

# Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Tenente-general PilAv  
António de Jesus Bispo



## Questões prévias

O último Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) data de 2003. Desde então não se assistiu à sua discussão pública. Ao que se sabe, o documento apenas tem sido objecto de estudo e análise em ambiente académico militar. Parece pertinente colocar a questão da oportunidade de iniciar um processo de elaboração de um novo conceito, assim como se poderá questionar a forma como está a ser conduzido. De facto, o conteúdo do conceito ainda em vigor mantém a sua actualidade, nas suas linhas gerais, isto é, serve como orientação para o desenvolvimento da estratégia global do Estado para a defesa nacional. Quanto à forma, há a dizer que o seu anúncio e desenvolvimento davam a impressão de que se estaria perante uma nova situação, sem relação com o processo histórico, nesta matéria, como se tratasse de uma singularidade, ou de uma inovação. Ora, parece-nos muito mais eficaz rever o conceito em períodos mais curtos, diríamos dois anos, partindo do documento em vigor, do que esquecer totalmente por períodos alongados aquilo que foi feito do anterior. Não se conhece nenhum relatório oficial relativo ao seu acompanhamento, no sentido de aferir das ideias contidas nesse documento com a evolução da realidade dos factos, incluindo naturalmente o estado de implementação dos documentos a que, por lei, o devem adoptar como referência, assim como as justificações para eventuais disparidades. Esta informação tornaria o debate sobre as grandes opções do CEDN mais produtivo, emprestando-lhe uma continuidade lógica. Dá a impressão que se ignorou o grande esforço e subsequente comprometimento pontual, em 2002, que veio dar lugar ao conceito ainda em vigor.

Por outro lado, numa interpretação rígida da lei, em cada legislatura poderia ocorrer uma revisão, dado que o conceito tem por base os fins ou objectivos políticos definidos pelo Governo, constantes dos respectivos programas aprovados em sede constitucional própria. Os fins ou objectivos políticos, embora influenciados pelas conjunturas, não mudam com tanta frequência, na sua essencialidade, como mudam os governos, e a implementação do conceito é orientada para o longo prazo. Em todo o caso, é ao Governo

que, em última análise, compete suscitar a questão, de acordo com as suas competências, e este será um argumento pragmático para que se realize o exercício pedido. Mas, dado que se irá proceder à preparação de um conceito estratégico, parece que ele deverá contemplar os riscos derivados da situação conjuntural de profunda crise económica e financeira, e de crise grave europeia. No entanto, procurando seguir a metodologia tradicional e buscando pelos objectivos ou fins políticos estabelecidos para a Defesa Nacional, constantes do Programa de Governo em vigor, nele não encontramos posições políticas relevantes, neste capítulo, para além de uma referência ao Mar e de uma vontade expressa de participação na OTAN e na União Europeia, para além da afirmação de que o Estado desempenha o papel relevante na manutenção da paz e da segurança; a quase totalidade das medidas do Programa não expressam um fim estruturante orientado para o exterior da unidade política mas, ao contrário, apresentam um carácter mais de pendor administrativo.

Um outro aspecto diz respeito à questão da “estratégia global do Estado para a consecução dos objectivos de defesa nacional”. Em 1982 era entendido na comunidade de defesa que cada Ministério, dentro da sua área de competência, deveria fornecer orientações ou prestar contributos para o efeito específico da defesa nacional. Num contexto de defesa total, tratava-se de saber de que forma cada sector do Estado deveria estar organizado e que recursos deveria gerir para aquele efeito, numa perspectiva de longo prazo - esta preocupação não tem tido eco nos sucessivos governos, pelo menos em termos formais ou explícitos. É óbvio que as actividades a desenvolver por um Estado confrontam-se com obstáculos, dificuldades, ou podem ser prejudicadas por actos deliberados de iniciativa de diversos agentes, (pode acontecer não sermos nós a escolher o inimigo, mas ser ele a nos designar, e a inacção pode também ser objecto de ataque) - neste sentido e numa perspectiva global, o Estado deverá definir modos de actuação e atribuir recursos para se precaver contra essas situações, e isso constitui objecto de estratégia. Contudo, existe na nossa sociedade alguma dificuldade de interiorização das ameaças e dos riscos, assim como prevalece uma cultura de segurança a nível nacional ainda com algumas insuficiências, em particular quando se invoca a necessidade de recursos para modalidades de acção que tenham em vista prover estados de segurança.

