

# A Região Geopolítica do Atlântico e Portugal

José Loureiro dos Santos

*General*

Texto relativo à comunicação proferida pelo Senhor General José Loureiro dos Santos, no IDN, a 9 de Março de 2009, no âmbito do ciclo de conferências intitulado *Que Visão para a Defesa? Portugal-Europa-NATO*.

## **Atlantic and Portugal Geopolitical Region**

*The present text is a written version of a conference delivered by General José Loureiro dos Santos at the National Defence Institute on the 9<sup>th</sup> March 2009. The conference was delivered in the context of a cycle of seminars on the subject A Vision for National Defense: Portugal-Europe-NATO.*

1. A defesa de Portugal teve sempre como referência e base de sustentação o Atlântico, ao longo de toda a sua História. Não apenas o Atlântico Norte ou o Atlântico Sul, mas “todo” o Oceano Atlântico.

Desde os fins da segunda guerra mundial que fazemos parte da Aliança do Atlântico Norte, a grande aliança das democracias ocidentais. Não porque fossemos uma democracia, porque não éramos, mas porque a ausência de Portugal de um sistema defensivo que envolvesse as principais potências atlânticas da América do Norte e da Europa constituiria uma vulnerabilidade que se poderia tornar fatal à consistência e sobrevivência da Aliança.

A NATO constituía um espaço bem delimitado nas fronteiras terrestres europeias impostas pelo resultado da guerra contra os países do eixo, no qual o Atlântico Norte desempenhava o papel de plataforma de mobilidade indispensável às ligações América do Norte-Europa. Permitindo o afluxo de meios de reforço ao continente europeu sempre que tal fosse necessário.

Deste modo, Portugal ficava envolvido num sistema de segurança colectiva que não só o preservava contra a ameaça da União Soviética desenhada à Europa Ocidental em que se inscrevia (causa primeira da constituição da Aliança), mas garantia a sua integridade relativamente a quem ameaçasse directamente os seus interesses, o que poderia significar a Espanha, até então contida pelo Tratado Luso-Britânico, por uma teia de relações de interdependência forjadas pelos regimes ditatoriais de Salazar e Franco, e pelo acréscimo de potencial conferido pelas colónias, particularmente aquelas que se situavam em pleno oceano Atlântico Médio/Sul e nas suas margens oriental e ocidental.

Com a Revolução Democrática Portuguesa e a descolonização de 1974/75, e a adesão do nosso país às Comunidades Europeias, mais tarde transformadas em União Europeia, na sequência do final da guerra-fria, a segurança de Portugal ficou reforçada pelo espaço geográfico europeu alargado e os apoios que daí decorriam, segurança que, a partir do avanço da União para a uma Política de Defesa Comum, abrangeria o domínio da defesa.

Presentemente, mantém-se esta situação, agora reforçada por uma teia de relações bilaterais e multilaterais com os países da CPLP, fazendo regressar, de forma mitigada, o contrapeso do Atlântico Médio/Sul ao potencial geopolítico português.

Perante o desafio que me foi feito pelo IDN, tentarei averiguar da possibilidade de reforçar este potencial e, por conseguinte, as medidas chave para o alcançar, em termos de segurança e defesa.

2. Começarei por uma descrição sucinta do ambiente estratégico e operacional.

Presentemente e no futuro próximo, o ambiente estratégico e operacional perante o qual Portugal deverá conceber e desenvolver a sua segurança e defesa, está enformado pelas seguintes 6 grandes características.

