

Entrevista a Nuno Severiano Teixeira: “A Rússia é uma ameaça directa [à Europa], a China é um desafio indirecto”

O conselho de revisão do conceito estratégico de defesa propõe a criação de um Conselho de Segurança Nacional na dependência do primeiro-ministro, para dar uma resposta coordenada às crises do futuro.

Teresa de Sousa e Nuno Ferreira Santos (Fotografia) | Público | 11 de fevereiro de 2023

O contexto internacional passou a ser ditado pela competição entre grandes potências — democráticas e autoritárias. A guerra na Europa é prova disso. A segurança vai muito para além da dimensão militar — está também nas boas contas públicas. Uma entrevista com o presidente do grupo criado para rever o Conselho Estratégico de Defesa Nacional.

Em Agosto do ano passado, um despacho conjunto do primeiro-ministro e da ministra da Defesa Nacional criou um Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, com a preocupação de o adaptar ao novo contexto internacional. O resultado desse trabalho acaba de ser entregue ao Governo, abrindo o processo formal de revisão do CEDN. Foram escolhidas 21 personalidades, civis e militares, presididas por Nuno Severiano Teixeira. O Governo vai agora preparar as Grandes Opções do CEDN, que apresentará ao Parlamento. O processo termina com uma resolução governamental que adopta o novo conceito.

A definição das ameaças não podia ser mais diferente do que aquelas que temos de considerar hoje.

A preparação deste novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) acontece num ambiente estratégico que não poderia ser mais distinto daquele em que foi elaborado o anterior, em 2013, quando a ideia de uma guerra de grandes dimensões na Europa era inimaginável. Como é que esta mudança se reflecte neste documento?

Reflecte-se em tudo. Este é um CEDN que responde ao ambiente internacional que sai da guerra na Ucrânia. Temos, historicamente, um conjunto de conceitos estratégicos que respondem a uma determinada conjuntura. Portugal sempre teve um desígnio histórico — a independência, a restauração, os impérios, a integração europeia. Mas a codificação estratégica desse desígnio é recente. O primeiro CEDN, traduzido num consenso político e num documento legal, data de 1985, ainda durante a Guerra Fria. O segundo é de 1994, corresponde ao fim da Guerra Fria e é o primeiro da integração europeia. Em 2003, responde ao 11 de Setembro [de 2001] e ao terrorismo

transnacional. O de 2013 corresponde à crise financeira internacional e à intervenção da *troika* em Portugal.

O último falava do terrorismo, da cibersegurança, dos Estados falhados, da instabilidade nas fronteiras. A definição das ameaças era outra. O que é que caracteriza esse novo ambiente internacional?

Duas coisas. Primeiro, o regresso da competição entre as grandes potências. O chamado “*great power politics*”, no sentido específico de que há, por um lado, potências que querem defender a ordem internacional saída das Nações Unidas, baseada na sua Carta e assente no respeito pelas leis internacionais, pela integridade territorial dos Estados, pelos direitos humanos; e há um conjunto de outras potências que quer violar essa ordem internacional. Esta é a primeira linha, mas há ainda outra: a persistência das ameaças transnacionais. O terrorismo não desapareceu, as pandemias não desapareceram, as alterações climáticas também não, ou a ciberguerra. A proliferação nuclear não desapareceu. É necessário, ao mesmo tempo, responder à competição entre as grandes potências, que traz de volta a velha ameaça de tipo territorial, com as novas ameaças de tipo transnacional. É um desafio a que a Europa, incluindo Portugal, tem de se adaptar.

A Aliança Atlântica aprovou, em Junho passado, o seu novo Conceito Estratégico. Este documento está alinhado com ele?

Sim. Portugal não pode deixar de considerar os documentos estratégicos das duas alianças de que faz parte — o Conceito Estratégico da NATO e a Bússola Estratégica da União Europeia. E nós só temos interesse no aprofundamento da relação entre as duas organizações e na sua complementaridade.

Coisa que, como temos visto, a guerra veio facilitar...

Exactamente. A guerra na Ucrânia permitiu duas coisas. Por um lado, veio dar uma nova vida à Aliança Atlântica. O Presidente Macron chegou a dizer que estava em “morte cerebral”. Está viva e recomenda-se. Tem uma nova ameaça real na sua fronteira Leste. E recentra-se naquela que foi a sua missão tradicional: a defesa colectiva.

Como no tempo da Guerra Fria...

E, neste novo contexto, todos os Estados — quer os parceiros americanos, quer os parceiros europeus — voltam a considerar que o verdadeiro instrumento de segurança europeia é a NATO.

O facto de a Europa estar a enfrentar um conflito na sua fronteira ajuda a resolver a anterior tensão entre os dois lados do Atlântico, quanto ao financiamento da NATO e quanto à maior responsabilidade da Europa com a sua própria segurança?

