

PENSANDO O CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL

Luís Valença Pinto

Texto entregue em Junho de 2022

PROJETA-SE PARA O CURTO PRAZO A REVISÃO DO CONCEITO ESTRATÉGICO DE DEFESA NACIONAL, (CEDN) presente-mente vigente em Portugal. Essa circunstância convida a que se medite sobre alguns temas. Uns mais estruturais, outros mais conjunturais, ainda que tal diferenciação seja difícil de traçar e suscetível de várias leituras. No que respeita aos mais estruturais, são de referir sobretudo quatro. O primeiro liga-se à compreensão do que é um conceito estratégico. Em tese, à luz da Teoria da Estratégia, uma Estratégia é definida por um conjunto coerente e convergente de objetivos, linhas de ação e recursos, num exercício de harmonização interativa dessas três vertentes. Para muitos, em que se inclui o autor deste texto, a esse tríptico consagrado na Teoria há que acrescentar um quarto e prevalecente elemento, ligado aos princípios e aos valores. Uma condição basilar e primordial, que se deve projetar de modo imperativo sobre cada um dos demais elementos e sobre o seu conjunto. O Conceito Estratégico de Defesa Nacional de um Estado de Direito que procura cultivar o multilateralismo, a cooperação e os Direitos Humanos não pode tergiversar em tal dimensão.

A segunda questão estrutural tem que ver com o problema da indispensabilidade ou não da existência de um conceito estratégico. A resposta clara é que não é indispensável. Reflita-se, por exemplo, em duas coisas. Uma, para recordar que o primeiro CEDN português data de 1985, quando o país já tinha atrás de si mais de oito séculos de Defesa Nacional e, consequentemente de Independência, genericamente bem-sucedida. A outra, para notar que muitos são os países, mesmo da NATO e da UE e em particular da escala material de Poder de Portugal, que não entendem necessário dispor de um tal instrumento.

No caso português, o facto da identidade nacional se afirmar para além dos espaços europeu e transatlântico e da excecionalidade que isso constitui quando comparado com Estados de escala análoga, justifica que haja a preocupação de desenvolver e manter disponível um CEDN. Ponto é que seja válido, orientador e útil. Para que seja válido e para além da justeza dos seus propósitos e da correção formal dos respetivos mecanismos políticos de aprovação, é preciso que beneficie de um largo consenso nacional, nisso se incluindo naturalmente os órgãos de soberania e as principais forças políticas, mas também e com crescente importância, o sentimento da opinião pública. Em coerência com este requisito é igualmente necessário que não seja marcado por um carácter de “documento de legislatura”, com a inerente falha de ser ou parecer ser “governamentalizado”. E para que seja orientador e dessa maneira útil, carece de

conter ou ser complementado por formulações objetivas que cubram a totalidade das dimensões militar e não militar da Defesa Nacional.

No caso dos CEDN que Portugal já teve (1985, 1994, 2003 e 2013), pode afirmar-se que, no essencial, não se afastaram deste modelo, exceto no tocante ao facto muito redutor de nunca terem conduzido à produção de estratégias setoriais nos domínios exteriores à Defesa Nacional e às Forças Armadas. Não se deve, todavia, ignorar, como modelo particularmente negativo, o carácter singular e não virtuoso do Conceito de 2013, incompreensivelmente desenvolvido num momento de frágil consenso nacional, aparentemente tendo como motivação essencial a pretensão de “legitimar” as imposições da “troika” em matéria de Defesa Nacional e Forças Armadas que, sem qualquer estudo e, portanto, de modo inaceitavelmente ligeiro, o Governo da época acolheu.

Para reforçar a propriedade e adequabilidade do CEDN de Portugal é também estrutural que se atente ao contexto político e estratégico em que o País está inserido e, de modo particular, às prioridades e tendências que se identifiquem certamente na ONU e especialmente na NATO e na UE. Da ONU devem sobretudo retirar-se aspetos éticos fundamentais para toda a ação e o modo como melhor e sob uma perspectiva de Segurança Cooperativa de dimensão Humana, se deve atender aos desafios do nosso tempo, assegurando nexos entre Direitos Humanos, Segurança e Desenvolvimento. Mas da NATO e da União Europeia e em particular dos seus textos estratégicos, é bom que objetivamente se recolham referências essenciais e que em torno delas se construam compatibilidades.

