



LICÃO INAUGURAL

Proferida pelo Tenente-Coronel Correia de Barros

“A Abordagem Coordenada e Abrangente dos Instrumentos de Poder: o caso da União Europeia”

INTRODUÇÃO

O tema que nos traz aqui hoje é a estratégia.

Se existe palavra hiperutilizada actualmente é este vocábulo.

Tratada nas salas de aula desta Casa com a reverência que advém de ser algo que tem a ver com a questão vital da sobrevivência do Estado, como proclamado há já quatro mil anos por Sun Tzu, é hoje objecto de uso em inúmeros sectores da actividade humana.

Este extravasar etimológico é tema de indiscutível pertinência, quiçá também adequado para uma lição inaugural. Mas, na lição que ora iniciamos, a vertente que nos propomos abordar é aquela que tem a ver com o significado que a estratégia possui para a unidade política, ou seja, a chave da concretização dos objectivos que esta procura alcançar, ainda que num ambiente onde exista competição, oposição ou mesmo conflitualidade.

Acima de tudo, é nosso propósito contribuir para as respostas a duas perguntas que podemos combinar numa só: a que orientações deve obedecer a estratégia de uma unidade política nos dias de hoje e, sobretudo, que estratégia possível para Portugal?

Este desígnio contributivo insere-se no âmbito da especial atenção que o Instituto de Estudos Superiores Militares dedica ao labor de investigação,

actividade a que pretende conferir significativo incremento e, principalmente, levá-la a efeito em simbiose perfeita com a actividade formativa.

Foi com este desiderato que se fez nascer o Centro de Investigação de Segurança e Defesa do IESM (CISDI) que, no âmbito do primeiro programa-quadro de investigação deste Instituto, definiu como tema central de investigação o seguinte: “O Portugal que Somos. Contributos para um Conceito Estratégico Nacional”.

Assim, é propósito do IESM que a partir do ano lectivo cuja abertura hoje solenemente assinalamos, a maioria dos trabalhos de investigação a realizar pelos oficiais auditores e alunos dos cursos aqui ministrados se enquadrem no referido tema.

Procurando também responder ao repto contido no tema central, ao olhar para o que significa a palavra estratégia nos dias de hoje, seria veleidade da nossa parte procurar nesta curta exposição abarcar toda a vastidão que este assunto encerra.

Impunha-se, por isso, fazer uma escolha, que fizemos recair na abordagem de um ângulo particular no que à estratégia diz respeito e que tem a ver com as implicações, para um país como o nosso, da actual conjuntura de segurança cooperativa.

No mundo globalizado e interdependente em que vivemos, se é verdade que novos problemas de segurança se colocam, não menos verdadeira é a constatação de que esta conjuntura de interdependência motiva fortemente os actores em jogo, nomeadamente os Estados, a olharem para a segurança não na perspectiva do conflito, mas sim procurando atender a um novo paradigma: o da cooperação.

A participação em organizações internacionais parece ser hoje obrigatória para qualquer Estado, sobretudo quando estão em causa arranjos de natureza preventiva da conflitualidade ou de acção coerciva face a adversários comuns.

Estar “dentro”, parece, assim, ser inequivocamente melhor modalidade de acção estratégica que estar “fora”. Contudo, este dominante paradigma participativo parece caracterizar-se por uma frequente dicotomia entre o que se adopta ao nível colectivo e o que se transpõe para a ordem interna dos Estados.

Tal é o caso da discussão, que está na ordem do dia, sobre a utilização coordenada e abrangente dos diversos instrumentos de poder à disposição do

Estado, na sua demanda de segurança, uma visão holística do problema relativamente à qual parece existir consenso de princípio no seio das organizações internacionais, mas que intramuros não se tem conseguido impor ao paradigma, velho de séculos, de clara separação entre os planos interno e externo.

Por isso, pareceu-nos interessante e pertinente trazer à colação um exemplo de sucesso nesta matéria que, felizmente, não é um outro Estado, mas uma organização internacional da qual Portugal é membro de corpo inteiro: a União Europeia.

É nosso propósito mostrar como a União Europeia já faz *Comprehensive Approach*, o conceito que se tornou referência obrigatória no seio da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), reconhecimento explícito que, na arena estratégica, o sucesso na consecução dos objectivos ditados pela política é cada vez menos dependente do instrumento militar e, por isso, cada vez mais dependente dos restantes instrumentos de poder.

