

INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES
CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO

2007/2008



TRABALHO DE INVESTIGAÇÃO INDIVIDUAL

O TEXTO CORRESPONDE A UM TRABALHO ELABORADO DURANTE A FREQUÊNCIA DO CURSO DE ESTADO-MAIOR CONJUNTO NO IESM, SENDO DA RESPONSABILIDADE DO SEU AUTOR, NÃO CONSTITUINDO ASSIM DOCTRINA OFICIAL DA MARINHA PORTUGUESA / DO EXÉRCITO PORTUGUÊS / DA FORÇA AÉREA PORTUGUESA.

PORTUGAL E O ATLÂNTICO SUL

LUÍS MIGUEL DOS REIS ARENGA
CTEN



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**PORTUGAL E O ATLÂNTICO SUL,
NO CONTEXTO DE ESPAÇO ESTRATÉGICO DE
INTERESSE NACIONAL CONJUNTURAL**

CTEN Luís Miguel dos Reis Arenga

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2007/08

Lisboa – 2008



INSTITUTO DE ESTUDOS SUPERIORES MILITARES

**PORTUGAL E O ATLÂNTICO SUL,
NO CONTEXTO DE ESPAÇO ESTRATÉGICO DE
INTERESSE NACIONAL CONJUNTURAL**

CTEN Luís Miguel dos Reis Arenga

Trabalho de Investigação Individual do CEMC 2007/08

Orientador: TCOR NAV António Luís Beja Eugénio

Lisboa – 2008



Agradecimentos

Durante a realização deste trabalho individual de investigação, 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 e à Direcção Geral de Política de Defesa Nacional do Ministério da Defesa Nacional.

O meu primeiro agradecimento pessoal é dirigido ao meu orientador, Tenente-Coronel Beja Eugénio, pela sua disponibilidade e interesse.

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

São ainda diversas as personalidades a que agradeço, com que partilhei e discuti o tema deste estudo, como o Tenente-General Mário de Oliveira Cardoso, o Almirante Vieira Matias, o Doutor Paulo Vizeu Pinheiro, o Capitão-de-mar-e-guerra António Silva Ribeiro, o General José Loureiro dos Santos e o Almirante António Emílio Sacchetti.

Quero ainda deixar uma palavra amiga e de reconhecimento a todos os camaradas do Curso de Estado-Maior Conjunto 2007-2008, pelo apoio, companheirismo e longas horas que passámos juntos.

À Paula, minha esposa, pelo apoio, estímulo e compreensão que sempre manifestou. Aos meus filhos, Ricardo e Rodrigo, pelo pouco tempo que lhes dediquei.



Índice

Resumo	iv
Abstract.....	v
Palavras-chave	vi
Lista de abreviaturas	vii
1 Introdução	1
2 Enquadramento histórico e geopolítico	5
2.a Delimitação geográfica.....	5
2.b Enquadramento histórico	7
2.c Enquadramento geopolítico	9
2.c(1) Triângulos estratégicos	13
3 Condução da Política de Defesa Nacional no Atlântico Sul.....	15
3.a Legislação Estruturante	15
3.b Espaço Estratégico de Interesse Nacional	17
3.c Consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul.....	20
3.d Síntese conclusiva.....	24
4 Os interesses de outros actores no Atlântico Sul	26
4.a Organização do Tratado do Atlântico Norte.....	26
4.b União Europeia	28
4.c Comunidade de Países de Língua Portuguesa	31
4.d Síntese conclusiva.....	34
5 Desafios e oportunidades que emergem para Portugal no espaço do Atlântico Sul	36
5.a Brasil: parceiro a privilegiar	38
5.b Síntese conclusiva.....	40
6 Conclusões	42
Bibliografia.....	45
Apêndice 1 – Corpo de conceitos	
Apêndice 2 – Resumo das entrevistas realizadas	
Apêndice 3 – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul	



Resumo

O problema que se coloca é o de analisar o Atlântico Sul como área dos interesses nacionais, onde coexistem a paz e a cooperação, as economias emergentes e o espaço marítimo aberto, em que Portugal pode tirar vantagens na defesa e na afirmação dos seus valores. O Atlântico Sul é hoje palco de múltiplos interesses. Por um lado, verifica-se um redirecionamento da atenção mundial, designadamente da Organização do Tratado do Atlântico Norte e da União Europeia, para África. Por outro, o Brasil posiciona-se como uma potência regional, apresentando-se com uma economia emergente, aspirando a ter um papel global. Além de que Portugal mantém fortes laços com a comunidade lusófona que urge aprofundar, aproveitando o ensejo para estreitar laços no âmbito da cooperação.

A metodologia escolhida para a elaboração deste trabalho foi a do método científico, com recurso ao modelo dedutivo, incidindo na análise dos documentos, acontecimentos, factos ocorridos e entrevistas a personalidades que possam ter influência na consecução dos interesses nacionais no Atlântico Sul definidos no Conceito Estratégico de Defesa Nacional. A perspectiva de abordagem será a de considerar que uma possível orientação da Política de Defesa Nacional para esta área do globo irá potenciar a salvaguarda dos interesses nacionais.

As acções desenvolvidas por Portugal no Atlântico Sul têm-se traduzido numa continuidade política de actuação com os países da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, no âmbito da cooperação e, em particular, de projectos de cooperação técnico-militar. Estes projectos constituem para Portugal um importante factor de afirmação no mundo e para os países seus beneficiários um factor de desenvolvimento, criando pólos de incremento económico e social, através da formação, especialização e qualificação do pessoal militar. O somatório das várias acções desenvolvidas por Portugal tem contribuído para a consecução dos seus interesses no Atlântico Sul, mormente no espaço da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, permitindo que Portugal venha assumindo uma posição de destaque no espaço sul-atlântico e, principalmente, no seio desta Comunidade em todas as áreas que materializam os seus objectivos.



Abstract

The addressed problem is to analyze the South Atlantic as an area of national interest, where coexist the peace, the cooperation, the emergent economies and the opened maritime space, where Portugal can take advantages in the defense and affirmation of its values. Today, the South Atlantic is a place of multiple interests. On one hand, the world-wide attention is being redirected to Africa, namely by the North Atlantic Treaty Organization and by the European Union. On the other hand, Brazil positioned as a regional power, presents itself as an emergent economy, inhaling to have a global role. Beyond that, Portugal keeps strong bonds with the Portuguese speaking community that, under the cooperation scope, should still be narrowed.

The scientific method was chosen as the methodology for the elaboration of this work, using a deductive model, focusing in the analysis of documents, events, and facts that took place and interviews of personalities that may have influence in the achievement of national interests in the South Atlantic, as defined in the National Defense Strategic Concept. The perspective approach considers that a possible orientation of National Defense Politics for this area of the globe will safeguard the national interests.

The activities developed by Portugal in the South Atlantic have expressed the politics status quo with the nations of the Community of Portuguese Speaking Countries, under the scope of the cooperation and, particularly, of technical-military cooperation projects. For Portugal these projects represent an important factor of affirmation in the world and for the beneficiary countries a development factor, creating clusters of economic and social increment, through the formation, specialization and qualification of the military staff. The sum of the shares developed by Portugal has contributed for the achievement of its interests in the South Atlantic, mainly in the space of the Community of Portuguese Speaking Countries, allowing Portugal to assume a prominence position in the south atlantic space and, specially, in the core of this Community in all the areas that materialize its objectives.



Palavras-chave

Atlântico Sul

Cooperação técnico-militar

Desafios

Interesses comuns

Laços históricos

Mar lusófono

Oportunidades



Lista de abreviaturas

- AR – Assembleia da República
CEDN – Conceito Estratégico de Defesa Nacional
CEM – Conceito Estratégico Militar
CPLP – Comunidade de Países de Língua Portuguesa
CRP – Constituição da República Portuguesa
CTM – cooperação técnico-militar
EEINC – Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural
EUA – Estados Unidos da América
FELINO – Exercício militar
LDNFA – Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas
LOBOFA – Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas
MDN – Ministério da Defesa Nacional
MERCOSUL – União aduaneira
ONU – Organização das Nações Unidas
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
PG – Programa do Governo
UE – União Europeia
ZPCAS – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul



1. Introdução

Considerações iniciais

Durante séculos, o Atlântico Sul foi, no imaginário nacional, um «mar português». Antes do século XV, na sua margem africana, foi o caminho da progressiva aproximação ao Extremo Oriente. Após o século XVI, depois da descoberta do Brasil, em toda a sua extensão, foi palco do intenso tráfego das caravelas no triângulo Portugal-África Ocidental-Brasil, que atingiria o maior desenvolvimento com o tráfico de escravos da costa africana para o continente americano (Correia, 1998: 84).

Terminado o ciclo colonial, Portugal continua a considerar o Atlântico Sul como sua zona de interesse, agora já não como área de soberania, mas como espaço de cooperação. É um novo contexto de relacionamento que se abre, em que Portugal perde o estatuto de definidor das regras de convivência e adquire o de parceiro. O Atlântico Sul deixou de ser um «mar português» mas continua, em grande parte, a ser um «mar lusófono» (Correia, 1998: 84).

Derivado do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), o Atlântico Sul, em especial o relacionamento com o Brasil, é uma área prioritária na definição do espaço estratégico de interesse nacional conjuntural (EEINC), que “decorre da avaliação da conjuntura internacional e da definição da capacidade nacional, tendo em conta as prioridades da política externa e de defesa, os actores em presença e as diversas organizações em que nos inserimos” (CEDN, 2003: 284). Neste quadro não devemos descuidar a África lusófona e destes, sobretudo, no âmbito deste trabalho, os países africanos da costa Ocidental.

Assim, o problema que se nos depara é, pois, o de analisar o Atlântico Sul como área dos interesses nacionais, onde coexistem a paz e a cooperação, as economias emergentes e o espaço marítimo aberto, em que Portugal pode tirar vantagens na defesa e na afirmação dos seus valores.

O Atlântico Sul é hoje palco de múltiplos interesses. Por um lado, verifica-se um redirecionamento da atenção mundial, nomeadamente da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), sobretudo dos Estados Unidos da América (EUA), e da União Europeia (UE), para África. Por outro, o Brasil posiciona-se como uma potência regional, apresentando-se com uma economia emergente, aspirando a ter um papel global. Além de



que Portugal mantém fortes laços com a comunidade lusófona que urge aprofundar, aproveitando o ímpeto para estreitar laços no âmbito da cooperação.

Metodologia

A introdução ao problema explanada acima pretende enquadrar o leitor no cerne do tema que se irá abordar. A finalidade última deste Trabalho de Investigação Individual (TII) é responder ao problema levantado pela questão central que se elegeu e assim procurar solucioná-lo.

Como objectivo da investigação propõe-se identificar em que medida, nos últimos quatro anos, as acções desenvolvidas por Portugal, traduziram a salvaguarda dos interesses nacionais no Atlântico Sul referidos no CEDN.

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 de conhecimento. Considerando ainda as limitações impostas à dimensão do trabalho, apresentou-se uma estrutura para a execução deste TII que parece ambiciosa e, por isso, coloca a necessidade de exercer um rigoroso poder de síntese.

Neste contexto, dada a multiplicidade de actores e interesses presentes no Atlântico Sul, centra-se a atenção nos interesses das Organizações, Uniões e Comunidades com estreito relacionamento com Portugal, procurando, desta forma, aquilatar sobre as vulnerabilidades e potencialidades desta área do Atlântico nas quais Portugal possa potenciar o seu poder nas relações internacionais. Nomeadamente, considerando que no espaço do Atlântico Sul, a promoção da segurança e estabilidade deve ser alicerçada numa relação privilegiada com o Brasil e em solidariedade com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP), bem como cumprindo a função de articulação com organizações directamente interessadas na segurança desta zona, tais como a OTAN e a UE.

Centra-se a atenção no CEDN de 2003, em torno do qual a análise será efectuada para procurar atingir os objectivos estabelecidos. Importa referir que, decorrente da opção pelo CEDN, a análise será de limitada no tempo aos últimos quatro anos, que representam o período de vigência do documento actualmente em vigor.

A metodologia de investigação escolhida para a elaboração deste TII foi a do método científico, com recurso ao modelo dedutivo, incidindo na análise dos documentos,



acontecimentos e factos ocorridos que possam ter influência na consecução dos interesses nacionais no Atlântico Sul definidos no CEDN.

Para a sustentação do estudo foi efectuada uma pesquisa bibliográfica e documental na área das relações internacionais, estratégia e política de defesa nacional e em todos os diplomas relacionados com o CEDN. Conjuntamente foi elencado um conjunto de personalidades entrevistadas neste domínio do conhecimento, que muito contribuíram para a concretização deste trabalho.

A perspectiva de abordagem será a de considerar que uma possível orientação da Política de Defesa Nacional (PDN) para esta área do globo irá potenciar a salvaguarda dos interesses nacionais. Perante a vastidão de questões que o tema é susceptível de levantar procurou-se definir uma questão central clara, exequível e pertinente: Em que medida, nos últimos quatro anos, as acções desenvolvidas por Portugal no espaço do Atlântico Sul 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. As questões derivadas levantadas são:

- Em que medida as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul?
- Quais os interesses da OTAN, UE e Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) no Atlântico Sul?
- Quais os desafios e as oportunidades que emergem do Atlântico Sul para Portugal?

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

- H1 - As acções desenvolvidas traduziram a salvaguarda dos interesses nacionais no Atlântico Sul, referido no CEDN como pertencente ao nosso EEINC.
- H2 - As acções desenvolvidas traduziram parcialmente a salvaguarda dos interesses nacionais no Atlântico Sul, referido no CEDN como pertencente ao nosso EEINC.



- H3 - As acções desenvolvidas não traduziram a salvaguarda dos interesses nacionais no Atlântico Sul, referido no CEDN como pertencente ao nosso EEINC.

O TII apresenta uma organização e conteúdo estruturados numa introdução e cinco capítulos, apresentando-se por último as conclusões. Numa primeira fase, após uma breve introdução, elabora-se uma revisão histórica e geopolítica do Atlântico Sul, procurando contextualizar o tema a desenvolver; posteriormente, aborda-se o enquadramento conceptual da Defesa Nacional no intuito de explanar os diversos diplomas e caracterizar o conceito de espaço estratégico de interesse nacional, permitindo, desta forma, uma melhor compreensão da análise que efectuaremos. Procura-se, ainda, aquilatar da consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul. Numa terceira fase contextualiza-se os interesses da OTAN, UE e CPLP no Atlântico Sul; e, seguidamente, verifica-se os desafios e oportunidades que emergem para Portugal no espaço de Atlântico Sul. Por último, apresenta-se sobre a forma de conclusões os aspectos mais relevantes decorrentes deste trabalho e que permitirão responder à questão central.



2. Enquadramento histórico e geopolítico

a. Delimitação geográfica

Na delimitação geográfica clássica do Atlântico Sul, o seu limite Norte é definido pela linha do Equador (Infopédia, 2008). Contudo, no contexto geopolítico considera-se este limite inadequado, pois um dos aspectos mais evidentes ao contemplarmos a representação do Oceano Atlântico é o «gargalo»¹ formado pela projecção do litoral brasileiro em direcção a Leste e da África Ocidental em direcção a Oeste. Este «gargalo» está situado parte no Hemisfério Norte e parte no Hemisfério Sul. Emílio Sacchetti (2007) considera que uma possível delimitação Norte do desenvolvimento do Atlântico Sul passa pela linha que une Freetown (na Serra Leoa) ao Natal (no Brasil)², inclinada em relação ao Equador e denominada «equador estratégico», sobretudo porque é a Sul desta linha que estão os grandes interesses em recursos energéticos e minerais.

Por outro lado, Therezinha de Castro (1999: 304) considera que a divisão do Atlântico em duas zonas geoestratégicas se faz na área em que o entorse continental sul-americano³ se projecta para a protuberância da África Ocidental. A linha divisória é, para esta autora, uma recta inclinada, visto que Natal, no Brasil, localiza-se a Sul do Equador, enquanto Dacar, no Senegal, encontra-se a Norte do círculo máximo da Terra.

A área de responsabilidade definida no Tratado do Atlântico Norte tinha um extremo bem definido a Sul: o Trópico de Câncer. Neste contexto, tudo o que fica a Sul de 23°27'N pode ser considerado como área do Atlântico Sul (Gomes, 2006: 235). Por coincidência, o Trópico de Câncer passa, no Atlântico, entre os Arquipélagos das Canárias e de Cabo Verde. O primeiro pertence, nitidamente, à região geopolítica que engloba a Península Ibérica e o Noroeste de África, absorvendo todos os problemas da junção do Atlântico Norte com o Mediterrâneo. O segundo pertence ao grande saliente continental da África Ocidental, componente marcante da composição da moldura da região Atlântico Sul (Sacchetti, et al, 1989: 118). Nesta perspectiva, Loureiro dos Santos (2007) considera que Cabo Verde fica no «gargalo» do Atlântico, entre o bojo da costa Ocidental africana e o correspondente bojo do Brasil, pelo que afirma que este arquipélago faz parte da área de influência do Atlântico Sul.

¹ Denominado «gargalo» pela importância estratégica que detém na circulação dos navios que passam junto dos litorais brasileiro ou africano.

² No lado americano Emílio Sacchetti estenderia este limite até à fronteira Norte do Brasil.

³ O saliente nordestino do litoral brasileiro.



Da extremidade Sul do continente africano até aos gelos da Antártica, o Atlântico Sul é limitado pelo meridiano do Cabo da Boa Esperança, sendo o seu limite a Oeste o correspondente meridiano do Cabo Horn, sendo que o fecho do perímetro poderá ser dado pelo meridiano 60°W, que, saindo da fronteira da Guiana com a Venezuela, se encontra com o Trópico de Câncer sobre as águas oceânicas (Sacchetti, et al, 1989: 119). Desta forma, teremos o Atlântico Sul definido como abarcando a área a Sul do Trópico de Câncer, com a excepção feita à região das Caraíbas, integrando o arquipélago de Cabo Verde, o qual se constitui como de grande importância estratégica pela sua localização no «gargalo» do Atlântico.

Por outro lado, não se pode estudar o Atlântico Sul sem tomar em consideração as áreas particulares que o enquadram a Nordeste e a Noroeste, que servem de ponto de contacto entre o Leste e o Oeste e entre o Norte e o Sul e a partir das quais se vai organizar a projecção do poder Ocidental: do lado africano, o triângulo constituído pelas ilhas Açores-Madeira-Canárias, denominado «Mediterrâneo atlântico»; e o «Mediterrâneo americano», que engloba o Mar das Antilhas e o Golfo do México (Berbém, 2001: 106).

Constituindo-se num imenso anel de ligação entre os oceanos Atlântico, Índico e Pacífico, referenciam-se a seguir as rotas principais do Atlântico Sul: a denominada Rota do Cabo, que sobe junto ao litoral africano, passando ao longo de Cabo Verde; a rota que do Cabo da Boa Esperança, demanda o litoral Leste dos EUA e o Mar das Caraíbas, cruzando-o em diagonal; e a rota procedente do Estreito de Magalhães, do estuário do rio da Prata ou dos portos brasileiros, cortando o Atlântico em direcção aos portos da Europa Ocidental e do Mediterrâneo, em segunda diagonal.

