

# PORTUGAL E A SUA CIRCUNSTÂNCIA

*Adriano Moreira*

*António Emílio Sacchetti*

*João Soares Salgueiro*

*Maria do Céu Pinto*

*Maria Regina Flor e Almeida*

Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia  
Edições Culturais da Marinha  
LISBOA

O Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE) foi criado pelo Despacho n.º 43/99 de 1 de Julho, na directa dependência do Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada, competindo-lhe promover e desenvolver estudos na área da Estratégia e do Poder Naval, quer a nível nacional quer a nível internacional. Compete-lhe ainda propor a publicação e divulgação de trabalhos sobre aquelas matérias. Para esse efeito, os trabalhos serão publicados nos *Cadernos Navais*, editados pela Comissão Cultural da Marinha.

**TÍTULO**

Portugal e a Sua Circunstância

**COLECÇÃO:**

Cadernos Navais

**NÚMERO/ANO:**

6/Jul.-Abr. 2003

**EDIÇÃO:**

Comissão Cultural da Marinha  
Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE)

ISBN 972-8004-59-1

Depósito Legal n.º 183 119/02

Tiragem: 1000 exemplares

**EXECUÇÃO GRÁFICA:**

ACMA – Artes Gráficas, Unip. Lda

## ÍNDICE

### Lição Inaugural do Ano Lectivo 2002-2003:

Encontros e Desencontros na História das Nações Ibéricas .....	5
<i>Adriano Moreira</i>	

### Seminário "Portugal e a Sua Circunstância":

Portugal e o Norte de África .....	17
<i>Maria do Céu Pinto</i>	
A Vizinhança Atlântica .....	31
<i>António Emílio Ferraz Sacchetti</i>	
A Vizinhança Europeia .....	57
<i>Maria Regina Flor e Almeida</i>	
A Globalização Envolvente .....	71
<i>João Salgueiro</i>	
Síntese e Conclusões .....	89
<i>Adriano Moreira (Moderador)</i>	

*Sessões realizadas no Instituto Superior Naval de Guerra, a Lição Inaugural no dia 6 de Novembro de 2002 e o Seminário "Portugal e a Sua Circunstância" no dia 25 de Março de 2003.*



**ENCONTROS E DESENCONTROS**  
**NA HISTÓRIA DAS NAÇÕES IBÉRICAS**  
(Lição Inaugural do Ano Lectivo 2002-2003)

*Adriano Moreira*

**Prof. Doutor Adriano José Alves Moreira**

Doutor pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa e Doutor em Direito pela Universidade Complutense de Madrid.

Professor Catedrático emérito da Universidade Técnica de Lisboa e Professor do Instituto Superior Naval de Guerra, preside ao Conselho Nacional de Avaliação do Ensino Superior. Foi Deputado à Assembleia da República; foi Vice-Presidente da Assembleia da República.

Lançou o Movimento da União das Comunidades de Cultura Portuguesa e presidiu aos I (1960) e II (1966) Congressos dessa Comunidades; Delegado de Portugal à ONU (1957, 58 e 59); Ministro do Ultramar (1961-63); Director do Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas (12 anos); antigo Professor Catedrático da Universidade Católica do Rio de Janeiro.

Doutor "Honoris Causa" pelas Universidades de Manaus, Brasília, São Paulo e Rio de Janeiro, Professor Honorário da Universidade de Santa Maria e Presidente Honorário da Sociedade de Geografia de Lisboa, à qual presidiu dez anos.

Membro da Academia de Ciências Morais e Políticas de Madrid e do Instituto Hispano-Luso-Americano de Direito Internacional; Membro da Academia Brasileira de Letras, da Academia das Ciências de Lisboa, da Academia Internacional da Cultura Portuguesa e da Academia de Marinha.

## ENCONTROS E DESENCONTROS NA HISTÓRIA DAS NAÇÕES IBÉRICAS

Tem-me parecido que, metodologicamente, é indicado submeter o exame das relações das soberanias peninsulares a uma perspectiva tridimensional: a vertente da *unicidade* da soberania, combatida pela vontade da vida independente na comunidade internacional; a vertente da *convergência de políticas externas*, manifesta no início da construção do império euromundista, e reaparecida na crise final do modelo, com incidentes vários de premeio; a dominância de *factores exógenos* condicionantes do movimento pendular de aproximação e contradição das soberanias peninsulares.

No que toca à questão da *unicidade da soberania*, que alimenta a desconfiança portuguesa, não apenas popular, em relação ao expansionismo castelhano, escreveu Agostinho da Silva que o maior feito português “foi o ter resistido a Castela”, um feito que inspirou Unamuno no sentido de que era necessário *portugalizar* a Espanha, isto é, que as nacionalidades espanholas rompessem com o modelo centralista, discurso que teve expressão na reformulação constitucional que ali teve lugar depois da morte de Franco em 20 de Novembro de 1975.

Não pode omitir-se que o projecto da *unicidade da soberania* também foi português, com D. Afonso V que o abandonou em Toro (1476) e com D. Manuel I que viu Deus negar-lho com a morte do filho Miguel (1498-1950), que chegara a ser jurado herdeiro de ambas as corôas, mas morreu menino.

Todavia, a diferença de poder efectivo entre os dois Estados criou no povo português a atitude defensiva, bem expressa por Oliveira Martins quando escreveu que “a União Ibérica não é actualmente o programa de nenhum dos partidos espanhóis mas é o instinto de todos”.

O período da Monarquia Dual (1580-1640), embora juridicamente fosse uma união pessoal, que não extinguiu as identidades e soberanias separadas de ambos os Reinos, ficou na memória colectiva como uma época de sujeição a um poder estrangeiro, cujo ponto final exigiu a revolta que o direito da época considerava legítima contra a tirania, e uma longa guerra que avigorou a animosidade entre os dois povos.

No próprio ensino se veio a reflectir essa visão peninsular, acentuando-se em Portugal o sentimento defensivo, alastrando em Espanha a displicência, com reflexo nos programas escolares.

Recentemente um grupo de académicos, em parte congregados pela Fundação Rei Afonso Henriques sediada em Zamora, e pelo Gabinete de Iniciativas Transfronteiras da Junta da Extremadura, ocupou-se justamente do tema intitulado — *La mirada del otro*.

Devemos a Hipólito de la Torre, a António José Telo, a Fernando de Sousa, a relevância e divulgação dos esforços despendidos para reconstruir o processo que levou a cavar tal distanciamento, destacando-se nomes como Luís Reis Torgal, Manuel Loff, Joseph Sanchez Cervelló, Fernando Costa, Nuno Valério, Juan Carlos Jimenez Redondo, Medeiros Ferreira, Maria João Seabra, Maria Regina Marchueta, entre os muitos da geração que vive a passagem do milénio e procura esclarecer a nova conjuntura.

Esta definitiva recusa portuguesa da *unicidade* da soberania peninsular, foi acompanhada pela lúcida avaliação da necessidade prudente de um apoio externo, com definição variável no tempo.

Logo na fundação do Reino foi solicitado o apoio externo da Santa Sé, comprometendo-se D. Afonso Henriques a pagar o tributo de feudatário, obrigação que, segundo o cronista, nunca cumpriu por esquecimento muito bem lembrado.

Todavia, a decisão de procurar no mar a expansão que estava vedada pelo Muro de Castela, levou a consolidar a Aliança Inglesa, hoje talvez a mais antiga do mundo, na crise peninsular que ficou marcada pela batalha de Aljubarrota e pela chegada ao poder de D. João I, o Mestre de Avis. Nessa data julgo que se fixou um modelo duradouro da soberania portuguesa, *que se traduz em o País estar integrado num*



*sistema com elementos estruturais que escapam à sua regência soberana.* O que significa uma definição de país exógeno, obrigado a responder a factores e evoluções que o condicionam do exterior, com frequência disfuncionando o próprio sistema, e implicando custos.

A Aliança Inglesa foi aleatória nas ajudas, dispendiosa na manutenção, tudo diagnosticado na indignada Carta que o Marquês de Pombal enviou a Lord Chatam, porque os ingleses tinham guerreado uma esquadra francesa em águas portuguesas. Escreveu: "Vós fazíeis bem pequena figura na Europa, quando nós já a fazíamos bem grande. Vossa ilha apenas formava um pequeno ponto sobre a carta geográfica, ao passo que Portugal quase a enchia toda com o seu nome". Todavia, mais de uma vez a exógenia portuguesa obrigou a valorizar essa Aliança, tendo em vista a necessidade de reformular o julgamento sobre a ameaça da unicidade da soberania peninsular.

Durante as invasões francesas (1807-1809-1810), a intervenção vitoriosa de Wellington, que traria severos custos à definição política e à sociedade civil portuguesas, inutilizou o Tratado de Fontainebleau de 1807, o qual consagrava o Plano de Godoy para dividir Portugal em três partes, que seriam o Reino da Lusitânia Setentrional Entre-Douro-e-Minho, destinado ao Rei da Etrúria, o Principado dos Algarves para Godoy, sendo o restante território reservado talvez para Junot.

Mas foi certamente o Ultimatum inglês de 1890, na sequência da Conferência de Berlim de 1885, que condicionou severamente os projectos coloniais portugueses para África, uma das circunstâncias em que mais profundamente, e também apaixonadamente, se reviu a questão da *unicidade* da soberania peninsular, por admitir-se findo o apoio externo da Aliança, porventura afundada no mar da indignação e da impotência nacionais. Homens como Oliveira Martins, Antero de Quental, Latino Coelho, Guerra Junqueiro, mais desesperados do que lúcidos, discutiam a unicidade pelo consentimento, apelavam à Federação das Nações Latinas, à formação da República Ocidental dos Estados Unidos da Europa, à contenção da eventual supremacia castelhana pela "federação das duas nações sob forma republicana". A

serenidade recuperada, manteve a Aliança e não minorou a atitude defensiva.

Sem esquecer a outra vertente da *convergência das políticas externas*, tal atitude defensiva foi extremamente acentuada na regência dos negócios estrangeiros portugueses pelo Ministro Franco Nogueira. É de recordar que o Doutor Salazar, de quem o ouvi, entendia que a perda do Império colonial tornaria inviável a independência portuguesa por falta de peso na estrutura europeia; também lhe ouvi justificar a intervenção na guerra civil espanhola, a favor dos nacionalistas, porque entendia que o triunfo republicano implicaria um regime marxista em Madrid, a emigração do modelo para Lisboa, e em corolário, de novo tirado, a perda do Império e, com ela, a da viabilidade da independência nacional.

A construção lógica da intervenção de Franco Nogueira fez recordar a advertência que recordei de Oliveira Martins, repudiou o europeísmo em progresso, advogou o regresso à plenitude da aliança inglesa, e a permanente atitude defensiva contra a ameaça do iberismo. Sustentou esta orientação depois de 1974, no Grupo de Reflexão Estratégica que o Ministro da Defesa Nacional Fernando Nogueira (PSD) organizou no seu departamento, e deixou a advertência nesse livro de título angustiante — *Juízo Final*, no qual condensou as últimas mensagens ao país. Tratava-se talvez de um ensaio de resposta à pergunta que Florentino Perez-Embril fizera no ABC de 7 de Maio de 1974, e que era esta: "*que será na Península um Portugal pequeno?*".

A sabedoria ancestral parece ter aconselhado o regresso à leitura de Almeida Garrett, o qual, na crise liberal, definiu uma nova perspectiva para o apoio externo, indispensável ao país no estudo que chamou — *Portugal na Balança da Europa* (1826), onde equaciona a questão da "independência com verdadeira liberdade, ou união com Espanha", "cujo mais teimoso e irreconciliável inimigo foi enquanto Estado independente". O apoio na *Balança de poderes europeia*, fortalecido por um regime político de liberdade que "despertasse a vontade política do povo", era a alternativa que impediria o avanço do iberismo.

Não recordo qualquer invocação de Garrett no processo da adesão portuguesa à União Europeia, e também não lembro contribuição doutrinal de qualquer responsável português, ou defensor da adesão, para a redefinição do europeísmo da reconstrução posterior à guerra mundial, mas o instinto foi seguro na linha histórica da necessidade de um apoio externo. Naquela data um apoio sem alternativa.

O grande objectivo de Jean Monnet foi o de conseguir alterar uma realidade histórica europeia, que tradicionalmente impede os Estados de serem vizinhos de fronteira, para se considerarem antes inimigos íntimos, o modelo histórico do Reno.

Na hipótese peninsular, o processo europeu aconselha a regressar à avaliação da perspectiva da *convergência de políticas externas*, analisando as experiências passadas, e prospectivando novos futuros.

Deixemos a primeira experiência que foi o Tratado de Tordesilhas, uma divisão de áreas de expansão consagrada pela Santa Sé, mas de facto já negociada pelas soberanias peninsulares (7 de Junho de 1494). Factores exógenos encaminharam as soberanias do nosso século XX para a política comum, designadamente o entendimento de Salazar e de Franco, no sentido de que era a herança greco-romana e cristã que estava ameaçada pelo soviétismo, e, no caso português, o destino do ultramar e da independência nos termos que antes referi. No fim da guerra, com a vitória dos nacionalistas, Salazar declarou: "Enfrentando por toda a parte a incompreensão e cegueira da Europa (onde a Espanha nacional tão poucas amizades contava); arrastando com más vontades, ameaças e perigos; umas vezes acompanhados, algumas vezes só e guiados apenas por mais exacto conhecimento das situações e mais clara visão dos interesses da Europa ocidental, que através de tudo pretendíamos defender; sem cansaço, sem desânimo, sem cálculo, fomos desde a primeira hora o que deveríamos ter sido, amigos fiéis de Espanha, no fundo peninsulares. Despendemos esforços, perdemos vidas, corremos riscos, compartilhámos sofrimentos; e não temos nada a pedir nem contas a apresentar. Vencemos - eis tudo" (Discursos, III, pag. 148).

Em 17 de Março de 1939 foi assinado em Lisboa o Tratado de Amizade e Não-Agressão entre os dois países, mas a reserva defensiva manifestou-se designadamente no facto de que os espanhóis lhe chamaram Pacto Ibérico, e os portugueses sempre Pacto Peninsular. A lembrança do Ministro Serrano Suñer, que se oporia ao adicional de 29 de Julho de 1940, apontou para a manutenção cautelosa da desconfiança.

Quando esse ensaio que foi a guerra civil espanhola se desenvolveu em II Guerra Mundial, o reencontro das políticas apoiou-se na neutralidade colaborante portuguesa e na não-beligerância espanhola para preservar a paz na Península, frustrando a Directiva n.º 18 de Hitler que definiu a Operação Felix, a qual afirmava que "o objectivo da intervenção alemã na Península Ibérica é expulsar a Inglaterra do Mediterrâneo Ocidental", pelo que Gibraltar seria tomado, o estreito fechado, e os ingleses impedidos de se apoderar de qualquer ponto na Península ou nas ilhas do Atlântico.

Finalmente, iniciada a reorganização da ordem mundial, que teria expressão na Ordem dos Pactos Militares (NATO-VARSÓVIA) que durou até 1989, Portugal e Espanha viriam a encontrar-se na Aliança Atlântica, uma organização transnacional, com um projecto estratégico e ideológico que tinha por inimigo o adversário soviético que dera origem ao Pacto peninsular entre os dois países.

Do ponto de vista português, o apoio no equilíbrio europeu era em primeiro lugar antecipado pelo apoio na Aliança Atlântica, o quadro de segurança dentro do qual Portugal e Espanha se reencontraram no projecto da União Europeia, o primeiro em 28 de Março e o segundo em 28 de Julho de 1977. Nas circunstâncias incertas do começo do milénio, Portugal não teve outro apoio externo, necessário de acordo com a experiência histórica do modelo de sustentação da soberania em mudança, que não fossem as organizações supranacionais em que se encontra com a Espanha. Nas quais organizações o problema novo é o das *hegemonias* internas, a tendência para unilateralismos americanos na NATO, a apetência para organizar um Directório na UE.

Para este eventual Directório, que foi sempre uma má solução europeia, perfilam-se a Alemanha, a França, a Inglaterra, a Itália, e a

Espanha. Por difícil que seja o desafio intelectual, é indispensável uma meditação prospectiva sobre esta eventual configuração do problema das relações entre ambas as soberanias peninsulares.

Podemos ensaiar uma pequena contribuição para a análise, começando pelas *relações culturais*, as quais são o fio mais valioso da compreensão e solidariedade dos povos fronteiriços.

Sobretudo depois da Restauração de 1640, o corte do conhecimento recíproco aprofundou-se, desaparecendo o bilinguismo tradicional da Corte, com o francês a crescer como segunda língua, e talvez seja significativo reparar em que não reivindicamos Suarez, o Doctor Exímius que repousa em São Roque, mestre da centenária Coimbra (1548-1617) e que a Espanha reivindica solitária como um dos construtores do espírito europeu e da democracia; assim como, até muito recentemente, não reivindicámos a escola de direito natural da Universidade de Évora, talvez apenas porque Luís de Molina (1535-1601) ali foi mestre dos mestres que se distinguiram.

Acidentes da política suscitaram a curiosidade de homens como Gil Robles, ou Ortega Y Gasset que foi querido em Lisboa, de escritores como Unamuno e Júlio Palacios, mas isto não afecta o pessimista conceito de Fernando Moran quando aponta do lado espanhol “uma falta de atenção pela cultura portuguesa”, sentença que igualmente resiste ao facto do interesse espanhol por Pascoaes, Namora, Ferreira de Castro, ou pela grande Sofia de Mello Breyner. Depois de 1974 a circunstância entrou em mudança, e temos crescente cooperação na área do ensino, na circulação de estudantes e professores, e empenho no conhecimento recíproco da literatura. Uma linha que tem de ser fortalecida no tecido conjuntivo geral do espírito europeu.

Desta vez, a adesão ao apoio externo, sem outra escolha, da União Europeia, um facto por enquanto a considerar à margem da adesão à NATO, teve efeitos colaterais importantes na relação entre as sociedades civis de ambos os Estados.

Conjugaram-se dois factores, o da transformação da Espanha una, grande, e livre, na Espanha das nacionalidades, e a liberdade europeia de circulação de pessoas, capitais, e mercadorias.

