

O Conceito de Estratégia no Âmbito da Segurança e Defesa Nacional: Abordagem ao Caso Alemão

Marisa Fernandes

Licenciada e Mestre em Ciência Política e Relações Internacionais pela Faculdade de Ciências Sociais e Humanas, Universidade Nova de Lisboa. Doutoranda em Ciências Sociais – especialidade de Estudos Estratégicos - no Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas da Universidade Técnica de Lisboa.

Resumo

Este breve ensaio pretende constituir-se como uma reflexão sobre a interação existente entre os conceitos de Estratégia, Segurança Nacional e Defesa Nacional, abordando o caso da Alemanha no pós-Guerra Fria e em particular a *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien* (Diretrizes da Política de Defesa) de 2011.

Abstract

National Security and Defense and the Concept of Strategy: the German Case

This short essay is a reflection on the interplay between the concepts of Strategy, National Security and National Defence, through the analysis of Germany in the post-Cold War, particularly its 2011 Defence Policy Guidelines.

Introdução: Estratégia, Segurança Nacional e Defesa Nacional

Esta reflexão assenta em fontes primárias e secundárias no que respeita às abordagens de alguns autores relativamente à política de segurança alemã, de que podemos destacar desde logo a apresentada pelo ex-adido de defesa da embaixada da Alemanha em Portugal, Joerg-Harald Mandt, em 2011, na Revista *Segurança e Defesa*.

Em essência, aquilo que pretendemos é contribuir para uma maior clarificação do que é a estratégia e de que modo é que esta auxilia a política na prossecução de um dos seus objetivos prioritários - garantir a segurança nacional -, qual o papel efetivo da defesa nacional neste contexto e qual a aplicação prática que estes dois conceitos têm na Alemanha do pós-Guerra Fria.

No que respeita à palavra estratégia convém referir, antes de mais, que dada a sua utilização “em múltiplas atividades e variados sentidos”, a mesma tem vindo a ser adulterada e “perdeu o seu significado original”. Originalmente, trata-se de uma palavra “nobre”, utilizada pela *intelligentsia* para assuntos secretos e envoltos em algum secretismo, e, talvez, também por isso, o seu significado preciso seja pouco conhecido e até misterioso, o que torna atrativa a sua utilização. Barrento (2010: 96-97) considera mesmo existir uma democratização da palavra quando se refere à generalização do emprego desta, a que a dinâmica da própria língua acaba por não ser alheia. Aliás, esta dinâmica faz com que a palavra estratégia – à semelhança de outras como a política, por exemplo – se distancie do seu significado inicial como resultado da sua utilização frequente. Por ser supostamente moderna e rica de conteúdos, estar relacionada com o poder e altos níveis de decisão, ter sido apropriada por saberes modernos como o da gestão, e ainda porque permite transmitir ideias para as quais não é fácil encontrar palavras que a descrevam.

Na linguagem corrente, a estratégia é pensada como “algo que sucede a um nível elevado; há uma conceção, um estudo, um planeamento; procura-se uma solução, um remédio para atingir um fim; há obstáculos, dificuldades, oposição, uma dialética, uma vontade contrária; é necessário agir, há caminhos para (...), meios para (...), formas de (...); e há que contrariar, iludir, lutar, vencer”. Daí que, resumindo todos estes significados, Barrento (2010: 98-99) apresente a seguinte definição: “a estratégia passa-se a um nível elevado, pressupõe uma fase conceptual para se atingir um determinado fim e, apesar da resistência ou oposição que se encontre, há linhas de ação (formas de proceder) para se ter sucesso (ganhar, vencer)”.

Couto (1988: 209) define-a como “ciência ou arte de desenvolver e utilizar as forças morais e materiais de uma unidade política ou coligação, a fim de se atingirem objectivos políticos que sustentem, ou podem sustentar, a hostilidade de uma outra vontade política”. De igual modo, numa definição mais recente e na qual nos focaremos mais detalhadamente, para Ribeiro (2009: 22-23), a estratégia apresenta-se como “a ciência e a arte de edificar, dispor e empregar meios de coacção num dado

meio e tempo, para se materializarem objectivos fixados pela política, superando problemas e explorando eventualidades em ambiente de desacordo”.

Por um lado, a estratégia é uma ciência porque dispõe de um objeto de estudo próprio, passível de investigação e análise, recorrendo a instrumentos teóricos (perspetivas) e práticas (técnicas) independentes a um método de investigação e análise explicativo dos fenómenos estratégicos quanto à sua essência, causalidade e efeitos. Em particular os instrumentos podem ser próprios ou emprestados de outras áreas das Ciências Sociais, de que se destaca a Ciência Política como a principal, especialmente a partir do século XVIII (Ribeiro, 2009: 23).

Mas, por outro lado, a estratégia constitui de igual modo uma arte, pelo que Sun Tzu (2006: 108) sugere a necessidade de se ser criativo e versátil quando refere, “Assim, tal como a água não mantém uma forma constante, também na guerra não existem condições constantes”; Clausewitz (1997: 40-59), por sua vez, salienta o “talento do general” para enfrentar os quatro elementos que caracterizam a atmosfera da guerra: o perigo, o esforço físico, a incerteza e a oportunidade. Na visão de Charnay (1990) o estratega é “um selecionador de conduta, um detentor de decisão” que condiciona o sucesso da ação estratégica. A seleção adequada dos estrategas completos ou mestres na arte da estratégia, por serem capazes de desempenhar as funções de líder estratégico – exerce o comando, inspirando outros a pensar e a agir estrategicamente –, de praticante estratégico – formula, operacionaliza e executa a estratégia –, de teórico estratégico – estuda, desenvolve, ensina e divulga a estratégia –, é uma das tarefas mais complexas e fundamentais para se concretizarem os objetivos nacionais. Em síntese, a estratégia “é uma atividade criativa assente em bases científicas” (Ribeiro, 2009: 29-31).

