

Segurança Económica

António Silva Ribeiro
Almirante

1. INTRODUÇÃO

Com o fim da Guerra Fria verificou-se uma redução das ameaças militares contra os Estados. À medida que essas ameaças se foram atenuando, a atenção dos governos e do público em geral virou-se para outros tipos de fatores e circunstâncias, que podem afetar a capacidade da população alcançar a prosperidade e o bem-estar.

Em particular, no pós guerra-fria, constatou-se um aumento do interesse dos Estados na sua segurança económica, isto é, na capacidade de protegerem a sua prosperidade económica e influenciarem o ambiente económico internacional, em benefício da sua população. Por isso, verifica-se agora um maior enfoque na definição dos interesses económicos nacionais e na identificação de potenciais ameaças a esses interesses, bem como uma crescente utilização de instrumentos económicos, em substituição ou complemento dos meios militares, como forma de alcançar os objetivos tradicionais de defesa nacional e de política externa.

Isto é por demais evidente, se tivermos em atenção que, na atualidade, as primeiras respostas aos problemas de segurança nacional e de política externa surgem, maioritariamente, no foro económico, como são exemplo, as restrições comerciais, as tarifas às importações, os embargos e o congelamento de ativos financeiros dos adversários.

Esta ênfase nos instrumentos económicos, como ferramenta para alcançar os fins nacionais, num contexto internacional cada vez mais complexo, incerto e imprevisível, serve de pano de fundo para a reflexão que me proponho aqui apresentar a Vossas Excelências, sobre as duas perspetivas complementares da segurança económica: a referente ao impacto das políticas económicas na defesa nacional; e a perspetiva inversa, ou seja, a do impacto das políticas de defesa na economia nacional.

Trata-se de uma reflexão que considero da maior relevância, se atendermos à integração de Portugal no quadro da Aliança Atlântica e da União Europeia, e ao importante papel do nosso país como interlocutor dos membros da CPLP junto destas duas organizações.

Assim, optei por estruturar a presente intervenção em três temas principais, começando por definir o conceito de segurança económica; apresentando, de seguida, os principais desafios à prossecução da segurança económica; e terminando com as modalidades de utilização do poder económico, no âmbito das políticas de defesa nacional.

Desta forma, procurarei evidenciar o forte inter-relacionamento entre a economia e a defesa nacional, bem como a necessidade de os Estados balancearem as políticas centradas no crescimento económico, com um adequado investimento na defesa, sem o qual comprometerão, a prazo, a prosperidade e o bem-estar das populações, ou seja, a sua própria segurança económica.

2. CONCEITO DE SEGURANÇA ECONÓMICA

Comecemos, então, pelo conceito de segurança económica, que pode ser definido como a capacidade de proteger ou promover os interesses económicos dos Estados, face a eventos, desenvolvimentos ou ações que possam ameaçar ou bloquear esses interesses, que podem ser de origem interna ou externa, intencional ou accidental, e provocados por seres humanos ou forças naturais.

A segurança económica depende, pois, da capacidade dos Estados para moldarem o ambiente económico internacional aos seus interesses e necessidades, por exemplo, desempenhando um papel importante no estabelecimento das regras que regulam as relações económicas internacionais e utilizando os meios económicos para influenciar as políticas (económicas, ou outras) de outros países.

A segurança económica também exige recursos e capacidades para se defender dos desafios não-económicos. Entre outros, é necessário possuir os recursos financeiros necessários para sustentar, de forma adequada, a componente militar.

A prosperidade económica, como geralmente é definida – crescimento económico, pleno emprego, inflação controlada, altos níveis de investimento, aumento da produtividade, etc. – contribuirá, também, para a segurança económica. Não obstante, a segurança económica exige muito mais do que apenas maximizar a prosperidade económica. O objetivo da segurança económica consiste em reduzir a incerteza sobre o contínuo bem-estar económico.

