responder, considerando os Aliados que o terrorismo e a proliferação das armas de destruição maciça seriam os dois principais desafios do século XXI. Foi também acordado um novo conceito militar para a defesa contra o terrorismo, segundo o qual as forças da OTAN deveriam ser capazes de dissuadir, reprimir e defender os seus Estados, contra este tipo de acções, em qualquer parte do Globo (Robertson, 2006, p.1). Este conceito esteve na origem de outro consenso centrado nas capacidades militares necessárias para executar as novas missões, cujo corolário foi, entre outros, o acordo conseguido sobre a transformação da estrutura de comando da OTAN (NCS)⁸⁹ e o compromisso da Organização em melhorar algumas capacidades fundamentais para a condução de operações⁹⁰.

Na mesma altura, os Aliados acordaram criar uma Força de Reacção, tecnologicamente avançada, capaz de se deslocar rapidamente para onde seja necessário e que, simultaneamente, sirva de catalisador para a promoção da melhoria das capacidades militares da Aliança, materializando a sua permanente transformação. A força designar-se-ia por *NATO Response Force* (NRF)⁹¹. A sua finalidade será prevenir que conflitos ou ameaças possam escalar ou se concretizem, respectivamente, em disputas de maiores dimensões (Robertson, 2006, p.2). Os objectivos definidos em Praga prevêem que a NRF disponibilize capacidades militares no mais curto espaço de tempo possível e que alcance todas as suas potencialidades operacionais até Outubro de 2006, com a NRF 7 (OTAN, 2006).

⁸⁷ Alguns autores consideram que a Cimeira de Praga foi o ponto mais marcante de adaptação da OTAN ao novo ambiente de segurança (Freire, 2005, p.18).

⁸⁸ Estes atentados trouxeram preocupações acrescidas e demonstraram vulnerabilidades dos Estados contra este tipo de acções. Esta realidade esteve na origem da invocação do Artigo 5º da OTAN. Foi a primeira vez na história da Aliança que tal aconteceu, curiosamente para apoio do país que é o principal garante deste Artigo na Organização (Palmeira, 2006, p.146).

⁸⁹ Segundo Robertson, com a finalidade de melhorar a capacidade de resposta e de projecção dos seus comandos (2006, p.1).

⁹⁰ Com especial destaque para o transporte estratégico e a interoperabilidade entre as diversas FFAA dos países membros.

⁹¹ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos). A criação da NRF é um dos factos mais importantes da Cimeira de Praga. Resulta de uma iniciativa dos EUA apresentada pelo seu Secretário da Defesa em Setembro de 2002. Com esta iniciativa, os EUA pretenderam dotar a OTAN de uma força rápida e ágil que pudesse ser projectável em poucos dias (Freire, 2005, p.19).

Neste contexto, a NRF constituiu-se como o catalizador da transformação em curso que no seu conjunto, Freire, citando Garnett, caracteriza como “*ser possuidora de uma estrutura de comando e controlo mais esguia, menos regionalizada e com uma orientação mais funcional, enquanto as forças adquirem uma estrutura mais expedicionária com capacidades de projecção militar, sustentadas por uma credibilidade política resultante de um consenso colectivo e multinacional*” (2005, p.19).

Em 2003, a Aliança procedeu à dita reestruturação dos seus comandos criando apenas um comando operacional, o Comando Aliado das Operações (ACO) com sede em Mons, e um de estudos e doutrina, instalado em Norfolk, designado por Comando Aliado de Transformação (ACT). Portugal manteve a sua valência na Organização, tendo o Comando de Oeiras passado, em 2004, a Quartel-General Conjunto de Lisboa (JHQ) sob a dependência do ACO. Simultaneamente, passou a funcionar em Monsanto um centro de análise conjunta (*Joint Analysis and Lessons Learned Center*) subordinado ao ACT (Palmeira, 2006, p.149).

Os mais recentes acontecimentos, ocorridos no seio da Aliança e com relevância para Portugal, relacionam-se com a aprovação do seu *Comprehensive Political Guidance* (CPG), em 2005, e com o *Ministerial Guidance* (MG), em 2006⁹². Estes documentos prevêem, entre outros assuntos, um novo nível de ambição (LoA) para a OTAN e o início dos estudos sobre as suas implicações na estrutura de comando e de forças da Aliança⁹³. Actualmente, encontra-se em fase de preparação a Cimeira de Riga (Letónia)⁹⁴, na qual se prevê vir a ser validado o novo LoA da OTAN. Entretanto, já tiveram início as reuniões do grupo de trabalho, da Aliança, que estudará as suas implicações na NCS⁹⁵ (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN). Por último, importa referir que a OTAN tem vindo a participar em várias missões militares, noutras tantas regiões do Globo, dentro e fora de área⁹⁶.

Neste contexto, Portugal tem demonstrado um papel activo no seio da Organização, não apenas cedendo forças militares para as suas operações, como também na própria condução do processo de transformação em curso, como é o caso da sua intervenção activa no *dossier* do alargamento aos países do Leste, no qual alinhou ao lado das principais potências europeias

⁹² Estes documentos situam-se entre o Conceito Estratégico e as diversas Disciplinas de Planeamento da OTAN e visam fornecer orientações e estabelecer prioridades para a continuação do processo de transformação da Aliança. O CPG resulta do Conselho e traduz as orientações políticas para o planeamento de defesa da Aliança e dos países Aliados, no horizonte temporal de uma década. O MG é periódico e aprovado pelo Comité de Planeamento da Defesa e materializa as orientações políticas definidas no CPG (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN).

⁹³ O actual LoA prevê a actuação da Aliança em duas operações conjuntas militares de grande envergadura, em simultâneo ou três desfasadas. O novo prevê, além das anteriores, a capacidade para actuar em mais seis operações conjuntas de baixa envergadura, em simultâneo (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN).

⁹⁴ Cujá realização está prevista para Novembro de 2006 (OTAN, 2006).

⁹⁵ Os trabalhos em desenvolvimento têm a designação de *Political Guidance for the PE Review of NATO Command Structure*.

⁹⁶ De que são exemplos, a intervenção nos EUA em 2001, após os atentados terroristas, na Bósnia (IFOR, SFOR e Sarajevo HQ), no Kosovo (KFOR), no Afeganistão (ISAF), em Darfur, na Macedónia (*Skopje HQ, Allied Harmony, Task Force Fox*, etc.), no Iraque (NTM-I) e no Mediterrânico (*Active Endeavour*), entre outras (OTAN, 2006).

defendendo a inclusão da Polónia, Hungria, República Checa, Roménia e Eslováquia, ao contrário dos EUA que apenas pretendiam a entrada dos três primeiros países (MDN, 2006). Outro exemplo é demonstrado pela importância atribuída ao território nacional, na defesa do flanco Sul da OTAN, não só pela escolha dos seus anteriores comandos em Oeiras (*Cinciberlant* e *RHQ Southlant*), como pela manutenção, na actual estrutura de comando, do JHQ.

Por outro lado, ao nível da sua contribuição física para as operações da Aliança, Portugal participou na *Stanavforlant*, em 1999⁹⁷. Esteve nos Balcãs, inicialmente na Bósnia integrando as forças de Imposição (IFOR) e de Estabilização (SFOR) da Aliança e, posteriormente, no Kosovo (KFOR)⁹⁸. Esteve na *Task Force Fox* na Macedónia e associou-se à decisão da OTAN, tomada em 2005, de conceder apoio logístico à missão de paz da União Africana em Darfur (Sudão) (OTAN, 2006). Actualmente, tem forças no Afeganistão (ISAF, cerca de 164 homens) e no Kosovo (KFOR, cerca de 303 homens). As contribuições nacionais para a NRF começaram a partir da NRF 2, tiveram um pico de intensidade nas NRF 5 e 6 e, desde aí, até à NRF 10, a contribuição nacional afigura-se homogénea, principalmente ao nível da componente terrestre, com um efectivo que ronda os 80 militares por NRF⁹⁹ (Fonte: DGPDN).

Paralelamente às acções supracitadas, Portugal tem desenvolvido um esforço de adaptação das suas FFAA (particularmente da componente terrestre) à evolução registada na OTAN e referenciada na documentação estruturante da defesa nacional¹⁰⁰. Este esforço é patente no Plano de Médio e Longo Prazo do Exército¹⁰¹, assim como na actual LPM¹⁰², que define o plano de investimentos a realizar pelo Estado português com vista à modernização e adaptação dos equipamentos das suas FFAA, à realidade projectada pela transformação da Aliança. Por outro lado, os orçamentos gastos em defesa, expressos em percentagem do Produto Interno Bruto (PIB), mostram uma tendência crescente, constituindo excepção à regra o ano de 2006¹⁰³. A

⁹⁷ A *Stanavforlant* é a força naval permanente da OTAN no Atlântico. Embora, Portugal não tivesse envolvido directamente forças militares na operação de retaliação aos atentados do 11 de Setembro, a *Stanavforlant*, na altura comandada por um português, foi deslocada para o Mediterrâneo Oriental (Palmeira, 2006, p.146).

⁹⁸ Estas participações representaram o regresso das FFAA portuguesas, em Unidades constituídas, a um teatro de operações europeu, o que não ocorria desde a I Guerra Mundial (Palmeira, 2006, p.157).

⁹⁹ Na NRF 2, Portugal participou com meios dos três ramos das FFAA. Desde então, tem estado sempre presente. Na NRF 5, participou com um AgrMec de 700 homens e, na NRF 6, com um BatInfPara de 650 homens (Fonte: DGPDN). A contribuição nacional de forças para o ano de 2006 e intenção para 2007 foi expressa na última Conferência Global de Geração de Forças, em Novembro de 2005, no SHAPE. Os meios disponibilizados foram: para a ISAF, uma *Quick Reaction Force* para a Área Central (efectivo aproximado de uma Companhia reforçada); para os Balcãs, um Batalhão a 4 Companhias; para a NRF 9, meios aéreos, navais e terrestres (1 Companhia PE com cerca de 80 homens) além de 8 militares para o Comando e Estado-Maior; para a NRF 10, uma Companhia de Reconhecimento de Longo Raio de Acção, meios aéreos e 16 militares para o Comando e Estado-Maior; para a operação *Active Endeavour*, 3 navios; para o Iraque (NMT-I), Portugal confirmou a oferta de 6 militares (Fonte: DGPDN).

¹⁰⁰ À semelhança da tendência verificada na maior parte dos países da Europa pertencentes à OTAN (Rodrigues, 2004, p.51-68). No entanto é pertinente referir que, também à semelhança dos outros países, Portugal não tem cumprido com os compromissos relativos à aquisição de Capacidades assumidos na Cimeira de Praga (*Prague Capabilities Commitment*) (Fonte: DGPDN).

¹⁰¹ Aprovado em 23 de Agosto de 2005, por despacho do CEME (PMLPE, 2005).

¹⁰² Em vigor a partir de 30 de Agosto de 2006 (MDN, 2006).

¹⁰³ Em 2003, o valor foi de 1,54%, em 2004 de 1,65%, em 2005 de 1,73% e em 2006 de 1,62%. O valor de 2006 pode sofrer alterações uma vez que ainda não foi corrigido (Fonte: Secretaria Geral, MDN).

média nacional, entre 2003 e 2005, foi de 1,64% do PIB. Na Europa, a média dos restantes países pertencentes à OTAN apresentou uma tendência decrescente¹⁰⁴. Entre 2003 e 2005, a média total dos países da Aliança situados na Europa, incluindo Portugal, foi de 1,66% do PIB, sendo que a Turquia liderou os gastos na defesa com 3,37%, seguindo-se a Grécia, a França e o Reino Unido, respectivamente com 2,93%, 2,57% e 2,33% do PIB. O país que menos gastou foi o Luxemburgo, tendo registado um valor de 0,73% do PIB (Budget, 2005).

Por último, dada a importância das suas implicações para Portugal, interessa analisar em maior detalhe o problema levantado pela definição do novo nível de ambição da OTAN, relativo à necessidade de uma possível reestruturação da sua estrutura de comando. Neste contexto, Portugal já iniciou um conjunto de acções, antecipando os resultados do estudo em curso, com vista a desenvolver sinergias que lhe permitam garantir a continuidade do JHQ no país, independentemente dos resultados apurados. Uma destas acções passa pela possibilidade de o comando da NRF deixar de ser rotativo pelos restantes Quartéis-Generais da OTAN, assumindo o JHQ integralmente essa função¹⁰⁵. Esta hipótese foi reforçada com a decisão do Comité Militar da Aliança, de promover a passagem da responsabilidade pela certificação e treino da NRF exclusivamente para este comando, a partir de 1 de Julho de 2006. Neste contexto, a DGPDN em conjunto com a Divisão de Planeamento Estratégico Militar (do EMGFA) desenvolveram, em Julho de 2006, um documento intitulado “*Orientações para a revisão dos quadros orgânicos da NCS*”, no qual se define como objectivo nacional “*continuar a manter um comando da NCS de nível operacional em território nacional*” (NCS, 2006, p. 1). Neste documento, é proposto que Portugal reforce a estrutura de apoio do JHQ através da cedência de uma Companhia de Transmissões (com cerca de 85 militares) que, em caso de projecção, integrará um dos Batalhões de Transmissões da NCS, facilitando a capacidade de projecção da NRF (idem, p.6). A DGPDN propôs a difusão deste documento por toda a rede de representação externa do país com vista a obter a concertação da posição nacional nos diversos *fora* da Aliança e a recolha de informação sobre eventuais tendências (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN). No entanto, e em contradição com o exposto, em Setembro de 2006, do total de vagas previsto no quadro orgânico de pessoal do JHQ para militares nacionais (113), Portugal apenas tinha preenchido 92 (81%) (Fonte: TCor Lemos Pires, JHQ).

¹⁰⁴ Em 2003, a média foi de 1,93% do PIB, em 2004 de 1,82% e em 2005 de 1,81% (Budget, 2005).

¹⁰⁵ Com este propósito, o MDN reforçou, perante a OTAN em Fevereiro de 2006, o profundo empenhamento de Portugal na NRF referindo que, para o país, a NRF não só é a chave da transformação ao nível da Aliança como também o é ao nível nacional (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN). Por outro lado, o SACEUR já havia expresso que considerava “*que o actual sistema de rotação da NRF pelos três comandos operacionais não permite maximizar o seu resultado operacional*” e que, de acordo com a sua avaliação, “*o comando que melhor pode desempenhar essa função é o JHQ Lisbon*” (NCS, 2006, p. 5).

4.1.1. A interpretação do CEDN

Segundo o CEDN, o “*sistema de segurança e defesa de Portugal tem como eixo estruturante a OTAN. (...) Do ponto de vista da defesa nacional, Portugal deve ter uma posição activa e individualizada no espaço de defesa colectiva (...) que a Aliança representa (...)*” (2003, 7.2).

Esta posição de Portugal face à OTAN implica que o país participe activamente nas suas missões e esteja apto a fazer face a qualquer solicitação desta, nos moldes definidos no tratado de adesão. O CEDN pormenoriza um conjunto de implicações que esta visão subentende, identificando-se as mesmas na análise que se faz das actividades que a PDN deverá realizar com vista à consecução dos interesses nacionais. Assim, o CEDN refere que Portugal deverá realizar um esforço de modernização e adaptação das suas FFAA e dos seus equipamentos, privilegiar uma dimensão cooperativa da PDN, cuidar da sua defesa e, em geral, do flanco Sul da Aliança e, por último, tem o dever de participar nas missões em que a OTAN esteja presente (ibidem). Estabelece ainda, que Portugal deve continuar a apostar na preservação do vínculo transatlântico partilhando, no entanto, uma visão de complementaridade e articulação entre as políticas de defesa e segurança que se desenvolvam entre a OTAN e a UE (idem, 7.4)¹⁰⁶.

Por último, o CEDN refere que Portugal deverá adoptar uma programação financeira para as suas FFAA que lhes permita cumprir os objectivos definidos, assim como a modernização dos respectivos equipamentos. Neste âmbito, deverá procurar uma aproximação gradual do nível de despesas e investimentos da defesa nacional, à escala do PIB nacional, ao nível médio praticado nos países europeus da OTAN (2003, 9.4).

4.1.2. Síntese conclusiva relativa à fronteira de segurança e defesa de Portugal

A análise efectuada nesta secção procurou obter resposta para a questão derivada que pretendia avaliar em que medida, as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na OTAN. Neste contexto, pelo confronto das acções analisadas (com destaque para as efectuadas nos últimos três anos) com os conceitos e orientações espelhados no CEDN, conclui-se que a política desenvolvida por Portugal, nesta fronteira, tem sido coerente e activa e serve, na globalidade, os interesses nacionais.

Considera-se coerente porque Portugal encara a OTAN como o eixo estruturante da sua segurança e defesa e, por isso, tem participado activamente nas suas missões. Tem procurado adoptar as suas FFAA à transformação que a Aliança está a desenvolver e tem sabido potenciar a

¹⁰⁶ Este assunto, assim como o conjunto de missões e capacidades que o CEDN estabelece para as FFAA, com vista a alcançar os interesses referidos, são comuns para as duas fronteiras em estudo (OTAN e UE), pelo que serão abordados na subsecção seguinte, relativa à fronteira económica de Portugal (UE).

sua participação na NRF e nas restantes missões da Aliança, através da modernização progressiva das forças que lhes vai facultando. Estes factos são também espelhados pela transformação em curso das suas FFAA, em particular do Exército, evidenciada no seu Plano de Médio e Longo Prazo, assim como pela recente aprovação da LPM que contribuirá decisivamente para a consecução destes desígnios.

A tendência crescente das despesas e investimentos da defesa nacional, ao longo dos últimos anos, reforça a convicção expressa e traduz-se na procura de um alinhamento, à escala do PIB nacional, com o nível médio praticado nos países europeus da OTAN, como preconizado no CEDN. Este facto é, no entanto, facilitado pela tendência decrescente destas despesas e investimentos, apresentada pelo conjunto dos países referidos.

A presença nacional, quase permanente, não apenas na NRF mas também nas restantes forças da OTAN, é demonstrativa da importância que o país atribui à Organização, pese embora, em relação à NRF, particularmente na componente terrestre, se tenha verificado uma estagnação na tendência crescente do efectivo de forças disponibilizado até 2005, mantendo-se esta tendência constante a partir dessa data, num efectivo médio de uma Companhia.

Por outro lado, considera-se activa a política desenvolvida por Portugal porque tem desempenhado um papel importante na condução da transformação em curso da Organização, não só pela sua intervenção no dossier do alargamento, mas também pelo facto de ter conseguido manter um Quartel-General, de nível operacional, no seu território. O empenho demonstrado pelo conjunto das acções em curso, perante a possibilidade da NCS poder ser modificada de acordo com a definição do novo nível de ambição da Aliança, é exemplificativo do desejo e iniciativa que Portugal evidencia na procura da consecução dos seus interesses. São exemplos do referido, as acções desenvolvidas pelo país mediante a possibilidade de o JHQ assumir as responsabilidades de treino, certificação e comando da NRF em regime de exclusividade, nomeadamente a definição de um conjunto de orientações com vista a obter o concerto da posição nacional nos diversos *fora*, assim como criar sinergias que lhe permitam materializar a sua vontade. Desta forma, Portugal assume, por um lado, a percepção de que, com esta alteração, a importância deste comando é incrementada, diminuindo substancialmente a probabilidade de sofrer alterações que comprometam a sua localização. Por outro, tal significaria um incremento do peso de Portugal no seio da OTAN. O eventual reforço da estrutura de apoio do JHQ com uma Companhia de Transmissões é outro facto a considerar para a consecução deste desiderato.

No entanto, verifica-se que, por vezes, as ideias não são acompanhadas pelas acções, como é demonstrativo o facto de Portugal apresentar alguma dificuldade em preencher a totalidade dos lugares que lhe são colocados à disposição no quadro orgânico de pessoal do comando em causa.

Sobre esta matéria, conclui-se que Portugal tem procurado acompanhar o processo de transformação da OTAN, tendo-se verificado um incremento no conjunto das suas acções e iniciativas após 2003. A sua actuação nesta fronteira tem contribuído, de forma geral, para a consecução dos interesses nacionais permitindo que Portugal desempenhe um papel, à escala das suas possibilidades, condizente com o seu estatuto de membro fundador da OTAN e com as novas responsabilidades assumidas pela Organização, adequadas a uma fronteira de defesa, simultaneamente, mais alargada e fluida.

4.2. Portugal e a fronteira económica

Segundo o TGen Pinto Ramalho, no relacionamento de Portugal no quadro da UE predominam três ordens de interesses: os económicos, os políticos e os de segurança¹⁰⁷. No entanto, alguns autores consideram que a “*União Europeia é um actor internacional que aspira e pode ser um actor global. É-o já, hoje, na esfera económica e comercial. Mas está longe de o ser nas esferas políticas, diplomáticas e de segurança*” (Teixeira, 2004, p.14). A este propósito, o General Valença Pinto considera ser redutor circunscrever a UE à dimensão económica, uma vez que esta tem hoje uma dimensão de segurança e defesa e, conseqüentemente, uma expressão política, que lhe advém menos do lado económico e mais do da segurança¹⁰⁸.

Nesta perspectiva, a fronteira económica de Portugal, enquanto Estado-membro da UE, evoluiu para outros critérios de classificação e análise, em que se podem mencionar os políticos e de segurança, acompanhando assim a própria evolução conceptual da fronteira da União, ditada pelo fenómeno da globalização e pelas novas condições do SPI.

Efectivamente, a dimensão de segurança e defesa da UE começou a ser traçada com a assinatura do seu Tratado, no qual foi consubstanciada como segundo pilar, a Política Externa e de Segurança Comum (PESC). Posteriormente, no Tratado de Amesterdão, a UE aprofundou estas questões, incluindo como parte integrante da PESC as matérias com implicações no domínio da defesa (PESD)¹⁰⁹, além de afectar as missões de *Petersberg*¹¹⁰ ao seu campo de actuação e de ter adoptado a figura do «Sr. PESC»¹¹¹. Mais tarde, e após a definição do novo Conceito Estratégico da OTAN¹¹², a UE decidiu, no Conselho Europeu de Colónia, dotar-se dos

¹⁰⁷ Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas).

¹⁰⁸ Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas).

¹⁰⁹ Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) (Art.º J.3 e J.7 n.ºs 1 do Tratado de Amesterdão) (Europa, 2006).

¹¹⁰ Assim conhecidas pela referência efectuada na Declaração de *Petersberg* do Conselho de Ministros da União da Europa Ocidental (UEO), na cidade de Bona, a 19 de Junho de 1992. Estas incluem missões humanitárias e de evacuação, manutenção de paz e gestão de crises (Art.º J.7 n.º2 do Tratado de Amesterdão) (Europa, 2006).

¹¹¹ À Presidência da UE cabe a representação da União em matérias de PESC, sendo para tal assistida pelo Secretário-Geral do Conselho, que exercerá as funções de Alto-Representante para a PESC (Art.º J.8 do Tratado de Amesterdão) (Europa, 2006).

¹¹² Assim como os conflitos da Bósnia (de 1992-1996) e do Kosovo (1999), onde foi demonstrada a incapacidade da UE resolver de forma autónoma, sem recurso aos EUA, crises na sua vizinhança (Freire, 2005, p.10).

meios necessários que lhe permitissem assumir responsabilidades autonomamente, no âmbito da PESC. Seis meses depois, em Dezembro de 1999, em Helsínquia, a UE criou novos órgãos e estruturas militares e definiu os objectivos de capacidades que entendia como satisfatórios para a consecução das intenções assumidas anteriormente¹¹³. Os objectivos de capacidades definidos ficaram conhecidos por *Helsinki Headline Goal* (HHG)¹¹⁴. Um ano depois, o Tratado de Nice formalizava o consignado nas Cimeiras anteriormente referidas e confirmava Javier Solana como alto representante da PESC (Lousada, 2006)¹¹⁵.

