

A Segurança e a Defesa na Europa*

Luís Valença Pinto

General

Resumo

A abordagem do tema da Segurança e Defesa na Europa implica uma prévia resposta a duas questões essenciais, a saber: Qual o âmbito da noção de Segurança e Defesa? Como se define a Europa e, consequentemente, que unidade ou diversidade está nela contida?

Neste sentido é fundamental começar por enunciar os paradigmas referentes às duas questões iniciais, mas também por identificar os objectivos, interesses e ameaças à Segurança e Defesa da Europa.

A segurança e a defesa implicam abordagens multidimensionais e a intervenção de vários actores. Para o que mais directamente respeita à Europa é indispensável o envolvimento conjugado da NATO e da União Europeia. Mas essa concertação é também relevante para o eventual tratamento de muitos dos problemas do Mundo.

A evolução de ambas as organizações parece ir assumidamente nesse sentido.

É do interesse de Portugal participar de modo activo nesse processo, como expressão de uma atitude de responsabilidade internacional e como via para a preservação e afirmação da sua soberania.

Abstract

Europe's Security and Defence

To understand Security and Defence in Europe, we have to start by posing two questions: what does security and defence mean? How can Europe be defined, and how can be accessed its unity or diversity?

The author proposes paradigms to both questions and identifies as well the goals, interests and threats to Security and Defence in Europe.

Security and Defence imply multidimensional approaches and the intervention of several actors. In what concerns Europe, NATO and EU common involvement is required. That coordination is also relevant to approach many of the problems of the world.

The two organizations seem to be evolving on that common direction.

Portugal's interest is to participate actively in such process, not only as a function of its international responsibility, but also in order to preserve and reinforce its sovereignty.

* Texto relativo à conferência proferida pelo General Luís Valença Pinto, no dia 20 de Fevereiro de 2009, no ISCTE, no âmbito das XXIV Jornadas IDN-IEEE.

Desejo agradecer ao Instituto da Defesa Nacional ter-me convidado a intervir nas jornadas sobre o tema *A Segurança e a Defesa na Europa*, que organizou em conjunto com o Instituto Español de Estudios Estratégicos. Saúdo ambos os Institutos.

Quero também salientar que intervenho aqui a título pessoal, isto é, sem o carácter institucional decorrente da função que presentemente exerço, embora seja muito difícil, porventura impossível, despir totalmente essa pele.

Quando se aborda o tema da Segurança e Defesa na Europa as duas questões iniciais são necessariamente:

- Qual o âmbito da noção de Segurança e Defesa?
- Como se define a Europa e, conseqüentemente, que unidade ou diversidade está nela contida?

Cada uma dessas questões motivaria certamente um Seminário. Também é certo que nenhum Seminário as esgotaria ou seria quanto a elas inteiramente conclusivo.

Para o que julgo perceber como sendo as finalidades destas Jornadas fico-me, a propósito de ambas as questões, por enunciar os paradigmas, de resto muito simples, com que prosseguirei a minha intervenção.

No que tange à Segurança e Defesa devo acentuar que esse conceito ou esses conceitos, implicam abordagens e acções em contexto multidisciplinar, em primeiro lugar político, mas também diplomático, económico, social e necessariamente militar.

Estes conceitos, para prefigurarem a realidade e a complexidade do nosso Mundo e dos conflitos, ameaças e riscos que nele se colocam, têm que se abrir à multidimensionalidade conceptual e prática, indo do securitário clássico e quase que apenas militar, até a preocupações novas, mas obrigatórias, como o ambiente, as migrações e as pandemias. Mas tudo centrado no político, ou seja, referenciado às pessoas.

Para além dos planos da conceptualização doutrinária e legislativa e da "*praxis*", também para a formação há daqui relevantes conclusões a tirar.

Relativamente à Europa é certo que o nosso Continente se espraia pelo menos do Atlântico aos Urais. Mas subsistem pertinentes interrogações quanto à suficiência dessa definição, manifestamente redutora e incompleta. Qual o realismo de encapsular dessa forma a Federação Russa? Como compreender e considerar a Turquia? Que papel para os Estados Unidos como actor que também é no processo da Europa, em particular no que se refere à Segurança e Defesa?

A esse propósito e num Mundo globalizado, interdependente, fisicamente contraído, crescentemente unificado e intensamente comunicacional, a primeira das interpelações deve ser sobre o valor e a realidade da geografia para a compreensão da geopolítica e por extensão da geoestratégia contemporâneas.

