

## **Segurança e defesa: a esfera comunitária e a esfera nacional**

Luís Valença Pinto<sup>1</sup>

### **O novo ambiente da segurança europeia**

As mudanças da década de 90 criaram na Europa uma situação nova, marcada, entre outras coisas, por políticas de segurança e defesa internacionalizadas, assentes em transformações fundamentais, de que recordaria:

- o alargamento do conceito de segurança, agora já não tão centrado nas vertentes política e militar;
- a modificação da natureza da segurança que, de una e rígida face a uma ameaça global e permanente, se tornou mais fragmentada, perante ameaças mais difusas e geradoras de respostas mais diversificadas e menos unânimes;
- a flexibilização do conceito de fronteira, seja por força da espantosa dinâmica de trocas a que se assiste, seja por consonância com as diferentes vertentes e dimensões da segurança;
- a alteração do conceito tradicional de Estado soberano, com o surgimento de práticas e políticas inéditas de transferência e sobretudo de partilha de soberania;
- a conseqüente emergência de entidades de escalão superior ao Estado, e
- um sentimento de identidade e de humanidade comum, crescente e em níveis sem paralelo na História da Europa e do Mundo.

De tudo isto resultou uma muito maior comunalidade, de que a internacionalização das políticas de segurança e defesa é uma das expressões.

A adaptação da NATO segue essa tendência e no mesmo sentido, vai ou parece querer ir, a evolução da União Europeia, faltando aqui todavia saber o grau de elaboração consciente com que essa evolução ocorre. Isto é, se se desenvolve ou não segundo uma grande estratégia previamente arquitectada.

Seja como seja, a evolução da União Europeia visa associar na sua segurança e defesa uma pluralidade de dimensões, criar uma maior capacidade para contrariar riscos de fragmentação (por exemplo decorrentes de divergências de perspectiva entre europeus e norte-americanos), assenta, como é manifesto, em critérios de partilha e transferência de soberania e, constituindo-se em escala superior à escala individual de cada Estado membro, implica níveis efectivos e muito relevantes de coordenação e de empenhamento. Portugal não escapa naturalmente a esta obrigação.

Para a Europa, o acervo de cerca de 50 anos de vida comunitária, progressivamente mais intensa e mais ampla, representa seguramente uma vantagem. Mas corresponde simultaneamente a uma maior obrigação no sentido de responder de forma positiva ao desafio comum, o que naturalmente impõe aos Estados membros maior proximidade e maior convergência nas suas abordagens e opções. O que evidentemente é também uma postura imperativa para Portugal.

A esta situação genérica junta-se agora, com maior nitidez do que no passado, a ameaça do terrorismo. Obviamente global, exigindo uma abordagem assente em múltiplas alavancas, nomeadamente políticas, militares, económicas e culturais e para cuja resposta a consistência de atitudes, de opiniões e de reacções é ainda mais necessária.

Estou de resto convicto que, passadas dificuldades de conjuntura, de resto previsíveis, os ataques de 11 de Setembro permitirão ver ainda com maior nitidez a necessidade e a premência do desenvolvimento intergovernamental na União Europeia da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD).

Neste novo ambiente surgiram uma nova conceptualização e uma nova cultura de Segurança e Defesa, de que destacaria sete traços essenciais:

- a mudança de paradigma que corresponde a, na Europa, deixar de assentar a organização da segurança e defesa na ideia de salvaguarda da integridade territorial, o que decorre da elevadíssima improbabilidade de ameaças militares directas capazes de porem em causa a independência nacional;
- a necessidade de estruturar a política de defesa na protecção contra riscos difusos, de natureza diversa, manifestados dentro e fora das fronteiras geográficas e para cuja resposta deve ser sempre possível contar com a eventualidade do emprego efectivo, rápido e decidido das Forças Armadas;
- o que vale por dizer, terceiro aspecto, que a dissuasão e a defesa directa continuam a ser referências essenciais, por exemplo para o treino e aprontamento das forças militares, mas que a capacidade de projectar forças e de as empregar em missões de apoio a política externa é um referencial incontornável, identicamente estruturante e susceptível de merecer a maior prioridade;
- a quarta referência é a necessidade de compreender que se esbateram as fronteiras entre segurança externa e interna, que talvez já nem por convenção será realista delimitar;
- quinto elemento, a necessidade de activar, utilizar e fazer agir interactivamente todos os recursos (diplomáticos, económicos, militares, culturais, sociais, etc.) sob uma direcção política que o seja de facto, isto é, que faça da direcção da segurança e defesa uma responsabilidade política e não uma prática administrativa;

---

<sup>1</sup> Major-General, Quartel-Mestre do Comando de Logística do Exército, Lisboa.