Para tal, iremos utilizar um acontecimento que, independentemente da discussão existente à volta do seu impacto, é quase consensualmente considerado de primeira grandeza no panorama internacional: o 11 de Setembro. Vamos ver que a forma como a UE lhe respondeu evidenciou a sua capacidade de actuação integrada, transversal e pluri-instrumental, para responder a uma determinada conjuntura no sistema internacional. Assim, em primeiro lugar, apresentaremos os traços essenciais da actuação da União Europeia no domínio da segurança para, de seguida, mostrarmos como a União respondeu ao 11 de Setembro. Tudo isto com o intuito de, por fim, nos debruçarmos sobre as possíveis implicações para Portugal, extraíndo, das características desta resposta, as principais ilações em matéria de segurança, na óptica de um possível contributo para um novo Conceito Estratégico Nacional.

A UNIÃO EUROPEIA E A SEGURANÇA E DEFESA

Como é referido no seu sítio oficial, na Internet, a União Europeia é “*Uma parceria económica e política, com características únicas, entre 27 países europeus democráticos.*”

Os Estados soberanos que a constituem, e que a si mesmos se apelidam de Estados-Membros (EM), são também parceiros, desenvolvendo, pois, actividades

em conjunto, de natureza económica e política, de forma consistente e prolongada no tempo, formando uma Comunidade, à qual conferiram a missão de criar um mercado comum e uma união económica e monetária, bem como a condução de políticas comuns, em matérias como a agricultura, as pescas, ou os transportes. Mas, dando corpo ao desígnio, sempre presente desde a sua fundação, de que o processo de integração económica aí iniciado, constituísse um ponto de partida para uma crescente integração política, os EM decidiram avançar para além da ideia de Comunidade, e das respectivas políticas comuns.

Para tal, instituíram entre si uma União, mecanismo que lhes permitiu passar a cooperar em domínios relacionados com as funções do Estado mais intrinsecamente ligadas à essência da sua soberania, ou seja, a política externa, a segurança e defesa, a justiça, e a administração interna.

Mas os EM entenderam que sendo seu propósito cooperar mais activamente nestas matérias não o poderiam fazer usando as regras vigentes de índole comunitária, pela sensibilidade de que se revestiria essa cedência de soberania.

Para o efeito adoptaram uma original e inovadora arquitectura institucional, assim nascendo a actual estrutura organizacional em três pilares, uma forma de tratar matérias diferentes utilizando métodos diferentes: no 1.º Pilar, prosseguindo as políticas comuns acima mencionadas, o método comunitário, onde as decisões são tomadas por maioria qualificada, no 2.º Pilar, dedicado à política externa e, neste âmbito, à política de segurança e defesa, e no 3.º Pilar, tendo por objecto a justiça e os assuntos internos, o método intergovernamental, onde as decisões são tomadas por unanimidade.

É com esta arquitectura institucional que a União Europeia actua no domínio da segurança e defesa, fazendo uso dos respectivos pilares para actuar simultaneamente nos planos interno e externo, utilizando para o efeito os instrumentos de poder disponíveis em cada um deles: o económico, no 1.º Pilar, o diplomático e o militar, no 2.º Pilar, o judicial e o policial, no 3.º Pilar, um *modus operandi* transversal adequado a uma envolvente de segurança onde as fronteiras dos Estados se tornaram permeáveis a novas ameaças com origem em actores não estatais.

Foi desta forma que a União respondeu às consequências de um acontecimento de primeira grandeza na cena internacional como foi o 11 de Setembro, resposta que iremos procurar, de forma breve, descrever a seguir.

A RESPOSTA DA UNIÃO EUROPEIA AO 11 DE SETEMBRO

Os acontecimentos de 11 de Setembro de 2001 em Nova Iorque e Washington chocaram o mundo pelo inusitado da forma e pela magnitude do sofrimento infligido. Mostraram até que ponto grupos organizados, actuando à margem dos Estados, eram capazes de explorar as possibilidades oferecidas por uma globalização que assim revelava o seu lado sombrio. Não provocaram mudanças tão profundas na conjuntura internacional como tinha ocorrido cerca de dez anos antes, quando se deu a implosão da União Soviética, mas constituíram um rude golpe para o orgulho dos Estados Unidos da América, cujo território se tinha mantido imune a qualquer ataque desde 1812.

