

REALIDADE ATLÂNTICA E ESPECIFICIDADE ESTRATÉGICA OU COMO SITUAR MELHOR OS INTERESSES NACIONAIS: CINCO VETORES E UMA CONCLUSÃO

Luís Lobo-Fernandes

Texto entregue em Junho de 2022

O ESTUDO DA VARIÂNCIA CONFIGURA-SE COMO UM DOS MARCOS do processo científico. No esforço de problematização dos factores de mudança internacional e da crescente sensação de incerteza, como no tempo presente, é fundamental a operacionalização de quadros conceptuais apurados. Assim, considerando a necessidade de clareza das várias proposições por um lado, e de síntese por outro, escolhi cinco vectores e uma conclusão sucinta que se interligam de modo lógico, embora com diferentes ritmos e extensões, com impacto nas escolhas futuras do nosso país – que não podemos em caso algum iludir – em matéria de segurança e defesa, a saber: integração europeia e o imprescindível nexu atlântico, o problema do expansionismo chinês e os interesses de Portugal, a importância estratégica dos mares e do oceano, cibersegurança, e migração e involução demográfica.

1º vector – Integração europeia e o imprescindível nexu atlântico

Começaríamos esta nota de forma acentuadamente crua: o conjunto das elites portuguesas não se tem mostrado totalmente capaz de, em cada momento específico do processo de integração, identificar aquelas que são as prioridades de Portugal. Nós também assumimos a nossa quota-parte de responsabilidade – tal como, aliás, o conjunto das universidades portuguesas –, mas aquilo que temos formulado e escrito, sobretudo ao longo da última década, é que nós precisamos de, em cada instância do processo de integração, situar melhor os interesses nacionais desta comunidade política que é Portugal, mais consentânea com uma história com cerca de nove séculos de existência. Em rigor, temos tido alguma incapacidade colectiva em definir de forma mais eficaz as políticas públicas. Daí, a perduração de problemas estruturais de décadas. Em particular, continua a haver um défice importante de reflexão, de pensamento, e, também, de estudos qualificados sobre o lugar e o posicionamento de Portugal na União Europeia. Em grande medida estamos envolvidos, sem bússola, num processo de integração complexo. Se fôssemos pedindo a um conjunto vasto de titulares de cargos públicos para hierarquizar, por exemplo, as prioridades e os objectivos de Portugal em cada instância do processo de integração – que deve ir muito para além da discussão em torno dos «fundos comunitários» –, bem como para dilucidar a própria lógica subjacente à nossa posição na Europa, verificar-se-iam dificuldades em indicar esses factores.

Ora, por não termos diversificado suficientemente a origem do investimento estrangeiro em Portugal no quadro da própria União Europeia, fomos confrontados, por exemplo, com a situação penosa – como sucedeu sobretudo a partir do início de 2011 – de cerca de 50% das nossas privatizações no sector energético, por exemplo, terem ido parar às mãos do Estado chinês. No limite, não se compreende como é que tal se coaduna com a hierarquia das prioridades estratégicas de uma nação cujo *perfil atlântico* inclui duas importantíssimas regiões autónomas insulares – Açores e Madeira –, integrado na União Europeia, fundador da NATO, e inserido num quadro geopolítico de grande amplitude, considerando quer o Atlântico Norte, quer o Atlântico Sul.

“ (...) a importância da NATO definida pelos vectores fundamentais de defesa colectiva, actuação combinada, planeamento conjunto, capacidades em rede, e interoperabilidade adquirem um valor ímpar e crucial na conjuntura presente.”