O primeiro facto, que dinamiza inquietações internas no país vizinho, alterou o diálogo peninsular, porque as regiões, as autonomias periféricas espanholas, multiplicam os interventores no processo, sendo cada um deles, em que se destaca a Galiza, parceiros mais inspiradores da igualdade respeitada.

Acresce que a liberdade de circulação, alterando a natureza das fronteiras geográficas europeias, a caminho de serem apontamentos administrativos e não barreiras, dinamiza o aparecimento de uma regionalização nova, que Jean Monnet quis para a área do carvão e do aço, mas que por aqui se traduz no aparecimento de *comunidades de trabalho*, um fenómeno de que Fraga Iribarne parece ter-se rapidamente apercebido, e que é já visível, embora não teorizada, na relação entre a Galiza e o Minho.

Os *projectos transfronteiriços*, que a União Europeia privilegia, encontram oportunidade ao longo de toda a interioridade luso-espanhola, e ao sul parece evidente que a Junta da Extremadura, apoiada pela União Europeia, segue a lição. O mapa da sociedade civil está em mudança não programada, o que abrange a definição da rede económica e financeira em função das leis do mercado, por vezes da teologia de mercado que parece orientar a adesão ao anúncio do fim da história.

Talvez possamos admitir, ao menos provisoriamente, que a nova conjuntura peninsular, no que toca à relação dos dois Estados, foi mais determinada por factores exógenos do que por decisões programadas, com a segurança global ainda sobretudo entregue à NATO, e com o modelo político condicionado pela União Europeia. Ambas estas organizações com incertezas programáticas e estruturais, o que não favorece uma prospectiva razoavelmente fiável da evolução peninsular.

Mas é a fluidez da conjuntura que exige maior e mais minuciosa atenção aos sinais da mudança. Talvez, com prioridade, tentar racionalizar a histórica prevenção portuguesa em relação ao iberismo castelhano, evitando que o diálogo inter-regional transfronteiriço seja perturbado por assomos centralistas, designadamente em áreas tão diferentes como a gestão dos rios internacionais, ou a distribuição de responsabilidades nas organizações internacionais de enquadramento. Não omitindo que a

tentação de estas últimas poderem evoluir no sentido do Directório, desperta a divisão do espaço europeu para o confronto entre os poucos grandes países e os outros muitos que sentem a igualdade ameaçada, o que historicamente foi sempre o prelúdio do desastre. A sensibilidade diplomática tem de evitar que no quadro complexo da reivindicação espanhola de Gibraltar, e da simultânea recusa quanto ao abandono das Praças de África que Marrocos reclama, seja esperada uma solidariedade portuguesa que não repare na displicência madrilenha em relação ao sentimento português que não esqueceu a questão de Olivença.

Na Europa de hoje, e no modelo desordenado que enfrenta, o modelo da convergência das políticas, de que as Tordesilhas são um padrão inicial, é o que a racionalidade aponta, relegando para a arqueologia da história as pretensões à unicidade da soberania.

Mas a convergência das políticas tem pressupostos averiguados pelas análises académicas: primeiro o conhecimento recíproco, o que exige ultrapassar a larga ausência de curiosidade retribuída no ensino, na investigação, na criatividade; criar as medidas de confiança, o que implica um efectivo culto da igual dignidade que orientou Jean Monnet; não projectar na retaguarda danos colaterais das pretensões hegemónicas na estrutura do poder das organizações internacionais de pertença comum; na dimensão que a formação dos grandes espaços, como a NATO e a União Europeia, deixa à liberdade dos Estados, reler Tordesilhas, para recriar, sem conflitos, a presença activa nos mundos que as duas soberanias criaram, e onde imprimiram a marca da sua diversidade. E depois, deixar agir a sociedade civil, confiada na organizada defesa e segurança comuns, sem as quais não existe economia de mercado, crescimento económico, desenvolvimento sustentado abrangente dos direitos fundamentais dos cidadãos e dos Estados; gerir com autenticidade a emergência das comunidades transfronteiriças de trabalho; aceitar que a crise do Estado soberano não é a crise do Estado nacional, e que a reformulação das soberanias tende para as fazer corresponder a um modelo de soberania de serviço, cuja legitimidade reconhecida depende da prestação feita a favor da solidariedade interna e transnacional.

## **BIBLIOGRAFIA**

- A. Dánvila, *Filipe II y el Rey Sebastian de Portugal*, Madrid, 1954.
- Adriano Moreira, "O Tratado de Tordesilhas", in *Legado Político do Ocidente*, Rio de Janeiro, 1978.
- "Reencontro Peninsular: predomínio dos factores exógenos", in *Estudos da Conjuntura Internacional*, Lisboa, 1999.
- Alberto Pena Rodrigues, *El grande aliado de Franco – Portugal y la guerra civil española*, Coronha, 1998.
- António Sardinha, *A Aliança Peninsular*, Porto, 1930.
- Augusto de Castro, *Subsídios para a História da Política Externa Portuguesa durante a Guerra*, Lisboa, 1955.
- G. de Reparez, *La época de los grandes descubrimientos españoles y portugueses*, Madrid, 1932.
- Hipólito de la Torre, *Na encruzilhada da Grande Guerra Portugal-Espanha. 1913-1919*, Lisboa, 1980.
- Hipólito de la Torre, António José Telo (coord.), *La mirada del otro*, Madrid, 2001.
- J. Pabon, *La revolución portuguesa (de Sidónio Paes a Salazar)*, Madrid, 1941-1945.
- José Medeiros Ferreira, *Um século de problemas. As relações luso-espanholas, da União Ibérica à Comunidade Europeia*, Lisboa, 1989.



## **PORTUGAL E O NORTE DE ÁFRICA**

*Maria do Céu Pinto*

**Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria do Céu Pinto**

Licenciada em Relações Internacionais (ramo Político e Cultural) pela Universidade do Minho, Mestre em Relações Internacionais, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa e Doutora pela "*Faculty of Social Sciences*", no "*Centre for Middle Eastern and Islamic Studies*" da Universidade de Durham, com equivalência ao grau de Doutor em Ciência Política e Relações Internacionais na Universidade do Minho.

É, nesta última Universidade e desde 1998, Professora Auxiliar, tendo sido aprovada, em concurso, para provimento de um lugar de Professor Associado. É, ainda, Directora do Departamento e do Núcleo de Investigação em Ciência Política e Relações Internacionais da mesma Universidade.

## PORTUGAL E O NORTE DE ÁFRICA

### **I. PORTUGAL: PAÍS MEDITERRÂNICO OU ATLÂNTICO?**

- *"Portugal é mediterrâneo por natureza, atlântico por posição", (Pequito Rebelo, A Terra Portuguesa);*
- *"O Mediterrâneo aparece, no conjunto europeu moderno, como a região mais rica de variedade e localismo, mas, ao mesmo tempo, como a mais originalmente unida, na paisagem, nas produções, no trabalho dos homens", (Orlando Ribeiro, Mediterrâneo: Ambiente e Tradição);*
- *"Em nenhum outro espaço do Globo as relações da geografia e da história formam, como no Mediterrâneo, uma trama espessa e indissolúvel."*
- *"...o sentimento de um património de civilização comum nos dois lados do estreito de Gibraltar: não seria ocioso procurar, sob a oposição das religiões, para além do romanismo de uns e do arabismo de outros, traços de identidade?", (Orlando Ribeiro, Portugal, o Mediterrâneo e o Atlântico)*

### **II. A PRESENÇA DOS MOUROS EM PORTUGAL**

#### **711 – invasão de Tarik**

**Séc. IX:** o processo de islamização resultante, sobretudo, de uma gradual conversão das populações citadinas.

## **Dinastias do Ândalus:**

*Dinastia Omíada*

*Reinos Taifas* (séc. XI): Mértola, Silves e Faro

*Dinastia abádida* (séc. XI): Sevilha e Badajoz

*Berberes aftássidas*: Alentejo

*Domínio Almorávida* (com centro no Norte de África), segunda metade do séc. XI – primeira metade do séc. XII.

*Domínio Almóada* (tribos berberes do Atlas): segunda metade do séc. XII.

*Presença muçulmana até à conquista do reino do Algarve: 1249-50.*

## **III. AS CONQUISTAS NO NORTE DE ÁFRICA**

- 1415: primeira cidade africana ocupada por um povo europeu;
- Conquistas de Alcácer Ceguer (1459), Tânger (1471) e Arzila (1471).

### ⇒ **Interesses:**

- Área estratégica, rectaguarda oceânica do estreito hinterland português;
- Constituir um foco de pressão sobre a Península e condições de equilíbrio interno entre Castela, Granada e Aragão;
- Controle de um espaço marítimo: triângulo mar do norte, Mediterrâneo, Atlântico Sul;
- Renovação do espírito de Cruzada;
- Controlo da pirataria;
- Lucro.

### **Contudo:**

*Os Portugueses ocuparam o litoral africano, excepto o Mediterrâneo.*

#### **IV. A VERTENTE MEDITERRÂNICA DA POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA**

Na primeira fase da política externa de Portugal democrático:

- Predomínio da dimensão europeia;
- Manutenção da dimensão atlântica ao nível multilateral;
- Relacionamento com os Estados Unidos e com os países de expressão oficial portuguesa ao nível bilateral;

A partir de 1986:

- Aposta na diversificação das relações para a projecção internacional de Portugal no mundo;
- Desenvolvimento das relações com o Mediterrâneo (níveis bilateral e multilateral).

#### **V. RAZÕES DO INTERESSE PELO MAGREBE**

- Proximidade geográfica;
- Importância da região magrebina ao nível do fornecimento de energia;
- Necessidade de contrabalançar a re-orientação da UE para Leste;
- Noção de que a segurança europeia passa pela segurança no Mediterrâneo;
- Importância do desenvolvimento socio-económico da região para estancar a emigração;
- Fontes de riscos de natureza não militar.

Factores impulsionadores de relações acrescidas:

- A diluição da preocupação de rivalizar com a Espanha numa sua área de interesse;
- A ausência de traumas coloniais e de reivindicações territoriais na zona;
- A ausência de populações árabes e muçulmanas em Portugal.

## VI. QUADRO BILATERAL DAS RELAÇÕES LUSO-MAGREBINAS

### 1. PORTUGAL – MARROCOS

#### 1.1. Relacionamento político

- Cimeiras Anuais Luso-Marroquinas:
    - Rabat, Maio de 1994
    - Porto, Julho de 1996
    - Rabat, Setembro de 1997
    - Évora, Novembro de 1998
    - Tânger, Setembro de 1999
    - Lisboa, Maio de 2001
  - Comissões Mistas (4)
  - Grupos de Trabalho (3)
  - Tratados-Quadro
    - “Tratado de Amizade, Boa Vizinhança e Cooperação” (94/97)
      - Prevê:
        - Uma reunião anual a nível de Chefes de Governo;
        - Uma reunião anual de MNE;
        - Consultas regulares entre outros membros do governo;
        - Outras áreas de cooperação: económica e financeira, cooperação na área da defesa, pescas e turismo.
- \* *Multiplicidade de áreas:*
- Ambiente e Ordenamento do Território
  - Administração Interna
  - Agricultura e Recursos Haliêuticos
  - Comércio
  - Consular
  - Cooperação Política
  - Cooperação Económica e Técnica
  - Cultural

Cultural  
Defesa  
Educação e Investigação Científica  
Energia e Minas  
Equipamento Social  
Equipamento Social  
Informação  
Investimento  
Justiça  
Segurança Social  
Turismo

- “Acordo Geral de Cooperação” (1984)  
Promoção da cooperação nos domínios económico, social, cultural, científico e técnico no quadro de acordos sectoriais.

- Comissão Mista Permanente

Estuda as potencialidades de estender a cooperação

### **1.2. Relacionamento económico**

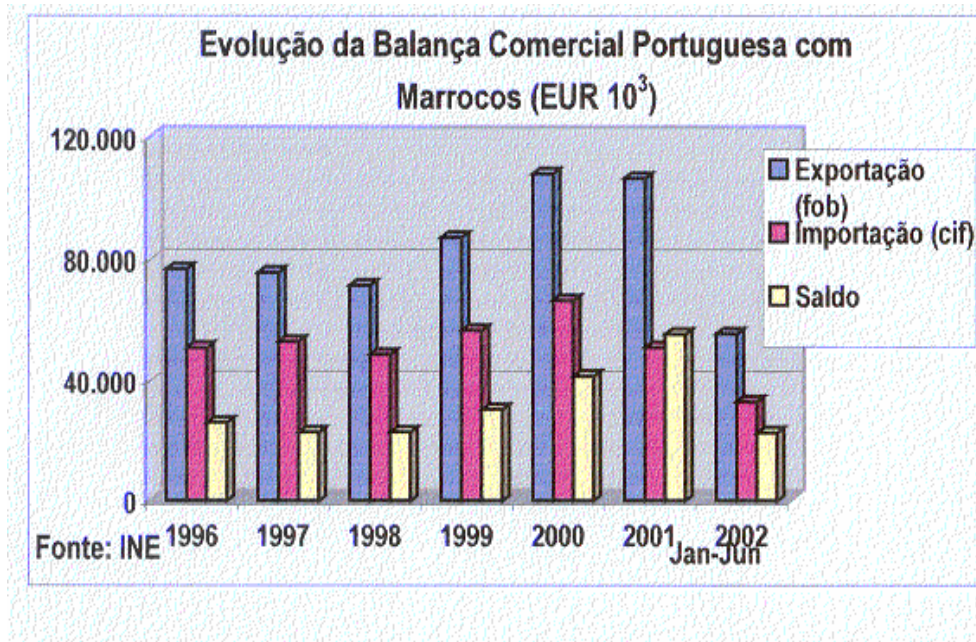
- \* O principal mercado de exportação no Magrebe;
- \* 1ª prioridade do ICEP;
- \* Importância dos investimentos portugueses em Marrocos:

- |  |
|--|
| <ul style="list-style-type: none"><li>□ Em 1999, Portugal foi o 1º investidor estrangeiro em Marrocos;</li><li>□ Em 2000, foi o 3º maior investidor;</li><li>□ Em 2001, foi o 2º maior investidor.</li></ul> |
|--|

- 1999-2002: projectos no montante de € 775 milhões = 19, 5% dos investimentos estrangeiros em Marrocos.

- \* (1999) A Portugal-Telecom integra a segunda operadora de redes telemóveis do consórcio MEDI TELECOM, com 40% da quota de mercado.
- \* A EDP integra o consórcio Luso-Espanhol de gestão delegada de gás electricidade e saneamento básico das cidades de Rabat, Salé e Skhirat-Temara.

*Balança de comércio favorável a Portugal*



Mas:

- ⇒ Resposta empresarial aquém das possibilidades;
- ⇒ Peso ainda reduzido das relações económicas bilaterais;
- ⇒ A cessação em 1999 do Acordo de cooperação em matéria de pescas.

Prioridades a ter em conta na cooperação económica:

- ⇒ Proximidade geográfica;
- ⇒ Complementaridade dos tecidos industriais;
- ⇒ Nível intermédio de desenvolvimento tecnológico português.



## **2. PORTUGAL – TUNÍSIA**

### **2.1. Relacionamento político**

❖ Excelente relacionamento bilateral

#### **Para a Tunísia:**

- Portugal: uma ponte de aproximação à EU;
- Compensação da relação privilegiada entre Portugal e Marrocos;
- Relações intensificadas a partir de 1998: Visita do Pres. da Tunísia a Portugal (Maio 2000)
  - Visita do Pres. da República (Fevereiro de 2002)

⇒ 4 Comissões Mistas

⇒ Comissões Mistas Sectoriais (Defesa, Turismo e Cultura)

⇒ Acordos—Quadro:

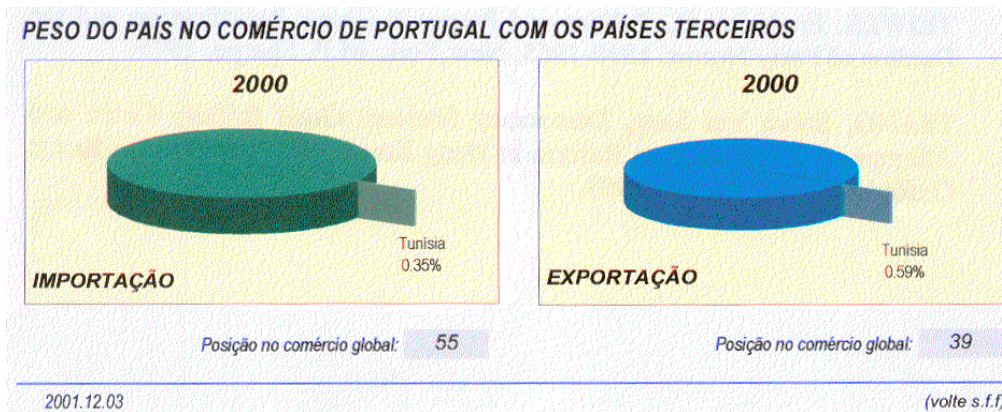
- Acordo-Quadro Luso-Tunisino (1988);

⇒ Outros:

- Administração Interna
- Consular
- Cooperação Política
- Cooperação Económica e Técnica
- Cooperação financeira
- Defesa
- Cultura, Educação e Investigação científica
- Emprego e formação Profissional
- Equipamento Social
- Investimento
- Justiça
- Segurança Social
- Turismo

## 2.2. Relacionamento Económico

Balança comercial deficitária



### ⇒ **Substantial investimento português**

- 1998 e 2000: o maior investidor estrangeiro na Tunísia
  - *Cimpor*: cimenteira de Djabel Oust = 27% do mercado;
  - *Secil*: Sociedade de Cimentos de Gabès;
  - *Grupo Amorim*: detém 60, 4% da Sociedade Nacional de Liège (= 50% do mercado corticeiro tunisino);
  - *Engil*.