- sexto traço e porventura o mais fulcral de todos eles, a obrigação para cada Estado europeu de passar a ler os interesses de segurança e defesa numa escala nova e mais vasta por comparação com a escala individual do passado;
- último dado, a característica de transitoriedade permanente, obrigando por um lado a aceitar a mudança como regra natural e constante, mas ao mesmo tempo forçando a compaginar essa evidência com a necessidade de ser rápido na formulação das políticas e na adopção de medidas.

Conceptualmente tudo isso está presente na construção em curso na Europa. Na adaptação da NATO e nos esforços e iniciativas em curso na União Europeia. E está presente porque assim é determinado pelas condições do ambiente de segurança e defesa reinantes no nosso continente.

### **A resposta nacional**

Neste pós-Guerra Fria e num enquadramento como o descrito, como está reagindo Portugal? Creio que facilmente todos reconhecemos que as respostas e as medidas tomadas têm estado longe de ser as mais ajustadas. As razões são múltiplas. Não importa enunciá-las para construir com exatidão e rigor um libelo acusatório, mas importa identificá-las, se pretendemos combatê-las.

Muitas vezes têm fundamentado o desfasamento da nossa política de segurança e defesa na desactualização e menor riqueza do nosso ordenamento jurídico na matéria.

É facto que a Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) remonta a 1982, apenas entretanto retocada em matéria de nomeação das chefias militares e dos direitos dos militares. Mas o mais importante é que nunca foi uma verdadeira Lei de Defesa Nacional, nunca tendo ido além do insuficiente carácter de instrumento de controlo político-administrativo das Forças Armadas. Mas, esse carácter, que alguns poderão achar historicamente aceitável e suficiente em 1982, prefigura hoje uma situação que considero de menoridade democrática e que em nada contribui para a boa formulação da política de segurança e defesa.

É também verdade que o Conceito Estratégico da Defesa Nacional (CEDN) de 1994/5 é extremamente genérico e, como tal, pouco orientador. Tenho porém a convicção que a sua maior lacuna é a sua quase total omissão em matéria europeia. E isto, apesar de ter sido aprovado quase uma década após a adesão de Portugal à então CEE e três anos após a enorme mudança de Maastricht, com o lançamento da PESC e as sugestões da Política de Defesa Comum (PDC) e da Defesa Comum(DC).

Infelizmente é igualmente um facto que o Conceito Estratégico Militar, datado de 1998, obedece a um racional típico da Guerra Fria, que teria tido muita justeza e adequação quinze anos antes, mas não no final da década de 90.

A dúvida está em saber se é dos maus textos que vêm os males ou se esses maus textos apenas reflectem os males. Pessoalmente inclino-me para a segunda hipótese, isto é, a

qualidade dos textos reflecte insuficiências de consciência e de cultura de segurança e defesa no que chamamos de «elites» nacionais e também erros e omissões de política.

Estou aliás convicto que, se, por passe de mágica, passássemos a ter textos brilhantes, persistindo em paralelo uma prática política pobre e desatenta, nada de relevante se alteraria.

Posta esta opinião, é evidente que nada tenho contra a existência desse tipo de documentos e que facilmente reconheço que, se for possível que existam com qualidade, não é impossível que daí possa vir alguma inspiração positiva, mas certamente nenhuma garantia, para a prática política concreta.

Em Portugal, a política de defesa, para ser mais consentânea com as exigências próprias e com as do ambiente internacional, nomeadamente as da construção europeia, carece de assentar numa outra atitude e passar por outras opções.

Em primeiro lugar a atitude. Urge assumir a direcção política da política de defesa nacional, separando bem os níveis políticos e militar.

Por outro lado, uma visão política que se resume a querer umas «Forças Armadas pequeninas» é completamente vazia de conteúdo e de ideias.

Urge também que os responsáveis políticos pela Defesa deixem de parecer olhar as Forças Armadas como contrapoderes que é preciso controlar, porventura como adversários contra quem se definem linhas de acção ou, perspectiva *soft*, como meros detentores de um invejado património imobiliário, que é tentador procurar mobilizar para compensar crónicas insuficiências dos cofres públicos.

Ao contrário, é preciso dispôr de uma autêntica visão política para a direcção das Forças Armadas. Que inclua naturalmente o principio da sua subordinação à direcção política, principio que as Forças Armadas, tendo começado por o viabilizarem, há muito que interiorizaram e que portanto não carece de ser erigido em finalidade. Mais determinante é que essa visão inclua a noção de cooperação institucional, bem como a compreensão de que as Forças Armadas são o mais relevante e explícito dos instrumentos da política de defesa nacional e de facto, o instrumento central para que quem detenha a pasta da Defesa, possa perceber que a afirmação positiva e saudável das Forças Armadas será a afirmação positiva e saudável do seu departamento e uma afirmação útil e construtiva do Estado.