A repugnante e inadmissível agressão (em curso) levada a cabo pelo Kremlin à Ucrânia altera radicalmente o quadro externo europeu e internacional. A intolerável acção perpetrada pela Rússia rompe a paz no continente europeu e constitui uma ameaça geral à segurança europeia. Ora, a importância da NATO definida pelos vectores fundamentais de defesa colectiva, actuação combinada, planeamento conjunto, capacidades em rede, e interoperabilidade adquirem um valor ímpar e crucial na conjuntura presente. Os pedidos históricos simultâneos de adesão da Finlândia e da Suécia à NATO apresentados formalmente no dia 18 de Maio de 2022 constituem a melhor evidência da sua essência e representam o melhor barómetro possível do rompimento do *statu quo* na Europa. Mas, constituem, igualmente, um testemunho ímpar da centralidade, importância, e coesão da comunidade política euro-atlântica, plasmado no novo Conceito Estratégico da NATO

aprovado no dia 29 de Junho de 2022 na cimeira de Madrid. Pode afirmar-se mesmo que a invasão da Ucrânia e a grave crise internacional dali resultante restauraram a credibilidade da Organização do Tratado do Atlântico Norte – que continua a ser o mais importante eixo aliado no sistema das relações internacionais. Do mesmo modo, os Estados Unidos continuam a constituir a coluna vertebral da segurança europeia, no quadro de um direito à auto-defesa – um direito consagrado na Carta das Nações Unidas..

Há, porém, outra dimensão, que enunciaríamos como um problema essencialmente *político* que tem a ver com os índices de crescimento económico sofríveis na UE, coincidentes temporalmente com a entrada do euro em 1999, que começaria a circular fisicamente em janeiro de 2002, e com a abertura abrupta do comércio mundial à China, processo que ocorreu sem qualquer gradualismo e que nos foi particularmente desfavorável. Tenhamos consciência disso. Mas, deixaria igualmente um alerta para as responsabilidades da política monetária europeia excessivamente restritiva ao contrário da política monetária dos Estados Unidos ou da China. Esta política, deveras penalizante, é contraditória com a opção de outros grandes *players* no quadro da economia global que não leva em linha de conta a desindustrialização que ocorreu em muitos países europeus, incluindo Portugal. É claro que quando equacionamos a transferência brutal de produção para o Oriente, queremos sublinhar a preocupante transferência de riqueza, de capitais e de empregos (neste plano, note-se que a Alemanha não permitiu a perda da sua base industrial, e isso talvez explique a sua relutância em implementar políticas de «quantitative easing» ao nível do euro isto é, de maior liquidez). No nosso caso, naturalmente que a perda de uma parte significativa da base industrial também se repercutiu em última análise na economia e, concomitantemente, nos recursos fiscais que dali derivam postos à disposição do Estado.

Noutro ponto respeitante ao desenvolvimento da chamada “Bússola Estratégica” (*Strategic Compass*) da União Europeia tivemos ensejo de participar, a convite do Ministério dos Negócios Estrangeiros, em duas importantes iniciativas no âmbito da quarta Presidência portuguesa do Conselho da União Europeia que decorreu no 1º semestre de 2021. A Bússola Estratégica, em fase de ultimização, aspira a levar a União Europeia a um novo nível de ambição no plano externo, bem como à consolidação de uma cultura de



segurança e defesa comum. Mais especificamente, aquelas iniciativas reflectiram sobre a definição e melhoria dos instrumentos da cada vez mais importante componente civil da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) por forma a tornar a sua acção mais eficaz em termos de prevenção e flexibilidade, e, também, mais visível aos olhos da própria opinião pública europeia. A necessidade de reforçar a solidariedade entre os Estados-membros, num quadro externo em fluxo, implica maior coerência em todo o espectro da acção da União Europeia (de sublinhar que no rescaldo da invasão russa da Ucrânia, a Dinamarca decidiu em referendo, realizado no dia 1 de Junho de 2022, a sua entrada na política de defesa comum da União Europeia, pondo fim a uma excepção nesta área em vigor há três décadas).