Reagindo de imediato, a federação norte-americana iniciou, desde então, um combate global contra o terrorismo que, se num primeiro momento, no Afeganistão, foi visto como a expressão de uma retaliação sentida, num segundo momento, no Iraque, foi encarado, com incidência especial na Europa, como o aproveitamento de uma oportunidade estratégica.

A estes desenvolvimentos, mesmo que assim o quisesse, a União Europeia não poderia ficar indiferente, tendo-lhes respondido, no domínio da segurança, de forma condizente com a especificidade do projecto político original e inovador que a caracteriza.

Vejam, pois, as principais facetas da resposta a este acontecimento, através da descrição e análise sucintas dos seus momentos mais marcantes: as medidas tomadas no imediato, a Estratégia Europeia de Segurança e a Estratégia Antiterrorista da União Europeia.

A Resposta Imediata da União Europeia ao 11 de Setembro

A resposta imediata da União ao infausto acontecimento nos EUA teve início logo no dia 11 de Setembro de 2001, quando Guy Verhofstadt, Primeiro-Ministro do Reino da Bélgica, país a quem o calendário tinha cometido a Presidência do Conselho da União Europeia, expressou o seu choque e consternação pelo sucedido,

e, em nome da União, condenou veementemente o que apelidou de ataque cobarde a civis inocentes.

Mas esta resposta não se circunscreveu às acções tomadas nos dias imediatamente posteriores ao atentado, dela fazendo parte, também, o esforço de concepção, discussão, decisão e lançamento de medidas que ocorreu no último trimestre de 2001.

Das medidas em apreço, cumpre destacar a Declaração Conjunta de 14 de Setembro de 2001 e o primeiro Plano de Acção contra o terrorismo, aprovado uma semana depois, em 21 do mesmo mês.

Na Declaração Conjunta emitida pelos Chefes de Estado e de Governo dos EM da União, bem como pelo Presidente do Parlamento Europeu, o Presidente da Comissão e o Alto Representante para a Política Externa e de Segurança Comum (PESC), foi reiterada a condenação da agressão aos EUA, reafirmado o compromisso de trazer os responsáveis perante a justiça e manifestada a disponibilidade da União para apoiar os EUA no combate ao terrorismo.

E acrescentava-se que a União, para fazer face aos desafios da luta antiterrorista, deveria desenvolver a PESC, materializando o desiderato de ser capaz de falar “*a uma só voz*”; e tornar a Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD) tão operacional quanto possível; dando especial ênfase às informações e acelerando a implementação de uma área de justiça europeia, através, nomeadamente, da adopção de um mandato de captura e de extradição europeu nestas matérias.

Tratou-se de um esboço de uma estratégia global de combate ao terrorismo, tanto a nível interno como externo, estratégia que, com assinalável rapidez, se tornou realidade ainda nesse mesmo mês de Setembro de 2001, quando foi aprovado o primeiro Plano de Acção contra o terrorismo, que incluía medidas a serem adoptadas pelos EM, designadamente nas áreas da cooperação civil e judicial, transporte aéreo e papel internacional da União no combate ao terrorismo.

Pode, pois, concluir-se que, no imediato, o 11 de Setembro, ao tornar prioritária a resposta à ameaça terrorista, motivou os EM a tirarem partido da arquitectura institucional existente para se tomarem medidas em benefício comum.

Vejamos, por isso, como, desde esse primeiro momento, se agiu nesse sentido, através da definição de duas estratégias: a Estratégia Europeia de Segurança, e a Estratégia Antiterrorista da União Europeia.

A Estratégia Europeia de Segurança

É em Salónica, em Junho de 2003, que Javier Solana, Secretário-Geral do Conselho da União Europeia, apresenta, pela primeira vez, ao Conselho Europeu, um draft daquilo que viria a ser a Estratégia Europeia de Segurança (ESS), aprovada pelo mesmo Conselho Europeu na sua reunião subsequente de Dezembro de 2003, em Bruxelas.