“Edificar, dispor e empregar” demonstra a necessidade de elaboração de planos de ação estratégica, que ao serem detentores de uma função coordenadora, permitem reduzir o erro na tomada de decisões sucessivas. Contudo, à medida que se projetam no futuro estes planos são cada vez menos objetivos, especialmente, dada a existência de reações contrárias e acontecimentos gerais afetados pela incerteza. Neste contexto, é de referir a importância da estratégia nacional, como um exemplo de plano de ação estratégica, composta pela estratégia genética – relaciona-se com a invenção ou obtenção de novos meios a colocar à disposição da estratégia operacional –, pela estratégia estrutural – permite analisar e encontrar vulnerabilidades e potencialidades, eliminando as primeiras e reforçando as últimas, assim como o “general hábil” de Sun Tzu (2006: 101) que no ataque é “aquele cujo adversário não sabe o que defender; e é hábil na defesa aquele cujo adversário não sabe o que atacar” – e pela estratégia operacional – responsável pela garantia da utilização dos meios –, essenciais para a elaboração de uma estratégia de sucesso (Ribeiro, 2009: 32- 4).

Os “meios de coação, meio e tempo” permitem controlar os fatores de decisão em contexto de imprevisibilidade. Entendendo-se por meios de coação – pois para Charnay (1990: 76) “*La stratégie est donc l’art de la coercion et de l’anticoercition, de la*

persuasion e du forcement, du respect et de la violation"¹ – “todos aqueles, de qualquer natureza, que podem ser aplicados em esforços estratégicos substanciais e prolongados, de forma a influenciar as ações do contrário com previsibilidade, garantindo assim a materialização dos objetivos nacionais”. O meio pode dizer respeito à geografia, à história, à natureza do regime político, à economia, à tecnologia, entre outros, sendo de ter em atenção que à medida que este muda, a nossa estratégia deve igualmente adaptar-se a esta mudança. Já o tempo é composto pelo momento – que traduz de um modo global a realidade política, económica, psicossocial e militar –, pela duração – definidora do período de tempo – e pelo ritmo – caracterizado pela variação de intensidade e de velocidade –, tratando-se de um elemento estruturante que a estratégia também deve ter em atenção (Ribeiro, 2009: 34-37).

São características da estratégia que se evidenciam como fundamentais para o cumprimento da função política do Estado:

- 1) A materialização dos objetivos fixados pela política, cabendo à estratégia o papel de estudar e estabelecer o caminho a seguir, as ações a realizar com os meios de coação, no meio e no tempo disponíveis. A estratégia é subsidiária da política que a orienta², sendo de lembrar Beauffre (2004: 37) que considera que a finalidade da estratégia consiste em “atingir os objetivos fixados pela política, utilizando, o melhor possível, os meios de que dispõe”, podendo estes objetivos ser ofensivos – caso envolvam a conquista ou a aceitação destas ou daquelas condições -, defensivos – verificando-se, assim, a proteção do território ou de certos interesses – ou simplesmente visar o *statu quo* político. Variando em função dos meios, do espaço e do tempo, a estratégia tem um caráter transitório e flexível, estando condicionada pela evolução conjuntural de problemáticas e de eventualidades, ao passo que a política, apresenta uma maior persistência e continuidade, dado o facto de se encontrar focalizada nos objetivos nacionais permanentes, como a garantia da segurança, por exemplo (Ribeiro, 2009: 39-41);
- 2) A superação de problemas, o que consiste em conseguir uma evolução da situação no sentido desejado, vencendo e contornando obstáculos, mesmo que tal possa implicar a destruição ou domínio de populações, o comando ou controlo de espaços; a instabilidade ou a transformação de poderes nacionais;

1 Tradução da autora: “A estratégia é a arte da coerção e da anticoerção, da persuasão e do inevitável, do respeito e da violação”.

2 E não o contrário. Liddell Hart (2011: 407) recorda que “quando eclodiram guerras, a política foi frequentemente governada pelo objetivo militar (...) como um fim em si mesmo”. E tal verificou-se na Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e na Segunda Guerra Mundial (1939-1945), perdendo-se de vista a relação entre o objeto (a política) e o objetivo militar (a estratégia).

- 3) E a exploração de eventualidades – pretende-se uma evolução da situação no sentido desejado, aproveitando oportunidades fruto do acaso, utilizando apoios e afastando neutralidades que podem dificultar a ação;
- 4) Em ambiente de desacordo, pois sem vontades contrárias e opostas, manifestas, não existe estratégia. Pressupõe-se a existência de um outro ou de vários outros, com vontades diferentes, o que permite a existência de uma dialética que se exprime através de ações e reações que se inter-relacionam e condicionam mutuamente (Fernandes e Abreu, 2004: 224; Ribeiro, 2009: 42).

Inspirando-nos em Caetano (1996, *apud* Ribeiro, 2009: 47-48) podemos definir esta função do Estado como tendo como objetivo direto e imediato a conservação da sociedade política e a definição e prossecução do interesse geral mediante a livre escolha dos rumos ou soluções preferíveis.

É no contexto da conservação da sociedade política que se centra o objeto da estratégia de defesa militar. Sendo que esta conservação se encontra diretamente associada à noção de segurança nacional (fim último ou teleológico estatal), constituindo-se como condição essencial à preservação da identidade e à sobrevivência do Estado, e garantindo a sua independência e integridade nacional.