No respeitante à referida vertente civil esta deverá reforçar a indivisibilidade dos direitos humanos e das liberdades fundamentais – um elemento-chave de diferenciação do seu estatuto e projecção internacionais, que Portugal sempre assumiu. Tendo em conta que a força e identidade da UE se baseia, concomitantemente, na abordagem integrada aos conflitos e às crises na sua periferia, afigura-se nuclear aumentar as sinergias entre as componentes civil e militar, sem perder de vista as crescentes ligações entre segurança interna e externa. Neste sentido, a consolidação da vertente civil da PCSD não pode ser considerada de forma isolada, visando atingir um novo equilíbrio entre as prioridades que incluem, doravante, desafios significativos em matéria de cibersegurança, ameaças híbridas, e o pilar de segurança marítima, especialmente fundamentais para Portugal. As recomendações – ou *key takeaways* – então expressas, que tivemos ensejo de concatenar, podem ser condensadas de forma mais objectiva nos seguintes cinco pontos:

- 1 – Alargar o papel estratégico global da UE num ciclo internacional de crescente incerteza;
- 2 – Aprofundar a componente civil da PCSD como um factor-chave de protecção e estabilidade perante novas ameaças contra as democracias;
- 3 – Potenciar o papel único de *moderação* da União Europeia no sistema das relações internacionais;
- 4 – Aprofundar a visão estratégica da UE na abordagem à resolução de conflitos no seu entorno mais próximo, alinhando a resposta às crises em termos de pacificação, estabilização e cooperação para o desenvolvimento, congregando esforços com todas as partes envolvidas, valorizando os seus contributos;
- 5 – Reforçar parcerias com as Nações Unidas, a NATO, a OSCE, a União Africana e a ASEAN, entre outras. A ONU

e a NATO parecem assumir particular relevância na actual conjuntura internacional, apontando-se, em especial, a necessidade de uma boa articulação com a NATO de modo a evitar a duplicação de esforços.

Noutro marco fundamental para as escolhas futuras, em Dezembro de 2017 Portugal juntou-se à cooperação estruturada permanente (CEP) nas áreas da segurança e defesa da União Europeia, um desenvolvimento significativo que traduz uma maior ambição da UE no reforço da sua política comum de segurança e defesa e um maior compromisso em termos de planeamento militar conjunto. O estabelecimento desta CEP inclui uma importante componente relativa ao programa de desenvolvimento industrial europeu (EDIDP na sigla inglesa) no âmbito do Fundo Europeu de Defesa, com vista não só a diminuir a existente fragmentação, mas também a incrementar a capacidade de inovação, dimensão à qual, no nosso entender, Portugal deve igualmente prestar atenção particular.

“

(...) a China é hoje mais agressiva no plano externo, aparente já na tentativa de criação de esferas de influência e no estabelecimento de bases e portos militares espalhados pelo globo.

”

Não podemos perder de vista que a integração europeia é, no seu carácter geral, um instrumento crucial de *modernização* do país, embora ainda não satisfatoriamente alcançado. A questão da modernização emerge recorrentemente, aliás, como um elemento preponderante das análises politológicas nas suas várias expressões, despertando um dos nexos centrais do próprio processo de integração europeia. No cenário de grande incerteza que se avizinha e do mais que provável aumento do esforço financeiro em matéria de defesa – decorrentes dos compromissos no âmbito da NATO e da UE – entendemos que será necessário um muito maior rigor e transparência na alocação dos recursos fiscais, pelo se afigurar igualmente fundamental assegurar, concomitantemente, por parte das instituições do Estado português um combate sem tréguas à corrupção.

No contexto do enunciado de uma maior ambição europeia, Portugal necessita de aprofundar seriamente a reflexão sobre as

consideráveis incongruências existentes em termos das suas próprias capacidades militares que deverá passar, *a fortiori*, pelo reapetrechamento das suas forças armadas. Actualmente conta apenas com um reduzido efectivo militar de cerca de 9820 praças para cerca de 7874 sargentos e 5653 oficiais. Sublinhe-se que entre 2015 e 2021 a categoria de praça reduziu 39%, uma diminuição que não podemos deixar de anotar como preocupante quando se equacionam as necessidades de defesa do nosso país num quadro internacional periclitante. A atenção imperiosa a este problema assume verdadeiros contornos de imperativo estratégico de modo a permitir às Forças Armadas Portuguesas a continuidade de uma participação activa em coligações internacionais, contribuindo quer para a redução dos factores de vulnerabilidade, quer para o aumento da relevância de Portugal, seja no quadro das Nações Unidas, da UE, da NATO, ou da CPLP. A história das relações internacionais mostra-nos recorrentes exemplos de inadvertência e desatenção que tiveram custos irremediáveis.

