

REVISÃO DA ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL: ENQUADRAMENTOS GEOPOLÍTICOS

Fernando Jorge Cardoso

Texto entregue em Junho de 2022

A ATUAL ESTRATÉGIA DE DEFESA NACIONAL contém elementos que seriam, naturalmente, parte de uma estratégia mais global – o que noutros países se designa por estratégias de segurança nacional. Na verdade, a estratégia de defesa nacional é naturalmente tributária de interesses e prioridades geopolíticas e geoeconómicas e interage com a vertente diplomática.

A estratégia atual, que mantém grande atualidade, foi feita no pressuposto que Portugal, como membro da NATO e da União Europeia, se integra num quadro colaborativo multilateral que influencia e interage com prioridades e interesses nacionais.

Um comentário prévio sobre a revisão da estratégia, tem a ver com o enquadramento acima referido. Na União Europeia existe um debate recorrente sobre a natureza e o alcance de políticas de defesa e segurança comuns, tendo sido conseguidos consensos e dados passos de índole institucional nesse sentido. Nesse contexto a guerra na Ucrânia acabou por consolidar o papel da NATO e por aumentar o peso dos gastos militares na generalidade dos países europeus, tornando a segurança mais visível nas preocupações da população.

Porém, não sendo a UE uma federação, **difficilmente se antevê a existência de uma geopolítica europeia** que consubstancie uma estratégia militar da União – quem tem geopolíticas e estratégias de segurança próprias são os países membros. Na verdade, a UE até poderia gizar uma estratégia geo-económica, dada a existência de uma política comercial comum e de um mercado único cujas regras e políticas foram há muito delegadas pelos Estados-Membros para a Comissão Europeia.

Seria, em tese, uma estratégia influente, dado os fluxos comerciais intra e extracomunitários ultrapassarem a soma do comércio externo dos EUA e da China. Porém, a existência de interesses geopolíticos diversificados e, por vezes, contraditórios, entre países membros, tem impedido esse passo – e mesmo que tal estratégia viesse a existir ela seria sempre tributária dos interesses (de alguns) dos Estados-Membros, que difficilmente deixariam um instrumento desse tipo nas mãos da Comissão.

Dito isto, uma revisão da estratégia de defesa nacional deveria contemplar as dinâmicas mais globais que afetam os interesses e o futuro de Portugal. É neste entendimento que são enumerados alguns pontos de enquadramento geral, mais virados para o contexto e prioridades de atuação política e diplomática, no pressuposto que a revisão da estratégia de defesa nacional é subsidiária desses domínios e das prioridades por eles definidas explícita ou implicitamente.¹

1. Portugal é um país europeu e atlântico, por imperativos geográficos, históricos e de interesse estratégico e de Estado. E assim continuará a ser, o Atlântico e a Europa são as vertentes identificadoras da sua matriz nacional. Porém, não deve nem pode ignorar que as **dinâmicas mundiais apontam para um recentramento dos principais fluxos e decisões de investimento, que estão a viajar de ocidente para oriente**, principalmente para a zona da Ásia do Sudeste e do Sudoeste, onde os atores políticos e económicos mundiais, grandes e pequenos, públicos e privados, reorganizam parte substancial dos seus interesses e dos seus negócios e onde, em paralelo, as diplomacias e geopolíticas das principais potências tendem a concentrar-se.

“

(...) **difficilmente se antevê a existência de uma geopolítica europeia.**

”

2. Tal significa que, **sem perder as suas raízes e a centralidade no Atlântico e na Europa, Portugal deve organizar as suas prioridades e utilizar os parcos recursos que tem tomado em conta estas dinâmicas futuras**. Significa ainda que o país deve repensar a sua visão de longo prazo, priorizando países e regiões onde é ou pode ser influente, com as necessárias implicações na redistribuição de recursos que estão hoje afetos a geografias que terão sido mais importantes no passado, mas que são hoje e num futuro previsível bem menos curiais². Para exemplificar:

a) Na UE, onde queremos estar com capacidade e recursos, tendo em conta as tendências globais referidas? Em Madrid e em Bruxelas, não sobram dúvidas. Mas, sem pôr em causa a necessidade da existência de representações diplomáticas nos países membros da UE, não será que as capacidades de comunicação rápidas e os canais estabelecidos diretamente a partir de Lisboa permitem reafectar alguns recursos ou, pelo menos, repensar a distribuição geográfica da nata da diplomacia? Por outras palavras, a facilidade de comunicação direta entre chefes de governo ou Ministros dos Negócios Estrangeiros ou da Defesa acaba por diminuir a tradicional importância de representações diplomáticas pesadas. Unicamente a título exemplificativo e deliberadamente polémico, **talvez que hoje e no próximo futuro as representações em Moscovo ou em Varsóvia sejam mais curiais que as de Roma**

ou Paris (não confundindo a ação diplomática com a consular, que segue a concentração das diásporas).