Apesar desta definição de necessidades, a Europa sentiu premência em complementar o HHG com uma definição mais precisa e subsequente identificação de modalidades que lhe permitissem operacionalizar os Elementos de Resposta Rápida previstos. A ideia que viria a ser desenvolvida para a consecução deste objectivo foi apresentada na Cimeira franco-britânica, de Fevereiro de 2003, e posteriormente desenvolvida em Novembro. Estes dois países apresentaram a proposta de criação de forças de resposta rápida de dimensão Batalhão cuja designação escolhida foi a de *Battle Groups* (BG), para os britânicos, e *Groupes Tactiques*, para os franceses¹¹⁶.

Actualmente, ainda em processo de ratificação, o projecto de Tratado que institui uma Constituição para a Europa menciona que a PESC faz parte integrante da PESC e que garante à UE uma capacidade operacional apoiada em meios civis e militares, os quais a União poderá empregar no exterior, no âmbito das missões de *Petersberg*¹¹⁷. Cria também a Agência Europeia de Defesa (AED) que, actuando no domínio do desenvolvimento das capacidades de defesa, da investigação, da aquisição e dos armamentos, tem como incumbência identificar as necessidades operacionais e promover as medidas necessárias para as satisfazer (Europa, 2006).

Neste contexto, a AED já desenvolveu seis campos de actuação - *Integrated Development Teams* (IDT) - procurando cobrir todo o espectro relativo ao levantamento e satisfação das capacidades militares da UE. Os IDT, por sua vez, integravam, até Abril de 2006, vinte e três *Project Teams* (PT) que, a um nível eminentemente técnico, se ocupam de áreas específicas.

¹¹³ Criou o Comité Político e de Segurança, o Comité Militar e o Estado-Maior Militar (Europa, 2006).

¹¹⁴ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

¹¹⁵ Com base nos cenários genéricos de actuação da futura Força de Reacção Rápida da UE, traçados durante a presidência portuguesa, foram elaborados os requisitos operacionais, por capacidades, que a mesma deveria possuir. O documento resultante, contendo uma listagem destes requisitos, designou-se por *Helsinki Headline Catalogue* (HHC). Decorrente deste documento, foi solicitado aos países da UE que indicassem quais as suas contribuições. Como resultado da *EU Capabilities Commitment Conference*, realizada em Novembro de 2000, surgiu o *Helsinki Forces Catalogue* (HFC). Da comparação entre o HHC e o HFC resultou o *Helsinki Progress Catalogue* (HPC), no qual foram identificadas as lacunas existentes. O plano da UE para colmatar essas lacunas tomou a designação de *European Capability Action Plan* (ECAP) (Freire, 2005, p.11).

¹¹⁶ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar). Posteriormente, na Cimeira de Berlim, em Fevereiro de 2004, o conceito de BG obteve o consenso generalizado da Alemanha, da França e do Reino Unido tendo, dois meses mais tarde, sido acordado pela UE concretizar a iniciativa. O conceito de BG passou assim a estar no centro de um «novo» *Headline Goal* que a UE estabeleceu para 2010 (Freire, 2005, p.14).

¹¹⁷ N.º 1 do Art.º I-41 Capítulo II Título V da Parte I da Constituição Europeia (Europa, 2006).

Apesar de se terem vindo a registar algumas divergências no processo de desenvolvimento da PESC/PESD, verifica-se que já existe muito trabalho em termos estruturais e também várias missões militares e policiais da UE, efectuadas, em curso ou em preparação, com sucesso (Borges, 2004, p.1)¹¹⁸.

Neste contexto, Portugal tem procurado estar presente no desenvolvimento da dimensão de segurança e defesa da União na proporção do seu «peso específico» e seguindo uma política de optimização e complementaridade de meios com a OTAN¹¹⁹, não só, pela intervenção directa na criação dos cenários que levaram ao desenvolvimento das capacidades necessárias em matéria de forças, como também participando e até comandando operações específicas da UE¹²⁰. Portugal coloca também ao dispor da União um vasto conjunto de forças e meios militares¹²¹ procurando, paralelamente, melhorar as capacidades militares das suas FFAA¹²².

No âmbito do ECAP, o país continua a liderar o Grupo de Projecto (GP) de Operações Especiais¹²³. Na estrutura da AED, tem em permanência dois elementos e procura participar nas reuniões dos diversos PT, com especial destaque para o de *Operational Intelligence* (inserido no IDT *Inform*) e o de *Software Defined Radio* (pertencente ao IDT *Command*). No entanto, tem revelado alguma dificuldade em estar presente em todas as reuniões que os PT dos seis IDT promovem. Este facto acontece não só pela rapidez com que os processos, dentro da AED, estão a evoluir como também pela distância em relação a Bruxelas que a geografia lhe impõe.

¹¹⁸ Das quais se destacam a missão de Polícia da UE na Bósnia (*EUPM*), a operação *CONCÓRDIA* na antiga República Jugoslava da Macedónia, que chegou a ter como Comandante, entre Setembro e Dezembro de 2003, o então MGen Ferreira dos Santos, a operação *ARTEMIS*, no Congo, a operação *ALTHEA* na Bósnia e a operação *EUSEC* na RD Congo. Na prática, só em 2005, a UE esteve envolvida em oito operações no âmbito da PESD (Europa, 2006). Das três missões militares com maior peso (*ALTHEA*, *CONCÓRDIA* e *ARTEMIS*), a UE actuou de forma autónoma na *ARTEMIS* (com a França como líder), sendo as outras duas enquadradas no âmbito dos acordos *Berlin plus* subscritos pela UE e pela OTAN (Ayala, 2005, p.47).

¹¹⁹ Conforme discurso do então MDN, Luís Amado, no IESM em 2005, “*Portugal deve continuar a lutar pela complementaridade euro-atlântica (...) com os nossos recursos, a extensão dos nossos interesses e os imperativos crescentes de interoperabilidade técnica, treino e certificação de forças, não nos podemos dar ao luxo de duplicar esforços (...)*” considerando que, para tal, Portugal deveria promover, nos *fora* próprios, a compatibilização entre os BG e a NRF, “*desde logo no plano dos conceitos*”, e que o país deveria “*reforçar o alcance da sua voz*” em relação à PESD, projectando na agenda europeia e nas opções europeias os seus interesses (Amado, 2005, p.2 e 3). Esta visão era partilhada pelo então Presidente da República, afirmando que “*Portugal deve continuar a jogar quer no seio da Aliança Atlântica quer no quadro de uma futura Europa de Segurança e Defesa, em que devemos procurar participar com estatuto pleno, desde a primeira hora, (...) assim evitando ausências subalternizadoras*” (Sampaio, 2003). Durante a presidência portuguesa da UE, que se verificará no primeiro semestre de 2007, a PDN procurará alcançar esta visão, considerando duas linhas de actuação primordiais: por um lado, a uniformização UE/OTAN e, por outro, procurando colocar na agenda da UE a África (fonte: Cor Marinheiro, DGPDN).

¹²⁰ Portugal tinha, à data de 31 de Julho de 2006, 262 militares empenhados em operações de paz da UE. O efectivo com maior expressão verificava-se na missão da *EUFOR* na Bósnia, com 207 militares (Fonte: DGPDN).

¹²¹ A contribuição nacional de forças e meios militares para o HFC 06 (que mantém para o HFC 2010 e que, por ser confidencial, não se pormenoriza neste trabalho) compreende diversas unidades do Exército, totalizando cerca de 2361 homens, da Marinha, que disponibiliza aeronaves P-3P Orion, navios de reabastecimento e fragatas da classe Vasco da Gama, e da Força Aérea, compreendendo aeronaves F-16, C-130H e módulos de inactivação de engenhos explosivos (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN).

¹²² Exemplo do referido é a reestruturação em curso do Exército, que permite dotar o país de uma força de Reacção Rápida e é centrada nos objectivos de capacidades, tal como referido no CEDN em análise. A LPM recentemente aprovada procura fornecer os meios necessários à consecução do objectivo referido.

¹²³ Na sequência do insucesso do ECAP, alguns dos GP constituídos migraram para a AED, assumindo esta a sua coordenação. O GP de Operações Especiais foi um dos poucos que não sofreu o referido processo de migração, em parte devido ao facto de estar a trabalhar na área da doutrina e assim necessitar de um baixo orçamento para funcionar (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN).

Relativamente aos BG, a participação nacional tem sido visível desde a sua criação. Dos treze até ao momento declarados, Portugal está presente em dois, o primeiro de comando rotativo entre a Espanha e a Itália, incluindo além destes países a Grécia, o segundo a constituir sob comando espanhol, que incluirá também forças da Alemanha e da França¹²⁴. No entanto, verifica-se que a participação nacional é relativamente reduzida, comparativamente à de outros países, ocupando lugares de reduzida importância nos seus estados-maiores¹²⁵. Neste contexto, torna-se relevante mencionar que se prevê, de acordo com o referido pelo CEME, a participação nacional como *framework nation* num BG a oferecer após 2009¹²⁶.

Por último, e porque o CEDN orienta no sentido de um reforço das relações bilaterais com os países do Centro e Leste da Europa, interessa analisar o desenvolvimento das mesmas. Neste âmbito, pela análise dos dados disponíveis, verifica-se que Portugal mantém acordos bilaterais, no âmbito da defesa, com todos os países desta região da Europa, e que fazem parte do alargamento de 2004 da União¹²⁷. Portugal mantém também um conjunto de actividades bilaterais, com destaque para a participação em exercícios, visitas, formação, reuniões de cooperação, etc., com alguns dos países anteriormente citados¹²⁸ (MDN, 2006).

4.2.1. A defesa da economia

Se é verdade que a PESD se tem vindo a desenvolver, é também um facto que a entrada de Portugal para a UE transformou por completo a economia nacional. Efectivamente, a economia portuguesa passou “*da fronteira do império para a fronteira do Mercado Comum*” e, se antes era Lisboa quem ditava as regras da economia para Luanda e Lourenço Marques (actualmente Maputo), hoje recebe-as de Bruxelas e de Frankfurt (Palmeira, 2006, p.88). É neste contexto, que o Estado português tem procurado desenvolver a sua defesa económica no seio da União¹²⁹.

¹²⁴ O primeiro BG, cujo *technical agreement* foi já assinado, esteve activo no primeiro semestre de 2006, prevendo-se novamente a sua activação no primeiro e segundo semestres de 2009. A participação nacional neste BG compreende um Oficial de Estado-Maior da Marinha e uma Companhia de Fuzileiros cujo emprego fica condicionado à aquisição de meios de desembarque. O segundo BG, cujo *technical agreement* ainda se encontra em apreciação tem a activação prevista para o primeiro semestre de 2008. A participação nacional proposta é de uma Companhia de Engenharia. Estes dados referem-se às ofertas e compromettimentos assumidas pelos Estados membros até 8 de Novembro de 2005 (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN).

¹²⁵ Refira-se, a este propósito, que Portugal apresentou uma proposta em 2004 para a constituição de um BG composto por forças de Portugal, Espanha, França e Itália (com comando rotativo por estes países). A ideia era aproveitar o QG já existente da *EUROFOR*, a funcionar em Florença (Itália), e desta forma potenciar todas as sinergias entretanto criadas. Esta proposta não foi aceite pelos restantes países (Fonte: Cor Marinheiro, DGPDN).

¹²⁶ Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas).

¹²⁷ A maior parte dos acordos foi estabelecida antes de 2003. Apenas se registaram novos acordos com a Letónia em 2004, República Checa em 2005 e Hungria em 2006 (MDN, 2006). A este propósito, importa salientar que actualmente existe um redireccionamento das prioridades, nesta área, para a Roménia e Bulgária, próximos países a aderir à UE (Fonte: DGPDN).

¹²⁸ Particularmente com a Estónia, Hungria, Lituânia, Polónia e Eslováquia (MDN, 2006).

¹²⁹ Sendo esta entendida como a “*actividade desenvolvida pelo Estado no sentido de, face às reais ou potenciais ameaças, perigos e riscos, proteger e desenvolver a economia nacional, minimizando as suas vulnerabilidades e maximizando as suas potencialidades*” (Veríssimo, 2005, p.178).

Uma análise macroeconómica do país permite verificar que, nas últimas décadas, Portugal desenvolveu uma economia cada vez mais baseada em serviços¹³⁰. Os dados disponíveis atestam que este sector representa mais de 50% do emprego, correspondendo a mais de 70% do valor acrescentado bruto (VAB)¹³¹ da economia nacional (ICEP, 2006)¹³². Os serviços tornaram-se no sector mais dinâmico e diversificado, tendo os transportes, o comércio, as comunicações, o turismo e os serviços financeiros, vindo a apresentar taxas de crescimento muito significativas¹³³. Por outro lado, os custos relativamente baixos praticados no país combinados com o acesso, sem restrições, aos mercados da UE, ajudaram Portugal a conseguir investimentos estrangeiros em novos projectos na indústria transformadora, particularmente nos sectores automóvel e da electrónica (ibidem)¹³⁴. Neste contexto, percebe-se que a economia portuguesa se encontra aberta ao exterior. Assiste-se cada vez mais à sua internacionalização, particularmente das empresas nacionais, bem como à implantação de empresas estrangeiras no nosso país, sendo que, como refere Vítor Constâncio, “*com um peso crescente no comércio mundial, Portugal é, sem dúvida, um importante parceiro no comércio europeu*”¹³⁵.

Relativamente ao comércio internacional, verifica-se que a balança comercial portuguesa tem apresentado um saldo negativo ao longo dos últimos anos¹³⁶. A tendência decrescente deste saldo negativo, que se vinha verificando desde o ano de 2001, alterou-se recentemente voltando a registar uma tendência crescente em 2004 e 2005 (INE, 2006)¹³⁷. Por outras palavras, o valor das exportações nacionais tem registado uma tendência crescente. No entanto, este valor é contrabalançado com o valor também crescente das importações (idem).

Antes de Portugal ter aderido à UE, o seu comércio concentrava-se sobretudo nos países europeus mas com um grau de concentração inferior ao que actualmente se regista, em virtude de, na altura, não ser permitida uma livre circulação de mercadorias. Na Europa, a Espanha tinha um peso reduzido apesar da fronteira comum com Portugal. Actualmente, verifica-se que as

¹³⁰ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

¹³¹ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

¹³² Os outros sectores mais importantes são o da agricultura, representando menos de 15% do emprego e menos de 5% do VAB, e o da indústria, construção e energia, com valores próximos dos 30% de emprego e 25% do VAB (ICEP, 2006).

¹³³ Esta caracterização do sector dos serviços em Portugal é, segundo Vítor Constâncio, caracterizadora do bom desenvolvimento nacional. Com efeito, o Governador do Banco de Portugal considera que esta estrutura do VAB é semelhante em todos os países desenvolvidos, sendo que o sector dos serviços é, e será, importante no desenvolvimento futuro de Portugal (sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas)).

¹³⁴ A este propósito, Vítor Constâncio considera que o alargamento da UE aos países do Leste teve consequências negativas para a economia nacional. No entanto, entende que Portugal ainda tem janelas de oportunidade que lhe permitam compensar estas perdas, particularmente no mercado espanhol (pela sua proximidade) que considera ter vindo a revelar-se como alternativo aos efeitos do alargamento e ainda com grande potencial de desenvolvimento a explorar (sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas)).

¹³⁵ Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas).

¹³⁶ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

¹³⁷ Em 2003, o valor das exportações era ligeiramente superior a 28.000 milhões de Euros (ME), registando em 2005 um valor superior a 30.500 ME. Por outro lado, o valor das importações apresentou a mesma tendência crescente, registando em 2003 um valor superior a 41.500 ME e, em 2005, a 49.000 ME (ICEP, 2006).

trocas comerciais nacionais estão concentradas nos mercados da OCDE com particular destaque nos países da UE representando, em 2005, um peso superior a 75% (ICEP, 2006)¹³⁸. Desde a data da adesão à UE, verifica-se que o peso da Espanha na balança comercial nacional tem vindo a crescer¹³⁹, tendo-se inclusive, tornado recentemente no primeiro fornecedor do nosso país e ultrapassado a Alemanha como primeiro cliente (BP, 2006, p.14).

Entre 2003 e 2005, as exportações aumentaram mas mantiveram-se fracas, devido sobretudo ao vigor do Euro e à perda de competitividade de algumas indústrias (em termos de custos salariais e produtividade), particularmente das tradicionais. Relativamente às importações, em 2003, quase todas as categorias importadas registaram quebras, embora os preços crescentes das importações de petróleo tenham evitado uma grande queda no total das importações. Em 2004 e 2005, as importações voltaram a subir, devido aos elevados preços de petróleo e aos acréscimos nalguns grupos de produtos, nomeadamente veículos e outro material de transporte e maquinaria (ICEP, 2006). Actualmente, os principais clientes de Portugal são a Espanha, Alemanha, França e o Reino Unido, sendo os principais fornecedores a Espanha, a Alemanha, a França e a Itália. Os dados disponíveis evidenciam que Portugal tem vindo a diversificar as fontes de obtenção e exportação dos seus produtos¹⁴⁰.

Além da UE, Portugal exporta, entre outros, para a América do Norte, países da CPLP, da EFTA e alguns países da Europa Central e Oriental¹⁴¹. Quanto às importações, Portugal revela-se muito dependente dos produtos energéticos, matérias-primas para a indústria, maquinaria, equipamento e transporte e agro-alimentares (idem)¹⁴².

No âmbito da internacionalização da economia, o Orçamento de Estado para 2006 apresenta algumas linhas de acção que se considera importante destacar. Por um lado, Portugal procura o *“desenvolvimento do apoio à divulgação dos produtos nacionais, com impacte positivo na imagem de Portugal no exterior, nos mercados externos e o desenvolvimento de uma visão e um*

¹³⁸ Vítor Constâncio refere que a entrada de Portugal para a UE reforçou a concentração do comércio externo nacional no espaço europeu. No entanto, rejeita a possibilidade de Portugal se encontrar circunscrito a um «cerco europeu» (sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas)).

¹³⁹ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

¹⁴⁰ Em 2005, os valores para os principais clientes de Portugal eram: Espanha (26,8%), França (13,5%), Alemanha (12,3%) e Reino Unido (8,3%) (ICEP, 2006). Totalizaram 60,9% do total das vendas de Portugal, contra 77,8% em 2004 e 77,2% em 2003 (INE, 2006). Do mesmo modo, os fornecedores mais importantes eram Espanha (29,9%), Alemanha (13,9%), França (8,8%) e Itália (5,4%) (ICEP, 2006). Totalizaram 58% do total das compras efectuadas por Portugal, contra os 76,9% em 2004 e 77,3% em 2003 (INE, 2006).

¹⁴¹ Em 2005, a percentagem nacional de exportações para estes países era de 79,1% para a UE, 6% para a América do Norte, 4,2% para os países da CPLP, 1,2 % para os países da EFTA, 0,7% para países da Europa Central e Oriental e 8,8% para outros países (INE, 2006). As maiores exportações verificaram-se nos grupos de produtos de maquinaria e aparelhos (18,6%), veículos e outro material de transporte (14,3%) e vestuário (8,2%) (ICEP, 2006).

¹⁴² Em 2005, o volume de importações nacionais distribuiu-se da seguinte forma: 75,7% a partir de países da UE, 2,4% da América do Norte, 2,2% dos países da CPLP, 1,9% dos países da EFTA, 1,7% dos países da Europa Central e Oriental e os restantes 16,1% de outros países (INE, 2006). As maiores importações verificaram-se nos grupos de produtos de maquinaria e aparelhos (19,8%), combustíveis minerais (15,2%) e veículos e outro material de transporte (12,8%) (ICEP, 2006).

posicionamento para Portugal, gerindo a marca Portugal, no sentido de acrescentar valor aos bens e serviços nacionais”. Por outro lado, o país procura “obter um alargamento da base exportadora e a colocação dos produtos e serviços portugueses em posições superiores da cadeia de valor internacional, através da aposta em fileiras-chave como moda, tecnologias de informação e serviços, bem como o desenvolvimento de uma carteira de produtos promocionais adaptada às reais e actuais necessidades dos diversos agentes económicos” (Orçamento, 2006).

Por último destacam-se alguns dos principais indicadores económicos nacionais dos últimos anos. Relativamente ao PIB, a tendência é crescente, embora a um ritmo modesto¹⁴³. A dívida pública apresenta um ritmo crescente assim como a taxa de desemprego¹⁴⁴. A taxa de inflação apresenta valores tendencialmente decrescentes (ICEP, 2006).

4.2.2.A interpretação do CEDN

O CEDN refere que “Portugal é membro da UE e contribui empenhadamente para as suas várias políticas, incluindo a política europeia de segurança e defesa, (...) numa perspectiva de acrescida solidariedade entre todos os Estados e povos nela participantes” (2003, 7.3).

Esta posição de Portugal face à UE, implica que o país participe activamente em missões da União e esteja apto a fazer face a qualquer solicitação que a mesma venha a fazer dentro do estabelecido no Tratado de Adesão. O CEDN define um conjunto de actividades que esta visão subentende, identificando-se estas na análise que se faz das acções que a Política de Defesa Nacional deverá realizar com vista à consecução dos interesses nacionais. No quadro específico da defesa nacional, o CEDN estabelece que Portugal deverá participar nas missões de *Petersberg* junto de outros estados membros da UE, deverá melhorar as capacidades militares e civis colocadas à disposição da UE centrando a sua atenção na criação de uma Força de Reacção Rápida e nos objectivos de capacidades¹⁴⁵. Refere que Portugal deverá atribuir importância ao reforço da cooperação com os países do Centro e do Leste da Europa, novos e futuros parceiros na UE e na OTAN (ibidem). O CEDN estabelece ainda que a participação activa nas actividades

¹⁴³ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar). Em 2003, o crescimento do PIB foi de -1,2%, 1,1% em 2004 e 0,3% em 2005, prevendo-se que seja de 0,9% em 2006 e 1,1% em 2007 (ICEP, 2006).

¹⁴⁴ Os valores da dívida pública, em percentagem do PIB, foram de 57% em 2003, 58,7% em 2004 e 63,9% em 2005. Prevê-se o seu crescimento para 2006 (67,9%) e 2007 (70,6%). Relativamente à taxa de desemprego, os valores em 2003 foram de 6,3%, em 2004 de 6,7% e em 2005 de 7,6%. Prevê-se a continuação desta tendência para 2006 (8,1%) e 2007 (8,3%) (ICEP, 2006).

¹⁴⁵ Com este objectivo, define algumas missões e capacidades para as FFAA portuguesas, nomeadamente: a capacidade de resposta rápida; prevenir e fazer face às ameaças terroristas e à proliferação de armas de destruição maciça; capacidade para participar em missões de paz e humanitárias da UE e a capacidade para realizar acordos bilaterais e multilaterais na área de defesa (CEDN, 2003, 8.2). Para obter estas capacidades, o CEDN refere que as FFAA devem dispor de uma organização flexível e modular privilegiando a interoperabilidade dos meios e desejavelmente ter capacidades crescentes de projecção, sustentação, protecção de forças e infra-estruturas, comando, controlo, comunicações e informações (idem, 9.1). Por último, contempla a necessidade de reformar e modernizar as indústrias de defesa e participar em projectos cooperativos no quadro do sistema nacional de alianças, considerando-se que aqui se faz uma clara alusão à AED (idem, 9.6).

da UE deverá ser realizada mantendo o vínculo transatlântico consubstanciado na boa relação entre a Europa e os EUA. A visão deverá ser de complementaridade e articulação entre as políticas de segurança e defesa que se desenvolvam entre estes dois actores, evitando a duplicação de esforços ou de investimentos que resultaria de uma visão conflitual ou concorrencial entre políticas europeia e atlântica (ibidem).