2º vector – O problema do expansionismo chinês e os interesses de Portugal

A ponderação da ascensão da China marcada por iniludíveis ambições expansionistas, tanto no plano geoeconómico e comercial, como no plano estratégico e militar – já definida como “sino-globalização” – assume, no âmbito do nosso delineamento, urgência que requer uma reflexão criteriosa, sobretudo perante as iniludíveis ambições hegemónicas de uma China que tem a intenção manifesta de se tornar a potência dominante, mas que questiona o enunciado e a estabilidade de um mundo aberto marcado pelo advento da democracia, pela promoção dos direitos humanos, pela liberdade de navegação e pela livre circulação de bens ao longo dos últimos setenta e sete anos.

Cumpramos, pois, assinalar no plano da *penetração* chinesa em Portugal a detenção de posições dominantes por parte de empresas do Estado chinês com especial incidência no sector das infra-estruturas eléctricas em Portugal – situações estas comumente consideradas como erros estratégicos –, mas também nos sectores das águas e da saúde. Neste plano não podemos deixar de questionar como empresas estratégicas portuguesas possam passar a estar, para todos os efeitos práticos, ao serviço de Estados não-democráticos. De referir, ademais, que Portugal foi o primeiro país da zona euro a emitir dívida pública em moeda Renminbi, além de outros dezasseis “acordos bilaterais” assinados durante a visita de Xi Jinping, em 2018. T. J. Lowi (2011),



que propôs o conceito do *factor de penetração* considera que os seus efeitos são diferentes da simples interconectividade.¹ Esta distinção conceptual permite evidenciar e derivar um impacto negativo na autonomia relativa do Estado bem como no conjunto da economia portuguesa. Ora, na nossa óptica, tais processos afectam seriamente o quadro de inserção estratégica do nosso país, tal como a sua própria diferenciação e autonomia estratégicas, aumentando a sua vulnerabilidade potencial, configurando mesmo na nossa visão – que assinalamos de forma totalmente crua – um erro estratégico sem paralelo no passado.

Ora, os dilemas de como lidar com esta grande potência emergente são cada vez mais patentes. É fundamental ter presente que a China é hoje mais agressiva no plano externo, aparente já na tentativa de criação de esferas de influência e no estabelecimento de bases e portos militares espalhados pelo globo. A formulação deliberada da estratégia de *Belt and Road Initiative* (BRI) articulada exclusivamente em função de um único centro – Pequim – traduz uma lógica expansionista com correspondência tipológica na conhecida taxonomia de Hans J. Morgenthau de *política do imperialismo*. Este é seguramente um dos grandes dilemas estratégicos que se perfilam no plano internacional. Em tal cenário, a UE tem de ser firme com a China, embora evitando o risco de confrontos estereis.

3º vector – A importância estratégica dos mares e do oceano

Outro sector que deve merecer uma atenção especialíssima, senão mesmo uma prioridade cimeira, prende-se com a importância estratégica da economia dos mares e do oceano onde se impõe uma aposta séria, consistente, e de longo prazo. Afigura-se-me de que existe demasiada retórica, muitos «chavões» e quase nenhuma realidade. Olhemos para a nossa vizinha Espanha que detém um fortíssimo empório marítimo e pesqueiro nas suas mais diversas valências. Note-se que a Espanha tem menos mar e uma zona económica exclusiva consideravelmente mais pequena. Neste plano devemos questionar: De que estamos à espera?