A Segurança Nacional Como um Fim a Atingir

De acordo com Charles-Philippe David (2001, *apud* Ribeiro, 2009: 55), a segurança nacional corresponde a “uma condição, um estado, um valor a atingir, de cariz relativo e resultante de uma reflexão, destinado a mobilizar esforços de Defesa Nacional, em função da probabilidade de ocorrência das ameaças admitidas” – reais, que exigem uma resposta material, podendo implicar o uso da força, ou percecionadas, a que se deverá responder com ações psicológicas – “e da sua periculosidade (ator contrário), da urgência e do valor que está em jogo (bem a proteger) e do grau de cobertura a alcançar”. A segurança nacional é o fim a atingir tendo a defesa nacional como meio ou modo, mas é também um fenómeno psicológico, na medida em que “exprime a sensação de salvaguarda, a noção de proteção ou a tranquilidade das instituições ou das pessoas, em resultado da perceção da efetiva carência de ameaças relativamente à materialização de interesses nacionais, quando não existem, porque não se desenvolveram, ou porque foram anuladas”.

Neste sentido, importa referir a composição da segurança nacional, enquanto valor relativo, de acordo com três níveis de proteção: em primeiro lugar, temos a segurança desejável, que corresponde ao nível de proteção ideal a alcançar, traduzindo a medida que se pretende neutralizar os atores com uma vontade oposta à nossa; em segundo lugar, encontramos a segurança possível, resultante da “comparação global dos atores contrários, com as possibilidades e meios próprios para proteger adequadamente os interesses nacionais”; e, por último, a segurança efetiva, consistindo no nível de proteção atual e existente de facto (Ribeiro, 2009: 53-54).

A respeito dos riscos, que podem ser entendidos como algo inesperado e desestruturante, Nogueira (2005: 19) esclarece que “risco é, num certo sentido, uma ação não diretamente intencional e eventualmente sem carácter intrinsecamente hostil (contrariamente aos termos que caracteriza a ameaça na estratégia), provinda de um ator interno ou externo não necessariamente estratégico (...). Pode influenciar o carácter estratégico de decisões e ações estratégicas de um qualquer ator estratégico, uma vez que adquire carácter estratégico quando relacionado com esse fator que influencia”.

A diferença remanescente entre a segurança efetiva e a segurança desejável traduz um risco dito de residual, que se baseia na probabilidade e periculosidade de uma perda potencial, possível se concretizada uma ameaça. Caso este risco seja inaceitável, pode ser reduzido atuando sobre a sua cobertura consoante se disponham meios para o efeito, ou diminuindo o leque dos interesses a proteger, de forma a proporcional àqueles interesses que ainda permanecem à mercê de “apoio” uma segurança necessária. O risco assumido resulta do acréscimo do risco residual com o risco aceitável.

Já no concernente à definição de ameaça, e lembrando Nogueira (2005: 73), esta poderá ser definida como “um acto ofensivo, uma antecâmara da agressão, portanto uma realidade estratégica sem ser ainda guerra, que não desaparece quando a guerra é efetivada”. A ameaça é estruturalmente complexa, dispondo de grande mobilidade e possuindo um carácter transnacional e difuso (Ribeiro, 2009: 50).

A Defesa Nacional como Meio a Utilizar

No que respeita à defesa nacional podemos defini-la como “o conjunto de atos que permitem ao Estado proteger-se de uma ameaça pontual, latente ou concretizada, que afete os interesses nacionais”. Ou seja, a defesa apenas se desencadeia como oposição à existência de uma ameaça ou perigo. Um risco materializado constitui um perigo, sendo que quando existe a materialização desse mesmo perigo causando um dano, estamos perante uma ameaça (Ribeiro, 2009: 55, 58-59).

Trata-se, assim, de um meio, uma atividade que tem como objetivo principal garantir a segurança nacional – que deve saber o que é, para quem e porque é ela necessária, pois sem esta compreensão acerca da segurança, a defesa nacional não tem fim nem razão –, devendo ser analisada em função daqueles que são os interesses do Estado, resultantes dos seus objetivos nacionais (Ribeiro, 2009: 55). Daí podermos encarar a defesa nacional como uma estratégia integral, ou usando a terminologia de Couto (1988: 228-229) como uma estratégia total, em que a sua função consiste na concretização dos fins da ação estratégica ao mais alto nível – o nível nacional –, à luz dos objetivos políticos, auxiliando a política a definir a missão estratégica própria e dando missões aos vários domínios de ação, combinando as diversas estratégias gerais. A esta compete a unificação de todo o sistema estratégico. E, por isso,

a defesa nacional corresponde a um “patamar instrumental do Poder, expressão de potencial e de capacidade” (Correia, 2003: 83).

Enquanto conceito, e em conformidade com Correia, (2003. 82), a defesa nacional tem sido objeto de várias transformações ao longo dos anos, a partir das quais podemos estabelecer quatro grandes fases na sua evolução: uma que corresponde ao período inicial em que quando nos referíamos à defesa nacional, referíamos-nos a um conceito restrito, em que esta se confundia com a defesa militar (conceito tradicional); outra que surgiu entre a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) e a Segunda Guerra Mundial (1939-1945), em que a defesa nacional se tornou um conceito amplo ao assumir contornos de coordenação interdisciplinar – a área militar constituía apenas uma das áreas; e, por fim, na fase atual, a defesa nacional corresponde a um conceito integrado, em que as várias áreas se encontram integradas em sistema. A última fase corresponde a uma tendência que se está a tornar num traço marcante e que consiste em ultrapassar a esfera da defesa nacional e passar à esfera da segurança nacional, aspeto que desenvolveremos seguidamente.

Uma Confusão de Terminologias: A Transformação do Conceito de Segurança Nacional

As recentes transformações vão, como referido, no sentido de eliminar a distinção/diferença existente entre aquilo que pertence ao domínio da defesa nacional e aquilo que pertence ao da segurança nacional. Esta, por sua vez, tem vindo a assumir crescentemente um carácter instrumental, sobrepondo-se e englobando também a defesa nacional – no seu regresso ao âmbito tradicional da defesa nacional enquanto defesa militar.