4.2.3. Síntese conclusiva relativa à fronteira económica de Portugal

A análise efectuada nesta secção procurou obter resposta para a questão derivada que pretendia avaliar em que medida as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na UE. Neste contexto, do confronto entre as actividades desenvolvidas por Portugal, particularmente nos últimos três anos, e dos conceitos mencionados no actual CEDN verifica-se, em relação à componente militar da PDN, que a política seguida pelo MDN nesta fronteira se tem desenvolvido numa perspectiva de optimização e complementaridade de meios, particularmente em relação à OTAN.

Portugal tem procurado participar em todas as missões da UE, embora se verifique que, por vezes, esta participação é reduzida, o que não a permite potenciar¹⁴⁶. No entanto, comparativamente a outros países da UE, a sua participação tem sido proporcional ao seu «peso específico», permitindo que o país ostente a bandeira nacional e assim esteja presente nas iniciativas de maior destaque da União.

Verifica-se que Portugal tem ambição, como o demonstra a vontade de constituir um BG, e que tem mostrado iniciativa nas propostas que apresenta¹⁴⁷, embora por vezes esta não seja acompanhada da persistência necessária à sua consecução¹⁴⁸. Por outro lado, Portugal tem desenvolvido um considerável esforço interno no sentido de reestruturar as suas FFAA de forma a melhorar as capacidades militares colocadas à disposição da UE, centrando a sua atenção na criação de uma Força de Reacção Rápida e nos objectivos de capacidades.

Ainda na componente da defesa nacional, importa referir que Portugal tem demonstrado alguma dificuldade em estar representado em todos os *fora* de discussão, particularmente nos

¹⁴⁶ A participação portuguesa nos BG é bem exemplificativa do referido, no sentido de que, embora pretenda estar presente mostrando a bandeira nacional, em termos operacionais o país não consegue obter todos os proveitos que a participação nestes eventos poderia dar às suas FFAA. Por outro lado, com a reduzida participação que tem no primeiro BG (enquanto não adquirir os meios de desembarque necessários ao emprego da Companhia de Fuzileiros, cuja aquisição está prevista até 2008), Portugal adopta uma posição de «subalternização» em relação ao país vizinho que, embora procure que seja entendida numa base da reciprocidade, a realidade assim não o demonstra.

¹⁴⁷ Como é exemplo a proposta inicial de constituição de um *Battle Group* com base na Eurofor.

¹⁴⁸ A análise do conjunto das entrevistas realizadas permite perceber que a preferência para as questões de segurança colectiva é, ainda, maioritariamente orientada para a OTAN. Esta evidência pode-se explicar pelo facto de esta Organização ter estado presente durante a maior parte da carreira dos entrevistados, enquanto que a UE só recentemente começou a dar os primeiros passos nesta área. Tal poderá explicar a falta de persistência a que se alude e que por vezes se verifica.

relativos à AED. Este facto explica-se pela proliferação de solicitações que se tem vindo a verificar neste campo e pela exiguidade de recursos humanos e económicos disponíveis. Além deste aspecto, a sua cooperação com os países do Centro e do Leste da Europa tem-se pautado por uma política de continuidade, tendo-se estabelecido apenas alguns acordos após 2003.

Relativamente à economia nacional, conclui-se que o maior parceiro económico é a UE e, dentro desta, a Espanha, a França, a Itália, a Alemanha e o Reino Unido. Este facto explica-se, entre outros factores, pela proximidade geográfica destes países a Portugal. No entanto, como analisado, Portugal não se encontra condicionado por um possível «cerco europeu» e tem vindo a procurar diversificar os principais países de origem das suas importações e os de destino das suas exportações.

A economia nacional é aberta e baseada no sector dos serviços. A CPLP e, com maior destaque, a Espanha têm-se constituído como alternativas à concorrência que Portugal tem vindo a enfrentar com o recente alargamento da União aos países do Leste.

Neste contexto, pode concluir-se que Portugal tem mantido uma política de continuidade com relação à condução da sua PDN no quadro da UE, não se verificando, propriamente, nem incremento, nem decréscimo, no conjunto das suas actividades e iniciativas após 2003. As suas acções nesta fronteira têm contribuído, na globalidade, para a protecção dos seus interesses, permitindo que Portugal esteja presente e tenha voz activa na UE, não só por força dos Tratados, mas também pela sua presença activa e pelos efeitos colaterais do seu relacionamento privilegiado com outras zonas do globo.

4.3. Portugal e a fronteira cultural

De todos os países que integram a CPLP, é para os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) que Portugal mais tem direccionado a sua política externa¹⁴⁹. Neste sentido, a cooperação portuguesa¹⁵⁰, que “*constitui um dos pilares da sua política externa e um instrumento imprescindível na sua relação com o mundo*” (Visão, 2005, p.2), é direccionada para o continente africano com o fundamento de que, “*para funcionar, a globalização não pode continuar a ter largas manchas de exclusão no Hemisfério Sul*” (ibidem)¹⁵¹. Daqui decorre que Portugal, pelo seu passado histórico criador de um grande potencial de conhecimento e afinidades com alguns dos países deste continente, tem responsabilidades na prossecução dos benefícios da globalização, nomeadamente no desafio de promover a paz e a prosperidade (idem, p. 18), embora seja óbvia a ponderação que tem que ser feita entre o real e o ideal.

¹⁴⁹ Jaime Gama, citado por Palmeira, considera que um país não escolhe inteiramente a sua política externa, uma vez que esta se relaciona com um conjunto de factores, intrínsecos a cada país (2006, p.197).

¹⁵⁰ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de Conceitos complementar).

¹⁵¹ Note-se que cerca de 40% dos conflitos mundiais são em África, incluindo alguns dos mais sangrentos da última década e meia (Watkins, 2005, p.154).

Por outro lado, é no continente africano que se consubstanciam três pilares da política externa nacional: o relacionamento com os países PALOP; a promoção da língua através da cooperação, em particular através do apoio à educação básica e à alfabetização nos países parceiros, e por último, a possibilidade de Portugal aí potenciar a sua capacidade de interlocução e influência em redes temáticas internacionais cujos centros de decisão são supranacionais (Visão, 2005, p.3).

Neste contexto, para além da erradicação da fome e da pobreza, a segurança e a defesa em África constituem um tema incontornável que assume elevada prioridade nas agendas da comunidade internacional, procurando encontrar respostas e soluções para garantir a estabilidade do continente e consequente desenvolvimento dos Estados e populações¹⁵². Neste sentido, Portugal tem participado de forma activa no processo há mais de 15 anos, altura em que iniciou a cooperação bilateral com os PALOP neste domínio¹⁵³.

O actual SPI, caracterizado no capítulo II, permite concluir que o momento é oportuno para consolidar a actuação de Portugal nesta fronteira. Este facto é consubstanciado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 196 do Governo português, aprovada em finais de 2005, que traduz a “*Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*”. Este documento reflecte que, “*o importante desafio que se coloca a Portugal é o de saber articular, nos planos político, económico e cultural, a dinâmica da sua integração europeia com a dinâmica da constituição de uma Comunidade, estruturada nas relações com os países e as comunidades de língua portuguesa no mundo, e da reaproximação a outros povos e regiões*” (Visão, 2005, p.1)¹⁵⁴.

Neste contexto, o TGen DGPDN considera que a actual caracterização do SPI, na qual se verifica um renovado interesse da comunidade internacional, fundado no princípio do “*African ownership*”, constitui uma janela de oportunidade para Portugal consolidar e reforçar a Cooperação Técnico-Militar (CTM)¹⁵⁵ que vem desenvolvendo, não só com novos projectos como também pela sua abertura a novas áreas de cooperação que permitam “*contribuir para que os PALOP apreendam saberes e edifiquem capacidades próprias para, por si ou articuladamente, sob mandato internacional poderem intervir na gestão de crises naquele continente*” (Araújo, 2006, p.2). No entanto,

¹⁵² O CEME considera que a OTAN vive um processo de globalização e que a UE tem mostrado uma atenção mais desenvolvida e estruturada para o continente africano. Por isso, afirma que Portugal tem responsabilidades acrescidas fruto da sua experiência adquirida ao longo dos vários anos em que a sua História o ligou a este continente em geral e a alguns dos seus países em particular. Assim, considera que Portugal não deverá adoptar uma postura de lassidão, ficando à espera que sem fazer nada estes factos lhe possam ser reconhecidos, mas sim activa, consciente de que se poderá fazer muita coisa reforçando a sua individualidade e o seu contributo. Ainda neste contexto, o TGen Pinto Ramalho considera que, na inserção de Portugal na CPLP, estão em causa interesses muito além dos culturais, tais como a cooperação e o poder de influência com todo o seu significado. Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo das entrevistas realizadas).

¹⁵³ Portugal, através do MDN, com o envolvimento da DGPDN e dos três Ramos das Forças Armadas, vem desenvolvendo, desde 1990, uma CTM com os PALOP e, desde 2002, com Timor-Leste (MDN, 2006).

¹⁵⁴ Este documento surgiu da constatação de que Portugal precisava de uma política de cooperação, uma vez que os investimentos efectuados ao longo dos anos neste âmbito “*obedeceram a lógicas muito variadas, foram de natureza extremamente diversa e tiveram resultados mistos, ambíguos e mesmo em muitos casos desconhecidos*” (Visão, 2005, p.1).

¹⁵⁵ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

considera que Portugal deverá continuar a fazer do relacionamento bilateral o fundamento da mais valia do país neste continente, “*logo o elemento fundamental para a credibilização da nossa intervenção nos quadros multilateral ou trilateral*” (idem, p.15)¹⁵⁶.

Decorrente do referido, a DGPDN deduziu, com base no documento supracitado, a sua “*Orientação estratégica para a cooperação militar*” visando proporcionar unidade e coerência à CTM neste novo contexto mundial¹⁵⁷. Neste documento, procura-se identificar e detalhar os objectivos da CTM nas suas diversas vertentes.

No plano bilateral, apontam-se como objectivos da acção, na componente actividade da política materializada pela PDN, a garantia da eficácia nos processos de estabilização, construção e consolidação dos Estados com quem Portugal coopera, assim como a contribuição para que esses Estados disponham de capacidades que lhes permitam garantir níveis de segurança compatíveis com os princípios da democracia, da boa governação¹⁵⁸, da transparência e do Estado de direito (Orientação, 2006, p.3). Neste contexto, percebe-se o empenho que o Governo português tem mantido no relacionamento bilateral no qual a CTM tem procurado contribuir para a reforma do sector da segurança nos países com quem Portugal colabora, apoiando o desenvolvimento das suas estruturas institucionais que garantam a primazia do controlo político e sejam capazes de levar a efeito as tarefas atribuídas às autoridades políticas.

No plano trilateral, o referido documento deixa transparecer a disponibilidade de Portugal para a cooperação com outros países desde que garantidos determinados pressupostos, nomeadamente: a existência de uma declaração de interesse de um país terceiro em cooperar com Portugal em favor de um país receptor africano; o país receptor ser consultado sobre os seus próprios objectivos e prioridades; a cooperação poder apresentar uma “*geometria variável*” atendendo às especificidades de cada país receptor; por fim, admitir a possibilidade de o país terceiro financiar projectos, mas apenas nas áreas onde o peso da componente militar seja relativamente reduzido e onde os aspectos de sustentabilidade estejam devidamente assegurados (idem, p.6).

Na vertente multilateral, a atenção é voltada para o apoio à inserção regional dos PALOP e de Timor-Leste, em especial a sua participação em organizações regionais de segurança e defesa, numa perspectiva de participação em operações de manutenção de paz e humanitárias, dando a CTM especial ênfase às matérias relacionadas com conceitos, doutrina e princípios. Ainda nesta vertente, a CTM procurará contribuir para o apoio da valorização e capacidade de intervenção de organizações regionais que actualmente desempenham um papel relevante no continente

¹⁵⁶ O TGen Araújo considera a CTM uma das dimensões da cooperação nacional com grande utilidade para os países e relevante para a afirmação e visibilidade externa de Portugal, no quadro da UE e da OTAN (2006, p.3).

¹⁵⁷ Aprovada em Janeiro de 2006 pelo Secretário de Estado da Defesa e dos Assuntos do Mar (Araújo, 2006, p.3).

¹⁵⁸ Sugere-se a leitura do Apêndice 1 (Corpo de conceitos complementar).

africano, na arquitectura da paz, da segurança e do desenvolvimento internacional (idem, p.7)¹⁵⁹. Também neste contexto é importante referir que a CTM deverá acompanhar os desenvolvimentos internos nas duas fronteiras analisadas anteriormente (OTAN e UE) em matéria de definição de políticas e interesses para o continente africano para que estas possam incorporar o conhecimento, a experiência e a visão portuguesas (Araújo, 2006, p.8).

Ainda no quadro multilateral, mas com especial incidência para a vertente da CPLP, a cooperação, alicerçada pela CTM, é orientada para o treino de unidades militares que possam vir a ser empregues pelos respectivos Estados em operações de apoio à paz e humanitárias, sob mandato da ONU ou de organizações regionais de segurança e defesa. Desta forma procura-se o desenvolvimento das capacidades internas dos Estados da Comunidade com vista ao fortalecimento das respectivas FFAA. Acresce ainda que se procura desenvolver a experiência e a prática decorrentes da cooperação bilateral no quadro da CPLP no sentido de desenvolver centros de excelência de formação de formadores, que deverão ser concentrados nalguns dos países procurando assim potenciar qualidades e otimizar recursos facilitando a harmonização de princípios, conceitos e doutrinas nos diversos países (idem, p.6).

Com a finalidade de consubstanciar a acção dos diversos países da Comunidade no domínio da defesa, Portugal desenvolveu o projecto de um protocolo de cooperação, entre os Estados da mesma, com os objectivos de criar uma plataforma comum de partilha de conhecimentos em matéria de defesa e militar¹⁶⁰; promover uma política comum de cooperação nestas áreas e contribuir para o desenvolvimento das capacidades internas com vista ao desenvolvimento das FFAA dos países da Comunidade (Protocolo, 2006, p.3)¹⁶¹. Este protocolo consolida os vectores fundamentais que se constituem como mecanismos para a afirmação da componente de defesa da CPLP, os quais têm sido desenvolvidos nos últimos anos, maioritariamente por iniciativa de Portugal e que agora passam a ter expressão num documento oficial ratificado por todos os Estados membros desta Comunidade.

As principais iniciativas que Portugal tem desenvolvido nesta fronteira, através do MDN, relacionam-se não só com o funcionamento da CPLP na vertente da defesa, mas também com a sua dinamização. No contexto da estrutura da componente de defesa da Comunidade torna-se relevante, pela sua acção dinamizadora, mencionar o Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD) criado na cidade de Luanda, em 2000, e no qual a acção de Portugal tem

¹⁵⁹ De que são exemplos a União Africana (UA), a Comunidade Económica dos Estados Africanos do Oeste (CEDEAO) e a Comunidade de Desenvolvimento para a África Austral (SADC).

¹⁶⁰ Dicotomia conceptual no quadro doutrinário brasileiro.

¹⁶¹ Este Protocolo foi ratificado, pelos países da CPLP, na IX reunião de MDN, realizada em 15 de Setembro de 2006, em Cabo Verde (Fonte: DGPDN).

permitido o contínuo cumprimento das suas atribuições¹⁶². No âmbito do Centro de Análise Estratégica (CAE), a contribuição nacional tem sido efectuada pelo seu núcleo com sede no IESM, onde têm sido desenvolvidos trabalhos relacionados com a «geopolítica da CPLP» e a luta contra o terrorismo. O tema actualmente em estudo é a “*Ética e a profissão militar*”¹⁶³.

Por outro lado, visando a dinamização da componente de defesa da CPLP, as iniciativas com maior destaque são: a implementação do Programa Integrado de Intercâmbio no Domínio da Formação Militar que tem promovido o aproveitamento, pela Comunidade, das capacidades de cada país no domínio da formação militar e potenciado a uniformização de doutrina e procedimentos operacionais entre as FFAA dos seus Estados membros¹⁶⁴; o prosseguimento dos exercícios militares conjuntos e combinados da série Felino, que permitem a interoperabilidade das diferentes FFAA e treino para o seu emprego em operações humanitárias e de apoio à paz, quer no quadro da CPLP quer no quadro das organizações regionais e sub-regionais, mas sempre sobre a égide da ONU¹⁶⁵; a procura de sinergias para o reforço do controlo e fiscalização das águas territoriais e da zona económica exclusiva dos países da CPLP, com o emprego conjunto de meios aéreos e navais e, por último, a realização de Jogos Desportivos Militares da CPLP¹⁶⁶.

Decorrente da “*Orientação estratégica para a cooperação militar*”, a DGPDN preparou o Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA)¹⁶⁷. Este programa tem a finalidade de potenciar o conhecimento adquirido pelas FFAA portuguesas decorrente da sua participação em missões da OTAN e da UE, assim como os recursos, meios e capacidades que se têm envolvido na cooperação bilateral com alguns dos países africanos, de forma a orientá-los para uma nova dinâmica na qual as organizações regionais constituem um elemento chave na prevenção e resolução de conflitos. O PAMPA é desenvolvido em torno de quatro linhas de acção prevendo-se a sua articulação e coordenação e, desta forma, a optimização dos contributos nacionais e das mais valias que os países destinatários dele poderão tirar. As linhas de acção

¹⁶² O SPAD tem sede fixa em Lisboa e tem a missão de estudar e propor medidas concretas para a implementação das acções de cooperação multilateral, identificadas no quadro da multilateralização da CTM. Secretaria as reuniões do MDN, dos CEMGFA e dos DGPDN da CPLP pelo que normalmente reúne duas vezes por ano (antes e após o conjunto das referidas reuniões), embora tenham sido definidas três reuniões no seu Normativo (MDN, 2005).

¹⁶³ O CAE é o outro órgão permanente da componente de defesa da CPLP, localizado em Maputo e cujo Normativo foi aprovado em 2003. Visa a pesquisa, o estudo e a difusão de conhecimentos no domínio da Estratégia, com interesse para os objectivos da Comunidade e tem núcleos em cada um dos países da CPLP (MDN, 2006). O SPAD e o CAE são os dois únicos órgãos com funcionamento permanente na componente de defesa da CPLP. Os outros órgãos são as reuniões anuais de MDN (iniciadas em 1998), CEMGFA (iniciadas em 1999), DGPDN e dos Directores dos Serviços de Informações Militares ou equiparados da CPLP (ainda não iniciadas).

¹⁶⁴ O primeiro programa foi lançado em 2004 com a participação de Angola, Moçambique, Portugal e Brasil. Actualmente só o Brasil tem oferecido vagas no âmbito deste programa. Portugal tem continuamente disponibilizado vagas para a formação militar mas numa perspectiva bilateral (Fonte: DGPDN).

¹⁶⁵ Os exercícios da série Felino começaram em 2000 em Portugal, tendo-se revelado um sucesso no treino conjunto e combinado das FFAA dos países da CPLP (MDN, 2006).

¹⁶⁶ Outra iniciativa portuguesa que o protocolo de cooperação pretende implementar, mas que até ao momento ainda não teve qualquer evento realizado (MDN, 2006).

¹⁶⁷ Apresentado em Lisboa a 3 de Abril de 2006 pelos MDN e MNE.

referidas incluem: a capacitação institucional no âmbito da segurança e defesa; a formação de militares dos países africanos; a cooperação com organizações regionais e sub-regionais africanas; por último, a mobilização da agenda africana nas políticas e estratégias das organizações de segurança e defesa com especial destaque para a OTAN e para a UE. Embora o programa preveja a possibilidade do acolhimento de outros países africanos com os quais se venham a estabelecer relações de cooperação no âmbito da segurança e defesa, destina-se prioritariamente aos PALOP, podendo ainda contemplar Timor-Leste (PAMPA, 2006).

Paralelamente, às acções conduzidas pela componente militar da defesa nacional, no âmbito da Política Externa Portuguesa de Cooperação e Desenvolvimento, Portugal tem desenvolvido um conjunto de acções, pela componente não militar da defesa nacional, com vista a projectar a sua cultura e a consolidar a língua portuguesa nos países da CPLP, enquanto factores de coesão nacional e de afinidade transnacional. Neste sentido, a RTP emite diariamente, durante 24h, para todos os países da CPLP, através da RTPi e da RTP África. Com estas emissões, Portugal pretende “efectuar um laço de união entre os mais de 200 milhões de falantes em língua portuguesa, como também promover o país e a língua” (RTP, 2006).

É através dos diversos institutos do Ministério da Cultura (MC)¹⁶⁸ e do Instituto Camões (IC), sob a superintendência do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), que Portugal desenvolve a sua Política Cultural Externa com vista à promoção e difusão da língua e da cultura portuguesas no estrangeiro. Através dos primeiros, mantendo uma presença regular de criadores e obras nos círculos internacionais (feiras do livro, mostras de arquitectura e artes plásticas, festivais de cinema, etc.), a promoção de co-produções de obras cinematográficas e audiovisuais, entre outras (MC, 2006). Através do IC, Portugal mantém uma rede de docência, em coordenação com o Ministério da Educação (ME), que cobre todos os países da CPLP. Tem Centros de Língua Portuguesa¹⁶⁹ espalhados pelos diversos países da CPLP com excepção do Brasil e tem uma rede de Centros Culturais que cobre todos os países da Comunidade e nos quais existem bibliotecas cujo acervo abrange, entre outros, a História e a Literatura nacionais¹⁷⁰. O IC desenvolve também um programa de bolsas destinadas a estrangeiros para a frequência de cursos anuais de língua e cultura portuguesas e de investigação, e disponibiliza programas de bolsas específicos para professores e licenciados, além de desenvolver um conjunto de acordos

¹⁶⁸ Dos quais se destacam o Instituto das Artes (IA), o Instituto do Cinema, audiovisual e multimédia (ICAM), o Instituto Português de Museus (IPM) e o Instituto Português do Livro e das Bibliotecas (IPLB) (MC, 2006).

¹⁶⁹ Dois em Angola (inaugurados em 2001 e 2003), um em Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe (1999), Timor-leste (2001) e na Guiné-Bissau (2002) e três em Moçambique (inaugurados em 1998 e 1999) (IC, 2006).

¹⁷⁰ Um em Angola (1996), Brasil (1995), Cabo Verde (1995), Guiné-Bissau (1994), Moçambique (1996), S. Tomé e Príncipe (1994) e em Timor-Leste inaugurado em 2001 (IC, 2006).

culturais, numa perspectiva bilateral que inclui os países da CPLP¹⁷¹. Portugal tem ainda, a funcionar no Brasil, um conjunto de seis Centros de Estudos Portugueses, em universidades daquele país. Por último, o IC desenvolve um conjunto de actividades *ad hoc* nos países da CPLP, cujos programas, elaborados anualmente, procuram abranger todas as áreas da cultura nacional, incluindo festivais de música, documentários, cinema, arquitectura e urbanismo, teatro, conferências, exposição e fotografia, etc. (IC, 2006).