No contexto deste trabalho é considerada a delimitação do Atlântico Sul tendo como limite Norte o Trópico de Câncer, excluído a região das Caraíbas, como limite a Leste o meridiano do Cabo da Boa Esperança e como limite a Oeste o meridiano do Cabo Horn. Não é considerada a região da Antártica, pois crê-se não ter relação com Portugal.



b. Enquadramento histórico

O oceano Atlântico surgiu há cerca de 200 milhões de anos, em consequência da fragmentação de um único e grande continente⁴, de cuja separação apareceram a África e a América do Sul, evidente no facto de ambos os continentes terem enorme semelhança geológica. É o segundo oceano em superfície após o Pacífico (Infopédia, 2008).

Os primeiros navegadores a cruzar as suas águas terão sido os Fenícios e os Vikings. O controlo do Mediterrâneo pelos genoveses e venezianos que, juntos com os mouros, monopolizaram o comércio de especiarias do Oriente para o mercado europeu despertou, no século XV, primeiro a consciência portuguesa e a seguir a espanhola para a necessidade de explorarem o Atlântico na procura de novos caminhos para as Índias (Berbém, 2001: 50). Neste contexto, a expressão «Atlântico Sul» tem na vida do Homem Ocidental e mais ainda na história da Europa, uma presença relativamente curta como única via de comunicação entre as diferentes metrópoles e as colónias afro-americanas (Macedo, 1987: 94).

Na Antiguidade e Idade Média, o Oceano Atlântico foi considerado um local excêntrico e pouco frequentado, porquanto as navegações nunca revestiram o carácter de um tráfego regular. O Atlântico Sul tornou-se, a partir do século XVI, um estímulo significativo para a realidade europeia, em todos os seus sentidos. Vivia dos trajectos para as Índias, China, Brasil, Antilhas e Peru, com rotas de fornecimento, áreas de imigração, organização administrativa e política. Era a analogia da civilização Ocidental na «outra» margem do Atlântico (Sacchetti, et al, 1989: 71). Foi a partir do século XVII que o Atlântico Sul se tornou uma área com alguma importância, devido ao crescente peso da América e do Brasil, criando um conjunto de regiões complementares. Via estratégica de largo significado comercial e político, no sentido em que se vinculou aos grandes acontecimentos da história mundial (Berbém, 2001: 50).

O século XIX assiste à industrialização da Europa do Norte, à consolidação da primeira potência industrial, a Grã-Bretanha, logo seguida da América do Norte. Seguiu-se uma transformação completa nos transportes, com a navegação a vapor, a distribuição regular de mercadorias e toda uma complexa conjuntura que passa a dar ao Atlântico Norte uma dimensão económica muito superior ao Atlântico Sul. Todavia, será a abertura dos canais do Suez (1869) e do Panamá (1914) que lhe engendraram a decadência em tempo de

⁴ Denominado “Pangea” (Infopédia, 2008).



paz (Berbém, 2001: 51). Neste contexto, a 1ª Guerra Mundial é uma guerra do Atlântico Norte, sendo que, neste período, o Atlântico Sul pertenceu a quem dominou o Atlântico Norte. Até à 2ª Guerra Mundial, os interesses e os poderes que se disputavam no Atlântico Sul eram fundamentalmente os das potências europeias, ou por estas fortemente condicionados (Fonseca, 1987?).

A 2ª Guerra Mundial encarregou-se de demonstrar que o Atlântico Sul mantinha algum interesse estratégico. Este foi mais evidente quando, alguns anos depois, ocorreu, em 1967, o encerramento do Canal do Suez. Este facto provocou a necessidade de contornar o Cabo da Boa Esperança. Depois da Segunda Grande Guerra constatou-se o fenómeno decisivo de que as duas grandes potências mundiais pertenciam ao Hemisfério Norte. Embora as áreas de confronto potencial não se limitassem ao Atlântico Norte, uma vez que as contestações dessa natureza são globais, tinham ali uma delicadeza muito especial. O Atlântico Sul, sobre o qual não pareciam cair ameaças, tornou-se uma zona de segunda ordem, visto como fonte e reservatório de matérias-primas e via de comunicação marítima entre regiões distantes.

Conforme descrito por Emílio Sacchetti (2007), o Atlântico Sul era considerado um «Atlântico de passagem». O poder estratégico, o poder político e os países com grandes interesses comerciais estavam no Atlântico Norte e no Atlântico Sul apenas circulavam, em passagem, os navios que iam para aquela área do globo. Quer viessem do Golfo Pérsico pelo Cabo da Boa Esperança, quer viessem da Austrália ou Nova Zelândia, ou ainda da Índia ou da África do Sul, o Atlântico Sul era unicamente um oceano de passagem.

O mesmo autor refere ainda que o Atlântico Sul no contexto actual tem mais importância com o interesse que se vem manifestando em relação à riqueza dos países ribeirinhos de África, nomeadamente o petróleo do Golfo da Guiné e os minerais de outras regiões, como por exemplo Angola, Congo e Zaire. A região do Atlântico Sul está a ter um valor diferente e já não se pode considerar unicamente como um «oceano de passagem», mas sim como um «oceano de origem» na exportação das suas riquezas para diversas partes do mundo e não apenas para o Atlântico Norte⁵. Está a aumentar, também, o comércio marítimo do Atlântico Sul para Sul, tanto para a região do Pacífico como para o Índico, com destino a diversos países. Agora já não é um «oceano de passagem», é lá que

⁵ Neste aspecto, o interesse da China pela região africana veio consolidar esta perspectiva, na medida em que se estão a desenvolver as relações económicas da China com África para a questão do petróleo, de que tanto necessita para suporte do seu crescimento económico, sendo que, por exemplo, no Golfo da Guiné têm origem avultados recursos energéticos.



estão os interesses. O próprio Brasil está interessado no petróleo de África, bem como os Estados Unidos. Tem-se desenvolvido muito rapidamente o interesse relativamente à bacia do Atlântico Sul como produtor de recursos e já não só como passagem para o Atlântico Norte.

Acresce ainda que o Atlântico Sul, apesar do aumento do tráfego marítimo e aéreo e do crescimento da produção petrolífera nas suas margens, principalmente na costa africana, ainda não se encaixa de todo nas áreas do mundo tidas como vitais pela maior potência mundial. Só agora neste mundo de ameaças complexas e difusas e de escassez energética começa a merecer maior atenção dos EUA e de outras potências emergentes (Rosa, 2006: 254).

Por outro lado, Portugal guarda no seu âmago um enorme capital de experiência que decorre da sua histórica e permanente relação com o seu mar envolvente. Friedrich Ratzel⁶, citado por Manuel da Rosa, refere que Portugal foi o povo com mais “sentido de espaço”. Não lhe era possível ter outra alternativa. Portugal debatia-se, tal como hoje, com o dilema de se encontrar na periferia de uma península, a Ibérica, ela própria periferia do centro da Europa. Perante esta dupla marginalização não lhe sobrava outra opção senão virar o azimute das suas ambições para a vastidão oceânica, especialmente o Atlântico Sul. Muita da sua forma de estar e de se manifestar advém, até hoje, desta sua identidade atlântica, especialmente os traços adquiridos na sua relação com as gentes e culturas das duas margens, que passou a conhecer profundamente. A miscigenação étnica e cultural que resultou deste contacto terá condicionado sobremaneira a vocação relacional dos portugueses com o espaço marítimo. Os destinos de Portugal estarão, pois, inevitavelmente ligados ao Atlântico Sul (idem: 261).

c. Enquadramento geopolítico

No contexto deste trabalho considera-se no Atlântico Sul duas frentes geopolíticas importantes: as frentes Oriental e Ocidental, sendo a primeira africana e a segunda sul-americana (Berbém, 2001: 111). Como referido anteriormente, não se aborda uma terceira frente, a Antártica, por se considerar que esta não tem ligação com Portugal.

A frente africana compreende territórios de dezanove nações soberanas, as quais são na sua maioria ex-colónias de três países europeus: Inglaterra, França e Portugal. A sua economia baseia-se em três pilares: a agricultura, a riqueza mineral e a pesca. Nestes,

⁶ Geógrafo alemão do século XIX.



destaca-se a questão do petróleo, o qual é um recurso estratégico decisivo. Os *off-shores* de ambas as margens (Brasil, Angola e Golfo da Guiné) encontram-se no núcleo da inevitável competição que será potenciada pela instabilidade de outras zonas de produção, com ênfase para o Médio Oriente (Gomes, 2006: 240).

O principal cliente de todos estes produtos é a Europa. O Atlântico Sul é, antes de tudo, um fantástico reservatório de matérias-primas sem as quais os países do Atlântico Norte não poderiam sobreviver. São também uma área de expansão económica e cultural sem a qual o mundo norte-atlântico seria asfixiado (Berbém, 2001: 112).

O potencial económico que a África apresenta atrai cada vez mais novos países: o Brasil, a Índia ou a China tornaram-se fontes importantes de investimento de capital estrangeiro e fornecem novos mercados de exportação para os produtos de base africanos. Parceiros de longa data da África, como os EUA, o Japão e a Rússia, mostram um novo interesse pelo continente.

Politicamente, a frente africana do Atlântico Sul constitui uma área de elevada instabilidade, sendo frequente golpes de estado, insurreições e guerras civis. Exceptuando-se a República da África do Sul, a paisagem psicossocial é a de países subdesenvolvidos, integrando o estágio mais pobre. Caracterizam-se esses países por um Produto Interno Bruto baixo; índice cultural pobre, com diminuto nível de politização; a população rural vinculada a uma economia agrária monocultura; predomínio da indústria extractiva sobre a manufactura; desequilíbrio no comércio externo; e, finalmente, com capital interno insuficiente não só para o seu desenvolvimento económico como para a própria continuidade política (Castro, 1999: 321).

Integram a frente geopolítica sul-americana três países: Brasil, Uruguai e Argentina. Três países ricos em recursos naturais. O Brasil, com mais de 150 milhões de habitantes, é o primeiro na exportação de Ferro. Um dos primeiros na venda de Manganésio e Níquel. A própria Argentina conta com grandes recursos de Urânio, Cobre e Manganésio. Ambas as potências possuem petróleo e gás natural (Berbém, 2001: 112). A riqueza pesqueira de toda esta frente é grande, em especial a Sul das Malvinas.

A América sul-atlântica apresenta-se bem mais coesa do que a frente africana ante a vantagem de estar integrada no âmbito das relações internacionais vários séculos na frente do continente africano (Castro, 1999: 321). O processo de descolonização sul-americano vem do século XIX; o de África efectuou-se praticamente na segunda metade do século XX. Consequentemente, as relações entre este mundo africano e a civilização Ocidental



estão minadas ainda por complexos de inferioridade, muito mais arreigados que os existentes no mundo americano do século XIX.

O Brasil geopolítico tem um vasto território⁷ propício à coesão e estando a caminho da auto-suficiência em hidrocarbonetos. Estendendo-se de 5° N a 33° S, detém uma extensa fronteira oceânica com 7.500 km de costa.

O Atlântico Sul passou a ser percebido como assunto prioritário para o Brasil através do retorno à «maritimidade» como dominante do pensamento estratégico brasileiro, sendo postos em execução vários planos estratégicos. Como candidato a potência mundial, passou a atribuir grande importância às regiões periféricas decisivas para os interesses brasileiros, tais como a Antártica e a África. No tocante à questão sul-atlântica, a prioridade do Brasil centra-se na segurança de rotas oceânicas, bem como no acesso ao petróleo do Médio Oriente, e Nigéria e das mercadorias brasileiras às costas de África e da Ásia. Dir-se-ia que o Brasil pretende papéis de liderança na condição de maior potência da América do Sul e do Atlântico Sul. Contando com uma diplomacia activa, mantém-se interessado em desenvolver as relações com África⁸, sobretudo com Angola, sendo aquele o continente onde se situam cinco dos oito Estados que integram a CPLP (Berbém, 2004).

O Brasil vem conseguindo afirmar-se como líder dos países emergentes a nível global, e tenta ser o país decisivo na América Latina, em contraponto aos EUA; pretende, ainda, obter um lugar permanente no Conselho de Segurança⁹.

Segundo Emílio Sacchetti (2007), o Brasil é uma potência emergente no Atlântico Sul, não só em termos de riqueza e desenvolvimento industrial, mas sobretudo em termos de maturidade, responsabilidade e capacidade política. Em termos de riqueza há mais três países, a Nigéria, a Angola e a África do Sul. Angola tem condições para se transformar numa das potências preponderantes da África Austral, e até poderá atingir o predomínio na região (Santos, 2003: 1253). Em termos políticos, talvez a África do Sul, mas com muitas dificuldades internas para ser considerada uma potência emergente. Sendo que o Brasil é o que tem maior «factor presença»¹⁰ no Atlântico Sul (Sacchetti, 2008).

⁷ O quinto maior do mundo e o quarto em área contínua (Infopédia, 2008).

⁸ José Honório Rodrigues, citado por Therezinha de Castro (1981:177), refere que na verdade o Brasil é uma Nação que deve pensar intercontinentalmente; e o Atlântico Sul conduz a África, a que tudo o liga, desde as similitudes da geografia (climas, solo, vegetação) até às forças étnicas, as precedências históricas e os interesses económicos. O Atlântico Sul une o Brasil a quase toda a África Ocidental, sendo importante na melhoria das condições de protecção e segurança, mas também das suas alianças económicas e de amizade. O Brasil é, assim, pela sua própria extensão e posição no Atlântico Sul, uma Nação intercontinental e uma protagonista das relações internacionais com o mundo africano.

⁹ Tem o objectivo de ser membro permanente do Conselho de Segurança da ONU com o apoio da CPLP.

¹⁰ Sendo este a relação entre a população e o espaço.



Por outro lado, Viera Matias (2008) considera que no espaço sul-atlântico há só uma potência que é o Brasil, a África do Sul poderá vir a ser uma segunda potência, sendo claramente a maior potência marítima de África, estando à frente da Nigéria mesmo em exploração de petróleo, e tem outros factores de poder nacional como a produção de Ouro e Cobre. A Nigéria tem internamente uma desorganização social tremenda e uma incapacidade de controlar o seu enorme território.

Os factores de instabilidade no Atlântico Sul passam pela fragilidade das democracias nascentes, pelas situações de guerra no interior do Estado, pela tensão militar entre facções nacionais, pelo sub-desenvolvimento, pelo desempenho económico irregular, pelas carências educacionais, pelos crescentes índices de criminalidade em áreas urbanas superhabitadas, pela dívida externa, pelo terrorismo, subversão e corrupção e, ainda, pela emigração para áreas inexploradas, onde a ocupação descontrolada pode resultar em instabilidade sócio-económica, em agressões aos direitos das minorias e na deterioração ambiental ou, ainda, a emigração ilegal que ameaça os níveis de emprego e a estabilidade social dos países para onde se dirige (Ramalho, 1999: 145).

Com intensidades diferentes, aqueles factores de instabilidade perturbam a maior parte dos actores ribeirinhos do Atlântico Sul, podem comprometer o sonho democrático e estão também directamente relacionados com a competência dos governos, quer para concretizar as legítimas aspirações políticas, económicas, sociais e de segurança dos povos que dirigem, quer para dar respostas aos desafios das tendências globalizantes que marcam a actualidade. Parece assim ser urgente encontrar um quadro político-estratégico que possa propiciar a estabilidade interna e regional, política, social e económica, que permita potenciar sinergias que reforcem a confiança mútua entre os actores, que fomentem a cooperação para o desenvolvimento regional e o objectivo último da segurança na área.

O *heartland*¹¹ do Atlântico Sul é, em grande parte, um «mar lusófono». Países da CPLP ocupam posições chave à sua volta. Guiné-Bissau, no bojo africano Ocidental:

¹¹ O conceito de *heartland*, inicialmente destinado à região central da ilha mundial (massa continental constituída pela Europa, Ásia e África), ainda com Mackinder, passa a abranger outras zonas continentais e, sem aplicar a designação, estende-se ao Atlântico Norte – Midland Ocean – e até ao Atlântico Sul. Mackinder deixa de se preocupar com quem dominará o mundo e passa a encarar as hipóteses multipolares (Santos, 2004: 135).



S. Tomé e Príncipe no golfo da África Ocidental; Angola na África Austral; Brasil na costa sul-americana; Cabo Verde a meio do «estreito» do Atlântico, entre o bojo Ocidental africano e o bojo Oriental brasileiro (Santos, 2003: 1253). A este propósito Emílio Sacchetti (2007), refere que o Atlântico Sul continua a ser um «mar lusófono» sobre o ponto de vista cultural, pois o português ainda é a segunda língua, sobretudo se considerarmos que muitos países hispânicos só têm fronteira com o Pacífico, portanto atrás do inglês e à frente do francês e do espanhol.

(1) Triângulos estratégicos

Foi Loureiro dos Santos¹² quem chamou ao conjunto do território nacional «Triângulo Estratégico Português»¹³. O elemento condicionante primacial da geopolítica portuguesa é determinado pela dimensão, configuração e posição do seu vértice continental. Para este, o Atlântico é a sua estrada de saída para, e de regresso a, outras fontes de poder, nomeadamente europeias, norte-americanas, latino-americanas e africanas. Este triângulo também pode constituir foco de irradiação privilegiado, do qual se projecte poder sobre África, em especial a Ocidental, e sobre o Atlântico, em particular o Atlântico Sul.

Todas as aproximações que utilizem o Atlântico Sul, em especial as que assumam a qualidade de ameaças, provenientes das mais diversas origens, visando golpear a área historicamente da influência directa da OTAN, podem ser controladas e respondidas, a partir do Triângulo Estratégico Português, no seu conjunto, em que cada vértice é potenciado pelos outros dois, e pelo espaço combinado que todos abrangem, e são capazes de controlar (Santos, 2003: 1251).

É no Triângulo Canárias-Madeira-Açores que estão as «sentinelas estratégicas ocidentais» da garganta onde mais se unem os dois atlânticos. O «Mediterrâneo atlântico» é, sem dúvida, a região de maior concentração de tráfego marítimo deste oceano de trânsito (Berbém, 2004).

Presume Loureiro dos Santos (2007) que o triângulo estratégico do próprio espaço sul-atlântico seria Brasil-Angola-Cabo Verde, que domina e controla o Atlântico Sul. Com

¹² Em artigo publicado em 1978, na Revista da OTAN, com o título “O Papel de Portugal na Defesa do Ocidente”. Procurou destacar as funções deste Triângulo, em especial como plataforma de movimentação de forças, a partir da qual seria (e continua a ser) possível reforçar a Europa, contra qualquer acção militar que o centro de poder que então dominava a sub-região Leste da Europa (União Soviética) viesse a desencadear sobre a Europa Ocidental (Santos, 2004: 138).

¹³ Já Paiva Couceiro tinha utilizado a mesma expressão, nos princípios do século XX, mas referindo-se ao Continente, Açores e Cabo Verde (Santos, 2004: 138).



S. Tomé e Príncipe também numa situação privilegiada no meio do Golfo da Guiné e, portanto, numa situação singular em termos de controlo de todo o Golfo e das zonas riquíssimas em petróleo. S. Tomé e Príncipe está suficientemente próximo para exercer o controlo e suficientemente longe para se furtar a ataques terroristas.