No que concerne Portugal, aliás o Estado-membro da União Europeia com uma das mais altas incidências de penetração chinesa, a inclusão expressa do porto de águas profundas de Sines na estratégia de Pequim, tal como já tinha acontecido em relação ao porto de Lisboa, pode afectar a autonomia estratégica do nosso país podendo ser geradora de uma maior vulnerabilidade potencial.² No plano particular da protecção dos interesses portugueses no Atlântico é imprescindível ter em atenção que há

muito que Estados – que não são nossos aliados – como a China e a própria Rússia, lançam “expedições científicas” no mar dos Açores, situações estas que requerem um acompanhamento rigoroso por parte das autoridades portuguesas. Decorre daqui a necessidade de prudência nas escolhas que o nosso país faz na frente internacional perante os delicados desenvolvimentos em curso e o aumento da instabilidade.

“

(...) a inclusão expressa do porto de águas profundas de Sines na estratégia de Pequim (...) pode afectar a autonomia estratégica do nosso país podendo ser geradora de uma maior vulnerabilidade potencial.

”

Deixáramos, por isso, no âmbito deste ponto de reflexão uma chamada mais específica sobre a necessidade de Portugal aumentar o esforço de pesquisa dos recursos minerais e estratégicos do fundo do oceano Atlântico, sobre o qual almeja mais direitos através da expansão da plataforma continental, o que suscita desde logo o investimento num novo navio oceanográfico. Neste capítulo, concordamos com todos aqueles para quem esses recursos são o legado que a geração actual tem obrigatoriamente de deixar aos agora jovens. Do mesmo modo, afigura-se-nos imperioso o reforço geral dos meios ao dispor da Marinha, tais como a entrada em funcionamento dos seis patrulhões já previstos e de um navio logístico ou reabastecedor. Também a “recomposição” do número de fragatas ao dispor de Portugal não poderá deixar de ser equacionada.

4º vector – Cibersegurança

Por seu turno, no plano da cibersegurança as actividades maliciosas oriundas do território chinês são, também, fonte de crescente preocupação por parte da União Europeia. Portugal é expressamente referido como sendo alvo de espionagem comercial por parte da China.³ Neste âmbito, os mais recentes e inovadores desenvolvimentos teóricos propostos nomeadamente por Fischerkeller e Harknett (2017) e Harknett e Smeets (2020), plasmados no conceito de *persistent engagement* (PE) sustentam por um lado que “a dissuasão não é uma estratégia credível no ciberespaço”, e por outro que aquilo que se observa nas chamadas ciberoperações “são sobretudo tentativas de alcançar objectivos estratégicos sem a

necessidade de ataques armados”.⁴ O argumento daqueles autores é, pois, o de que o esforço de vigilância permanente no ciberespaço requererá doravante estratégias de *persistent engagement*, cada vez mais centrais na contenção das ciberameaças.

5º vector – Emigração e involução demográfica

Em matéria de emigração – no quadro de uma meditação profunda e séria sobre as nossas maiores e aparentes vulnerabilidades futuras – não podemos esquecer, nem ocultar, que mais de 965.000 portugueses emigraram entre 2010 e 2020, com todas as consequências que tal sangria de talentos representa para o futuro do país.⁵ A este dado preocupante soma-se um cenário alarmante em termos de demografia que afecta de forma grave o futuro do país a todos os níveis. Com efeito, em 2021 registou-se um recorde histórico na quebra de nascimentos com o mais baixo número de bebés desde 1911, que se traduziu em mais 45 mil óbitos do que nados-vivos, um salto natural negativo inédito em 110 anos – o número de nascidos representa apenas 63% dos óbitos. Estas duas realidades requerem atenção urgente devendo, doravante, exigir uma atenção séria e permanente por parte das instituições e dos responsáveis políticos. Acresce que esta condição é, por maioria de razão, matéria intrínseca de segurança.