Apesar de ser verdade que ninguém é bom juiz em causa própria, mesmo perante esse risco, gostaria ainda assim de recordar que, em condições análogas de equipamento, as Forças Armadas portuguesas têm provado de facto, no terreno e na acção, que não pedem meças a ninguém e que facilmente se afirmam pela modernidade dos conceitos que aplicam e pela qualidade, disciplina e sentido do dever e da responsabilidade dos seus homens e mulheres. Seria realmente muito bom que o mesmo pudesse ser dito de todos os outros corpos sociais.

No plano da atitude é preciso também contrariar a visão simplista e falaciosa que as Forças Armadas e os militares são reactivos à mudança. Assim não é, como, de forma lógica, decorre da

sua natureza organizada, disciplinada e orientada por valores. Aquilo a que as Forças Armadas são eventualmente reactivas, exactamente pelo seu carácter institucional de elemento estruturante do Estado, é a ventos que frequentemente apenas exteriorizam a insustentável leveza de alguns impulsos.

É fácil reformar com as Forças Armadas. É impossível reformar sem as Forças Armadas. Seria incompreensível pretender reformar pelo método da usura, levando as Forças Armadas à exaustão pela via financeira ou pela falta de meios ou pelo cansaço psicológico.

Urge também que os responsáveis políticos cessem de desvalorizar a consciência da sociedade em matéria de segurança e defesa, ao presumirem que defesa e Forças Armadas são coisas pouco populares, que nada rendem, antes pelo contrário, em capital de popularidade. Mudar este entendimento é uma singela norma do preceituado obrigatório da boa governação, que implica explicação empenhada e oportuna e que, pura e simplesmente não convive com silêncios e omissões. Por outro lado, pelo menos em Portugal, essa pretensa impopularidade está muito longe de estar demonstrada. Não é isso que é sugerido pelas sucessivas sondagens e também por estudos mais sérios de opinião, que sistematicamente e sem excepção, colocam as Forças Armadas e os militares no topo do *ranking* das instituições e dos profissionais que inspiram reconhecimento e confiança aos portugueses.

Para concluir algumas sugestões de mudança em termos de opções. Permitir-me-ei referir sete questões.

Em primeiro lugar, a necessidade da política de defesa estar co-centrada com as demais políticas fundamentais do Estado. Leiam-se as Grandes Opções do Plano (GOP) e o CEDN e parecerá estar-se perante dois países, ficando-se muito céptico em relação a essa convergência fundamental, cuja inobservância induz disfunção no seio de políticas básicas de Estado.

Como para os demais sectores da vida pública portuguesa, também para a defesa, atenta a centralidade da NATO, a Europa é uma prioridade de valor equivalente. Conjugadamente isso implica uma muito maior e mais esclarecida ligação com o SHAPE (Comando Estratégico Aliado na Europa) e futuro Quartel General estratégico para a PESH, um envolvimento criterioso nas formações militares de elevada prontidão que, a exemplo do ARRC (Corpo de Reacção Rápida do Comando Aliado da Europa), se estão a desenvolver no âmbito da NATO e, no quadro da União Europeia, empenhamento, ambição e rigor no processo de formação dos órgãos político-militares e militares e também na atribuição de forças para satisfação do *Headline Goal*.

Em segundo lugar, é preciso estimular coerentemente uma prática de interligação activa e esclarecida entre os departamentos do Estado com intervenção no domínio da segurança e defesa. Em particular, e por força das obrigatórias prioridades a atribuir à prevenção de conflitos, à gestão de crises, às acções humanitárias e às operações de apoio à paz, interligação entre política externa e defesa militar. É aliás admirável como por contraste com o quase deserto de contactos a que se assiste no dia a dia, tudo se passa bem no terreno e na acção, o que só é explicável pela qualidade e disponibilidade individual de diplomatas e militares, e em nada resulta

de orientações e de linhas de acção superiormente definidas e que em situação de normalidade sejam praticadas com método e constância.

Terceira consideração, a capacidade para compreender diferentemente os interesses. Os interesses vitais de Portugal já não se medem apenas no interior das nossas fronteiras geográficas. O Kosovo é um interesse vital no quadro da construção europeia e isso tem que ser assim percebido em Portugal. Não estou objectivamente a criticar a retirada nacional do Kosovo. Estou sim a dizer que retirar não foi indiferente face a um interesse muito sério da Europa e, como tal, de todos os Estados europeus, influenciando necessariamente a forma como o país é compreendido por aliados e parceiros.

Em quarto lugar, Portugal carece de encontrar uma outra disponibilidade para materializar empenhamentos. Mais rápida, mais pró-activa, mais associada à tomada de decisões tidas como essenciais e não participações surgidas tardiamente, com uma aparente carga de obrigação inescapável, emergentes apenas depois de outros terem decidido o fundamental. Participações ainda em que o critério dos custos parece frequentemente prevalecer de forma muito determinante sobre os critérios da utilidade efectiva e da visibilidade política e psicológica. Tudo isso é forçoso para que o país não veja gravemente afectada a percepção de que é objecto nas instâncias internacionais que integra e nas quais há sempre formas elegantes e diplomáticas, mas também inequívocas, de o fazer sentir.