Tendo por título “Uma Europa Segura num Mundo Melhor”, a ESS apresenta uma visão, subscrita por todos os EM, da natureza do ambiente internacional e do papel que cabe à União nele desempenhar, e enuncia, como seus, três grandes objectivos: alargar a envolvente de paz em redor da Europa, promover um multilateralismo efectivo e fazer face às novas ameaças do terrorismo, da proliferação de armas de destruição maciça e do crime organizado.

O documento refere explicitamente o 11 de Setembro como evidência da capacidade da UE para enfrentar as ameaças que se lhe depararem, mencionando as iniciativas de combate ao terrorismo anteriormente tomadas, nomeadamente: o mandato de captura europeu, as acções contra o financiamento do terrorismo e o acordo de auxílio judiciário mútuo com os EUA.

Da análise ao documento, na parte em que se debruça sobre as ameaças a enfrentar, releva-se o que, em nosso entender, se pode apelidar de um modo de actuação específico: a actuação à distância e antes que o problema se agudize.

Este modo de actuação tem por base o que a União considera como duas evidências: por um lado, a noção de que “Numa era de globalização, as ameaças longínquas podem ser tão preocupantes como as que estão próximas de nós” e, por outro lado, a ideia de que “... devemos estar prontos a actuar antes de ocorrerem as crises. Em matéria de prevenção de conflitos e ameaças, nunca é demasiado cedo para começar”.

Temos razões para crer que este entendimento se terá imposto como auto-evidente na sequência do 11 de Setembro, assim o evidenciando a subsequente ênfase no aumento das capacidades de cariz expedicionário, civis e militares.

A ESS, não tendo sido revogada, foi já objecto de actualização, por intermédio do “Relatório sobre a Execução da Estratégia Europeia de Segurança – Garantir a Segurança num Mundo em Mudança”, datado de 11Dec08. Este relatório, como no mesmo é referido, não visa substituir a ESS, mas sim reforçá-la, constituindo “...

uma oportunidade para analisar o seu funcionamento na prática e os meios de melhorar a sua execução”.

Nele se reconhece que, relativamente a 2003, as ameaças são praticamente as mesmas, havendo apenas que acrescentar as relacionadas com o uso dos sistemas de informação (cibersegurança), com as fontes de energia (segurança energética), e com as alterações climáticas.

O Relatório reafirma, também, o propósito de a União ser agente de estabilidade para o mundo em geral e para a sua vizinhança em particular, reiterando o entendimento de que esta não se circunscreve àquela que lhe é imediata. De igual modo, neste relatório é dada particular ênfase à capacidade de actuar antes das ameaças se transformarem em fonte de conflito, desiderato para o qual se considera serem essenciais medidas de consolidação da paz e de redução da pobreza a longo prazo, associadas a uma utilização coerente de todos os instrumentos disponíveis.

A ESS e o Relatório de 2008 são, pois, exemplos ilustrativos da forma como a UE se propõe actuar em matéria de segurança, seguindo uma orientação que tem no 11 de Setembro o seu acontecimento balizador, apontando para a necessidade de se agir colectivamente e recorrendo a uma panóplia variada de instrumentos de poder.

A Estratégia Antiterrorista da União Europeia

Vamos agora tentar ilustrar a forma como a UE procurou orientar o combate ao terrorismo após a resposta dada no imediato ao 11 de Setembro, mencionando os novos e importantes desenvolvimentos que se registaram nos anos de 2004 e 2005.

A tal circunstância não terão sido alheios os atentados de 11 de Março de 2004, em Madrid e de 7 de Julho de 2005, em Londres, evidenciando a desagradável insuficiência das medidas que vinham sendo tomadas desde 2001 e a imperiosa necessidade de fazer mais e melhor.

Assim, logo após o atentado em Madrid, é aprovada uma revisão do Plano de Acção contra o terrorismo, que vinha de 2001. Reconhecendo-se que a sua eficácia tinha ficado aquém da pretendida, são agora definidos objectivos estratégicos e é sublinhado que o êxito só poderia ser alcançado se todos os EM implementassem, de forma efectiva e abrangente, as medidas adoptadas pelo colectivo.

Era, pois, imperioso, materializar as medidas legislativas que vinham do antecedente, de fortalecimento da cooperação policial e judicial e de maximização da eficácia dos sistemas de informação no Espaço Schengen, e prosseguir no sentido do reforço dos controlos de fronteiras e da segurança documental, da troca de informações, da dificultação do financiamento do terrorismo, da protecção das populações e dos meios de transporte, e da cooperação internacional, ou seja, tornar realidade uma linha de acção muito concreta, visando a obtenção de efeitos de amplo espectro, duradouros e consistentes.