Na origem destas transformações encontra-se a globalização, um processo cuja origem nem sempre consensual parece remontar ao período dos descobrimentos marítimos portugueses – ao século XV-XVI – e, mais concretamente, com as primeiras expedições, impulsionadas pelo Infante D. Henrique, que os portugueses fizeram no Atlântico e que culminariam numa fase inicial com a conquista de Ceuta em 1415 – e à revolução mercantil –, seguindo-se a revolução industrial e, posteriormente, a revolução tecnológica nos transportes e nas comunicações que, reduzindo as noções de espaço³ e de tempo, colocou o mundo em estreita interdependência e é uma das responsáveis pela crise do Estado westfaliano ao permitir a erosão dos conceitos de soberania e de independência nacional, assim como o surgimento de um conjunto de novos interesses que se sobrepõem aos interesses nacionais, tais como: os direitos humanos e a paz, defendidos pela ONU; a solidariedade e a

3 No espaço, as fronteiras nacionais são cada vez mais fluidas e diluídas. Não existindo fronteira precisa entre o que é do domínio da segurança interna e o que é do domínio da segurança externa. As ameaças são transnacionais e, em virtude disso, implicam respostas integradas.

segurança, no âmbito de organizações de cariz regional como o caso da NATO; as questões populacionais estudadas pela demografia; as preocupações ambientais da ecologia, a saúde e a marginalidade; e/ou ainda o direito de asilo, de objeção de consciência e de migração, entendidos como interesses individuais.

Interesses que fazem parte de um conceito igualmente novo, abrangente e liberal de segurança humana, atribuindo-se maior importância aos aspetos sociais – tal como refere Fernandes (2002: 169) “Sem segurança societal não há bem-estar de indivíduos e populações; sem bem-estar de indivíduos e populações não há Estados estáveis; e sem Estados estáveis não há estabilidade no sistema internacional” –, económicos – daí que o encontro de soluções cooperativas e dialogantes nas trocas comerciais seja fundamental –, culturais e ambientais – atualmente, pressupõe-se uma reavaliação combinada dos moldes em que se tem vindo a processar todo o desenvolvimento das sociedades desde a revolução industrial já que o crescimento económico influi diretamente com o esgotamento dos recursos e a degradação do ambiente, associados a uma crescente pressão demográfica e a progressivos fluxos migratórios – e, menor, a componente polemológica da segurança defendida pela corrente realista e assente nas relações de poder (Correia, 2004: 82-83).

A Alemanha no pós-Guerra Fria: Uma Análise à *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien* de 2011

A Alemanha não possui um conceito estratégico fixado por escrito, no qual se encontrem formulados os seus interesses nacionais (Mandt, 2011: 78), mas analisando *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien* da Alemanha, divulgadas pelo Bundesministerium der Verteidigung a 26 de maio de 2011, e que até agora permanecem como as diretrizes atuais, podemos tirar algumas conclusões relacionadas com a forma como os conceitos de segurança e defesa são articulados com a cultura e política da Alemanha do pós-Guerra Fria.

E no pós-Guerra Fria, convém desde logo destacar a importância da implosão da União Soviética, que após a constituição da Trizona⁴ em julho de 1948 e a divisão da Alemanha em República Federal e em República Democrática no final dos anos 40 do século passado, passaria a figurar como a grande ameaça que o espaço europeu enfrentava. E tal verificava-se na medida em que a União Soviética procurava impor o seu sistema ideológico, político, económico e social no espaço europeu, colocando em risco a segurança dos Estados que nesse mesmo espaço se encontra-

4 Antes disso, no imediato pós-Segunda Guerra Mundial, convém referir que a Alemanha viu a sua soberania ocupada e distribuída em conformidade com quatro zonas de ocupação que foram criadas e distribuídas entre si pela Grã-Bretanha, a França, os EUA e a União Soviética (Vilarinho, 1975: 55-59), em conformidade com o que ficou consignado, a 5 de junho de 1945, na Declaração de Berlin.

vam e, sobretudo, estando a ocupar a zona leste da Alemanha, a República Democrática da Alemanha. Daí se ter verificado a criação da NATO, em 1949, constituída como uma organização regional de defesa, entre os EUA, a Grã-Bretanha, a França, os países do *Benelux* (Bélgica, Holanda e Luxemburgo), o Canadá, a Dinamarca, a Islândia, a Itália, a Noruega e Portugal (Opitz, 1998: 364 e 366; Patrício, 2007: 167; Römer, 1980: 40 e 50; Schulze, 2005: 246-247).

Por outro lado, com a reunificação da Alemanha como resultado da queda do Muro de Berlin em 1989 (Fullbrook: 243-249; Gaddis, 2007: 246-251; Taylor, 2007: 503-504), a Alemanha passou então a ser uma só, a República Federal da Alemanha, e a ameaça soviética desapareceu, sendo que nos últimos anos se tem assistido mesmo a uma melhoria das relações com a Rússia, em conformidade, com o que era defendido pela Escola Alemã de Karl Haushofer (1869-1946) que, inspirada na visão de Halford Mackinder (1861-1947), defendia uma aliança entre a Alemanha e a então URSS, de forma a constituir-se um grande poder continental entre ambas e dominar o *Heartland*, como verificamos anteriormente em Fernandes (2009: 105).