De entre os países do «grande espaço» lusófono destacam-se pelo seu estatuto de potências regionais (evidenciado ou latente), o Brasil e Angola. Com eles, Portugal forma um autêntico triângulo estratégico, capaz de congregar sinergias e ajudar a salvaguardar, e projectar, uma «marca» lusófona no contexto da mundialização. O vértice português é o que está mais consolidado do ponto de vista da estabilidade política e económica. O vértice com maior potencial é o brasileiro, dada a dimensão geográfica e humana do país, as suas riquezas naturais e o facto de ser, assumidamente, a principal potência regional da América Latina. O vértice angolano é, no início do século XXI, o mais condicionado em termos de projecção de poder, dado o conflito interno que o afectou desde a sua independência em 1975. Portugal, o Brasil e Angola têm afinidades que resultam, desde logo, de um passado histórico comum, perpetuado na língua portuguesa e também, em parte, na religião católica (Palmeira, 2006: 204).

Emílio Sacchetti (2007) considera que, além da linha Norte-Sul, entre Portugal e as ex-colónias, há, também, sobre o ponto de vista estratégico de posição geográfica o triângulo estratégico Portugal-Açores-Cabo Verde, que abarca a Madeira e, acrescenta, pensando no futuro e nas grandes relações económicas, a linha Portugal-Brasil-Angola, integrando neste triângulo, por as posições insulares serem muito importantes, S. Tomé e Príncipe e Cabo Verde. Neste triângulo, potencialmente estratégico, com eixos Norte-Sul e Sul-Sul, Lisboa, Brasília e Luanda poderão actuar como vértices dinamizadores de uma política de «geometria variável», ligando três «grandes espaços», de diferentes continentes, tendo como elo privilegiado de contacto a lusofonia (Palmeira, 2006: 207).

Deste modo, para Loureiro dos Santos (2007), o triângulo Lisboa-Açores-Cabo Verde tem todo o cabimento em termos de controlo de acesso ao Atlântico Sul. Cabo Verde fica no «gargalo» do Atlântico, entre o bojo da costa Ocidental africana e o correspondente bojo do Brasil. A relação específica luso-brasileira ganha relevo na articulação entre a projecção Atlântica da plataforma marítima europeia e a emergência de uma segurança no Atlântico Sul, com os arquipélagos deste triângulo estratégico na fronteira de articulação, logicamente com Cabo Verde a retomar alguma da antiga função geopolítica (Moreira, 1999: 25).



3. Condução da Política de Defesa Nacional no Atlântico Sul

Na actual conjuntura internacional ressaltam novas oportunidades para o uso de instrumentos político-militares tendo em vista a manutenção da segurança através do diálogo, da prevenção de conflitos, de missões de paz, da cooperação e do consequente papel das Forças Armadas como apoio das actividades desenvolvidas pelo Estado no âmbito da política externa.

A capacidade para fazer face a estes desafios evidencia o carácter inter-ministerial da defesa, como estratégia integral do Estado, e implica a clara definição de objectivos. Os objectivos permanentes da Defesa Nacional encontram-se expressos na Constituição da República Portuguesa (CRP), mas para os alcançar há que tomar opções e difundi-las aos vários departamentos do Estado tendo sempre em vista as grandes aspirações do país, ou seja, o bem-estar, a justiça social e a segurança dos cidadãos.

a. Legislação Estruturante

A PDN estará sempre em consonância e subordinada a vários normativos legais que importam referenciar. A montante, a CRP¹⁴ enquadra o conceito estabelecido na Lei n.º 29/82, de 11 de Dezembro, Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) e na Lei n.º 111/91 de 29 de Agosto, Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA). O Conceito Estratégico Militar (CEM), confirmado em Conselho Superior de Defesa Nacional, resulta do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, sendo este a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado adoptada para a consecução dos objectivos da política de defesa nacional. Esta hierarquia de documentos pressupõe que cada conceito esteja baseado no que antecede, devendo assim ser considerado como seu normal desenvolvimento.

“Neste contexto, a estrutura conceptual da componente militar da PDN é revigorada periodicamente, pelas grandes opções políticas da 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 lhes afecta” (Vieira, 2004: 5).

¹⁴ 7ª revisão de 12 de Agosto de 2005 (CNE, 2008).



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 principais orientações e medidas da PDN constam do PG aprovado em Conselho de Ministros e apresentado à AR (Gomes, 2006a: 24). De acordo com Silva Ribeiro (2008), o Programa do Governo, que é no fundo onde estão as orientações da PDN, não deve resultar, como resulta actualmente, meramente da tradição histórica da filosofia política, mas também contemplar os processos incrementalistas que resultam dos contributos da opinião pública, do próprio eleitorado e de grupos de interesse diversificados que devem colaborar na elaboração da política pública, denominados canais de comunicação, que são um conjunto de entidades que interpreta a opinião pública e a comunica às estruturas de conversão¹⁵ da PDN.

A LDNFA estabelece, no seu artigo 3º, que a defesa nacional é igualmente exercida no quadro dos compromissos internacionais, competindo ao Primeiro-Ministro dirigir a actividade interministerial tendente à execução da política de defesa nacional¹⁶. Por sua vez, compete ao Ministro da Defesa Nacional, entre outras, estabelecer as relações de carácter geral entre o Ministério da Defesa Nacional (MDN) e os demais departamentos oficiais, coordenar e orientar as acções relativas à satisfação dos compromissos internacionais decorrentes de acordos internacionais e coordenar as relações com ministérios congéneres e com as organizações internacionais de carácter militar.

Apesar da defesa nacional ser normalmente associada à defesa militar¹⁷, ela é na realidade ampla e consensual e requer o constante empenhamento dos cidadãos, da sociedade e dos poderes públicos. 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 militar¹⁸ e componentes não militares¹⁹. Apresenta um

¹⁵ Estas estruturas de conversão da PDN são o Governo, o Presidente da República e a Assembleia da República.

¹⁶ De acordo com a alínea e) do n.º 1 do seu artigo 43º.

¹⁷ A PDN, hoje em dia, fruto da complexidade e das consequências que tem o emprego das Forças Armadas em relações internacionais, estas são cada vez menos utilizadas, sendo primeiramente utilizadas na defesa as manobras de natureza económica, política, diplomática e psico-social. Só se utilizam as Forças Armadas em última instância. Pelo que as Forças Armadas são decisivas, ou seja, a componente militar é decisiva porque é a única que é respeitada a nível internacional. A componente militar é o último apelo que um país pode fazer para a sua defesa (Ribeiro, 2008).

¹⁸ 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.



âmbito interministerial, cabendo a todos os órgãos e departamentos do Estado promover as condições indispensáveis à respectiva execução. 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. A Lei Orgânica do MDN²⁰ refere-se à Direcção Geral de Política de Defesa Nacional como o serviço de estudo e assessoria técnica no âmbito das grandes linhas de acção de política de defesa nacional, especialmente no quadro estratégico das relações internacionais.

b. Espaço Estratégico de Interesse Nacional

O CEDN obedece às disposições constitucionais e legais que enformam a política de defesa nacional e visa a definição dos aspectos fundamentais da estratégia global do Estado, em ordem a alcançar os objectivos da política de defesa nacional.

O CEDN representa a manobra estratégica do actor Portugal no sistema político internacional. Por isso deve incluir as diversas modalidades de acção estratégica do Estado Português para a consecução dos seus objectivos político-estratégicos²¹. 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 e por isso deve dar orientações aos diversos ramos da política (para os diferentes ministérios do Governo) (Gomes, 2006a: 28). A realidade nacional, os interesses nacionais e o próprio fenómeno da globalização implicam para Portugal a existência de espaços estratégicos diversificados cuja identificação se afigura decisiva para a definição das ameaças, riscos e desafios ao nosso país.

Assim, o espaço estratégico de interesse nacional deve entender-se como um “grande espaço”, que abrange o território nacional e outras áreas de importância estratégica, para a defesa dos interesses nacionais, quaisquer que eles sejam, devendo, no

¹⁹ Na componente não militar da defesa militar assumem particular importância as componentes de política externa, de segurança interna, das finanças, do plano, da indústria e energia e dos transportes e comunicações.

²⁰ Decreto-Lei n.º 47/93.

²¹ De acordo com Silva Ribeiro (2008), o CEDN não inclui modalidades de acção, mas sim os grandes princípios de acção estratégica do Estado. A modalidade de acção resulta da agregação dos objectivos com os princípios que estão no CEDN, nas medidas que estão nas grandes orientações dos diferentes departamentos públicos (nos diplomas orgânicos desses departamentos) e que servem de referência aos grandes programas da acção dos diferentes ministérios. É na agregação de princípios, orientações e medidas que resulta a modalidade de acção. No Programa do Governo o que estão são apenas os grandes objectivos da PDN, com algumas orientações genéricas para alcançar esses objectivos em termos económicos, militares, etc.



entanto, ser caracterizados segundo a prioridade dos interesses a defender, os actores internacionais potencialmente perturbadores dessa defesa, pela análise da acção estratégica mais adequada à defesa de cada um dos interesses considerados e pelo ponto de aplicação e contexto estratégico (nacional, bilateral ou multilateral) da aplicação do potencial estratégico nacional. Este “grande espaço” tem dois domínios de consideração prioritária: um onde se jogam os interesses permanentes da nação portuguesa; outro, que tem em conta a evolução, as realidades e as oportunidades da conjuntura internacional, onde se procura a defesa e a afirmação dos demais interesses nacionais (Ramalho, 1998: 27).

Deste modo, é definido no CEDN como sendo espaço estratégico de interesse nacional conjuntural aquele que decorre da avaliação da conjuntura internacional e da definição da capacidade nacional, tendo em conta as prioridades da política externa e de defesa, os actores em presença e as diversas organizações em que nos inserimos. Do que decorre a consideração do Atlântico Sul, em especial o relacionamento com o Brasil, como área prioritária com interesse relevante para a definição deste espaço estratégico (CEDN, 2003: 5.2). Contudo, são apontadas também outras áreas prioritárias que claramente apontam, directa ou indirectamente, para o Atlântico Sul, como sejam: a África lusófona; os países em que existem fortes comunidades de emigrantes portugueses; e os países de origem das comunidades imigrantes em Portugal.

Segundo Silva Ribeiro (2008), deve pensar-se a estratégia em função dos objectivos que se querem alcançar, das condições que existem, do meio e do tempo. Sendo que o meio é definido em termos geográficos, contudo não é este que condiciona exclusivamente, mas um conjunto de circunstâncias de que o meio faz parte. Deste modo, considera-se que não existe necessidade de definir limites para o Espaço Estratégico de Defesa Nacional, porque esse espaço não tem, de facto, uma configuração geográfica certa, pelo que não pode ser tratado à régua e ao esquadro. Considera este autor que seria melhor a definição de um conceito de área de interesse do que propriamente de espaço estratégico, pois aquela é uma área vaga, que vai evoluir conforme as circunstâncias. O interesse estratégico de qualquer país vai variando consoante as circunstâncias, sendo regulado pelos objectivos nacionais.

De acordo com Loureiro dos Santos (2007) o CEDN parte da estratégia como a aplicação integrada de todos os vectores da actividade do Estado, sendo que os interesses estratégicos têm uma natureza global. Decorre do exposto, principalmente através dos



países lusófonos, que Portugal tem fortíssimos interesses nas margens do Atlântico Sul, daí a importância que este adquire para o nosso país.

O Atlântico Sul adquire importância do ponto de vista nacional directo, pois é uma vasta área de mobilidade que permite um relacionamento muito intenso, nomeadamente de mercadorias, mas também na área operacional, na medida em que os laços que Portugal tem com os países lusófonos, pelo menos os africanos, se alargam a questões de natureza militar, não se ficam pela estratégia do ponto de vista global (estratégia económica, política externa, questões culturais, etc.), o que só por si justificaria a importância do Atlântico Sul. Mas vão mais longe. É provável que se venham a alargar ao Brasil, contudo, para já, Portugal tem interesses estratégicos militares comuns muito importantes com Angola, do ponto de vista da cooperação técnico-militar (CTM) e tudo aquilo que lhe está ligado, com S. Tomé e Príncipe, algo semelhante, com Cabo Verde, que assume aqui uma importância especial, com a Guiné-Bissau e, ultimamente, por via do relacionamento com os EUA²², alarga este interesse estratégico militar a toda a África no seu conjunto e não apenas aos países com quem Portugal mantém relações.

Mas também é essencial para Portugal em termos indirectos, porque o hemisfério Sul terrestre está a adquirir maior importância para o Norte, basicamente devido a duas ordens de factores: por um lado, os recursos energéticos da parte da América do Sul e, especialmente, de África, que assumem importância vital para a Europa diversificar ou diminuir a sua dependência energética da Rússia (Santos, 2007); por outro lado, especialmente para a África, a possibilidade dos seus «espaços vazios», face à sua pouca capacidade de controlo e de acção governativa, por deficiências variadíssimas, nomeadamente por subdesenvolvimento, se poder transformar numa ameaça, basicamente em termos de terrorismo de base islamista para a Europa.

Loureiro dos Santos (2007) considera assim que é inegável que, quer do ponto de vista do interesse estratégico directo do país, quer do ponto de vista estratégico indirecto, através de interesses para associações de Estados mais vastas, onde Portugal se insere, o Atlântico Sul é um espaço estratégico de interesse nacional conjuntural.

Conforme descrito por Vieira Matias (2008), do Atlântico Sul derivam laços históricos, existindo interesses económicos nessa zona e enorme diáspora portuguesa nesses países. Em termos mais específicos, o Atlântico Sul constitui-se como um dos eixos das ligações transatlânticas de Portugal, nomeadamente no sentido do desenvolvimento de

²² Foi a causa indirecta do Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA).



relações económicas e políticas. Portugal, no extremo da Europa, não pode ser um país só europeu, nem só atlântico, tem que ter um equilíbrio, um braço em cada lado. O braço atlântico passa pelos países africanos da costa oeste de África e pelo Brasil²³, os quais integram a CPLP. Por esse conjunto de razões o Atlântico Sul é de grande importância para Portugal. Nas palavras do professor Adriano Moreira, “o atlântico moreno” que fala português. Do que se depreende que a Sul dos Açores existe um eixo (Madeira, Cabo Verde, S. Tomé Príncipe e Angola), chegado à costa de África, que sendo a continuação do «gargalo» de África é um eixo português. Tudo isso são elementos ou factores de poder que interessam a Portugal e que, por isso mesmo, fazem todo o sentido estarem no CEDN. Neste sentido, este Conceito estabelece que “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 de estreitamento dos laços que a História se encarregou de criar.

c. Consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul

As acções materializadas pela componente actividade da PDN concorreram para a consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul como área de mobilidade operacional²⁴. Para desenvolver-se operações nas margens que interessam, mas também para controlar os tráficos de criminalidade organizada que atravessam o Atlântico Sul, onde, de acordo com Loureiro dos Santos (2007), Portugal está ausente por erros estratégicos que têm vindo a ser cometidos nas prioridades dos meios. Afirma ainda que pelo mar de Cabo Verde passa, se não toda, uma percentagem enorme da droga que vem para a Europa, com trânsito pela África: a Guiné-Bissau, que se transformou num narco-estado, que não tem capacidade para fazer o necessário controlo do seu território, bem como Cabo Verde, que também não tem capacidade para controlar o mar sob sua responsabilidade. Este autor não percebe como não se age em apoio dos dois parceiros lusófonos, pois isso é do interesse da UE e da OTAN, além da Guiné e de Cabo Verde, indirectamente de Portugal, pois tudo isso se repercutiria na sua afirmação internacional, o que para um pequeno-médio Estado é uma questão essencial. Portugal é o país em melhores condições de trabalhar com estes povos e conhece o terreno (em termos de área

²³ Bem como pela ligação transatlântica aos EUA.

²⁴ Portugal teve, em 1998, o exemplo da intervenção na Guiné-Bissau.



de operações), contudo, admite-se que o nosso país não tem meios suficientes para realizar estas tarefas. Por outro lado, acresce ainda que combater a pirataria no Atlântico Sul, especialmente no Golfo da Guiné, relacionada com o crime organizado e o terrorismo islamista, seria um serviço à dimensão de Portugal e que teria grande retorno estratégico, o que constitui um factor importante a não menosprezar.

Além da área operacional concreta, existe outro domínio que assume uma importância enorme: a área da CTM. Na cooperação nesta área com os PALOP, transmite-se a doutrina nacional, bem como a maneira de ser, possibilita-se o seu entrosamento com Portugal, sendo, a vários níveis, passível de ser potenciada. Esta acção é de relevante interesse estratégico, embora, por vezes, este apoio não seja mais substancial por falta de meios suficientes.

Para Loureiro dos Santos (2007), em termos de PDN, deve privilegiar-se o que no fundo é mais importante e que melhor Portugal sabe fazer: CTM na área doutrinária, na área da instrução, na área da formação, na área da aproximação humana; o que se poderá traduzir em vantagens, mesmo em termos económicos, culturais e educacionais. É um “cluster” que não se pode ceder a ninguém²⁵. Por outro lado, este autor considera que se deve sempre privilegiar, mas não se circunscrever apenas aos países da CPLP. O PAMPA²⁶ prevê que a cooperação a efectuar seja não só com os países lusófonos, mas com África no seu conjunto, através das organizações regionais e sub-regionais africanas e em termos bilaterais. Os núcleos africanos que se devem criar com a finalidade de, posteriormente, eles próprios prepararem as respectivas forças, devem começar pelos PALOP, mas sem excluir outros países africanos. O facto de o nosso país se constituir como formador de formadores propicia um relacionamento com os futuros quadros militares e as correspondentes lideranças (militares e políticas), que se poderão transformar em relevantes efeitos de natureza estratégica, não apenas na área militar mas em todas as

²⁵ Loureiro dos Santos aconselha a levar a efeito cooperação técnico-militar não apoiada nos países da União Europeia, mas nos EUA, porque têm grandes recursos financeiros e pouca ou nenhuma habilidade para a concretizar directamente.

²⁶ O PAMPA foi criado com base na Resolução do Conselho de Ministros nº 196/2005, de 22 de Dezembro, que aprova o documento «Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa». Aquele documento é decorrente da reorientação estratégica da cooperação técnico-militar, que desde 1990 se tem desenvolvido com os PALOP, e tem o intuito de conjugar as relações estritamente bilaterais com a dimensão multilateral da segurança e defesa em África, tendo em consideração, designadamente, a dinâmica das respectivas organizações. O PAMPA dirige-se, prioritariamente, aos PALOP mas, de acordo com a sua evolução e consolidação, deverá acolher, a curto prazo, outros países e organizações africanas com os quais venham a ser estabelecidas relações de cooperação nas áreas da segurança e defesa.



outras áreas do Estado²⁷. Neste quadro, Portugal pretende intervir, no seio da OTAN e da UE, no sentido de ambas as Organizações desenvolverem políticas e estratégias direccionadas para o apoio à edificação, gradual, por parte dos Países africanos, de capacidades próprias para garantirem a Segurança em África, para tal recolhendo a experiência, múltipla e diversificada, dos vários países membros em relação àquele Continente.

No mesmo sentido, Vieira Matias (2008) admite que podia ser desejável estender a outros países a cooperação, mas considera que tem que subsistir a noção das limitações nacionais em termos de capacidades e de dimensão, pois mais vale existir uma actuação mais focada, mais concentrada, nos países que já têm sensibilidade para a colaboração portuguesa, do que se estar a dispersar por outros países. Deste modo, este autor explicita que caso existissem mais recursos se deveria aumentar a cooperação com os países da CPLP.

Desta maneira, as acções materializadas pela componente actividade da PDN concorreram para a consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul com a elaboração de programas-quadro consistentes de CTM, os quais têm vindo a ser implementados e aplicados. Os programas-quadro são um casamento de vontades, de capacidades e de prioridades (Pinheiro, 2008).