São disso exemplo a adopção das Linhas de Orientação da UE para uma Abordagem Comum ao Combate contra o Terrorismo, a definição dos Objectivos Estratégicos para o Plano de Acção Revisto de Combate ao Terrorismo e a criação do cargo de Coordenador da Luta Antiterrorista da União. Salienta-se, ainda, neste Plano Revisto, a referência a uma “abordagem integrada”, a propósito da qual o Conselho sublinhou a importância de se utilizarem todos os instrumentos à disposição da UE no combate ao terrorismo, sendo reiterada a necessidade de se assegurar que este combate faça parte integral da política externa da União.

As medidas tomadas, mesmo sabendo-se que algumas delas só teriam efeito a médio e longo prazo, não foram suficientes para evitar nova tragédia, desta vez em Londres, em 7 de Julho de 2005.

De imediato, a UE anunciou como primeira prioridade perseguir e investigar os elementos terroristas através das fronteiras dos seus EM, tendo como objectivo último impedir o planeamento de actos terroristas, bem como desarticular as suas redes de apoio e estancar o seu financiamento, procedendo criminalmente contra os indivíduos envolvidos.

O atentado em Londres constituiu, assim, imediato catalisador não só para medidas de curto prazo como as que referimos, mas também para a concretização da Estratégia Antiterrorista da UE, aprovada em Dezembro de 2005. Esta Estratégia Antiterrorista tem por base o que designa por “*Compromisso Estratégico*”, estando delineada em quatro vertentes, associadas aos verbos “*Prevenir*”, “*Proteger*”, “*Perseguir*”, e “*Responder*” e quatro contributos “*Reforço das capacidades nacionais*”, “*Facilitação da cooperação europeia*”, “*Desenvolvimento da capacidade colectiva*”, “*Promoção de parcerias internacionais*”.

Certos autores, como Luís Tomé, consideram, ainda, que a EA se caracteriza por adicionar, às quatro vertentes e aos quatro contributos, quatro elementos cruciais, configurando assim uma estrutura conceptual que se pode sintetizar através da mnemónica “4 – 4 – 4”.

Os quatros elementos identificados por este autor são: a responsabilidade dos Estados; a aposta na cooperação prática ao nível europeu; o fortalecimento da cooperação com os diversos parceiros; e a aproximação abrangente e transversal, cobrindo uma multiplicidade de instrumentos e acções.

Este último aspecto, em nosso entender, está ligado ao segundo, na medida em que o mesmo ilustra adequadamente a procura de uma resposta transversal, perante um adversário que tira partido de um espaço europeu cada vez mais aberto e onde a relação entre os planos interno e externo é tendencialmente mais estreita.

IMPLICAÇÕES PARA PORTUGAL

Chegou agora o momento de nos debruçarmos sobre as implicações que, para Portugal, tem este *modus operandi* da União Europeia.

Como anteriormente afirmámos, é propósito da estratégia permitir à unidade política alcançar os seus objectivos, ainda que se lhe deparem oposições.

Os objectivos de qualquer unidade política, por muitos e variados que possam ser, admitem a sua redução a apenas dois: a Segurança e o Bem-Estar, entendendo-se por Segurança a condição que permite maximizar a liberdade de acção para que a unidade política prossiga todos os demais objectivos a que se propuser, de natureza moral ou material, totalidade essa que, numa perspectiva o mais lata possível, designamos, assim, por Bem-Estar.

Para alcançar a Segurança e o Bem-Estar, a unidade política procura, então, concretizar a sua estratégia, recorrendo aos meios que tem disponíveis, utilizando-os onde e quando entende ser mais adequado.

Neste processo está implicitamente contido um labor de reflexão, feito de análise, ponderação e tomada de decisão, esforço cujo sucesso será uma palavra vã se, a montante, não existir a indispensável orientação.

É este o propósito de um Conceito Estratégico: estabelecer as traves-mestras da acção estratégica, caracterizando, em primeiro lugar, a envolvente em que actua a unidade política, nela identificando as oposições a vencer e os obstáculos a

ultrapassar, para, seguidamente, após prévio levantamento das potencialidades e vulnerabilidades próprias, configurar as possibilidades que se lhe deparam, no que concerne a meios e modalidades de acção e, assim, avançar para a execução das que foram entendidas como as mais adequadas.