Efetivamente, de acordo com *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien*, é improvável a concretização de uma ameaça militar direta ao território da Alemanha, sobretudo no pós-Guerra Fria, o que justifica a afirmação de Richard von Weizsäcker (2000, *apud* Sarotte, 2001: 16) segundo a qual pela primeira vez na história a Alemanha encontra-se rodeada por aliados e parceiros de integração, não enfrentando qualquer tipo de ameaça no seu território proveniente dos seus vizinhos, o que constitui uma situação nova. Especialmente, se recuarmos no tempo para além da Guerra Fria, no mínimo até ao século XIX – ao geógrafo político alemão Friedrich Ratzel (1844-1904), que viria a ser fundamental, depois, no desenvolvimento da Escola Geopolítica Alemã do período entre as duas Grandes Guerras Mundiais. Ratzel defendia que a Alemanha se sentia ameaçada – “*la position médiane est toujours très menacée; elle ne possède pas de frontières naturelles, ce qui lui confère généralement quelque chose d’incertain et de fluctuant.(...) La position médiane est généralement aussi une position close, du fait que l’État central se trouve pressé de tous côtés (...)*”⁵ (Ratzel, 1988, *apud* Fernandes, 2011: 270-271) – a Oeste pela França e a Leste pela Rússia, naquela que julgava ser uma insuficiente dimensão, constituindo-se como um enclave na Europa Central.

Por conseguinte, na atualidade, “*Deutschlands Platz in der Welt wird wesentlich bestimmt von unseren Interessen als starker Nation in der Mitte Europas und unserer internationalen Verantwortung für Frieden und Freiheit (...). Deutschland nimmt als gestaltendes Mitglied der internationalen Staatengemeinschaft seine Interessen wahr und setzt*

5 Tradução da autora: “a posição mediana está sempre muito ameaçada; não possui fronteiras naturais, o que lhe confere geralmente qualquer coisa de incerto e flutuante. (...) A posição mediana é geralmente também uma posição fechada, o que faz com que o Estado central se sinta pressionado de todos os lados (...)”.

*sich aktiv für eine bessere und sichere Welt ein. Wir wollen als starker Partner in einem vereinten Europa dem Frieden der Welt dienen*⁶. A segurança, para a Alemanha, não se encontra definida apenas em termos do seu espaço nacional, pois em conformidade com o artigo 24.º da sua *Grundgesetz*⁷ a Alemanha aceita limitar os seus direitos de soberania em nome do sistema de segurança coletiva mútua a que pode aderir, o que significa defender tanto a sua segurança no território do seu Estado como em regiões geograficamente distantes. Os desenvolvimentos em regiões situadas na periferia da Europa e fora do espaço europeu de segurança e estabilidade poderão ter um impacto imediato na segurança da Alemanha, dado o facto de o mundo ser globalizado.

Hoje, as ameaças e os riscos existentes são essencialmente transnacionais, destacando-se: o terrorismo internacional, a criminalidade organizada, as armas de destruição em massa, os desastres naturais e climatéricos, os fluxos migratórios – destaque-se, por exemplo, a imigração clandestina –, a escassez ou a falta de recursos naturais e matérias-primas, as pandemias e epidemias, entre outros.

Assim, estamos perante um complexo e multifacetado conceito de segurança, que é acima de tudo, como refere Mandt (2011: 75), um conceito abrangente. Trata-se de um conceito de tal modo amplo que recordamos a definição de Couto (1988: 70-71), por considerarmos que ilustra de forma nítida a interpretação que a Alemanha faz acerca da segurança: “um conjunto de interesses, que podem ir desde a garantia de acesso a matérias-primas essenciais, até à protecção de investimentos e de cidadãos nacionais no estrangeiro, desde cinturas de segurança a zonas de influência ou neutralizadas, desde o controlo do nível da capacidade militar de adversários potenciais e vizinhos, até à uniformidade dos regimes e sistemas políticos, etc.”.

Relativamente às ameaças e aos riscos referidos, ao serem entendidos como transnacionais, exigem de igual modo uma resposta coordenada. Daí a Alemanha referir-se à segurança sempre como algo cooperativo e combinado, o que é corroborado por Mandt (2011: 76-77), ao referir que a “Segurança Global só é possível hoje no âmbito da cooperação multinacional”, motivo pelo qual a política externa e de segurança da Alemanha se encontra assente na NATO que, por sua vez, se encontra associada ao desenvolvimento da Política Europeia de Segurança e Defesa (PESD). A PESD funciona, por conseguinte, como um complemento da aliança transatlântica.

6 Tradução da autora: “O lugar da Alemanha no mundo é caracterizado acima de tudo pelos nossos interesses enquanto nação no centro da Europa e pela nossa responsabilidade internacional na paz e na liberdade. (...). Enquanto membro ativo da comunidade internacional, a Alemanha persegue os seus interesses e esforça-se ativamente por um mundo melhor e mais seguro. Estamos comprometidos a servir a paz mundial na qualidade de um parceiro forte numa Europa unida”.

7 Constituição. Na elaboração desta os alemães contaram com o apoio dos EUA. *Deutscher Bundestag* [Parlamento Federal] (2010). *Grundgesetz*. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>.

Podemos igualmente verificar, que se atribui uma maior importância aos interesses que apresentámos como liberais da segurança, concentrados por essência nas questões socioeconómicas, culturais e ambientais. A segurança é, conseqüentemente, multidimensional e tem um enfoque especial na pessoa humana, seguindo a tendência enunciada anteriormente, embora continue a contemplar também a segurança na sua vertente tradicional, a segurança estatocêntrica – que tem como objeto o emprego da força militar nas relações internacionais, e como objetivo a redução da insegurança –, o que lhe permite operacionalidade por comunidades de segurança, concretizadas em organizações intergovernamentais (Fernandes, 2002: 173). Neste contexto, *“Deutschlands sicherheitspolitische Ziele und Interessen erfordern zu ihrer Verfolgung das Zusammenwirken mit seinen Partnern. Die Vereinten Nationen, die NATO und die Europäische Union sind der internationale Rahmen, in dem sich unsere Sicherheits- und Verteidigungspolitik vollzieht”*⁸. E, mais adiante, com o objetivo de reforçar a ideia de que a segurança é entendida como comum para a Alemanha exigindo cooperação e integração, é referido o seguinte: *“Einsätze der Bundeswehr im Ausland werden grundsätzlich gemeinsam mit Verbündeten und Partnern im Rahmen von VN, NATO und EU geplant und durchgeführt”*⁹. Faz-se, pois, o seguimento do que se encontra no artigo V¹⁰ do Tratado da NATO e, em conformidade, do disposto nos artigos¹¹ 51.º e 52.º da Carta das Nações Unidas. O que inclui a obrigação da Ale-

8 Tradução da autora: “Os objetivos e os interesses da Alemanha em termos de segurança só poderão ser levados a cabo em cooperação com os seus parceiros. A ONU, a NATO e a UE constituem o quadro internacional da nossa política de segurança e defesa”.