### ⇒ **Criação de 1277 postos de trabalho**

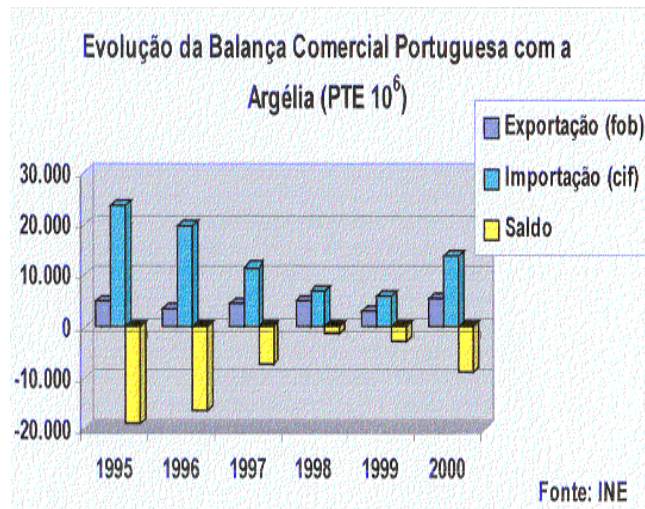
## 3. PORTUGAL — ARGÉLIA

### 3.1. Relacionamento político

- Relacionamento incipiente;
- Dificuldades devido à instabilidade política: violência islâmica + insuficiente credibilidade do regime;
- Relacionamento enquadrado num conceito de "cooperação global" com o Magrebe.

### **3.2. Relacionamento económico**

- Balança comercial tendencialmente desfavorável (€ 150 milhões de importações vs. € 50 milhões de exportações);
- Importância dos hidrocarbonetos:
  - 1994: contrato entre a Transgás e a Sonatrach para a importação de gás natural (10% das necessidades energéticas).



## **4. PORTUGAL — LÍBIA**

### **4.1. Relacionamento político**

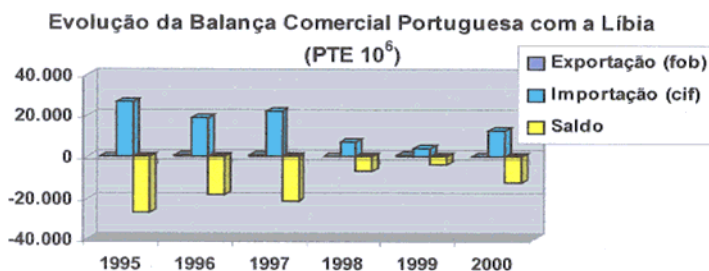
- Débil relacionamento político — sanções do SC da ONU devido ao caso Lockerbie (1988) e UTA (1989).

\* Julho 2000: visita da Missão Diplomático-Económica à Líbia

\* Junho 2001: encontro de Jaime Gama com M. Khadafi

#### 4.2. Relacionamento económico

- Saldo da balança comercial deficitário para Portugal (*importação de óleos de petróleo e minerais betuminosos*)



Fonte: INE - Instituto Nacional de Estatística

#### \* Obstáculos:

- Difícil penetração no mercado;
- Não conhecimento directo do mercado (necessidade de intermediários);
- Concorrência de empresas espanholas e italianas;
- Necessidade de apoios políticos.

#### **VII. CONCLUSÃO:**

##### **O Norte de África na Política Externa Portuguesa**

- Uma zona prioritária para o projecto de internacionalização da economia portuguesa;
- Uma zona vital para a segurança europeia;
- Necessidade de consolidar uma zona de paz, estabilidade, prosperidade e liberdade:
  - Possibilidade de deslocalização de empresas;

- Volume de comércio pouco relevante.

**Marrocos:**

- ⇒ relação de proximidade
- ⇒ laços históricos e de amizade
- ⇒ dinamismo da cooperação técnico-económica

**Argélia:**

- ⇒ fonte essencial para o abastecimento energético

**Tunísia:**

- ⇒ mercado emergente



## **A VIZINHANÇA ATLÂNTICA**

*António Emílio Ferraz Sacchetti*

### **Vice-Almirante António Emílio Ferraz Sacchetti**

No Instituto Superior Naval de Guerra foi, durante 9 anos, professor, director dos três Cursos Navais de Guerra, subdirector e director do Instituto.

Em 1988 e 1989 foi Vice-Chefe do Estado-Maior da Armada.

É professor universitário, membro do Conselho de Académicos da Academia Internacional da Cultura Portuguesa, membro da Academia de Marinha, presidente do Instituto Português da Conjuntura Estratégica, presidente do Grupo de Estudo e Reflexão de Estratégia (GERE), director da Sociedade de Geografia de Lisboa e membro da Comissão de Relações Internacionais da mesma Sociedade, membro do Centro de Estudos Estratégicos do Instituto de Altos Estudos Militares e membro do Conselho Consultivo do Instituto Euro-Atlântico.



## A VIZINHANÇA ATLÂNTICA

*Escreveu Heródoto que o Nilo criou o Egipto. Do Atlântico, um dia, se poderia dizer que criou Portugal <sup>1</sup>.*

### **1. PORTUGAL, PAÍS MARÍTIMO**

O tema que é proposto, “A Vizinhança Atlântica”, leva-nos logo a pensar na Geografia e na influência que o *factor geográfico*, o mais permanente dos factores do poder nacional, sempre exerceu sobre o povo português.

Tal como aconteceu e vem acontecendo até aos dias de hoje com muitos outros povos, os primeiros lusitanos refugiaram-se nas montanhas do interior para lutar pela sua sobrevivência, mas foi depois, nas bacias hidrográficas dos principais rios e junto ao litoral que se sedentarizaram e que desenvolveram a sua cultura própria, usufruindo da abundância de água, do clima mais regular e da riqueza que o mar proporciona.

Durante séculos de uma história bastante pacífica, apesar de algumas invasões, conquistas ou imigrações, foi-se desenvolvendo a maritimidade de Portugal.

É esta a primeira constatação que a vizinhança atlântica sugere: a condição marítima do povo português.

---

<sup>1</sup> Cidade, Prof. Doutor Hernâni, *O Mar na Formação e Robustecimento, na Defesa e Ilustração de Portugal*, Lisboa, Academia Internacional da Cultura Portuguesa, **Boletim** n.º 7, 1971, p. 29.

Para que um país possa ser considerado uma potência marítima, grande ou pequena, três condições deverão ser tidas em conta:

- a. A mentalidade marítima do povo, o que o levará a interessar-se pelos assuntos do mar e a compreender os problemas com ele relacionados;
- b. A preocupação do Governo em conceber, ou apoiar, iniciativas ligadas ao uso e à exploração do mar;
- c. E a terceira condição, a mais simples de conseguir se as duas anteriores existirem, que é a adesão do povo aos projectos concebidos ou às actividades programadas, relacionadas com o mar ou em consequência do uso do mar.

Todos estes aspectos entram como parcelas na conhecida fórmula da teoria geopolítica de Cline, concebida para a quantificação do poder nacional dos Estados.

Assim, o povo português adquiriu, por força da geografia e da tradição, a mentalidade marítima que lhe proporciona o conhecimento do mar e o interesse pelas actividades marítimas; pela mesma razão, surge com naturalidade a adesão aos projectos concebidos na consecução desse interesse; o que tem faltado, há já algumas décadas, é a atenção dos Governos para a grande variedade de actividades que este importante factor inclui: actividade portuária, que pode ser valorizada pela ligação dos portos a uma boa rede rodo-ferroviária europeia; desenvolvimento das marinhas de comércio, de pesca e de recreio; construção e reparação naval; oceanografia, hidrografia, cartografia e arqueologia naval; indústrias de conservas e de apetrechos marítimos; aquacultura; extracção de sal e apanha de algas; turismo e desporto. A degradação ou atrofia de todas estas actividades tem sido dramática.

Temos conhecimento que é intenção deste Governo inverter esta situação. Ainda muito recentemente, no dia 16 de Março de 2003, o Ministro da Defesa Nacional afirmou numa entrevista, na Televisão, que *atribuía primeira prioridade, uma prioridade crítica, ao mar.*

E foi com a intenção de colaborar empenhadamente nesse propósito que a Academia de Marinha, que no corrente ano comemora o seu vigésimo quinto aniversário, programou uma série de três painéis, preparatórios dum seminário que terá por tema "O Mar no Futuro de Portugal". E há receio de que o tempo reservado para estas quatro actividades seja insuficiente para cobrir todas as matérias que o tema poderia abranger.

É, na verdade, um assunto vasto e importante, que apraz registar mas que não poderá nem será oportuno desenvolver agora.

## **2. PORTUGAL ATLÂNTICO, NUMA EUROPA MARÍTIMA**

Uma outra perspectiva da nossa *Vizinhança Atlântica* é de natureza geopolítica e está relacionada com a nossa condição de fronteira marítima europeia e com a centralidade da nossa posição euro-americana.

Nas décadas que se seguiram à Segunda Guerra Mundial multiplicaram-se os Estados independentes no mundo como nunca antes havia acontecido.

Esta transformação do mapa mundo político foi acompanhada de dois outros factores:

- A redefinição do conceito de fronteiras;
- A integração progressiva dos espaços, à escala mundial.

A Europa é um pequeno continente, ou uma península da grande massa euro-asiática. Toda ela é marítima pela sua dependência do livre uso do mar, com relevo para o comércio marítimo e independentemente da existência de alguns povos de mentalidade marcadamente continental. O seu litoral é profundamente recortado, favorecendo a ligação das populações ao mar e reduzindo a dimensão das regiões interiores.

A Europa marítima, sendo um dos importantes pólos mundiais de desenvolvimento, com razoável e uniforme densidade demográfica, precisa, para a manutenção do nível de vida alcançado, para a sustentabilidade do seu desenvolvimento sócio-económico e, principalmente,

para a sua segurança, de se empenhar em manter vivo, forte e actuante, o elo transatlântico.

Neste mesmo período histórico, a segunda metade do século XX, Portugal, que durante quase cinco séculos tinha consolidado o seu carácter pluricontinental e multicultural, passou a ser um país com uma mais perfeita coincidência entre o território e a nação, regressando às fronteiras do século XIII, acrescidas dos dois arquipélagos adjacentes descobertos no século seguinte.

Portugal, pela sua situação geográfica é, simultaneamente, uma das portas de comunicação da Europa marítima com o exterior, um ponto de controlo e de vigilância dos dois mais importantes acessos à Europa, Gibraltar e a Biscaia/Canal de Inglaterra, e ainda um ponto de ligação nas relações domésticas entre a Europa do Norte atlântica e a Europa do Sul mediterrânica.

É necessário acabar com o mito da necessidade de escolher entre o nosso envolvimento na Europa e o nosso interesse pelo elo transatlântico, ou entre qualquer um destes objectivos e a nossa vontade em estreitar os laços da lusofonia.

Por um lado, geograficamente estamos na Europa e as nossas fronteiras económicas são as da União Europeia. Independentemente da favorável condição geográfica e do peso, mas também da evolução recente da História, Portugal não é hoje muito mais dependente do além-mar do que o resto da Europa.

Por outro lado, Portugal é também, desde o início, um dos países signatários do Tratado do Atlântico Norte; as nossas fronteiras de segurança são as da NATO e, em relação a estas, Portugal ocupa uma extensa posição bem central; a defesa da integridade do nosso território está indissociavelmente ligada à defesa do território dos aliados, sendo interesse vital a solidariedade transatlântica. Mas o elo transatlântico, para Portugal, inclui também as relações bilaterais com os Estados Unidos e com o Canadá, sempre consideradas do interesse nacional e que é bom manter.

Por último, Portugal é um país do grupo cultural ocidental, mais próximo da sua vertente mediterrânica. Neste sentido, as nossas fronteiras culturais são as da região euro-atlântica. Mas Portugal está na origem da formação da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), uma verdadeira comunidade dispersa por todos os continentes e unida pelos maiores oceanos, fruto de uma presença e de uma inculturação recíproca, lenta mas prolongada por perto de cinco séculos. Logo, as nossas fronteiras culturais alargam-se muito pelo Atlântico Sul e estendem-se até onde chega a CPLP.

### **3. A NATO E A UNIÃO EUROPEIA <sup>2</sup>**

Na formação ou na reconstrução de um país deverá começar-se por garantir a segurança e a defesa, para depois se poder tratar da economia e do desenvolvimento e, por fim, cuidar das questões culturais. Tudo isto tendo sempre em consideração a justiça e como objectivo o bem-estar, em sentido lato.

A reconstrução da Europa após a Segunda Guerra Mundial seguiu estes passos, tal como agora está a acontecer com a reconstrução do Afeganistão ou, espera-se, com a organização do Estado de Timor.

A *Agenda para a Paz* aprovada em 1992 pela Organização das Nações Unidas prevê mesmo a cooperação internacional para a realização de tarefas desta natureza, dando-lhes o nome de "Consolidação da Paz pós-Conflito" (*Post-Conflict Peacebuilding*).

Depois da Guerra Mundial a Europa foi incapaz de organizar a sua própria defesa. O Tratado de Bruxelas (17 de Março de 1948) era uma *soma de fraquezas*. Em 1952, a França propôs a criação da Comunidade Europeia de Defesa, que integraria a Alemanha, mas foi a mesma França que a inviabilizou em 1954, quando a Assembleia Nacional francesa recusou ratificar o Tratado. Para além de outras razões, a França tinha ainda fresca recordação da capitulação, em poucas semanas, perante o exército alemão, tinha os seus melhores oficiais

---

<sup>2</sup> Com base num artigo com o mesmo título em **Diário de Notícias**, 24.3.03, p. 10.

envolvidos na Guerra da Indochina e já podia prever o início das hostilidades na Argélia. Assim, a França não estava preparada para a eventualidade de ter que colocar os seus soldados sob as ordens de generais alemães.

Dois meses depois (23 de Outubro de 1954) foi criada a União Europeia Ocidental (UEO) mas a questão militar não sofria grande alteração e, por outro lado, a Europa reconheceu que não havia vantagem em duplicar estruturas e meios de defesa, pois já existia a NATO, instituída pelo Tratado do Atlântico Norte, de 4 de Abril de 1949. Com a entrada em funcionamento da estrutura da NATO ficava também solucionada a questão dos comandos, pois o Comando Supremo na Europa seria exercido por um americano e seriam atribuído aos franceses, ingleses e alemães os comandos dos sectores regionais que abrangiam os respectivos países.

E foi com a garantia da defesa e da segurança que o elo transatlântico proporcionou, que a Europa pôde preocupar-se com a sua reconstrução económica. Na altura afirmava-se que o milagre das espectaculares recuperações económicas alemã e japonesa só tinham sido possíveis porque estes países tinham a sua segurança garantida, estando proibidos de gastar dinheiro com a sua defesa. Também não se pode esquecer o Plano Marshall, mas essa é outra questão.

A Europa começou com a internacionalização da produção do carvão e do aço, tratou depois da organização do Mercado Comum e, por fim, lançou-se na construção da União Europeia. Sempre, até hoje, com a tranquilidade proporcionada pelo alicerce de defesa e de segurança da NATO.

Este alicerce não é hoje dispensável. Pelo contrário, ele tem que ser tanto mais firme quando mais alargada, ou profunda, for a construção europeia que suporta. E continua a ser indispensável, mesmo que não haja um inimigo definido, tal como é também necessária a defesa de um país, ou como são necessárias as fundações de um edifício, mesmo que não ocorram catástrofes naturais.

Não se pode dispensar nem abalar a segurança sem pôr em causa toda a estrutura política, económica e social que sobre ela se está a construir. Note-se que é um problema de segurança, grave embora questionável para alguns, que está na origem da actual crise.

Num destes dias houve quem afirmasse que a preocupação com o elo transatlântico não podia pôr em causa a construção europeia. Penso de uma maneira bem diferente: a construção europeia não pode, de modo algum, fracturar ou pôr em causa o elo transatlântico.

As duas estruturas não são incompatíveis. Pelo contrário, são complementares, e úteis como tal. É importante considerar que a construção europeia se desenvolve a nível político e tem objectivos económicos e sociais, pelos menos por enquanto; o elo transatlântico desenvolve-se fundamentalmente a nível estratégico e tem como objectivo a defesa e a segurança.

Se a Europa tiver, ou quando a Europa tiver, uma organização de defesa e segurança autónoma, com valor proporcional aos seus interesses políticos e ao seu peso económico, então poderá repensar, mas nunca dispensar, o elo transatlântico.

Há uma outra questão que é conveniente considerar. Se a Europa insistir em desvalorizar o elo transatlântico, o que por agora certamente não voltará a fazer, isso poderia levar os Estados Unidos a tomar, naturalmente, duas atitudes. Primeiro, sentir-se-iam definitivamente empurrados pela própria Europa para o unilateralismo, o que, tudo indica, é o que se deseja evitar ou se deve contrariar. Segundo, os Estados Unidos teriam interesse em procurar outro parceiro estratégico, de que aliás têm necessidade apesar da grande superioridade do seu poder, como única superpotência.

O parceiro estratégico útil para o desenvolvimento da estratégia global dos Estados Unidos, na ausência da Europa ocidental, poderia ser a Rússia. A Rússia nunca combateu contra os Estados Unidos, tendo sido apenas antagonista durante quatro décadas de Guerra Fria, que terminou há 14 anos. Por outro lado, a Rússia tem uma posição privilegiada em relação a quase todas as áreas de crise que preocupam os

Estados Unidos: Iraque e Irão, Coreia do Norte, China e até Índia e Paquistão.

Foi já vital o apoio que a Rússia deu aos Estados Unidos desde o ataque terrorista de 11 de Setembro de 2001, directamente e também através da influência que mantém sobre as Repúblicas asiáticas e transcaucasianas da ex-União Soviética, nomeadamente para a acção sobre o Afeganistão. As boas relações entre os Estados Unidos e a Rússia só podem ser benéficas para a paz mundial e para o desenvolvimento global. Porém, a troca de parceiro estratégico, que seria à custa da desvalorização do papel da Europa, já não pode ser encarada com indiferença pelo Velho Continente.

Mas é também provável que o arrefecimento do relacionamento com a União Europeia leve os Estados Unidos a interessarem-se mais pelas relações bilaterais que mantêm com alguns países europeus como Portugal.

É algo que deve ser considerado ao avaliar a nossa condição de fronteira marítima europeia e a centralidade da nossa posição euro-americana, que tão repetidamente foram evocadas por altura da Cimeira Atlântica que reuniu na Ilha Terceira, em 16 de Março de 2003, quatro chefes de Estado e de Governo das duas margens deste *rio Atlântico* que nos une.