De facto, o conceito estratégico serve de referência para a definição dos modos e dos meios para o alcance dos objectivos delineados a partir dos fins estabelecidos pelo poder político. De acordo com o que preconiza a doutrina, deverá ser concebida e executada uma forma de vencer aqueles que se oponham à realização dos fins e uma definição de meios que o Estado deverá disponibilizar para garantir segurança, ou liberdade de acção, assumida como condição prévia de desenvolvimento. Ora, o que parece verificar-se, na prática, é que não existe qualquer articulação clara entre o conceito estratégico de defesa nacional e as várias estratégias definidas pelos diversos sectores do Estado. Actualmente estão aprovadas várias estratégias sectoriais, sem que a estratégia de defesa nacional, que se diz global, esteja formalmente aprovada. Tratar-se-á, porventura, de uma questão semântica ou, pelo contrário, poderá tratar-se de uma posição que implicitamente advoga um conceito de defesa nacional orientado para a situação real de guerra clássica, de confronto entre forças armadas auto sustentadas, já dispostas no teatro de operações - considerando a guerra como uma situação longínqua, as

preocupações estratégicas, neste sentido restrito, seriam remetidas para um esquecimento forçado, favorecendo o alívio de consciências. Ou seja, teremos aqui várias visões possíveis: uma visão integrada, em que as medidas não militares e militares se deverão desenhar de forma coordenada e permanente, tanto em termos preventivos, como em termos de potencial reacção, e duas visões separadas, uma que desvaloriza o tema da defesa militar, tratando apenas dos aspectos do desenvolvimento económico, político e social, outra que não ignora a defesa exclusivamente militar, mas que a remete para o longo prazo e para a clausura militar, assumindo a paz como dado quase permanente (ainda assim, se esta vier a ser interrompida acredita-se na eficácia de medidas de carácter não militar antes que a ameaça de guerra surja de facto). Na hipótese de consideração de mão militar na questão da defesa, como último caso, pode ainda assumir-se a possibilidade longínqua do apoio económico, social e político à acção das Forças Armadas, se o flagelo da guerra nos vier a atingir, embora se considere que o seu tratamento permanente possa constituir uma tentação para a guerra. Desvaloriza-se, assim, a função dissuasora e acredita-se na eficácia total das medidas preventivas de carácter não militar, não considerando que a prontidão militar possa constituir factor de paz. Estas possíveis ambiguidades, se de facto existirem, deveriam ser resolvidas pela aprovação de conceito estratégico muito claro.

Deixando de parte a discussão sobre a noção de estratégia global, poderemos dizer, em termos simples, que o conceito deverá conter os princípios orientadores do esforço da Nação e da acção do Estado (estratégia global do Estado) para a defesa da Nação (defesa nacional).

O CEDN não é, necessariamente, um documento programático, mas um conjunto de ideias e de princípios que se deverão tomar como referência, para a tomada de consciência sobre as questões fundamentais da defesa, por um lado, e para a construção coerente do sistema de defesa nacional, por outro.

Sem preocupações de exaustão, sugerimos um conjunto de matérias que poderão fazer parte de um conceito estratégico de defesa nacional, adaptando tópicos constantes de conceitos de outros países, para além de ideias próprias sobre o tema e de outras extraídas em extensa documentação nacional.

## **A coesão nacional como primeiro objectivo estratégico**

A gestão das relações internacionais implica a consideração das atitudes de afirmação das Nações. Para se afirmar, a Nação deve ter consciência de si, e do que pretende realizar, quais são os seus anseios e desejos. A coesão nacional, no reforço da sua identidade, é a primeira condição para a defesa dos seus valores e interesses (sem se saber o que se é, e o que se quer, não existem valores nem interesses). A questão parece-nos pertinente, porque se entende que a corrente individualista, portadora de um conceito irrestrito de liberdade, pode corroer ou desvalorizar a Nação, provavelmente em

reação aos nacionalismos extremistas que esmagam o indivíduo. A ideia de equilíbrio, que assenta na assunção de que a Nação promove a realização individual, deverá prevalecer como questão fundamental de sobrevivência do colectivo.