9 Tradução da autora: “Regra geral, as missões das Forças Armadas no exterior são planeadas e conduzidas em cooperação com os aliados e parceiros existentes no interior da ONU, da NATO e da UE”.

10 De acordo com o qual: “As Partes concordam em que um ataque armado contra uma ou várias delas na Europa ou na América do Norte será considerado um ataque a todas, e, conseqüentemente, concordam em que, se um tal ataque armado se verificar, cada uma, no exercício do direito de legítima defesa, individual ou coletiva, reconhecido pelo artigo 51.º da Carta das Nações Unidas, prestará assistência à Parte ou Partes assim atacadas, praticando sem demora, individualmente e de acordo com as restantes Partes, a ação que considerar necessária, inclusive o emprego da força armada, para restaurar e garantir a segurança na região do Atlântico Norte. Qualquer ataque armado desta natureza e todas as providências tomadas em consequência desse ataque são imediatamente comunicados ao Conselho de Segurança. Essas providências terminarão logo que o Conselho de Segurança tiver tomado as medidas necessárias para restaurar e manter a paz e a segurança internacionais”. Disponível em: http://www.fed.uec.pt/CI/CEE/OI/NATO/Tratado_NATO.htm. Consultado a 1 de fevereiro de 2012.

11 Artigo 51.º: “Nada na presente Carta prejudicará o direito inerente de legítima defesa individual ou coletiva, no caso de ocorrer um ataque armado contra um membro das Nações Unidas, até que o Conselho de Segurança tenha tomado as medidas necessárias para a manutenção da paz e da segurança internacionais. As medidas tomadas pelos membros no exercício desse direito de legítima defesa serão comunicadas imediatamente ao Conselho de Segurança e

manha tomar parte na prevenção de conflitos e nas medidas de gestão e contenção de crises – ocupando, estas, uma segunda constante na política para a segurança na Alemanha (Mandt, 2011: 75), assim como um objetivo primordial – realizadas sob os auspícios destas duas organizações, dado o seu comprometimento no que à proteção dos direitos humanos e dos princípios da democracia diz respeito (Sartotte, 2001: 74-75). Mandt (2011: 75) acrescenta ainda que “ a política preventiva de segurança alemã tem, em primeira linha, como objetivo iniciativas políticas e diplomáticas, medidas de carácter económico, na área da política de desenvolvimento, do domínio dos Estados de direito, de cariz humanitário e social, mas contendo também a utilização de meios e de poder militar”.

Ao passar a atuar na prevenção dos conflitos, a segurança assume-se para a Alemanha como muito mais utópica – do que a defesa que é a forma de oposição a um perigo ou a uma ameaça efetivos –, pois é seu objetivo “manter fora de qualquer risco, perigo ou ameaça as pessoas ou os bens objeto da segurança” (Ribeiro, 2009: 59), pelo que os seus objetivos de segurança dispostos em *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien* são: a segurança e proteção dos cidadãos alemães; a integridade territorial e a soberania da Alemanha e dos seus aliados; e o cumprimento das suas responsabilidades internacionais.

Quanto à utilização dos termos segurança e defesa, ao longo do documento em análise, destaca-se a centralidade do conceito de segurança. O termo *Sicherheit*¹² surge muito mais vezes ao longo do texto do que o termo *Verteidigung*¹³, porventura devido à conotação e associação da defesa como defesa militar, sendo utilizado

não deverão, de modo algum, atingir a autoridade e a responsabilidade que a presente Carta atribui ao Conselho para levar a efeito, em qualquer momento, a ação que julgar necessária à manutenção ou ao restabelecimento da paz e da segurança internacionais.”

Artigo 52.º: “1. Nada na presente Carta impede a existência de acordos ou de organizações regionais destinados a tratar dos assuntos relativos à manutenção da paz e da segurança internacionais que forem suscetíveis de uma ação regional, desde que tais acordos ou organizações regionais e suas atividades sejam compatíveis com os objetivos e princípios das Nações Unidas.

2. Os membros das Nações Unidas que forem parte em tais acordos ou que constituírem tais organizações empregarão todos os esforços para chegar a uma solução pacífica das controvérsias locais por meio desses acordos e organizações regionais, antes de as submeter ao Conselho de Segurança.
3. O Conselho de Segurança estimulará o desenvolvimento da solução pacífica de controvérsias locais mediante os referidos acordos ou organizações regionais, por iniciativa dos Estados interessados ou a instâncias do próprio Conselho de Segurança.

4. Este artigo não prejudica de modo algum a aplicação dos artigos 34.º e 35.º. Disponível em: <http://www.fd.uc.pt/CI/CEE/pm/Tratados/carta-onu.htm>. Consultado a 1 de fevereiro de 2012.