Por outro lado, ao nível dos empenhamentos é preciso compreender que o que politicamente conta são os empenhamentos efectivos. A cedência de espaço aéreo e de bases búlgaras e romenas à NATO, durante a campanha do Kosovo, teve significado. Idem, hoje, no caso do Uzbequistão e do Tadjiquistão em relação aos Estados Unidos e à acção no Afeganistão. Mas a cedência das Lages ou de qualquer outra base portuguesa, a um aliado ou a uma operação aliada, por maior impacto operacional que efectivamente possa ter, é politicamente um desenvolvimento tido como natural, que não dispensa outros empenhamentos mais efectivos se a isso houver lugar e, portanto, uma cedência a cuja sombra não vale a pena procurarmos abrigo ou dispensa.

Em quinto lugar, é preciso promover uma aplicação de recursos que confira eficácia e credibilidade às políticas e aos aparelhos que as servem. Passando ao lado do aspecto inexplicável do Estado ter dívidas e atrasos consideráveis nos seus pagamentos às Forças Armadas, mais interessante parece, em termos de futuro, tecer algumas outras considerações.

Desde logo a constatação de que nenhuns «louros internacionais» resultam para Portugal se no quadro da NATO ou da União Europeia tivermos a mais baixa taxa de despesas de defesa em termos de percentagem do PIB. Bem pelo contrário.

Portugal gasta hoje em defesa 1,1 a 1,2 por cento do PIB. Tem necessariamente que gastar mais. Não por razões de convergência financeira, mas sim por razões de convergência em termos de capacidades operacionais e portanto de potencialidade de contributos e de assunção de responsabilidades. Um valor de 1,8 por cento do PIB parece ser aquele que minimamente

permitirá assegurar as respostas desejadas. Já agora, também vale a pena acrescentar que não se encontra nenhuma boa explicação para o país continuar a comunicar internacionalmente uma percentagem de gastos com a Defesa de 2,2 por cento, o que parece decorrer de incluir nessas despesas a GNR e as pensões.

Só haverá Europa política se houver Europa da defesa e só haverá Europa da defesa se, entre outros requisitos, os europeus gastarem mais e melhor em defesa. O mesmo se pode dizer em relação à política de defesa em Portugal. Há que inverter o ciclo de orçamentos progressivamente menores e já abaixo do limiar de sobrevivência.

Sexta referência para acentuar a necessidade de aplicar judiciosamente os recursos. Antes do mais sendo, sob uma mesma óptica abrangente dos três ramos das Forças Armadas, extremamente criterioso e exigente em matéria de investimento em armamento e equipamento.

Em termos gerais, o país só deve investir no que basicamente é dissuasão ou defesa colectiva se, em paralelo, se verificar a garantia de estarem integralmente satisfeitas as suas necessidades em matéria de projecção e de emprego de forças em missões de apoio à política externa. Por outro lado, é claramente preferível adquirir um menor quantitativo de equipamentos aptos a operarem em todas as exigentes condições do ambiente operacional contemporâneo, do que adquirir um maior número de equipamentos, que por estarem incompletos ou não serem continuamente sustentáveis, tenham depois uma aplicabilidade reduzida ou quase nula.

Sobre recursos ainda duas notas. Uma para desejar que o compromisso nacional para satisfação do *Headline Goal* da União Europeia não seja uma virtualidade e que se reúnem as condições para que aquelas forças e meios o sejam em toda a plenitude operacional, nisso se incluindo a capacidade para as render se necessário.

Outra para o cuidado que deve haver quanto à gestão da participação portuguesa nas políticas europeias de cooperação em matéria de armamentos. Privilegiar consórcios de matriz europeia, procurar construir uma posição na base industrial e tecnológica de defesa europeia e orientar o esforço nacional para as áreas em que a Europa está mais carecida e atrasada e em que mais aposta, parecem-me linhas de acção obrigatórias e de puro bom senso. São aliás linhas de acção de salvaguarda positiva das indústrias de defesa nacionais, por viabilizarem o aspecto muito importante da sua articulação com as suas grandes congéneres europeias.

Última referência para salientar a indispensabilidade de políticas activas e empenhadas de contacto e esclarecimento da opinião pública, centrando essa acção no quadro amplo e internacionalizado em que hoje se fundamenta e inscreve a política de segurança e defesa na esfera nacional.

O caminho é longo e complexo, o sucesso depende evidentemente de muitos, mas acima de tudo de uma melhor, mais empenhada, mais consistente e mais serena política de defesa nacional.