Todavia, chegados aqui, uma questão imediatamente se nos coloca: terá Portugal um Conceito Estratégico Nacional?

Antes de procurar a respectiva resposta, é importante sublinhar que um tal conceito não tem que ser obrigatoriamente reduzido à forma escrita, como ocorreu em determinados momentos do nosso passado como país independente, nos quais foi manifesta a existência dessa referência orientadora, ainda que da mesma não haja notícia de quaisquer registos.

Dito isto, que resposta para a questão anterior, no momento actual?

Vozes de reconhecida autoridade como, por exemplo, Adriano Moreira, têm defendido que Portugal deixou de possuir um Conceito Estratégico desde que arrumou definitivamente a vocação imperial nos arquivos da História.

Perante esta afirmação, muitos, por sua vez, formularão uma subsequente interrogação: mas não tem Portugal um Conceito Estratégico de Defesa Nacional, actualizado, pela última vez, em 2003?

A esta segunda interrogação respondemos nós, sem prejuízo do valor intrínseco do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, e atenta a sua qualidade de normativo em vigor, afirmando que este conceito não é um Conceito Estratégico de Segurança Nacional e, muito menos, um Conceito Estratégico Nacional.

Em apoio do que dissemos, invocamos o *corpus* conceptual que nos permite sustentar que o conceito de Defesa Nacional corporizado no actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional é o conjunto de medidas tomadas em proveito da Segurança Nacional utilizando apenas as Forças Armadas, não contemplando, pois, medidas concretizadas através do emprego dos restantes instrumentos de poder, isto é, o político, na sua vertente diplomática, o judicial e o policial, o económico, e o informacional.

Assim sendo, o humilde contributo que *hic et nunc* podemos proporcionar será fazer incidir a vossa atenção para a problemática da inclusão de todos estes instrumentos no Conceito Estratégico Nacional.

É com esta mesma problemática que está relacionado o conceito de *Comprehensive Approach*, a forma como é designada, no seio da Aliança Atlântica, a utilização coordenada, em matéria de segurança, de todos os instrumentos de poder, por parte de um Estado ou de uma coligação.

Apoiada nas lições aprendidas que emergiram da conflitualidade que tem caracterizado esta nossa transição milenar, onde foi patente que o instrumento militar, por si só, não é suficiente, a ideia de *Comprehensive Approach* visa enquadrar todas as actividades dos órgãos do Estado na resposta a situações de crise, tendo em vista o doseamento apropriado e abrangente dos instrumentos do poder nacional, aplicados de forma coordenada e adequada à natureza dos actores em presença.

A importância que este conceito possui advém do que parecem ser imperiosas necessidades: não só levar de vencida o combate que se está a travar nas montanhas e vales do Afeganistão, mas também fazer face às conjunturas adversas que, na óptica de um conceito alargado de segurança, se convencionou chamar de novas ameaças e que configuram um espectro alargado de situações, que vão desde o terrorismo transnacional aos fenómenos decorrentes das alterações climáticas, englobando, ainda, sem ser exaustivo, a proliferação de armamento de destruição maciça, o crime organizado e os fluxos migratórios, ou seja, incluindo, também, a nova dimensão humana da segurança de que muito se fala actualmente.

É nosso entendimento que a União Europeia parece estar mais bem preparada para levar à prática esta nova abordagem, nomeadamente em matéria de combate ao terrorismo que, como anteriormente ilustrámos, constitui um bom exemplo de *Comprehensive Approach avant la lettre*.

Reconhecemos, no entanto, que o combate ao terrorismo na UE não é um bom exemplo de emprego do instrumento militar, dada a maior ênfase nas acções levadas a cabo na vertente civil. Todavia, é crucial sublinhar que, no plano interno dos EM, se deu, como seria de esperar, profícua utilização a forças de características e modos de actuação muito similares aos das forças militares, que conjugam essa natureza com as competências policiais que lhes estão atribuídas.