Sem entrar na apreciação política dos factos que rodearam este acontecimento histórico, poderá afirmar-se que não há memória de em qualquer outra ocasião, desde o período da Segunda Guerra Mundial e da criação da NATO, se terem tecido tantas considerações de carácter geopolítico com interesse para Portugal.

É indispensável continuar este debate sobre Portugal, sobre as nossas opções geopolíticas e sobre o nosso futuro, quando tal possa ser feito num ambiente menor tensão interna e de menor gravidade internacional.



#### **4. AS DIFERENTES INTERPRETAÇÕES DO CONCEITO DE FRONTEIRAS<sup>3</sup>**

A tripulação e os passageiros de um pequeno navio, o *Mayflower*, estiveram na origem da formação de uma importante nação — os Estados Unidos da América.

Hoje, pensando na dimensão humana, temos vários *Mayflower* por dia movimentando-se em diversos pontos do mundo.

O dramatismo destas últimas migrações é muito maior. As multidões que hoje estão em movimento não vão encontrar uma terra sem fronteiras onde podem dar liberdade aos seus sonhos e lançar a construção de uma sociedade nova; vão sim ter que lutar no seio de outras comunidades que frequentemente as desconsideram ou com as quais muitas vezes entram em conflito.

Os movimentos de pessoas são livres na União Europeia que decidiu empreender um processo de integração único no mundo, onde as fronteiras interiores se vão desvalorizando.

Nos países da Ásia, com culturas milenárias bem marcadas e diferenciadas, ou nos principais Estados do continente americano independentes há cerca de dois séculos, as fronteiras geográficas têm a força, e sofrem também a contestação, que a Europa lhes atribuía nos séculos XVII a XX.

Em África, as fronteiras herdadas do colonialismo não são conhecidas, reconhecidas ou respeitadas pela maioria dos povos, e os grandes movimentos migratórios fogem totalmente a qualquer controlo.

Por outro lado, há tendência para a definição de grandes espaços. Não pelas razões evocadas pelas teorias geopolíticas, tão tragicamente interpretadas e apropriadas por alguns Estados no início do século XX, mas por força do desenvolvimento acelerado do processo de mundialização que estamos a viver.

---

<sup>3</sup> Capítulo publicado no **Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa**, Janeiro-Dezembro de 2001, pp. 69 a 79.

Os espaços alargam-se extraordinariamente porque vão acompanhando a expansão de novas fronteiras económicas, culturais, do conhecimento e de segurança.

Até aqui, muita coisa se podia explicar à luz dos conceitos geopolíticos elaborados com base no factor geográfico, o mais importante de todos os factores do poder nacional, porque é o mais permanente.

Mas hoje, ou encontramos razões para reformular estas estáveis teorias geopolíticas, ou teremos de admitir que estamos apenas a viver um interregno para o reajustamento de poderes e para a redefinição da hierarquia das potências, a terceira redefinição, pelo menos, nos últimos cem anos.

Não podemos também deixar de meditar sobre os novos e importantes factores de poder que ultrapassam as fronteiras das soberanias e que são os mais importantes construtores da globalização.

Mas, recuemos um pouco no tempo.

A Paz de Vestefália, assinada em 1648, pôs fim à Guerra dos Trinta Anos (1618–1648) e estabeleceu princípios que dominaram a ordem internacional durante mais de 350 anos.

Das grandes transformações que as questões internacionais sofreram com o debate e assinatura deste importante tratado, salientam-se:

1. A posição assumida foi claramente contra a hegemonia e a ideia de "império supranacional" dos Habsburgos.
2. A Alemanha ficou fragmentada, o que acabou por atrasar a unificação de 230 anos (foi unificada pelo Chanceler Imperial Bismarck em 1871, o que marcou o início do 2º Império, 1871-1918).
3. A França afirmou-se como potência europeia principal.
4. Reconheceu o princípio da "soberania territorial" na formação dos Estados.
5. Reconheceu a independência dos Estados e afirmou o respeito pela sua jurisdição ("jural rights").
6. Reconheceu a legitimidade de todas as formas de governo.

7. Proclamou a liberdade religiosa e a tolerância.
8. Definiu a natureza secular das relações internacionais, em substituição do conceito medieval de uma autoridade universal religiosa agindo como árbitro supremo da Cristandade.
9. Rejeitou a noção de universalismo e proclamou a "razão de estado" e a "balança de poderes" como ideias chave da condução da política externa.

Assim, na Paz de Vestefália nasceu o princípio da "soberania territorial" na formação dos Estados e o conceito de não ingerência na jurisdição interna dos Estados cuja independência era reconhecida, qualquer que fosse a sua forma de Governo.

*Era a aceitação internacional de um novo sistema de Estados que só agora, e apenas em alguns aspectos, começa a ser posto em causa.*

Do reconhecimento do poder ligado ao território saiu reforçado o conceito de fronteira para bem demarcar o território, e a formação dos grandes exércitos nacionais para garantir a sua defesa.

O mais conhecido marco histórico que reflecte bem a preocupação da época em relação à definição das fronteiras e à defesa territorial é a nomeação do célebre marechal da França Vauban como Comissário-Geral das Fortificações, em 1678, trinta anos após Vestefália.

A partir desta época e até à era pós-napoleónica, as novas armas, nomeadamente a artilharia, impuseram a construção de fortificações em substituição dos castelos medievais.

A mecanização dos exércitos, ensaiada na Guerra da Secessão dos Estados Unidos (1861-1865) e já comum na Primeira Grande Guerra, deu-lhes uma mobilidade que tornou inúteis os fortes e fortalezas edificados estrategicamente ao longo das fronteiras. No campo de batalha ensaiaram-se as trincheiras, mas a ineficácia destas e a sua contribuição para o impasse da guerra, associada à obsolescência dos fortes, levou a ensaiar as linhas fortificadas, das quais os exemplos mais notáveis foram as linhas Maginot francesa e Siegfried alemã dos anos trinta e, nos nossos dias, embora com uma concepção diferente, o Muro de Berlim e a Cortina de Ferro levantados pela União Soviética na

Alemanha, a linha israelita Bar Lev no Sinai <sup>4</sup> , a Linha Azul de Israel no Sul do Líbano <sup>5</sup> , o paralelo 17.º no Vietname, o paralelo 38.º na Coreia e a Linha Verde ou Linha de Átila em Chipre, sendo que estas duas últimas ainda existem.

Depois da Segunda Guerra Mundial ainda foi frequente a referência à importância das fronteiras, por exemplo na Acta Final de Helsínquia, de 1 de Agosto de 1975, que consagra as fronteiras saídas da Guerra e na Carta da Organização da Unidade Africana que considera sacrosantas e invioláveis as fronteiras herdadas do colonialismo.

Em 1974-75 Portugal pluricontinental ficou limitado às fronteiras europeias.

Mas o fenómeno não foi exclusivo de Portugal. Todas as potências coloniais europeias já tinham vivido um movimento idêntico.

Foi talvez este regresso ao espaço europeu, confinado e destruído por duas guerras mundiais, que inspirou o desenvolvimento da ideia da União Europeia.

Em 1989 caiu a mais extensa fronteira europeia, claramente traçada, duramente imposta e fortemente guardada — a Cortina de Ferro e o Muro da Vergonha.

A fronteira Leste-Oeste era de uma rigidez excessiva e absurda para o século xx. E até porque em ambos os lados os Estados já haviam iniciado uma desvalorização das suas fronteiras nacionais.

Os do Leste, porque a ideologia seguida depreciava o poder do Estado a favor do Partido que prestava fidelidade a Moscovo, a capital do guardião dos valores evocados por aquela ideologia. Funcionava aí o princípio da "soberania limitada".

Os do Ocidente, porque já gradualmente iniciavam o processo de integração, desvalorizando as fronteiras internas da comunidade.

---

<sup>4</sup> A Linha Bar Lev era constituída por 35 pontos fortificados ao longo da margem oriental do Canal do Suez, no Sinai. Foi construída pelos israelitas depois da Guerra dos Seis Dias (5-10 de Junho de 1967) e abandonada depois da Guerra do Yon Kippur (6-25 de Outubro de 1973).

No âmbito da segurança, a NATO precedeu a União Europeia. O seu Conceito Estratégico evoluiu e as fronteiras de segurança expandiram-se, incluindo hoje uma área de responsabilidade e uma área de interesse de contornos que não se pretendem definir com rigor.

A “defesa territorial” da comunidade ocidental, seja a União Europeia, seja a NATO, ensaia um novo modelo que, ao contrário do que acontecia antes das aventuras espaciais não tem um carácter fixo no espaço nem é estável no tempo.

Por outro lado, o conceito de “segurança regional”, tem aplicação em toda a área de interesse e já ultrapassa muito as fronteiras externas da União e até as do continente. Não será uma novidade, mas as preocupações com a instabilidade na periferia europeia vão sendo cada vez maiores.

Mais ainda, a defesa preocupa-se hoje mais com a “protecção de interesses” do que com a garantia da inviolabilidade territorial. Basta verificar que nos últimos anos e em qualquer parte do mundo, os muitos conflitos que ocorreram resultaram de choques de interesses e valores vários, e não de reivindicações ou conquistas territoriais. A invasão do Kuwait iniciada em 2 de Agosto de 1990 deve ser a excepção.

*A integridade do território nacional e a defesa da Pátria continuarão a ser, para cada Estado, um “objectivo permanente e vital”. Porém, perante a situação geopolítica que vivemos e a evolução política que empreendemos, este objectivo permanente e vital está a ter, nos estudos divulgados ou em elaboração, mais baixa prioridade do que muitos “objectivos actuais” definidos pela transformação em curso. Há em França quem proponha, e em Portugal quem vá atrás da ideia francesa, que a defesa territorial poderá ser entregue à “Gendarmerie” ou à Guarda Nacional Republicana, forças que tão depressa desejam ser consideradas militares como apenas militarizadas, reservando, para as Forças Armadas a projecção de poder.*

---

<sup>5</sup> Faixa de 8 a 15 quilómetros de largura, ao longo da fronteira Sul do Líbano, ocupada desde a invasão do Líbano por Israel em 6 de Junho de 1982, como zona de segurança contra as incursões palestinianas e só desocupada em meados do ano 2000.

Pessoalmente, rejeito a ideia. Sabe-se que a integridade do território nacional, neste momento, não estará a ser directamente ameaçada e que as Forças Armadas têm vindo a cumprir e deverão ter que continuar a cumprir, com muito maior frequência, missões envolvendo a projecção de poder. Mas a finalidade primeira das Forças Armadas, a que constitui a sua razão de ser, não pode ser desvirtuada nem sequer desvalorizada.

Desde o acordo de Schengen de 14 de Junho de 1985 a Europa faz acompanhar o processo de desvalorização das fronteiras nacionais dos países membros, do reforço da vigilância das fronteiras externas da União, designada fronteira externa comuns, em parte para contrariar a forte imigração clandestina. O sector da fronteira comum que mais a preocupa é o do Mediterrâneo <sup>6</sup>.

Entre os países do Mediterrâneo Oriental e do Sul as fronteiras são umas das causas importantes de conflitos. Conflitos de fronteiras herdados do colonialismo, por exemplo entre a Argélia e Marrocos; problemas de fronteiras por questões de instalação ou de movimento de trabalhadores, por exemplo entre a Líbia e a Tunísia ou entre a Líbia e o Egipto. E há os nacionalismos dos curdos e dos saranianos, que pretendem traçar novas fronteiras.

O conflito de Chipre e o conflito israelo-árabe, nomeadamente no que se refere a Jerusalém, é mais grave do que os conflitos de fronteiras, pois são questões entre dois povos reconhecidos internacionalmente que vivem lado a lado mas que não querem permanecer juntos, nem dividir um território, nem corrigir fronteiras; querem o mesmo território.

As fronteiras contêm e excluem. E contribuem para a definição da identidade de um povo. Ora, ninguém quer ser excluído de Jerusalém e todos se identificam com a Cidade Santa.

---

<sup>6</sup> As referências ao Mediterrâneo que se seguem foram extraídas da conferência **O Mediterrâneo e a Segurança Europeia (2001)**, proferida no Instituto de Defesa Nacional, em Lisboa a 17 de Janeiro e no Porto a 8 de Fevereiro de 2001.

Mas esta região, que não é rica excepto nas duas áreas onde é explorado o petróleo (Líbia e Argélia), tem um forte crescimento demográfico.

Num cálculo baseado numa taxa de crescimento mais moderada do que a de anos anteriores, a ONU estima que a população dos quatro países mediterrânicos do Magrebe — Marrocos, Argélia, Tunísia e Líbia — cresça dos 75,1 milhões de habitantes em 2000 para 106,7 milhões em 2025 <sup>7</sup>.

A falta de riqueza local, o desemprego e a barreira desértica do Sul, em confronto com o anunciado respeito pela pessoa humana aliado ao sucesso económico a Norte, convidam à emigração maciça dos povos do Norte de África para a Europa.

É uma emigração económica, muito excepcionalmente política, que trás à Europa problemas sociais, culturais e humanos, mais do que problemas de segurança.

Esta questão vem sendo incluída na maioria das agendas das sessões do diálogo mediterrânico. A cooperação tem-se preocupado com acções de carácter civil de três âmbitos diferentes: policial, económico e de bem-estar. Por outras palavras, procura apoiar o desenvolvimento económico do Sul para favorecer a fixação das populações locais e definir políticas que contrariem a emigração clandestina.

É um programa de acção que se tem que desenvolver com muita ponderação. Como afirmou Romano Prodi, Presidente da Comissão Europeia, *temos que garantir que as nossas fronteiras com esses países (referia-se às da Europa de Leste e do Mediterrâneo) não se transformem em linha divisória entre a pobreza e a prosperidade da Europa* <sup>8</sup>.

Sabe-se que o problema não é exclusivo do Mediterrâneo, mas é gritante. O Alto Comissariado das Nações Unidas para os Refugiados (UNHCR – United Nations High Commissioner for Refugees) prestava

---

<sup>7</sup> C. f. **Situação da População Mundial 2000**, FNUAP - Fundo das Nações Unidas para a População.

<sup>8</sup> Prodi, Romano, depoimento em *The Challenges to Global Security*, Suplemento do **Jane's Defence Weekly** e do **Jane's International Defence Review**, Reino Unido, 22 de Dezembro de 1999, p. 24.

assistência, em 1997, a 22,7 milhões de pessoas, dos quais 13,2 milhões eram refugiados, e os números têm vindo sempre a subir, desde o princípio da década de 90<sup>9</sup>. Os imigrantes da Europa Ocidental não estão incluídos nestes números.

As imigrações europeias mais intensas são através do Adriático e entre o Magrebe e a Espanha. Recentemente, há tendência para a dispersão dos locais de travessia marítima.

A Europa fiscaliza as fronteiras marítimas do Mediterrâneo para contrariar a imigração clandestina mas também para prestar assistência aos muitos naufrágios resultantes das péssimas condições em que se fazem esses movimentos. Só na costa mediterrânica de Espanha, nos 41 meses de Janeiro de 1996 a Maio de 1999 deram-se 38 naufrágios com 177 mortos e 274 salvos. Em todo o Mediterrâneo calcula-se em cerca de 500 os barcos de refugiados que se perdem por ano<sup>10</sup>.

No que se refere a África, as fronteiras são positivamente ignoradas pelos povos e pelas forças que se gladiam entre o Uganda, o Burundi, o Ruanda, a República Democrática do Congo, a República do Congo, a Namíbia e Angola, apesar dos Estados não evocarem razões para se envolverem em guerras entre si. Os interesses dos grupos nacionais que erram pelo centro perturbador de África, o "Heartland do Sul", não reconhecem as fronteiras dos Estados traçadas de acordo com o já mais do que centenários interesses coloniais<sup>11</sup>.

Note-se no entanto que nem sempre as fronteiras africanas foram traçadas na Europa, à régua e esquadro. Henrique de Carvalho, o homem que assinou alguns acordos com muatas (rei ou imperador) do Nordeste de Angola, que participou na marcação das fronteiras e cujo nome foi atribuído à capital da Lunda, disse, por exemplo, numa conferência proferida nesta Sociedade de Geografia de Lisboa, em 27 de

---

<sup>9</sup> Pugh, Michael, **Europe's Boat People: Maritime Cooperation in the Mediterranean**, Chaillot Papers 41, Paris, Institute for Security Studies, WEU, Julho de 2000, p. 21.

<sup>10</sup> Pugh, Michael, op. cit., p. 26.

<sup>11</sup> Sacchetti, A. E., *O Mediterrâneo e a Segurança Europeia*, in **Estratégia**, Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2000, p. 114.



Dezembro de 1894, exactamente dez anos após a Conferência de Berlim <sup>12</sup>:

*O fim era... desaparecerem os povos de Caúngula até ao sul do 8º paralelo, porque do Cuílu em deante até ao Cassai, devia ser limite o 7º paralelo, quando se desse a condição de não cortar povos do Caúngula que nos eram sujeitos ou de Muata Cumbana sujeitos ao Estado Independente (do Congo), aliás seriam as fronteiras d'esses dois povos (a definir a delimitação), que podia ser mais a norte ou mais ao sul do 7º paralelo <sup>13</sup>.*

O não reconhecimento das fronteiras transforma os africanos em povos errantes sem pátria, cuja única força identificadora é a étnica, com exclusão de todas as outras. A força estrutural da etnia sobrepõe-se ao tecido da cultura e ambas a qualquer projecto de intenções da política, nomeadamente os que procuram a consolidação de Estados pluri-étnicos ou pluriculturais, dentro das fronteiras herdadas.

Os Estados de África <sup>14</sup> têm-se esforçado por não se deixarem envolver na revisão do traçado das fronteiras do colonialismo. Esta preocupação está expressa na Carta da Organização da Unidade Africana e a excepção da separação da Eritreia não prejudica o propósito que vem sendo cumprido.

No entanto, tal não significa que os povos aceitem as fronteiras existentes, que as respeitem e que as considerem suas.