Estamos no princípio do processo, mas o sentido para que se caminha é positivo. Creio que é uma oportunidade que a Europa tem de realizar um desejo europeu: desenvolver uma capacidade de defesa europeia dentro da Aliança Atlântica. Hoje, há condições como não houve nos tempos recentes.

O documento refere a urgência de travar a ofensiva expansionista da Rússia, mas também refere a necessidade de responder ao “desafio sistémico” que a China representa para a ordem internacional. Como é que Portugal conjuga a sua situação com este desígnio, que já está contemplado no Conceito Estratégico da NATO?

Esses dois elementos são relativamente diferentes, não têm o mesmo peso em relação à segurança de Portugal e da Europa. A Rússia é uma ameaça directa, a China é um desafio indirecto. Mas temos de ter muita atenção, porque não estamos a falar apenas de segurança no sentido estritamente militar, mas de uma segurança alargada.

Em que a economia conta...

Sim. Também não podemos deixar de considerar o desafio sistémico nessas outras áreas.

Imagino que a discussão tenha sido acesa. Vendemos algumas empresas estratégicas aos chineses no tempo da *troika*, por exemplo...

Houve obviamente discussão. O resultado consensual é aquele que está aqui. Mais do que isso — e já é a minha opinião pessoal —, muitas das questões que são vistas como estritamente económicas não o podem ser: têm de ser vistas do ponto de vista político e de segurança.

Aliás, na parte da visão nacional da nossa segurança, o documento refere que o Indo-Pacífico passou a ser o centro de gravidade da competição internacional, onde a China quer alargar o seu espaço de influência, e chama a atenção para a convergência entre a China e a Rússia, que ficou clara com o conflito na Ucrânia. Há aqui a ideia de que a nossa segurança envolve desafios que são globais e não apenas europeus ou atlânticos?

Sem dúvida. Ao contrário de conceitos anteriores, não usamos um conceito de segurança restrito. Usamos um conceito alargado. Olhávamos para a segurança como sendo a segurança dos Estados. Hoje, é dos Estados e das pessoas. E isso alarga o

espectro do que deve ser seguro: são também as ameaças indirectas, que têm que ver com a resiliência das sociedades. Quando estamos a enfrentar pandemias, alterações climáticas, choques económicos, tudo isto tem um reflexo sobre a segurança das pessoas.

E isso significa o quê?

Que o instrumento militar tem de ser considerado, mas há outros instrumentos, que não são de natureza militar, que também são fundamentais. Por exemplo, a consolidação das contas públicas.

A consolidação das contas públicas surge neste documento, pela primeira vez, como uma componente importante para a segurança do país...

Exactamente. Se olharmos para a nossa história mais recente, não tivemos nenhuma intervenção militar, mas temos três intervenções de assistência financeira internacional que condicionaram a nossa soberania. É um elemento de defesa da soberania como outros: a redução da dependência energética, como a atenção às reservas estratégicas, a resiliência da sociedade.

Há, apesar de tudo, uma continuidade nas grandes linhas da inserção internacional do país: UE, NATO e relação com os Estados Unidos?

Há uma continuidade, mas também é preciso chamar a atenção para alguma novidade. A integração europeia é o eixo central da nossa inserção. Portugal é um país atlântico e, portanto, tem uma relação especial com os EUA e com a Aliança Atlântica. Portugal tem a sua história e, portanto, tem uma relação com os países de expressão portuguesa. É a sua vocação global, que se manifesta em duas dimensões: a CPLP e as comunidades da diáspora, que não eram referidas nos anteriores conceitos.

A minha pergunta é sobre a aliança com os EUA, no quadro da UE, justamente por causa da nossa dimensão euro-atlântica...

No quadro da União Europeia, isso é claro e no quadro da relação bilateral com os EUA, também. Mas creio que é preciso referir a nossa relação com o Reino Unido.

Era aí que queria chegar: esse problema não existia no anterior conceito estratégico, porque o Reino Unido ainda era membro da União...

Há uma relação especial com o Reino Unido, que não é só histórica, é actual: é para lá que vai a grande maioria dos nossos imigrantes qualificados. E há um capital de relação bilateral que deve ser preservado.

A saída do Reino Unido criou uma UE mais continental em que a potência central é a Alemanha, empurrando Portugal para uma posição mais periférica...

É ainda mais complicado, quando, além deste eixo central franco-alemão, o peso da Polónia nesta guerra tem subido. Desse ponto de vista, Portugal deve desenvolver, no quadro da União Europeia, relações com os países da orla atlântica, mas também é por essa razão que o quadro de segurança europeia fundamental continua a ser a NATO. É o único em que o Reino Unido pode participar na defesa europeia.