Por força dos laços históricos e dos interesses comuns que ligam Portugal aos países lusófonos, tem sido dada pelo Estado português particular importância aos projectos de CTM. Se, para Portugal, estes projectos constituem um importante factor de afirmação no mundo, para os países seus beneficiários constituem um factor de desenvolvimento, criando pólos de incremento económico e social, através da formação, especialização e qualificação do pessoal militar.

Portugal, através do MDN, com o envolvimento da Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional e dos três ramos das Forças Armadas, vem desenvolvendo, desde 1990, CTM com os PALOP²⁸. O objectivo de Portugal tem sido que as Forças Armadas destes países constituam, de forma crescente e sustentada, um factor de referência e unidade nacional, sendo, para o efeito, as actividades direccionadas para as seguintes grandes áreas:

²⁷ Portugal ambiciona com o PAMPA sistematizar melhor e dar mais coerência ao esforço de formação de formadores e dar uma formação multimodal à construção de capacidades próprias. O futuro do PAMPA pretende ser o desenvolvimento de centros regionais de formação de formadores de apoio à paz, que terão os seus núcleos em países da CPLP, mas que prestarão um serviço regional na gestão de crises, que sejam capazes de, a prazo, constituir forças conjuntas e combinadas que possam ser utilizadas em missões internacionais de apoio à paz.

²⁸ Desde 2002, também, com Timor-Leste.



reestruturação da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas; formação; organização de algumas unidades de forças especiais (comandos, fuzileiros e polícia militar), visando melhorar as respectivas capacidades; e saúde militar. A CTM materializa-se na execução dos projectos inscritos nos programas-quadro negociados e aprovados, ao nível bilateral, com cada um dos países beneficiários. A formação de pessoal²⁹ constitui uma componente nuclear da CTM face à indispensabilidade de se valorizar e capacitar o factor humano, através da aquisição de conhecimentos técnicos e científicos, condição essencial para que se atinjam os objectivos estabelecidos ao nível da execução técnica dos projectos, sendo ministrada em Portugal e nos PALOP.

De acordo com Loureiro dos Santos (2007), as capacidades de que se precisa dispor para conduzir a CTM de forma expressiva deveriam ser reforçadas, pois os custos financeiros que lhes correspondem podem ser considerados pouco avultados, face ao elevado rendimento em que este investimento se traduz.

Com a revisão dos estatutos da CPLP³⁰, foi adoptada nos objectivos da Comunidade a cooperação na área da Defesa. Em 2006, no seguimento desta alteração foi aprovado³¹ o Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa³². Portugal tem, neste quadro, cooperado em matérias de Defesa com os países da CPLP do Atlântico Sul, nomeadamente com a participação no exercício militar FELINO³³. 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 acções desenvolvidas materializaram-se, também, através de uma política de atenção ao Atlântico Sul. A presidência portuguesa da União Europeia no segundo

²⁹ A assistência sanitária é, também, uma importante componente da execução da CTM e tem uma natureza subsidiária. Destina-se a facultar o acesso aos hospitais militares portugueses, para assistência aos militares dos PALOP e seus familiares que requeiram consultas, tratamentos ou intervenções cirúrgicas que não possam ser realizados nos seus próprios Países, por falta de meios.

³⁰ Em reunião do Conselho de Ministros da CPLP, realizada em São Tomé e Príncipe, em Julho de 2001.

³¹ Em Reunião de Ministros da Defesa da CPLP, efectuada em Setembro de 2006, na cidade da Praia, em Cabo-Verde.

³² Este Protocolo define princípios gerais de cooperação entre os Estados-membros, tendo como objectivo promover e facilitar a cooperação no domínio da Defesa através da sistematização e clarificação das acções a empreender, em especial: criar uma plataforma comum de partilha de conhecimentos e promover uma política comum de cooperação nas esferas da Defesa e Militar; e contribuir para o desenvolvimento das capacidades internas com vista ao fortalecimento das suas Forças Armadas.

³³ Exercício conjunto e combinado, que permite a interoperabilidade das diferentes Forças Armadas 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 ONU.



semestre de 2007 deu destaque ao Brasil, com a realização da Cimeira UE-Brasil, inaugurando um diálogo estrutural, constituindo o momento para lançar a consagração do Brasil como parceiro estratégico da UE, tornando-o um dos países com diálogo privilegiado no espaço europeu. Durante esta presidência foi, ainda, materializada a segunda Cimeira UE-África³⁴, com o objectivo de fomentar uma parceria estratégica conjunta a longo prazo, que esteja à altura dos desafios do século XXI (Pinheiro, 2008).

Contudo, o Atlântico Sul não é só CPLP. Esta faculta plataformas de apoio para se trabalhar no Atlântico Sul, mas este inclui outros países, outros interesses e também o mar. O esforço que os EUA estão a fazer para tentarem diminuir a sua dependência energética relativamente ao Médio Oriente apostando no Atlântico Sul (nomeadamente Angola e S. Tomé), reforça a necessidade de Portugal estar presente e ser parceiro. O Atlântico Sul deve ser eleito como uma das grandes áreas prioritárias para Portugal, não especificamente na perspectiva de segurança e defesa ou mesmo da influência cultural, mas já na dos interesses económicos (Leandro, 2003?).

d. Síntese conclusiva

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 no espaço do Atlântico Sul. Assim, constata-se que as acções concorreram para a consecução dos interesses nacionais como área de mobilidade operacional, particularmente para se desenvolver operações nas margens que interessam e nomeadamente para controlar os tráficos de criminalidade organizada que atravessam o Atlântico Sul. Portugal tem estado ausente por erros estratégicos que têm vindo a ser cometidos nas prioridades dos meios. Neste sentido, combater a pirataria no Atlântico Sul, especialmente no Golfo da Guiné, relacionada com o crime organizado e o terrorismo islamista, seria um serviço que se considera à dimensão de Portugal e que teria grande retorno estratégico.

Por outro lado, as acções desenvolvidas por Portugal no Atlântico Sul têm-se traduzido numa continuidade política de actuação, com os países da CPLP, no âmbito da cooperação e, em particular, da CTM, iniciada em 1990. No entanto, verifica-se que estas acções nem sempre se traduziram numa mais-valia real para o país. Tal facto leva à necessidade de desenvolver meios que permitam reforçar, orientar, coordenar e objectivar

³⁴ A primeira cimeira realizou-se em 2000, no Cairo, durante a segunda presidência portuguesa da UE.



todos os esforços desenvolvidos por Portugal nesta área. O PAMPA é ilustrativo de um documento que as procura objectivar. Neste âmbito, o facto de Portugal se constituir como formador de formadores propicia um relacionamento com os futuros quadros militares e as correspondentes lideranças (militares e políticas), que se poderão transformar em relevantes efeitos de natureza estratégica, não apenas na área militar mas em todas as outras áreas do Estado. Neste sentido, a cooperação deve ser sempre privilegiada, não se circunscrevendo apenas aos países da CPLP, pelo que, consciente da capacidade e dimensão de Portugal, será desejável estender a cooperação a África no seu conjunto, seja através das organizações regionais e sub-regionais africanas ou em termos bilaterais.

Verifica-se que a actuação na área da defesa tem sido conseguida. O protocolo de cooperação da CPLP no domínio da Defesa, desenvolvido como fruto da iniciativa e persistência portuguesa, já ratificado pelos países membros, traduz-se numa contribuição real de Portugal para o desenvolvimento da dimensão de defesa da Comunidade.

As acções desenvolvidas materializaram-se, também, através de uma política de atenção ao Atlântico Sul. Esta atenção manifestou-se na realização das Cimeiras UE-Brasil e UE-África, no decurso da presidência portuguesa da União Europeia durante o segundo semestre de 2007. Com o destaque dado a esta área do globo, Portugal alicerça o seu papel de charneira entre os países europeus e os povos com os quais tem ligações históricas e culturais.

O somatório das várias acções desenvolvidas pelo país tem contribuído na sua globalidade para a consecução dos seus interesses no Atlântico Sul, mormente no espaço da CPLP, permitindo que Portugal venha assumindo uma posição de destaque no espaço sul-atlântico e, principalmente, no seio desta Comunidade em todas as áreas que materializam os seus objectivos.



4. Os interesses de outros actores no Atlântico Sul

a. Organização do Tratado do Atlântico Norte

Para Emílio Sacchetti (2007), a OTAN já se preocupou mais com o Atlântico Sul do que actualmente. Antes preocupava-se com o Atlântico Sul por ser uma zona de acesso ao Atlântico Norte, em que procurava, com muito detalhe e pormenor, sobretudo submarinos nucleares e outro tipo de ameaças. Presentemente, a OTAN não está muito preocupada com as ameaças vindas do mar, além de que os países do Atlântico Sul não têm grande capacidade de projecção de poder. Não quer dizer que a área não tenha interesse, as preocupações é que se alteraram, a ameaça já não vem do espaço sul-atlântico.

A Argentina e a África do Sul parecem terem sido as principais interessadas numa organização semelhante à OTAN para o Atlântico Sul, que se designaria “South Atlantic Treaty Organization”. Mas o Brasil nunca se mostrou interessado numa associação com a África do Sul por condenar firmemente a política de “apartheid” e, também certamente, para não comprometer a sua política de aproximação à «África Negra». Além disso, tudo parecia indicar que a Argentina e a África do Sul procuravam sobretudo apoio internacional para os respectivos regimes políticos. Os EUA e o Reino Unido, incluídos no projecto, nunca mostraram interesse por esta organização. O conflito das Falkland de 1982 matou definitivamente a ideia (Fonseca, 1987?).

Conforme referido por Melo Gomes (2006: 236), na situação de segurança do Atlântico Sul podemos enunciar a existência de uma certa “desordem estratégica”, em que coexistem vectorizações de interesses de actores de primeiro plano mundial com os de várias potências regionais, perfeitamente identificadas, mas sem concretizações de hegemonia marcantes. Não existe uma arquitectura regional de segurança efectiva, nem se vislumbra que tal possa vir a acontecer a curto prazo.

Por outro lado, Loureiro dos Santos (2007) defende que, actualmente, o Brasil pode vir a estar interessado numa organização tipo OTAN para o Atlântico Sul. Com os problemas da energia e do terrorismo, e com a necessidade de travar as ambições ilegítimas de outros quanto ao controlo da Amazónia, o Brasil pode arrancar para a liderança estratégica de um conjunto que pode potenciar a sua acção e transmite a cada país igual ou maior potenciação nas respectivas regiões e domínios de interesse. Elucida ainda este autor que no Brasil está a dar-se um fenómeno muito interessante: assiste-se a uma grande dinâmica na reorganização militar, na revisão da estrutura dos sistemas de



forças, na programação de substituição de equipamentos e armamentos ultrapassados, no reforço da investigação tecnológica e na actualização das suas estratégias de actuação.

Tem sentido questionar qual o interesse da OTAN no Atlântico Sul porque esta tem uma missão de segurança. A OTAN tem vindo a cumprir um processo de adaptação ao novo ambiente internacional. A Cimeira de Washington, em Abril de 1999, adoptou um novo conceito estratégico, em que a aliança assume as tarefas tradicionais de defesa colectiva dos seus membros e as inerentes operações do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, mas também se posiciona para o cumprimento de funções de prevenção e gestão de crises «fora de área», assente numa política de segurança comum.

O novo conceito estratégico da OTAN³⁵ não faz menção directa à área sul-atlântica, contudo sobre os riscos de segurança o conceito estratégico associa a incerteza e a instabilidade na região euro-atlântica, à possibilidade de ocorrência de crises regionais na periferia da Aliança, que afectem ou transbordem para o interior das suas fronteiras. Estas crises poderão ter origem em dificuldades económicas, sociais e políticas, em rivalidades étnicas e religiosas, em disputas territoriais, na insuficiência ou fracasso dos processos reformistas, na violação dos direitos humanos e na dissolução de Estados. Pelo que este conceito estratégico amplia o carácter defensivo da Aliança Atlântica e passa a contemplar o direito de ingerência humanitária, as preocupações relacionadas com o terrorismo, a sabotagem, o crime organizado, os problemas associados ao abastecimento de recursos vitais e as deslocações incontroladas de populações numerosas, em resultado de conflitos armados. Deste modo, a OTAN parece considerar que todo o Atlântico, onde se insere a área em apreço neste trabalho, é espaço de interesse que importa acautelar, mormente em termos de segurança.

O interesse da OTAN no Atlântico Sul assenta no combate às ameaças resultantes da incapacidade dos países da região de terem meios e capacidade para fiscalizar o seu espaço de interesse. Deste modo, são ameaças à segurança no Atlântico Sul o narcotráfico, a imigração ilegal, a pirataria, a interrupção das rotas marítimas, etc. Contudo, a OTAN só pode materializar esse interesse quando existe consenso entre os seus membros da existência de uma ameaça comum, que lhe permita actuar de acordo com as designações

³⁵ Aprovado pelos Chefes de Estado e de Governo em reunião do Conselho do Atlântico Norte, realizada em 23 e 24 de Abril de 1999.



do Conselho do Atlântico Norte. Pelo que a concretização deste interesse está dependente, muitas vezes, das agendas próprias de cada uma das nações³⁶.

Outra forma de cooperação que a Aliança Atlântica tem procurado desenvolver no Atlântico Sul estabelece-se através dos chamados Países de Contacto, que são nações que não são parceiros formais³⁷ da OTAN, mas que partilham as mesmas preocupações estratégicas e os valores chave da Aliança. Neste âmbito, no espaço sul-atlântico o Brasil tem desenvolvido formas de aproximação e cooperação especiais com a Organização.

b. União Europeia

As tensões económicas, sociais e políticas com que os países do Atlântico Sul se vêm debatendo, mormente os da costa Ocidental de África poderão ter consequências, directas ou indirectas, na UE, tanto pelo fluxo migratório de populações à procura de prosperidade, bem-estar e estabilidade, como pela possibilidade de intervenção, mesmo sob a égide da ONU, na tarefa de prevenção ou gestão de crises potenciais ou ainda na resolução de conflitos regionais.

Há uma crescente pressão migratória sobre a Europa com o seu cortejo de problemas humanos e uma dimensão social de grande perigosidade por ser essencialmente de cariz ilegal. Apesar disso, a UE, porventura devido a uma certa inércia provocada pela Guerra Fria (Rosa, 2006: 259), continua, apesar de tudo, a privilegiar na sua formulação estratégica de segurança os seus vizinhos do leste e a bacia mediterrânica, em detrimento da necessidade de uma avaliação mais ajustada dos riscos provenientes do Sul, como o narcotráfico e crimes conexos.

De facto, a situação em que actualmente vivem estes países, coloca a toda a comunidade internacional a questão de encontrar soluções que lhes permitam, de imediato, a possibilidade de sobrevivência e, a curto prazo, atingir o patamar de uma existência digna. Os factores em análise indiciam que embora os receios ou apreensões dos países sul-atlânticos possuam algum fundamento, a UE não deverá deixar de cooperar economicamente com aqueles países, a fim de evitar maior fosso cultural, social e técnico entre o Norte e o Sul e as consequências desastrosas para ambas as comunidades.

³⁶ Em Fevereiro de 2007, o Presidente Norte-Americano George Bush criou AFRICOM estrategicamente atento ao Golfo da Guiné e tendo como prioridade número um a segurança das rotas marítimas no Atlântico Sul.

³⁷ São parceiros formais os países pertencentes ao Euro-Atlantic Partnership Council, à Partnership for Peace, ao Mediterranean Dialogue e à Istanbul Cooperation Initiative.



Conforme defendido por Vieira Matias (2008), a OTAN tem uma visão estratégica mais vasta e mais ampla do que a UE, que está a ter dificuldade em passar da visão económica para uma visão política e estratégica alargada. A UE está ainda com um olhar costeiro em vez de ter uma visão oceânica. Este autor afirma que esta organização deveria pensar nas zonas de estabilidade que é necessário ter, onde os interesses económicos próprios estão situados³⁸. A estabilidade social ou, pelo menos, a estabilidade em termos de segurança é importante que exista em quase todo o planeta, pois se houver bases para o terrorismo isso constitui uma fonte capaz de exportar insegurança praticamente para todo o mundo. A intercomunicabilidade dos factores de risco deve inquietar a UE, pois o mundo vive num sistema de vasos comunicantes, pelo que devia preocupar-se também com a estabilidade, em termos de segurança, em praticamente todo o globo, sendo que, para este autor, as suas fronteiras de segurança são as fronteiras do mundo. Neste sentido, o Atlântico Sul é uma área que importa acautelar pela UE.

Deste modo, o «gargalo» de África é importante para o controlo das vias de comunicação do Atlântico Sul, que assumirá maior relevância se, por uma qualquer convulsão, o Canal do Suez for fechado ou o Panamá tiver alguma crise. A UE devia preocupar-se com a estabilidade dessas rotas de comércio, uma vez que a Europa depende, em grande medida, do comércio internacional. Por um lado, a área sul atlântica será tanto mais importante quanto houver crises que provoquem o aumento da sua navegação e, por outro lado, há ali uma linha de defesa avançada relativamente à segurança da própria Europa e do Atlântico Norte, no que diz respeito à navegação, pirataria, terrorismo ou conflitos de natureza tradicional.

Conforme afirmado por Emílio Sacchetti (2007), o interesse da UE pelo Atlântico Sul existe mas não é referido nas instâncias adequadas. Por exemplo, actualmente, com a exploração do petróleo aumenta substancialmente o comércio marítimo com interesse para o continente europeu³⁹. Reforça este autor que há interesse da UE, sobretudo político e económico, não existe é preocupação, pois não se vislumbra nenhum contratempo que indique que haja aí um problema a resolver. Actualmente, não há nada que impeça ou ameace o comércio marítimo no Atlântico Sul.

Por outro lado, na opinião de Loureiro dos Santos (2007), os países que melhor entendem África são os países europeus, principalmente o Reino Unido, França e Portugal.

³⁸ Por exemplo, as fontes de matérias-primas.

³⁹ Existem, também, algumas rotas horizontais entre o Brasil e o Golfo da Guiné, além das rotas para Sul, quer para a China, quer para o Pacífico ou, ainda, para o Índico.



Portugal tem uma vantagem em relação aos outros, é que é fraco, o que neste contexto é uma vantagem, pois não é olhado como neocolonialista porque não tem capacidade para isso, sendo visto mais como colaborador, interessado pois também tira proveito. Pelo que, deste modo, o receio pela sua actuação é menor.

De acordo com Vieira Matias (2008), o Tratado de Lisboa consagra, definitivamente, várias categorias de Estados, sendo que Portugal na Europa a 27 tem cerca de 1,5 % da população, pelo que é de significado médio relativamente à população. Deste modo, precisa de outros elementos de poder nacional onde se afirmar, os quais na perspectiva deste autor vêm do mar e da ligação transatlântica aos países de língua portuguesa do Atlântico Sul. Ao dar relevo a essas ligações está a construir-se um elemento de poder e uma «imagem de marca» dentro da UE, esquivando-se à tentativa padronizadora dos Estados, sobretudo dos mais pequenos. Portugal pode não passar despercebido na UE pela importância do mar, reforçada nessa ligação aos países de língua portuguesa⁴⁰.