Nota de conclusão

Neste plano, Portugal não pode perder de vista que os seus interesses estratégicos mas – talvez ainda mais apropriadamente – a sua própria identidade estratégica que, não só é definida, como se joga fundamentalmente no espaço crucial dos dois flancos do Atlântico: Estados Unidos e Canadá, Brasil, e os países do PALOP – Angola, Guiné Bissau, Cabo Verde e São Tomé e Príncipe. Neste sentido, é fundamental considerar que a sua *especificidade* estratégica, política e cultural no seio da União Europeia se projecta e se amplifica em função de uma inultrapassável *realidade atlântica*, com um prolongamento decorrente da sua capacidade de comunicação estratégica com o Índico – Moçambique –, e também no Extremo Oriente com Timor Leste.

Por último, numa nota eloquente sobre uma característica menos positiva da cultura política portuguesa, com repercussão iniludível no âmbito das políticas públicas das relações internacionais e da segurança e defesa ao longo do tempo, transcrevemos aqui uma passagem do célebre Memorando – existente na Torre do Tombo – que o grande intelectual português António Vieira produziu

para o rei D. João IV após as missões diplomáticas que liderou à Holanda e à França por designação do monarca em 1646 e 1647, respectivamente. Em particular, evidenciamos o contraste que Vieira fez então entre a situação da Holanda e a de Portugal no que respeita às relações internacionais, aos recursos financeiros, militares, industriais... E, citamos:

“Os Holandeses têm a sua indústria, o seu cuidado, a sua cobiça, o seu amor entre si e ao bem comum; nós temos a nossa desunião, a nossa inveja, a nossa presunção, o nosso descuido, e a nossa perpétua atenção ao particular”. Noutro passo convincente do mesmo relatório, Vieira sublinhava que é fundamental contrapor um “patriotismo clarividente e coraçado” a um patriotismo feito de “teimas inabaláveis e emoções ilógicas”.⁶ Verdadeiramente notável! ■

Notas

¹ Lowi, T. J. (2011). “Globalization, War, and the Withering Away of the State”. *The Brown Journal of World Affairs*, 17:2, 243-256.

² Cf. Godement, François, et Abigaël Vasselier. 2018. *La Chine à nos portes: Une stratégie pour l'Europe*. Paris: Odile Jacob, p. 201. Ver, ainda, “Estudos Europeus segundo Luís Lobo-Fernandes”, in Camerlo, Marcelo, Andrés Malamud, e Raquel Vaz-Pinto (org.). 2020. *Ciência Política à Portuguesa: A disciplina contada pelos seus protagonistas*. Lisboa: Imprensa de Ciências Sociais, p. 268.

³ Sobre esta questão ver a Declaração do alto representante da União Europeia. 19.Jul.2021. Consultado em 09.Nov.2021. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/pt/press/press-releases/2021/07/19/declaration-by-the-high-representative-on-behalf-of-the-eu-urging-china-to-take-action-against-malicious-cyber-activities-undertaken-from-its-territory/>. Noutro plano, numa declaração formal do Departamento de Justiça dos Estados Unidos, também Portugal é expressamente referido como sendo alvo de espionagem comercial por parte da China. Ver, “EUA acusa a agentes chineses de roubar segredos comerciais a 12 países”, *El País*, 20.Dez.2018. Consultado em: 09.Nov. 2021. Disponível em: https://elpais.com/internacional/2018/12/20/actualidad/1545334674_408431.html

⁴ Fischerkeller, Michael P., & Richard J. Harknett. 2017. “Deterrence is Not a Credible Strategy for Cyberspace”. *Orbis*, June 23, 2017. Consultado em: 29.Nov.2021. Disponível em: <https://www.fpri.org/article/2017/06/deterrence-not-credible-strategy-cyberspace/> e, Harknett, Richard J., & Max Smeets. 2020. “Cyber campaigns and strategic outcomes”. *Journal of Strategic Studies*, 10, pp. 1-35.

⁵ Observatório da Emigração, Relatório de 2020.

⁶ Cf. Cidade, Hernâni. 1979. *Pe. António Vieira: a obra e o homem*. Lisboa: Editora Arcádia, p. 56.