- (1) Uma globalização económica ameaçada pela crise, mas tentando sobreviver nas linhas principais, que recuperarão o progresso económico mas também marcam a transferência da riqueza (logo de poder) do Norte para o Oriente e para Sul, num processo do qual o Ocidente, particularmente a Europa, sairá prejudicado; no entanto, mantém-se a globalização da informação/comunicação e cultural, com efeitos relevantes na natureza dos conflitos e no modo de os resolver.
- (2) Persistência das chamadas novas ameaças transnacionais não estatais, como a criminalidade organizada e o terrorismo jihadista, e a potenciação destas ameaças e das ameaças tradicionais resultante das alterações climáticas, da pressão sobre os recursos estratégicos escassos que serão ferozmente disputados, com relevo para os alimentares e energéticos, e com o aparecimento de novas áreas de operações e de mobilidade (ciberespaço, espaço exterior, mares navegáveis).
- (3) Crescente potencial estratégico das potências emergentes, a Sul e a Oriente, alargamento das áreas de interesse para obtenção de recursos e trocas económicas e das regiões fragilizadas (economicamente e em termos de segurança), que podem ser objecto de tentativas de controlo por actores origem das ameaças transnacionais não estatais ou, no mínimo, aproveitadas por eles como santuários, a partir dos quais lançam ataques aos Estados que os não acolham.
- (4) Tendência para a multipolaridade do sistema internacional com o grosso do poder centrado na Ásia/Pacífico, mantendo-se os EUA como potência directora e liderante, marcando a agenda internacional, mas precisando da colaboração das outras grandes potências para resolver a maior parte das questões internacionais que sejam transversais, como as alterações climáticas/aquecimento global, terrorismo jihadista e questões financeiras e económicas.
- (5) Aparecimento de três condicionantes de monta na utilização da violência organizada com a finalidade de alcançar objectivos políticos, constringendo a lógica de relação directa entre o uso da força e a obtenção de efeitos políticos enunciada por Clausewitz. Duas delas decorrem da complexidade das sociedades actuais estruturadas em rede, nas quais a anulação de uma célula faz perigar, senão todas pelo menos muitas das células restantes: a primeira relaciona-se com o perigo da aplicação da violência organizada para obter resultados políticos, acima de um certo grau de destruição, se poder voltar contra quem o faz, o que desfavorece

os estados militarmente fortes; a segunda resulta de serem potenciados em termos de efeitos políticos os actos de violência levados a cabo por actores militarmente fracos, recorrendo a artefactos abundantes e baratos nas sociedades modernas, como acontece nos atentados terroristas. Finalmente, a terceira condicionante pode enunciar-se do seguinte modo: com a globalização da informação, não há qualquer ambiente operacional local; todo o ambiente operacional é global; terminaram os teatros de operações confinados, onde tudo se resolve.

Estas condicionantes, num contexto internacional de interdependência crescente, associam-se no sentido de tornar os conflitos de baixa intensidade como os mais prováveis no futuro previsível, em estratégias de defesa predominantemente cooperativas, dada a dificuldade de um Estado resolver, por si só, os conflitos.

Para acabar esta caracterização do ambiente estratégico e operacional, há que chamar a atenção para o exercício de segurança se ter transformado num importante apoio da política externa dos estados, pelo que a capacidade para o fazer adquiriu importância crucial na sua afirmação estratégica, particularmente dos mais pequenos, para os quais esta capacidade passou a ser um trunfo estratégico de grande expressão. A competição global pelo fornecimento de segurança com grande rendibilidade estratégica, nos sistemas de segurança a que um determinado Estado pertence, assumiu uma potencialidade a explorar e é não apenas um instrumento para enfrentar ameaças no equilíbrio de forças no interior do próprio sistema.

3. De seguida, discorrerei sobre a actual situação da NATO, o primeiro círculo de segurança e defesa em que Portugal se inscreve.<sup>1</sup>

A partir do momento em que a Europa se dividiu por uma linha de fronteira – a cortina de ferro, na feliz designação de William Churchill – que separava a União Soviética e países satélites, a Leste, da Europa Ocidental, a Oeste, tornou-se indispensável constituir um sistema defensivo que garantisse a segurança comum de ambas as margens do Atlântico Norte – os EUA e a ponta ocidental da Europa.

Com o decorrer do tempo, à medida que esta divisão da Europa se foi transformando na divisão do mundo entre dois pólos de poder adversários (EUA, líderes da NATO versus URSS, líder do Pacto de Varsóvia), numa ordem

---

<sup>1</sup> Excertos deste parágrafo, nas suas grandes linhas, seguem a conferência proferida pelo autor em Ponta Delgada, no dia 18 de Julho de 2008, no Fórum Roosevelt.

internacional bipolar, a NATO foi perdendo o significado relativo a um espaço geográfico bem confinado, como tinha começado. Passou a adquirir um significado político (democrático de liberdade, em contraposição à autocracia comunista) e económico (de economia de mercado ou capitalista, face a uma economia estatista ou de direcção central), transformando-se num termo abrangendo não apenas o significado da região a defender, mas também uma acepção política, cultural e civilizacional – um novo Ocidente não limitado a uma localização geográfica, mas sim com ressonância cultural e civilizacional, de expressão mais ampla. Inclui os Estados Unidos e a Europa Ocidental, mas ainda países democráticos na Ásia, como o Japão, a Austrália, etc., e aqueles cuja cultura tem marcas de origem europeia com traços predominantemente cristãos, como grande parte da África (anglo-saxónica, francófona e lusófona) e as Américas Central e do Sul.