Reportar-me-ei, contudo, a uma ideia convencional da Europa. Terei a prudência de não a precisar nem a delimitar, mas centrar-me-ei no que correntemente associamos à União Europeia.

É uma definição cómoda e que muitos factores de ordem prática recomendam. O mais decisivo e que já se inscreve na ordem dos critérios, é que os processos de Segurança e Defesa, íntimos que são da soberania, exigem acção política e a União Europeia, não sendo o único actor político na Europa, é certamente o mais determinante. Para além disso, a originalidade estimulante do seu modelo a torna ao mesmo tempo reflexo e espelho das vontades políticas dos vinte e sete Estados europeus que integram a União, o que talvez permita uma leitura razoavelmente suportada da realidade e da dinâmica hoje subjacentes à Segurança e Defesa da Europa.

Para que possa enquadrar a sua Segurança e Defesa, a Europa tem no mínimo que identificar os seus objectivos, interesses e ameaças.

Não subscrevo o entendimento que não é possível encontrar coincidência ou sequer comunalidade entre os interesses dos Estados europeus. Penso que essa é uma visão do passado, porquanto não atende às evoluções e aos avanços da ideia da Europa, tal como é também uma visão muito prisioneira de uma concepção excessivamente centrada nos aspectos tradicionais da Segurança e Defesa e, portanto, também sob essa óptica, desfasada das realidades do presente.

Talvez os interesses se manifestem diferentemente de uns Estados para outros Estados e o que para uns é vital, seja apenas importante para outros. Mas isso é bem diferente de não ser verdade que, entre os Estados europeus, há hoje um elenco comum de interesses, idênticos na natureza, ainda que diferentes na forma como são percebidos. É a esse elenco comum de interesses, à comunalidade que ele define que, reconhecendo tonalidades e limites, devemos ir buscar a identificação de objectivos comuns para a Europa.

Independentemente dos enunciados oficiais talvez não seja muito controverso aceitar que a Europa deseja assumir um papel mais nítido e mais reconhecido no complexo Mundo de hoje. E que essa afirmação à escala global é legítima, é possível e é desejável:

- Em primeiro lugar, como tradução das suas responsabilidades de pólo hiper-desenvolvido e rico, mas não expansionista nem hegemónico, perante o infindável rol de dificuldades com que o Mundo se confronta.
- Em segundo lugar, como sede de uma voz mais activa na regulação de questões fundamentais para as quais só à escala global será eventualmente possível

promover tratamento. Falo por exemplo, e como antes referi, do ambiente, das migrações, das pandemias, mas igualmente e entre outras, da proliferação de armas de destruição em massa e naturalmente do comércio, de que a Europa é actor central.

- Em terceiro lugar, é também comum a necessidade de proteger o modo de vida europeu, as pessoas e os bens europeus, perante fenómenos como as ameaças transnacionais ligadas ao terrorismo, à criminalidade organizada, ao tráfico ilegal de seres humanos, armas e drogas, e à ciber-segurança. São fenómenos que devem ser olhados compreendendo que a relevância mundial da Europa e o seu modelo civilizacional, económico e social a tornam naturalmente um alvo dessas ameaças.
- Em quarto lugar, como expressão da responsabilidade histórica e da afinidade cultural de muitos dos seus Estados perante outros continentes e outros povos, onde, ao longo de séculos, estiveram presentes e a quem legaram língua, cultura e modelo político, com quem teceram laços de afinidade e de solidariedade.

À Europa é também indispensável dispor de liberdade de acesso justo aos recursos energéticos e às matérias primas.

Tem ainda que constituir objectivo comum, o propósito de corrigir o desequilíbrio que hoje se verifica entre o contributo ímpar da Europa para a ajuda humanitária e para a ajuda ao desenvolvimento em múltiplas regiões, muito especialmente naquelas onde prevalecem conflitos e situações de catástrofe natural e humana e o seu relativamente menor peso político, nessas mesmas áreas e nesses conflitos e dificuldades.

A questão das ameaças e riscos é implícita aos interesses e objectivos e está com eles directamente relacionada. Também sobre ameaças e riscos não encontro na realidade europeia profundas divergências e afastamentos. Mas há naturalmente diferentes percepções e sensibilidades.