Quando ocorrem períodos de conflitos mais graves, como o se viveu na República Democrática do Congo desde a substituição do Presidente Mobutu até à morte do seu sucessor Laurent-Desire Kabila, logo se fala na necessidade de convocar uma nova Conferência de

---

<sup>12</sup> Em 1876, a Conferência de Bruxelas aprovou a primeira formulação jurídica da partilha de África; em 1884-1885 a Conferência de Berlim estabeleceu os princípios dessa partilha e definiu a situação internacional da bacia do Rio Congo, da Estado Independente do Congo e da navegabilidade do rio.

<sup>13</sup> Carvalho, Henrique de, **Lunda Portuguesa**, Lisboa, Companhia Geral Typographica Editora, 1985, p.9 (sublinhado acrescentado).

<sup>14</sup> Para as referências a África que se seguem ver, A. E. Sacchetti, *A Comunidade Internacional*, in **Segurança e Defesa (1996 - 2000)**, Lisboa, Edições Culturais da Marinha, 2000, pp. 46 e 47.

Berlim, querendo isto significar a vontade de substituir as fronteiras europeias de África por fronteiras africanas de África. Mesmo no Norte árabe, a Guerra da Areia entre Marrocos e Argélia, não teve outra causa senão a do traçado das fronteiras, embora vagamente associada a interesses económicos.

Quase todos os conflitos que vêm ocorrendo na África ao Sul do Sara deveriam ser considerados como conflitos internacionais. Na verdade, parece que não houve nenhum, nem o de Angola, que não tivesse tido uma intervenção externa declarada.

Mas, na realidade, acabam por ser tratados como conflitos internos, por se reconhecer que são, fundamentalmente, consequência de nacionalismos de raiz tribal e que os apoios a uma ou outra das partes envolvidas são claramente de natureza familiar. A organização partidária ainda tem muito pouco significado para a maioria dos Estados africanos e não está bem compreendida nem divulgada em todas as camadas sociais, dentro de cada Estado.

As recentes eleições em vários países africanos como Benin, Burkina Faso, Gabão, Madagáscar, São Tomé e Príncipe e Cabo Verde têm vindo a entregar o poder aos antigos partidos que, a maior parte das vezes, eram partidos únicos quando iniciaram a sua luta política. Mais ainda, tem-se verificado uma tendência para o renascimento dos antigos reinos africanos, nomeadamente no vastíssimo interior do Continente <sup>15</sup>.

Na Ásia há duas situações de conflito particularmente importantes.

Uma é a tensão permanente entre a Índia e o Paquistão, desde a independência em 1947, sobre as fronteiras de Caxemira. Os mais de 200 mil mortos e 8 milhões de deslocados que custou a independência da Índia e a criação do novo Estado do Paquistão não evitaram a primeira guerra logo em 1948, nem todas as que se seguiram, num conflito que se eterniza, agora com referência às armas nucleares.

---

<sup>15</sup> África é o Continente que tem maior número de países interiores (15 em 53, isto é, 28.3 %). Em percentagem, a Europa tem mais (13 em 45, isto é, 28.9 %). Porém, a maioria

A outra situação é o difícil relacionamento da China com os Estados da sua periferia. A China firmou recentemente acordos com quase todos os vizinhos, que são treze, para consolidar os seus limites territoriais; recuperou Hong-Kong e Macau, e pretende recuperar o poder, o território e o prestígio imperial perdidos na última metade do século XIX, o século das humilhações.

No que se refere às fronteiras, apenas estão por solucionar as divergências com o Vietname e com a Índia. Tem ainda, no entanto, muitas questões de soberania por resolver: para além da questão da ilha rebelde da Formosa, ou República da China, tem os conflitos de soberania sobre os arquipélagos das Paracel e das Spratly no Mar da China Meridional e da ilha de Senkaku, com o Japão, no Mar da China Oriental. Estes conflitos, o domínio sobre o Tibete e a hegemonia política que pretende exercer sobre o Sueste Asiático são, em grande parte, resultado da dificuldade que a China ainda tem de reduzir as suas extensas fronteiras histórico-culturais aos limites das suas fronteiras geográficas actuais, as únicas reconhecidas internacionalmente.

#### Conclusão:

Foi a cultura ocidental a única que teve capacidade para projectar a sua influência de uma forma verdadeiramente global. E continuam a ser a ciência, a tecnologia, os princípios e os instrumentos económicos desenvolvidos ou postos ao serviço do homem pela cultura ocidental que dominam o desenvolvimento do processo de globalização actual.

O modelo ocidental foi imposto na Idade Moderna e durante a Idade Contemporânea, mas tem sido voluntariamente adoptado por muitos Estados, ainda que por vezes com limitações, nesta era de transição para o terceiro milénio.

O conceito de fronteira tem evoluído de acordo com a evolução cultural dos povos e também com a utilidade que, em cada época, os povos atribuem às suas fronteiras.

---

dos países interiores de África são extensíssimos, enquanto que os da Europa são muito pequenos.

A evolução do conceito europeu de fronteira no sentido da desvalorização resulta da conjugação de factores entre os quais se salientam:

1. O respeito pela pessoa humana e pelas liberdades individuais, valores que se deseja ver sempre engrandecidos;
2. A noção de que vivemos numa época e numa região do mundo onde, ainda que temporariamente, não são as ameaças directas sobre ou através das fronteiras as preocupações prioritárias;
3. A ideia de que a integração ou a regionalização são imparáveis, que impõem a revisão de conceitos como os de "soberania" e "fronteira", mas que são a solução adequada para tentar dominar os fenómenos da globalização.

Porém, podemos estar certos de que as fronteiras retomarão o valor que aparentemente estão a perder se vier a estar em causa a segurança do Estado, ou da Nação, ou até mesmo se forem seriamente prejudicadas a liberdade, a individualidade e o reconhecimento da identidade nacional.

Entretanto, são cada vez mais frequentes e violentos os conflitos étnicos ou culturais, envolvendo minorias mais ou menos importantes.

E em 1995 a comunidade internacional aprovou o Suplemento à Agenda para a Paz estabelecendo que, por decisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas, é admitida a ingerência nos assuntos internos de um Estado soberano por razões humanitárias, nomeadamente a protecção de minorias e de grupos humanos, deslocados ou refugiados, que sejam vítimas de graves agressões causadas pelo homem ou pela natureza.

*A Geografia dos países está a ser substituída pela geografia dos povos, não dos "povos das Nações Unidas" referidos nas primeiras palavras da Carta da ONU, mas dos povos ainda sem voz. Em muitos pontos do mundo fala-se mesmo em substituir as fronteiras dos Estados pelas fronteiras das nações* <sup>16</sup>.

---

<sup>16</sup> Sacchetti, A. E., *O Mediterrâneo e a Segurança Europeia (2000)*, in **Estratégia**, Lisboa, Instituto Português da Conjuntura Estratégica, 2000, p. 114.

Os conceitos estão em mudança. Associados às grandes mudanças há sempre riscos ou talvez perigos, mas certamente não haverá retrocesso. Terão mérito os que compreenderem a mudança e a souberem gerir.

## **5. A DANÇA DAS FRONTEIRA <sup>17</sup>**

Os Impérios existem desde os tempos mais recuados: O Império Babilónico, o Hitita e o Egípcio; o vasto Império de Alexandre da Macedónia que, apesar de ter existido no séc. IV a.C. ainda tem um peso histórico tão grande que a Grécia não aceita a existência de um país vizinho com o nome de Macedónia, por recear posteriores reivindicações históricas sobre a sua província do mesmo nome; o Império Chinês, o Império Romano, etc.

As grandes fortificações defensivas que alguns desses impérios construíram não correspondiam rigorosamente a uma definição de fronteiras, que eram sempre vagas.

A Muralha da China, construída pelo primeiro Imperador (221 a 206 a.C.) é composta por muitos troços que não definem uma linha divisória mas que ocupam uma vastíssima área, quer em extensão, quer em profundidade.

Os romanos construíram a Muralha de Adriano, no Norte da Inglaterra (122 a 127) e a de Antonino, na Escócia (142, abandonada em 184-5); já as fronteiras dos romanos com os aguerridos germanos eram vagas, assim como as que os separavam dos persas, ou dos berberes do Sul da Tunísia e da Argélia.

Durante muitos séculos não houve grandes preocupações em relação ao rigor do traçado das fronteiras territoriais, embora elas existissem. A História, mesmo a nossa História do século XII e XIII fala antes da conquista de cidades e das transferências de soberania por

---

<sup>17</sup> Publicado em **Revista da Armada**, Maio de 1996, p. 4, **Segurança e Defesa (1996-2000)**, Edições Culturais da Marinha, 2000, p. 234 a 235 e **Boletim da Sociedade de Geografia de Lisboa**, Janeiro-Dezembro de 2001, pp. 79 a 81.

questões de sucessão dinástica. O domínio das gentes era mais importante do que a conquista dos campos.

As fronteiras tomaram valor diferente após a criação do conceito de Estado-Nação e, para a questão europeia, assumiram especial importância após:

23SET1814 - 9JUN1815 — O Congresso de Viena, que tratou da partilha da Europa (por vezes designado o *Bolo dos Reis*).

13JUN - 13JUL1878 — O Congresso de Berlim, que dividiu os territórios do Império Otomano na Europa (da Bósnia para Leste e para Sul).

15NOV1884 - 26FEV1885 — A Conferência de Berlim, que definiu a situação do Congo Belga e que estabeleceu alguns princípios a serem seguidos na partilha de África. A ocupação efectiva do território prevaleceu sobre os direitos históricos de descoberta e posse, o que muito lesou Portugal.

Os primeiros impérios foram construídos territorialmente, pela expansão a partir de um centro de poder. No final do século XIX formaram-se impérios em terras distantes e sem qualquer base histórica. A Alemanha, por exemplo, que nunca participou em descobrimentos ou explorações, apareceu com colónias no Atlântico, no Índico e no Pacífico. (Por curiosidade, no Norte da Namíbia, ex-Sudoeste Africano alemão, uma estreita faixa de terra de 30 quilómetros de largura e de 440 quilómetros de extensão, chamada Faixa de Caprivi, prolonga-se para o interior, entre a fronteira Sul de Angola e o Botswana; permite a ligação terrestre entre a Namíbia e a Zâmbia e o acesso da Namíbia ao Rio Zambeze. Foi adquirida à Grã-Bretanha, em 1883, pelo Chanceler alemão Conde Leo von Caprivi).

Todas estas fronteiras subsistem e a Organização da Unidade Africana (OUA) considera-as invioláveis. Mas elas foram traçadas em relação ao poder dos estados coloniais, ao território e à riqueza dos solos, e nem sempre em relação às populações ou a princípios demográficos; e, talvez pela primeira vez, estas fronteiras foram traçadas com a caneta e não à espada.

Na Europa, as fronteiras resultantes da Segunda Guerra Mundial foram confirmadas num documento bem recente, a Acta Final de Helsínquia, de 1 de Agosto de 1975.

Porém, de repente, a velha Europa surgiu com mais 33 % de estados. No Leste da Europa, as fronteiras não tinham valor, dada a centralização do poder em Moscovo e a força do conceito de *soberania limitada*. Hoje, todas essas fronteiras são efectivas, recuperando o significado tradicional, e outras têm estado a surgir. No Ocidente, a União Europeia tem vindo a desvalorizar as fronteiras. A Europa ainda está em mudança. A Europa ainda tem mais nações do que estados.

Contrariando o movimento geral, a Alemanha é o único país onde o movimento é de integração e de fortalecimento da soberania; falta saber se a nação alemã já se considera reunida.

O futuro da Europa ainda está longe e o passado ainda está próximo (cf. Simon Serfaty, EUA, 8NOV91).

Hoje, pretende-se reconsiderar o que deverá merecer maior respeito internacional: as fronteiras territoriais ou as das nações.

Os países que têm problemas de minorias nacionalistas activas, e são muitos, recusam o debate: Espanha, França, Inglaterra, Turquia, Rússia, etc.

Procuram-se soluções que respeitem os povos mas que não ponham em causa o que não pode ser posto em causa: a unidade do Estado não pode ser quebrada pela violência.





## **A VIZINHANÇA EUROPEIA**

*Maria Regina Flor e Almeida*

**Prof.<sup>a</sup> Doutora Maria Regina Flor e Almeida**

Licenciada em História pela Faculdade de Letras de Lisboa, Mestre em Relações Internacionais e Doutora em Ciências Sociais, na área de Relações Internacionais, pelo Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Em 1994 ingressou na Carreira Diplomática, tendo sido promovida a Conselheira de Embaixada em 1996. Esteve colocada na Embaixada de Portugal em Madrid e foi Cônsul-Geral de Portugal em Zurique. É Directora de Serviços das Relações Externas Regionais, da Direcção-Geral dos Assuntos Comunitários do Ministério dos Negócios Estrangeiros.

Exerce actividade docente na Universidade Independente e na Universidade Lusíada.

## A VIZINHANÇA EUROPEIA

O conceito de vizinhança remete-nos, de imediato, para as noções correntes de proximidade, de cooperação e de interajuda. Mas remete-nos, também, para as ideias de confrontação, de litígio e de oposição entre o "nós" e os "outros", sendo esta última ideia indissociável dos coevos fenómenos sociais de singularização e de preservação da identidade colectiva, geradores, em regra, de duplos sentimentos contraditórios de confiança/desconfiança, de intimidade/estranheza e de amizade/inimizade.

Este conceito de vizinhança, quando aplicado a Estados, releva de um outro conceito teórico clássico inscrito nas noções de território e de fronteira física ou geográfica, que encontraram legitimidade e consagração política no conceito renascentista de soberania.

Neste sentido, o conceito de vizinhança está intimamente relacionado com questões de segurança e defesa, com princípios éticos fundamentais e com a gestão de distintas sensibilidades, numa lógica de aproximação e de boa convivência.

É, pois, nesta acepção, que tentarei abordar a problemática da vizinhança europeia no quadro actual da reunificação da Europa e da criação de um novo modelo de convivência interna e externa, em que são delineadas novas fronteiras geográficas indicativas, e ampliados os compromissos para com os países e regiões circundantes da nova Europa alargada.

Presentemente, a questão das fronteiras da Europa é um assunto que ainda suscita mais interrogações do que respostas, na medida em que se desconhecem quais os limites físicos da Europa que se pretende vir a construir. Quais serão as ambições e capacidades da nova Europa?

Como se articularão, entre si, os processos de alargamento e de aprofundamento? Quais as relações com os “*novos vizinhos*”, não apenas no que diz respeito à UE, mas, também, no que concerne à NATO, à OSCE e ao Conselho da Europa? Como evitar novas linhas divisórias, e como responder aos desafios da proximidade e da interdependência?

A Convenção sobre o futuro da Europa debruça-se na actualidade sobre esta problemática – a de uma Europa a 25, com novas fronteiras e novos vizinhos – no sentido de lhe conferir uma resposta global, que contemple, para além de princípios já consagrados, a ideia de que o alargamento não deve significar a criação de novas linhas divisórias na Europa.

O conceito operativo da “*Wider Europe*” – ou a “*Iniciativa da Europa Alargada*” –, constitui, neste contexto, o cerne da nova política de vizinhança europeia, em debate, ou como já foi titulada pelo Presidente Prodi, “*a amigável doutrina Monroe da União Europeia*”<sup>1</sup>.

Dois dos aspectos políticos mais relevantes da actual conjuntura europeia são a atenuação das antigas linhas de divisão Leste/Oeste, e a real aproximação da Europa a outras zonas conturbadas da geografia planetária.

O alargamento a Leste, quer da UE, quer da NATO, veio pôr fim à velha divisão da Europa, simbolizada, primeiro, pela “*cortina de ferro*” e, depois, pelo Muro de Berlim. Tendencialmente, a Europa da União e a Europa-NATO irão coincidir, *grosso modo*, no mesmo perímetro geográfico, e quase por completo nas suas fronteiras externas.

Porém, os efeitos destes processos de alargamento não se irão restringir ao espaço geográfico europeu, já que as novas fronteiras, assim delineadas, se traduzirão na definição de novas vizinhanças com regiões e países situados muito para além da conhecida geografia europeia.

Após a queda do Muro e a implosão do império soviético, a Europa surgia em toda a sua vasta dimensão geográfica e potencialidades

político-económicas, impondo-se, não apenas, a consagração da sua estabilidade interna, mas, também, a sua autonomia estratégica face ao exterior, tanto mais necessária, quanto mais importante é o seu peso económico e demográfico, e maior a sua vulnerabilidade.

Aquando da ordem bipolar, que caracterizou a segunda metade do século passado, a NATO estabeleceu uma fronteira de segurança e defesa, não coincidente com a fronteira económica, posteriormente, delimitada pela CEE. Mais estável e com um limite físico definido nos Urais, essa fronteira de segurança e defesa tinha sido dotada de um carácter transcontinental, funcionando como garante da paz e estabilidade na Europa Ocidental, enquanto que a fronteira económica, mais restrita, flexível e gradualista, se assumia como marcadamente sub-regional.

Todavia, os princípios políticos reitores destas duas fronteiras consistiam na liberdade e na democracia, pelo que as diferentes perspectivas e dimensões de cada uma destas fronteiras se encontravam intimamente imbricadas, em razão do sistema mundial bipolar e da proximidade geográfica da CEE ao epicentro do conflito Leste-Oeste.

Com o fim da Guerra-Fria e um novo clima de gozo dos benefícios da paz, iriam acentuar-se, não apenas a autonomia estratégica europeia, com tradução na progressiva coincidência entre a fronteira geográfica da União e os limites territoriais do pilar estratégico europeu, mas, também, numa diluição gradual da fronteira colectiva de defesa transatlântica.

Nesse quadro de distensão do clima político internacional, importava evitar que se edificasse uma nova fronteira *psicológica*, que afectasse os anseios de quantos viam na NATO, primeiro, e na União Europeia, depois, os factores decisivos para a sua segurança e integridade territorial, para a consolidação das suas jovens e frágeis democracias, e para o seu desenvolvimento e plena integração na economia mundial.

---

<sup>1</sup> Michael Emerson, "The Wider Europe as the European Union's Friendly Monroe Doctrine", Centre for European Policy Studies, Bélgica, Outubro, 2002.