O documento refere que a Europa precisa de fortalecer as condições da sua autonomia estratégica. A guerra veio mostrar até que ponto a segurança europeia depende dos EUA. Que novo conteúdo é dado a esse conceito agora?

A tomada de consciência sobre a autonomia estratégica é anterior à guerra, vem da pandemia. Não no sector militar, mas nos sectores económico, tecnológico e energético. Foi a tomada de consciência de que as cadeias de valor eram tão extensas que criavam uma situação insustentável. A Europa percebeu que tinha de reduzir as suas dependências, reforçando a sua autonomia nestes domínios.

É verdade que o conflito traz a consciência de que uma guerra na Europa necessita, uma vez mais, da relação transatlântica para a sua defesa. O que é novo é a oportunidade que a Europa tem de construir uma defesa europeia dentro da Aliança Atlântica.

É, apesar de tudo, uma tarefa que vai levar anos. As indústrias de defesa ainda competem umas com as outras e não conseguem aproximar-se da capacidade tecnológica americana. Qual é o caminho?

Já há um caminho no seio da UE e esse é um dos pontos que nós abordamos no documento: a necessidade de ligar a base industrial da defesa à economia e ao desenvolvimento.

Que é o que fazem os norte-americanos...

Quando nós, na Europa, falamos de despesa militar, estamos a pensar que é apenas uma despesa. Para os americanos, é um investimento. Por exemplo, um sexto da despesa militar americana é investimento em investigação e inovação, que tem retorno para a economia. No quadro da União, esse caminho deve ser feito e já há alguns instrumentos: o Fundo Europeu de Defesa.

E Portugal tem aí um interesse?

É uma das coisas para que chamamos a atenção: a necessidade de manter essa relação entre economia e defesa. Promover a relação entre as Forças Armadas, as indústrias e as universidades, para que o investimento na defesa tenha retorno na economia portuguesa. A Marinha, por exemplo, já tem alguns projectos muito interessantes nesse domínio — de automação, de robotização, de utilização de inteligência artificial, que são coisas importantes para as FA do futuro. E, como são inovações de duplo uso, podem utilizar fundos europeus. Por exemplo, o projecto do navio de transporte de drones é financiado pelo PRR. É este o caminho.

Num novo enquadramento estratégico de competição entre potências, a economia surge como um factor crucial?

Sim. Mas, como estava a dizer, a inversa também é verdadeira: o investimento na defesa tem um retorno económico evidente.

O documento refere que também é preciso garantir a “autonomia estratégica” de Portugal. O que é que isto quer dizer num país com a nossa dimensão, com a nossa geografia e com os nossos recursos?

A autonomia estratégica de uma grande potência, de uma média ou de uma pequena é diferente, mas os termos são os mesmos. Precisamos de partir dos nossos valores e dos nossos interesses.

Que não são distintos dos valores e interesses europeus?

São coincidentes. Temos de tomar em consideração o que são as ameaças e os riscos. Muitas dessas ameaças e desses riscos são partilhados na UE e na NATO, como é natural. Mas também as especificidades que decorrem da nossa situação concreta, que é, basicamente, a relação com África e com a América Latina. Depois, é preciso entender como é que, dentro das nossas possibilidades, mitigamos as nossas vulnerabilidades e potenciamos as nossas capacidades. É isso que o documento procura fazer, ao definir um conjunto de prioridades.

O que quer dizer reforçar a resiliência nacional? As democracias europeias enfrentam riscos externos, mas também alguns desafios internos que as enfraquecem. Por exemplo, o crescimento acentuado dos partidos populistas e nacionalistas. Como é que se encara este problema, que é relativamente novo?

A resiliência tem várias dimensões, entre as quais a das próprias instituições democráticas. Nesse sentido, essa é uma preocupação. E a qualidade da democracia é em si um objectivo: quanto mais fortes forem as instituições democráticas, tanto maior é a capacidade de resistir a crises que as ponham em causa. Essa é a dimensão política. Mas há outras dimensões que têm que ver com a própria capacidade do Estado. Uma delas é a das contas em ordem, como já falamos, ou a competitividade da economia. Mas também as reservas estratégicas de que o país tem de dispor.

Alimentar, energética?...

Sim. Por exemplo, nós não temos a dependência energética que a Alemanha tinha em relação à Rússia, mas temos de ter atenção aos recursos hídricos. Há um problema na Península Ibérica com crescentes fases de seca, o que torna a relação bilateral com Espanha e a gestão dos recursos hídricos uma questão fundamental. E outras alternativas, como, por exemplo, a dessalinização, têm de ser pensadas com tempo.

Outro problema que tem vindo a ganhar imensa importância são os ciberataques. É preciso uma coordenação, porque não é apenas o Estado, são também as empresas privadas. As crises que temos vivido, e que se perspectivam no futuro, são crises multifacetadas, que exigem a resposta de vários sectores do Estado. Uma catástrofe natural, como um sismo; um ataque terrorista de grande violência; uma pandemia, como já vivemos. O Estado pode ter de responder com as FA, com as forças de segurança, com serviços públicos. E não temos hoje uma instituição que faça a coordenação política disto tudo e que estabeleça a cadeia e comando.