Os valores da Nação que consistem na noção de partilha de cultura, de história, na ideia de Pátria, entre outros, deverão ser objecto de formação dos cidadãos, para que deles tenham consciência, e neste sentido, este constituirá o primeiro objectivo estratégico nacional. A coesão nacional terá que saber vencer as tendências individualistas libertárias, onde só existem direitos e os deveres estão ausentes, tendências que poderão ser reforçadas num ambiente de conflitualidade intensa onde a presença do regulador se esbata. A actual situação de crise económica e financeira profunda, que estará muito longe de estar resolvida, poderá vir a pôr em evidência os perigos que resultam duma situação psicológica baseada por um lado, numa percepção de falta de equidade na distribuição dos sacrifícios, e por outro numa percepção de fragilidade do regime político em termos de capacidade de regulação - neste caso extremo, que em termos de segurança ter-se-á sempre que considerar, poderá ser fácil transitar-se de uma situação de relações sociais difusas para uma convulsão social que dê origem a uma situação de relações polarizadas com o conseqüente aumento de tensão que o processo democrático poderá levar algum tempo a resolver. Num outro plano, a actual crise já veio demonstrar que os problemas nacionais terão que ser resolvidos, essencialmente, com recurso a meios e processos nacionais. Na perspectiva estratégica, a crise actual veio demonstrar a importância do Estado nacional, face à falta de solidariedade internacional, e as convulsões sociais que poderão surgir irão requerer autoridade democrática fortalecida.

Este objectivo, que se irá traduzir por uma consciência nacional voluntariamente assumida, capaz de criar uma visão global realista, subscrita pela maioria dos indivíduos, passa naturalmente por um processo complexo e permanente, do âmbito dos fundamentos da credibilidade ou legitimidade política, da cultura dos valores, da formação individual, da história, da eficácia dos instrumentos colectivos ou institucionais, da consciência dos direitos e dos deveres, da confiança entre governantes e governados. Não se trata obviamente de um marco discreto de concretização, mas de uma acção continuada com intervenção generalizada de todos os agentes sociais e políticos.

## **O quadro da política de segurança**

A preservação da soberania política e a defesa da integridade territorial constituem os elementos fundamentais para a definição dos objectivos de segurança, o que inclui a protecção da população, das infra-estruturas críticas e das funções essenciais do Estado. Neste contexto, merecerá especial consideração a protecção de infra estruturas críticas, desde tempo de paz, pela circunstância de poderem ser propriedade de particulares, eventualmente estrangeiros.

Os objectivos fundamentais da política de segurança são permanentes, e consistem na prevenção da guerra e na detecção e contenção das ameaças à segurança nacional; na

garantia da soberania e dos valores e interesses nacionais, e da liberdade de acção do Estado; na protecção da sociedade contra alterações muito graves e ilegítimas à ordem estabelecida, no que diz respeito aos valores, às estruturas sociais e às infra-estruturas, assim como a situações provocadas por catástrofes; na defesa contra ataques armados ou de informação lançados por outros Estados ou por agentes não estatais.

O conceito alargado de segurança, com os seus três níveis (do Estado, da Sociedade, e do Cidadão), implica o estabelecimento de procedimentos na relação civil militar desde tempo de paz. No plano da segurança humana, e a nível mundial com reflexos nacionais, os maiores riscos actuais são a fome, a desertificação, as epidemias, a pobreza, o crime, a guerra civil. Contudo, esta situação não pode desvalorizar a segurança militar, na medida em que a segurança se considera como primeiro passo indispensável para o desenvolvimento, e será através do desenvolvimento que se reduzem aqueles riscos (em termos imediatos a assistência humanitária, na maioria destes casos, só pode ser efectuada desde que garantida a segurança militar). Esta situação ocorre em áreas em que o Estado falhou, ou nunca chegou a existir, de facto, como autoridade reguladora e com os meios para conter a violência.