Apesar do plano de actividades referido ser intenso e diversificado, verifica-se que a maior parte dos protocolos, e dos organismos que Portugal projecta para os países da CPLP, não tiveram qualquer incremento ou inovação após a entrada em vigor do CEDN, traduzindo-se a condução da política nacional, nesta área, numa mera continuidade do que se vem fazendo ao longo dos anos.

4.3.1. A interpretação do CEDN

Segundo o CEDN “a CPLP é um instrumento relevante para o relacionamento entre povos ligados pela história, pela cultura e pela língua, para a afirmação lusófona nas instituições internacionais.” (2003, 7.5). Esta posição de Portugal face à CPLP implica que o país participe em acções de cooperação e do estreitamento dos laços que a História se encarregou de criar. O CEDN estabelece um conjunto de implicações que esta visão subentende, consubstanciando-se estas na análise que é feita das actividades que a Política de Defesa Nacional deverá realizar com vista à consecução dos interesses nacionais.

Assim, no quadro específico da defesa nacional, o CEDN enuncia que Portugal deverá contribuir para o desenvolvimento da dimensão de defesa da Comunidade assim como desenvolver a cooperação de defesa militar e não militar respeitando a individualidade dos Estados. Deverá intensificar a cooperação multilateral no âmbito da CPLP contribuindo para a valorização do conjunto dos países de língua portuguesa na ONU e, por último, intensificar as relações bilaterais com os Estados lusófonos (*idem*, 7.5).

O CEDN estabelece ainda, como capacidades a alcançar pelas FFAA portuguesas, a aptidão para realizar acordos bilaterais e multilaterais na área da defesa e o desenvolvimento de acções de CTM e militar.

¹⁷¹ Estão em vigor quatro protocolos de cooperação com Angola, sete com Cabo Verde, cinco com a Guiné-Bissau, três com Moçambique, e um com São Tomé e Príncipe e com Timor-Leste, todos assinados antes de 2003. Com o Brasil estão assinados três, tendo apenas um sido efectuado após 2003 (em 2005) (IC, 2006).

4.3.2. Síntese conclusiva relativa à fronteira cultural de Portugal

Da análise efectuada anteriormente e decorrente dos conceitos espelhados no CEDN, verifica-se aquilo que já se havia referido no capítulo III, relativamente à actuação de Portugal nesta fronteira, isto é, apesar de se tratar da sua fronteira cultural, são maioritariamente contemplados neste documento os assuntos relacionados com a componente militar da defesa nacional.

Neste contexto, a análise efectuada nesta secção procurou obter resposta para a questão derivada que pretendia perceber em que medida as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na CPLP. Assim, constata-se que as acções desenvolvidas por Portugal, nos últimos três anos, se têm traduzido numa continuidade política de actuação, com os países PALOP, no âmbito da cooperação e em particular da CTM, iniciada em 1990. No entanto, verifica-se, sobretudo pela análise do documento que traduz a “*Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*”, que estas acções nem sempre se traduziram numa mais valia real para o país. Tal facto levou à necessidade de desenvolver meios que permitissem reforçar, orientar, coordenar e objectivar todos os esforços desenvolvidos por Portugal nesta área e que fossem conducentes à consecução dos interesses nacionais nesta fronteira. Esta intensificação de acções começou a decorrer, sobretudo no ano de 2006, com o desenvolvimento de novos documentos que as procuraram objectivar. A “*Orientação Estratégica para a Cooperação Militar*” e o “*Programa de Apoio às Missões de Paz em África*” são documentos ilustrativos do referido.

No que respeita à actuação de Portugal no quadro da CPLP, verifica-se que a sua dinamização na área da defesa e militar tem sido conseguida, sobretudo pela acção do país, tendo-se o SPAD, iniciativa de Portugal e a funcionar no país em permanência, revelado como um órgão fundamental neste processo de dinamização da Comunidade. O projecto de protocolo de cooperação da CPLP no domínio da defesa, que foi desenvolvido, novamente fruto da iniciativa e persistência portuguesa, já ratificado pelos países da mesma, traduz-se numa contribuição real de Portugal para o desenvolvimento da dimensão de defesa da Comunidade.

Por último e resultante da análise efectuada em relação à componente não militar da defesa nacional, assim como da percepção obtida através das entrevistas realizadas, percebe-se que não existe efectiva coordenação na acção conjunta do MDN, MC e MNE nos assuntos relacionados com a promoção da cultura e da língua portuguesas nesta fronteira. No entanto, e apesar do referido, o somatório das várias acções desenvolvidas pelo país, por ambas as componentes da PDN, têm contribuído, na sua globalidade, para a consecução dos seus interesses na CPLP permitindo que Portugal venha assumindo uma posição de destaque no seio desta Comunidade em todas as áreas que materializam os seus objectivos.

CONCLUSÕES / RECOMENDAÇÕES

A elaboração deste trabalho não teve como objectivo efectuar um exaustivo levantamento de dados que traduzissem as acções desenvolvidas pela PDN nas três fronteiras estudadas, para assim se poder concluir sobre o problema levantado. Procurou-se, antes, recolher informação que, de forma geral, mas não simplista, permitisse concluir sobre orientações, prioridades e tendências. Desta forma, pretendeu-se não transformar o TILD num relatório de números, de leitura maçuda, no qual o leitor se poderia «perder» com facilidade, mas num documento atractivo que, seguindo uma metodologia de investigação científica, permitisse obter uma leitura do actual enquadramento de Portugal nas fronteiras sistematizadas e assim responder à questão central levantada: *“Em que medida, nos últimos três anos, o acervo conceptual e as acções desenvolvidas por Portugal nas fronteiras de segurança e defesa, económica e cultural traduziram a salvaguarda dos interesses nacionais decorrentes ou referidos no CEDN?”*.

Neste contexto, organizou-se uma estrutura para a elaboração do trabalho, dotada de um encadeamento lógico, materializada pelos quatro capítulos apresentados. Definido o problema e o caminho a seguir para a sua resolução na introdução da parte textual, procurou-se compreender como apareceu e se inseriu, o actor Portugal no SPI sistematizado. Procedeu-se à caracterização desse SPI, assim como do papel e das possibilidades, no mesmo, do Estado, particularmente o pequeno Estado e, dentro deste, de Portugal. O passo seguinte consistiu na análise do processo de planeamento da PDN, com particular relevância para o CEDN, uma vez que este foi o documento escolhido como padrão de análise das acções desenvolvidas pelo país, nas três fronteiras sistematizadas. Estas acções foram estudadas no capítulo subsequente de acordo com o seguinte modelo de análise: identificaram-se os desenvolvimentos mais relevantes, dos últimos anos, em cada uma das dimensões em estudo materializadas pelas fronteiras sistematizadas; procedeu-se ao levantamento dos indicadores, consubstanciados nas acções conduzidas pela componente actividade da política, materializada pela PDN; recorrendo ao CEDN, identificaram-se os interesses nacionais nas fronteiras em questão e, por último, concluiu-se sobre a salvaguarda desses interesses na condução da PDN do país, em cada uma das fronteiras sistematizadas. Após as conclusões, e resolvido o problema levantado, apresentam-se algumas recomendações, entendidas como contributos, no sentido de colmatar, algumas dúvidas ou acções que se consideram menos «conseguidas», na condução da PDN, em relação aos assuntos abordados. Terminou-se o trabalho com um exercício prospectivo com o qual se pretendeu reforçar a importância das fronteiras sistematizadas, para o nosso país.

Os contributos para o conhecimento que a elaboração deste trabalho permitiu avocar estão consubstanciados na resposta à questão central que se levantou.

Para responder a esta questão, levantou-se três hipóteses que se procurou testar ao longo do trabalho. A análise efectuada no capítulo III e IV permite refutar as duas primeiras e confirmar a terceira hipótese “*as acções desenvolvidas pelo actor Portugal nas fronteiras de segurança e defesa económica e cultural traduziram, parcialmente, a salvaguarda dos interesses nacionais decorrentes do CEDN*”, como resposta à questão central levantada.

A confirmação desta hipótese advém do facto de efectivamente, se concluir que o CEDN é, de facto, um documento estruturante da PDN. Espelha a estratégia de Portugal, perante o país e o mundo. No entanto, e apesar de se considerar o mesmo válido, actual e revestido de todo o sentido lógico, considera-se que é passível de aperfeiçoamento. O mesmo se passa com o sistema de planeamento da PDN e com alguns dos documentos em que este se consubstancia, sendo aqui de destacar o Programa do Governo e as GOCEDN. Tal, justifica-se por não existir um enquadramento conceptual a montante da consecução destes documentos, que permita obter um conjunto de princípios e de regras que possibilitem uma orientação para a sua elaboração de acordo com os desígnios definidos, isto é, não existe doutrina. A demonstrá-lo está o facto do actual CEDN não apresentar um carácter global com orientações concretas e explícitas para as estratégias gerais, nos planos político e militar tal como retratadas no CEDN anterior.

Por outro lado, e de uma forma geral, conclui-se que o nosso quadro legal nacional é suficiente, assim como os mecanismos que conduzem ao planeamento da PDN. No entanto, e porque não existe nenhum sistema que seja perfeito, ele é passível de melhoria. A teoria da ciência política e a prática que Portugal desenvolveu, desde 1982 até à actualidade, nas questões de defesa nacional ajudam a identificar os problemas cuja solução não deverá ser conseguida com base em opiniões, teses ou contributos avulsos mas sim num quadro teórico sólido, estável e bem testado que, apesar de ser passível de ter defeitos e virtudes, permite a melhoria do sistema à luz da ciência. Neste sentido, verifica-se a necessidade de alterar a LDNFA para que sejam claramente definidas as competências, responsabilidades e etapas a desenvolver a partir da aprovação do PG, tendo em vista a elaboração das GOCEDN, fundamentalmente atribuindo responsabilidades concretas para a elaboração das mesmas, não se limitando à iniciativa do Governo ou de um grupo parlamentar. Torna-se também importante a definição, nesta lei, da missão genérica dos ministérios que integram a componente não militar de defesa nacional enquadrada pelo princípio geral do seu carácter interministerial, responsabilidade de todos, em geral, e do Estado, em particular. Ainda segundo esta lógica, torna-se necessário estabelecer os processos de planeamento necessários para garantir a coerência das acções a desenvolver nos

diversos domínios de acção do Estado com particular destaque para a componente não militar, não esquecendo a sua articulação com a componente militar.

Outro aspecto a relevar é o facto de, apesar de definido na lei, o actual CEDN não se revestir do carácter interministerial fundamental para uma efectiva defesa nacional. A responsabilidade primária da defesa nacional é do Governo, cabendo ao Primeiro-Ministro a responsabilidade pela sua condução. No entanto, o CEDN resulta de uma proposta conjunta do MDN e do Primeiro-Ministro, mostrando a prática que é o MDN que a elabora. Bastaria pois, que todos os intervenientes no processo assumissem as suas responsabilidades, na plenitude, para que a falta do carácter interministerial do CEDN não se manifestasse.

Por outro lado, em relação às fronteiras sistematizadas para este trabalho, conclui-se que a OTAN é, de facto, o “*eixo estruturante*” da fronteira de segurança e defesa de Portugal. O país tem desenvolvido uma presença activa e coerente nos assuntos relacionados com a Aliança. Além de participar nas operações militares que a Organização lhe vai solicitando, Portugal tem voz decisória no processo de decisão e transformação da OTAN. O país tem feito corresponder os compromissos assumidos a uma presença real orientada de forma séria e à medida das suas reais capacidades. Estas realidades têm obrigado o país a reformar e ajustar permanentemente os meios que coloca à disposição da Aliança. Constitui-se como um sinal claro desta reforma a reestruturação que o seu Exército está a levar a cabo assim como a recente LPM aprovada.

A presença nacional no «motor» da transformação da OTAN (a NRF) tem sido efectivada de forma prudente e planeada, embora Portugal não tenha aderido à iniciativa no seu início. Nota-se uma diminuição do quantitativo de forças disponibilizadas por Portugal a partir da NRF 6, devendo-se o facto principalmente a questões financeiras.

Por fim e perante a possibilidade de a actual estrutura de comandos da OTAN poder vir a ser alterada, Portugal mostra-se atento e iniciou já um conjunto de acções com vista a manter o JHQ em Lisboa. Uma dessas acções passa pela garantia de que este comando assumia em exclusivo a responsabilidade do comando da NRF, associada à da certificação e treino que já tem. Em contraponto, verifica-se que o país não tem garantido o preenchimento da totalidade dos lugares que lhe estão afectos no quadro orgânico de pessoal deste comando.

Relativamente à UE e no que respeita à componente militar, Portugal tem desenvolvido uma acção fundamentada numa perspectiva de complementaridade em relação à OTAN. Apesar de procurar estar presente em todas as iniciativas, de carácter militar ou civil, por vezes fá-lo com dificuldade. A sua participação nos *Battle Groups* não foi concebida desde o início da iniciativa pelo que tem sido condicionada às disponibilidades e vontades de outros países. No entanto, existe vontade e ambição havendo a intenção de constituir um BG a médio prazo.

Por outro lado, no que respeita à economia nacional, conclui-se que o maior parceiro económico de Portugal é a UE e que, dentro desta, tem um especial peso a vizinha Espanha. Apesar deste facto, verifica-se que Portugal não está condicionado a uma espécie de «cerco europeu» tendo procurado nos últimos anos diversificar a origem e destino das suas importações e exportações, obedecendo embora, como factor estruturante, à política comercial da União. A economia nacional é aberta e suportada no sector dos serviços.

Em relação à CPLP, conclui-se que a acção desenvolvida pela componente actividade da PDN é essencialmente conduzida no âmbito da cooperação em geral e nesta com grande destaque para a CTM. Embora a cooperação nem sempre tenha sido desenvolvida de forma coerente e com resultados positivos para o país verifica-se a intenção de corrigir o passado procurando objectivar todos os esforços que Portugal desenvolve nesta área e assim dotar o processo de características que se traduzam numa mais valia para o país, tornando-se um desígnio fundamental para alcançar tal objectivo o desenvolvimento de uma política interministerial efectiva entre os ministérios com responsabilidades nesta fronteira nacional. Apesar do referido, verifica-se que Portugal tem desenvolvido uma acção dinamizadora, sobretudo, na área da defesa e militar da CPLP, consubstanciando-se a sua acção num conjunto de iniciativas tendentes a promover o desenvolvimento desta dimensão na CPLP.

Neste sentido, considera-se que o país projecta para aquela Comunidade, com particular acuidade para os PALOP, e dentro destes para as suas FFAA, a sua cultura, tradição e língua usando como vector as FFAA portuguesas. Esta orientação é provida de grande significado, uma vez que, sendo cirúrgica, revela uma particular subtilidade intelectual, na medida em que, dando grande ênfase à CTM, Portugal está a lançar as suas «raízes» em estruturas que poderão desempenhar um papel relevante na construção futura dos respectivos países.

Por último, importa referir que perante o estudo efectuado e as conclusões apresentadas, torna-se evidente a necessidade de aprofundar algumas áreas abordadas, que serviriam de complemento à análise efectuada por forma a perceber se o somatório das acções desenvolvidas pelos vários órgãos do Estado são concordantes e complementares com aquelas que são desenvolvidas pelo MDN e, desta forma, concluir sobre a total coerência da PDN num âmbito mais alargado de nível interministerial. Neste sentido, deixam-se em aberto alguns temas que se considera poderem ser objecto de aprofundamento em futuros trabalhos desta natureza, nomeadamente a análise das acções desenvolvidas por outros ministérios conducentes a uma PDN efectiva, particularmente na fronteira económica e cultural, com relevância para os Ministérios da Economia, Finanças, Cultura, Educação e dos Negócios Estrangeiros, assim como o tema do processo de planeamento da defesa nacional e possíveis contributos para uma futura revisão da LDNFA.

Recomendações

Relativamente à análise efectuada no capítulo III ao edifício conceptual da defesa nacional, considera-se que a falta de doutrina avocada pode provocar o imprevisto e, por isso, pensa-se ser fundamental a sua criação¹⁷². Neste sentido, recomenda-se que as instituições de ensino do MDN, nomeadamente o Instituto da Defesa Nacional e o IESM, tenham uma acção preponderante, assumindo-se como centros de discussão, reflexão, produção e divulgação de doutrina dos assuntos de defesa nacional.

Por outro lado, e dado que a realidade demonstra ser difícil a obtenção de um carácter interministerial na elaboração do CEDN, pensa-se que se poderia acautelar o mesmo colocando a responsabilidade pela sua elaboração noutra patamar da defesa nacional (que não o do MDN), um nível que estivesse na dependência directa do CM e assim do Primeiro-Ministro e fosse responsável pela área da segurança nacional. Desta forma, o MDN seria colocado ao mesmo nível de responsabilidade que todos os outros ministros dos diversos ministérios com relevância na defesa nacional.

No âmbito do capítulo IV, Portugal e a sua diversidade de fronteiras, e relativamente à sua fronteira de segurança e defesa (OTAN), recomenda-se o completo e adequado preenchimento dos cargos atribuídos a Portugal nas entidades da OTAN localizadas no país. Por outro lado, recomenda-se o reforço da capacidade de apoio ao JHQ, nomeadamente, o início dos estudos e procedimentos que permitam concretizar a proposta conjunta da DGPDN/EMGFA, relativa à cedência de uma Companhia de Transmissões, a activar até 2009. Esta Companhia materializaria o empenho de Portugal na NRF, um incremento no contributo nacional para o processo de geração de forças da Aliança e ainda um forte compromisso na operacionalização do JHQ, facilitando a sua aceitação no seio da Aliança como possível comando permanente da NRF.

Considera-se que Portugal se deve constituir como um aliado interveniente de forma a ter a certeza de que as decisões que a Aliança toma sejam convergentes, tanto quanto possível, com o interesse nacional. No entanto, recomenda-se que o país tenha presente que o voluntarismo pode ter consequências negativas, devendo os empenhamentos nacionais em cada teatro, sendo sempre sérios, serem feitos à medida das suas reais capacidades. Considera-se, no entanto, ser imperativo que Portugal faça corresponder os compromissos assumidos a uma presença real.

Relativamente à fronteira política e económica, consubstanciada na UE, recomenda-se que se iniciem, ao nível do MDN (DGPDN) com o apoio do EMGFA (suportado pelo EME), desde já e formalmente, os necessários estudos conducentes à efectivação da intenção já manifestada da

¹⁷² Embora se considere de difícil formulação em virtude do pouco tempo de existência e à multiplicidade de instituições ligadas aos assuntos estratégicos, que dispersam entre si os recursos humanos existentes e se dedicam, sobretudo, ao ensino, sem a produção académica em quantidade e qualidade necessária ao país.

participação nacional, como *framework nation* para a constituição de um BG, no sentido de determinar a altura precisa em que o país terá condições para o disponibilizar à UE, e que, desejavelmente, procure integrar forças de Espanha, Itália e França, não só pela experiência comum das suas FFAA em anteriores missões, mas também pelo carácter de reciprocidade pretendido, assim como pela projecção regional que tal daria ao país. Paralelamente, é necessário definir e dinamizar o conjunto de acções necessárias à consecução da sua intenção para que esta seja efectuada, num espaço de tempo tão breve quanto possível.

Por outro lado, recomenda-se a colocação do maior número possível de militares junto das instâncias de decisão da UE (fundamentalmente nos assuntos relacionados com a PESD), de forma a poder ter voz activa nos *fora* de discussão e ser co-responsável pelas decisões tomadas, particularmente junto da AED. Este aspecto torna relevante a indigitação de mais Pontos de Contacto que, à distância, possam aceder à documentação produzida pela Agência nos mais diversos domínios, mantendo assim, o país no centro da decisão. Recomenda-se, ainda neste âmbito, que seja constituída uma célula com funcionamento permanente e exclusivo, dentro da DGPDN ou da Direcção Geral de Armamento e Equipamentos de Defesa (neste caso com ligação à primeira) que possibilite o acompanhamento de todos os assuntos e reuniões efectuadas neste âmbito e, assim, o apoio na tomada de decisão.

No âmbito da fronteira cultural (CPLP), recomenda-se o reforço dos efectivos que constituem o núcleo permanente do SPAD, de forma a permitir uma maior dinamização deste órgão da CPLP. Ainda nesta fronteira e de acordo com a análise efectuada, recomenda-se uma maior interacção entre o MDN, o MC, o ME e o MNE na condução da PDN, de forma a permitir uma acção conjunta, única e otimizada no desenvolvimento da defesa cultural do país, evitando duplicações desnecessárias ou a criação de vazios que se possam traduzir em vulnerabilidades.

Em conclusão, perante a diversidade de solicitações impostas pelos compromissos assumidos pelo país nas diversas OI nas quais consubstancia os seus interesses, recomenda-se que mais do que estar presente em quantidade, Portugal saiba estar presente em qualidade, ou seja, que o país saiba perceber, de uma forma inteligente, qual é a melhor contribuição que pode dar em determinado momento. Portugal tem que estar presente, mas também tem que estar consciente da exiguidade dos seus meios e recursos. Por isso, tem que contribuir de uma forma sensata, à medida das suas capacidades, tendo presente que, apesar das OI se fundamentarem em sistemas de compromissos e lealdades recíprocas, o interesse nacional é sempre ponderado. Por outras palavras, Portugal deve saber interpretar eventuais nichos e áreas onde, pela sua acção possa potenciar as forças em que participa e desta forma reforçar a sua posição internacional. Por isso, se afirma que, mais do que quantidade, é necessário inteligência e visão.

Cenários de evolução

Prospectivar o futuro no actual SPI constitui um desafio acrescido relativamente àquele que porventura se levasse a efeito, num outro ambiente, não tão marcado pela turbulência e constante alteração. Queiroz aponta a capacidade de adaptação a circunstâncias novas como sendo um dos atributos da natureza humana. Esta capacidade é conhecida por inteligência e normalmente revela-se quando o Homem toma decisões para satisfazer o elenco dos seus interesses, procurando alcançar objectivos (Queiroz, 1989, p.139).

O processo pode ser caracterizador da tentativa de obter respostas, para o futuro nacional, num contexto de cenarização. Procura-se, através da observação do presente, discernir as possíveis vias do futuro, segundo a maior ou menor influência que será exercida por diversos factores, condições e agentes. Como refere Cabral Couto, procura-se “*visualizar futuros possíveis nacionais*” (1988, p.320).

Neste contexto, e tendo-se sistematizado três fronteiras para este trabalho - OTAN, UE e CPLP - nas quais Portugal desenvolve parte das suas modalidades de acção estratégica, considerou-se três cenários, baseados na relação de Portugal com estas três OI e que, segundo Palmeira, constituem o seu “*triângulo estratégico mundial*” (2006, p.207). O Autor considera que esta tripla vinculação nacional assegura a participação de Portugal no “*tabuleiro onde se jogam as principais decisões que têm a ver com o seu destino enquanto peão do sistema geopolítico mundial*” (idem, p.208).

Como analisado ao longo deste trabalho, Portugal assenta com preponderância a sua vertente de segurança e de defesa no quadro da OTAN. A Organização está em permanente evolução não se perspectivando o seu desaparecimento nem a diminuição da sua importância na acção estratégica de Portugal nesta área. Por outro lado, o país procura a prosperidade no seio da UE. O processo de construção europeia parece irreversível¹⁷³, apesar de alguns contratempus que vai sofrendo. Também não parece que Portugal tenha vantagem em abandonar o projecto. Apesar de não estar sujeito a um «cerco europeu», viu-se que a UE é o principal parceiro económico de Portugal. Neste contexto, a OTAN e a UE constituem variáveis fixas aos três cenários apresentados. Resta pois a CPLP que, por ser a mais recente no quadro das OI envolvidas, apenas com dez anos de história, se constituirá na variável sobre a qual o processo prospectivo incidirá.