12 Segurança.

13 Defesa.

sobretudo, e talvez mesmo só, quando é feita referência ao orçamento das *Bundeswehr* e à atuação da Alemanha no quadro da NATO. Deste modo, acreditamos poder existir algum complexo, uma vez que, se a defesa nacional é associada a defesa militar, a Alemanha do pós-Segunda Guerra Mundial é quanto à defesa uma “bela adormecida”¹⁴, para recuperarmos o termo de Shlaes (1991: xi), constituindo o ano de 1945 a “hora zero”, o momento em que a “história” da Alemanha terminou e a sua divisão, bem como o desaparecimento do Estado da Prússia e do seu importante exército, “*a formidable force whose victories abroad succeeded*”¹⁵ (Shlaes, 1991: 43), se verificou. Assim, e adotando esta perspetiva, se justifica o caso dos líderes da Alemanha optarem tanto quanto possível pela continuidade, no que respeita à crescente redução do orçamento alocado à defesa (Sarotte, 2001: 31). Um orçamento que, a continuar reduzido, poderá ser um obstáculo, dada a necessidade de reestruturar as *Bundeswehr*, isto é, alterar estruturas, alargar capacidades e renovar o equipamento, para que as *Bundeswehr* possam atuar no quadro da NATO e da UE, organizações que integram, como parceiras (Mandt, 2011: 77).

Um outro facto que aqui poderá justificar a prevalência do termo *Sicherheit* poderá dever-se ao facto da segurança nacional ser hoje um conceito amplo e instrumental que acaba também por englobar a segurança nacional. Neste sentido, convém recordar o seguimento (continuado) da Alemanha em relação à perspetiva anglo-saxónica, cuja influência é notória na Alemanha¹⁶ como resultado da sua história recente de presença em espaço nacional no pós-Segunda Guerra Mundial e do seu papel no esforço de reestruturação política, económica e social da Alemanha, presente inclusivamente na *Grundgesetz*, promulgada a 23 de maio de 1949, que assenta nos princípios: do liberalismo – até porque existe a ideia de que a Primeira e a Segunda Guerras Mundiais não teriam ocorrido se a Alemanha tivesse sido uma democracia liberal. Szabo (1990: 159) defende que a Primeira Guerra Mundial (1914-1918) foi em grande medida um resultado da *Weltpolitik*¹⁷ baseada na tentativa da elite prussiana, que se encontrava em declínio, preservar a sua posição

14 Expressão também usada por Shlaes (1991: xi), referindo-se ao modo como os alemães se definem para os visitantes desde o fim da Segunda Guerra Mundial e antes da implosão da União Soviética que os forçou a acordar.

15 Tradução da autora: “uma força formidável cujas vitórias se sucediam umas às outras”.

16 Neste sentido, são de referir as palavras de Karsten Voigt, uma das figuras mais antigas da política externa pertencente ao Sozialdemokratische Partei Deutschlands, Partido Social-Democrata da Alemanha (SPD), contando que em resposta a um pedido americano, um inglês responde “sim” em público e depois, em privado, acrescenta “sim, mas...”. Um francês responde em público “não” e em privado “não, mas...”. Um alemão, todavia, responde “sim” em público, “sim” em privado, e só depois no regresso a casa é que se queixa do quão arrogantes são os americanos (Sarotte, 2001: 15).

17 Política mundial.

política usando o nacionalismo como sinónimo de integração social, do federalismo, embora esta já fosse uma tendência marcadamente germânica sobretudo se nos recordarmos da excessiva fragmentação que caracterizou o espaço germânico desde o século XVII até à sua unificação verificada após o termo da Guerra Franco-Prussiana (1870-1871) e do parlamentarismo.

Com efeito, se a segurança é global e abrangente ao visar a eventualidade da ocorrência de riscos no interior e no exterior do espaço nacional, a defesa nacional passa apenas a visar as ameaças que ocorram no interior do espaço nacional. E, neste sentido, será de referir o aparecimento frequente da expressão *Sicherheitspolitik*¹⁸ em vez de política destinada à ou para a segurança, encarando a segurança como sendo simultaneamente um meio e um fim a atingir.

Conclusão

Após o estudo do caso prático de aplicação dos conceitos de Segurança e Defesa Nacional na Alemanha do pós-Guerra Fria, ao analisar *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien* (2011), verificámos que a Alemanha constitui um exemplo nítido da crescente utilização do conceito de segurança nacional em detrimento do conceito de defesa nacional, mesmo quando o conceito de Segurança é utilizado para referir a defesa propriamente dita.

Em termos espaciais e de conteúdo, a segurança nacional, um dos objetivos da política, é um conceito abrangente – abarca o seu espaço nacional e o espaço nacional dos seus aliados –, multinacional – na medida em que essa garantia da segurança deverá ser sempre feita no quadro das organizações de que a Alemanha faz parte, como sejam a NATO ou a UE ou ainda a ONU – e preventiva – podendo a Alemanha atuar sempre que os direitos humanos, os valores democráticos, e demais novos interesses estejam em causa, de forma a garantir a segurança dos alemães, dos aliados, e da pessoa humana no geral.

A história recente da Alemanha, sobretudo desde o pós-Segunda Guerra Mundial, e após a Guerra Fria assume-se como um ponto-chave para a compreensão da segurança e da defesa nacional serem como são e terem a aplicação que têm atualmente para este Estado localizado no centro do espaço europeu.

Adicionalmente, e de futuro, poderão esperar-se três tendências de evolução: uma crescente intervenção – prioritariamente não armada, através da via do diálogo, e neste sentido, é de salientar que a Alemanha do pós-Segunda Guerra Mundial recorre com frequência à diplomacia económica e cultural como um meio para manifestar o seu poder e influência – da Alemanha no quadro das organizações internacionais de que faz parte, nomeadamente UE, NATO e ONU, adquirindo no interior destas e no exterior, em paralelo com os Estados que delas fazem parte uma cres-

¹⁸ Política de Segurança.

cente influência em virtude da sua reconhecida capacidade económico-financeira e tecnológica na Europa, mas também no mundo, que facilite uma atuação conjunta, multinacional e preventiva sempre que os seus interesses estejam ameaçados. Sejam estes interesses económico-financeiros e sociais, relacionados com as relações comerciais que a Alemanha mantém pelo mundo, interesses culturais como sejam o caso de uma ameaça às populações alemãs espalhadas pelo mundo, às populações dos seus aliados ou dos Estados com que mantenha relações históricas - caso do Brasil, por exemplo -, sem que esteja excluída a preocupação com a Segurança da pessoa humana no geral e respetivos direitos, e interesses ambientais.