A guerra vai ficando cada vez mais difusa, e vai perdendo o seu carácter formal de choque entre forças alinhadas no espaço de batalha, actuando de acordo com regras que limitavam o seu campo de acção em termos morais ou éticos. Em muitas situações, não existem hoje constrangimentos no uso dos instrumentos de violência, que vão ficando cada vez mais desregulados. Em algumas circunstâncias, que se explicam por diversas razões, o Estado deixou de exercer o monopólio na gestão dos meios de violência, e essa situação constitui-se, ela mesma, como origem de violência. Os pontos de aplicação da força não são definidos, porque o inimigo vive dissimulado no seio da população, actua isolado ou em pequenos grupos e usa armas potentes pelos efeitos que produzem, dirigidas contra alvos civis. Os alvos são as próprias populações que reivindicam segurança, sem que seja possível atender essa legítima reivindicação. As forças armadas são envolvidas em operações contra indivíduos sem qualquer identificação exterior, distintiva dos outros cidadãos. Por este facto, importa ter em consideração o desenvolvimento de capacidades específicas das Forças Armadas que as habilitem a operar em ambientes desta natureza, e a estarem prontas para a execução destas missões de forma permanente.

## **O quadro da defesa nacional**

A defesa nacional apresenta-se actualmente segundo várias vertentes, associadas aos objectivos de segurança, como sejam:

- uma função dissuasora demonstrada pela prontidão da força, com todas as suas capacidades potenciais;
- uma função preventiva pela compreensão das situações conflituais actuais com provável impacto nacional em termos de segurança; pela detecção precoce das ameaças

e dos riscos com que a sociedade e o Estado poderão vir a estar confrontados; pela presença e vigilância no espaço de interesse nacional e de interesse estratégico das alianças de que fazemos parte;

- uma função activa de utilização real da força contra forças atacantes estatais ou não estatais;

- uma função activa de participação em forças internacionais para apoio à paz, e em operações determinadas pelas Nações Unidas;

- uma função de protecção da população nacional em colaboração com outras organizações civis nacionais ou internacionais.

Neste contexto, impõem-se soluções nas relações civis-militares, por forma a se alcançar o necessário apoio e coordenação em acções de prevenção, de planeamento e de gestão de situações extraordinárias ou de emergência, em tempo de paz, de crise, tensão ou guerra. Como se vê, no extremo do elenco destas funções, prevê-se a necessidade do emprego real da força através do combate armado, princípio que deverá estar sempre presente na preparação das forças armadas nacionais e que constitui a sua justificação essencial e diferenciadora.

As Forças Armadas constituem o elemento fundamental na concepção estratégica nacional, no planeamento e na execução da componente militar de defesa nacional, e as suas missões podem ser missões nacionais, missões combinadas em cooperação com Aliados e/ou com Outros Países, ou serem executadas em conjunto com autoridades civis nacionais. As suas tarefas principais deverão ser: o tratamento das informações sobre os aspectos técnicos relativos aos potenciais actores que poderão constituir ameaça, em coordenação com outras agências nacionais e internacionais; a manutenção da presença e vigilância no quadro de um exercício de soberania e do exercício da autoridade do Estado nos moldes que a lei determinar; o exercício de ajuda e socorro a pessoas e sistemas em risco de sobrevivência; a contribuição para a defesa colectiva e a participação na gestão de crises tanto dentro como fora do território nacional; a contribuição em áreas específicas, como seja a contra proliferação de armas de destruição maciça, o desarmamento, o controlo de armamentos, no quadro das agências internacionais respectivas.

## **Os efeitos da globalização na segurança**

A globalização, a par dos benefícios conhecidos, que são a melhoria dos níveis de vida e a transferência de conhecimento e de tecnologia, trouxe também problemas específicos relacionados com a segurança. Desde logo, a economia global faz aumentar a interdependência por um lado, o que traz em regra efeitos positivos, mas também pode fazer aumentar as vulnerabilidades, por outro lado, o que pode ser nitidamente negativo. As crises de natureza económica e financeira transmitem-se com grande facilidade, neste mundo global, provocando áreas de conflitualidade potencial; o efeito mimético pode aqui considerar-se como violência em potência que se propaga em determinadas condições.

Ora, estas crises são mais facilmente geridas pelas grandes potências, na medida em que possuem maior resiliência e dispõem de maiores capacidades para exploração de novas oportunidades; as pequenas potências têm muito mais dificuldade em se ajustarem às mudanças, em gerir as situações de declínio de níveis de bem-estar das populações, potenciando clivagens entretanto adormecidas e que poderão resultar em violência.

A globalização facilita a passagem da fronteira tradicional, para pessoas, ideias, tecnologia, capitais, mercadorias, e esta tendência irá intensificar-se, o que não significa que a paz também extravase de forma global. Este facto não significa necessariamente mais segurança, dado que pelas antigas fronteiras também passam conflitos, armas e outros produtos que podem enfraquecer as sociedades, como é o caso da droga e do crime transnacional organizado e violento. A globalização não tem produzido nivelamentos, justiça social, equidade, esbatimento de identidades e de rivalidades, antes pelo contrário.