Não pode ser surpreendente que os Estados Bálticos sintam diferentemente de Portugal e Espanha o que se passa e o que se pode vir a passar no arco de instabilidade que se desenvolve da Mauritânia ao longo da margem Sul do Mediterrâneo. E que, para Portugal e Espanha, a percepção sobre a Geórgia e o Cáucaso em geral seja diferente da que os Estados Bálticos têm. Mas seria negligente e absolutamente errado presumir que Mediterrâneo e Cáucaso, ainda que em graus e modos diferenciados, não são sede de ameaças e riscos a que todos os Estados europeus são sensíveis e devem estar atentos, ainda que verdadeiramente haja muitas razões que me levam a pensar que o centro de gravidade da atenção europeia tem que ser, por todos, trazido para o Sul. O ponto útil é não confundirmos essas diferenças de perspectiva com tensões geopolíticas conjunturais.

De facto, é absolutamente pernicioso quando, perante conjunturas limitadas no espaço e no tempo, essas diferenças, arvoradas em antagonismos e clivagens, são acenadas por razões táticas, ainda que em contradição com o grande desenho associado ao projecto europeu.

É muito positivo que a Estratégia Europeia de Segurança revisitada em Dezembro último acolha, no seu espírito e na sua abertura, o essencial das perspectivas que tenho vindo a referir, mesmo que se possa achar ainda insuficiente o desenvolvimento nela dado a alguns dos aspectos menos típicos da visão clássica de Segurança e Defesa. Mas o avanço qualitativo é apreciável e, sobretudo, a porta está aberta e o caminho sinalizado.

Num caminho em que o pilar económico está em processo da plena consolidação, o pilar da identidade comunitária está a ser fortalecido e é crescente a afirmação normativa comum, a Segurança e a Defesa será um passo necessário. Compete-nos a nós, cidadãos da Europa, dá-lo ou não e decidirmos sobre o ritmo dessa marcha. Essa é a riqueza que faz da Europa um projecto, uma expressão de vontades e uma responsabilidade.

É muito interessante e revelador constatar que na sua versão inicial, datada de 2003, a Estratégia Europeia de Segurança visava *“Uma Europa Segura num Mundo Melhor”* e que no relatório de Dezembro de 2008, que a analisa e critica, o enunciado passou a ser *“Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”*.

Outro aspecto inequivocamente consagrado na Estratégia Europeia de Segurança é a definição, pelo lado europeu, dos mecanismos de cooperação futura entre a União Europeia e a NATO, de resto em convergência estratégica com o que se afirma do lado da Aliança.

Essa definição decorre da consideração fundamental que, perante os desafios, e sem desatenção pela função legitimadora que incumbe às Nações Unidas, as duas organizações, a NATO e a União Europeia, estão obrigadas a não competirem, mas antes a procurarem vias de complementaridade e cooperação; a articularem-se utilmente e não a ignorarem-se e a desvalorizarem-se mutuamente; a fazerem cessar o despique sobre a adequabilidade e a suficiência do clamado *“hard power”* ou do pretensão *“soft power”*. Trata-se realmente de um despique gratuito e meramente alegórico face à realidade de ambas as organizações e face também à circunstância iniludível do Poder se exprimir hoje de modo multiforme, tanto em espécie como quanto ao estilo do seu exercício. Também esta é uma questão muito abrangente e complexa.

Tentando ser simples e resumir-me ao que tenho como essencial, creio que começa a haver um entendimento razoavelmente estabilizado e sustentado que o Mundo, a Europa e os Homens justificam e impõem a concertação positiva da

NATO e da União Europeia, a favor da Paz, da Segurança, dos Direitos Humanos e do Progresso.

É um facto que a NATO detém uma capacidade militar única. Mas é também um facto que são ténues os seus instrumentos diplomático, económico e social e que a União Europeia, tendo uma capacidade militar que apesar de crescente é limitada, tem fortes e poderosos instrumentos de ordem política, diplomática, económica e social.

Embora tenha sobre isso um forte convencimento, julgo despicendo especular sobre *“quem é e quem será mais importante”*. Ambas as organizações são agora conjuntamente necessárias, desde logo para a estruturação da Segurança e Defesa da Europa. Há, a esse propósito, dificuldades de percurso. E há imprecisões e ambiguidades nas fórmulas. Sem dúvida! Mas identifico maior potencial de eficácia se, em vez de nos determos nessas vulnerabilidades formais, fizermos a sua interpretação como sendo os sinais possíveis da vontade das duas organizações em fazerem juntas um trajecto. Hoje, mais do que nunca, é através da cooperação que se fortalece a afirmação à escala global.