Assim, se as adesões à NATO, da Hungria, da Polónia e da República Checa, em 1999, responderam, na perspectiva europeia ocidental, a imperativos mais de natureza política, do que militar, já que aprofundavam o fosso tecnológico e de meios operacionais existente entre os parceiros europeus e norte-americanos, na óptica dos novos parceiros da Europa do Leste, o alargamento da Aliança Atlântica significava, pelo contrário, a garantia político-militar defensiva necessária para a sua autonomia soberana face à poderosa vizinha Rússia, em nítido processo de afirmação nas cenas regional e internacional.

Ao entroncar nesta dinâmica, o mais recente alargamento da NATO, do Báltico ao Mar Negro, veio colocar-se com maior premência, sobretudo, após os atentados de 11 de Setembro de 2001 nos EUA, ilustrando a necessidade de associar um punhado de Estados oriundos do antigo bloco comunista (Lituânia, Letónia, Estónia, Roménia, Bulgária, Eslováquia, Eslovénia, Macedónia e Albânia) a um mesmo conceito de segurança colectiva, de manutenção da paz e na luta comum contra as novas ameaças, como o terrorismo e a proliferação de armas de destruição maciça.

Cabe aqui referir algo de inédito na história da Europa: o facto de o seu destino parecer estar a ser traçado, de forma predominante, nos cenários mais longínquos da Ásia Central e da Ásia Menor. A verdade é que, desde os funestos acontecimentos do 11 de Setembro, a Europa, em perda de velocidade estratégica, tem-se visto confrontada com a seguinte ordem de factores: 1) a circunstância de o terrorismo de matriz fundamentalista islâmica ser perspectivado como a questão política central da actualidade internacional; 2) a consciência da ameaça global do terrorismo internacional; 3) a relação existente entre a rede Al-Qaeda e os países islâmicos da região asiática; 4) a proximidade geográfica da Europa face às zonas mais conturbadas do globo; 5) o peso demográfico das comunidades islâmicas em solo europeu; 6) a vulnerabilidade das fronteiras externas da Europa perante os fluxos da imigração clandestina, o crime organizado e a mobilidade dos agentes do terrorismo internacional; 7) e a dependência tecnológica e militar da Europa face aos EUA.

Presentemente, e face à ameaça global do terrorismo, a extensão a uma Europa alargada da fronteira de segurança e defesa, reforçada pelo Conselho NATO-Rússia, parece configurar uma nova fronteira europeia de segurança que quase dá a volta ao planeta no seu hemisfério norte. Uma fronteira de segurança limítrofe das regiões da Ásia Central e do Mediterrâneo Sul e Oriental, ou seja, uma fronteira limítrofe das problemáticas regiões islâmicas, mas, relativamente à qual ainda não existe plena coincidência de objectivos e de modalidades de intervenção entre os seus parceiros, sobretudo no que se prende com as capacidades e o desempenho da acção externa destes instrumentos.

No seu vasto perímetro exterior, as fronteiras de segurança da nova Europa traçam o perfil de um espaço territorial que se estende do Atlântico, ao Mar do Norte e ao Báltico, até ao Mar Negro e ao Mediterrâneo, onde se pretende proceder a um reencontro da política com a geografia física da Europa, e a uma reconciliação com a sua história, à luz dos conceitos de segurança e de estabilidade global, mediante a articulação das vertentes da democracia, do Estado de direito, dos direitos humanos, das questões político-militares e das questões económicas e ambientais.

A segurança, a paz e uma economia estável e solidária surgem, assim, estreitamente ligadas a uma Europa unida e, conseqüentemente, alargada a Leste, aos antigos satélites da antiga URSS, e a Sul, aos pequenos territórios insulares de Malta e Chipre.

Mais do que um mero projecto político-económico de base territorial, a UE visa constituir, de facto, uma alternativa à guerra e à instabilidade, uma resposta aos desafios da mundialização e uma solução para os seus desígnios de *"global player"*.

O alargamento da União Europeia, decidido em 1993 (Copenhague), iria responder a uma determinação política estratégica, incrementada a partir de 1997 (Luxemburgo), através de intensas negociações e da assistência financeira de pré-adesão, para culminar, em 2002, de novo em Copenhague, com a declaração formal *"One Europe"*, que marca o nascimento de uma nova Europa alargada.

Num primeiro momento (2004), a fronteira do espaço comunitário europeu será alargada a oito Estados do Leste <sup>2</sup>, a Malta e à parte ocidental de Chipre e, numa segunda fase, provavelmente em 2007, a outros dois países da Europa central (a Bulgária e a Roménia). O 13º candidato à adesão, a problemática e controversa Turquia, permanecerá ainda às portas da UE, até que seja encontrado consenso sobre a data do início das negociações de adesão, pendente, não apenas do cumprimento, pelas autoridades turcas, dos critérios políticos e económicos de pré-adesão, e da solução do contencioso de Chipre, mas, também, de uma alteração da visão política europeia sobre a integração de um Estado maioritariamente muçulmano e asiático.

Em termos geográficos, institucionais, económicos, sociais e de segurança, a União Europeia irá cobrir um território alargado, multifacetado e heterogéneo, que se confronta, mesmo no plano interno, com inúmeros problemas, que se prendem com os diferentes níveis de desenvolvimento, com culturas políticas diferenciadas, com várias identidades nacionais (algumas exacerbadas pela sua jovem experiência soberana), e com a necessidade de encontrar um ponto de equilíbrio entre as distintas dimensões nacionais, que constituem a União, quer no seu processo de estruturação para-constitucional, quer no âmbito da definição da sua política externa, nomeadamente no tocante à Política Comum de Segurança e Defesa.

A nível externo, a União passará a fazer fronteira com a Rússia, a Ucrânia, a Bielorrússia, a Moldávia, os países balcânicos e os países da margem sul do Mediterrâneo, deixando numa segunda linha de vizinhança um rosário de Estados da Ásia Central de confissão islâmica, quase todos oriundos do desmembramento da antiga União Soviética, bem como os países árabe-islâmicos da região da Ásia Menor e do Golfo Pérsico.

Trata-se, com efeito, de uma fronteira externa problemática, pela vizinhança próxima da Rússia, e dos três outros Estados eslavos que mais se identificam com a sua área de interesse estratégico exclusivo –

---

<sup>2</sup> República Checa, Eslováquia, Eslovénia, Estónia, Hungria, Letónia, Lituânia, e Polónia.



a Ucrânia, a Bielorrússia e a Moldávia –, onde se reflectem as tensões decorrentes de um difícil processo de transição política interna, de um controverso Estado de direito, sobretudo na Bielorrússia e na Moldávia, de um desenvolvimento económico negativo, de um relacionamento conflituoso com os países da NATO<sup>3</sup>, e, ainda, da afirmação euroasiática do “*grande irmão*” russo, não apenas no que respeita à “*diplomacia dirigida*” conduzida por Moscovo, mas, também, no que se prende, quer com a recuperação da sua tradicional hegemonia, quer com a sua política antiterrorista. Os acontecimentos relacionados com o separatismo checheno são disso prova insofismável.

Trata-se de uma fronteira externa problemática, também, pela acusada volatilidade de alguns Estados adjacentes (os Balcãs), acossados de forte instabilidade, e com marcada incidência de problemas políticos, sociais, económicos, culturais e religiosos, em que o desrespeito pelos direitos humanos, o crime organizado, a corrupção e os conflitos etnonacionalistas preenchem a agenda política da actualidade.

A Sudeste do continente, a geografia e a história assinalam-nos a fronteira com a Turquia, candidata à adesão e membro da NATO, da OSCE e do Conselho da Europa. Estado laico e muçulmano, com cerca de 95% do seu território na Ásia, uma população de, aproximadamente, 67 milhões de habitantes (estimada em 86 milhões, para 2020) com 99,8% de muçulmanos, e um poderoso exército de 700.000 homens que absorve 4,5% do PIB, a Turquia arvora a sua importância estratégica nos problemas circundantes dos Balcãs, da Grécia e de Chipre, a Ocidente; da Ucrânia e da Rússia, a Norte; do Cáucaso, a Noroeste; do Irão, a Leste; e do Iraque, da Síria e do Médio-Oriente, a Sul. A este complexo cenário, deveríamos acrescentar ainda os países de etnia e

---

<sup>3</sup> Alexandre Loukachenko, presidente da Bielorrússia, declarou a instalação de tropas americanas na Ásia Central contrária ao tratado de segurança concluído entre os países da NATO e os Estados da CEI. Na sequência destes acontecimentos e sob pressão da UE, Varsóvia decidiria a introdução do sistema de vistos obrigatórios para os cidadãos da CEI, a partir de Julho de 2003. Esta problemática dos vistos e do isolamento internacional da Bielorrússia ver-se-ia incrementada com a decisão da União em não permitir a entrada em território Schengen da delegação bielorrussa à Cimeira do Porto da OSCE, em Novembro de 2002. Para além disso, Minsk foi ainda acusada por Washington de vender armas ao Iraque.

língua turcas na Ásia Central, e o problema nacionalista curdo, compartilhado com os vizinhos Iraque e Irão.

Uma maior nitidez das fronteiras externas da Europa incide, precisamente, junto de países e regiões conotados com a civilização muçulmana, quer a Sul, no Mediterrâneo, quer a Leste e a Sudeste, na Ásia Central e Ásia Menor.

E é nesse mesmo entroncamento da geografia europeia, que se situa a Turquia, cujo processo de adesão à Europa, a concretizar-se, constituirá o maior e mais intenso desafio no que diz respeito à possível nova vizinhança da União Europeia, doravante situada bem dentro do continente asiático.

Um tal mapa de fronteiras externas, com uma eventual extensão à Ásia, irá desenhar um espaço geográfico, cuja substância já não é, apenas, a de uma entidade de natureza estado-nacional, de tipo *para-imperial* e com uma única identidade europeia, mas, sim, a de uma entidade profundamente heterogénea nas suas várias dimensões geográfica, histórica, cultural, civilizacional e institucional, com múltiplos compromissos nacionais e transnacionais, obrigada a assumir um método de cooperação para a resolução e prevenção de conflitos, simultaneamente global e diferenciado.

Ainda que circunscrita a 25 países, por força do presente alargamento, a União está obrigada a rever a sua estratégia política com os "novos vizinhos" da Europa Oriental e Balcânica, e da região do Mediterrâneo, por forma a evitar que se produzam fracturas e desconfianças para além das suas fronteiras físicas, que possam afectar a paz e a estabilidade de toda a região.

Independentemente da actual indefinição do mapa geográfico da Europa comunitária – porque o debate sobre o alargamento ainda não chegou ao seu termo – há uma consciência política generalizada sobre a problemática da vizinhança europeia e sobre as novas formas de parceria que deverão organizar-se em função desse conceito e dos objectivos prioritários da Europa alargada: garantia de estabilidade e segurança, e condições efectivas para um desenvolvimento sustentável em todo o cinturão de países circundante.

O conceito de vizinhança europeia tem contornos tanto políticos e de segurança, como económicos, sociais e culturais, o que implica uma política de proximidade, norteada pelos princípios humanistas da UE, e baseada em benefícios mútuos e obrigações recíprocas. No entanto, não será possível exigir aos países vizinhos o cumprimento das suas obrigações de proximidade, sem que, em contrapartida, lhes seja facultado o gozo de determinados direitos e benefícios. De igual forma, se afigura que a política de vizinhança deve ter uma dimensão global e não selectiva, se bem que diferenciada e baseada na ideia de que a sua implementação deverá ser feita caso a caso.

A tarefa que a União e os seus Estados-membros têm pela frente é, pois, de enorme dimensão, tendo em conta, não apenas os desafios de ordem *arquipelágica* interna, mas também, os desafios de ordem externa, onde os problemas estratégicos, geopolíticos, económicos, culturais e religiosos se concentram no vértice cimeiro das actuais preocupações.

A verdade é que, junto às novas fronteiras da Europa, continuam a observar-se problemas e conflitos, que não foram resolvidos mesmo com o encerramento de Yalta, e de onde sopram ventos de instabilidade, de insegurança e de conflitualidade. As feridas ainda sangrentas na região dos Balcãs, as tensões entre a Grécia e a Turquia, a divisão de Chipre, as questões húngara na Transsilvânia, romena na Moldávia, macedónia na Grécia, turca na Bulgária, as incógnitas sobre o futuro da grande Rússia, os milhares de exilados e deslocados que pululam em territórios que lhes são estranhos e hostis, a busca e afirmação de uma identidade nacional pós-comunista, o déficit de instituições e de uma cultura democráticas, a dificuldade em fazer vingar o Estado de direito e o respeito pelos direitos humanos, os desequilíbrios económicos, e as fracturas culturais e civilizacionais motivadas por diferentes credos religiosos e por uma história adversa, conjugam-se para tornar mais vulneráveis as novas fronteiras externas da Europa.

Em semelhante arquitectura, parece inquestionável que, por razões de estabilidade e segurança, e de superação de novas linhas divisórias ou dos velhos motivos de conflitualidade, se impõe a necessidade

de aproximar da União os países balcânicos ocidentais, inscritos no processo de estabilização e de associação, bem como a de promover o estreitamento das relações com o actor global, que é a Rússia, com os Estados-vizinhos da Ucrânia, da Moldávia e da Bielorrússia, e com os países mediterrânicos do Sul.

Nesta Europa alargada, em que a adesão de Malta e de Chipre significa o reforço da ancoragem europeia no Mediterrâneo, é, também, no Mediterrâneo que a fronteira externa da União, mais estanque do que porosa, e potencialmente conflituante, suscita maiores apreensões pela precariedade da situação política, económica e social dos países da margem Sul, pelos diferendos territoriais, pelos fluxos migratórios, pelo conflito no Iraque, pela incompreensão e pelo problema candente do fundamentalismo islâmico, cuja presença se estende ao longo de toda a geografia circundante da Europa, penetrando nela.

Podemos concluir, desde já que, à medida que avançam e se concretizam os vários processos de alargamento, as fronteiras da Europa são menos coesas e solidárias, na sua vertente interna, e mais difusas e problemáticas, na sua vertente externa.

Se, no plano interno e atendendo ao ambiente económico-financeiro restritivo em que nos movemos, não se afigura que caminhemos para uma Europa mais unida e solidária, mas, sim, para uma Europa a "*várias velocidades*", no plano externo, as suas diferentes e complexas vizinhanças colocam problemas diversos, cuja solução não passa apenas por uma estratégia conjugada de vários formatos de diálogo, mas, sobretudo, por um investimento político e financeiro que pode ser susceptível de não encontrar, internamente, nem o necessário consenso, nem uma suficiente cobertura.

"*Tudo menos as instituições*" é, segundo Romano Prodi, a palavra de ordem da política europeia de vizinhança. Ou seja, o reforço das dimensões política, económica, social, cultural e institucional do relacionamento bilateral da União com todos os países situados na vasta região, que se estende desde a margem sul de Espanha, ao Mar Negro e Golfo Pérsico, sem naturalmente incluir a hipótese de uma futura adesão desses mesmos países.

Tratar-se-á de promover um tipo de integração política, económica e institucional (tomando em linha de conta, neste particular, apenas as estruturas regulamentares de aplicação dos acordos), e de aproximação cultural, mais avançado e profundo do que aquele que actualmente facultam os acordos de associação ou os modelos de parceria existentes (Acordos de Parceria e Cooperação com a Rússia, Ucrânia e Moldávia, Acordos de Associação com os países mediterrânicos e Parceria Euro-Med). Tratar-se-á, em última instância, do estabelecimento de um "mercado comum" entre a UE e os novos vizinhos, ou seja, a partilha de todos os benefícios e obrigações com os países da União, nomeadamente, através de novas formas de cooperação baseadas no modelo da coesão social, à excepção das instituições, destinado a promover a liberdade de movimento de pessoas, bens, serviços e capitais (as 4 liberdades).

É, em suma, um projecto de "exportação" da estabilidade, sem que isso implique a "exportação" das instituições europeias.

Trata-se, em suma, do desenvolvimento do moderno conceito da "wider Europe", mediante novas iniciativas e uma maior coerência de actuação, que transformem a União num pólo de atracção e motivação, e propiciem as reformas democráticas e económicas necessárias, susceptíveis de promover a estabilidade e o desenvolvimento sustentável em toda a geografia circundante.

A interdependência é uma realidade incontornável dos nossos dias. Por tal razão, a proximidade geográfica acarreta novas responsabilidades e preocupações acrescidas que situam os "novos vizinhos" da União num lugar de parceiros privilegiados.

Essa é a convicção que, a todos, assiste. Assim haja vontade política e o necessário consenso intracomunitário para pôr em marcha os planos de acção que começam a desenhar-se para a construção de uma vasta zona de paz e de prosperidade partilhada.



## **A GLOBALIZAÇÃO ENVOLVENTE**

*João Salgueiro*

## **Doutor João Salgueiro**

Iniciou a actividade profissional como Economista do Banco de Fomento Nacional, entre 1959-1963. Desde então, foi sucessivamente Director do Planeamento, Secretário Técnico da Presidência do Conselho; Subsecretário de Estado do Planeamento; Presidente da Junta de Investigação Científica e Tecnológica; Vice-Governador do Banco de Portugal; Presidente do Instituto de Investimento Estrangeiro; Ministro de Estado e das Finanças e do Plano do VIII Gov. Constitucional; Deputado e Presidente da Comissão de Economia e Finanças da Assembleia da República; Presidente dos conselhos de administração dos bancos de Fomento Exterior, Nacional Ultramarino e Caixa Geral de Depósitos.

Actualmente é Presidente da Associação Portuguesa de Bancos e Vice-Presidente do Conselho Económico e Social.

Tem uma longa carreira docente. Foi Assistente no Instituto Superior de Ciências Económicas e Financeiras da Universidade de Lisboa (61-68), Professor convidado na Faculdade de Ciências Humanas da Universidade Católica (85-86), Professor do Instituto Superior de Gestão (92-95) e Professor convidado na Faculdade de Economia da Universidade Nova de Lisboa (86-89 e (92-93).



## A GLOBALIZAÇÃO ENVOLVENTE

Sr. Almirante Chefe do Estado-Maior da Armada  
Sr. Director do Instituto Superior Naval de Guerra  
Srs. Oficiais  
Minhas senhoras e meus senhores  
Sr. Professor  
Meus colegas de Mesa

Como os colegas que me antecederam já tiveram oportunidade de sublinhar, será igualmente um privilégio para mim poder colaborar neste painel de estratégia, que se intitula "Portugal e a sua circunstância".