O significado original de Ocidente de natureza geográfica, onde tudo nascera, havia simplesmente desaparecido, por ter sido substituído por interesses mais vastos, e, portanto, ter perdido utilidade.

O triângulo estratégico português (Portugal continental, Açores e Madeira), pela sua posição geográfica, constituía e constitui a plataforma fundamental de ligação do espaço Atlântico original, o que exigiu a inclusão de Portugal, embora com um regime não democrático, entre os países membros fundadores da Aliança do Atlântico Norte.

Com a substituição da concepção de defesa de um espaço circunscrito à área NATO por um conteúdo civilizacional e cultural, ao barrar a ameaça soviética, os exércitos da NATO não defendiam somente a ponta mais ocidental da Europa e, com ela, o território nacional norte-americano, tendo o Oceano Atlântico a desempenhar o papel de área central de mobilidade entre as duas margens, cujo domínio era indispensável garantir. A NATO defendia todo o mundo livre, as democracias, a cultura e a civilização ocidentais.

O final da guerra-fria pôs em causa esta abrangência terminológica. Apesar da NATO tentar sobreviver (modificou os seus objectivos, alargando-se a outros estados europeus democratizados, outrora sob a órbita soviética, numa corrida demasiado frenética de exploração do sucesso para as fronteiras da Rússia; e admitiu a sua intervenção fora de área, ou seja, fora do espaço geográfico original europeu Atlântico e da América do Norte), apesar de todos estes esforços, a Aliança Atlântica ainda não encontrou o seu novo papel num mundo novo. Um mundo com uma única superpotência, precisamente a potência líder da NATO, embora crescentemente desafiada por grandes e médias potências emergentes e actores transnacionais não estatais. Um mun-

do globalizado em termos económico-financeiros agora em crise acentuada, mundializado em termos de informação/comunicação e culturais, também em termos de violência e de terror, um mundo com profundas fracturas sociais, grandes diferenças entre os mais ricos e mais pobres e sentimentos de humilhação e vingança estimulados por ideologias fundamentalistas que conduzem ao extremismo violento.

Os cidadãos da área da NATO, especialmente os europeus, perderam a percepção da ameaça dos tempos da guerra-fria, embora os seus membros mais recentes, outrora integrados no bloco soviético, a mantenham em relação à Rússia, o que provoca uma fractura entre os estados europeus fundadores e os novos estados. As lideranças políticas têm sérias dificuldades em defender perante os seus cidadãos a necessidade de projectar forças para espaços exteriores, por vezes a grandes distâncias, pelos custos físicos e morais que comportam. Por outro lado, nem todos os países têm a mesma percepção sobre a ameaça que representa para os seus interesses uma determinada crise que não seja contígua à área NATO, portanto a existência de razões fundamentadas para empenhar forças militares. Há frequentes divergências, algumas profundas, entre os países membros, como foi o caso da intervenção norte-americana no Iraque. Ou então, tomam-se posições ambíguas que ameaçam a eficiência da Aliança, como está a acontecer com o Afeganistão.

4. Passemos agora a observar o papel da União Europeia na segurança e defesa de Portugal, aquele que podemos ver como o segundo círculo defensivo do nosso país.

A adesão de Portugal à então Comunidade Europeia, juntamente com a Espanha, aprofundou a estabilidade do seu espaço de cobertura, a Oriente, reforçando aquela que a NATO lhe conferia, directamente relacionada com a segurança.

O facto de ambos os países peninsulares integrarem as Comunidades, e também a Aliança Atlântica, esbateu a possibilidade de eventuais tensões entre os dois países evoluírem para o uso da violência, até pela rede de interdependências económicas que viriam a ser criadas. No entanto, esta situação de ambos fazerem parte das duas mais importantes alianças ocidentais, pela primeira vez na sua História, abriram a oportunidade para o mais poderoso utilizar vectores de actuação estratégica não militares de forma muito agressiva, o que tem gerado um crescente desequilíbrio de potencial estratégico que urge fazer inverter.