As comunicações globais podem ser veículo de imagens e ideias susceptíveis de colidirem com a cultura ou com a religião de determinados países, fazendo gerar focos de violência susceptíveis de alastramento para além dos ambientes locais. Ou seja, enquanto em determinadas circunstâncias a globalização é um bem, noutras pode dar origem a situações de insegurança, pelos riscos que inerentemente lhe estão associados. Donde, a conclusão de que os efeitos positivos e negativos da globalização requerem capacidade de ajustamento promovida em grande parte pelos Estados.

A competição facilitada pela globalização fez emergir novas potências que vão contribuindo para alterações na escala de poder entre os Estados, não estando garantido que o sistema internacional possa resolver pacificamente estas alterações.

As tendências demográficas globais, com as assimetrias conhecidas, irão colocar pressões de imigração nos países mais desenvolvidos ou em vias de desenvolvimento, que associadas à falta de capacidade de integração social, se poderão tornar insustentáveis, o que poderá trazer implicações para a segurança internacional.

A tecnologia do armamento fica muito mais acessível num mundo globalizado, colocando armas de grande letalidade em actores que não valorizam a vida humana, não se submetem aos princípios éticos mais básicos sobre o emprego regulado da força, e sobre os quais existe grande dificuldade de controlo.

A globalização pode também tornar a segurança segundo uma perspectiva global, o que poderá significar que cada Estado possa ter necessidade de intervir muito para além dos limites do seu território, ou do território da Aliança onde está integrado, para proteger as suas diásporas, para responder a situações de falência dos Estados, para evitar situações de genocídio ou de graves violações dos direitos humanos.

A contribuição para a segurança global reforça a segurança dos cidadãos de cada Estado, em particular; o poder dos Estados também se valoriza pela imagem decorrente da sua participação na defesa dos valores universais, e a defesa dos valores da Pátria também se

robustece por esta via. O reverso desta situação é que em circunstâncias muito específicas, esta participação também pode trazer novos riscos.

## **A soberania, o exercício da autoridade do Estado e o direito de defesa**

Para uma melhor clarificação do CEDN, impõe-se um consenso alargado sobre os conceitos de exercício de soberania nacional, de exercício da autoridade do Estado e de prontidão para o exercício legítimo da defesa nacional. Esta necessidade resulta de uma interpretação porventura menos adequada do estado da paz mundial, das tendências acima referidas e de falsas percepções sobre as formas mais adequadas para o alcance da paz.

O exercício da soberania é uma responsabilidade primária das Forças Armadas a assumir de acordo com a orientação política, para prevenir e combater manifestações de ataque físico ou de informação aos direitos fundamentais do Estado. O conceito de soberania é baseado na lei internacional que a legitima (é o Direito Internacional, ou o sistema internacional, que legitima os espaços de soberania e que reconhece os direitos nesses espaços), tem uma vigência permanente e requer capacidade de *"Intelligence"*, de vigilância, de presença e de força. Os direitos de soberania têm aplicação ao território nacional e à zona económica exclusiva tal como definido na lei internacional. Nesta missão, as Forças Armadas deverão ser apoiadas pelas autoridades civis.

O exercício da autoridade do Estado consiste na aplicação das leis e regulamentos nacionais e internacionais pertinentes, e compete, em condições normais, às autoridades civis e forças de segurança na sua dependência. Contudo, mesmo em condições normais de estabilidade essa responsabilidade poderá ser atribuída às Forças Armadas, mediante protocolo adequado, como é por exemplo o caso do policiamento do ar contra infracções às regras de circulação aérea (neste caso concreto, o policiamento do ar corresponde também a um exercício de soberania). Dada a necessidade de coordenação exige o estabelecimento de procedimentos do âmbito da relação civil-militar, num conceito amplo.

A iniciativa da defesa militar perante um ataque iminente ao Estado e à sociedade está consagrada nos princípios estabelecidos na Carta das Nações Unidas, e é uma responsabilidade primária das Forças Armadas, de acordo com orientação política em conformidade. Dado o carácter intempestivo que este ataque pode assumir, assim como as formas da sua manifestação, designadamente em termos físicos ou de informação, impõe-se uma prontidão adequada para esta eventualidade.