Reconhecemos, também, as limitações que caracterizam a UE no que concerne ao uso de instrumentos de poder de índole coerciva, o chamado "*hard power*". Espera-se, com razoável optimismo, que o actual processo de

desenvolvimento de capacidades militares, associado a um incremento da utilização de outros mecanismos sancionatórios, possam colmatar as limitações existentes, permitindo à União colaborar de forma mais musculada com o parceiro transatlântico.

A convergência entre os planos externo e interno no domínio da segurança, bem como o enunciado de importantes nexos conceptuais entre segurança externa e interna, está patente na Estratégia Europeia de Segurança.

Portugal, como Estado-Membro da União Europeia, deu o seu aval a esta Estratégia de Segurança, pelo que a pergunta que a todos nos ocorrerá fazer é de que forma o nosso País se propõe agir individualmente, na sequência desta orientação que sancionou para o colectivo.

Ou seja, irá Portugal continuar a proceder como até aqui, isto é, empregando de forma coordenada os diversos instrumentos de poder no plano externo, através da participação na actuação da União Europeia além fronteiras, com efectivos militares e civis, incluindo nestes os policiais, mas sem nada alterar no plano interno, no que respeita à referida articulação entre os vários instrumentos de poder que pode utilizar?

A alteração legislativa que deu corpo à Lei de Segurança Interna em vigor buscou, certamente, dar início a um caminho visando alcançar a desejada melhor articulação interministerial e interagencial nesta matéria.

Não sendo nosso propósito discutir o teor do normativo em apreço, mas não enjeitando as responsabilidades de estudo e reflexão que são próprias deste Instituto, não podemos deixar de assinalar que se nos afigura como substancial a distância a que se está relativamente a este desiderato.

Assim, não existe um Sistema Nacional de Gestão de Crises nem um quadro legal que explicita e fundamente, em situações de grande gravidade, a colaboração das Forças Armadas com as Forças de Segurança em matéria de segurança interna, sendo, além disso, patente, a existência de várias entidades com jurisdição nesta mesma área de responsabilidade.

Para colmatar estas lacunas, e tendo presente que, no seio da União, Portugal tem apoiado ou, no mínimo, viabilizado, o aumento da eficácia da coordenação interpilares, a gestão pluri-instrumental da actuação externa no domínio da segurança e a dinamização do fluxo de informações inter-organismos, afigura-se-

nos, pois, pertinente, que estudemos qual a melhor forma de podermos reproduzir, internamente, estes novos mecanismos que estamos a ajudar a pôr em marcha na União Europeia.

CONCLUSÃO

Como sublinha Terry Deibel, no essencial, a estratégia diz respeito ao “COMO” tem que se fazer para que aquilo que se ambiciona seja realidade, ou seja, a estratégia é, fundamentalmente, um plano de acção.

Um plano de acção que ignore a envolvente de actuação em que se insere é algo mais próprio de um universo pirandelliano, do que um efectivo instrumento de prossecução dos desejados fins.

Se existe realidade mais palpável e evidente, na envolvente de actuação em que Portugal está inserido, é a nossa condição de participantes activos no projecto europeu, um desses “Grandes Espaços” que, como ensina Adriano Moreira, têm vindo a desempenhar um papel cada vez mais relevante na cena internacional, tendencialmente emergindo como substitutos dos Estados. Neste contexto, como arrisca adjectivar o ilustre professor, a soberania adquire cariz cooperativo, passando o seu exercício pelo Estado a estar restringido a determinadas funções.

Não estando em causa, no que concerne à segurança, o completo endosso da sua responsabilidade ao Grande Espaço, mas decorrendo, da participação neste, uma omnipresente dualidade entre os planos interno e externo, eventuais incongruências na actuação política, num e noutra plano, poderão ser fonte de tensões.

Se Portugal, no seio da UE, encara como pertinente, subscreve e contribui para uma abordagem, no domínio da segurança, que contempla a utilização coordenada e abrangente dos instrumentos de poder, então, no plano interno, deve estar organizado, o mais harmoniosamente que lhe for possível, relativamente ao modus operandi da União.

É pois chegado o momento de materializar o conceito de Comprehensive Approach na nossa actuação dentro e fora do território nacional. Portugal poderá ser, porventura, exemplo a seguir, assim se cumprindo plenamente a visão de Fernando Pessoa: de que o rosto com que a Europa fita o Ocidente e o resto do mundo seja Portugal.