Assim, consideram-se três possíveis cenários que espelham outras tantas possibilidades de Portugal orientar a sua política externa em relação ao seu espaço de inserção, no quadro das OI

¹⁷³ Como refere Vítor Constâncio. Sugere-se a leitura do Apêndice 2 (Resumo da entrevistas realizadas).

sistematizadas. Os cenários foram perspectivados de acordo com a sua possibilidade de ocorrência: um cenário mais provável, um intermédio e outro menos provável.

O cenário mais provável é designado por “*continuidade*” e representa a perspectiva de Portugal continuar a apostar na CPLP como veículo de projecção estratégica da sua influência para Sul (Brasil, Timor e PALOP), afectando-lhe políticas de cooperação, estratégias de apoio ao desenvolvimento e recursos em cooperações bilaterais ou multilaterais, em consonância com a sua “*visão estratégica para a cooperação*”. Pretende desta forma a consecução dos objectivos nacionais politicamente assumidos e reflectidos no seu CEDN e demais documentação estruturante conjuntural.

O cenário intermédio, designado por “*reforço*”, representa a possibilidade de Portugal reforçar os seus laços, multilateralmente com a CPLP e bilateralmente com o Brasil, Timor-Leste e os PALOP. Neste contexto, o país, acreditando nas potencialidades da Lusofonia, reforça os seus mecanismos de cooperação bilateral e multilateral com os países referidos através da CPLP. Desta forma pretende direccionar a sua política externa global, apoiada na CPLP como veículo de projecção, para a América do Sul, Ásia e África, consubstanciando a sua intenção no Brasil para a América do Sul, em Timor-Leste e Macau para a Ásia e, por fim, nos PALOP para África. Portugal assume assim uma estratégia de globalização da sua política externa, apoiando-se na Lusofonia em geral e na CPLP em particular. Penetra em espaços regionais que lhe permitirão uma aproximação a sociedades em estruturação, novos mercados, economias em desenvolvimento e acesso a recursos naturais vitais. Estes factores permitem-lhe ampliar consideravelmente a sua influência e visibilidade nos continentes americano, africano e asiático.

O cenário menos provável, designado por “*desistência*” representa a perspectiva de Portugal (eventualmente por dificuldades financeiras relacionadas com os critérios de convergência europeia ou cooperação com as outras OI e necessária economia de meios e recursos) orientar as suas modalidades de acção estratégica prioritariamente para a vertente Norte da sua política externa (Europa e EUA), desinteressando-se pela CPLP na vertente Sul. No entanto, mantém a sua política externa para Sul apoiada numa base de cooperação bilateral com os países lusófonos deste hemisfério. Desta forma, condiciona a sua participação no vértice Sul do seu “*triângulo estratégico mundial*”, deixando a CPLP de ser o principal vector dinamizador da cooperação e da projecção de Portugal nesta área do globo. Com o abandono da CPLP, anteriormente veículo principal de projecção da língua portuguesa, a Lusofonia assume uma nova dimensão para Portugal, arrogando-se este a responsabilidade de manter a chama que a alimenta acesa. A projecção de Portugal na América do Sul passa a ser desenvolvida através do Brasil e, na Ásia, através de Timor-Leste e Macau.

Considerações finais

Os cenários anteriormente apresentados procuram complementar a percepção da importância geopolítica para Portugal das OI sistematizadas para este trabalho. Da análise elaborada, embora de forma abreviada, resulta a constatação de que a ordenação, de acordo com a probabilidade, com que os cenários foram apresentados, não é coincidente com a desejabilidade de ocorrência dos mesmos, uma vez que se considera ser mais desejável o cenário do reforço. O contexto mundial e as dificuldades económicas que o país atravessa não possibilitam a previsão de que este cenário possa acontecer a curto e médio prazo, tornando assim mais provável a sequência apresentada.

Por último, termina-se este Trabalho Individual de Longa Duração voltando a fazer referência à afirmação do TGen Pinto Ramalho com que o mesmo foi iniciado. Diz o autor que “*as ausências nos grandes acontecimentos (...) constituem-se como redutoras do poder nacional*”. Tal como se viu ao longo deste trabalho, Portugal tem procurado não estar ausente. É certo que com alguma dificuldade e por vezes de forma desarticulada (conforme reconhecido pelo próprio Governo no documento que espelha a sua visão para a cooperação), reveladoras da falta do carácter interministerial que se vai demonstrando na consecução da PDN e do qual o CEDN constitui um bom exemplo. Ainda, pela sua dimensão ou pelo seu «peso específico» no contexto do SPI, mas também, pela actual conjuntura económica, associada à «limitação» que a sua geografia física e humana lhe confere e que tem procurado superar.

A História tem sido demonstrativa do que Portugal e os portugueses são capazes de realizar. As acções materializadas pela PDN, como actividade, traduzem-se num exemplo marcante desta percepção, na certeza porém, de que mais poderia ser feito, mas cientes de que Portugal não está “*ausente*” dos grandes acontecimentos. Afinal, **Portugal** tem **a sua geografia e os seus interesses inseridos no âmbito de uma Política de Defesa Nacional** activa.

BIBLIOGRAFIA

LIVROS

- ABREU, Francisco (2002) - **Fundamentos de estratégia militar e empresarial**. Lisboa: Sílabo, 2002.
- ALMEIDA, Políbio F. A. Valente (1990) - **Do poder do pequeno Estado**. Lisboa: (ISCSP) Grafilarte, 1990. ISBN 972-9229-13-9.
- AMARAL, Diogo Freitas (2000) - **D. Afonso Henriques. Biografia**. Braga: Ciclo de Leitores, 2000. ISBN 972-42-2318-3.
- AMARAL, Diogo Freitas do (2003) - Prefácio. *In* MARQUES, Viriato Soromenho, coord. - **O desafio da água no século XXI. Entre o conflito e a cooperação**. Lisboa: Notícias Editorial, 2003. ISBN 972-46-1503-0.
- BRZEZINSKI, Zbigniew (1997) - **The Grand Chessboard**. New York: Basic Books, 1997. ISBN 0-465-02726-1. p.3-29.
- CAETANO, Marcelo (1993) - **Manual de Ciência Política e Direito Constitucional**. Coimbra: Almedina, 1993. Tomo I.
- COOPER, Robert (2006) - **Ordem e caos no século XXI**. Lisboa: Editorial Presença, 2006. ISBN 972-23-3510-3.
- COUTO, Abel Cabral (1988) - **Elementos de Estratégia**. Lisboa: Nova Esperança, 1988.vol I
- CRISTÓVÃO, Fernando et al, coord. (2005) - **Dicionário temático da Lusofonia**. Lisboa: Texto Editores, 2005. ISBN 972-47-2935-4.
- DIAS, Carlos Manuel Mendes (2005) - **Geopolítica: Teorização Clássica e Ensinamentos**. Lisboa: Prefácio, 2005. ISBN 972-8816-74-X.
- FERNANDES, António Horta e BORGES, João Vieira (2005) - Enquadramento Conceptual. *In* NOGUEIRA, José Manuel Freire, coord. - **Pensar a Segurança e Defesa**. Lisboa: IDN Cosmos, 2005. ISBN 972-762-268-2. p.11-84.
- FERREIRA, Eduardo Paz (2004) - **Valores e interesses. Desenvolvimento Económico e Política Comunitária de Cooperação**. Lisboa: Almedina, 2005. ISBN 972-40-2200-5.
- KAGAN, Robert (2003) - **O paraíso e o poder. A América e a Europa na nova ordem mundial**. Lisboa: Gradiva, 2003. ISBN 972-662-913-6.
- KISSINGER, Henry (2002) - **Diplomacia**. Lisboa: Printer Portuguesa, 2002. ISBN 972-662-451-7.
- MARCHUETA, Maria R. (2002) - **O Conceito de Fronteira na época da mundialização**. Lisboa: IDN Cosmos, 2002. ISBN 972-762-240-2.

- MOREIRA, Adriano (1998) - A crise do Estado soberano não é a crise do Estado nacional. *In* MOREIRA, Adriano; CARDOSO, Pedro, coord. - **Estratégia**. Lisboa (IPCE): ACMA - Artes gráficas, 1998. V: X. p.31-39.
- MOREIRA, Adriano (2004) - **A Europa em formação (A crise do Atlântico)**. Lisboa: (ISCSP) Etigrafe, Lda, 2004. ISBN 972-8726-27-9.
- MOREIRA, Adriano (2005) - **Notas do tempo perdido**. Lisboa: (ISCSP) ACMA, Lda, 2005. ISBN 972-8726-52-X.
- NOGUEIRA, José M.F. (2004) - **As Guerras Liberais. Uma reflexão estratégica sobre a História de Portugal**. Lisboa: IDN Cosmos, 2004. ISBN 972-762-251-8.
- NOGUEIRA, José Manuel Freire (2005) - Cultura de Defesa. *In* NOGUEIRA, José Manuel Freire, coord. - **Pensar a Segurança e Defesa**. Lisboa: IDN Cosmos, 2005. ISBN 972-762-268-2. p.268-298.
- NYE, Joseph S. Jr. (2002) - **Compreender os conflitos internacionais. Uma introdução à teoria e à história**. Lisboa: Gradiva - Publicações, Lda, 2002. ISBN 972-662-845-8.
- PALMEIRA, José (2006) - **O Poder de Portugal nas Relações Internacionais**. Lisboa: Prefácio - Edição de Livros e Revistas, Lda, 2006. ISBN 972-8816-82-0.
- PEREIRA, Alexandre; Poupa Carlos (2004) - **Como escrever uma tese, monografia ou livro científico usando o Word**. Lisboa: Edições Sílabo, 2004. ISBN 972-618-350-2.
- PUREZA, José Manuel (2001) - **Para uma cultura da paz**. Coimbra: Quarteto Editora, 2001. ISBN 972-8535-90-2
- QUIVY e CAMPENHOUDT (2003) - **Manual de Investigação em Ciências Sociais**. Lisboa: Gradiva, 2003. ISBN 972-662-275-1.
- RODRIGUES, Alexandre Reis (2004) - **Defesa e Relações Internacionais**. Cruz Quebrada: Editorial Notícias, 2004. ISBN 972-46-1566-9.
- ROGEIRO, Nuno (2002) - **Guerra em paz. A Defesa Nacional na Nova Desordem Mundial**. Lisboa: Hugin, 2002. ISBN 972-794-140-0.
- SANTOS, J. A. Loureiro dos (1991) - **Como defender Portugal. Opções Estratégicas**. Lisboa: Nova Esperança, 1991.
- SANTOS, J. A. Loureiro dos (2000) - **Reflexões sobre Estratégia. Temas de Segurança e Defesa**. Lisboa: Europa-América, 2000. ISBN 972-1-04718-X.
- SANTOS, J. A. Loureiro dos (2006) - **O império debaixo de fogo. Ofensiva Contra a Ordem Internacional Unipolar**. Lisboa: Europa-América, 2006. ISBN 972-1-05668-5.

- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2000) - Interesse Nacional e Globalização: O caso português entre a teoria e a história. In TEIXEIRA, Nuno S.; RODRIGUES, J.C.; NUNES, I.F, coord.- **O interesse Nacional e a Globalização**. Lisboa: IDN Cosmos, 2000. ISBN 972-762-190-2. p.114-128.
- VIANA, Vítor Rodrigues (2002) - **Segurança Colectiva: A ONU e as Operações de Apoio à Paz**. Lisboa: IDN Cosmos, 2002. ISBN 972-762-241-0.
- VITORINO, A. (1998) - **Opções de Política de Defesa Nacional**. Lisboa: (MDN) Arte e Modo, Lda., 1998. ISBN 972-96007-6-7.
- VITORINO, A. (2000) - Política e Estratégia Globais perante um Mundo em Globalização. In TEIXEIRA, Nuno S.; RODRIGUES, J.C.; NUNES, I.F, coord.- **O interesse Nacional e a Globalização**. Lisboa: IDN Cosmos, 2000. ISBN 972-762-190-2. p.142-157.

MANUAIS ESCOLARES E OUTROS DOCUMENTOS

- ARAÚJO, Luís (2006) - **Grandes linhas orientadoras de uma estratégia de cooperação de segurança e defesa com África**. Lisboa: 15 p. (Discurso por ocasião do seminário “Cooperação portuguesa em África: vectores de dinamização da política de segurança e defesa nacional”) - IESM, 27 e 28 Abril.
- DIAS, Mendes (2002) - **Os novos riscos à segurança e estabilidade nacional**. Lisboa: 85 p. (Trabalho de Investigação Individual) - ISCSP.
- FREIRE, Miguel (2005) - **O catálogo de forças de Helsínquia, participação nacional. Compatibilização com o conceito NRF/NATO**. Lisboa: 51 p. (Trabalho Individual de Longa Duração) - IAEM.
- IAEM (1997) - **Gestão da Formação - Glossário de Termos**. Instituto de Altos Estudos Militares, Lisboa.
- IAEM, ME 50-45-00 (2005a) - **Organização Militar**. IAEM: ed., 2005
- IAEM, ME 73-00-00 (d.) - **Apontamentos de História Militar**. IAEM: ed., d. Vol 1.
- IAEM, NC 20-77-05 (2005b) - **Arte Operacional, Operações Conjuntas e Combinadas**. IAEM: ed., 2005
- IAEM, NC 71-00-15 (2000) - **Geografia, geopolítica e geoestratégia. Realidade geopolítica**. IAEM: ed., 2000.
- LOPES, Amaral (2006) - **O ambiente estratégico mundial: Blocos formais e informais, balança de poderes, Estados directores. Nova ordem e coordenação. Desafios Globais**. Lisboa: IESM, 2006. (Aula ao CEM 05/07) 51 diapositivos, col.+índice.

- LOUSADA, Abílio Augusto Pires (2006) - **A arquitectura de segurança europeia. Cooperação multi-institucional e complementaridade.** Lisboa: IESM, 2006. (Aula ao CEMC 2006) 47 diapositivos, col.+índice.
- MARTINS, Dias (2006) - **Contexto mundial.** Lisboa: IESM, 2006. (Aula ao CPOG 05/06) 62 diapositivos, col.+índice.
- NCS (2006) - **Orientações para a revisão dos quadros orgânicos da NCS.** Lisboa: DGPDN/EMGFA, 2006.
- NEP (2005) - **Trabalhos de Investigação.** NEP 19 de 03 Janeiro 2005. IAEM: ed., 2005.
- ORIENTAÇÃO (2006) - **Orientação estratégica para a cooperação militar.** Lisboa: MDN/DGPDN, 2006.
- PASTOR, José Quesada (2005) - **O Conceito Estratégico de Defesa Nacional e a participação das Forças Armadas em missões no âmbito da Segurança Interna.** Lisboa: 54p. (Trabalho Individual de Longa Duração) - IAEM.
- PIRES, Rui Manuel Soares (2006) - **O Exército e a cooperação militar bilateral e multilateral. Contribuição para a política externa do Estado português.** Lisboa: 68p. (Trabalho Individual de Longa Duração) - IAEM.
- PMLPE (2005) - **Plano de Médio e Longo Prazo do Exército.** Lisboa: EME, 2005.
- PROGRAMA (2005) - **Programa do XVII Governo Constitucional.** Lisboa: Presidência do Conselho de Ministros, 2005.
- PROTOCOLO (2006) - **Protocolo de cooperação da CPLP no domínio da defesa (Projecto).** Lisboa: MDN, 2006.
- RAMALHO, José Luís Pinto (1998) - **O Conceito de Espaço Estratégico de Interesse Nacional.** Lisboa: 57p. (Trabalho Individual de Longa Duração) - IAEM.
- VIEIRA, Vítor Manuel Amaral (2004) - **Componente operacional do Exército Português. Que modelo para o futuro.** Lisboa: 40p. (Trabalho Individual de Longa Duração) - IAEM.
- VISÃO (2005) - **Uma visão estratégica para a Cooperação portuguesa.** Lisboa: ed., 2005. Resolução de Conselho de Ministros nº196/2005.
- WATKINS, Kevin e tal, coord (2005) - **Human development report 2005. International cooperation at a crossroads. Aids, Trade and a security in an unequal world.** New Zealand: Charlotte Denny, 2005. ISBN 0-19-530511-6.

SÍTIOS DA INTERNET

- AÇORES** - Centro Virtual Camões - **Navegações Portuguesas** [em linha]. Lisboa [2005], actual.? Nov. 2005. [Consul. 21 Nov. 2005]. Disponível na WWW: <URL:<http://www.instituto-camoes.pt/cvc/navegaport/d09.html>>.
- ÁFRICA** - Wikipédia - **Descobrimientos Portugueses** [em linha]. d. [2005], actual. 29 Out. 2005. [Consul. 21 Nov. 2005]. Disponível na WWW: <URL: <http://pt.wikipedia.org/wiki/Descobrimientos>>.
- BUDGET** - OTAN - **Defence expenditures as % of gross domestic product** [em linha]. Bruxelas [2005], actual. ?. [Consul. 13 Set. 2006]. Disponível na WWW:<URL: <http://nato.int/docu/pr/2005/p05-161.pdf>>.
- CEDN** - **Defesa** [Em linha]. Lisboa [2005], actual. 05 Out. 2005. [Consul. 07 Nov. 2005]. Disponível na WWW :<URL : <file://E:\Conceito> Estratégico de Defesa Nacional – 2003.htm>
- EUROPA** - **O portal da União Europeia** [em linha]. Lisboa [2006], actual.?. [Consul. 18 Julho 2006]. Disponível na WWW: <URL: <http://europa.eu>>.
- IC** - **Instituto Camões** [em linha]. Lisboa [2006], actual. 22.Set.2006. [Consul. 22 Set. 2006]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.instituto-camoes.pt/>>.
- ICEP** - **Instituto das Empresas para os Mercados Externos** [em linha]. Lisboa [2006], actual 24 Julho 2006. [Consul. 28 Julho 2006]. Disponível na WWW:<URL: <http://www.icep.pt/>>.
- INE** - **Instituto Nacional de Estatística de Portugal** [em linha]. Lisboa [2006], actual. ?. [Consul. 28 Julho 2006]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.ine.pt/>>.
- IPAD** - **Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento** [em linha]. Lisboa [2006], actual. ?. [Consul. 14 Fev 2006]. Disponível na WWW :< URL : <http://www.ipad.mne.gov.pt/>>.
- LUSOTOPIA** - **FILORBIS** [em linha]. Lisboa [2005], actual. ?. [Consul.14 Fev 2006]. Disponível na WWW :<URL : <http://lusotopia.no.sapo.pt/>>.
- MADEIRA** - Wikipédia - **Madeira (Portugal)** [em linha]. d. [2006], actual. 18 Fev. 2006. [Consul. 20 Fev. 2006]. Disponível na WWW: <URL: [http://pt.wikipedia.org/wiki/Madeira_\(Portugal\)](http://pt.wikipedia.org/wiki/Madeira_(Portugal))>.
- MC** - **Ministério da Cultura** [Em linha]. Lisboa [2006], actual. 26 Setembro. 2006. [Consul. 27 Set. 2006]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.min-cultura.pt>>.
- MND** - **Defesa** [Em linha]. Lisboa [2006], actual. 04 Julho. 2006. [Consul. 06 Out. 2005].

- Disponível na WWW: <URL: <http://www.mdn.gov/defesa.pt>>.
- NU - **Collective Security** [em linha]. United Nations [2005], actual. ?. [Consul. 20 Fev. 2006]. Disponível na WWW :< <http://www.un.org/secureworld/>>.
- ORÇAMENTO - **Orçamentos do Estado** [em linha]. Lisboa [2006], actual. 31 Agosto. 2006. [Consul. 01 Set. 2006]. Disponível na WWW: < URL : <http://www.dgo.pt/oe/2006/Aprovado/index.htm>>.
- OTAN - **A OTAN no século XXI** [em Linha]. Bruxelas [2006], actual. ?. [Consul. 23 Fev. 2006]. Disponível na WWW:<URL: <http://nato.int>>.
- PAMPA - **Programa de Apoio às missões de paz em África** [em linha]. Lisboa [2006], actual. 04 Julho. 2006. [Consul. 04 Julho 2006]. Disponível na WWW: <URL: http://www.mdn.gov/destaques/2006/apresent_pampa.htm>.
- PORTO - **Guia do Porto** [em linha]. Porto [2006], actual.?. [Consul. 08 Setembro 2006]. Disponível na WWW: <URL: <http://guiadoporto.no.sapo.pt/index.htm>>.
- RTP - **Rádio e Televisão de Portugal**. [Em linha]. Lisboa [2006], actual. 22 Set. 2006. [Consul. 22 Set. 06]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.rtp.pt/homepage>>.
- SNPCE - **Planeamento Civil de Emergência**. [Em linha]. Lisboa [2006], actual. 19 Abr. 2006. [Consul. 20 Abr. 06]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.cnpce.gov.pt/snpce/>>.
- UE - **Aprender a Europa** [em linha]. Lisboa [2005], actual.?. [Consul. 05 Dec. 2005]. Disponível na WWW: <URL: <http://www.aprendereuropa.pt>>.

ARTIGOS

- ABEGÃO, Jorge (2006) - Portugal no desafio do alargamento. **Janus 2006. A nova diplomacia**. Lisboa: Mirandela Artes Gráficas, SA. ISBN 989-619-020-8. 9 (2006) 200-201.
- AMADO, Luís (2005) - Discurso por ocasião do Seminário realizado em 2005 no IAEM MDN. Lisboa. Disponível na WWW:<URL: http://www.mdn.gov.pt/Defesa/Discursos/historico/Luis_Amado/2005/IAEM_interv_...>.
- AYALA, José Enrique de (2005) - La política europea de seguridad y defensa. **Política exterior**. Madrid. 104 (2005) 46-61.
- BORGES, J. Vieira (2001) - La Géographie Militaire au Portugal. **Strategique**. Paris: Hervé Coutau-Bégarie. ISSN 0224-0424. 81 (2001) 117-137.

- BORGES, João Vieira (2004) - Segurança e Defesa na União Europeia; do desconhecimento à prospectiva. **Jornal Defesa e Relações Internacionais**. Lisboa. Disponível na WWW:<URL: http://www.jornaldefesa.com.pt/conteúdos/view_txt.asp?id=94>.
- BORGES, João Vieira (2005) - O Domínio das Ameaças Globais. **Newsletter**. Lisboa: Instituto da Defesa Nacional. 5 (2005) 1-3.
- BP (2006) - A economia portuguesa em 2005. **Boletim Económico**. Lisboa: Banco de Portugal. Primavera (2006) 9-52. ISSN 0872-9794.
- MONJARDINO, Carlos Augusto Valente (2002) - **A Comunidade dos Países de Língua Oficial Portuguesa**. Lisboa: Academia Internacional de Cultura Portuguesa. 29 (2002) 49-65.
- QUEIROZ, Magalhães (1989) - Cenários: Em busca dos amanhãs possíveis. **Nação e Defesa**. Lisboa: IDN. ISSN 0870-757X.XIV: 50 (1989) 137-154.
- RAMALHO, José L. Pinto (2004) - Linhas de acção estratégica da política de Defesa Nacional. **O Mundo em português**. Lisboa: Tipografia Peres. ISSN 0874-4882. V:51/52 (2004) 7-9.
- ROBERTSON, Lord (2003) - Interpretar Praga. **Notícias da OTAN**. Bruxelas: OTAN. Primavera (2003). Disponível na WWW:<URL:<http://www.nato.int/docu/review/2003/issue1/portuguese/art1.html>>.
- SAMPAIO, Jorge (2003) - Intervenção por ocasião da I Conferência Internacional Portugal, a Europa e os Estados Unidos realizado em Outubro de 2003 no IPRI. **IPRI**. Lisboa. Disponível na WWW: <URL: <http://www.ipri.pt/eventos/evento.php?ide=2>>.
- TEIXEIRA, Nuno Severiano (2004) - Desafios do alargamento. **Diário de Notícias**. (12 Maio 2004) 14.
- VERÍSSIMO, Henrique (2005) - A defesa económica. **Nação e Defesa**. Lisboa: IDN. ISSN 0870-757X: 110 (Primavera 2005) 165-187.

