

# Acerca da Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Tenente-general  
João Carlos de Azevedo de Araújo Geraldès



O Governo considera imperativa a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), como instrumento “indispensável para a definição das prioridades do Estado na resposta aos novos desafios externos e ao novo ambiente operacional” (preâmbulo do Despacho nº 9348/2012, de 11 julho, do Ministro da Defesa Nacional).

A fundamentação da oportunidade desta decisão terá radicado, necessariamente, numa avaliação, no quadro de uma evolução percepcionada do ambiente estratégico internacional, sobre o impacto de novos objectivos políticos fixados, de diferentes ameaças a enfrentar e de alguma alteração na avaliação sobre os riscos a correr, tendo como referência alguma insuficiência sentida nas orientações contidas no CEDN actualmente em vigor (aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003, de 20 de janeiro).

Importa, pois, para entender as finalidades a atingir, detectar alterações significativas com repercussão na Estratégia Global do País. A análise desenvolvida sobre este último decénio dificilmente sustentará argumentação que permita concluir sobre alterações que ultrapassem a intensificação e o aprofundamento das dinâmicas geopolíticas e geoestratégicas do antecedente consideradas na operação dos factores da situação estratégica portuguesa. Senão, sem pretender ser exaustivo, vejamos algumas questões que, sem prejuízo da sua relevância, não se afigura conduzirem a uma revisão significativa do CEDN:

- A progressiva evolução da afirmação da Alemanha na sequência da reunificação e a sua projecção nas políticas europeias, designadamente no âmbito da Política de Defesa e Segurança Comum, nas linhas de força da Segurança Colectiva, nomeadamente no que importa à estratégia da OTAN, e, nos interesses que presidem ao relacionamento com os diversos actores em geral, com realce para as iniciativas a Leste e, em particular, para as relações bilaterais com a Rússia;

- O avolumar das consequências derivadas do agigantar da China como potência com expressão global que, para além dos reflexos na economia, se reflecte no reforço do “olhar o Pacífico” pelos EUA;

- A emergência de significativos pólos de poder regional como o Brasil e a Índia e a proliferação de capacidades Nucleares Biológicas Químicas e Radioactivas (NBQR), envolvendo países que podem vir a ameaçar a paz em zonas críticas do Mundo com reflexos gravosos para a segurança colectiva;

- As consequências das transformações em curso, decorrentes da utilização crescente das tecnologias da informação em intensiva e permanente evolução, enfatizam a importância crítica do ciberespaço como espaço de confronto e abrem a possibilidade de um novo tipo de relacionamento em rede, cuja interacção nodal, de geometria variável, imprime um dinamismo capaz de alterar, erradicamente, a entropia dos sistemas societários;

- O clima de violentíssimos conflitos cruzados e transversais, muitos deles insanáveis ou quase, vividos no Médio Oriente, no Norte de África e nas regiões que bordejam os mares interiores da Europa Oriental. Sendo críticos para as estratégias energéticas, sublinham a instabilidade característica das zonas charneira do “Velho Continente”, nas quais as divergências que a História explica são estremadas pela radicalização ideológica que os fundamentalismos religiosos alimentam. As situações de escassez e pobreza geradas estão na origem de migrações descontroladas, as quais não só agravam as assimetrias nas regiões de origem e limítrofes, como transportam os gérmes da conflitualidade para regiões de acolhimento mais desenvolvidas, ameaçando a Segurança e dando origem a exigências de Defesa;

- A deplorável crise económica e financeira internacional, precipitada em 2008, que atingiu com particular incidência a União Europeia e nela os países mais vulneráveis da Zona Euro, veio limitar a disponibilização de recursos para a Defesa e agravar a crise de valores que mina as sociedades europeias, com os consequentes reflexos na capacidade e na vontade de defesa da “cidade”, constituindo um multiplicador da rigidez derivada do abandono do serviço cívico armado geral e obrigatório, base da disponibilidade de recursos humanos para a Defesa.

Dentre outras evoluções, as até agora verificadas nos domínios acima elencados não vieram alterar, no fundamental, o ambiente estratégico envolvente que, em Portugal, presidiu à feitura do Conceito Estratégico Nacional actualmente ainda em vigor. A razoabilidade desta conclusão parece, pois, apontar para a não sustentação de razões de natureza estratégica imperativas para uma alteração do Conceito.