b) No Atlântico Norte, *noblesse oblige*, Washington será difícil de contornar. Mas **mais importante que a qualidade de representação em Washington estará sempre a de Nova York, sede das NU**, dada a importância dos contactos que lá se realizam com os demais países do mundo, incluindo aqueles que veem Portugal como um parceiro influente para construir pontes e consensos. O caso da qualidade de representação no Reino Unido é também um exemplo interessante. O país é importante para Portugal, mas essa importância pode ser gerida a partir de Lisboa – os diplomatas que viveram em Londres, sem dúvida que apreciaram a cidade, mas sabem bem a importância que a “Velha Albion” sempre deu aos embaixadores portugueses.

c) No Atlântico Sul, apesar de Fernando Pessoa ser bem visto pelos brasileiros, o que é um facto é que se Portugal é olhado como amigo do Rio de Janeiro para norte e nordeste, já o mesmo se não passa de São Paulo para sul. Dito isto, **independentemente da opinião ou posição dos governantes de ocasião, brasileiros e portugueses têm acabado por se entender em praticamente todas as esferas** (com a exceção da dos negócios onde as deceções recíprocas são evidenciadas pelos empresários de ambos os lados). São como que aliados “naturais” no mundo do futuro – desde que não estejamos a falar de negócios. Tal não significa que Brasília não seja prioritária – porque é. Significa sim que nesta zona é importante notar a existência de países com influência regional crescente, que olham para Portugal como país mais influente na União Europeia do que na verdade é e como contrapeso à tradicional influência espanhola – casos do México, Colômbia ou do Perú, realidade esta que, mesmo se reconhecida ou valorizada nacionalmente, não tem reflexos práticos na definição das prioridades “tradicionais” da diplomacia.

d) África é um caso particular, embora continue a ser muito olhada pelas lentes do relacionamento com os PALOP. Os nossos diplomatas e intervenientes em ações de cooperação, militar ou de negócios sabem-no bem, temos mais influência aos olhos dos africanos do que aquela que julgamos ter, apesar do nosso passado menos abonatório no tráfico atlântico de escravos ou na descolonização tardia. Neste contexto, **a Embaixada na sede da União Africana deve ser privilegiada** – não é por acaso que a Alemanha tem uma estratégia para África e que Ursula von der Leyen, alemã, conduziu, no início do seu mandato, uma visita oficial a



Adis Abeba, levando a quase totalidade da Comissão Europeia consigo. Na verdade, África é importante hoje pelo seu peso numérico em termos das instituições multilaterais e vai ser ainda mais importante nas próximas décadas, dado o potencial de crescimento de mercado e da existência de matérias-primas essenciais à estabilidade e crescimento europeu – e português. Privilegiada deve ser também a relação com países que, económica e estrategicamente, são já importantes para a Europa. Na África do Norte e na costa atlântica é o caso de **Marrocos, da Argélia – fonte de abastecimento de gás através de Espanha – da Nigéria, do Senegal e do Gana**, cuja influência regional e no Golfo da Guiné são evidentes. **Na costa oriental, o Ruanda** é exemplo de um país que já é e que vai muito provavelmente continuar a ser influente nas políticas africanas, não só nas regiões central e leste (incluindo Moçambique), mas, em termos de posicionamentos mais globais, em todo continente. Na África central, o relacionamento prioritário terá de ser com a República Democrática do Congo, pelo eixo Luanda-Kinshasa e pelo facto de ser um país rico em recursos e onde a presença portuguesa é apreciada. Na verdade, a África do Sul é o único país em África onde Portugal não é olhado positivamente, porventura por a comunidade portuguesa ter sido maioritariamente aliada do apartheid e isso ainda estar bem presente nas memórias sul-africanas. Dito isto, convém lembrar que a **África do Sul pós-apartheid é um gigante económico regional e um anão político continental**, sendo “malquerida” em quase todas as capitais africanas, com relevo para as dos países membros da SADC. Tal não implica dar menos importância diplomática a este país, dado continuar a ser o país mais industrializado de África e as relações fulcrais com Moçambique. **Na costa africana do Índico, particularmente do Quénia a Moçambique (por onde passa o Canal de Moçambique)**, responsável por 30% do tráfego mundial de navios-tanque de combustível) Portugal tem igualmente, embora com menor peso, uma boa imagem. Na verdade, apesar de a França ser a potência com maior capacidade militar naquela zona, a sua influência política e diplomática esbarra com ressentimentos bem expressos nos fora internacional.

e) Na Ásia e Oceano Índico, é notável como a história tem sido benevolente para Portugal – as crueldades de Afonso de Albuquerque (entre outros) na colonização de partes do subcontinente, aparecem subvalorizadas em detrimento de relações culturais e intangíveis que permaneceram. O caso de Timor-Leste é paradigmático, mas é interessante notar como somos bem vistos na **Indonésia** e, entre outros países, no **Japão, na Malásia, na China e na Coreia do Sul**. O único país onde Portugal é menos querido será, porventura, a Índia, quicá por motivos históricos mais

recentes, ligados com o papel de antigo colonizador de alguns territórios indianos. Como não aproveitar esta onda, particularmente tomando em conta a transição, já referida do eixo geoeconómico para oriente?