É por isso que propõem a criação de um Conselho de Segurança Nacional na dependência do primeiro-ministro, como existe em vários países europeus?

Sim. Do ponto de vista da resposta ou da resiliência perante crises, é muito importante. Claro que em função da natureza da crise, a sua coordenação pode ser delegada nos diferentes ministros, como vimos com a pandemia. Mas tem de haver uma cadeia de comando, para que as coisas funcionem.

O documento recomenda ao Governo que cumpra na data prevista a meta de 2% para a defesa fixada pela NATO para 2024. É possível?

Isso decorre dos compromissos internacionais que o país assumiu e que a guerra veio sublinhar. É preciso investir nas Forças Armadas (FA) em todo o espectro de capacidades, que já não são apenas terra, mar e ar, mas que são também “ciber” e espaço.

As missões das FA são desenvolvidas no seio da NATO, como está agora a acontecer, com o reforço do flanco Leste e dos bálticos. Mas também há missões ao serviço da ONU, por exemplo em África...

São três dimensões essenciais. A primeira tem que ver com a defesa do território e da soberania — mas não temos invasões desde a Guerra das Laranjas [invasão espanhola, em 1801, instigada pela França], felizmente. Mas a soberania do território não é o rectângulo continental, inclui os Açores e a Madeira, o que implica uma área enorme, onde é preciso exercer a soberania. A Marinha e a Força Aérea têm de o fazer.

Mas porquê os 2%?

Em alguns países, já se fala em 3%. Enfim, aquilo que foi assumido na cimeira da NATO no País de Gales [2014] deve ser cumprido. E repito que é um investimento que, em parte, pode ter retorno económico.

Há outra componente de segurança, que creio que é bastante ignorada em Portugal: a opinião pública. O novo conceito pode ser uma oportunidade perdida para discutirmos o nosso futuro a mais longo prazo?

Por isso, na última prioridade, colocamos a necessidade de uma cultura de segurança e defesa.

Mas isso não se cria por artes mágicas...

A história da segurança e defesa é um pouco como a saúde, só damos por ela quando não a temos. Este é um momento para discutir e para sensibilizar a opinião pública. O documento propõe uma linha de cultura de segurança e defesa com duas componentes: uma virada para a escola; outra para a opinião pública, em geral. A primeira precisa de estratégias pedagógicas. A segunda de uma diplomacia pública. Como é que se faz? O documento só tem as grandes orientações.

Sem a adesão das opiniões públicas, um documento como este, por exemplo, corre o risco de ser letra morta?

Com certeza. Em democracia, a opinião pública conta e os eleitores votam. Este documento vai servir de base ao trabalho do Governo. É o documento produzido pelo conselho que foi criado para o preparar. O entendimento foi que o conselho trabalharia com toda a liberdade e o Governo teria toda a liberdade na sua avaliação do documento. Mas, seja como for, o que defendemos é que o novo conceito deve ser aprovado com a mais ampla maioria possível.

Sempre houve um forte consenso entre PS e PSD sobre estas questões estratégicas que creio que se mantém...

Mas o panorama parlamentar mudou. E é preciso termos em conta essa mudança. O documento não defende o conceito que eu vou usar, para responder à sua pergunta, mas defendo que deve haver um pacto de regime sobre o novo CEDN, porque ele define escolhas que são de longo prazo, que vão para lá dos ciclos eleitorais. Por isso, seria conveniente um consenso entre todos aqueles que têm a possibilidade de vir a ser Governo.

É imaginável que possa ser mais alargado do que aos dois partidos de Governo, atendendo a que o CDS já não está no Parlamento?

Desejavelmente, sim.

Insisto: este novo CEDN, que irá ser apresentado ao Parlamento para aprovação, não poderia ser uma boa oportunidade para pensarmos no médio/longo prazo?

Creio que há uma boa oportunidade e um dos pontos do documento aponta nesse sentido. Considerámos logo de início que o novo conceito estratégico deveria chamar-se de Segurança e Defesa porque é um conceito de defesa mais alargado que envolve outras componentes. Já vimos isso. Pode abrir as portas para um Conceito Estratégico de Segurança Interna e a outros conceitos estratégicos que, no seu conjunto, podiam dar origem, de facto, a uma estratégia nacional. De que o país precisa.

A definição das ameaças não podia ser mais diferente do que aquelas que temos de considerar hoje.

<https://www.publico.pt/2023/02/11/politica/entrevista/nuno-severiano-teixeira-russia-ameaca-directa-europa-china-desafio-indirecto-2038403>