Um outro cenário possível consiste numa crescente intervenção da Alemanha, independente e autónoma dado o seu considerável poder económico-financeiro e tecnológico, sendo que este primeiro tem vindo a ser manifesto e essencial na condução e gestão da crise económico-financeira existente na Zona Euro, o que se reflete igualmente na sua relação com Portugal, separada das organizações internacionais de que faz parte. Mantendo-se como Estado parte das mesmas, a tendência seria a de agir, ainda assim, por si. E tal verificar-se-ia, uma vez mais, sempre que estivessem em causa os seus interesses económico-financeiros e sociais, culturais e ambientais.

Por fim, um último cenário poderá assentar no peso da memória e da culpa histórica, fruto de duas Grandes Guerras Totais e do Holocausto, para a Alemanha, fazendo com que, apesar do seu poder económico-financeiro, a Alemanha não tome qualquer iniciativa nem dentro das organizações internacionais de que faz parte e muito menos fora das mesmas. E sempre que atuar para garantir a segurança, fá-lo-á seguindo os seus aliados, como consequência dos compromissos assumidos com a reunificação.

Referências Bibliográficas

- Barrento, A. (2010). *Da Estratégia*. Parede: Tribuna da História.
- Beaufre, A. (2004). *Introdução à Estratégia*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Bundesministerium der Verteidigung (2011). *Die Verteidigungspolitischen Richtlinien*. Disponível em: [http://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMzMmUzMzMTM1MzMzYzTM2MzEzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY3NmY2ODMyNzU3O-TY4NjlyMDIwMjAyMDIw/Verteidigungspolitische%20Richtlinien%20\(27.05.11\).pdf](http://www.bmvg.de/resource/resource/MzEzNTM4MmUzMzMzMmUzMzMTM1MzMzYzTM2MzEzMDMwMzAzMDMwMzAzMDY3NmY2ODMyNzU3O-TY4NjlyMDIwMjAyMDIw/Verteidigungspolitische%20Richtlinien%20(27.05.11).pdf).
- Charnay, J. (1990). *Critique de la Stratégie*. Paris: L'Herne.
- Clausewitz, C. (1997). *On War*. London: Wordsworth Classics of Literature.
- Correia, P. (2004). *Manual de Geopolítica e Geoestratégia* (Vol. 1). Coimbra: Quarteto.

- Couto, A. (1988). *Elementos de Estratégia* (Vol. I). Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares.
- Deutscher Bundestag (2010). *Grundgesetz*. Disponível em: <https://www.btg-bestellservice.de/pdf/80201000.pdf>. Data de acesso 1/2/2012.
- Fernandes, J. (2002). *A Segurança da Europa Ocidental: Uma Arquitetura Euro-Atlântica Multidimensional*. Lisboa: FCG/FCT.
- Fernandes, A. e F. Abreu (2004). *Pensar a Estratégia. Do Político-Militar ao Empresarial*. Lisboa: Edições Sílabo.
- Fernandes, M. (2009). *O papel da Geopolítica na posição da Alemanha na I e na II Guerras Mundiais*. Dissertação de Mestrado. Lisboa: Universidade Nova de Lisboa/Faculdade de Ciências Sociais e Humanas.
- Fernandes, M. (2011). "O papel da Geopolítica na posição da Alemanha na I e na II Guerras Mundiais". *Nação e Defesa*, n.º 129, pp. 263-287.
- Fulbrook, M. (2008). *A Concise History of Germany*. Cambridge: University Press.
- Gaddis, John Lewis (2007). *A Guerra Fria*. Lisboa: Edições 70.
- Hart, L. B. (2011). *Estratégia*. Lisboa: Edições Tinta da China.
- Mackinder, H. (1904). "The Geographical Pivot of History". *The Geographical Journal* (XXIII), pp. 421-437.
- Mackinder, H. (1943). "The Round World and the Winning of the Peace". *Foreign Affairs*, (XXI-4), pp. 595-605.
- Mandt, J. (2011). "As Condições Gerais da Política de Segurança da República Federal da Alemanha". *Segurança e Defesa* n.º19, pp. 73-78.
- Nogueira, J. (coord.) (2005). *Pensar a Segurança e a Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos/IDN.
- Opitz, A. (coord.) (1998). *Sociedade e Cultura Alemãs*. Lisboa: Universidade Aberta.
- Patrício, R. (2007). *As Relações em Eixo Franco-Alemãs e as Relações em Eixo Argentino-Brasileiras. Gênese dos Processos de Integração*. Lisboa: ISCSP.
- Ratzel, F. (1988 [1897]). *Géographie Politique*. Paris: Economica.
- Ribeiro, A. (2009). *Teoria Geral da Estratégia. O Essencial ao Processo Estratégico*. Coimbra: Almedina.
- Römer, K. (1980). *A Alemanha dos Nossos Dias*. Bonn: Lexikothek Verlag.
- Sarotte, M. (2001). *German Military Reform and European Security*. New York: The International Institute for Strategic Studies.
- Schulze, Hagen (2005). *Breve Historia de Alemanha*. Madrid: Alianza Editorial
- Shlaes, A. (1991). *Germany: The Empire Within*. London: Farrar Straus & Giroux.
- Szabo, S. (1990). *The Changing Politics of German Security*. London: Pinter Publishers.

Taylor, Frederick (2007). *O Muro de Berlim. 13 de Agosto de 1961 - 9 de Novembro de 1989*. Lisboa: Tinta da China.

Tzu, S. (2006). *A Arte da Guerra*. Lisboa: Edições Silabo.

Vilarinho, M. (1975). *Anatomia da Alemanha*. Lisboa: Minerva.