3. Em suma, tratar-se-ia de reorganizar prioridades e reafectar a qualidade das representações onde Portugal pode ter influência e não onde Portugal julga que tem ou onde, por inércia ou por tradição corporativa, continua a concentrar o essencial dos esforços. **O papel que Portugal pode ter no tabuleiro mundial é o de construtor de pontes e de diálogos** – mas para isso tem de estar presente nos locais onde pode ter influência, o que implica redistribuir meios e quadros. Vai Portugal fazê-lo? Provavelmente não, propostas que impliquem mudanças em hábitos enraizados e em expectativas pessoais, costumam ser desconsideradas e nem sequer debatidas.

“ (...) a formação de forças armadas com enquadramento formativo ético e conhecimento da relação com o Estado e a população é fulcral – e os portugueses fazem-no bem. ”

4. Nas tendências globais, a **língua e as comunidades de língua** começam a jogar mais forte. Prova disso é a preocupação, que existe nos EUA, com a possibilidade de a população de origem hispânica ultrapassar a de origem anglo-saxónica, o que, não sendo sequer certo, tem vindo a provocar, contudo, mudanças nos comportamentos políticos. **Desse ponto de vista, a existência da CPLP faz todo o sentido, desde que não se criem expectativas da sua transformação numa espécie de Commonwealth ou Francofonia e que se abandone de vez a intenção irrealista de dar prioridade à vertente económica – expectativas irrealistas levam usualmente a frustrações.** Na verdade, as relações económicas de cada um dos países membros é com terceiros países – exceção feita às relações de alguns deles com Portugal. Porém e para além do que foi dito, Portugal ganharia em defender o recenrar das preocupações da CPLP em volta de duas vertentes: a) reforço de uma comunidade de povos e pessoas, que vá para além das relações de Estados, funcionando estes como suporte a essa mesma vertente; b) criação de um cluster do mar – todos os Estados-Membros são países marítimos e terão óbvio empenho no desenvolvimento de ações de cooperação neste domínio. Convém igualmente lembrar que a língua portugue-

sa deixou de ser propriedade de Portugal, **os países membros têm-na como língua oficial, independentemente das opiniões ou do apoio português**, por razões de unidade nacional e de identidade regional – que também é conseguido complementarmente pela existência de crioulos nalguns casos. Daqui decorre que, no essencial, Portugal deveria concentrar o seu apoio nos sistemas de educação (incluindo a formação de professores), nas áreas onde for mais necessário e requerido. Nos países que já têm o português como língua oficial, ensinar matemática, biologia ou geografia a centenas ou milhares de alunos em português faz mais pela expansão e consolidação da língua portuguesa do que a aposta tradicional em leitores de português, para dar um exemplo.

5. Por fim, a questão militar. É ponto assente para quem estude, tenha contactos ou faça consultoria, que **a cooperação militar e policial portuguesa tem sido particularmente bem-sucedida e é bem-vinda nos países com quem se desenvolveu.** De certa forma, a participação de Portugal em missões de paz ou em missões militares integradas na UE das NU tem sido igualmente uma história de sucesso – que não foi posta em causa por um ou outro episódio negativo. Mas há que clarificar algumas prioridades. A parte operacional da participação em missões de paz tem de balizar recursos escassos e não deveria ser a principal prioridade. A concentração dos meios em formação e apoio logístico especializado deveria sim, continuar a ser a prioritária. Na verdade, **a formação de forças armadas com enquadramento formativo ético e conhecimento da relação com o Estado e a população é fulcral – e os portugueses fazem-no bem.** Porém, há que ter em conta que onde estiverem os militares portugueses tem de estar a cooperação não militar portuguesa, o que não é sempre o caso. Um último parágrafo para referir a importância que reveste a formação e o apoio às marinhas o que, no caso da CPLP, deveria estar em sintonia com a cooperação à volta de um **cluster do mar, que envolvesse as atividades de investigação e de colaboração institucional e em rede** entre os Estados-Membros e, através de Portugal, com instâncias relevantes da União Europeia. ■

Notas

¹ Neste artigo o autor assume deliberadamente uma posição opinativa e, para tornar a leitura mais escorreita, são omitidas leituras bibliográficas e documentais feitas.

² O autor lembrar-se-á sempre do que lhe foi dito pelo saudoso Embaixador Calvet de Magalhães, ao tempo Presidente do Conselho Geral do Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, que a diplomacia – além de ser só uma com diversas facetas – de um país deve concentrar os seus melhores quadros nos espaços onde Portugal pode ser mais influente.