Por esse motivo, será por vezes mais vantajoso sacrificar alguma prosperidade presente, se for com o objetivo de tornar o futuro mais estável, mais certo, ou, pelo menos, sujeito a perdas mais controladas. É, nesta perspetiva, que os gastos na defesa nacional devem ser entendidos como um investimento em segurança económica, ao invés de um mero custo para o Estado.

3. PROSECUÇÃO DA SEGURANÇA ECONÓMICA

Feito este enquadramento conceptual, entraria, agora, no segundo tema desta intervenção, procurando responder a três questões centrais sobre os desafios que se colocam à prossecução da segurança económica.

3.1. Valorizar o tamanho relativo

A primeira questão trata de saber se o tamanho relativo das economias dos Estados é ou não um fator relevante para a sua segurança económica.

Se olharmos para os Estados Unidos, poucos defenderão que os seus interesses teriam sido melhor atendidos, se a sua economia estivesse na mesma relação de poder com outras economias. Se assim fosse, a reconstrução do pós-guerra da Europa e da Ásia, ou os esforços levados a cabo pelos Estados Unidos para o desenvolvimento económico noutras partes do globo, não teriam alcançado o sucesso que alcançaram.

Países com grandes economias gozam, naturalmente, de maior influência na definição das regras que regem as relações económicas internacionais. Dominantes em quase todas as dimensões da atividade económica no início do pós-guerra, os Estados Unidos desempenharam um papel fundamental, quer no estabelecimento das instituições económicas internacionais, quer na edificação do sistema que ainda hoje molda a atividade económica internacional.

Todavia, assistimos na atualidade a uma guerra comercial entre os Estados Unidos e a China, que não só parece afetar negativamente a segurança económica destes dois países, como pode colocar em risco a segurança internacional.

Parece, pois, evidente, que a competição por uma melhor posição na classificação da economia mundial tem um forte impacto, tanto na segurança económica, como na segurança nacional, não sendo esse impacto necessariamente positivo. O desmoronamento da ex-União Soviética é o exemplo prático de o resultado gerado por uma competição económica e militar insustentável para aquela união de Estados.

3.2. Globalização e investimento direto estrangeiro

A segunda questão, muito debatida no nosso país, consiste em perceber se o investimento direto estrangeiro, alavancado pela globalização, é ou não um risco para a segurança económica.

Como sabemos, o fenómeno da globalização, muito ligado ao transporte marítimo e à revolução das tecnologias de informação e comunicação, permitiu o crescimento exponencial das trocas comerciais, numa escala planetária.

Mas a globalização fez também emergir o poder das grandes multinacionais, com elevada capacidade de influência política, económica e social sobre os Estados onde se implantam, interferindo decisivamente nas políticas económicas nacionais e, dessa forma, governando os destinos da economia, agora num espaço que é supranacional.

É neste contexto que surge o debate sobre a necessidade de os Estados conservarem, em mãos nacionais, setores estratégicos da sua economia, naturalmente sem comprometer níveis desejáveis de investimento direto estrangeiro, necessários ao desenvolvimento económico de qualquer país.

Muitos analistas consideram que os temores existentes sobre o investimento direto estrangeiro serão infundados, argumentando que, embora os interesses estrangeiros possam obter o controlo de alguns ativos estratégicos através do investimento direto, está longe de ser óbvio quem obtém vantagens sobre quem, como resultado de tais transações. Com efeito, os ativos fixos não podem ser facilmente suprimidos por um investidor estrangeiro, para além de que um proprietário estrangeiro, com ativos em Portugal, está sujeito a leis e políticas nacionais e europeias.