Esta reflexão assume, hoje, maior importância que no momento em que se planeou a iniciativa, e vai ao encontro dos nossos desafios e daquelas que são as principais carências que estamos a viver e que temos vivido nas últimas décadas.

Portugal tem tido uma incapacidade para reflectir a tempo sobre os desafios com que se defronta e este facto tornou-se muito notório nas últimas décadas, pelo que se pode inferir dos enormes custos com que nos deparamos.

Estamos perante um conjunto de desafios. O quadro que me pediram para tratar é o menos focado, uma vez que restam uma série de regiões no Mundo com influências gigantescas na nossa sociedade (e que eu não vou abordar), desde a América Latina, à África ou à Ásia. Vou apenas circunscrever-me aos desafios que a natureza global do quadro mundial de hoje representa para nós. E não são poucos.

Terei, igual e inevitavelmente, de focar a minha apresentação nos problemas económicos, porque são aqueles que conheço melhor, mas

também porque estou convencido que são os que ajudam a interpretar melhor o que estamos a passar. Estamos a viver, desde há alguns anos, uma compreensão dolorosa dos desafios que foram ignorados durante algumas décadas. Fala-se muito da crise económica, e esta, infelizmente, vai durar mais do que queríamos porque não é meramente uma crise de conjuntura, como aquelas que temos presenciado nos últimos 25 anos e que têm, sucessivamente, certificado aquecimentos e arrefecimentos da economia europeia.

Existem outros factores que, de momento, estão a contribuir para essa crise. Estamos, claramente, perante o fim de um ciclo tecnológico que se quis pensar que alterava todo o quadro da base económica mundial. Quando se falava da existência de uma nova economia não se estava a especular; havia, de facto, um novo modelo económico. No entanto, este fenómeno tem sucedido de forma clara desde o princípio da revolução industrial. Todas as fases tecnológicas deram origem a novas economias, precisamente com os mesmos episódios que presenciámos nesta nova economia baseada na NET e nas telecomunicações. Foi assim com a máquina a vapor, com os caminhos de ferro, com a navegação a vapor, com o automóvel, com a rádio, com a aviação,... Sempre houve uma nova economia após uma fase de revolução e sempre houve ilusões de que isso ia alterar as regras do jogo económico. Depois, verificamos que isso não sucede.

De início existiram quinhentas empresas ferroviárias na Inglaterra, ficando reduzidas a uma; existiram centenas de empresas de produção automóvel na Europa, sobrevivendo meia dúzia. Agora, criaram-se centenas de empresas neste domínio das novas tecnologias, que irão, certamente, ficar reduzidas a muito poucas. Esta é a regra. Estamos a viver o fim de um ciclo tecnológico e encontramos-nos, como em fases anteriores, perante um período de indeterminação sobre o modelo económico que se lhe seguirá.

Já aqui foi referido que vivemos uma época de grande estabilidade devido ao equilíbrio entre as duas super potências. Vivemos, ainda, uma época de relativa estabilidade ideológica da nossa esfera, o mundo

Ocidental, com a coexistência entre o modelo da economia de mercado, o pluralismo político e o sistema democrático parlamentar.

Com o desabar do muro de Berlim e o que se lhe seguiu, desde a extinção do Pacto de Varsóvia à desintegração da União Soviética, o modelo da economia de mercado e da democracia pluralista foram sendo assimilados pelos países da antiga esfera de influência soviética (com duas ou três exceções neste momento). Este facto proporcionou a ilusão de que agora tudo seria mais simples, que teríamos os benefícios da paz, que passaríamos a uma fase de coexistência pacífica, e que deixaria de haver insegurança.

Na verdade estamos a viver um período de reajustamento a uma nova realidade em que os factores de insegurança são outros. Contudo, esta não é a minha especialidade. Por isso, apenas o refiro na medida em que a nossa situação económica também resulta deste facto: da insegurança dos mercados.

Temos assistido e vamos assistir a um jogo de alternância de sentido dos mercados bolsistas e dos mercados da energia. Quando sobe a bolsa desce o preço do petróleo e vice-versa, e um período de guerra mais longo ou mais curto irá traduzir-se, igualmente, em flutuações constantes dos dois mercados. Para além disso, no caso português em particular, e como já referi, temos outros desafios económicos que não podemos ignorar, como o do alargamento ou o da globalização. São precisamente esses pontos que me pediram para focar. Apenas queria referir que estamos a viver uma época em que vários factores conjugados põem em causa a estabilidade e as coordenadas da nossa economia. Os portugueses, e a classe dirigente em particular, encontram-se surpreendidos com a situação em que vivemos. Mas será possível toda esta surpresa? Creio que não. Desde que defrontámos a primeira crise séria depois da entrada na União Europeia, que sabíamos que tínhamos que mudar de regras de comportamento. O nosso quadro ia mudar.

Isso é evidente a partir de 1991. Era legítimo que nos primeiros 5 anos do pós-adesão pensássemos que estávamos livres das crises económicas que havíamos vivido desde a descolonização. Esta visão

optimista baseava-se nos subsequentes acordos com o fundo monetário e nas necessidades de travar o andamento da economia, com taxas de desemprego de mais de 9%,... Mas tudo isso foi o "stop-and-go"; foi o relançar e o travar da economia até à entrada na União Europeia.

De início podíamos imaginar que se tinha ultrapassado o problema, mas com a crise em 91 tínhamos a obrigação de ter repensado a maneira como estávamos a ver os problemas da nossa economia.

A ideia de que éramos uma economia e uma democracia de sucesso foi o projecto que apresentámos aos portugueses. E que tudo seria como dantes, assim que fosse ultrapassada a crise que resultava do arrefecimento da Alemanha e os Estados Unidos.

Mas isto não é verdade, houve pessoas que colocaram, a tempo, a necessidade de repensar a maneira como estávamos a encarar o problema.

Até os nossos agricultores sabem que não podem fugir às adversidades. Sabem que têm toda a vantagem em estar preparados para o bom e o mau tempo. Infelizmente não o podem prever. A previsão que eventualmente terão capacidade para fazer poderá conferir-lhes uma margem de manobra de 24 ou 48 horas. Olham para as nuvens deduzem: "o vento está de sul, talvez amanhã tenhamos chuva". Não é mau. Já existe algum espaço de manobra e podem preparar a terra para a chuva, podem ter determinados cuidados com certas culturas mais sensíveis ao temporal. Mas hoje sabemos que o clima vem do Atlântico; sabemos que podemos prever com três dias, com grande probabilidade, as condições climáticas.

Na vida económica e na vida política é possível prever com algumas décadas quais são os contornos das frentes que estão a avançar. Não é muito difícil prever o que vai acontecer. Nós tivemos sinais premonitórios com muitos anos do que ia acontecer à nossa situação colonial. Mas, como País, quisemos ignorar essa realidade. Assim, também não é difícil antever os ventos que vão atingir, que estão a atingir e que já atingem há 10 anos a nossa sociedade e a nossa economia. Contudo, estamos a cometer os mesmo erros que cometemos em relação à necessidade de alterar o padrão de relações coloniais.

Isto é importante para todos nós, mas é particularmente importante para quem vai viver daqui a dez, a vinte, a trinta ou a quarenta anos, porque o futuro do País, as condições de emprego, as condições de trabalho, etc., serão aquelas que quisermos, desde agora, ajudar a criar.

Aliás, se tivéssemos o hábito de reflectir sobre os nossos problemas tínhamos um gigantesco caso de análise: a nossa experiência de expansão colonial, o que ela representou e os factores de sucesso e de insucesso em que assentou. Mas nunca queremos reflectir sobre as lições para tirar consequências para o futuro. Gostamos muito de falar dum povo de navegadores, que obviamente já não somos, pois o que temos assistido é ao definhamento de tudo o que tem que ver com o mar.

O que é facto é que não temos uma política para a indústria de pesca, nem para a indústria de conservas, desmantelámos a construção naval, não temos sequer uma política de especialização (como o têm alguns países pequenos e sem tradição neste momento na Europa). A Grécia e a Noruega têm uma política naval consciente, mas a Finlândia tem uma política de especialização na construção naval de sucesso. E isto não sucede só nas telecomunicações, mas igualmente em determinados tipos de construções. Nós, pelo contrário, somos incapazes de delinear qualquer tipo de estratégia. Não fomos capazes de iniciar uma nova cultura.

Apresento, aqui, este exemplo. Mas assistimos a este fenómeno em todas as áreas da nossa vida nacional. Existe uma óbvia incapacidade de pensar nos problemas sequer, a 5 ou 10 anos de distância. Somos sempre apanhados de surpresa. Reparemos no que aconteceu nos últimos 4 anos em termos económicos, quando quisemos acreditar no modo de vida a crédito, porque tínhamos essa possibilidade. O País não estava endividado e as taxas de juro eram tão altas que não era possível viver a crédito. Sabia-se que a taxa de juro ia baixar (de cerca 35% para aproximadamente 5 ou 6% ao ano), e que íamos ter uma grande folga de endividamento. Mas não se definiu uma estratégia para aproveitar esse endividamento, de modo a transformar o país. Gastaram-se 2 mil milhões de contos de aumento de dívida por ano. Por

outro lado, tivemos receitas de privatizações de 500 milhões de contos por ano, (como aconteceu também nestes últimos anos), e isso não foi utilizado como processo de reestruturação da nossa sociedade. Não quero falar no passado, mas isto é importante para se perceber que tudo o que se passou era previsível, como são previsíveis hoje os desafios que deparamos ou iremos ter.

Também o alargamento é um desafio gigantesco para nós, porque põe em causa a nossa economia. Passaremos a ter parceiros com a mesma qualificação técnica (ou melhor), com salários que são menos de metade dos nossos (alguns menos de um quarto), que estão perto do centro da Europa e que têm uma longa tradição de relação com esse centro. Nós estamos voltados para o Atlântico, noutra lógica, com um nível tecnológico inferior a alguns desses Países e com custos de mão de obra muito mais elevados.

Que consequência daí advém? Grande parte da nossa base económica não vai sobreviver. Como não iam sobreviver as relações coloniais do tipo que nós tínhamos. Qualquer pessoa que olhe para a nossa economia sabe que uma grande parte dos nossos sectores não vai sobreviver tal como está a este desafio europeu. Isto sabe-se desde que as negociações começaram. Mas havia uma ilusão.

Quase desde a queda do muro de Berlim que se podia imaginar que isto ia acontecer. Contudo, desde que as negociações começaram (e nós votamos a favor dessas negociações) que era mais clara a antevisão desta situação. E não se tomou nenhuma política consciente para encarar as consequências do apoio ao alargamento.

E a globalização? Este é um desafio de uma dimensão que esmaga todos os outros que referi. As consequências da globalização que estamos a viver desde a segunda metade dos anos 90, tal como aquela que ainda está a decorrer, esmaga todos estes desafios, e o futuro não será muito mais difícil de prever, só que não queremos olhar para isso.

A globalização não é uma matéria de opinião ou de opção. Não podemos dizer "eu sou contra a globalização" ou "sou a favor da globalização". A globalização é um facto. Mas podemos discutir, no

entanto, como nos devemos comportar perante a globalização, ou que tipo de objectivos podemos ter face a essa globalização.

A globalização deve ser entendida como uma realidade pesada em si mesma, e não pelas instituições que se criam a posteriori, a partir dela. A globalização é um facto porque as tecnologias de transportes e comunicações a tornam inevitável. Nós, portugueses, fomos responsáveis pela globalização num determinado estágio, quando dominámos e divulgámos as técnicas de navegação transcontinental. Antes disso não havia globalização, nem se sabia como era o Sul de África, ignorava-se a América, a Austrália, não se chegava facilmente à Ásia. Quando criámos uma tecnologia de Software e Hardware para a navegação transcontinental, facultaram-se os ingredientes para uma revolução global. E ela fez-se, era inevitável. Porque se não a tivéssemos começado, outros o fariam depois de possuir esses instrumentos. E assim foi, quando deixámos de estar na vanguarda, fomos substituídos.

As tecnologias que hoje existem são extremamente avançadas. Hoje, é possível a qualquer pessoa deslocar-se a qualquer parte do Mundo em menos de 24 horas. É possível que mercadorias provenientes da Austrália, ou do Chile cheguem mais baratas a Lisboa do que aquelas produzidas em território nacional. É possível ver nos nossos noticiários, em tempo real, o que se está a passar no outro lado do Mundo. É possível gerir uma empresa em tempo real; quer estejamos num balcão em Lisboa, ou em Macau. Os dados são os mesmos e o Software e o sistema de gestão é o mesmo. Nada disto sucedia há 20 anos.

Relativamente às telecomunicações e aos transportes, o processo foi contínuo, mas, de facto, muito acelerado nos últimos tempos. Quando isto acontece e desde que as instituições mundiais sofreram a alteração geoestratégica de 89, estão criados os ingredientes para se poder gerir a economia em termos mundiais. As empresas têm uma lógica mundial e tiram partido desse novo espaço, como o tiraram as empresas que souberam aproveitar as oportunidades que a reunificação italiana ou alemã permitiram. O mesmo se procedeu em Portugal

quando se desenvolveram os caminhos de ferro, telégrafos e estradas. Até aí não havia um espaço unificado em Portugal.

Mas houve um outro processo que maiores alterações conferiu à realidade internacional: a Revolução Industrial. Esta permitiu enormes progressos e trouxe inovações incomparáveis para toda a Humanidade. No entanto, este foi um processo marcado por uma enorme descontinuidade.

E marca uma descontinuidade porquê? Porque a transformação económica de determinados países como a Inglaterra, a Bélgica, a França, a Alemanha ou os Estados Unidos, proporcionada por esta Revolução, fez-se a ritmo acelerado (enquanto muitos outros se mantiveram estagnados). Taxas de crescimento de cerca de 2% ao ano permitiram duplicar a produção em 70 anos, quadruplicar num século e meio. Isto era gigantesco! Quadruplicar a produção de um País num século e meio é uma alteração radical.

E hoje como é? A China neste momento está a crescer a taxas acima dos 7% ao ano. Tem havido anos em que cresce a 10% ao ano. Uma taxa de 7% ao ano permite duplicar a produção em 10 anos, permite quadruplicar em 20, e quadruplicar a produção da China em 20 anos (mesmo sabendo que as taxas, por vezes, foram superiores – como poderão vir a ser inferiores) é uma transformação que levou um século e meio a fazer nos países pioneiros da Revolução Industrial.

Mas, desta vez, a Revolução está a fazer-se em 51% da população mundial numa vez só. A Inglaterra e a Bélgica não chegavam a 6% da população mundial na altura da Revolução Industrial. Agora, com a chegada da China, com o fim do proteccionismo da União Indiana, com o Vietnã e alguns outros Estados menores, entram na lógica do comércio mundial e da industrialização mais de 50% da população mundial numa vez.

Mas limitemo-nos à China, que é suficiente. Tem-se referido que este país pode produzir todos os produtos e que dentro de poucos anos pode produzir todos os bens industriais que o mundo precisa, e em condições de preços mais baixos. A China, neste momento, está a forçar à deslocalização de empresas da Malásia e de Singapura. E não são



produtos baratos, ou de baixa qualidade, muitas das multinacionais de componentes electrónicos estão a produzir tecnologia de ponta na República Popular da China.

Isto não era imaginável há 6 ou 7 anos atrás. Pensava-se que a China ia especializar-se em produtos baratos. E hoje a China representa mais de metade do comércio mundial de calçado, e continua a crescer a taxas bastante superiores aos 7%.

E a China não é o único caso; também temos, por exemplo, nos últimos 2 anos, um crescente número de deslocalizações de fábricas americanas do México para o Vietnam. Mas mesmo que nos limitemos à China, são mil e quatrocentos milhões de pessoas habituadas, como sabemos porque vivemos essa experiência em Macau e em Hong Kong, ao seu modo de trabalho, à sua disciplina, aos seus horários, férias,... com capacidade para entrar em tecnologias modernas. E mais, depois da experiência em determinadas zonas ao longo da costa, o fenómeno está a expandir-se por todo o território, proporcionando praticamente um número ilimitado de mão de obra. Com isto, a zona industrial da China não representa, de momento, mais que um oitavo da população. Portanto, encontra-se ali uma reserva imensa de mão de obra, que permite alimentar uma revolução industrial na China (isto se não houver uma catástrofe política ou de insegurança).

E que consequências causará a Portugal esta realidade global de uma industrialização acelerada e maciça do outro lado do Mundo?

Também não imaginavam os chineses, na altura, ou os vários Principados Indianos o que lhes podia acontecer pelo facto de nós estarmos a começar a navegar através do Atlântico. Não o imaginavam, mas veio a acontecer. E, em consequência, todo o panorama da Ásia foi alterado pelo facto dos europeus lá chegarem, assim como o da América Latina, onde desapareceram a maior parte das culturas existentes.

Nós não temos nenhum seguro de vida em relação às consequências do que se está a passar na China nesta altura. Pelo contrário, nós sabemos que vamos ser invadidos de produtos chineses mais baratos e de qualidade pelo menos igual à nossa.

Então, que consequências trará? Como é que os portugueses, o País como tal se está a preparar para este desafio, para além do alargamento? O que é que estamos a fazer? Na minha opinião, estamos a fazer muito pouco. Continuamos a raciocinar como se, por exemplo, a indústria de calçado fosse um caso de sucesso. Mas esta, tal como está, não vai sobreviver. E este é um dos poucos casos em que poderemos ter dúvidas. Nos outros sectores não há margem para dúvidas, sabemos que não sobreviverão.

Como termo de comparação temos o exemplo das enormes dificuldades por que está a passar a Alemanha para sobreviver ao simples problema da integração da RDA e das consequências que daí advieram. Ao fim de mais de uma década a integração ainda não foi "digerida", e nós não somos a Alemanha.