## **As ameaças e os riscos**

As ameaças resultam de intenções, capacidades e preparativos para o lançamento de acções dirigidas contra o Estado e contra a Sociedade, para, por esta via, atingirem um determinado fim, quer seja pela perturbação da capacidade de decisão do seu alvo, quer seja pela redução das suas capacidades morais e materiais. As ameaças têm vários graus de intensidade, e fazem parte de um exercício de influência na relação entre actores. As ameaças têm um carácter racional e poderão ser detectáveis através do conhecimento dos fins que os outros se propõem realizar.

As ameaças contra Portugal lançadas por outros Estados constituem no momento presente uma possibilidade remota, o que não significa que não possam existir actos de pressão, com formas diversas incluindo a militar, com vista a fazer alterar as políticas prosseguidas pelo Estado Português. Ao contrário, é de admitir a possibilidade de ameaças ao Estado Português originadas por actores não estatais de forma dissimulada, para produzir efeitos não só à sociedade portuguesa, mas por via desta atingir outros objectivos mais amplos.

De acordo com a OTAN, “não é provável que venham a ocorrer agressões militares convencionais à OTAN, embora não deva ser ignorada essa possibilidade; as ameaças mais prováveis serão não convencionais, como um ataque por míssil balístico, ataques por grupos terroristas internacionais, e ciber-ataques com efeitos dramáticos nos sistemas de informação e comunicação, assim como possíveis efeitos devastadores em sistemas reais críticos”.

Os riscos provêm de acção humana ou são decorrentes de actos da Natureza, e representam as consequências de um evento e a probabilidade da sua ocorrência. Podem não ser intencionais e resultar de um efeito indirecto tomado num dado âmbito, e os danos provocados resultam da intensidade do evento e da vulnerabilidade do sistema atacado. As possibilidades de exploração das sociedades abertas constituem um desafio de segurança importante à segurança das respectivas sociedades. Os riscos podem decorrer de actos irracionais, num dado quadro emotivo, ou podem provir de actores que se sintam atingidos por uma posição portuguesa não intencionalmente dirigida contra esses actores. A prática da relação internacional envolve riscos desta natureza, em especial num Mundo dividido e com clivagens profundas. Os riscos podem também surgir no interior da sociedade por acção de grupos não integrados, num quadro de revolta contra o regime político, ou em decorrência de puro paroxismo.

O terrorismo internacional e os conflitos internos representam o problema de segurança mais significativo. O terrorismo visa criar medo pela violência ou ameaça de violência, tendo em vista alcançar mudanças políticas, sendo colocado na zona cinzenta entre ataque armado e actividade criminal, o que implica uma estreita coordenação entre autoridades civis e militares - quanto mais for considerado como tendo uma dimensão de política de segurança, mais razão existe para o considerar como ataque armado, obrigando à reacção em conformidade com o que estabelece a lei internacional para os

conflitos armados.

## **A situação estratégica internacional**

O problema mais importante a resolver num futuro próximo, no que diz respeito à segurança internacional é o do confronto entre o Islamismo extremista e o Ocidente, num quadro de conflito civilizacional. O sentimento exacerbado contra o Ocidente manifestado por algumas forças, pode fazer criar uma linha de clivagem se os regimes correspondentes não a conseguirem esbater, controlando o extremismo no seu seio, por um lado, e a compreensão das questões culturais ou civilizacionais que, em certa medida a poderão justificar, por outro lado.

Esta linha Oriente/Ocidente pode ter outras expressões resultantes de uma outra situação que lhe estará relacionada: a da disparidade demográfica entre estas duas partes do Mundo. O Ocidente vem manifestando uma tendência de quebra demográfica e de envelhecimento da população, com uma distribuição etária desproporcionada ou desequilibrada. O desenvolvimento económico e a distribuição da riqueza sofrem algumas dificuldades em alguns países do Oriente. A situação demográfica ocidental pode criar necessidades em mão-de-obra. Estes dois factores conjugados incentivam a imigração para o Ocidente, porventura em termos não controláveis, criando “bolsas” de imigrantes de grandes dimensões em certas urbes europeias e da América do Norte. A dificuldade de gestão de uma política de integração pode dar origem a uma clivagem mais acentuada, baseada nas diferenças civilizacionais, em especial em situações de crise económica ou financeira - saber gerir estas situações será um desafio determinante para a liderança política ocidental.