O documento designado por “European Security Strategy” e nomeado “Uma Europa segura num mundo melhor”⁴¹, pretende dada a inexistência formal dum “Conceito Estratégico” na UE, substituir-se a este. Neste Conceito não é feita referência manifesta ao espaço sul-atlântico, contudo, refere que a segurança da UE é posta em risco pela instabilidade nas regiões vizinhas, interrupção de fontes de energia, ataques terroristas e propagação das armas de destruição massiva. Menciona ainda que as ameaças da nova era são muitas vezes longínquas e, numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas do espaço europeu. Deste modo, é manifestada preocupação com o Atlântico Sul, nomeadamente com os Estados que se encontram em colapso em África, em que existe o enfraquecimento das suas estruturas em virtude da má governação, dos conflitos civis e do fácil acesso a armas ligeiras, os quais são potencialmente exportadores de insegurança, bem como no que respeita à existência de zonas «ungoverned», propícias ao desenvolvimento de actividades terroristas, ou, ainda, à protecção das áreas de abastecimento de recursos energéticos⁴².

Quanto maior for a cumplicidade e a cooperação bilateral de Portugal, bem como no quadro da CPLP, maior será a capacidade de sensibilizar os seus parceiros (UE e

⁴⁰ Na opinião de Vieira Matias: “temos que ter uma visão oceânica e não um olhar ribeirinho”.

⁴¹ Também conhecido por “Documento Solana”. Foi aprovado pelo Conselho Europeu em Tessalonica, em 20 de Junho de 2003.

⁴² Por exemplo, o Golfo da Guiné.



OTAN) para as questões relacionadas com o Atlântico Sul. Quanto maior for a insegurança, os estados falhados, as zonas de “no man’s land”, de todos esses nichos que estão associados ao extremismo, à guerrilha e ao terrorismo, maior deverá ser o empenhamento da OTAN e da UE nesta área do Atlântico (Pinheiro, 2007).

c. Comunidade de Países de Língua Portuguesa

A CPLP, como comunidade multicontinental, com uma forte concentração populacional e de recursos naturais no Atlântico Sul, pode permitir-se a ambição de formular triangulações e poder conduzir estratégias bem definidas no Atlântico Sul, o que aumentará o seu poder de diálogo não só nas organizações regionais a que cada um dos seus membros pertence, como também nas de vocação de segurança regionais (Rosa, 2006: 260). 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 e para a efectivação de uma comunidade de valores e interesses económicos, culturais e de cidadania.

Países da CPLP ocupam posições chave à volta do «lago lusófono». S. Tomé e Príncipe no golfo da Guiné Ocidental, estrategicamente bem colocado em relação à costa do continente, suficientemente perto para, a partir dele, actuar sobre a costa Ocidental de África no seu bojo Ocidental (região petrolífera e de forte presença islâmica, e onde podem proliferar estados falhados), e suficientemente longe para garantir a sua segurança relativamente a ameaças provenientes do continente; Guiné-Bissau, no bojo africano Ocidental; Angola, na África Austral; Brasil controlando a costa sul-americana; Cabo Verde correspondendo, no Sul, aos Açores, no Norte - a meio do canal ou estreito do Atlântico, entre o bojo Ocidental africano e o bojo Oriental brasileiro. Entre os países de expressão portuguesa, devem ser destacadas as duas potências regionais, Brasil⁴³ e Angola⁴⁴, o primeira com legítimas pretensões, algumas já uma realidade, de ter um sério protagonismo global (Santos, 2004: 142).

⁴³ O Brasil vem conseguindo afirmar-se como líder dos países emergentes a nível global, e tenta ser o país decisivo no conjunto da América do Sul/América Latina, face aos EUA; desenvolve uma parceria estratégica com a China, susceptível de provocar fortes investimentos deste país em infra-estruturas produtivas, como caminhos-de-ferro, portos, auto-estradas, fábricas de aço e de alumínio, refinarias, barragens hidroeléctricas, etc., o que significará um impulso no seu desenvolvimento, além de lhe permitir uma diminuição de dependência dos EUA; e pretende, com toda a justiça, obter um lugar cativo no Conselho de Segurança (Santos, 2004: 143).

⁴⁴ Angola tem condições para se transformar numa das potências hegemónicas da África Austral, e até poderá alcançar o predomínio da região, em especial se for deficientemente resolvido o problema da propriedade do solo na África do Sul, ainda hoje não solucionado. Pode afirmar-se que aos graves problemas que se



Alguns dos países da CPLP são componentes do arco petrolífero do Atlântico, que cerca o “heartland” do Atlântico Sul, indo desde as Caraíbas na América, até à Nigéria em África, incluindo S. Tomé e Príncipe, Angola e parte do Brasil. Situam-se em regiões carentes ou próximo delas, em vias de desenvolvimento, possíveis exportadoras de instabilidade, eventuais origens de novas ameaças, havendo a necessidade de desenvolver as regiões e de conter a instabilidade e as ameaças.

De acordo com Loureiro dos Santos (2007), os actores que foram predominantes no séc. XX pertenciam a uma aliança não formal, não escrita, mas que ainda hoje é a aliança mais poderosa do mundo: o «clube anglo-saxónico». Entre os países deste clube trocam-se informações de natureza geo-estratégica, que os EUA não trocam com os seus aliados nas outras organizações, por mais importantes que elas sejam. Isto mostra que há interesses comuns entre os Estados, que derivam dos valores comuns, do relacionamento histórico mútuo, dos laços de afectividade que o tempo fez nascer e consolidar, dos seus códigos genéticos. Naturalmente, estabeleceu-se sem qualquer dificuldade uma aliança entre os EUA, Reino Unido, Nova Zelândia e a Austrália, que reflecte a existência de uma teia de interesses forjados pela sua interacção, que são superiores aos interesses que estes países têm com quaisquer outros Estados.

Loureiro dos Santos (2007) afirma que se atreve a ter a ambição que entre os países lusófonos, se estabeleça e se vá aprofundando uma aliança ou rede deste tipo: o «clube lusófono». Neste âmbito, a CPLP pode ajudar, pois é um quadro formal onde os assuntos se podem discutir, existindo um conjunto de ligações afectivas e de valores que podem criar essa rede. O «clube anglo-saxónico» centrou a sua base de poder no Atlântico Norte, com os EUA como potência dirigente, o Reino Unido como o seu procurador para a Europa, a Austrália procurador para a Ásia/Pacífico e a Nova Zelândia a ajudar. Deste modo, no futuro, com a emergência do Brasil como potência global, e de Angola, no mínimo como potência regional, a importância que o Atlântico Sul está a ganhar em termos estratégicos globais, e o valor estratégico particular que cada país lusófono imprime na sua região e ou no mundo, o conjunto de todos eles pode marcar a agenda estratégica global. E a base desta rede de poder situar-se-ia no Atlântico Sul.

Ou seja, o Atlântico Sul seria a base de poder do «clube lusófono»: o Brasil como potência “pivot”, Portugal procurador na Europa, Angola, especialmente, em África mas

seguiram à descolonização portuguesa em África, com uma prolongada guerra civil, se contrapôs uma virtude que outras descolonizações, como a britânica, não tiveram. Foi o facto de ter sido transferida a propriedade do solo para os naturais (Santos, 2004: 143).



com projecção mais vasta, Moçambique também com relevo para a África Oriental, e Cabo Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe, qualquer deles com uma importância enorme em termos de posição estratégica, a que se poderá adicionar capacidade de todos para o relacionamento com a China, através de Macau⁴⁵ e com a nossa pegada genética na Oceânia, em Timor.

Pelo que o «clube lusófono» constituiria um instrumento estratégico de amplo emprego. Mais do que de natureza estritamente militar, permitiria exponenciar a grande estratégia no sentido global do termo. Na medida das nossas possibilidades, Portugal deve estimular este caminho. Uma organização deste tipo, com tantos países lusófonos, seria um precioso instrumento estratégico para cada um dos membros do clube, portanto também para o nosso país.

Loureiro dos Santos (2007) considera que a CPLP nunca será uma organização muito interveniente em termos estratégicos, pode ser é a face visível do tal «clube lusófono». Como organização formal, liga uma série de Estados localizados em locais geográficos distantes, cada um com interesses estratégicos regionais que dificilmente serão susceptíveis de se articular com os interesses de todos os outros. O que se pode encontrar de comum é a formação, instrução militar e o treino, pelo que este autor acredita que não se pode evoluir muito mais. Supõe-se que não serão executadas operações militares levadas a efeito por uma aliança militar da CPLP; com frequência, apenas se prevê a possibilidade de efectuar operações humanitárias.

Contudo, a CPLP pode ter uma enorme importância para todos os países que a constituem: para Portugal porque estreita laços com estes países e no concerto internacional das nações dá mais visibilidade aos países que falam português no seu conjunto. Esta Comunidade pode ajudar alguns desses países que estejam menos estruturados a ombrear com os países mais avançados da comunidade internacional. Esses países podem ser apoiados no combate ao terrorismo ou à pirataria marítima⁴⁶ dentro da CPLP, nos aspectos conceptuais, pelo conselho, pela sugestão de determinadas medidas, porque interessa ver que há riscos que convém prevenir. Existe outro risco que são as áreas que os americanos chamam «ungoverned», áreas não governadas ou não controladas dos territórios, que podem ser muito propícias ao desenvolvimento de actividades terroristas

⁴⁵ Que está a ser utilizada mais pela China do que por Portugal.

⁴⁶ De acordo com Vieira Matias (2008) há duas manchas de áreas com pirataria marítima e instabilidade acentuada no Atlântico Sul: a zona da «barriga» de África, da Nigéria, e, também, a zona da América Central, que tem a ver com a falta do exercício da autoridade do Estado na sua área de jurisdição ou de soberania.



enquanto bases ou espaço para estabelecimento de escolas⁴⁷. Esses países ao terem espaços não controlados estão a abrir caminho à criminalidade. A CPLP poderia ajudar a criar no conjunto das nações uma frente contra o terrorismo internacional, alertando para esse risco das áreas não controladas. Pode ter, também aí, um papel importante, primeiro, ao levar todos os Estados que a constituem a controlarem bem o seu território, alertando para estes riscos, e, depois, a própria Comunidade a ser uma aliada da luta internacional contra o terrorismo e contra a pirataria.

O facto de Portugal ter relações especiais com estes países, quer no seio da CPLP, quer em termos bilaterais, faz crescer o seu peso específico na União Europeia e na OTAN, assim como a pertença a estas organizações dá-lhe crédito e massa crítica junto dos aliados lusófonos. A CPLP é utilizada por Portugal para reforçar a sua posição nos *fora* internacionais, mas a CPLP só conseguirá ter maior capacidade de influência quando todos os seus Estados-membros possuírem estabilidade política, económica e social. Contudo, neste momento, ainda se verificam em alguns Estados convulsões políticas internas as quais têm anulado iniciativas mais arrojadas.

d. Síntese conclusiva

A análise efectuada nesta secção procurou obter resposta para a questão derivada que pretendia perceber quais os interesses da OTAN, UE e CPLP no Atlântico Sul.

A OTAN, desde a reformulação do seu conceito estratégico em 1999, que manifesta preocupações em termos de segurança, fruto do processo de adaptação ao novo ambiente internacional. Associa-se a incerteza e a instabilidade na região euro-atlântica, à possibilidade de ocorrência de crises regionais na periferia da Aliança, capazes de se imiscuírem no interior das suas fronteiras. O Atlântico Sul padece de instabilidade associada, entre outros factores, à fragilidade das democracias nascentes, às situações de guerra no interior do Estado, à tensão militar entre facções nacionais, à corrupção, à existência de zonas «ungoverned», etc. Toda esta instabilidade é passível de despoletar situações capazes de ameaçar a segurança, como sejam o narcotráfico, a imigração ilegal, a pirataria, a interrupção das rotas marítimas ou o terrorismo. Do que se depreende, nomeadamente pela análise do seu conceito estratégico, que o interesse da OTAN no Atlântico Sul está em considerá-lo um espaço de que é necessário salvaguardar os seus

⁴⁷ Neste aspecto, Vieira Matias (2008) manifesta algum receio relativamente a Angola, que tem 14 milhões de habitantes, maioritariamente concentrados na faixa costeira, junto das grandes cidades, um país que é 15 vezes maior que Portugal, o que implica uma densidade populacional baixíssima.



países membros, acautelando o facto de nesta área poder ter origem instabilidade que ponha em risco a sua segurança.

As incertezas económicas, sociais e políticas com que os países do Atlântico Sul se vêm debatendo, sobretudo os da costa Ocidental de África poderão ter implicações na UE. Neste sentido, existe, por exemplo, uma crescente pressão migratória sobre a Europa vinda desses países. Todavia, a UE privilegia na sua formulação estratégica de segurança os seus vizinhos do leste e a bacia mediterrânica, em detrimento da necessidade de uma avaliação mais ajustada dos riscos provenientes do Sul. A segurança da UE é posta em risco pela instabilidade nas regiões vizinhas, interrupção de fontes de energia, ataques terroristas e propagação das armas de destruição massiva, sendo factor propiciador a instabilidade que grassa sobretudo em África. Do que se deduz que o interesse da UE no Atlântico Sul se materializa na necessidade de acautelar este espaço como potencialmente exportador de insegurança, nomeadamente na existência de zonas «ungoverned», favoráveis ao desenvolvimento de actividades terroristas, e na protecção das zonas de abastecimento de recursos energéticos.

Os países da CPLP ocupam posições chave nas margens do Atlântico Sul, onde têm uma forte concentração populacional e de recursos naturais. Neste contexto, o Atlântico Sul poderia constituir-se a base de poder de um «clube lusófono», assente em valores comuns, relacionamento histórico mútuo e laços afectivos. Este constituiria um instrumento estratégico de amplo emprego. Mais do que de natureza estritamente militar, permitiria exponenciar a grande estratégia no sentido global do termo. Uma organização deste tipo, com tantos países lusófonos, seria um precioso instrumento estratégico para cada um dos seus membros, portanto também para Portugal. Do que se pode extrair que o interesse da CPLP no Atlântico Sul é a possibilidade de formular triangulações e estratégias, que permitam aumentar o seu poder de diálogo nas instituições internacionais e desenvolver uma comunidade de valores e interesses económicos, culturais e de cidadania.



5. Desafios e oportunidades que emergem para Portugal no espaço do Atlântico Sul

As oportunidades que emergem do Atlântico Sul para Portugal são a intensificação das relações para favorecer os interesses económicos e, com vista ao futuro, um aprofundamento das relações culturais. Pode tirar-se partido dos laços históricos e raízes culturais investindo na cooperação económica, quer com o apoio do governo, quer fruto das iniciativas dos empresários. Importante também é a parte cultural e o apoio sobre o ponto de vista tecnológico. Dentro das forças armadas, os países do Atlântico Sul, nomeadamente os pertencentes à CPLP, continuam a pedir e a necessitar de apoio de instrução, assessoria e até de fornecimento de material. Existem dois aspectos importantes: o económico, da responsabilidade das grandes empresas e dos empresários; e os serviços de Estado, como o ensino, saúde, segurança e defesa, que depende da política do governo.

As oportunidades são, assim, os interesses das ligações com os países lusófonos e com o resto de África. O Atlântico é a marca genética de Portugal. O relacionamento com os países que bordejam o Atlântico ou mesmo para além deste e que precisem do Atlântico como área de mobilidade é um interesse estratégico nacional básico, em termos da soberania, da identidade e da afirmação de Portugal face aos outros Estados. Para se conseguir isto, há que manter este equilíbrio, este contrapeso do relacionamento nacional com o mundo além-Atlântico. É um interesse estratégico de natureza genética.

Há ainda a considerar as oportunidades de segurança cooperativa, partilha de capacidades e carácter económico, nomeadamente no apoio à partilha de responsabilidades de controlo marítimo, segurança energética e partilha de recursos.

Depois há os interesses ocasionais e conjunturais. Para Portugal, são muito importantes esses mercados, não só para colocar produtos, mas também os seus quadros, o que, sendo útil para o nosso país e para os seus parceiros, situa-se na área do relacionamento humano, onde costuma existir alguma facilidade de interacção portuguesa. Há ainda a necessidade de ajudar os países africanos a controlar os seus espaços, para que não se transformem em áreas de abrigo de terroristas e de organizações de crime organizado, o que pode ser realizado através do relacionamento normal e da cooperação técnico-militar. A expressão técnico-militar não corresponde a toda a envolvência deste relacionamento, porque esta permite a transmissão de valores doutrinários, formas organizativas das forças, regulamentos de disciplina, etc; transmite-se, ainda, o direito constitucional e o direito penal. Tudo isso constitui formas de influência e de



relacionamento com importância estratégica, pois fazem com que a matriz daqueles povos adquira muitas marcas portuguesas.

A cooperação militar portuguesa com os países africanos lusófonos tem permitido um clima de confiança mútua, que possibilitará, futuramente, programar e actuar, cada vez mais, em estreita colaboração, abrindo novas áreas de cooperação bilateral. É, pois, preciso aproveitar as oportunidades na área económica. Pelo que o Atlântico Sul deve ser preferido como uma área prioritária para Portugal, especificamente na perspectiva dos interesses económicos e não somente na da influência cultural, segurança ou defesa.

Por outro lado, os desafios a vencer são a capacidade de agir de acordo com aquilo que os interesses portugueses exigem, que uma certa identidade com aqueles povos permitirá e reforçará. Portugal tem especiais condições para ter êxito, porquanto as capacidades que são necessárias para desenvolver esta estratégia estão ao seu alcance, pois não exigirão quantias muito avultadas.

As apostas educacionais e na formação científica são desafios que se colocam fortemente e que vale a pena apostar para o futuro, de entre estes destaca-se a cooperação científica, a cooperação técnica de outra natureza que não apenas a militar, o intercâmbio entre escolas, a formação de quadros na juventude, a manutenção da língua portuguesa⁴⁸, etc.

Há também a considerar como desafios que emergem do Atlântico Sul os relacionados com a segurança humana (narcotráfico, tráfico de armamento, etc.), a segurança energética e o controlo das rotas.

Portugal, com os seus fracos recursos materiais e financeiros, mas potenciando a larga experiência e conhecimento da área, encontra-se em óptimas condições de reforçar os laços políticos, económicos e culturais com os países lusófonos. Tal facto não deixará de concorrer para o aumento do prestígio e da projecção internacional de Portugal, o que chocará com interesses idênticos de outros países, nomeadamente europeus, devendo o nosso país estar atento aos obstáculos, que por essa via se colocarão à presença no mundo lusófono. Se conseguir tornar-se um interveniente plenamente actuante, Portugal tem o potencial necessário para dar um contributo fundamental, tanto para fazer face aos desafios como para a realização das oportunidades.

⁴⁸ Usarmos a mesma língua é um dos factores que facilita o contacto e privilegia Portugal. Uma língua de 230 milhões de falantes em todo o mundo (Infopédia, 2008).



Tal como no passado, Portugal debate-se com o dilema de se encontrar na periferia da Europa e em frente de uma imensidão oceânica. Há que olhar de novo para o mar, olhar para sul e fixar o horizonte, aí estão novas oportunidades. Nesta corrida não somos os últimos da Europa, mas sim os primeiros para a corrida do Atlântico Sul.

a. Brasil: parceiro a privilegiar

Em vários domínios pode o Brasil contribuir para a cooperação entre o Atlântico Norte e Sul, desde os intercâmbios profissionais e os exercícios no mar, passando pela cooperação nas indústrias de defesa, pelo intercâmbio entre institutos militares, pelos intercâmbios de estudos universitários, até às iniciativas culturais, que favorecem o conhecimento recíproco. É natural e desejável que se aproveitem e valorizem, sempre que possível, as relações especiais que existem entre países do Atlântico Norte e países do Atlântico Sul, como é o caso do Brasil e de Portugal. Tudo isso pode contribuir positivamente para o estudo, definição e concretização de estratégias, mesmo (ou até sobretudo) em tempo de paz (Fonseca, 1987?).