APÊNDICE 1 - CORPO DE CONCEITOS COMPLEMENTAR

Balança Comercial - Valor indicativo que representa o “*registo estatístico e contabilístico das saídas e entradas de um país, no decurso de um dado período, por forma a apurar o seu saldo. Quando o valor das saídas (expedições+exportações) superar o das entradas (chegadas+importações), a balança comercial apresenta um superavit ou excedente. Quando acontece o contrário, tem-se um défice. É uma componente da balança de pagamentos, integrando-se na balança corrente*” (ICEP, 2006).

Battle Group - Segundo Freire, o *Battle Group* é uma iniciativa franco-britânica, posteriormente alargada à Alemanha cujo objectivo foi o de “*operacionalizar os Elementos de Resposta Rápida que o Helsinki Headline Goal previa*”. É uma força constituída por cerca de 1500 militares de escalão batalhão e tem capacidades adicionais de apoio de serviços e de combate em elevado grau de prontidão, “*com emprego preferencialmente vocacionado para missões da ONU e para o continente africano*” (2005, p.4)

Boa Governação - Segundo referido nos Acordos de *Cotonou*, que traduzem o quadro no qual se desenrolará nos próximos vinte anos a cooperação entre a UE e os países de África, Caraíbas e do Pacífico (Art.º 9, nº3) o conceito de Boa Governação é definido como “*num contexto político e institucional que respeite os direitos humanos, os princípios democráticos e o Estado de Direito, a boa governação consiste na gestão transparente e responsável dos recursos humanos, naturais, económicos e financeiros, tendo em vista um desenvolvimento sustentável e equitativo. A boa governação implica processos de decisão claros a nível das autoridades públicas, instituições transparentes e responsáveis, o primado do direito na gestão e na distribuição dos recursos e o reforço das capacidades no que respeita à elaboração e aplicação de medidas especificamente destinadas a prevenir e a combater a corrupção*” (Ferreira, 2004, p.505).

Ciência Política - Marcelo Caetano considera duas definições para Ciência Política, o conceito restrito segundo o qual “*é a disciplina que estuda as manifestações, as formas e as regularidades dos factos políticos, em si mesmos ou através do comportamento dos indivíduos, mediante métodos de observação*”; e o conceito amplo que engloba na ciência política “*todos os conhecimentos, seja qual for o método empregado na sua obtenção, relativos à compreensão, explicação e fundamento racional dos factos políticos, ordenados e sistematizados em função do seu objecto*” (1993, p.12).

Cooperação - *“Actividade onde se desenvolvem e consubstanciam acções concretas entre dois ou mais Estados, contribuindo de forma inequívoca e relevante para um maior conhecimento e melhor compreensão dos objectivos e interesses nacionais no domínio da Segurança e Defesa, acrescida transparência, conciliação de posições e eventual definição de objectivos comuns”* (Pires, 2006, p.5).

Cooperação Técnico-Militar - *“Actividade de Cooperação Militar Bilateral efectuada com os países Lusófonos com excepção do Brasil. Esta actividade compreende um conjunto de acções que constituem simultaneamente um vector para a consolidação do sistema democrático dos países beneficiários, através da organização/formação das Forças Armadas apartidárias, garante do regular funcionamento das instituições e vector do desenvolvimento económico e social, através da formação de quadros e organização de estruturas funcionais”* (Pires, 2006, p.5).

Defesa - O conceito de Defesa é expresso na Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas¹ (LDNFA) no seu primeiro artigo. **Defesa Nacional** é *“a actividade desenvolvida pelo Estado e pelos cidadãos no sentido de garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaças externas”* (IAEM, 2005).

Doutrina - Conjunto de princípios e regras que visem orientar as acções das forças e elementos militares, no cumprimento da missão operacional do Exército na prossecução dos objectivos nacionais (Despacho de 12 de Fevereiro de 2004 do General CEME). O conceito adoptado para a elaboração deste estudo deduziu-se do anterior sendo «o conjunto de princípios e regras que visem orientar determinadas acções com a finalidade de atingir os desígnios estabelecidos».

Estratégia - O conceito de Estratégia adaptado no antigo IAEM é *“a ciência e a arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que suscitem, ou podem suscitar, a hostilidade de uma vontade política”* (Couto, 1986, p.209). Presentemente, o General Cabral Couto adoptou outro conceito de estratégia definindo-a como *“a ciência e arte de, à luz dos fins e uma organização, estabelecer e hierarquizar objectivos e gerar, estruturar e utilizar recursos, tangíveis e intangíveis, a fim de atingirem aqueles objectivos, num ambiente admitido como conflitual ou competitivo (ambiente agónico)”* (Abreu, 2002, prefácio).

¹ Lei nº 29/82, de 11 de Dezembro.

Fronteira Conjuntural - Segundo Maria Regina Marchueta, sobre as fronteiras estruturais da civilização e da cultura, podem surgir uma multiplicidade de fronteiras que designa por conjunturais. Estas fronteiras podem ser determinadas pelo: sistema político estatal; o equilíbrio de poderes; pelas necessidades de segurança e de defesa; pela economia e pelas barreiras alfandegárias; pelas ideologias de massas e dos estados; pelas crenças; pelas paixões nacionais e nacionalistas; pelos interesses privados e colectivos dos quadros normativos nacionais e internacionais; pela pobreza e pela demografia; pelos conhecimentos e pelas novas tecnologias; e pela relatividade e racionalização do tempo (2002, p.92).

Fronteira Estrutural - Maria Regina Marchueta define as fronteiras estruturais como sendo *“aquelas que, ainda submetidas à lógica das fronteiras naturais e dominadas por características intrínsecas do grupo, escapam à acção consciente do homem, que estão menos dependentes dos factores conjunturais da cena internacional e que são dotadas de características que atestam a sua espacial duração no tempo e as suas resistência e imunidade face às pressões do globalismo, nas várias frentes económica, política, de segurança, científica e tecnológica, aos conflitos ideológicos e políticos dos Estados-nação e às interacções entre povos diferentes”* (2002, p.45).

Helsinki Headline Goal - *“Objectivo global da UE, definido no Conselho Europeu de Helsínquia em 1999 que estabelecia que os Estados membros seriam capazes de projectar uma força de 60 000 militares, no tempo máximo de 60 dias, e mantê-la por um período de um ano. Ainda no âmbito deste objectivo, os Estados membros deveriam ser capazes de fornecer pequenos elementos de resposta rápida disponíveis e projectáveis num elevado estado de prontidão”* (Freire, 2005, p.5).

Interesses - Cabral Couto refere que o interesse exprime o que o Estado, tendo em vista os seus fins, entende como sendo necessário ou desejável em relação a uma dada situação, região ou problema específico. O autor considera haver uma correspondência natural entre este conceito e o de objectivo pelo que o seu significado é indistinto neste contexto (1988, p. 64).

Macroeconomia - *“Termo utilizado na literatura económica moderna para definir uma abordagem da análise económica desenvolvida com base no estudo de grandezas globais (Produto Nacional Bruto, Despesa Nacional, Investimento), agregadas ao nível de uma região, de um país ou de um grupo de países e pelas relações entre elas”* (ICEP, 2006).

NRF - Conceptualmente e de acordo com a Cimeira de Praga ocorrida em Novembro de 2002, uma NRF “*consiste numa força tecnologicamente avançada, flexível, projectável, interoperável e com capacidade de sustentação, podendo incluir elementos terrestres, navais e aéreos, pronta a ser empregue rapidamente, e onde necessário, após decisão do NAC*” (IAEM, 2005, p.11).

Potencial Estratégico - Cabral Couto define potencial estratégico como sendo “*o conjunto das forças de qualquer natureza, morais e materiais, que um Estado pode utilizar em apoio da sua estratégia*” (1988, p.241).

Produto Interno Bruto - O PIB é um indicador macroeconómico que traduz “*o valor do output final total de todos os bens e serviços produzidos (internamente) numa economia, durante um determinado período. Corresponde à soma dos valores acrescentados brutos a preços de mercado dos diferentes ramos acrescida do IVA onerando os produtos e dos impostos ligados à importação*” (ICEP, 2006).

Segurança - Cabral Couto afirma que esta traduz um estado ou condição e que também é um fenómeno psicológico. Diz-se das pessoas e das coisas e exprime a efectiva carência de perigo, quando não existem as causas dele. É um estado instável que depende de decisões de outros ou da confluência de circunstâncias variáveis. Por isso não é um dado adquirido e exige uma permanente atenção (1986, p.60 e 70). O mesmo autor refere que o conceito de segurança “*pode ser considerado como incluindo apenas a garantia da independência, da soberania, da integridade territorial e da unidade do Estado ou pode ser entendido como abrangendo todo um conjunto de interesses (...)*” (Ibidem).

Valor Acrescentado Bruto - Indicador macroeconómico que traduz “*o valor da produção de uma empresa, sector industrial ou país, menos o valor dos consumos intermédios. A soma dos VAB corresponde ao PIB*” (ICEP, 2006).

APÊNDICE 2 - RESUMO DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Com o objectivo de complementar a investigação realizada para a elaboração deste trabalho, procedeu-se a um conjunto de entrevistas a entidades com reconhecido conhecimento nas matérias estudadas cuja relação, por data da ocorrência, se apresenta neste apêndice.

Entidade	Data	Cargo exercido
Exmo. TGen Carlos Alberto de Carvalho dos Reis	24 de Março de 2006	Chefe da Casa Militar de S. Exa. o Presidente da República
Exmo. TGen José Luís Pinto Ramalho	28 de Março de 2006	Director do IESM
Exmo. General José Alberto Loureiro dos Santos	09 de Maio de 2006	General na situação de reforma
Exmo. General Luís Valença Pinto	26 de Maio de 2006	Chefe do Estado-Maior do Exército
Exmo. TGen Luís Araújo	29 de Junho de 2006	Director da Direcção de Política de Defesa Nacional do MDN
Exmo. Dr. Vítor Constâncio	31 de Julho de 2006	Governador do Banco de Portugal

As entrevistas realizadas às entidades supracitadas incluíram dois grupos de questões relacionadas, cada grupo, com os capítulos da análise efectuada. Assim, relativamente ao capítulo III (O edifício conceptual da defesa nacional) foram formuladas as seguintes questões, correlacionadas com as questões derivadas inicialmente colocadas:

- O CEDN, tal como referido na LDNFA, é um documento estruturante de definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional; neste sentido, não deveria apresentar orientações para a componente não militar da defesa nacional?
- O CEDN reflecte o acervo legislativo que lhe dá origem?
- Não deveria haver outro documento - Conceito Estratégico Nacional (CEN) - de âmbito mais alargado que o CEDN que reflectisse a componente militar e não militar da defesa nacional?
- O CEDN deveria ser designado por Conceito Estratégico de Segurança Nacional (CESN)?
- Será necessária a existência de um CEDN quando existem os programas dos Governos (PG) e as Grandes Opções do Plano (GOP)?

- Será necessária a existência de um órgão acima do Ministério da Defesa Nacional que seja responsável pela preparação do CEDN de forma a evitar que este documento contenha apenas indicações para a componente militar e não contemple a componente não militar da defesa nacional?

Relativamente ao capítulo IV (Portugal e a sua diversidade de fronteiras), as questões colocadas, igualmente correlacionadas com as questões derivadas, versaram as seguintes áreas:

- As acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na OTAN?
- As acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na UE?
- As acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais na CPLP?
- O que não fez Portugal para a consecução dos interesses nacionais definidos no CEDN nas três fronteiras?
- O que poderá ainda fazer Portugal para a consecução dos interesses nacionais definidos no CEDN nas três fronteiras?

Seguidamente apresenta-se, pela sequência apresentada no quadro anterior, um resumo de cada uma das entrevistas efectuadas.

Apd 2.1 - Entrevista ao Exmo. Tenente-General Carlos Alberto de Carvalho dos Reis

Relativamente às questões analisadas no capítulo III do TILD, o Exmo TGen Chefe da Casa Militar de S. Exa. o Presidente da República, Carlos Alberto de Carvalho dos Reis, refere que o CEDN de 2003 apresenta poucas orientações para a componente não militar da defesa nacional, traduzindo-se desta forma num documento com particular incidência na componente militar. Pensa que a existência de outro documento conceptual de defesa nacional (CEN) será evitável, uma vez que o CEDN é um documento que por si só expressa as grandes orientações estratégicas com vista à consecução dos objectivos da PDN. A existência de outro documento traduzir-se-ia numa duplicação. No entanto, como a Estratégia deve ser subordinada à Política, o CEDN deve ser um documento actualizável de acordo com a evolução do SPI, embora seja desejável um consenso nas questões de segurança e defesa no sentido de dar alguma continuidade sobretudo às orientações das mesmas. Neste sentido, considera que o CEDN poderia ser um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (em vez de CEDN), uma vez que a partição entre segurança e

defesa se traduz numa linha ténue, verificando-se actualmente um esbatimento entre o conceito de segurança interna versus segurança externa.

Por último, apesar de haver países que não têm CEDN, considera que o documento é relevante, não sendo substituível pelos Programas do Governo ou pelas Grandes Opções do Plano.

Relativamente às questões analisadas no capítulo IV do TILD, o Exmo. TGen Carvalho dos Reis considera que os países pequenos devem dosear o seu esforço de participação nas forças militares da OTAN e da UE, de acordo com as suas reais capacidades. Considera que este é o actual «drama» dos pequenos países, pois não é fácil para os mesmos poderem estar presentes em todas as frentes. Neste sentido, refere que a evolução da concepção de emprego da OTAN para o conceito de *out of area* tornou mais difícil a participação dos pequenos países nas missões da mesma, além de que em muitos casos torna as missões mais “*divisíveis*” do que “*coesivas*”, já que diferentes países têm diferentes interesses em diferentes áreas do globo, o que provoca algumas dificuldades acrescidas na obtenção de consensos por parte dos diversos países da OTAN. No entanto, considera que este conceito de actuação da Organização é muito importante uma vez que actualmente a defesa avançada dos países da OTAN se faz na fronteira dos interesses, cujo conceito é diferente do que era no sistema bipolar caracterizador da Guerra Fria. Neste contexto, as forças devem estar disponíveis para, em nome de valores, participarem em missões do tipo CRO, onde afirmam interesses e expressam solidariedades em consonância com os objectivos legítimos da sua política externa.

Assim, e apesar das dificuldades inerentes a um pequeno país com poucos recursos económicos, Portugal tem procurado dosear o seu esforço no espaço OTAN e, com proficiência, tem estado presente em praticamente todas as acções que esta Aliança tem levado a cabo, com reconhecido mérito. Considera que o esforço que tem sido desenvolvido com vista à certificação das forças nacionais para participarem nas NRF é agravado pelo quadro de grande constrangimento financeiro que cinge o país, mas também é propiciador de vantagens que de outra forma seriam difíceis de obter, como por exemplo a captação de voluntários e o reequipamento das FFAA.

Relativamente à fronteira económica (UE), considera que a Europa tem que adquirir capacidades para continuar a aspirar a ser um interlocutor válido na cena internacional. Neste sentido, encara os *Battle Groups* como um passo importante para a criação dessas capacidades. Relativamente ao facto de o país iniciar a sua participação nestas forças integrando uma força sob o comando da Espanha, considera que actualmente é mais importante para o país participar, não esquecendo no entanto que a sua integração num *Battle Group* sob comando espanhol pressupõe a intenção de uma reciprocidade do processo (a Espanha participar com forças num

Battle Group com comando nacional) já eventualmente acordada entre os dois países. Termina dizendo que também neste processo, à semelhança do das NRF, Portugal tem feito todos os esforços ao seu alcance, embora se possa sempre tentar fazer mais e melhor.

Por último, relativamente à CPLP, considera que o modelo de cooperação que Portugal desenvolveu nos últimos anos com os países da CPLP, fundamentalmente os do continente africano, necessita de ser adaptado à actual realidade do SPI, na qual os EUA e a OTAN se mostram mais interessados neste continente. Lembra que as cooperações não são feitas por idealismos mas que têm envolvidos os interesses dos países que as realizam. Neste sentido considera que Portugal tem saber acumulado para poder defender os seus interesses nesta Comunidade, podendo e devendo reforçar o seu papel para estimular novos desafios para a CPLP, pois o sucesso da CPLP trará certamente benefícios para Portugal.

Apd 2.2 - Entrevista ao Exmo. Tenente-General Pinto Ramalho

Relativamente às questões analisadas no capítulo III do TILD, o Exmo. TGen Director do IESM, José Luís Pinto Ramalho considera que um estudo do actual CEDN deve partir da análise das Grandes Opções do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (GOCEDN) apresentadas na Assembleia da República durante o processo de aprovação deste documento. Considera que as GOCEDN dão claramente indicações para todas as estratégias gerais do Estado, são directoras em termos estruturais e da estratégia total contemplando orientações interministeriais. No entanto, verifica-se que o CEDN aprovado se encontra orientado para a área das Forças Armadas e da Defesa Militar. Tal pressupõe alguma dificuldade em assumir que existem acções a desenvolver no âmbito da defesa nacional por parte dos outros ministérios ou departamentos do Estado que não o da defesa nacional.

De forma a evitar esta realidade, considera que não é necessária a eventual criação de um órgão acima do Ministério da Defesa Nacional responsável pela elaboração deste documento, referindo que a vontade política é suficiente para que o CEDN traduza a PDN das diversas áreas do Governo. Lembra que o órgão que deve fazer o interface entre a componente militar e não militar da defesa nacional é o Concelho Nacional de Planeamento Civil de Emergência, sendo este fundamental na confirmação do conteúdo interministerial no âmbito da segurança e da defesa do CEDN.

Relativamente à questão de o CEDN ter a nomenclatura de CESN, pensa que mais importante que a designação é o conteúdo e este deve ser abrangente contemplando ambas as componentes da Defesa Nacional (preocupações estratégicas relativas à Segurança e Defesa).

Pensa que o CEDN deve existir e não poderá ser substituído pelo Programa do Governo e/ou pelas GOP uma vez que é o primeiro que perdura no tempo e a vida temporal dos segundos é

limitada, no caso do PG a 4 anos e no das GOP a 1 ano, não conferindo por isso a orientação estrutural que um CEDN deve dar.

Por último, pensa que, apesar do que existe poder ser sempre melhorado, é fundamental que se assuma que o CEDN é um documento estrutural no âmbito da defesa nacional e, por isso, é necessário o envolvimento de todos os órgãos do Estado na sua elaboração, devendo o mesmo testemunhar o seu carácter interministerial e de decisão ao nível superior do Governo.

Relativamente às questões relacionadas com o capítulo IV do TILD, o TGen Pinto Ramalho, considera que, apesar de ser uma potência média, Portugal assume-se em termos internacionais como um país que ultrapassa claramente a sua área regional no âmbito da política externa. Neste sentido, poderá potenciar o seu poder funcional que o caracterizava na altura da Guerra Fria e que hoje poderá estar modificado uma vez que o tipo de ameaça passou a ser outro, assumindo-se como uma placa giratória dos espaços em que se insere sendo simultaneamente um interlocutor e um prestador de serviços.

Considera que, em qualquer um dos espaços em estudo, Portugal tem que ser co-autor e corresponsável de qualquer decisão que neles ocorra e, para isso, torna-se fundamental a credibilização do Estado em termos externos e internos. Tal postura permitir-lhe-á liberdade de acção política no sentido de poder escolher quais os eventos em que quer participar já que, é um facto de que não se pode estar em todos os projectos por questões orçamentais.

Neste sentido, considera ao nível da OTAN que é fundamental que Portugal analise criteriosamente aquilo que é importante fazer e que haja a clara noção de que deverá existir um mútuo interesse na nossa participação em qualquer evento no seio desta organização. Considera, assim, que Portugal tem desenvolvido os mecanismos conducentes à intenção espelhada no CEDN, apontando como exemplo a discussão que ocorreu aquando da actual estrutura de comandos da organização. Considera também que Portugal tem que participar nas NRF uma vez que estas constituem o paradigma da transformação da OTAN, e também neste campo, a acção nacional tem sido positiva.

Apona como aspectos menos conseguidos da actuação nacional no seio desta organização, a saída temporária do Kosovo quando a maior parte dos Estados estava a reforçar o seu contingente naquela região do globo.

Refere como factor a desenvolver a possibilidade do país aumentar o seu nível de ambição nestas forças certificando, a prazo, um comando de Brigada, assim como módulos de apoio de combate e de serviços.

Relativamente à UE, alvitra as mesmas considerações para os *Battle Groups* que realizou anteriormente. Considera ainda que Portugal deve ter um nível de ambição que lhe permita

também assumir o comando de uma força desta natureza, não se limitando a pequenas contribuições. Considera que, no âmbito da UE, Portugal poderá dar um excelente contributo ao nível das Forças Especiais, onde se tem evidenciado nos grupos de trabalho em que participa. Refere que esta presença no «pelotão da frente» implica uma intervenção activa na UE.

Relativamente à CPLP, considera que esta comunidade tem evoluído. Neste contexto, refere que quanto mais a CPLP se afirmar, mais benefício resultará para os países que a constituem. Por outro lado, os exercícios, o treino conjunto, o treino integrado e a Cooperação Técnico-Militar demonstram uma efectiva capacidade para trabalhar em conjunto. A língua comum, a participação de quatro continentes na sua constituição, assim como a participação de alguns dos seus elementos em organizações regionais de elevada relevância (Mercosul, UE, OTAN, OUA) facilitam o incremento destas potencialidades.

Relativamente à cooperação, considera que é importante obter sinergias dado a escassez dos recursos financeiros de Portugal. Neste sentido, pensa que a área de excelência do país é o apoio à formação, aquilo que tem sido feito nos últimos anos. Considera este «nicho» fundamental e mutuamente importante para Portugal e os países da CPLP com particular destaque para Angola. A presença de militares portugueses na Cooperação Técnico-Militar é também um factor importante de ligação e tranquilidade com a comunidade portuguesa nestes países.

Considera que Portugal deverá reforçar o seu papel de estimular novos desafios para a CPLP, quer ao nível da componente militar quer não militar da defesa nacional, apontando como exemplo neste último caso a área da educação.