Resta, pois, admitir que a razão de ser deverá ser encontrada em ponderosos motivos de natureza política que aconselhem ou exijam mesmo a redefinição das prioridades do Estado a fazer constar num Conceito de Defesa Nacional revisto. Este voluntarismo político transparece na preocupação em procurar encontrar suporte para a decisão num laborioso processo que incluiu um desenvolvido estudo sobre as bases conceptuais que o poderão informar, seguido do levantamento de Grandes Opções a propor. A ser assim, na actual conjuntura de incerteza e fluidez dominantes, a que acrescem as enormes limitações sentidas na disponibilização de recursos designadamente orientáveis para o

investimento, a responsabilidade política implícita no assegurar dos fins do Estado, ao aconselhar uma diferente “definição dos aspectos fundamentais da Estratégia Global do Estado adoptada para a consecução da política de segurança e defesa nacional”, só poderá encontrar racional justificativo se o fim a atingir for a produção de uma orientação política que contribua, com criteriosa objectividade, para um reforço da eficiência na cobertura dos riscos em que o País não deve incorrer. Este desiderato poderá até ser alcançado através de uma simples revisão do Conceito que, ajustando a ambição, incentive o espírito de defesa, reforce o pragmatismo eficiente e, concorrendo para a unidade de doutrina e para a coordenada convergência da execução sobre os objectivos, fomenta as indispensáveis sinergias nos âmbitos da segurança e da Defesa.

Tendo como pressuposto o conjunto das considerações tecidas enunciam-se algumas questões que se julga serem merecedoras de realce, quer para as Grandes Opções que venham a dar forma a uma revisão do actual Conceito, quer, dada a amplitude que este normativo já tem, para inclusão, a jusante, nos conceitos que devem orientar à execução nas diversas Estratégias Gerais:

- A incerteza quanto à evolução do quadro de ameaças que o ambiente externo e interno indiciam, recomenda o evitar de medidas avulsas, cuja complexa repercussão nos sistemas existentes, afecte a sua operacionalidade, ainda que parcial, ou que, para reintroduzir coerências genéticas, estruturais e operacionais exijam investimentos não compatíveis com as reais disponibilidades financeiras de médio prazo. Numa palavra, evitar a disrupção das capacidades existentes como medida sensata para limitar o acentuar de vulnerabilidades na Segurança, nas vertentes externa e interna, que acrescente os riscos que o País não pode correr;

- As sinergias a conseguir sem recurso a avultados investimentos só são alcançáveis pelo reforço da Direcção centralizada, competente e responsável que, bem apoiada num esclarecedor e motivador diálogo com as organismos executores, atribua competências e missões compatíveis com os recursos alocados de modo a alcançar um elevado nível de compatibilidade entre os meios e os objectivos a atingir. Sem prejuízo da descentralização na execução que a especialização e o cometimento de responsabilidades aconselham, afigura-se recomendável o reforço da coordenação e do controlo sobre o planeamento e a execução nos âmbitos das diversas Estratégias Gerais. Esta constatação leva a admitir a vantagem da existência, num nível elevado de decisão, de um ligeiro e muito flexível organismo voltado para o acompanhamento do cumprimento integrado das orientações emanadas do CEDN. A razão de ser deste organismo radica, também, no imperativo de um desempenho multiplicador de capacidades que coloque ênfase no seguimento da indispensável unidade de doutrina a desenvolver, no aprofundamento consciente de um espírito de defesa alicerçado nos valores que enformam o exercício da cidadania nas sociedades democráticas e no alcançar da imprescindível complementaridade das diversas valências que a vontade cimenta e a diversidade enriquece;

- As características do potencial humano, a experiência histórica acumulada e a actual limitação na disponibilidade de recursos materiais recomendam que, sem prejuízo da

afirmação do nosso contributo responsável para Segurança dos sistemas estratégicos em que nos incluímos, saibamos mitigar, muito pragmaticamente, a nossa ambição, procurando otimizar as capacidades através da concentração do esforço estratégico nos interesses vitais do País. A assumpção dos compromissos inerentes à plena adesão aos interesses comuns das Alianças e Associação de Estados de que fazemos parte integrante é compaginável com a opção preferencial pelas participações e contributos que melhor contribuam ou defendam os nossos interesses. Este o princípio da partilha das solidariedades;

- A um pequeno país não lhe é permitido um desempenho disfuncional no concerto das nações, razão pela qual a sua afirmação lhe exige, no mínimo, evitar vazios de poder. A sua Estratégia deve ser prioritariamente orientada, portanto, para a defesa, controlo e vigilância dos seus espaços de soberania e zonas envolventes. A Portugal acresce ser fronteira da União Europeia e espaço de amarração da potência marítima ao Continente Europeu no contexto da OTAN, razão pela qual é duplamente responsável pelo controlo dos seus espaços de soberania, não lhe sendo favorável qualquer partilha neste domínio crítico, uma vez que envolverá, sempre, riscos que não pode nem deve correr. Esta constitui uma insofismável prioridade estratégica que se objectiva na perenidade do Estado, pelo que só pode admitir alguma flexibilização em áreas ou domínios de soberanias limitadas ou esbatidas. Como tal, esta Grande Opção estratégica está implícita na exigência fundamental do Estado dever assegurar, no mínimo, as condições indispensáveis à Segurança nas componentes essenciais que o individualizam: a população, o território, a língua e a cultura. No que à Estratégia Geral Militar diz respeito, esta prioridade estratégica objectiva-se no exercício pelas armas do dever constitucional de salvaguarda da soberania no espaço interterritorial, nas Regiões Autónomas e no território continental que, contendo o “ecúmene estatal” é a base de poder do Estado e, como tal, constitui a condição de possibilidade de qualquer Estratégia Particular;