O Brasil visa tornar-se a potência regional dominante no Atlântico Sul. Embora se preveja que no decorrer dos próximos anos dê prioridade à resolução de problemas internos procurando povoar e dinamizar as regiões interiores onde ainda existem prementes problemas sociais, procurando a consolidação do regime democrático e a estabilização da economia, antevê-se que o Brasil concretize o seu enorme potencial humano, económico, tecnológico, energético e ecológico, vindo a dominar economicamente o espaço sul-americano e a liderar o espaço sul-atlântico da lusofonia, o que lhe permitirá a assunção do estatuto de potência à escala mundial. As projecções indicam que pelo ano 2025 o Brasil terá cerca de 200 milhões de habitantes, tendo atingido a massa crítica para começar a projectar poder. Esta projecção de poder realizar-se-á previsível e prioritariamente nos espaços lusófono e sul-americano. Daí interessar-lhe, hoje, apoiar as posições portuguesas nos países lusófonos, embora Portugal seja seu concorrente nas áreas económicas onde procura mercados para os seus produtos industriais.

Os quatro eixos que alimentaram a aproximação entre Portugal e o Brasil e prepararam a nova relação estratégica entre os dois países são (Rosa, 2006a: 23):

- A estratégia internacional da economia portuguesa que aposta crescentemente no mercado brasileiro como um dos seus mais importantes componentes;



- A tendência do reforço crescente das ligações entre a UE e o Mercado Comum do Sul (MERCOSUL)⁴⁹;
- A revalorização do capital político alicerçado pela presença da comunidade portuguesa no Brasil e de uma crescente comunidade brasileira em Portugal;
- A utilização da plataforma atlântica portuguesa para fazer uma ponte utilitária entre o Brasil e a África, intermediando negócios e valorizando a própria política africana de Portugal e do Brasil.

Emílio Sacchetti (2007) defende que Portugal pode e deve estabelecer-se como parceiro fundamental do Brasil para o Atlântico Sul. O Brasil não tem receio da competição económica de Portugal, quer olhe para a outra margem do Atlântico Sul como fonte de recursos, quer para exportação dos seus produtos. No entanto, o Brasil pode ter parcerias com o nosso país, não só no caso das petrolíferas ou das telecomunicações, mas também na saúde, educação e defesa. O Brasil apenas poderá ter preocupações no caso da liderança política, que foi o que aconteceu com a CPLP. Deste modo, poderá haver complementaridade de interesses, mas não competição.

Na esfera económica (comércio e investimento), Portugal é pouco mais que irrelevante para o Brasil (Nunes, 2004: 33). No entanto, o Brasil é um espaço económico potencial que Portugal não pode deixar de considerar⁵⁰. Neste âmbito cabe a Portugal tomar iniciativas que defendam os seus interesses políticos e económicos. Por outro lado, na esfera política e social⁵¹ parece que é o Brasil que tem mais a ganhar com a solidificação de acordos nesta matéria. Neste sentido, cabe então aos responsáveis portugueses mostrar aos seus congéneres brasileiros que as acções, as medidas e os acordos na esfera política e social têm valor económico para ambos.

Conforme afirmado por Emílio Sacchetti (2007), Angola está a começar a caminhar no sentido da paz e vai continuar a precisar de apoio para o seu desenvolvimento. A Portugal convinha não perder, mas antes fortalecer a sua posição. Isso pode ser feito directamente, mas sem entrar em competição com o Brasil. Primeiro, devemos olhar directamente e de forma bilateral para os países com quem temos laços históricos e culturais, mas aceitar também a participação do Brasil.

⁴⁹ MERCOSUL é uma união aduaneira (livre comércio intrazona e política comercial comum) de cinco países da América do Sul. Na formação original o bloco era composto por quatro países: Argentina, Brasil, Paraguai e Uruguai. Desde 2006, a Venezuela também integra o MERCOSUL.

⁵⁰ O Brasil tem um mercado potencial equivalente a quase todo o mercado europeu (Nunes, 2004: 33).

⁵¹ No âmbito do diálogo com a UE e da política de imigração.



Reforçando esta ideia, Loureiro dos Santos (2007) declara que há muitos portugueses que ainda têm uma perspectiva do Brasil eivada de saudosismo colonial. Contudo, o Brasil produz instrumentos sofisticados de tecnologia avançada capazes de ombrear com a melhor tecnologia do mundo⁵², tem uma enorme capacidade económica que continua a crescer a bom ritmo, tem universidades que se batem ou estão à frente das portuguesas. O Brasil já está em condições de ser uma grande potência de natureza global e todos os outros países já perceberam isso.

Portugal deve apostar no Brasil. Podem existir alguns problemas resultantes de serem competidores nalguns campos, mas deve haver habilidade para evitar as áreas em que os países se prejudiquem mutuamente. A relação Portugal-Brasil é um relacionamento chave. Embora, por vezes, haja mal entendidos, a frontalidade e a inteligência deverão ser suficientes para ultrapassá-los. Existe a consciência de que o Brasil pode liderar, pelo que se deve apostar nessa liderança, e apoiá-la. Tal como o Reino Unido faz com os EUA. O que é bom para os EUA é bom para o Reino Unido em termos estratégicos. Portugal tem que fazer o mesmo com o Brasil.

Portugal deve saber fomentar o relacionamento privilegiado com o Brasil no seio da CPLP, de modo a potenciar a posição de interlocutores privilegiados com África e entre a União Europeia e a MERCOSUL.

Este relacionamento deve constituir-se como importante perante ambos os protagonistas, ou seja, se é verdade que para Portugal não se coloca a ideia de desistir de manter relações privilegiadas com o Brasil, é decisivo que este tenha a mesma percepção e de igual intensidade. Deste modo, há que contrariar a opinião de que o Brasil, enquanto pólo económico emergente, perseguindo uma estratégia de inserção na economia global, não necessita de Portugal enquanto elemento indispensável para actuar na globalização (Rosa, 2006a: 24).

b. Síntese conclusiva

A análise efectuada nesta secção procurou obter resposta para a questão derivada que pretendia perceber quais os desafios e as oportunidades que emergem do Atlântico Sul para Portugal. Neste âmbito, as oportunidades que advêm do Atlântico Sul para Portugal são a intensificação das relações para favorecer os interesses económicos e um aprofundamento das relações culturais. Neste sentido, despontam os interesses das ligações

⁵² É líder em tecnologias aeronáutica, nuclear e de pesquisa de petróleo “off-shore”.



com os países lusófonos e com o resto de África. Há, também, a considerar as oportunidades de segurança cooperativa, partilha de capacidades e carácter económico, nomeadamente no apoio à partilha de responsabilidades de controlo marítimo, segurança energética e partilha de recursos. É, deste modo, sobretudo, preciso aproveitar as oportunidades na área económica, pelo que transparece que o Atlântico Sul ao ser estabelecido como uma área prioritária para Portugal, deve contemplar uma atenção específica aos interesses económicos e não somente à influência cultural, segurança ou defesa.

Os desafios que emergem do Atlântico Sul são a capacidade de agir de acordo com aquilo que os interesses portugueses exigem, que uma certa identidade com aqueles povos permitirá e reforçará. Estes consubstanciam-se, nomeadamente, nas apostas educacionais e na formação científica, como são exemplos a cooperação científica, a cooperação técnica de outra natureza que não apenas a militar, o intercâmbio entre escolas, a formação de quadros na juventude e o fomento da utilização da língua portuguesa como instrumento agregador. Há também a considerar como desafios que emergem do Atlântico Sul os relacionados com a segurança humana (narcotráfico, tráfico de armamento, etc.), a segurança energética e o controlo das rotas. Se conseguir tornar-se um interveniente plenamente actuante, Portugal tem o potencial necessário para dar um contributo fundamental, tanto para fazer face aos desafios como para a realização das oportunidades.

O Brasil tenderá a concretizar o seu enorme potencial humano, económico, tecnológico, energético e ecológico, vindo a dominar economicamente o espaço sul-americano e a liderar o espaço sul-atlântico da lusofonia, o que lhe permitirá assumir o estatuto de potência à escala mundial. Neste contexto, o Brasil é um espaço potencial que Portugal não pode deixar de considerar. Cabe, assim, a Portugal tomar iniciativas que defendam os seus interesses políticos e económico e, deste modo, fomentar o relacionamento privilegiado com o Brasil no seio da CPLP, de modo a potenciar a posição de interlocutor privilegiado com África e entre a UE e a MERCOSUL, bem como com a OTAN.



6. Conclusões

A elaboração deste trabalho não teve como objectivo efectuar um levantamento exaustivo de dados que traduzissem as acções desenvolvidas por Portugal para assim se poder concluir sobre o problema levantado. Procurou-se, antes, recolher informação que, de forma geral, mas não simplista, permitisse responder à questão central levantada: Em que medida, nos últimos quatro anos, as acções desenvolvidas por Portugal no espaço do Atlântico Sul 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 (não contabilizando para este efeito os capítulos da introdução e das conclusões). Definido o problema e o caminho a seguir para a sua resolução na introdução da parte textual, procurou-se inicialmente fazer a delimitação geográfica da área em análise, de seguida caracterizou-se em termos históricos e geopolíticos o Atlântico Sul, procurando-se enquadrar, compreender e analisar esse espaço ao qual o destino de Portugal parece inexoravelmente ligado. Fez-se neste âmbito a explanação dos principais triângulos estratégicos que estão relacionados com o espaço sul-atlântico. O passo seguinte consistiu na análise do conceito de espaço estratégico de interesse nacional, procurando-se esclarecer os motivos pelos quais o Atlântico Sul está incluído na definição de EEINC no CEDN. Procurou-se, ainda, analisar as acções materializadas pela componente actividade da PDN e aquilatar da consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul. Antes de, por fim, se estudar os desafios e as oportunidades que emergem para Portugal no espaço sul-atlântico nos quais possa ser potenciado o seu poder nas relações internacionais, analisou-se os interesses de outros actores no Atlântico Sul, centrando-se a atenção nos interesses da OTAN, UE e CPLP, os quais têm um estreito relacionamento com Portugal.

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 levantaram-se três hipóteses que se procurou testar ao longo do trabalho. A análise efectuada nos capítulos 3, 4 e 5 permite confirmar a hipótese que as acções desenvolvidas traduziram a salvaguarda dos interesses nacionais no Atlântico Sul, referido no CEDN como pertencente ao nosso EEINC.



A confirmação desta hipótese advém do facto de se concluir que o CEDN é um documento estruturante da PDN. Espelha a estratégia de Portugal perante o país e o mundo. Da análise deste decorre a consideração do Atlântico Sul, em especial o relacionamento com o Brasil, como área prioritária com interesse relevante para a definição do EEINC. Contudo, são apontadas também outras áreas prioritárias que claramente apontam, directa ou indirectamente, para o Atlântico Sul, como sejam: a África lusófona; os países em que existem fortes comunidades de emigrantes portugueses; e os países de origem das comunidades imigrantes em Portugal. Do que antecede conclui-se que Portugal tem fortíssimos interesses nas margens do Atlântico Sul, principalmente através dos países lusófonos.

As acções desenvolvidas por Portugal no Atlântico Sul têm-se traduzido numa continuidade política de actuação com os países da CPLP, no âmbito da cooperação e, em particular, da CTM. Pelo que 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 corrente 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. Apesar do referido, verifica-se que Portugal tem desenvolvido uma acção dinamizadora, sobretudo na área da defesa da CPLP, consubstanciando-se a sua acção num conjunto de iniciativas tendentes a promover o desenvolvimento desta dimensão na CPLP.

Neste contexto e por força dos laços históricos e dos interesses comuns que ligam Portugal aos países lusófonos, tem sido dada pelo Estado português particular importância aos projectos de CTM. Estes projectos constituem para Portugal um importante factor de afirmação no mundo e para os países seus beneficiários um factor de desenvolvimento, criando pólos de incremento económico e social, através da formação, especialização e qualificação do pessoal militar. Neste sentido, considera-se que o país projecta para aquela Comunidade, com particular acuidade para os PALOP, e dentro destes para as suas Forças Armadas, a sua cultura, tradição e língua, usando como vector as Forças Armadas portuguesas. Esta orientação é provida de grande significado, uma vez que Portugal está a lançar as «raízes» em estruturas que poderão desempenhar um papel relevante na construção futura dos respectivos países.



Portugal desempenha neste momento um papel fundamental perante uma organização que procura o seu equilíbrio. A posição de Portugal revela-se crítica para que a CPLP continue a avançar unida, numa altura em que Angola consolida o seu estatuto de potência regional e o Brasil parte para outro patamar a nível mundial. Terão então que ser tomadas as acções necessárias para que estes dois países percebam a importância que a CPLP continua a ter e pode vir a ter noutros domínios ainda por explorar, para que não se corra o risco de os ver abandonarem o projecto comum, deslumbrados com novas possibilidades e projectos próprios.

O somatório das várias acções desenvolvidas por Portugal tem contribuído para a consecução dos seus interesses no Atlântico Sul, mormente no espaço da CPLP, permitindo que Portugal venha assumindo uma posição de destaque no espaço sul-atlântico e, principalmente, no seio desta Comunidade em todas as áreas que materializam os seus objectivos. Pelo que se conclui que o facto de Portugal ter relações especiais com estes países, quer no seio da CPLP quer em termos bilaterais, faz crescer o seu peso específico na União Europeia e na OTAN, assim como a pertença a estas organizações dá-lhe crédito e massa crítica junto dos aliados lusófonos. Com o destaque dado a esta área do globo, Portugal alicerça o seu papel de charneira entre os países europeus e os povos com os quais tem ligações históricas e culturais.

Pode afirmar-se que o poder de Portugal nas relações internacionais está directamente relacionado com a sua capacidade de otimizar a articulação dos três triângulos estratégicos a que se liga: nacional (Continente-Açores-Madeira); lusófono (Portugal-Brasil-Angola); e mundial (UE-OTAN-CPLP), através de uma política de geometria variável, gerida em função da conjuntura internacional.

Deste modo, conclui-se que a promoção da segurança e estabilidade no espaço do Atlântico Sul tem sido alicerçada numa relação privilegiada com o Brasil e em solidariedade com os PALOP, cumprindo uma função de articulação com organizações interessadas na segurança desta zona, tais como a OTAN e a UE. Cabe, assim, a Portugal tomar iniciativas que defendam os seus interesses políticos e económico e, deste modo, fomentam o relacionamento com o Brasil no seio da CPLP, de modo a potenciar a posição de interlocutor com África e entre a UE e a MERCOSUL, bem como com a OTAN.



Bibliografia

Livros

- ALMEIDA, Políbio (1994). *Ensaio de Geopolítica*. Lisboa: ISCSP e IICT.
- BERBÉM, António (2001). *O Atlântico (a) Sul como questão estratégica mundializada*. Lisboa: ISCSP.
- CARVALHO, Virgílio de (1995). *A importância do mar para Portugal*. Venda Nova: Bertrand Editora. ISBN 972-9393-11-7.
- CASTRO, Therezinha de (1999). *Geopolítica: princípios, meios e fins*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora. ISBN 85-7011-263-7.
- CASTRO, Therezinha de (1981). *África*. Rio de Janeiro: Biblioteca do Exército Editora.
- LOPES, Luís Ferreira, SANTOS, Octávio dos (2006). *Os Novos Descobrimentos: Do Império à CPLP, Ensaio sobre História, Política, Economia e Cultura Lusófonas*. Coimbra: Almedina.
- MACEDO, J. Borges de (1987). *O Atlântico Norte e os desafios do Sul: perspectiva histórica*. Revista Estratégia. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Primavera de 1987.
- PALMEIRA, José (2006). *O Poder de Portugal nas Relações Internacionais*. [s.l.]: Prefácio. ISBN 972-8816-82-0.
- SACCHETTI, António Emílio, et al (1989). *Atlântico Norte e Atlântico Sul*. Lisboa: Instituto Superior Naval de Guerra.
- SANTOS, Loureiro dos (2004). *Convulsões: Ano III da «Guerra» ao Terrorismo, Reflexões sobre Estratégia IV*. Mem Martins: Publicações Europa-América. ISBN 972-1-05382-1.

Artigos

- ÁLVAREZ-MALDONADO, Ricardo (2007). *Importância geoestratégica del Atlântico Sur en el siglo XXI*. Revista General de Marina, Tomo 252, p. 252-269. ISSN 0034-9569.
- BERBÉM, António (2004). *Geopolítica da Segunda Lusofonia*. Janus 2004: Conjuntura Internacional e Nova Europa, p. 84-85. ISBN 972-8179-27-8.



- CARVALHO, Virgílio (1993). *Áreas de interesse estratégico de Portugal*. Nação e Defesa, N.º 66, p. 40-53.
- CORREIA, Pedro Pezarat (1998). *Portugal e o Atlântico Sul*. Janus 98: As Forças Armadas Portuguesas no novo contexto internacional, p. 84-85. ISBN 972-8179-27-8.
- COUTO, Abel Cabral (1992). *A integração europeia e a defesa nacional*. Análise Social, vol. XXVII (118-119), p. 871-888.
- FONSECA, Coelho da (1987?). *O Brasil e a cooperação entre o Atlântico Norte e Sul*. Lisboa. [em linha] [Consultado em 15Outubro07]. Disponível na internet em: <http://www.ieei.pt/files/CoelhodaFonseca_Brasil_cooperacao_entre_AtlanticoNorte_Sul.pdf>.
- GOMES, Fernando Melo (2006). *O valor estratégico do Atlântico Sul: Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*. In volume resultante da III Conferência Internacional que decorreu nos dias 10 e 11 de Novembro de 2005 na Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, p. 235-243.
- GOMES, José Luiz (2006a). *Atlântico Sul: que conceito estratégico: Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*. In volume resultante da III Conferência Internacional que decorreu nos dias 10 e 11 de Novembro de 2005 na Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, p. 245-248.
- LEANDRO, Garcia (2003?). *O Atlântico Sul*. Lisboa. [em linha] [Consultado em 17Novembro07]. Disponível na internet em: <http://www.idn.gov.pt/art_impr_det2.html>.
- MOREIRA, Adriano (1999). *Portugal e a Plataforma Atlântica da Europa*. Estratégia, volume XI, p. 17-25.
- MOREIRA, Adriano (2000). *Paz e Cooperação no Atlântico Sul*. In Diário de Notícias, 22 de Fevereiro de 2000.
- NUNES, Sérgio (2007). *Portugal-Brasil: verdades e consequências para o século XXI*. Janus 2007: Religiões e Política Mundial, p. 32-33. ISBN 989-619-094-1.
- PENHA, Eli Alves (2000). *Relações Brasil-África: Os avatares da cooperação sul-atlântica*. In X Congresso Internacional Cultura, Poder e Tecnologia: África e Ásia face à Globalização (ALADAA), Universidade Cândido Mendes, Rio de Janeiro, 26 de Outubro de 2000.