Embora a investigação sobre este assunto esteja longe de estar completa, parece, até aos dias de hoje, não existirem evidências que o comportamento das empresas estrangeiras que operam em Portugal difira, substancialmente, do das empresas portuguesas do mesmo setor – pelo menos, não de forma que possam ser vistas como contrárias aos interesses nacionais. O mesmo já não se poderá dizer de alguns países cuja dívida externa recai, maioritariamente, nas mãos de um único Estado, pois tal compromete a sua soberania a médio e longo prazo. Esta será uma preocupação de alguns países da CPLP relativamente à estratégia de expansão global da China, conhecida por “uma rota, uma faixa”.

Podemos, pois, afirmar que o investimento estrangeiro pode trazer benefícios reais para a segurança económica dos Estados, na medida em que resultará, quer na criação de novos ativos fixos, quer em mais oportunidades de emprego e de aumento da produtividade, desde que não se descure os riscos de dependência financeira e estratégica de países terceiros, cujas ideologias políticas e sociais estão longe dos ideais democráticos que partilhamos na Europa e na CPLP.

3.3. Investimento em capacidades militares

A terceira, e última, questão trata de compreender a influência do investimento em capacidades militares na segurança económica do Estado.

Com efeito, uma parte da segurança económica assenta na manutenção de um nível de produção global que permita a afetação de recursos adequados para fins militares. A um nível mais “micro”, a segurança económica também exigirá a manutenção da capacidade industrial nacional e dos nossos aliados para produzir sucessivas gerações de armas tecnologicamente mais sofisticadas do que as dos nossos adversários.

Na realidade de Portugal, em concreto, somente nos últimos anos se tem olhado com maior atenção para a despesa com a defesa, muito por pressão do compromisso assumido na cimeira de Gales da NATO, de atingir 2% do PIB para a defesa até 2024. Esta preocupação tem-se centrado na definição das capacidades essenciais para a defesa, e na identificação dos recursos que serão necessários para a sua edificação, operação e manutenção, com a União Europeia a assumir um papel cada vez mais ativo na dinamização das indústrias de defesa europeias.

Contudo, não se verificando um crescimento real do orçamento para as Forças Armadas, poderá haver uma maior apetência para recorrer a fornecedores estrangeiros aparentemente mais baratos, sem olhar à sua origem. Essa tem de ser uma preocupação atual dos decisores políticos e militares, sobretudo nas áreas das comunicações e dos sistemas de vigilância e comando e controlo, cujas cadeias de abastecimento devem obedecer a requisitos de cibersegurança, mesmo que daí advenham maiores custos para o Estado.

Podemos, assim, concluir que as políticas económicas relacionadas com o investimento nas capacidades militares podem favorecer a segurança económica, embora também possam prejudicar a defesa nacional, caso sejam decididas numa perspetiva meramente economicista e sem o adequado envolvimento dos órgãos da defesa.

4. PODER ECONÓMICO

Até agora, apenas nos focámos numa das perspetivas da segurança económica: a do impacto das políticas económicas na defesa nacional. Os órgãos da defesa são, normalmente, jogadores secundários nesta arena.

Não obstante, e tal como referi na introdução, a segurança económica também pode ser analisada sob a perspetiva do impacto das políticas de defesa na economia nacional, sendo os órgãos da defesa nacional os atores dominantes neste âmbito.

Por sua vez, as consequências económicas das políticas de defesa têm duas componentes: a primeira diz respeito às formas como os instrumentos militares podem ser utilizados para gerar efeitos económicos; e a segunda, às formas como os instrumentos económicos podem ser utilizados para substituir, ou complementar, os instrumentos militares na prossecução dos objetivos de defesa nacional.

São estas duas componentes que abordarei de seguida, para complementar a nossa reflexão sobre segurança económica.

4.1. Utilização dos recursos de defesa para fins económicos

A primeira centra-se na forma como as prioridades económicas podem influenciar a edificação ou a alocação dos recursos destinados aos fins da defesa.