A Segurança e Defesa da Europa é e continuará a ser uma obra não *“inacabada”*, mas antes uma obra aberta e dinâmica, uma obra que perderá sentido e utilidade se alguém a considerar concluída e estabilizada. Com essa finalidade a União Europeia tem feito um considerável progresso.

Ainda que, em larga medida, sob a bandeira da União da Europa Ocidental, Maastricht foi um fundamental momento de partida para o desenvolvimento da Política Externa e de Segurança e Defesa da União, incluindo a progressiva edificação de capacidades militares. Tudo isso foi encontrando confirmação e aprofundamento nas sucessivas evoluções institucionais da União Europeia.

Ao Tratado de Lisboa se, como se espera, vier a ser aprovado, corresponderá uma nova fase, qualitativamente diferente. Talvez de forma menos contínua a NATO tem vivido um processo de transformação análogo.

Na esteira da *“Declaração da Aliança sobre Segurança”* que se planeia aprovar em Abril próximo na Cimeira de Estrasburgo-Kehl, será particularmente importante o que se vier a passar na subsequente revisão do Conceito Estratégico da Aliança.

Penso que, para essa revisão sobreelevam três critérios fundamentais, todos da maior importância para a Europa e para a sua Segurança e Defesa:

- a identificação da Aliança como uma sede privilegiada de concertação entre a América do Norte e a Europa;
- o reconhecimento que, só cronologicamente, estamos no pós-Guerra Fria e que o ambiente político, estratégico e operacional é o que emergiu do 11 de Setembro, de Madrid, de Londres, do Afeganistão e do Iraque, dominado pelas

ameaças assimétricas e que é para elas que nos devemos muito prioritariamente orientar;

- o entendimento que para abordar essa realidade é indispensável a multidimensionalidade a que antes me referi e a consequente intervenção de outros actores; nesse contexto, a Aliança deve estar disponível para fazer o que melhor corresponde à sua natureza e realidade, entendendo o papel necessário e potencialmente positivo de outros, nomeadamente da União Europeia, aceitando mecanismos de coordenação que a incluam.

Mas é bom que se tenha presente que essa revisão do Conceito Estratégico da Aliança, para ser plenamente sucedida, depende em larga medida da evolução positiva do Tratado de Lisboa, porque, nos termos previstos nesse Tratado, poderão com ele ocorrer desenvolvimentos decisivos para a Política Externa e de Segurança Comum da União, tornando-a mais efectiva e consequentemente potenciando uma melhor e mais equilibrada relação com a NATO, como se mostra necessário.

Das fórmulas inscritas no Tratado de Lisboa destaco as questões do reforço da solidariedade e da unidade da representação externa da União, das cooperações reforçadas e, sobretudo, das cooperações estruturadas permanentes. Será nas cooperações estruturadas permanentes que a Europa poderá radicar avanços em matéria de Segurança e Defesa que lhe proporcionem capacidade para, afirmando-se mais, poder partilhar melhor responsabilidades e riscos com os norte-americanos.

Um bom e esperançado calendário, que em todo o caso se me afigura possível, seria termos o Tratado de Lisboa aprovado em 2009 e a vigorar e a começar a frutificar em 2010 e, ciente disso, a Aliança a aprovar em 2011 o seu novo Conceito Estratégico, porventura numa Cimeira a realizar aqui em Lisboa.

Olhando para o que nos rodeia, talvez seja já insuficiente que nos coloquemos apenas no pós-queda das Torres Gémeas. Talvez seja judicioso que nos situemos também num tempo pós-queda do Lehman Brothers, perante a necessidade de, para a ultrapassagem da actual crise económica e financeira, acomodarmos, em moldes diferentes dos actuais, actores como a Rússia, a China, a Índia, o Brasil, o Irão e a Arábia Saudita, o que, evidentemente, definirá uma nova arquitectura e novas relações geopolíticas, cujo impacto sobre a Segurança e Defesa global e também sobre a Segurança e Defesa da Europa, não sabemos ainda antecipar.

Sem quimeras nem idealismos excessivos, devemos promover que esses novos parâmetros possam assentar primariamente em modelos de segurança cooperativa. Isto não implica a eliminação do modelo de segurança colectiva que prevalece na Europa, porque é o que hoje existe na NATO e tendencialmente se afirma na União Europeia. Ainda que não se lhe conheça nem o traçado nem a extensão, penso

que este é um caminho a que a Europa não pode ser alheia ou indiferente e que percorrerá tanto melhor, quanto mais efectivas forem as suas estruturas e as suas expressões de Poder.