- RAMALHO, José Pinto (1999). *Reflexões sobre a funcionalidade estratégica do espaço da lusofonia, num quadro de segurança para o Atlântico Sul*. Estratégia, volume XI, p. 135-151.
- ROSA, Manuel Amante da (2006). *O Atlântico Sul perante os novos desafios mundiais. Portugal, os Estados Unidos e a África Austral*. In volume resultante da III Conferência Internacional que decorreu nos dias 10 e 11 de Novembro de 2005 na Fundação Luso-Americana para o Desenvolvimento, p. 249-265.
- ROSA, Hélder Bravo da (2006a). *A importância do Brasil na CPLP*. Rio de Janeiro. [em linha] [Consultado em 17Novembro07]. Disponível na internet em: <http://www.revistaintellecator.cenegri.org/helder.pdf>>.
- SACHETTI, António Emílio (1990). *Geopolítica e geoestratégia do Atlântico*. Estratégia, volume I, p. 15-52.
- SANTOS, Loureiro dos (2003). *O Atlântico na Independência de Portugal*. Revista Militar, 55º volume, N.º 12, p. 1247-1255.
- VIANNA, Ferreira (coordenador) (1996). *As relações Norte-Sul e o reordenamento estratégico do sistema internacional*. Boletim do Instituto de Altos Estudos Militares, N.º 40, p. 132-176.

Manuais escolares e outros documentos

- CARVALHO, Manuel (2003). *O conceito de espaço estratégico de interesse nacional: à luz dos desafios e realidades da conjuntura estratégica actual*. Lisboa, 44p. (Trabalho Individual de Longa Duração) – IAEM.
- CEDN, CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL (2003). [em linha] [Consultado em 15Outubro07]. Disponível na Internet em: <<http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/776C9B8B-4807-4A60-A2CE-4319D68B59D6/0/ConceitoEstragDefNac.pdf>>.
- GOMES, Raul (2007). *Portugal a sua geografia e os seus interesses inseridos no âmbito de uma Política de Defesa Nacional*. Lisboa, 57p. (Trabalho Individual de Longa Duração) – IESM.
- RAMALHO, Pinto (1998). *O Conceito de Espaço Estratégico de Interesse Nacional*. Lisboa, 67p. (Trabalho Individual de Longa Duração) – IAEM.
- VIEIRA, Vitor Manuel (2004). *Componente operacional do Exército Português: Que modelo para o futuro*. Lisboa, 40p. (Trabalho Individual de Longa Duração) – IAEM.



Entrevistas realizadas

- CARDOSO, Mário de Oliveira (2008). Tenente-general Deputy Commander do Allied Joint Command Lisbon. Entrevista realizada em Fevereiro de 2008.
- MATIAS, Nuno Vieira (2007). Almirante na situação de reforma. Entrevista realizada em Dezembro de 2007.
- PINHEIRO, Paulo João Lopes do Rego Vizeu (2008). Director-geral de Política de Defesa Nacional. Entrevista realizada em Fevereiro de 2008.
- RIBEIRO, António Silva (2008). Capitão-de-mar-e-guerra a frequentar o CPOG. Entrevista realizada em Janeiro de 2008.
- SANTOS, José Alberto Loureiro dos (2007). General na situação de reforma. Entrevista realizada em Dezembro de 2007.
- SACCHETTI, António Emílio (2007). Vice-almirante na situação de reforma. Entrevista realizada em Novembro de 2007.

Sítios consultados na internet

- CAE, Centro de Análise Estratégica [em linha] [Consultado em 15Outubro07]. Disponível na Internet em: <<http://www.caecplp.org>>.
- CNE, Comissão Nacional de Eleições [em linha] [Consultado em 02Fevereiro08]. Disponível na Internet em: <<http://www.cne.pt/index.cfm?sec=1001000000&step=2&letra=C&PalavraID=158>>.
- CPLP, Comunidade de Países de Língua Portuguesa [em linha] [Consultado em 30Outubro07]. Disponível na Internet em: <http://www.cplp.org>>.
- INFOPÉDIA [em linha] [Consultado em 08Março2008]. Disponível na Internet em: <[http://www.infopedia.pt/\\$oceano-atlantico](http://www.infopedia.pt/$oceano-atlantico)>.
- IPRI, Instituto Português de Relações Internacionais [em linha] [Consultado em 15Outubro07]. Disponível na Internet em: <<http://www.ipri.pt>>.
- OTAN, Organização do Tratado do Atlântico Norte [em linha] [Consultado em 30Outubro07]. Disponível na Internet em: <<http://www.nato.int>>.
- TEMPO, Laboratório de Estudos do Presente [em linha] [Consultado em 07Fevereiro08]. Disponível na Internet em: <<http://www.tempopresente.org/index.php>>.
- UE, União Europeia [em linha] [Consultado em 30Outubro07]. Disponível na Internet em: <http://europa.eu/index_pt.htm>.



Apêndice 1 – Corpo de conceitos

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*” (Soares Pires, citado por Raul Gomes, 2007: apêndice 1-2).

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*” (Soares Pires, citado por Raul Gomes, 2007: apêndice 1-2).

Defesa - O conceito de Defesa é expresso na 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 externa*” (IAEM, 2005).

Segurança - A segurança é um conceito que visa uma ordem assente em equilíbrios, que evite ou atenua a eclosão de conflitos, que ponham em risco essa mesma ordem e compreende medidas que podem ir desde o reforço do direito internacional até à capacidade de uma defesa comum pelas armas. Numa política de segurança comum, uma segurança colectiva visa uma ordem internacional que atenua o aparecimento de ameaças externas aos interesses que são comuns e, por outro lado, o equilíbrio interno diluindo situações que põem em risco a coesão (Couto, 1992: 882).



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 se apresenta no quadro abaixo.

Entidade	Data	Situação actual
Exmo. Sr. Oliveira Cardoso	21 de Fevereiro de 2008	Tenente-general Deputy Commander do Allied Joint Command Lisbon
Exmo. Sr. Vieira Matias	19 de Dezembro de 2007	Almirante na situação de reforma
Exmo. Sr. Dr. Vizeu Pinheiro	15 de Fevereiro de 2008	Director-geral de Política de Defesa Nacional
Exmo. Sr. CMG Silva Ribeiro	30 de Janeiro de 2008	Capitão-de-mar-e-guerra a frequentar o CPOG
Exmo. Sr. Emílio Sacchetti	12 de Novembro de 2007	General na situação de reforma
Exmo. Sr. Loureiro dos Santos	10 de Dezembro de 2007	Vice-Almirante na situação de reforma

As entrevistas realizadas às entidades supracitadas incluíram as questões seguintes:

- Quais os motivos para o Atlântico Sul estar incluído na definição de Espaço Estratégico de Interesse Nacional Conjuntural no Conceito Estratégico de Defesa Nacional?
- Em que medida uma possível orientação da PDN para esta área do globo irá potenciar a salvaguarda dos interesses nacionais?
- Em termos gerais, quais os desafios e as oportunidades que emergem do Atlântico Sul para Portugal?
- Em que medida as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul? E quais as principais acções desenvolvidas nos últimos anos por Portugal?



- Em que medida a cooperação portuguesa deve continuar a privilegiar os países da CPLP, nomeadamente os da costa atlântica? Seria importante alargá-la a outros países desta área do globo? É o PAMPA o materializar dessa intenção em África?
- Em que medida Portugal se poderá constituir como interlocutor privilegiado para o Atlântico Sul junto da UE e da OTAN, sobretudo considerando os laços que mantém com os países da CPLP daquela região?
- Combater a pirataria no Atlântico Sul, sobretudo no Golfo da Guiné, relacionada com o crime organizado e o terrorismo islamista, ou evitar a imigração clandestina são serviços que estão à nossa dimensão, que teriam retorno estratégico e que importa assegurar?
- Em que medida Portugal deverá procurar estabelecer o Brasil como parceiro fundamental no Atlântico Sul, considerando que este é o actor regional mais importante no Atlântico Sul e que tem ambições de ser uma potência global?
- Num momento em que a paz se consolida em Angola e que esta emerge como potência energética, de que modo devemos procurar consolidar a nossa presença neste país e aproveitar as oportunidades daí emergentes?
- Em que medida a cooperação portuguesa tem privilegiado os Estados da CPLP da costa ocidental de África?
- Que novos triângulos estratégicos considera que se desenham sobre o Atlântico Sul que incluam Portugal nos seus vértices e qual a sua importância? Por exemplo Portugal-Açores-Cabo Verde ou Portugal-Brasil-Angola.
- No caso hipotético de se estabelecer uma organização no Atlântico Sul seria viável (se sim com que finalidade: segurança *versus* economia)? Portugal poderia estar presente ou teria interesse em estar presente?

Entrevista ao Exmo. Sr. Almirante Nuno Vieira Matias

O Exmo. Sr. Almirante Nuno Vieira Matias considera que o Atlântico Sul está incluído na definição de EEINC no CEDN pelos laços históricos que nos ligam a esse espaço, pelos interesses económicos que temos nessa zona e pela enorme diáspora portuguesa nesses países. Em termos mais específicos, o Atlântico Sul deveria ser um dos eixos das ligações transatlânticas de Portugal, no sentido do desenvolvimento de relações económicas, de relações políticas, etc. Pensa que Portugal no extremo da Europa não pode ser um país só europeu, nem só atlântico, tem que ter um equilíbrio, um braço em cada



lado. O braço atlântico passa pelos países africanos da costa oeste de África e pelo Brasil e pela ligação transatlântica aos EUA. Tudo isso são elementos ou factores de poder que interessam a Portugal e que, por isso mesmo, fazem todo o sentido estarem no CEDN.

Refere que no âmbito da PDN, a cooperação militar com os países africanos, talvez também com o Brasil, correspondem a uma cooperação que é a melhor estruturada de todas as cooperações. Os laços que temos e a forma como nos entendemos constituem uma boa base para a cooperação. Em primeiro lugar, a cooperação militar está bem organizada e funciona eficazmente. Por outro lado, insere-se numa estrutura, em cada um dos outros Estados africanos, com uma certa solidez, própria das estruturas militares. Considera que, por esse motivo, estamos a fazer uma ancoragem numa estrutura que tem uma certa base de sustentação na componente política, fundamental para esse tipo de relações. Também com o Brasil, embora não havendo uma cooperação militar com o mesmo estilo, há uma cooperação importante baseada na troca de alunos entre cursos brasileiros e portugueses e na realização de exercícios combinados. A implantação na área militar cria laços duradouros de grande importância para as áreas económica, política e diplomática. A cooperação militar pode dar frutos imediatos, mas aponta sobretudo para o longo prazo, o que reforça a sua importância.

Admite que podia ser desejável estender a cooperação a outros países, mas temos que ter noção das nossas limitações em termos de capacidades e de dimensão. Mais vale termos uma actuação mais focada, mais concentrada, nos países que já têm sensibilidade para a nossa colaboração e que nos conhecem, do que estar a dispersar-nos por outros países. Afirma que mesmo se tivermos mais recursos devíamos era aumentar a cooperação com os países da CPLP.

Relativamente à CPLP, considera que esta pode ter uma enorme importância para todos os países: para Portugal porque estreita todos estes laços com estes países, depois porque no concerto internacional das nações dá mais visibilidade aos países que falam português no seu conjunto. Pode ajudar alguns desses países que estejam menos estruturados a ombrear com os países mais avançados da comunidade internacional. Por exemplo, o combate ao terrorismo ou à pirataria marítima, esses países podem ser apoiados dentro da CPLP nos aspectos conceptuais, pelo conselho, pela sugestão de determinadas medidas, porque interessa ver que há riscos que convém prevenir. Destaca que há duas manchas de áreas com pirataria e instabilidade acentuada: a zona da «barriga» de África, da Nigéria, que tem a ver com a falta do exercício da autoridade do Estado na sua área de



jurisdição ou de soberania, e, também, a zona da América Central. Pode haver outro risco muito grande que são as áreas que os americanos chamam «ungoverned», áreas não governadas ou não controladas dos territórios, que podem ser muito propícias ao desenvolvimento de actividades terroristas enquanto bases ou espaço para estabelecimento de escolas. Neste aspecto manifesta algum receio de Angola, que tem 14 milhões de habitantes, maioritariamente concentrados na faixa costeira, à volta das grandes cidades, num país que é 15 vezes maior que Portugal. Isso implica uma densidade populacional baixíssima e extensões de território enormes desabitadas. Ora esses países ao terem esses espaços não controlados estão a abrir caminho à criminalidade. Considera que a CPLP deveria ajudar a criar no conjunto das nações uma frente contra o terrorismo internacional, alertando para esse risco das áreas não controladas. Esclarece que a CPLP pode ter, também aí, um papel importante, primeiro, ao levar todos os Estados da CPLP a controlarem bem o seu território, alertando para estes riscos e, depois, a própria CPLP a ser um aliado da luta internacional contra o terrorismo e contra a pirataria.

Refere que a OTAN tem uma visão estratégica mais vasta e mais ampla do que tem a UE. Esta está a ter dificuldade em passar da visão económica para uma visão política e estratégica alargada. Considera que a UE está ainda com um olhar costeiro em vez de ter uma visão oceânica. Está a ver ainda muito perto. Enquanto a OTAN pela visão ampla que sempre teve preocupa-se com o alargamento das fronteiras. O que não quer dizer que a UE também não devesse pensar nas suas distantes fronteiras de segurança. Aponta que ambas deveriam pensar na estabilidade que é necessário dispor, onde os interesses económicos próprios se cruzam, como por exemplo, na área das fontes de matérias-primas.

Refere que estabilidade social ou pelo menos a estabilidade em termos de segurança é importante que exista em quase todo o mundo. Se houver bases para o terrorismo isso constitui uma fonte capaz de exportar insegurança praticamente para todo o mundo. A intercomunicabilidade dos factores de risco deve preocupar a UE como preocupa a OTAN. Afirma que, actualmente, o mundo vive num sistema de vasos comunicantes, pelo que a UE deve preocupar-se também com a estabilidade, em termos de segurança, em praticamente todo o mundo. As suas fronteiras de segurança são as fronteiras do mundo.

Considera que os interesses de Portugal no Atlântico Sul começam por ser afectivos e históricos. Há pelo menos quinhentos anos de ligações a esses países, sendo que fizeram parte da nossa estratégia de expansão. Actualmente, são, fundamentalmente, económicos,



pelos interesses das empresas portuguesas e do intercâmbio comercial com esses países, e de segurança, na medida em que se esses países estiverem estáveis e seguros os emigrantes portugueses e seus descendentes usufruem dessa estabilidade. Refere, ainda, que a cooperação científica, a cooperação técnica de outra natureza, o intercâmbio entre escolas, a formação dos quadros da juventude desses países, a manutenção da língua portuguesa, são desafios que se colocam fortemente e que vale a pena apostar para o futuro.

Realça que Portugal na Europa a 27 é de significado médio relativamente à população, pelo que precisa de outros elementos de poder nacional onde se afirmar, os quais na sua perspectiva vêm do mar e da ligação transatlântica a esses países de língua portuguesa. Ao dar relevo a essas ligações está a construir um elemento de poder e uma «imagem de marca» dentro da UE, que é padronizadora dos Estados, sobretudo dos mais pequenos. Afirma que temos que ter uma visão oceânica e não um olhar ribeirinho.

Entrevista ao Exmo. Sr. Dr. Paulo Vizeu Pinheiro

O Exmo. Sr. Dr. Paulo Vizeu Pinheiro considera que os desafios que emergem do Atlântico Sul para Portugal são de segurança humana, segurança energética e controlo das rotas, e que as oportunidades são de segurança cooperativa, partilha de capacidades e carácter económico, nomeadamente no apoio à partilha de responsabilidades de controlo marítimo e segurança energética e partilha de recursos. Pensa que Portugal possui indústrias que poderão ser deslocalizadas ou «avanzadas», podendo contribuir para a exploração de recursos.

Refere que as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul com a elaboração de programas-quadro consistentes de CTM, os quais têm vindo a ser implementados e aplicados, nomeadamente assessoria à estrutura superior das Forças Armadas, acções na área da formação, treino, edificação de centros especiais de formação de forças, etc. Menciona que com o PAMPA vamos sistematizar melhor e dar mais coerência ao esforço português de formação de formadores e dar uma formação multimodal à construção de capacidades próprias e que o futuro do PAMPA é o desenvolvimento de centros regionais de formação de formadores de apoio à paz, que terão os seus núcleos em países da CPLP, mas que prestarão um serviço regional na gestão de crises, que serão capazes de, a prazo, constituir forças conjuntas e combinadas que possam ser utilizadas em missões internacionais de apoio à paz.



Alvitra que quanto maior for a nossa cumplicidade e a cooperação bilateral, bem como no quadro da CPLP, maior será a capacidade de sensibilizar os nossos parceiros para as questões relacionadas com o Atlântico Sul, que quanto maior for a insegurança, os estados falhados, as zonas de “no man’s land”, de todos esses nichos que estão associados ao extremismo, à guerrilha e ao terrorismo, maior deverá ser o empenhamento da OTAN e da UE nesta área do Atlântico.

Entrevista ao Exmo. Sr. Capitão-de-Mar-e-Guerra António Silva Ribeiro

Em complemento às questões referidas anteriormente colocaram-se ainda as seguintes perguntas:

- De que modo a Política de Defesa Nacional (PDN) se articula com o disposto na legislação que a enquadra, nomeadamente a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas? Que outros documentos considera que são ou deveriam ser estruturantes da PDN?
- A PDN abrange uma componente militar e componentes não militares. Qual é, em sua opinião, a importância de cada uma destas componentes no delinear da PDN?
- O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) deve incluir as diversas modalidades de acção estratégica do Estado Português para a consecução dos seus objectivos político-estratégicos. No delinear do Programa do Governo considera que deve haver uma complementaridade de objectivos delineados ou o CEDN, em virtude da sua maior durabilidade temporal, acaba por perder actualidade e não é devidamente considerado?
- As principais orientações e medidas da PDN constam do Programa do Governo, considera que aquelas são suficientemente objectivas e incorporam tendências de evolução ou futuros previsíveis ou, por outro lado, decorrem de considerações da filosofia política e de concepção de vida do partido político que vence as eleições?
- De que modo o CEDN representa a manobra estratégica do actor Portugal no sistema político internacional?
- Em sua opinião quais os factores que deverão ser considerados na definição de Espaço Estratégico de Interesse Nacional no CEDN? São estes devidamente ponderados e avaliados aquando do estabelecimento dos diversos «espaços», entre os quais se encontra o Atlântico Sul, ou os factores a considerar deveriam ser diversos?



O Exmo. Sr. Capitão-de-mar-e-guerra António Silva Ribeiro refere que a Lei define o processo de elaboração da PDN, não define o conteúdo, pois o processo que está definido na Lei é um processo de abordagem à elaboração da PDN na óptica racional, todavia o que se verifica é que na prática a elaboração da PDN não é feita de acordo com o racional que está no articulado da Lei, mas muito mais por um processo incrementalista de contributos de um conjunto diversificado de actores, que participam no processo de elaboração da Lei. Pensa que há uma necessidade urgente de compatibilizar esse processo racional de elaboração da PDN, que foi estabelecido na Lei, com o processo incremental pelo qual a Lei é feita, sendo evidente que isso deve ser feito com uma revisão da Lei da Defesa Nacional, não por juristas, como foram os especialistas que a elaboraram em 1982, mas integrando os cientistas políticos que conheçam os processos de elaboração das políticas públicas. Salienta que se isso for feito, o Programa do Governo, que é no fundo onde estão as orientações da PDN, não resultará como resulta hoje meramente da tradição histórica da filosofia política, mas também contemplará os processos incrementalistas que resultam dos contributos da opinião pública, do próprio eleitorado, de grupos de interesse diversificados que devem colaborar na elaboração da política pública e que são os chamados canais de comunicação, que são um conjunto de entidades que interpreta a opinião pública e a comunica às estruturas de conversão da PDN: o Governo, o Presidente da República e a Assembleia da República.