Nós vivemos como se o que temos fosse para durar, e como se pudéssemos optar por diferentes políticas. Por exemplo, ainda consideramos virtuoso manter postos de trabalho inúteis, porque, pensamos, poderá ser útil à comunidade nacional. Deste modo, temos mantido sistematicamente milhares de postos de trabalho que não têm qualquer utilidade, sendo o resto da economia a subsidiá-los. Existe uma enorme quantidade de professores com o horário zero. Sabemos que existem locais com duplicações de serviços (por exemplo existem duas conservatórias para o registo imobiliário e duas conservatórias para o registo das obrigações). E, no entanto, para além de inúteis são prejudiciais, dado que o excesso de burocracia que daí advém, como sabemos, é um factor negativo na concorrência internacional.

Portanto, estamos a manter postos de trabalho para prejudicar o desempenho do conjunto da economia. Esta situação está diagnosticada há mais de uma década e ainda foi possível ao Eng. Guterres ganhar as eleições tendo nas suas promessas gastar mais 1% do produto nacional com a educação. Na altura podíamos imaginar que gastar mais dinheiro com a educação era útil. Mas após a apresentação dos resultados da análise da situação pela OCDE, o Fundo Monetário e o EUROSTAT mostrando que estávamos a gastar mais dinheiro com a educação, assim como o estamos a gastar com a administração pública em geral,

do que a média dos Países europeus, e com serviços de muito pior qualidade, dever-se-ia ter tomado uma atitude. O diagnóstico agora está feito e não é discutível. Mas o que é facto é que ainda continuamos a discutir se devemos manter ou não o modelo que temos na nossa administração.

Daqui poder-se-á inferir que um país que defronta todas estas ameaças externas e continua a querer defender estruturas que não só são inúteis como são prejudiciais, não pode ter muito futuro.

Temos que interiorizar e analisar toda esta problemática, se é que somos capazes, porque se não formos pura e simplesmente a economia desaparece e os portugueses não terão outra solução que não seja emigrar. A Europa, apesar de ter um excesso de mão de obra, preferirá empregar portugueses que senegaleses ou argelinos. Há muito trabalho não qualificado para fazer na França, Alemanha ou Luxemburgo. Não será um problema de fome, mas o problema da construção de um cenário que não é o que devemos desejar.

Sabemos que o que temos é ineficaz e será inevitável um processo de destruição. Este terá que acontecer, como aconteceu com a antiga relação colonial, a qual, no final, também se tornou ineficaz e com necessidade de destruição. O problema é saber se somos capazes de destruir a relação existente, criando outra, ou seja, sermos capazes de ter uma destruição criativa, substituindo estruturas ultrapassadas por novas estruturas. O centro da nossa política deve ter, então, um projecto de destruição criativa, visando a substituição do que não vai sobreviver, antecipando a sua decadência e substituindo-o por outro.

O comércio de Veneza, ou o de Génova iriam decair assim que houvesse uma navegação oceânica. Se tivessem sido eles os criadores deste tipo de navegação tinham prosperado, pois possuíam melhores condições do que as que criámos; havia já uma tradição de navegação. Os genoveses ajudaram a criar a nossa tradição marítima, mas não foram capazes de antecipar a destruição que ia haver no seu modelo económico. Afinal fomos nós que, partindo do nada e completamente deslocados do centro do continente, fomos capazes de fazer o aproveitamento dessa destruição que era inevitável.

Este é o ciclo. Os povos europeus que forem capazes de ter uma destruição criativa, substituir o que não vai sobreviver por aquilo que vai ser necessário, serão bem sucedidos. Os que não forem, tenderão a regredir.

Ainda tenho bem claro os tempos em que íamos a Espanha e regressávamos muito impressionados com o grau de miséria e de ineficácia da economia espanhola. Em poucos anos assistimos a um enorme desenvolvimento. Do mesmo modo, quando falamos dos casos de sucesso europeu, a maior parte são pequenos Países, muito mais pequenos que nós, por vezes menos de metade da população portuguesa. Só nós temos este complexo que somos um país pequeno, e portanto sem qualquer hipótese na Europa perante países com elevada densidade populacional e territorial. A dimensão nada tem que ver com o sucesso económico ou com o sucesso de um povo. Os primeiros casos de transformação bem sucedida na Ásia, exceptuando o exemplo do Japão, foram Singapura e Hong Kong, e eram Cidades-Estados, ou nem isso. Contudo, a viabilidade da sua economia era muito maior do que a dos colossos da Indonésia ou da China de que eram vizinhos. Possuíam um conjunto de realidades e de condições que permitiram estar na vanguarda.

Na Europa, quando pensamos em casos de sucesso, temos a Irlanda, a Dinamarca ou a Finlândia. Países com menos de 4 milhões de pessoas, com localização próxima de gigantes demográficos: o Reino Unido com 60 milhões, a Alemanha com 80, a Rússia com 160. Portanto, a desproporção entre esses Países e os vizinhos é muito maior que a nossa e Espanha, e, no entanto, são estes pequenos países que criam problemas aos vizinhos, porque são mais eficazes, e não o contrário.

A Finlândia transformou-se numa Nação moderna em menos de duas gerações. A Irlanda que estava mais atrasada que a Espanha tem, neste momento, o segundo nível de produtividade da Europa, que adquiriu em 11 anos. Foi uma transformação a taxas de crescimento, do tipo que eu referia, na ordem dos 7/8% ao ano. E isto aconteceu em cerca de uma dúzia de anos, logo, não é impossível.

Temos todos estes exemplos, sabemos como se processa. E todos sabemos que existe uma ideia generalizada de que os portugueses são mais adaptáveis e respondem melhor aos desafios do que outros. O facto é que, quando “entre a espada e a parede”, reagimos bem. O drama é que não percebemos que estamos encostados à parede. Ainda estamos a querer pensar que temos opções e que iremos sobreviver.

A globalização vai obrigar-nos a substituir o padrão de economia de sociedade que temos por outro. O problema é saber se queremos construir o nosso futuro ou vamos suportar mudança. Na minha opinião, e especialmente atendendo às gerações mais novas, não poderá haver opção. Teoricamente... poderá. Mas penso que nós temos condições para assumir o nosso futuro face aos desafios da globalização.

E, no fundo, que desafios são esses? O que seremos nós capazes de fazer melhor do que outros e, portanto, ganhar na competição? Temos de criar centros de excelência ou criar centros de competências que permitam vencer nos desafios internacionais. Todos estes pequenos países referidos o têm. Houve uma especialização.

E não referi o Luxemburgo. Este é um País com 300 mil pessoas e que tem a mais alta produtividade da Europa. É, actualmente, um centro financeiro, mas não o era. O Luxemburgo vivia da indústria siderúrgica e de uma só empresa, a ARBED, que representava metade da economia luxemburguesa há 40 anos. Conscientemente procedeu-se à transformação de uma economia centrada sobre uma empresa siderúrgica para uma economia de serviços.

Portanto, a dimensão não é a razão para este relativo “insucesso” de Portugal. A razão, talvez se infira, é que não equalizamos o futuro. E, na minha opinião, há três condições, perante a globalização, que temos que assumir com muita clareza.

Em primeiro lugar, devemos ter uma visão rigorosa e impiedosa de quais são as realidades que vamos ter que defrontar. Os dirigentes, antes de assumir o cargo, deveriam passar pelo menos uma semana num país do Extremo Oriente para perceberem o que aí está a acontecer. Já esta visão era defendida por Pedro da Rússia, quando passou uns meses na Holanda, na construção naval, para perceber como

se trabalhava na Europa. Também os japoneses o fizeram. A partir de 1853 deslocaram-se à Europa, passando alguns anos em Berlim, Viena, Londres e Paris, partindo, depois, para os Estados Unidos, e tinham como objectivo perceber como funcionava o Mundo Ocidental.

Por isso, temos toda a vantagem em saber o que está a acontecer no outro lado da Europa. É espantoso que tenhamos estado em Macau até há poucos anos, e não tenhamos tirado qualquer tipo de dividendos, de modo a aproveitar as oportunidades do mercado chinês. Em Portugal praticamente não existe nenhuma empresa que tenha tirado partido dessa realidade. Também se poderá argumentar que tiramos pouco partido do MAGREB, mas não tirámos nenhum do maior colosso económico que está a surgir.

Existe uma história caricata de uma das minhas viagens para o Japão. Fiz escala em Singapura e a meu lado seguia um suíço. Entre dois dedos de conversa, perguntei-lhe:

- “O que vai fazer a Singapura?”.
- “Vou fazer uma conferência à Câmara do Comércio de Singapura. Temos lá 150 empresas suíças”, [isto era há uns 12 anos!].
- “Quantas empresas portuguesas há em Singapura?”, perguntou-me.
- “Bom, não há nenhuma”, disse...

Não havia nenhuma, em nenhum daqueles países, e continua praticamente a não haver. Isto acontece e as novas gerações continuam a ser apapricadas com facilidades nas escolas. Consideram que isso é muito benéfico, mas a falta de exigência no ensino contribui para uma má preparação para os futuros desafios.

Um segundo aspecto prende-se com a elaboração de uma estratégia própria e coerente, com alternativas. Mas uma estratégia clara e com objectivos bem definidos, porque, para além de não olharmos para a realidade, também não conseguimos elaborar um projecto para o futuro. Só depois de sabermos que objectivos queremos atingir é que devemos tentar reunir as condições para os alcançar.

Mas como podemos tirar partido das nossas capacidades? Porque é que não somos um país exportador de serviços financeiros? Porque é que não temos um sector exportador de serviços de saúde? Temos mais condições que outros países europeus para isso, e temos vindo a desconsiderar essas duas realidades.

Por último, as decisões que tomamos devem ter como finalidade a prossecução de determinados objectivos e produzir resultados. Especializamo-nos em tomar decisões sem consequências. Quando uma coisa não está bem, cria-se mais uma lei, mas não é regulada de modo a produzir resultados. Portanto, deve-se tomar decisões, fazer planos estratégicos, mas que tenham realmente alguma finalidade.

Todos os anos se discutem as grandes opções do plano. Eu pertencço ao Concelho Económico Social e tenho, anualmente, que analisar este documento. No fundo, ele não servirá para nada porque o seu conteúdo não foi elaborado para ter consequências.

Ainda sou do tempo em que os Planos de Fomento tinham consequências. O que se decidia no Plano de Fomento, fazia-se. Agora, nas grandes opções do plano, apresentam-se uma série de discursos e uma enorme quantidade de papel que, depois, não influi em nada na administração.

Estamos a viver as fragilidades da (nossa) situação. A lei da programação militar é, igualmente, uma tradução disso. O resultado será uma lista de encomendas modesta, mesmo assim com muitas dificuldades, pois não temos a base que precisamos de ter. Não refletimos a tempo nas inovações que precisamos ou na necessidade do domínio marítimo, por exemplo. As decisões devem ter consequências e não é possível um país ter um sistema de justiça que não actua, que não faz com que as leis sejam cumpridas (mas este problema é mais um aspecto que não irei desenvolver).

Em suma, penso que precisamos saber o que nos espera. Até o cidadão comum vai à NET ver o tempo para os próximos três dias, de modo a preparar-se para o fim de semana. Assim, sabemos o que nos espera e como devemos responder: se vamos usar uma gabardina, se

ficamos em casa ou se está um dia de sol e podemos sair. Há que tomar decisões consequentes. Porque se sabem as perspectivas para o futuro.

Muito obrigado



## **SÍNTESE E CONCLUSÕES**

*Adriano Moreira (Moderador)*



## SÍNTESE E CONCLUSÕES

Em primeiro lugar, acho que posso regozijar-me com a organização que o Instituto fez deste tema e a discussão do mesmo.

Receio ser um pouco pessimista na conclusão global, mas aquilo que parece ressaltar das intervenções, e até do debate, é que Portugal é um País com mais perguntas do que respostas, inteiramente problemático e persistente numa coisa: em tomar sempre a decisão errada.

O que é extraordinário (e está intimamente relacionado com o nosso sistema de ensino, problemática que, de resto, foi exposta também numa das questões), e questão recorrente em debates deste género (e tenho assistido a muitos) é que deixamos sempre as competências na plateia, e nunca temos a competência no lugar da decisão. Mas deve haver alguma razão de ordem estrutural que explique este facto. A última questão que foi levantada (e muito bem analisada pelo Dr. João Salgueiro) relaciona-se com isto e remete-nos para a incapacidade que aparenta ter a sociedade civil de responder nas áreas em que é precisamente a sociedade civil que deve ter o arranque.

A impressão que tenho é que a mudança de estrutura política do país ainda não permitiu à sociedade civil articular-se com o poder político que ela própria escolhe. Pelo contrário, cresce uma ideia de redundância em relação ao Estado, porque os centros de decisão política estão muito fora do País. A evolução da estrutura foi feita sem a participação da opinião pública, ou mesmo sem a participação dos Parlamentos Nacionais e, constantemente, em questões fundamentais. A resposta não é procurada numa sede do poder português porque é necessário esperar pela decisão que vem de órgãos distantes da sociedade civil portuguesa.

Esta situação de redundância do poder está a ter uma manifestação que me parece evidente no crescimento da abstenção sempre que há decisões políticas a tomar. O acto parece inútil. A redundância parece cada vez mais evidente, e certamente este é um elemento fundamental para apreciar, designadamente, o manifesto dos empresários portugueses que festejaram tudo o que era livre circulação de mercadorias, capitais, técnica e, finalmente, a sua queixa de falta de um Governo que assegure a manutenção dos centros de decisão estratégica no País! Este é certamente um ponto que tem a maior das importâncias, e mais uma vez aqui é pertinente a pergunta sobre o papel da Universidade.

Ainda há pouco a questão surgiu, de certa forma, fora do contexto, mas agora aproveito a ocasião para tecer alguns comentários sobre a matéria, acerca da qual não queria deixar de, resumidamente, dizer o que penso.

Em primeiro lugar, não podemos olhar apenas para os aspectos negativos (que são muitos e fundamentados) da vida portuguesa e designadamente na área ensino. Contudo, de certo modo, todo esse aspecto negativo parece uma consequência da massificação. Mas, em contrapartida, também reconheço que temos uma curva de qualidade que está a crescer e é essa curva que permite organizar mesas como esta e debates como este. Este facto também deve ser considerado!

Mas é absolutamente verdade, mais uma vez, que o fenómeno da redundância do poder se verificou e o Estado esteve de licença sabática no período crucial de mudança da estrutura do País e do seu conceito estratégico, descansando em iniciativas não programadas e que inverteram a própria lógica do mercado para responder à procura que a juventude manifestou.

Tivemos, seguramente, durante anos e anos frustrações de vocações e de talentos que o Estado não cedeu. Basta pensar que, no período em que nós vivemos, as notas de admissão por causa do *numerus clausus* habitacional, que era a única base que havia, exigia por exemplo que, para entrar na Faculdade de Medicina, seria necessário ter 19,9 e o Estado dispensava quem tivesse 19,8 ou 19,7 porque esse talento não fazia falta ao País. A resposta surgia da iniciativa

privada, desorganizada, que sugeria em alternativa a essa vocação, talvez um curso de ciências da informação, onde haviam vagas disponíveis. Em consequência tivemos esta distorção no País.

Mas para não serem tudo más notícias insisto que a curva da qualidade está a acentuar-se, a excelência está a entrar no aparelho do ensino, temos centros de formação e de decisão nesta área que estão a corresponder aos critérios de excelência europeia, que é o nosso padrão.

No entanto, voltando ao nosso tema e agradecendo desde já a profundidade e clareza das várias intervenções, vou tentar, muito resumidamente, dizer como me fui sentindo inclinado a recordar alguns textos clássicos que precisávamos de consultar em consequência das mesmas.

Em primeiro lugar, é muito interessante notar como o tema do Norte de África não pareceu inquietar os interventores e suscitar perguntas. Mas o tema aconselha-nos a regressar ao Marquês de Pombal, ir ver os textos que explicam porque decidiu abandonar o Norte de África, e inferir se ainda persistem as razões que o levaram a tomar essa decisão tão radical. Julgo que essa leitura do texto é importante, que talvez devêssemos actualizar a nossa perspectiva em relação à área em questão, pois parece-me que é realmente um tema de interesse para Portugal.

Em seguida tivemos a reflexão da Dr.<sup>a</sup> Marchueta em relação à Europa, à problemática da indefinição em matéria de fronteiras e as novas fronteiras europeias. Existe, também, a falta de decisão estável sobre a função que a Europa pretende ter ou será capaz de ter e com que modelo depois de ter deixado de ser o centro do poder que dominava o Mundo. Estas são as dificuldades que estamos a ter com a "nova Europa", designação avançada por alguns Países para sossegar a Europa e dirigir as suas complexidades (à semelhança das da Turquia). Eu acho que, aqui, poderemos pôr no currículo a leitura obrigatória do "Elogio da Loucura", porque é um texto que está a fazer imensa falta para nós conseguirmos entender a Europa. O Erasmo vai entrar no nosso currículo e creio que em grande parte por responsabilidade da intervenção da Dr.<sup>a</sup> Marchueta!

Em relação à situação transatlântica, penso que esse é um dos temas mais sérios e mais prementes que temos que enfrentar. Não só por estarmos numa Escola de Marinha, mas porque temos uma escola de Marinha, e há uma tendência crescente para o ignorar, e ignorar que a posição de Portugal é Atlântica, logo, nada do que diz respeito ao Atlântico nos pode ser indiferente e não pode, julgo, tirar-se das intervenções e inquietações aqui manifestadas qualquer inquietação que seja corporativa.

É uma verdadeira inquietação nacional. As obrigações transatlânticas, a solidariedade transatlântica, a posição e a contribuição que Portugal deve dar para essa definição.

Finalmente não posso deixar de, uma vez mais, agradecer ao Dr. João Salgueiro a lucidez com que nos ajuda a pensar, há muitos anos, sobre a situação do País. Julgo que tem um bom centro onde lhe é retribuído este esforço que é a Universidade Nova, que teve o talento de o captar para o seu Corpo Docente, mas calculo que não tem tido grande retribuição nos outros auditórios. Este facto deve ser dito em favor da sua persistência, interesse e devoção pelos nossos interesses, apesar de a sua conclusão ser ainda mais pessimista do que a minha.

O País não tem projecto, o País não tem conceito estratégico nacional, mas eu julgo que já é benéfico podermos definir esta conclusão, porque como as competências costumam estar na plateia vamos ver se agora pomos essa competência em exercício e tiramos daqui algum contributo para modificar a situação.