Apd 2.3 - Entrevista ao Exmo. General Loureiro dos Santos

Relativamente às questões analisadas no capítulo III do TILD, o Exmo. General Loureiro dos Santos considera que este CEDN vai, apesar de tudo, mais longe que os anteriores, embora refira que ainda está muito longe de corresponder ao conceito de defesa nacional que a Lei exprime. Menciona que o CEDN se concentra praticamente nas questões de natureza militar, atribuindo-lhes uma dimensão que actualmente considera despropositada, uma vez que não é lógico, na sua opinião, que um país, com a esta dimensão e problemas, centre a sua actividade de segurança (o termo que usualmente emprega) nas questões de defesa militar. Complementa afirmando que não compreende como é que um Conceito Estratégico de Segurança Nacional (como se deveria chamar na sua opinião) não dá indicações precisas sobre questões, tão ou mais importantes, como por exemplo a da identidade e a da economia. Aponta também a necessidade de este documento conter indicações relativas à política externa do Estado, na generalidade.

Relativamente à designação do CEDN, considera que Portugal é o único país (da OTAN) que ainda mantém a actual terminologia para as questões da segurança e da defesa. Tal provoca, na sua opinião, alguns dos problemas que estão na origem do CEDN ser maioritariamente «militar». A razão de o país usar esta terminologia tem origem nos conceitos anteriormente empregues em França. Explica que Portugal se baseou na Lei de Defesa Nacional francesa para elaborar a sua primeira LDNFA. Na altura, neste país, segurança significava um estado de espírito mas também a actividade global para atingir esse estado de espírito (sendo este o conceito Anglo-saxónico) e defesa era apenas militar. Concluiu que Portugal não soube adaptar o conceito francês à realidade nacional com os resultados que actualmente se verificam no país.

Considera que o CEDN deveria ser elaborado num “gabinete para a segurança nacional” situado num patamar superior ao dos ministérios e cujo director, o “Secretário-geral da Segurança Nacional”, despachasse directamente com o Primeiro-Ministro. Termina referindo que o CEDN não deve ser substituído pelo Programa do Governo nem pelas GOP, nos moldes em que actualmente são elaboradas. Por isso, acha que o CEDN deve ser actualizado quando necessário, mas não substituído. Por último, lembra que o actual CEDN não dá orientações concretas em relação à PDN, mostrando-se muito vago no conteúdo.

Relativamente às questões analisadas no capítulo IV, e mais concretamente em relação à fronteira de segurança e defesa portuguesa, o General Loureiro dos Santos considera que Portugal tem sabido estar presente na OTAN, na medida das suas dimensões, e que o seu esforço é reconhecido internacionalmente. Neste sentido, considera que o país está a dar um passo importante no relacionamento da OTAN e dos EUA com África, procurando assumir um papel de interlocutor privilegiado neste relacionamento. No entanto, pensa que Portugal devia ser mais ambicioso nas suas contribuições para a NRF. Por outro lado, aponta como factor positivo o processo de negociações que possibilitou a manutenção do comando de Oeiras no país.

Relativamente à UE considera que esta fronteira é, em termos económicos, a que actualmente se encontra mais ameaçada, uma vez que o mercado único europeu se está a transformar num mercado ibérico mais do que europeu. Lembra que este aspecto é o que mais convém à Espanha e que Portugal não tem sabido contrariar esta tendência.

Relativamente à componente militar da PDN, considera que Portugal tem procurado participar nos *Battle Groups* mas refere que se deveria procurar participar em BG de comando italiano e não espanhol uma vez que o relacionamento português tem sido tradicionalmente com Itália. Considera que o país deve compreender a componente militar da UE numa perspectiva de complementaridade da OTAN e, neste sentido, constituir-se com líder de um BG.

Por último, relativamente à CPLP, considera que Portugal tem estado a desenvolver uma excelente Cooperação Técnico-Militar, embora considere que o país deveria incrementar os seus gastos nesta área. Tal deve-se ao facto de considerar que esta é uma área que traz muita produtividade estratégica para o país com baixos custos. Este incremento deveria ocorrer na área da formação e do treino.

Por outro lado, considera que Portugal deve ter uma grande prudência no que respeita ao seu envolvimento em operações militares no âmbito desta Comunidade. Assenta a importância estratégica do futuro da CPLP num triângulo composto por Brasília, Luanda e Lisboa e, por isso, considera que Portugal deve procurar que o Brasil se torne numa super-potência e que Angola se torne numa potência regional, potenciando desta forma a influência nacional no SPI. Considera que Portugal tem reforçado a ligação com os PALOP e também com outras organizações regionais deste continente, incrementando a sua capacidade de afirmação estratégica.

Apd 2.4 - Entrevista ao Exmo. General Luís Valença Pinto

Relativamente às questões analisadas no capítulo III do TILD, o Exmo. General CEME Luís Valença Pinto considera que o CEDN é um documento que reflecte o acervo legislativo que lhe dá origem, uma vez que resulta de uma resolução do Conselho de Ministros e, como tal, tem a «co-responsabilidade» de todos os ministros da República Portuguesa. Considera que o CEDN não deve ser um documento «maquinal» que limite a actuação nacional nos assuntos da defesa. A este propósito, aponta como exemplo o facto de alguns países (Reino Unido) não terem um CEDN, não se constituindo esta realidade como um entrave à existência de uma defesa nacional perfeitamente afirmada. Lembra, ainda, que Portugal nunca teve um CEDN formal até 1985, o que não inviabilizou a existência de preocupações e medidas nesta área ao longo da História. Apesar do referido e em relação à questão da sua eventual substituição pelo PG ou pelas GOP, considera que, embora possa existir uma aproximação do documento às GOP, num contexto plurianual o documento carece de alguma validade temporal, embora deva contemplar as necessárias margens de flexibilidade que permitam o seu ajustamento às variações do SPI. Neste sentido, o documento não deve ter um carácter restritivo na execução, mas possibilitar alguma flexibilidade, mantendo no entanto alguma validade no tempo. Neste contexto, considera que o CEDN não deve ser substituído pelos documentos referidos, revelando-se a sua existência como uma importante fonte de orientação que considera dever ser ágil, flexível e geradora de consenso.

Por último, refere que o modelo de planeamento da Política de Defesa Nacional que dá origem ao CEDN é satisfatório, apesar de se verificar uma certa omissão da generalidade dos ministérios em relação às questões de segurança e defesa. Pensa que a consciência das

respectivas responsabilidades individuais é suficiente para ultrapassar as ditas omissões, uma vez que se trata mais de um problema de cultura e de mentalidade do que propriamente de estrutura.

Relativamente às questões analisadas no capítulo IV, e mais concretamente em relação à fronteira de segurança e defesa portuguesa, objectivada na OTAN, o General Valença Pinto refere que, na área militar, se pode e deve fazer sempre mais e melhor. Considera que se deve encarar a OTAN como algo português e não algo de que se seja apenas beneficiário ou contribuinte. Nesta perspectiva, considera que Portugal se deve colocar numa posição de «co-proprietário» e de co-responsável por esta Organização. Neste sentido, refere que Portugal deve ser útil para a organização, adoptando uma política activa e não passiva no seio da mesma. Deve ter perfeita noção de que esta trará benefícios, mas também custos.

Neste sentido, considera que Portugal pode dar um excelente contributo para a OTAN, no plano conceptual, uma vez que dispõe de excelentes recursos humanos. Testemunha que, no desempenho das suas funções, lhe tem sido continuamente afirmado o reconhecimento sentido do mérito nacional, assim como do esforço que Portugal realiza para estar presente em todas as missões que a OTAN tem sido chamada a executar. Neste contexto, considera que se tem feito muito e muito bem, tendo em conta as condicionantes nacionais não só económicas como também de dimensão.

No que respeita ao processo das NRF, pensa que, apesar de se ter começado mal (uma vez que não se participou na 1ª NRF), se tem vindo a evoluir. As participações nacionais têm sido prudentes e bem planeadas de acordo com as capacidades e limitações existentes. Mencionou que, num futuro próximo, e conforme já planeado, Portugal vai diminuir o escalão de participação nas NRF, de Batalhão para Companhia, para posteriormente voltar a aumentar o seu nível de ambição para escalões superiores. Tal facto deve-se exclusivamente a razões financeiras.

Como forma de melhorar o contributo nacional na OTAN, considera que se deve ser imbatíveis na «intendência», isto é, no trabalho quotidiano. Neste sentido, considera que se deve estar presente nas reuniões e centros de decisão da Organização, com voz activa, ter opinião, ajudar a definir um caminho, enfim, afirmar os interesses nacionais.

Por último, e relativamente ao mencionado no CEDN em relação à OTAN, mais concretamente em relação à modernização das FFAA, considera que Portugal tem feito alguma coisa nos últimos 3 anos neste sentido, embora de forma limitada. Aponta como exemplo a LPM de 2003 a qual significou um passo expressivo nesta direcção. Refere que a LPM que está agora em processo de revisão representa a consolidação do procedimento da anterior LPM. Neste sentido, salienta que a LPM não é um fim em si mesma mas um instrumento para a execução de uma política de reequipamento que vise a materialização do sistema de forças. Termina destacando que só com umas FFAA bem equipadas, com aquilo que realmente precisam em

função do seu previsível emprego, Portugal estará a dar um bom contributo para a OTAN, numa perspectiva de co-responsabilização e não de cliente ou de utente como referiu anteriormente.

Relativamente à fronteira económica, nomeadamente a UE, considera que esta não poderá evoluir para uma expressão política se também não contemplar uma componente de segurança e defesa. Encara que este facto define um caminho que deverá ser considerado por todos os países membros desta União. Neste sentido, considera importante para o país os assuntos relacionados com a vertente militar que pretende implementar e também a cooperação em matéria de armamentos. Na área das forças, considera que os *Battle Groups* representam um modelo de multilateralidade diferente das NRF, no sentido em que se trabalha mais em ambiente internacional, isto é, o carácter multinacional é mais expressivo neste tipo de forças.

Relativamente à participação nacional no levantamento destas forças, considera que Portugal entrou demasiado tarde no processo do seu levantamento. No entanto, actualmente tem pautado a sua participação no mesmo por um caminho coerente, dentro das suas reais possibilidades e relembra que a entrada para o processo em questão aconteceu já no decorrer do mesmo o que levou a que a participação nacional em determinadas forças não acontecesse só porque assim se quis, mas também em função do que estava disponível.

Relembra que, no seu entendimento, Portugal deverá ter uma postura de co-responsabilização em relação a estas forças e não de mero participante. Neste sentido, referiu para breve uma reunião onde será proposta a participação de forças nacionais num *Battle Group* de enquadramento espanhol para 2007, para posteriormente também ser considerada a participação de forças espanholas num *Battle Group* cuja *lead nation* será Portugal. Referiu que esta última intenção está já a ser trabalhada, que expressa uma intenção das nossas autoridades e tem o acordo das autoridades espanholas. A sua efectivação está prevista para 2009/2010. Neste contexto, interpreta a participação nacional nos *Battle Groups* como um sinal de cooperação regional no quadro da Península Ibérica e em paridade, embora com uma iniciativa espanhola condizente com a sua escala de poder.

Por último, no que respeita às questões relacionadas com a CPLP, refere que actualmente se vive um processo de globalização da OTAN e uma visão mais apurada da UE em relação ao continente africano. Este facto implica responsabilidades para Portugal, esperando que o país não adopte uma postura de *lassidão* mas que seja activo no processo de aproximação ao continente africano que se verifica actualmente.

Aponta como factores de destaque neste fórum a Cooperação Técnico-Militar e as relações bilaterais que Portugal desenvolve com os países desta Comunidade. Considera que Portugal tem feito um grande esforço na Cooperação Técnico-Militar, mas nem sempre da melhor forma, uma

vez que não têm sido, claramente definidos, os objectivos nesta área. Neste sentido, considera que se deve estruturar a cooperação nacional claramente na área da formação superior e na área da assessoria, evitando actuações de substituição aos militares e Instituições dos próprios países com os quais se coopera.

Por outro lado, considera que Portugal não deverá olhar para a cooperação como se África fosse um seu domínio exclusivo. Salaria que a realidade actual é incompatível com uma postura deste género, devendo assim Portugal tomar alguma iniciativa no sentido de trazer outros países para estas cooperações, o que reforçará a sua individualidade e peso no contexto da OTAN e da UE. Entende que, no âmbito da segurança e defesa, a política de Portugal em África, ainda que se centre nos PALOP, não se deve confinar aos mesmos, devendo incluir em acumulação acções relativamente às organizações regionais e a outros países do continente.

Por último, considera no âmbito desta fronteira, que Portugal deverá actuar em consonância com uma política estruturada, em conjunto com todos os países da CPLP de forma transparente, leal e franca, nunca descurando a procura da consecução dos nossos interesses.

Apd 2.5 - Entrevista ao Exmo. Tenente-General Luís Araújo

Relativamente às questões analisadas no capítulo IV do TILD, o Exmo. TGen Luís Araújo, Director Geral de Política de Defesa Nacional, começa por fazer uma breve nota introdutória onde menciona quais são, no seu entender, os três pilares fundamentais de actuação das FFAA. Neste contexto, aponta como primeiro pilar o emprego das FFAA como instrumento essencial de política externa, designadamente a participação das mesmas no âmbito da segurança cooperativa em alianças ou organizações como a OTAN e a UE, assim como a sua acção no âmbito da Cooperação Técnico-Militar. Considera ser o segundo pilar a execução de “*missões de soberania*” (vigilância e controlo do espaço interterritorial) e, por último, aponta como terceiro pilar a participação das FFAA na prevenção e combate às ameaças assimétricas em coordenação com as Forças de Segurança Interna.

Com este enquadramento, e no campo de actuação do primeiro pilar, refere, relativamente à OTAN e no que respeita à aquisição de equipamentos, que acima dos interesses desta organização estão os interesses nacionais, devendo no entanto Portugal tentar compatibilizar os seus interesses com os da organização naquilo que for possível. Revela que o país tem patentado alguma dificuldade em acompanhar o nível de ambição da OTAN no que respeita à contribuição financeira individual de cada país para a organização, estabelecida em 2% do PNB de cada país. Portugal atribui cerca de 1.4% do seu PNB, devendo-se essencialmente este facto à necessidade de estabelecer prioridades de acordo com os recursos económicos nacionais. Por

isso, considera que, em concordância com as suas possibilidades (e também porque existem outras prioridades), Portugal tem feito um grande esforço para modernizar os instrumentos de actuação das suas FFAA. Deverá ser prosseguido, com renovado empenho, o esforço de transformação das nossas FFAA, para as adequar ao ambiente estratégico prevalecente, que acompanhe o esforço de modernização na área do reequipamento.

Termina dizendo que na OTAN, a percepção do valor das Nações mede-se pela forma como estas defendem os seus interesses nacionais, apontando como exemplo o grande incremento de prestígio, no seio da OTAN, que o Reino Unido teve após o conflito das *Falkland*.

Neste sentido, para a dimensão e recursos nacionais, considera que Portugal tem contribuído de forma muito activa para as operações lideradas pela OTAN e UE.

Relativamente à UE, considera que Portugal não pode voltar as costas à componente de segurança e defesa desta União, embora o nosso eixo estruturante nesta componente seja a OTAN e o “*Transatlantic Link*”. Por isso, defende que se deve participar activamente com a UE nesta área.

Relativamente à CPLP, o TGen Luís Araújo começa por enquadrar o tema com a visão estratégica para a cooperação portuguesa do nosso governo a partir da qual a DGPDN deduziu a orientação estratégica para a cooperação militar, à qual se seguiu o Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA). Refere que estes documentos se traduzem numa sistematização do que tem vindo a ser efectuado, e ainda com o objectivo de criar uma “*marca*” de projecção nacional em África.

Refere ainda que o pilar do sucesso nacional na Cooperação Técnico-Militar é a cooperação bilateral, que deve ser concorrente, e por isso apontando-a como fundamental, para a existência das relações trilaterais e multilaterais nas quais se enquadra a CPLP. Por outras palavras, considera que o bilateral não é “*end state*”, mas sim caminho para atingir o multilateral. Assim, não pode haver multilateral sem existir primeiro a cooperação bilateral. Termina dizendo que a relevância portuguesa em África advém do conhecimento adquirido e da cooperação bilateral, devendo pois Portugal potenciar estas formas de projecção da sua identidade nacional como defesa dos seus interesses.

Apd 2.6 - Entrevista ao Exmo. Doutor Vítor Constâncio

Dada a especificidade das funções desempenhadas pelo Doutor Vítor Constâncio, Governador do Banco de Portugal, centrou-se a entrevista nas matérias relacionadas com a fronteira económica. Em complemento às questões já referidas anteriormente para esta fronteira, colocaram-se ainda as seguintes questões:

- Encontrar-se-á Portugal condicionado por um “cerco europeu”? Quais são as suas alternativas?
- Qual o impacte do alargamento na economia portuguesa?
- Tem Portugal vindo a diversificar a sua economia nos países da UE? Tem procurado alternativas?
- O Sector dos Serviços corresponde a mais de 70% do VAB nacional. São os Serviços o futuro de Portugal?
- Com o alargamento da UE, nomeadamente a entrada de países do Leste, Portugal continuará a ter condições concorrenciais que lhe permitam atrair o investimento estrangeiro?
- O processo de construção da UE é irreversível?

Neste contexto, o Exmo. Governador do Banco de Portugal considera que Portugal não está condicionado do ponto de vista económico à UE uma vez que as relações económicas dos países membros são livres e não existe qualquer determinação no sentido dos países desta União restringirem as suas trocas económicas a este espaço. No entanto, considera que a participação nacional na UE reforçou a concentração do comércio externo português no espaço europeu. Lembra que, nos últimos anos, o país para o qual as empresas portuguesas mais internacionalizaram o seu investimento foi o Brasil, sendo este um claro sinal de que Portugal não se encontra condicionado a um “cerco europeu”. Considera que os países da CPLP poderão constituir alternativas para o investimento nacional, embora dependendo do desenvolvimento desses países e das possibilidades económicas que os mesmos venham a apresentar, destacando neste sentido o Brasil, Angola, Cabo Verde e Moçambique.

Relativamente ao impacte que o alargamento teve na economia do país, considera que o mesmo foi negativo maioritariamente devido à localização dos países do Leste junto do centro da Europa. Este facto orientou o fluxo de investimentos directos entre os países mais desenvolvidos da Europa para os países do Leste afectando o fluxo de investimento directo para Portugal. No entanto, refere que este acontecimento tem sido compensado com o desenvolvimento do nosso relacionamento com Espanha, que tem vindo a ser incrementado ao longo dos últimos anos. Considera, ainda a este propósito, que a Espanha se encontra em franco crescimento e, por isso, oferece ainda às empresas nacionais um potencial de expansão que não está ainda totalmente aproveitado. Pensa que as empresas portuguesas devem tornar-se mais agressivas no mercado espanhol encontrando assim alternativas à perda de mercados noutros países. Refere que é inevitável, devido ao nosso posicionamento geográfico, que Portugal desenvolva as suas trocas

comerciais com os países mais próximos, nomeadamente a Espanha, França Itália e Alemanha. Neste contexto, considera natural que Portugal não tenha diversificado mais a sua economia, até porque a maior parte dos países com os quais mantém o seu comércio externo utiliza a mesma moeda, o Euro, diminuindo assim os riscos cambiais associados a este tipo de actividade.

A propósito da estrutura do VAB, lembra que a mesma é a existente em todos os países desenvolvidos. Considerando que apesar de alguma metodologia pessimista nacional não considerar Portugal no grupo dos países desenvolvidos, este facto não é objectivamente correcto uma vez que Portugal tem níveis de rendimento comparáveis a muitos outros países desenvolvidos e, pelo facto de pertencer à UE, está no grupo dos países mais desenvolvidos. Lembra que a percentagem da indústria transformadora no conjunto do PIB é exactamente igual à da média da UE, facto revelador da nossa situação. Por isso, considera que o sector dos Serviços é muito importante e que estes serão, seguramente, muito importantes no futuro.

Relativamente à condução da Política de Defesa Nacional dos últimos anos, considera que Portugal tem desenvolvido uma política económica sem grandes alterações, havendo uma certa continuidade. Pensa que Portugal tem procurado atrair o investimento estrangeiro acentuando os seus esforços neste sentido, nomeadamente através de uma desburocratização e maior flexibilização nos processos.

Como aspectos negativos, considera que um dos factores que mais tem contribuído para a perda de competitividade internacional da economia nacional tem sido o facto de os custos salariais nos últimos anos ter subido mais do que a produtividade. Por outras palavras, considera que Portugal ainda não interiorizou completamente o facto de estar numa união monetária apontando este dado como algo que a Política de Defesa Nacional não tem procurado colmatar.

Termina referindo que a construção europeia tem sido o resultado de uma negociação permanente entre os Estados membros e, por isso, considera o processo irreversível. Refere que a Europa não teria tido o crescimento económico que teve, desde a II Guerra Mundial e que não teria tido o peso internacional que tem se não existisse a UE. Considera também que Portugal não teria a expressão e o peso internacional que tem se não fosse um país membro da UE e do Euro. Assim, assentando esta construção não numa espécie de voluntarismo idealista mas nos interesses dos Estados membros, considera que a UE é irreversível pese embora alguns atrasos que vai sofrendo, como por exemplo o insucesso do seu tratado constitucional.

APÊNDICE 3 - APONTAMENTOS COMPLEMENTARES AO CAPÍTULO I

Neste Apêndice, efectua-se um desenvolvimento do conteúdo do primeiro capítulo do TILD de forma a possibilitar uma melhor compreensão do percurso desenvolvido por Portugal até à consolidação da sua actual geografia física. Desenvolve-se, ainda, todo o enquadramento histórico conducente à actual caracterização das fronteiras estudadas, nomeadamente a OTAN, UE e CPLP.

A numeração das secções e subsecções destes apontamentos complementares não é contínua, uma vez que se pretende associar o texto deste Apêndice ao do capítulo I do TILD, mantendo os mesmos subtítulos, de forma a facilitar o seu relacionamento.

1.1. A actual geografia física de Portugal

Aquando do nascimento de D. Afonso Henriques, em 1109, a Europa vivia em plena Idade Média. Não existiam, ainda, os reinos de Portugal e de Espanha, mas já existiam outros reinos europeus¹. A Península Ibérica encontrava-se fragmentada em pequenos territórios distribuídos, na metade Sul, por emiratos árabes e, a Norte, pelos reinos de Leão, Castela, Aragão, Navarra e o condado de Barcelona. Esta geografia política da Península Ibérica, à data do nascimento de D. Afonso Henriques, deve-se essencialmente ao facto de, à ocupação romana², se ter sucedido uma série de ocupações da Península por outros povos, com destaque para os visigodos e os muçulmanos (Amaral, 2000, p.12).

Embora, segundo Nogueira, não se conheça ao certo o que se passou na Península Ibérica até às invasões dos romanos, estes foram os primeiros a conhecer o patriotismo de um povo, os Lusitanos, que habitavam a faixa mais a Oeste da Península, conhecida por Lusitânia (figura 1). O seu líder, Viriato, infligiu sucessivas derrotas aos romanos até que estes o conseguiram deter através de uma estratégia indirecta, o seu assassinato³ (2004, p.32). Posteriormente, só em 60 a.C. é que Júlio César conseguiria terminar com a oposição do povo Lusitano naquela região.

Segundo Jaime Cortesão, citado por Nogueira, esta ocupação romana vai ter influência na futura génese de Portugal. *“ao obrigarem os belicosos autóctones a abandonarem os montes e a fixarem-se nos vales e planícies, ao mesmo tempo que ligavam o litoral por uma via Norte-Sul, os romanos teriam contribuído para a atlantização do povoamento”*(2004, p.38).