Em termos de defesa, a junção e complementaridade dos dois círculos (de segurança e desenvolvimento) colocou Portugal na posição central de uma

zona de estabilidade. Apenas a Sul, não teria um espaço de interposição com eventuais inimigos.

A evolução da União Europeia, a sua prosperidade capaz de atrair emigrantes de todas as origens, o facto de muitas das fronteiras intra-europeias serem abertas (espaço Shengen) e o aparecimento de ameaças trazidas pela globalização (terrorismo e criminalidade transnacional organizada), todos estes factores geraram crescente insegurança interna, que atinge por vezes uma intensidade de violência que necessita de ser respondida por meios militares. Com a caminhada da União Europeia para uma política de segurança e defesa, não se verificou qualquer alteração significativa nesta situação, a não ser algumas veleidades, especialmente das lideranças francesas, da União se vir a constituir num bloco defensivo alternativo à NATO. Mas isto nunca passou de palavreado sem substância que visava fins políticos mediáticos, mal disfarçando a impotência dos países europeus em termos militares, por manifesta falta de investimento na defesa e por falta de vontade política para combater. De qualquer modo, a União passou a constituir um patamar mais baixo de lançamento de certas operações de paz e de operações humanitárias, sempre precisando do apoio de meios da NATO (leia-se norte-americanos) para entrarem em acção. Assim como aglutinou melhor os vários estados membros nas questões de segurança consideradas essenciais, a que poderiam responder, como o terrorismo e as catástrofes.

De resto, os países da UE pertencentes à NATO continuaram a constituir o eurogrupo que sempre nela existiu. Esta relação, muito mais operacional e eficiente, voltará a ser na prática a articulação adoptada, quando se formalizar o regresso da França à estrutura militar da NATO, em que se trabalha.

As divergências e cisões recorrentes entre os países europeus no âmbito da NATO, em relação às posições do seu mais poderoso aliado, os EUA, resultam mais da natureza da União – uma associação de estados soberanos – e do facto das populações europeias perceberem desde o fim da guerra-fria não existirem ameaças essenciais aos seus territórios e não se aperceberem da necessidade de destacarem forças militares para defender os respectivos interesses em certas regiões fora da área da NATO.

5. Vou abordar agora o ressurgimento da importância estratégica do Atlântico Médio/Sul e o seu peso específico na segurança e defesa de Portugal e na complementaridade da NATO actual.<sup>2</sup> Poderemos considerar este espaço geopolítico como o nosso terceiro círculo defensivo.

---

2 Idem, nota 2.

O Atlântico Médio/Sul apresenta para Portugal um crescente interesse de natureza estratégica, de crucial importância para a sua segurança e defesa. São cada vez mais importantes para Portugal, em termos económicos e de segurança, os países lusófonos banhados ou rodeados pelo Atlântico Sul. Países emergentes desta região adquirem cada vez maior interesse como nossos parceiros económicos – casos do Brasil e Angola, Venezuela e Nigéria. Outros países são posições nas rotas de navegação que são essenciais para nós e para nossos aliados chave (Cabo Verde, São Tomé e Príncipe), ou podem constituir plataformas e origens de fluxos de ameaças, como Guiné-Bissau, que é preciso neutralizar.

A área geopolítica do Atlântico Sul dispõe de recursos naturais que escasseiam no Norte, nomeadamente combustíveis fósseis, e o Norte dispõe de conhecimentos, no domínio da governação e da segurança, que podem ser úteis ao Sul. Cada uma das regiões atlânticas, Norte e Sul, pode funcionar como mercado apetecível da outra. Por outro lado, passa pelo Atlântico Sul grande parte da circulação dos produtos comerciais que abastecem o Norte e daqueles que ele exporta, já que o Atlântico, na sua totalidade, se apresenta como uma plataforma de mobilidade sem saída a Norte (será precária a partir de 2040, como efeito das alterações climáticas), com duas passagens estreitas e vulneráveis para Leste e Oeste (Mediterrâneo e Canal do Panamá). Pode considerar-se que as únicas vias pelas quais o seu acesso está garantido são as comunicações marítimas que entram pelo Sul, com mais dificuldade pelo Estreito de Magalhães, abertamente pelo Cabo da Boa Esperança. Finalmente, a existência de um acordo de segurança em que Portugal participe juntamente com importantes países ribeirinhos do Atlântico (e Mediterrâneo), num sistema que envolva o Atlântico Sul, preencheria com “espaço amigo” a calote terrestre deixada em aberto pela duas alianças (a que designei círculos) que envolvem o Atlântico Norte.