Considera que à luz da doutrina nacional instituída pelo Instituto de Defesa Nacional, e a defesa nacional abrange o conjunto de todas as actividades que a Nação precisa de pôr em prática para fazer face aos desafios a que é sujeita nas relações internacionais. Se o conceito for este há, de facto, uma componente militar e uma componente não militar. Refere que, hoje em dia, fruto dos estudos, da complexidade e das consequências que tem o emprego das Forças Armadas em relações internacionais, estas são cada vez menos utilizadas e sempre como último recurso, sendo primeiramente utilizadas na defesa as manobras de natureza económica, política, diplomática, psico-social. Pelo que as Forças Armadas são decisivas, ou seja, a componente militar é decisiva porque é a única que é respeitada a nível internacional. Salienta que a componente militar é o último apelo que um país pode fazer para a sua defesa.

Afirma que o CEDN não inclui modalidades de acção, mas sim os grandes princípios de acção estratégica do Estado, pois a modalidade de acção resulta da agregação



dos objectivos com os princípios que estão no CEDN, nas medidas que estão nas grandes orientações dos diferentes departamentos públicos (nos diplomas orgânicos desses departamentos) e que servem de referência aos grandes programas da acção dos diferentes ministérios. Refere que é na agregação de princípios, orientações e medidas que resulta a modalidade de acção. Assegura que no Programa do Governo está apenas os grandes objectivos da PDN, com algumas orientações genéricas para alcançar esses objectivos em termos económicos, militares, etc.

Considera que o CEDN, na realidade, não representa a manobra estratégica, mas antes dá umas grandes orientações e é um conjunto de ideias gerais e generalidades que não tem grande utilidade para orientar a manobra estratégica. Por isso é que um departamento do Estado quando tem que se preparar para a acção estratégica não toma como referência o CEDN, porque aquilo é um conjunto de generalidades que tanto se aplicariam a Portugal como a qualquer outro país. Na realidade o CEDN, por ser feito pelo processo que é e por ter os problemas que tem e por não estar perfeitamente definido qual deverá ser o seu conteúdo no contexto da documentação estruturante da estratégia nacional, passa por ser uma amálgama de ideias gerais, que não são verdadeiramente utilizadas para regular a acção estratégica. Assegura que, por chamarmos ao documento Conceito Estratégico e por lá pormos essas ideias, não quer dizer que elas sejam estratégicas, elas só são verdadeiramente estratégicas se de facto servirem para a acção estratégica do Estado.

Refere que devemos pensar a estratégia em função dos objectivos que queremos alcançar, dos meios que temos, do meio e do tempo. Evidencia que o meio é definido em termos geográficos, não sendo o meio que nos condiciona exclusivamente, mas sim um conjunto de circunstâncias de que o meio faz parte. Pelo que não sente necessidade de definir limites para o Espaço Estratégico de Defesa Nacional, porque esse espaço não tem, de facto, uma configuração geográfica certa. Considera que precisamos de definir objectivos. Aprecia muito mais um conceito de área de interesse do que propriamente espaço estratégico. Área de interesse é uma área vaga, que vai evoluir conforme as circunstâncias.

Entrevista ao Exmo. Sr. Vice-Almirante António Emílio Sacchetti

O Exmo. Sr. Vice-Almirante António Emílio Sacchetti considera que o Atlântico Sul era o Oceano onde mais navegávamos e onde nos interessava preservar a segurança das



vias de comunicação. Afirma que o poder estratégico, o poder político e os países com grandes interesses comerciais estavam no Atlântico Norte e no Atlântico Sul apenas circulavam, em passagem, os navios que iam para essa unidade estratégica que é o Atlântico Norte, pelo que era considerado um «Atlântico de passagem». Ultimamente, com o interesse que se vem manifestando em relação à riqueza dos países ribeirinhos, nomeadamente o petróleo do Golfo da Guiné e os minerais de outras regiões, a área do Atlântico Sul está a ter um valor diferente e já se pode considerar um «Oceano de origem», sobretudo pela exportação para diversas partes do mundo, e já não só para o Atlântico Norte, das suas riquezas.

Considera que o Atlântico Sul continua a ser um «mar lusófono» sobre o ponto de vista cultural, o português ainda é a segunda língua, se considerarmos que muitos países hispânicos só têm fronteira com o Pacífico, portanto atrás do inglês e à frente do francês e do espanhol.

Pensa que Portugal pode tirar partido dos laços históricos e raízes culturais que o ligam ao Atlântico Sul investindo na cooperação, quer cooperação económica com o apoio do governo, quer fruto das iniciativas dos empresários. Sendo, também, importante a parte cultural e o apoio sobre o ponto de vista tecnológico. No seu entender existem sobretudo dois aspectos importantes: o económico, da responsabilidade das grandes empresas e dos empresários, e o outro, os serviços de Estado, como o ensino, saúde, segurança e defesa, que depende da política do governo.

Relativamente aos limites geográficos do Atlântico Sul considera que o limite norte é definido pelo denominado «gargalo»: linha entre Freetown e o Natal, inclinada em relação ao Equador, designado para este efeito «equador estratégico», pois é a sul deste que estão os grandes interesses de petróleo, diamantes e minério.

Refere que a OTAN já se preocupou mais com o Atlântico Sul, pois era uma zona de acesso ao Atlântico Norte, em que procurava com muito detalhe e pormenor submarinos nucleares e outro tipo de ameaças. Actualmente, a NATO não está muito preocupada com as ameaças vindas do Mar, partindo do princípio que mantém um equilíbrio de forças com a Rússia, além de que os países do AS não têm grande capacidade de projecção de poder.

Considera que existe interesse da UE no Atlântico Sul mas que não é referido, sobretudo político e económico, não existe preocupação, pois não existe nenhum contratempo que indique que haja nesta área um problema a resolver.



Pensa que Portugal pode e deve estabelecer-se como parceiro fundamental do Brasil para o Atlântico Sul, sendo que o Brasil não tem receio da competição económica de Portugal, quer aquele olhe para a outra margem como fonte de recursos, quer para exportação dos seus produtos, o Brasil não teme nenhuma contenda com Portugal. No entanto, o Brasil pode ter parcerias com Portugal, tendo interesse, não só no caso do petróleo ou das telecomunicações, mas na saúde, educação e defesa. Refere que o Brasil apenas poderá ter preocupações no caso da liderança política, que foi o que aconteceu com a CPLP.

Considera que as oportunidades que emergem do Atlântico Sul para Portugal são a intensificação das relações para favorecer os interesses económicos e, com vista ao futuro, o aprofundamento das relações culturais.

Entrevista ao Exmo. Sr. General José Loureiro dos Santos

O Exmo. Sr. General José Loureiro dos Santos considera que o Atlântico Sul adquire importância do ponto de vista nacional directo, por ser uma vasta área de mobilidade que permite um relacionamento muito intenso, nomeadamente de mercadorias. Bem como na área operacional, na medida em que os laços que nós temos com os países lusófonos, pelo menos os africanos, se alargam a questões de natureza militar, não se ficam pela estratégia do ponto de vista global. Relativamente ao Brasil, possivelmente também se irão alargar, mas, para já, nós temos interesses estratégicos militares comuns muito importantes com Angola, do ponto de vista da cooperação técnico-militar e tudo aquilo que lhe está ligado, com S. Tomé e Príncipe, algo semelhante, com Cabo Verde, que assume aqui uma importância especial, com a Guiné-Bissau e, ultimamente, por via do relacionamento com os EUA, que alarga todo este interesse estratégico militar a toda a África no seu conjunto. Concluindo, considera que o Atlântico Sul é, do ponto de vista do interesse estratégico directo, essencial para Portugal.

Refere ainda que também é essencial para Portugal em termos indirectos, porque o hemisfério Sul terrestre está a adquirir maior importância para o Norte, basicamente por causa de duas razões: 1) os recursos energéticos da banda da América do Sul e, especialmente, de África, assumem importância vital para a Europa diversificar ou diminuir a sua dependência energética da Rússia; 2) por outro lado, especialmente para a África, a possibilidade dos seus «espaços vazios», da sua pouca capacidade de controlo e de acção governativa, por deficiências variadíssimas, nomeadamente por



subdesenvolvimento, se poder transformar numa ameaça, basicamente em termos de terrorismo de base islamista para a Europa.

Considera, assim, que, quer do ponto de vista do interesse estratégico directo do país, quer do ponto de vista estratégico indirecto, através de interesses para associações de Estados mais vastas onde nos inserimos, o Atlântico Sul é um Espaço Estratégico de Interesse Nacional.

Pensa que as acções materializadas pela componente actividade da PDN contribuíram para a consecução dos interesses nacionais no espaço do Atlântico Sul, por um lado, como área de mobilidade operacional. Para fazermos operações nas margens que nos interessam, nomeadamente para controlar os tráficos de criminalidade organizada que atravessam o Atlântico Sul, onde nós estamos ausentes, no seu ponto de vista, por erros estratégicos que temos vindo a cometer nas prioridades dos meios. Sendo que esta é uma área onde poderíamos ser utilíssimos para toda a comunidade internacional ocidental, indirectamente para nós próprios, pois tudo isso se repercutiria na nossa afirmação internacional, o que para um pequeno/médio Estado é uma questão essencial.

Realça que quem primeiro se apercebeu da importância do Atlântico Sul foram os EUA, que em 2002 fizeram um vastíssimo programa dirigido para o continente africano, que culminou na decisão de constituir o AFRICOM. Nesta matéria, os europeus foram a reboque dos americanos e agora dão importância ao Atlântico Sul.

Atreve-se a ter a ambição que o AS seja a base de poder do «clubes lusófono»: o Brasil como potência *pivot*, Portugal procurador na Europa, Angola, em África e com projecção mais vasta, Moçambique com relevo para a África Oriental, e Cabo Verde, Guiné-Bissau e S. Tomé e Príncipe, qualquer deles com uma importância enorme em termos de posição estratégica, a que se poderá adicionar capacidade de todos para o relacionamento com a China, através de Macau e com a nossa pegada genética na Indonésia, em Timor. O «clubes lusófono» constituiria um instrumento estratégico de amplo emprego. Mais do que de natureza estritamente militar, permitiria exponenciar a grande estratégia no sentido integral e global do termo. Considera que, na medida das nossas possibilidades, devemos estimular este caminho. Uma organização deste tipo, com tantos países lusófonos, seria um precioso instrumento estratégico para cada um dos membros do clube, portanto também para Portugal.

Refere que países europeus com capacidade para actuar no Atlântico Sul só existem o Reino Unido e, um pouco, a França. Portugal poderá ter, à sua dimensão e se actuar bem,



em acções militares de média e baixa intensidade, como, por exemplo, no controlo do tráfico em Cabo Verde. Menciona que o nosso papel pode ser na área militar, que neste momento é a mais relevante e onde podemos ter grande protagonismo, pois somos melhores nisso e conseguimos relacionar-nos bem com os países do Sul. Eles trabalham connosco e não trabalham com outros. Pelo que com poucos meios podemos fazer muita coisa.

Considera que as oportunidades que emergem do Atlântico Sul para Portugal são interesses das nossas ligações com os países lusófonos e com o resto de África. O relacionamento com os países que bordejam o Atlântico ou mesmo para além do Atlântico e que precisem do Atlântico como área de mobilidade é um interesse estratégico nacional básico, em termos da nossa soberania, da nossa identidade e da nossa afirmação face aos outros Estados. Pensa que existem também os interesses ocasionais e conjunturais, pois para nós são muito importantes esses mercados, não só para colocar produtos, mas também os nossos quadros, o que, sendo útil para nós e para os nossos parceiros, situa-se na área do relacionamento humano, onde Portugal é competente. Discorre que há ainda a necessidade de ajudar os países africanos a controlar os seus espaços, através do relacionamento normal e da cooperação técnico-militar, para que não se transformem em áreas de abrigo de terroristas e de organizações do crime organizado. Tudo isso constitui formas de influência e de relacionamento com importância estratégica, pois fazem com que as matrizes daqueles povos fiquem com muitas marcas que são da matriz portuguesa.

Considera que o desafio a vencer é sermos capazes de agir de acordo com aquilo que os nossos interesses exigem, que uma certa identidade com aqueles povos permitirá e reforçará.

Relativamente ao Brasil pensa que já está em condições de ser uma grande potência de natureza global e que Portugal deve apostar neste país, conquanto possamos ter alguns problemas resultantes de também sermos competidores nalguns campos, mas devemos ser hábeis para evitar as áreas em que nos prejudiquemos mutuamente. Afirma que devemos apostar no lema: “o que é bom para o Brasil é bom para Portugal, em termos estratégicos”.

No que concerne à CPLP, considera que esta nunca será uma organização muito interveniente em termos estratégicos, pode ser é a face visível do «clube lusófono», pois, como organização formal, liga uma série de Estados localizados em locais geográficos distantes, cada um com interesses estratégicos regionais que dificilmente serão susceptíveis de se articular com os interesses de todos os outros. Pelo que, em termos de operações



militares levadas a efeito por uma aliança militar da CPLP, apenas prevê a possibilidade de efectuar operações humanitárias. Pensa que devemos privilegiar o que no fundo é mais importante e que melhor sabemos fazer: cooperação técnico-militar na área doutrinária, na área da instrução, na área da formação, na área da aproximação humana, etc. Sendo um “cluster” que não podemos ceder a ninguém. Aconselho levar a efeito cooperação técnico-militar não apoiada nos países da União Europeia, mas nos EUA, porque têm muito dinheiro e pouca ou nenhuma habilidade para a concretizar directamente. Refere que deveremos sempre privilegiar, mas não nos circunscrevermos apenas aos países da CPLP. A cooperação a efectuar não deverá ser apenas com os países lusófonos, mas com África no seu conjunto, através das organizações regionais africanas e em termos bilaterais.



Apêndice 3 – Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul

Em 1986, a Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZPCAS) foi proposta à Organização das Nações Unidas (ONU) pelo Brasil e aprovada com apenas um voto contra, o dos Estados Unidos⁵³, e oito abstenções⁵⁴. Para justificar a ZPCAS, o Brasil ressaltou seis quesitos principais (Castro, 1999: 315): uma identidade própria do Atlântico Sul como região; a responsabilidade primordial dos países ribeirinhos em desenvolvimento sobre a área; a perfeita comunidade de interesses entre eles; a ideia de que o Atlântico Sul deveria se transformar num instrumento de paz e de desenvolvimento; a necessidade premente de que a área fosse mantida livre das tensões e confrontos internacionais; e as conveniências de que os interesses comuns na região fossem mantidos sob exame.

Esta Zona foi criada com o intuito de ser um foro de dimensões múltiplas enfocando a cooperação Sul-Sul, agregando na sua gênese os países da costa leste da América do Sul e os da costa Oeste de África⁵⁵. Configurou-se como uma ideia não exclusivamente militar, mas também de cooperação económica e cultural. Esta iniciativa partiu do claro entendimento de que a segurança é um bem a produzir e a preservar para que a paz não seja violada. Assume que o objectivo, suposto comum, dos povos ribeirinhos do Atlântico Sul, é, em primeiro lugar, preservar a respectiva independência, soberania e integridade territorial, desenvolver as suas relações sob condições de paz e liberdade e com respeito recíproco pela soberania e integridade de cada um (Moreira, 2000).

Alves Penha (2000) percebe três dimensões de análise da presença da ZPCAS no Atlântico Sul e suas dificuldades de actuação. Primeiramente, a estratégica que busca analisar a presença naval dos países da região. Esta presença, segundo a sua análise, seria demasiado tímida, permitindo a presença de potências navais na região justificada pela necessidade de protecção das suas rotas de comunicação marítima que vão em direcção ao Índico e ao Pacífico⁵⁶.

⁵³ O documento seria rejeitado pelos EUA por vários motivos, um dos quais, por definir de modo insuficiente as águas que estariam incluídas, e, ao mesmo tempo, excluir da Zona países ribeirinhos e interiores do Atlântico Sul (Castro, 1999: 314).

⁵⁴ Bélgica, França, Itália, Japão, Luxemburgo, Holanda, Portugal e República Federal da Alemanha.

⁵⁵ Os países da América do Sul participantes são: Argentina, Brasil e Uruguai. Os de África são: África do Sul, Angola, Benin, Camarões, Cabo Verde, Congo, Costa do Marfim, Guiné Equatorial, Gabão, Gâmbia, Gana, Guiné, Guiné Bissau, Libéria, Namíbia, Nigéria, República Democrática do Congo, São Tomé e Príncipe, Senegal, Serra Leoa, Togo.

⁵⁶ Segundo Alves Penha (2000), isto ocorre por causa da redução da capacidade operacional de algumas marinhas da região, como a do Brasil, Argentina, África do Sul e Nigéria. Sendo que esta presença vigilante



A segunda dimensão seria a económica, que se caracteriza pela presença de blocos sub-regionais e continentais e pela dispersão de interesses nacionais. Isto dificulta a convergência de objectivos e enfraquece a relação estabelecida para fortalecimento da cooperação sul-atlântica.

O último vector seria o político que seria dificultado pela não institucionalização da organização. Agravando a situação estariam as diversas concepções sobre o significado da região e medidas a serem tomadas.

A iniciativa perdeu muito de sua força devido a estas dificuldades enfrentadas pela região no seu fortalecimento e consolidação e em virtude do fim da Guerra Fria, que levou ao esmorecimento das antigas ameaças, culminando na sua inércia. Esforços de revitalização da ideia percorreram algumas reuniões até 1998⁵⁷. Após o que a ZPCAS esteve sem se reunir até 2007⁵⁸ e viveu um período de abandono da ideia. Nesta data, o Atlântico Sul e a cooperação entre os países apareceram outra vez como assunto prioritário. Existe, actualmente, uma expectativa de uma maior cooperação entre os Estados da região. Esta expectativa apresenta-se como uma possibilidade de fortalecimento destes países através da cooperação para que eles possam enfrentar a concorrência dos países mais desenvolvidos e como mais um espaço de ampliação dos seus campos de negociação, actuação e presença no mundo. A ZPCAS aparece, principalmente, como um fomentador de acordos e disseminador da ideia de cooperação, não se propondo ser uma organização de integração regional por falta de uma composição que permita esta acção. A ZPCAS consegue-se apresentar como um foro de discussões sobre cooperação e interacção no Atlântico Sul e como única estrutura que reúne todos os países desta região (Tempo, 2008).

ainda é necessária por causa dos fluxos de matéria-prima e petróleo vindos do Golfo Pérsico. E, ainda, por causa da presença de inúmeras ilhas, sobretudo de soberania Britânica, que servem de apoio aero-naval para projecções sobre África, América do Sul e Antárctica.

⁵⁷ Apesar da reunião de 1998 ter sido a primeira reunião em que se adoptou um Plano de Acção, a falta de órgãos que articulassem a implementação das decisões tomadas nas reuniões e a conjuntura pós Guerra Fria, que resultou num arrefecimento das tensões, levaram os países a não incentivarem a continuidade das acções de cooperação.

⁵⁸ A presidência *pro tempore* esteve até 2007 com a Argentina, data em que passou para Angola.