¹ Freitas do Amaral refere que na altura do nascimento de D. Afonso Henriques já existe, na Europa, o reino de França, a Inglaterra, o Império Romano-Germânico, a Escócia, a Noruega, a Suécia e a Dinamarca, o principado da Polónia e o reino da Hungria e está prestes a nascer o principado da Rússia (2000, p.11).

² Que durou cerca de oito séculos (idem, p. 12).

³ Em 199 a.C..

À invasão visigoda segue-se o domínio árabe, encontrando-se no ano de 714 praticamente toda a Península Ibérica sob controlo muçulmano.

Esta configuração política iria durar até os dois lados do conflito se fragmentarem. O reino das Astúrias, responsável pelo combate inicial aos muçulmanos, dividiu-se no reino de Castela e Leão (figura 3). O Califado de Córdoba, que dominava o lado Sul da Península Ibérica, fragmenta-se numa série de pequenos reinos (figura 4).



Figura 3 - Península Ibérica em meados do século IX (Nogueira, 2000, p.48).



Figura 4 - Península Ibérica após a fragmentação do califado de Córdoba (Nogueira, 2000, p.49).

Esta foi a janela de oportunidade aproveitada por Fernando I (futuro Rei de Espanha), que conseguiu reunir os Reinos de Castela e Leão para conquistar grande parte do Norte da Península Ibérica aos muçulmanos, estendendo o seu domínio até ao rio Mondego. Este território seria entregue a Garcia, seu filho, como referido no capítulo I do TILD.

Posteriormente, as cruzadas, impulsionadas pelos Papas contra os muçulmanos, conheceram dois grandes aliados, além das gentes da Península Ibérica, os Franceses e os Ingleses. É de França que vem D. Henrique de Borgonha, com quem posteriormente, em 1096, Afonso VI de Leão casa a sua filha mais nova, Teresa, e lhe concede a administração do Condado Portucalense⁵. D. Henrique e D. Teresa terão o seu primeiro filho treze anos mais tarde, Afonso Henriques⁶, ao qual será concedido, por herança pela morte do pai e o afastamento da mãe, o Condado Portucalense.

Após a morte de D. Afonso Henriques, o território nacional apresentava a configuração representada na figura 5. As suas actuais fronteiras físicas foram definidas posteriormente pelo Tratado de Alcanizes, no ano de 1297.

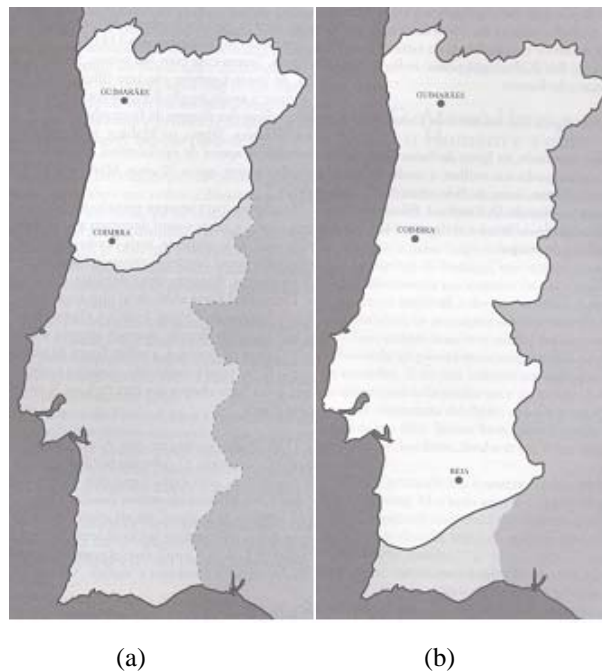


Figura 5 - Portugal, (a) antes e (b) depois de D. Afonso Henriques (Amaral, 2000, p.186 e 187).

Posteriormente, o território nacional foi expandido pela época dos descobrimentos, ocorrendo em 1419, durante o reinado de D. Afonso II e sob o comando do Infante D. Henrique, a descoberta do arquipélago da Madeira⁷. A ilha de Porto Santo foi a primeira a ser descoberta, por João Gonçalves Zarco, e a ilha da Madeira seria descoberta por Tristão Vaz Teixeira um ano depois (Madeira, 2006).

⁵ A Norte limitado pelo rio Minho e a Sul pelo rio Mondego. D. Afonso VI entrega a administração deste espaço à sua filha na condição de esta não tentar a expansão para Norte, uma vez que este território é amigo, mas sim o mais possível para Sul (Nogueira, 2004, p.13).

⁶ Na realidade, Afonso Henriques é o quarto filho do casal, já que os três primeiros são mulheres (Amaral, 2000, p.16).

⁷ Alguns historiadores referem que a Madeira foi nesta altura redescoberta, uma vez que já se conhecia a sua localização pelas indicações cartográficas então existentes (Madeira, 2006).

A descoberta do arquipélago dos Açores está envolta em muitas dúvidas e poucas certezas pois são praticamente inexistentes documentos régios que comprovem ou assinalem as circunstâncias e as datas de cada descoberta. Mesmo a cartografia existente, pela sua diversidade, apenas contribui para aumentar a incerteza sobre este acontecimento. A data de 1424 parece, no entanto, ser a mais consensual para o início da descoberta dos Açores⁸ e a de 1452, a da sua conclusão com a descoberta do grupo Ocidental (Flores e Corvo) por João de Teive (Açores, 2005).

Por fim, as Ilhas Selvagens terão sido descobertas numa das viagens de exploração levadas a cabo por Diogo Gomes (1456 ou 1460), ainda durante a vida do Infante D. Henrique.

Actualmente, Portugal mantém em aberto com a Espanha (apesar de constituir tabu em termos das suas relações bilaterais), um conflito relativo à disputa territorial de Olivença, ocupada ilegalmente pelos espanhóis no início do século XIX. A resolução desta situação, que só poderá ocorrer num quadro mais alargado de reajustamento de fronteiras na Europa (que inclua Gibraltar e Ceuta), é, no entanto, muito pouco provável no actual cenário da União Europeia e da Comunidade Internacional.

Procurou-se desta forma, realizar uma pequena síntese histórica de Portugal, tal como hoje é conhecido. Desde a sua origem até à descoberta da sua última parcela territorial, as Ilhas Selvagens que, ainda hoje, também constituem factor de fricção no relacionamento com o nosso país vizinho.

1.2.1 A fronteira de segurança e defesa

A origem da OTAN remonta a 4 de Abril de 1949, em Washington, com a assinatura do texto que a criou e cujo Pacto entrou em vigor a 24 de Agosto desse mesmo ano (Moreira, 2004, p.214)⁹. Com este Pacto, os doze Estados membros signatários comprometiam-se, segundo as palavras inscritas no preâmbulo do texto original, a “*salvaguardar a liberdade dos seus povos, a sua herança comum e a sua civilização, fundadas sobre os princípios da democracia, das liberdades individuais e do reino do direito*” (Idem, p.215). Inicialmente, a Organização pretendeu fazer frente ao risco da União Soviética procurar estender o seu controlo da Europa de Leste para outras partes do continente. Neste sentido, o seu papel como aliança política e militar foi o de assegurar a defesa colectiva contra qualquer forma de agressão e manter um ambiente seguro para o desenvolvimento da democracia e para o crescimento económico¹⁰.

O aparente desaparecimento da ameaça provocado pelo fim da Guerra Fria levou a que os países da OTAN concluíssem que era necessária a manutenção da organização, uma vez que o seu

⁸ Com a descoberta do grupo Oriental (São Miguel e Santa Maria), seguindo-se o grupo Central (Terceira, Graciosa, São Jorge, Pico e Faial).

⁹ Os países signatários da organização foram a Bélgica, Canadá, Dinamarca, EUA, França, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Noruega, Holanda, Portugal e Reino Unido.

¹⁰ Esta ideia é bem visível nos seus alargamentos: em 1952, com a adesão da Grécia e da Turquia; três anos mais tarde, com a Alemanha Federal e, posteriormente, em 1982, a Espanha, tendo esta aderido ao Pacto sem integrar a sua estrutura militar. Com estes alargamentos, a Aliança permitiu à Europa Ocidental e à América do Norte não só a defesa conjunta da sua independência como também a possibilidade de atingirem um nível de estabilidade sem precedentes (OTAN, 2006, p.7).

empenhamento na defesa colectiva e na cooperação concretizado através da mesma continuava a proporcionar a melhor garantia da segurança respectiva (OTAN, 2006, p.18). Além disso, embora a perspectiva de uma agressão militar tivesse desaparecido, eram necessárias novas formas de cooperação política e militar para preservar a paz e a estabilidade na Europa e evitar a escalada das tensões regionais verificadas após o fim da Guerra Fria e a implosão do império soviético.

Neste contexto, surgiu a necessidade dos Estados realizarem importantes reformas internas para adaptar as suas estruturas e capacidades militares a novas tarefas, com particular destaque para a gestão de crises, manutenção da paz e operações de apoio da paz, além de assegurar a continuação da sua aptidão para desempenhar os seus papéis de defesa fundamentais (Idem, p.19). Em resposta aos novos desafios da segurança, a OTAN deixou de ser primariamente uma Aliança firmemente unida com a responsabilidade da defesa colectiva, para se tornar o centro de uma parceria de países cooperando estreitamente no domínio mais vasto da segurança (Ibidem).

Neste sentido, em 1994, a OTAN lançou uma iniciativa denominada Parceria para a Paz cuja finalidade consistiu no auxílio aos países participantes, na reestruturação das suas Forças Armadas¹¹. Posteriormente, em 1995, alargou a sua área de influência a países da região mediterrânica, tendo estabelecido um programa com a denominação de Diálogo do Mediterrâneo, com seis países desta zona do globo terrestre¹². Em 1997, a OTAN virou a sua atenção para os países do ex-Pacto de Varsóvia conferindo um carácter mais formal à sua cooperação bilateral com a Rússia e a Ucrânia, através do estabelecimento de acordos com vista à definição das bases do seu relacionamento futuro¹³.

Dois anos mais tarde, em Abril de 1999, na cimeira de Washington, ocorre uma grande transformação na OTAN com a aprovação do novo Conceito Estratégico. Neste documento, a Aliança Atlântica assume, além das tarefas tradicionais¹⁴, a intenção de participar em acções de prevenção e gestão de crises “*fora de área*”¹⁵ (CEDN, 2003, 2.3).

¹¹ Deste modo, esses países poderiam desempenhar um papel activo na participação em operações de manutenção da paz dirigidas pela OTAN.

¹² Egipto, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia. Em 2000, a Argélia juntou-se ao programa que visa a criação de boas relações e a melhoria da compreensão mútua com os países da área mediterrânica, bem como a promoção da segurança e da estabilidade regionais (OTAN, 2006).

¹³ Os acordos bilaterais com a Rússia foram reforçados em 2002 com o estabelecimento de um relacionamento mais profundo e mais estreito entre os Aliados e este Estado através da criação do Conselho OTAN-Rússia, que substituiu o Conselho Conjunto Permanente. A necessidade do desenvolvimento desta cooperação surgiu no início dos anos 90 quando alguns países da Europa de Leste chegaram à conclusão de que a melhor maneira de dar uma resposta adequada aos seus interesses futuros em matéria de segurança era através da sua adesão à OTAN, tendo manifestado a sua intenção de se tornarem membros da Aliança (OTAN, 2006).

¹⁴ De defesa colectiva dos seus membros e as inerentes operações do artigo 5º do Tratado.

¹⁵ Nesse mesmo ano, em Março, três antigos países da órbita soviética (República Checa, Hungria e Polónia) tornaram-se membros da OTAN. Posteriormente, na Cimeira de Praga da Aliança realizada em Novembro de 2002, mais sete países (Bulgária, Estónia, Letónia, Lituânia, Roménia, Eslováquia e Eslovénia) foram convidados a iniciar conversações de adesão. Aderiram formalmente à Aliança no final de Março de 2004, ficando esta a contar com 26 membros.

Actualmente, face à permanente transformação do SPI, a Aliança tem procurado encontrar um novo equilíbrio entre enfrentar as suas missões tradicionais centradas na Europa e combater as novas ameaças mundiais, para o que tem procurado adquirir as capacidades militares necessárias para desempenhar as suas novas missões, incluindo a aptidão para reagir com rapidez e flexibilidade aos novos desafios. Neste sentido, a Cimeira de Praga ocorrida em Novembro de 2002 constituiu-se no marco que pôs em movimento um processo de transformação para garantir que a OTAN seja capaz de enfrentar com tanta eficácia os desafios em matéria de segurança do século XXI como aconteceu com as ameaças do passado (OTAN, 2006, p.25).

1.2.2 A fronteira económica

As origens da UE, actualmente em processo de alargamento, remontam a Maio de 1950 quando Schuman, então ministro dos Negócios Estrangeiros francês, propôs num discurso que a França e a República Federal da Alemanha partilhassem os seus recursos de carvão e de aço, numa organização aberta à adesão de outros países da Europa¹⁶. Deste projecto nasceu, em Abril de 1951, em Paris, o Tratado que instituiu a Comunidade Europeia do Carvão e do Aço (CECA), que entrou em vigor no ano seguinte¹⁷. O seu sucesso foi imediato levando os países signatários a ambicionarem o alargamento desta Comunidade a outros sectores da sua economia. Assim, com a adesão do Benelux e da Itália, foi assinado em Roma, a 25 de Março de 1957, um novo tratado que instituiu a Comunidade Económica Europeia (CEE) e a Comunidade Europeia da Energia Atómica (Euratom), entrando em vigor no ano seguinte. Em 1967, estas três Comunidades Europeias fundiram-se, passando a existir uma única Comissão e um único Conselho de Ministros, bem como o Parlamento Europeu¹⁸.

Em 1973, ocorre o primeiro alargamento da CEE com a adesão da Dinamarca, da Irlanda e do Reino Unido, passando esta a contar com nove Estados-membros. Segue-se, em 1981, a adesão da Grécia e, posteriormente, em 1986, as de Portugal e de Espanha, ficando então com 12 Estados-membros.

Em Fevereiro, de 1986, é assinado no Luxemburgo e em Haia o Acto Único Europeu com vista a relançar a integração europeia e a concretizar o mercado único europeu até 1993.

¹⁶ Reconhecendo a importância da data que marcou o início do processo de construção europeia, os chefes de Estado e de Governo decidiram, na cimeira de Milão de 1985, consagrar o dia 9 de Maio como o dia da Europa (UE, 2005).

¹⁷ Os países signatários desta Comunidade foram a Bélgica, França, República Federal da Alemanha, Itália, Luxemburgo e Holanda. A CECA foi extinta em Julho de 2002.

¹⁸ Entretanto, por iniciativa do Reino Unido, após o fracasso da sua proposta para a criação na Europa de uma grande zona de comércio livre englobando a CEE, foi criada em 1960 a Associação Europeia de Comércio Livre (EFTA). Esta associação implementou a total abolição dos direitos aduaneiros e das restrições quantitativas aplicadas aos produtos industriais entre os países membros e também com a CEE. Actualmente reúne, além dos países da UE, países europeus que não fazem parte desta (UE, 2005).

Cumprindo este objectivo, é subscrito em 1992, em Maastricht, o Tratado da União Europeia que entra em vigor a 1 de Novembro de 1993¹⁹. Este Tratado estabeleceu as bases para uma Política Externa e de Segurança Comum (PESC), uma cooperação mais estreita nos domínios da Justiça e dos Assuntos Internos (JAI)²⁰ e a criação de uma União Económica e Monetária (UEM), incluindo uma moeda única (o Euro). A mudança de designação de CEE para CE (Comunidade Europeia) ocorreu com o Acto Único; com o Tratado de Maastricht, a CE passou a designar-se por União Europeia.

Em 1995, a UE sofre novo alargamento com a adesão da Áustria, da Finlândia e da Suécia²¹. Dois anos depois, a União vê as suas competências serem alargadas com o Tratado de Amesterdão que altera o Tratado da União Europeia e entra em vigor a 1 de Maio de 1999.

A introdução da moeda única é efectivada a 1 de Janeiro de 2002, passando a ser a moeda oficial de 11 Estados da União e cabendo ao Banco Central Europeu (BCE) a responsabilidade pela política monetária da UE²².

Em 2001, é assinado o Tratado de Nice, que reforma o sistema decisório da UE na perspectiva do alargamento a novos Estados membros. Nesse mesmo ano, o Conselho Europeu de Copenhaga decide que 10 dos países candidatos (Chipre, Malta, República Checa, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, Polónia, Eslováquia e Eslovénia) poderiam aderir à UE, o que veio a ocorrer a 1 de Maio de 2004²³. Nesse mesmo ano, a UE dá mais um passo fundamental na consubstanciação dos seus objectivos iniciais, ao ser assinado em Roma o projecto de Tratado Constitucional pelos Chefes de Estado ou de Governo dos, agora, 25 Estados-membros. No entanto, este projecto conhece o primeiro grande revés da história da UE ao ver a França e a Holanda votarem, em referendo, o não à ratificação da Constituição Europeia (UE, 2005).

Com a «crise» instalada, o próximo acontecimento previsto para a UE é um novo alargamento com a adesão em 2007 da Bulgária e da Roménia. Entretanto, o processo de adesão da Turquia permanece pendente²⁴ (Abegão, 2006, p.201).

¹⁹ A queda do Muro de Berlim em 1989 e a reunificação da Alemanha um ano depois são indicados como os principais factores que conduzem à assinatura do Tratado (UE, 2005).

²⁰ III Pilar ou domínio JAI, decidido pelo Conselho Europeu de Tampere.

²¹ Passando a ter 15 Estados-membros.

²² O processo iniciou-se em 1998, com a decisão do Conselho Europeu de Bruxelas que 11 Estados-membros (Áustria, Bélgica, Finlândia, França, Alemanha, Irlanda, Itália, Luxemburgo, Países Baixos, Portugal e Espanha) preenchem as condições necessárias para a adopção da moeda única em Janeiro de 1999. A estes juntar-se-á, em 1 de Janeiro de 2001, a Grécia (UE, 2005).

²³ Este alargamento da UE traduziu-se no seu maior até então ocorrido e, segundo Pacheco Pereira, atirou a UE para a parte mais instável da Europa, com consequências ainda por esclarecer (Conferência proferida em 10 de Maio 06 ao CEMC 2006 no IESM subordinada ao tema “*O processo de alargamento da Europa - Consequências geopolíticas e geoestratégicas para Portugal*”).

²⁴ A este propósito, é curioso mencionar a opinião do General Loureiro dos Santos defendendo que “*a adesão da Turquia à UE constituiria a prova de que, contrariamente ao que Bin Laden afirma, os europeus não aceitam a existência de um choque de civilizações, e que qualquer país, independentemente da sua religião, tem condições para adoptar o regime democrático e aceder aos valores europeus e tornar-se mais próspero*” (2006, p.242).

1.2.3 A fronteira cultural

Após se ter dobrado o obstáculo natural que o Cabo Bojador constituía à navegação, o Infante D. Henrique promoveu o descobrimento da costa africana, por sua iniciativa e sem intervenção da coroa, até 1460 (Descobrimentos, 2006). É já na regência de D. Afonso V “*O Africano*”, que Nuno Tristão chega à «Terra dos Negros», em 1444. O primeiro território a ser descoberto foi a Guiné, embora não a de que hoje se fala. Efectivamente, os portugueses chegaram a uma região da África atlântica entre o rio Senegal e a chamada Serra Leoa (actualmente país homónimo) no século XV. Os primeiros registos da presença portuguesa na região datam de 1444 e 1447²⁵ (Cristóvão, 2005, p.474). Posteriormente, em 1460, é a vez de Cabo Verde iniciando-se o povoamento das suas ilhas ainda no século XV e prolongando-se até ao século XIX (Lusotopia, 2006)²⁶. A morte de D. Henrique, em 1460, atrasa as descobertas e só onze anos depois²⁷ é que outro país é descoberto, o arquipélago de São Tomé e Príncipe. João de Santarém e Pedro Escobar descobrem as ilhas de São Tomé em 1471, Ano Bom e Príncipe em 1472 e, posteriormente, Fernando Pó é descoberta pelo navegador homónimo (Cristóvão, 2005, p.510). É já sob o reinado de D. João II que Pêro da Covilhã é o primeiro português a contactar com os povos de Moçambique, quando em 1489 procedia à recolha de informações sobre o tráfico e a navegação para a Índia. É a partir daqui que se iniciará a conquista pelos portugueses desta região de África, incluindo Angola (IPAD, 2006).

Posteriormente, no reinado de D. Manuel I, após uma primeira expedição que termina com a descoberta do caminho marítimo para a Índia, iniciada em 1497 por Vasco da Gama, Pedro Álvares Cabral descobre o Brasil (África, 2005)²⁸.

Do conjunto dos países - antigas colónias portuguesas - que fazem parte da CPLP, falta referir Timor. A data da sua descoberta é incerta. No entanto, segundo alguns autores, terá ocorrido durante a expedição da armada do vice-rei da Índia, Afonso de Albuquerque, que conquistou Malaca em 1511 e as Ilhas Molucas entre 1512 e 1515 (Lusotopia, 2006).

²⁵ Só em 1973, com a declaração unilateral de independência, é que a Guiné, então portuguesa, assumiria o nome e as características que hoje são reconhecidas ao país Guiné-Bissau (Cristóvão, 2005, p.482).

²⁶ A data da descoberta de Cabo Verde não é consensual, existindo opiniões diversas entre os historiadores. No entanto, é aceite que a sua descoberta é um facto indissociável da política de expansão marítima dos portugueses. Assim, de acordo com as chancelarias régias, a sua descoberta começou em 1460 por António da Noli (com a descoberta das primeiras ilhas: Santiago, Maio, Boavista, Sal e Fogo) e terminou em 1462 (com a descoberta das restantes ilhas: Brava, São Vicente, São Nicolau, Santa Luzia e Santo Antão) por Diogo Afonso (Cristóvão, 2005, p.462).

²⁷ Após a morte de D. Henrique, o Rei entrega a direcção dos descobrimentos ao Infante D. Fernando mas este revela pouco interesse pelo programa obrigando D. Afonso V a arrendar a missão a um mercador de Lisboa, Fernão Gomes (Lusotopia, 2006).

²⁸ Em 1500, numa segunda expedição com destino à Índia. De imediato, os portugueses perceberam o nível menos complexo da cultura material dos nativos deste continente, assim como a distância em termos de nível civilizacional que os separava dos seus congéneres da América Hispânica, em particular quando tinham como referência os Astecas e os Maias. No entanto e dada a cultura mercantilista em vigor, como tudo levava a crer que ali não existiriam recursos valiosos, o dito descobrimento do Brasil não se constituiu como um facto relevante, tendo Pedro Álvares Cabral seguido viagem 10 dias depois para a Índia (Cristóvão, 2005, p.456).

A História encerra um passado que no presente perdura. Apesar desta experiência de colonialismo, Portugal manteve ao longo dos tempos relações fortemente entrosadas com os povos dos países mencionados. A ideia de uma união entre Portugal e o Brasil num «transatlantismo» linguístico comum foi pela primeira vez apresentada à Assembleia-geral da Sociedade de Geografia de Lisboa, em 1909. Tinha então como objectivo uma união política, económica e cultural entre os dois países. Sem corresponder a tal desiderato, essa reunião dos dois países lusófonos veio a concretizar-se, cerca de 85 anos depois, num quadro mais alargado da CPLP, fórum de concertação que mantém, contudo, alguns dos objectivos iniciais (Monjardino, 2002, p.53).