No controlo do Atlântico Médio/Sul, o papel fulcral pertencerá ao polígono Cabo Verde, S. Tomé e Príncipe, Angola, Brasil. O eixo Cabo Verde – Brasil controla a passagem do Atlântico Norte/Médio para o Atlântico Sul. O arquipélago de S. Tomé e Príncipe ocupa o ponto focal estratégico para controlar o Golfo da Guiné, abundante em recursos estratégicos. O Brasil e Angola têm capacidade para dominar as rotas de navegação que, do Sul e dos outros oceanos, demandam os portos situados nas margens do Atlântico, ao longo de toda a sua extensão.

No Atlântico Sul, a Oeste, o Brasil como grande potência global emergente e pólo agregador das nações sul-americanas; a Leste, Angola, uma potência



regional em acelerada expansão de poder; em pleno oceano, relevantes pontos de apoio estratégico, como Cabo Verde e S. Tomé e Príncipe. Outros países ribeirinhos, como Marrocos, Nigéria, África do Sul, Venezuela, Argentina, podem participar em acções económicas e de segurança conjuntas.

Por outro lado, tanto na América do Sul como na África, existem situações de grande fragilidade económica e social de onde podem emanar pulsões geradoras de instabilidade tanto no Sul como no Norte (estados falhados, criminalidade organizada, zonas insuficientemente controladas, terrorismo jihadista). Se combinarmos os factores caracterizadores do ambiente conflitual na actualidade já atrás assinalados, com as necessidades e potencialidades das comunidades transatlânticas Norte e Sul, no sentido dos meridianos (continente americano e Eurásia, no sentido dos paralelos), confere enorme importância e aconselha fortemente a articulação dos sistemas de segurança existentes a Norte com os que existem ou venham a ser criados a Sul.

Esta fácil constatação pode mesmo levar à necessidade de alargar à comunidade atlântica do Sul a importância que tem a defesa do Norte, e poderia conduzir para a conclusão de ser conveniente implantar um sistema de segurança para a totalidade do Ocidente geográfico banhado pelo Atlântico (Norte, Médio e Sul), cada vez mais ligado por relações de interdependência.

A combinação das características com as potencialidades já referidas também mostra que as regiões transatlânticas do Norte e do Sul têm interesses económicos e de segurança complementares, tanto no sentido dos paralelos como no dos meridianos. Assim como são idênticos muitos dos valores culturais que caracterizam os seus povos.

Este novo contexto estratégico aconselharia o regresso a uma visão alargada do Ocidente geográfico, que abranja ambas as margens de todo o oceano Atlântico (continente americano e Eurásia), em vez do Ocidente limitado à América do Norte e Europa Ocidental, o espaço geopolítico que gerou a Aliança Atlântica em 1949, agora claramente ultrapassado. As ameaças à segurança (criminalidade organizada e terrorismo internacional) criadas a partir dos estados falhados do Sul, que atingem tanto o Sul como o Norte, devem ser combatidas pela vontade conjunta dos poderes políticos de toda a vasta região que integra o espaço geopolítico do conjunto do Ocidente geográfico.

Provavelmente, através de parcerias estratégicas da NATO com as organizações de segurança em formação na América do Sul e na África, nomeadamente aquela que tivesse por objectivo a segurança do Atlântico Médio/Sul, numa primeira fase. Posteriormente, encarando mesmo a hipótese de um tratado que reúna os estados significativos de toda a área transatlântica.

Numa configuração de segurança e defesa deste tipo, os Açores continuarão a desempenhar um papel de articulação fulcral, não apenas entre ambas as margens do Atlântico Norte, mas servindo como vértice de um triângulo estratégico chave para alargar ao Atlântico Sul as preocupações defensivas do Atlântico Norte - o triângulo Portugal continental, Açores, Cabo Verde. Pelo seu lado, o arquipélago da Madeira fecha o golfo andaluzo-marroquino e a passagem para o Mediterrâneo do estreito de Gibraltar.