No que diz respeito aos conflitos entre Estados na Ásia/Pacífico merecem uma atenção especial as relações entre a Índia e o Paquistão, e entre a Coreia do Norte e a do Sul. Existem muitas convulsões internas em muitos países da Ásia/Pacífico, assim como em vários países africanos e árabes, e na América Latina, que poderão ensombrar a segurança internacional. A estabilização do Iraque e do Afeganistão ainda está por concluir, sendo possível ocorrerem aí alguns acidentes de percurso com reflexos no Mundo Ocidental. A tensão entre os países ocidentais e o Irão está ainda longe de ser resolvida, podendo constituir uma situação de risco para a segurança internacional.

A caracterização dos espaços do conflito, assim como a natureza das ameaças e as formas de fazer a guerra, tem vindo a sofrer variação, nos últimos tempos. Este facto pode vir a alterar o posicionamento das forças armadas na sociedade, em particular no domínio da guerra de informação, do combate ao tráfico, ao terrorismo, e de outras questões. Trata-se de questão complexa que requer ponderação, particularmente na definição de competências específicas, na relação de comando, na definição dos estados de segurança nacional, na definição da operação militar. Em qualquer caso, será necessário ter em consideração que o uso da força poderá ter gradações, até à resolução da situação

considerada como de último recurso.

## **As operações militares**

As obrigações de Portugal perante a OTAN, a sua integração na União Europeia e a sua pertença às Nações Unidas envolvem o empenhamento militar em determinadas circunstâncias.

No contexto estratégico da actualidade, as forças armadas europeias que assumirão uma característica expedicionária, no quadro da política de segurança e defesa europeia, e no cenário mais provável, deverão estar preparadas para enfrentar todo o leque de manifestações de violência, tendo sempre em vista que a vitória nos seus combates significará o alcance da segurança e da estabilidade nos ambientes onde forem solicitadas a intervir, com reflexos evidentes na estabilidade europeia.

O contexto onde se irão desenrolar as operações militares será, em regra, de guerra de informação, e onde os meios físicos do combate terão uma caracterização assimétrica. As medidas para a obtenção do domínio na informação não constituem uma competência específica das Forças Armadas, em tempo de paz, no quadro legal actual, e exigem coordenação permanente a vários níveis, constituindo um ponto crítico para o sucesso das operações.

Existe uma gradação no envolvimento dos meios para a solução de situações críticas, sendo princípio fundamental fazer intervir as Forças Armadas nas operações para a criação de condições de segurança e de estabilização quando se preveja um nível de ameaça elevado, que possa pôr em causa a eficácia das estruturas sociais, políticas e económicas e criar uma situação potencialmente caótica, independentemente das origens das ameaças e riscos.

Para além de estar integrado na Europa, e como tal assumir as responsabilidades inerentes em matéria de defesa, Portugal faz parte de outra Aliança mais vasta vocacionada para a defesa dos mesmos valores mas numa perspectiva mais realista e mais global, ou seja, mais próxima do cenário da guerra clássica.

Mas a pertença a estas comunidades de defesa tem em vista, essencialmente, a defesa dos valores nacionais, dado que a Nação é, e deverá continuar a ser, o último reduto do indivíduo - quando se defendem valores universalistas muito longe das fronteiras, está-se a defender a Nação, e como tal justificam-se os mesmos sacrifícios. Admite-se que esta afirmação seja difícil de entender, especialmente se olharmos apenas para o imediato, mas a adulteração deste princípio corrói os pilares onde assenta a Instituição Militar e transforma essas operações em meras acções simbólicas.

Para além das missões que são enquadradas em espaços políticos mais vastos, como

sejam o caso da OTAN ou da União Europeia, e cujos fins servem também o interesse nacional, existem as missões autónomas decididas e conduzidas a nível nacional. Estas missões autónomas dirão respeito ao exercício permanente da soberania, à demonstração de presença no espaço de interesse estratégico, ao garante da segurança, ao apoio às populações nas situações para as quais a sociedade não disponha de capacidades.