Neste âmbito, posso aqui enunciar dois exemplos concretos: a construção de Navios de Patrulha Oceânicos, em Viana do Castelo, cuja prioridade máxima foi assumida, não apenas por requisitos de defesa, mas muito, também, por motivos de desenvolvimento da economia nacional; o segundo exemplo é o da crescente utilização dos recursos militares, incluindo pessoal, meios aéreos e navais, logística, engenharia e sistemas de comunicações e de comando e controlo, para apoiar missões de natureza não militar, como o combate aos incêndios e a busca e salvamento marítimo, com muito menores custos para o Estado.

Todavia, e não obstante as vantagens económicas imediatas resultantes desta utilização dos recursos militares para missões de emergência civil, há que garantir que não se comprometem as capacidades de combate das Forças Armadas, ou seja, o cumprimento da sua missão prioritária, que é a defesa do país e dos nossos aliados.

4.2. Utilização dos instrumentos económicos para fins de defesa

A segunda componente envolve o recurso aos instrumentos económicos, em substituição, ou em complemento aos meios militares.

De facto, como elementos da política de defesa, os instrumentos económicos podem influenciar o comportamento de outros países, conferindo benefícios económicos, impondo sanções, ou exibindo uma capacidade credível para o fazer.

A ajuda estrangeira, ao nível económico e militar, incluindo os programas de capacitação no domínio da defesa, como aqueles em que Portugal se tem vindo a empenhar no seio da CPLP, podem ser utilizados para conferir tais benefícios.

Já as sanções económicas – tais como a tributação elevada, as restrições de acesso aos mercados, ou os embargos – são ferramentas que podem ser utilizadas com prejuízos severos para terceiros, como se tem vindo a constatar na atual crise da Venezuela.

Assim, quando os instrumentos económicos são utilizados como complementos da política de defesa, podem, na realidade, ser considerados como ferramentas de segurança cooperativa, mas, também, como armas de dissuasão, para coagir ou repelir os adversários de utilizarem a força.

No entanto, as entidades governamentais que controlam as alavancas do poder económico nem sempre são as que pensam em termos de defesa ou de política externa. Por isso, a coordenação cuidada dos instrumentos económicos e militares, para o emprego efetivo de ambos, exige o reforço dos atuais mecanismos para o planeamento das políticas e para a cooperação interagências.

5. CONCLUSÕES

Concluída esta análise da segunda perspetiva da segurança económica, vou terminar, procurando salientar os pontos-chave desta intervenção.

Como vimos, a segurança económica refere-se à capacidade de proteger os interesses económicos nacionais de todos os tipos de ameaças, num contexto geopolítico cada vez mais complexo e imprevisível, tendo como objetivo primário reduzir a incerteza sobre o contínuo bem-estar económico.

Para se atingir aquele objetivo, salientei o imperativo de garantir um equilíbrio entre as políticas eminentemente centradas no crescimento económico e as políticas de defesa nacional, sugerindo que os gastos na defesa sejam entendidos como um investimento em segurança económica, ao invés de um mero custo para o Estado.

Para além disso, enunciei os diversos desafios à prossecução da segurança económica, que vão desde as guerras comerciais geradas pela competição por uma melhor posição na classificação da economia mundial, ao incumprimento dos compromissos de investimento na defesa nacional, passando pelos riscos da dependência financeira de países terceiros, alavancados pelo fenómeno da globalização.

Por fim, realcei as consequências económicas das políticas de defesa. Neste âmbito, sublinhei as vantagens económicas de investir na indústria de defesa nacional e de utilizar eficientemente os meios militares em missões de emergência civil, desde que tal não comprometa a natureza combatente das Forças Armadas. Realcei, ainda, o potencial de utilização dos instrumentos económicos para fins de defesa, o que requer uma maior coordenação entre os diversos órgãos do Estado.

Em suma, espero que esta reflexão nos tenha demonstrado, com suficiente clareza, que não existirá segurança económica sem defesa nacional credível, tal como não será possível garantir os desejados padrões de defesa nacional sem um nível de prosperidade económica sustentável.