Durante o século XX, o Atlântico Norte foi fortemente marcado por aquilo a que poderemos chamar o “clube anglo-saxónico”, a partir do eixo Washington-Londres. No século XXI, destacar-se-ia a importância do “clube lusófono”, na medida em que o Atlântico Sul se pode considerar um lago lusófono, a partir do triângulo Brasil, Luanda, Lisboa.

A “área” própria e de defesa prioritária de um tal sistema de segurança e defesa, a que corresponderiam obrigações idênticas às que o Artigo 5º do Tratado de Washington define, deveria conter-se nos limites deste espaço. O que não significaria a ausência de um tal sistema de segurança e defesa de qualquer lugar do planeta onde estivessem em causa os interesses do bloco estratégico americano-euroafricano. Mas sempre como resultado de uma avaliação caso a caso, do qual poderia sair o seu empenhamento global ou de vários dos seus países membros, no modo como entendessem, à luz dos respectivos interesses na área estratégica de eventual intervenção<sup>3</sup>.

Uma configuração desta natureza impulsionalaria a importância geopolítica de Portugal, como posição central chave de papel relevante para a articulação de todo estes espaços

6. É indispensável reforçar a massa crítica nacional, reforçando os factores do potencial estratégico português, tangíveis e intangíveis.

Se isto não acontecer, se a nossa massa crítica estratégica continuar débil em certas áreas, como acontece presentemente, não será esta panóplia de alianças que nos cobre em todos os azimutes que será capaz de nos garantir a liberdade de acção que hoje caracteriza a independência nacional. Pelo contrário, as actuais circunstâncias poderão tornar-nos mais vulneráveis aos efeitos das naturais acções de competição agressiva que caracterizam o mundo actual, bem como serem a oportunidade para quantos pretenderem impor-nos certas atitudes, medidas e cedências que favorecem os seus interesses, agora, como

---

<sup>3</sup> Muitas das linhas deste parágrafo seguem excertos da conferência feita pelo autor em Ponta Delgada, em 18 de Julho de 2008, no Fórum Roosevelt.

aliados, em melhor situação para o fazer, já que a condição de aliado tenderá a provocar o abrandamento ou mesmo a abertura das nossas defesas, em relação a acções agressivas noutros domínios que não o militar.

Limitar-me-ei a enunciar os aspectos onde este reforço deve ser acentuado e continuado sustentadamente:

- (1) Reforçar as nossas capacidades e diminuir as nossas dependências económicas, particularmente em relação aos aliados mais próximos, a começar pelos vizinhos, e terminar com gastos excessivos, muito para além da riqueza nacional, através de racionalização e adequada priorização das despesas.
- (2) Cultivar os valores culturais/valores nacionais que nos distinguem dos outros, com programas adequados de educação, actividades culturais, informação e actividades nos diversos média, e através do permanente respeito pelos símbolos nacionais.
- (3) Apostar no investimento para a investigação e desenvolvimento, no sentido de gerar e aumentar o nosso capital em conhecimento, promovendo a articulação entre as universidades, institutos de investigação e empresas.
- (4) Agilizar e simplificar a nossa organização política e administrativa, tendo em vista a correcta fundamentação e a rapidez e eficiência de decisão.
- (5) Reordenar o território nacional, tendo em vista a eliminação de dificuldades e vulnerabilidades estratégicas e gerando uma rede de transportes (terrestres, aéreos e marítimos) que sirvam os interesses nacionais e não atendam a vontade dos outros em detrimento da nossa.
- (6) Criar capacidades próprias no sentido de podermos pesquisar, proteger e explorar os nossos vastos recursos marítimos.
- (7) Promover o sentimento de justiça, especialmente de justiça social e o orgulho de ser português.
- (8) Reforçar as forças policiais, as capacidades militares e os serviços de informações do país, para operarem em qualquer ambiente de actuação (terrestre, aéreo, marítimo e ciberespacial), tendo em vista a consecução dos objectivos nacionais, racionalizando os meios e evitando desperdícios, e procurando permanentemente a rendibilidade estratégica na sua aplicação.