As capacidades das Forças Armadas são definidas como básicas e especializadas. As componentes básicas correspondem à capacidade para vencer combates, segundo a tipologia convencional e de acordo com os ambientes geográficos, políticos e sociais - qualquer força armada deverá possuir esta capacidade, que poderá no entanto evoluir em conformidade com a doutrina que se for criando, com os desenvolvimentos tecnológicos e com a evolução na sofisticação da ameaça.

As componentes especializadas dizem respeito a situações especiais, como sejam a utilização de forças armadas nas operações designadas de apoio à paz em todas as suas vertentes. Estas componentes não deverão prejudicar o normal desenvolvimento das capacidades básicas - as forças armadas existem para a obtenção e manutenção da paz, essencialmente através de operações de combate, e em situações de gravidade e risco, subsidiariamente noutras situações em que se possa prever algum grau de risco, actuando primariamente como elemento dissuasor credível.

As missões das Forças Armadas Portuguesas estão suficientemente clarificadas, subsistindo apenas a questão conceptual da previsão do emprego em função da gravidade da situação, e não na caracterização interna ou externa da ameaça. Quanto a este último aspecto é preciso sublinhar que as Forças Armadas constituem o último recurso na escalada da utilização dos instrumentos da coacção, quando todos os outros forem insuficientes, dentro de um quadro de legitimidade democrática e sob direcção do Poder Político.

As Forças Armadas Portuguesas não poderão estar dissociadas da Sociedade que servem, na perspectiva da sua protecção e do conhecimento das suas realidades, a vários âmbitos. Entre outras, existem duas vertentes que serão expressão dessa associação: o apoio em situações de catástrofe ou calamidade, ou na melhoria do bem-estar das populações em situações de grandes obstáculos ou de insegurança, em emergências graves, em campos onde exista a capacidade militar e não exista a conveniente capacidade civil, tudo em termos supletivos, e com organização dedicada, com sistemas de comando e controlo bem clarificados, e na outra vertente, na formação, a vários níveis.

## **A prontidão militar**

O problema da prontidão militar é complexo na medida em que se trata de atingir níveis de desempenho elevados, para garantir uma capacidade que se deseja que nunca venha a

ser usada, na realidade. Se esta capacidade não estiver permanentemente disponível, o factor dissuasão enfraquece e pode correr-se um elevado risco em caso de concretização da ameaça - nesta circunstância o tempo de resposta fica imediatamente exaurido e sem tempo não haverá prontidão. É por esta razão que o exercício da prontidão, que envolve não só a aptidão para a execução de um determinado conjunto de tarefas, mas também a designação dos meios, deverá ser rigorosamente desenhado e cumprido, com a definição de medidas de avaliação de desempenho e de eficácia para o conjunto de cenários possíveis.

O reequipamento das Forças Armadas, em época de crise económica exige sabedoria e flexibilidade, na construção das configurações básicas indispensáveis. A evolução na tecnologia e nos cenários previsíveis, exige a adição subsequente de capacidades, a partir desta estrutura básica, de acordo com princípios de gestão que permitam uma optimização de recursos e que evitem soluções de continuidade que se tornarão mais onerosas no futuro. A capacidade de sustentação, entendida de forma restrita, corresponde a uma exploração optimizada das potencialidades dos sistemas de armas, com requisitos mais exigentes na formação do pessoal, a todos os níveis, e a um nível de prontidão relativamente elevado - este será o maior desafio com que as Forças Armadas, e o País, se deverão confrontar num futuro que começa na actualidade. As capacidades das Forças Armadas não se deverão medir apenas pela quantidade, mas especialmente pela qualidade, o que corresponde a uma maior flexibilidade no seu emprego, tanto a nível interno como no plano internacional, e em todo o tipo de missões passível de lhe ser atribuído. As missões para que forem solicitadas terão que ser cumpridas com inegável capacidade para a obtenção do sucesso.

A investigação e desenvolvimento neste quadro de grande escassez de recursos deverá permitir retornos, que se traduzirão em aquisição de conhecimento, em acompanhamento da evolução tecnológica, com aplicação na criação de soluções de reforço das capacidades. A participação em grandes projectos de investigação e desenvolvimento, pela natureza dos custos associados, deverá ser consequente no sentido de vir a ser incorporada em sistemas reais.

A demonstração do exercício de soberania e a presença em espaços mais vastos de interesse estratégico, são exigências básicas para o reforço da defesa nacional, embora nem sempre seja fácil colher a apreciação da Nação a este esforço discreto, mas fundamental.