Recordando que em todas as Sociedades, a Segurança e a Defesa são pré-requisitos indispensáveis ao Desenvolvimento e Bem Estar, diria, em síntese que, para que a União Europeia possa ser um actor político completo, é forçoso que faça evoluir a sua dimensão de Segurança e Defesa. E acentuaria que muitos dos problemas do Mundo, não dispensam o envolvimento de uma União Europeia forte e credível, para que possam ser eficazmente abordados e tratados.

Dois palavras quase finais. A primeira sobre o instrumento militar e a segunda sobre Portugal.

Quanto ao instrumento militar, o que deve ser relevado é que, no presente, é porventura o que se mostra mais apto a integrar desde já essas mutações nos seus objectivos, nos seus códigos e doutrinas, na formação dos seus Quadros e na sua acção concreta. Passou o tempo, absolutamente preconceituoso em que era corrente e quase de bom-tom nalguns sectores militares, desvalorizar a dimensão europeia. Era uma atitude que reflectia, acima de tudo, a disponibilidade para o imobilismo, tão sedutora para os que se sabem impreparados, escondem em mitos as suas insuficiências e receiam as mudanças e os novos tempos.

Se, por brevíssimos segundos, me for permitido assumir a minha condição de responsável militar português, tenho muita satisfação, muita segurança e completa tranquilidade, em avaliar as Forças Armadas Portuguesas como singularmente aptas para esta evolução.

Na área militar três outros aspectos justificam, a meu ver, uma referência, ainda que muito sintética.

O primeiro é que não haverá materialidade na Segurança e Defesa da Europa se os Estados europeus não quiserem investir mais e investir melhor nas suas Forças Armadas, e se não souberem definir, com clareza e sem cedência a figurinos do passado, o modelo a adoptar e a construir para as suas Forças Armadas. É uma convergência indispensável, que penso dever ser guiada por capacidades e não por indicadores de despesa, mas que evidentemente trará consigo aumento de encargos.

O segundo é que cada vez faz menos sentido que o Planeamento das Capacidades de Defesa seja feito de forma autónoma e separada na NATO e na União Europeia. Esse processo deve ser harmonizado e estrategicamente convergente, o que terá consequências no plano da definição operacional e também na definição das respectivas bases industriais e tecnológicas de Defesa.

O terceiro aspecto que desejo mencionar é que, sobretudo entre os velhos países da Europa Ocidental, não identifico, em termos de adequação e de realis-

mo, condições mínimas para, no presente, considerar hipotéticas especializações nacionais em matéria de capacidades militares. É fórmula que não recomendo. Há certamente espaço para a cooperação mas, apesar de tudo, as relações de poder, tanto no contexto regional como nos diferentes âmbitos sub-regionais, determinarão as correspondentes possibilidades e limitações, definindo ao mesmo tempo a gama de capacidades militares que cada soberania deseja e pode deter.

Relativamente a Portugal o importante é que os responsáveis assimilem a natureza e o alcance do que está em jogo, e que, em consonância com isso, entendam que Portugal, pela sua escala de potência e pela dimensão vasta do espaço de afirmação dos seus interesses, não se pode deixar excluir ou subalternizar nesta mutação. Antes, tudo deve fazer para nela participar. Em primeiro lugar, como uma atitude de responsabilidade internacional e depois como uma via para a preservação e afirmação da soberania e, portanto, de protecção eficaz dos nossos interesses.

Para usar o “*cliché*” corrente é necessário que, a exemplo do que foi nossa esforçada opção noutras dimensões do processo europeu, também na Segurança e Defesa, seja escolha nacional integrar o núcleo duro dos correspondentes aprofundamentos.

Como referi no início desta intervenção a geografia conta, hoje, muito pouco. Não é ela o factor que fundamentalmente determina perifericidade. A perifericidade e, por extensão, a irrelevância, alicerçam-se sobretudo na escassez de conhecimento, na comodidade ilusória e teimosa que decorre de se julgar possível ver o Mundo apenas pelo espelho retrovisor, na inércia.

A Nação portuguesa forjou-se primordialmente pela vontade e pelo conhecimento. Temos, portanto, aptidão própria para o processo europeu que, na originalidade da sua criação e do seu modelo, assenta identicamente na vontade.

Assim saibamos, com realismo, estabelecer o nosso nível de ambição, empenharmos o nosso querer e afectarmos os recursos.

Se o quiser fazer e se o fizer com oportunidade e critério, Portugal estará à altura do desafio.