- A crescente e violenta instabilidade que assola o Norte de África e o Médio Oriente recomenda a adopção de uma estratégia cautelosa pelo País. Não tendo Portugal contencioso com os países da região, liberto que está da conflituologia intramediterrânica, parece razoável que, sem prejuízo de um atento acompanhamento da evolução da situação na área, com particular atenção no Magreb, a estratégia a adoptar contribua para salvaguardar uma desejável liberdade de acção. Ao País interessará mais estar em condições de intervir, empenhada e construtivamente, na sua região estratégica de interesse directo que é o espaço Euro-Afro-Atlântico que inclui, para além de Portugal, a Espanha, Marrocos e o Atlântico envolvente. Sendo a Espanha um dos nossos parceiros nas estratégias da OTAN e da UE e Marrocos, de alguma forma, uma imagem, na embocadura do Saara, de Portugal na Península Ibérica, o nosso País poderá contribuir, significativamente, para o equilíbrio estratégico na região. Justifica-se, assim, que, numa perspectiva de repartição proporcional de trabalho estratégico, um esforço objectivo orientado para a segurança e defesa dos nossos espaços de soberania constitua um inteligível e muito válido contributo para a Segurança Regional e, como tal, para a Segurança Global.

Do antecedente, os reflexos do CEDN pouco têm ultrapassado o âmbito do vector militar da Defesa. Neste sentido, é oportuno terminar estas considerações, sublinhando o imperativo de não menosprezar, num universo tão incerto como aquele em que nos movimentamos, o tão útil quanto imprescindível contributo do braço armado da Nação. A ameaça externa pode hoje assumir muitas e variadas facetas, com inusitadas manifestações, quer partindo do exterior, como as deslocações orientadas de populações ou a utilização abusiva do espaço nacional, real ou virtual, quer partindo do interior pelo desgaste da vontade de defesa ou pela perturbação e bloqueio do normal funcionamento das instituições democráticas - a utilização de armas sujas, o acesso a dispositivos NBQR miniaturizados, os *Unmanned Aerial Vehicles* (UAV), a ciberguerra, as facilidades de circulação e as redes sociais são instrumentos à disposição dos agressores no gerar escaladas para intervenções armadas. Paralelamente, calamidades naturais e perturbações da ordem interna, de extensão e intensidade imprevisíveis, podem facilmente ultrapassar a disponibilidade e a capacidade dos aparelhos policiais. Estar em condições de gerir estes e outros riscos, implícitos nas manifestações de violência, cujos exemplos vivos fazem parte do nosso quotidiano, reforça a necessidade de, não só manter em prontidão a capacidade militar necessária para enfrentar as ameaças mais perigosas, como até de fazer crescer aquela capacidade em função da exigência ditada pelo evoluir das situações. É o custo da Segurança, sem a qual não há bem-estar e o desenvolvimento perde sentido.

Ao fim do serviço cívico armado prestado nas fileiras, com a consequente subida exponencial dos custos dos aparelhos militares, acresceu a abulia em relação aos deveres de cidadania induzida pela prevalência do bem-estar e do desenvolvimento fáceis sobre a condição de Segurança.

Este o dilema da defesa da “cidade” que pode conduzir à perigosa tentação de pensar que pouco podendo cuidar sozinhos outros poderão cuidar por nós.

O encontro com um moderno sentido de defesa, alicerçado na interiorização do interesse nacional que recomenda o assegurar de condições mínimas de segurança, introduzindo consistência no sacrifício para o desenvolvimento e contribuindo para a esperança no futuro, afirma-se como uma exigência incontornável. A vontade política aplicada a um esforço estratégico, baseado na matriz de valores que a nossa multissecular experiência histórica construiu, poderá facilitar movimentos inovadores que, com um ajustado racional, conduzam a soluções eficientes capazes de assegurar uma suficiente condição de Segurança. Na actual conjuntura de crise, a razoabilidade económica pode apontar para modalidades que incluam a criação de condições para a estruturação e incentivação de um serviço cívico; a prestação voluntária na sua componente armada pode contribuir, significativamente, para o fortalecimento da credibilidade das estruturas defensivas, através da multiplicação das capacidades por mobilização. Esta rendibilização do potencial humano nacional disponível para a defesa da “cidade” permitiria, em prazos ajustados à natureza e valor das ameaças, compatibilizar os meios com as exigências da defesa militar da República.

A intenção desta sintética reflexão foi espelhar a preocupação sentida de se poder incorrer no erro que a história do nosso País desaconselha, de descurar a capacidade de

exercer uma soberania responsável. Sempre que o descuido nos tentou, pagámos muito caro os irreversíveis danos morais e materiais sofridos.