Um parâmetro que no caso de uma próxima revisão do CEDN de Portugal tem de ser compreendido como estrutural, reside na coincidência da NATO ter em curso um processo conducente à aprovação no próximo Verão de um novo conceito estratégico e da UE, ao seu nível mais elevado, o Conselho Europeu, ter acabado de aprovar (março de 2022) e com o mesmo tipo de intenção, um processo que designou de “Bússola Estratégica”. Não é evidente que esse documento deva ser rotulado como uma nova estratégia para a União, mas ele assume o carácter muito útil e orientador de, traduzindo o compromisso de todos os Estados Membros, definir um roteiro, referenciado a objetivos, a ações e a um calendário e tendo como propósito a concretização e o aprofundamento da Política Comum de Segurança e Defesa da União. Como membro das duas Organizações, Portugal contribuiu e continua a contribuir para esses dois exercícios. Será estranho que o CEDN português não evidencie coerência com ambos e por eles não seja influenciado.

Num plano mais conjuntural e concreto, um novo CEDN deve reafirmar as simultâneas opções portuguesas pelas dimensões europeia, transatlântica e lusófona, entendendo-as como mutuamente valorizadoras, sem prejuízo de acentuar a Europa como o nosso espaço civilizacional, cultural e geopolítico próprio. Mas fazendo-o sob a perspectiva do interesse europeu e na boa e necessária preservação do vínculo transatlântico. O que começa por implicar que, mais do que elaborar nos planos conceptual, político e estratégico sobre a compatibilidade entre as ideias de Europa e Atlântico, se afirme com clareza que o Atlântico, e em particular o Atlântico Norte, é parte intrínseca da identidade europeia. Uma componente que das costas da Noruega às costas de Portugal constitui no seu conjunto e só no seu conjunto, a fachada atlântica da Europa e, como tal, a zona natural e privilegiada de articulação entre a América do Norte e a Europa. Nesse contexto será correto assumir um compromisso com o propósito de maior autonomia estratégica europeia, compatível com a relação transatlântica e que não conduza a redundância ou a duplicações entre a União e a NATO. Compreendendo que, nas condições políticas e estratégicas do presente, agir positivamente na União Europeia significa igualmente contribuir para o desejável reforço e para a preservação útil da Aliança Atlântica.

Entroncam aqui duas questões que se justifica que tenham algum acolhimento num novo CEDN. A primeira tem que ver com o entendimento que Portugal deve expressar no seu texto estratégico próprio relativamente à China, aos desafios do Sul e à Rússia. É matéria a que Portugal não pode nem deve eximir-se, tendo boa consciência que em nenhuma delas é ator singular ou autónomo.

A inconcebível agressão russa à Ucrânia tornou evidentes a leitura da Rússia contemporânea e a consequente compreensão que ela deve suscitar, pelo menos enquanto o seu líder for Putin. Mas isso não deve levar a que se perca de vista o desejo de recuperar uma relação de cooperação quando a situação em Moscovo o permitir. No tocante aos desafios do Sul releva por um lado, a identificação que deles deve ser feita como sendo em larga medida decorrentes de quadros múltiplos de exclusão e, por outro lado, como representando um terreno privilegiado de ação da UE, enquanto fazem apelo direto à cooperação entre a UE e a NATO. Mas, relativamente a eles Portugal deve posicionar-se compreendendo que é um Ator particularmente bem accite na área, em função do reconhecimento que os Atores locais fazem da nossa Política Externa, da capacidade e atitude das nossas Forças Armadas e da nossa absoluta e demonstrada isenção.



Quanto à China e reconhecendo as dúvidas que ela suscita, o interesse nacional talvez deva conduzir a uma preocupação, a partilhar com Aliados e Parceiros, de levar tão longe quanto possível um diálogo tendente a uma maior integração da China no sistema internacional e no seu normativo.

Ou seja, na leitura do Mundo que o CEDN eventualmente faça, o que carece de ser evidenciado e expresso é um compromisso nacional no sentido de, nas Organizações Internacionais a que o país pertence, fazer a afirmação inequívoca e sem cedências de recusa em aceitar violações dos Direitos Humanos e do Direito Internacional, formulando as consequentes condenações e, por outro lado, de se afastar das visões de rivalidades fatais, permanentes e sistémicas, para manifestar antes um empenhamento atento na busca de multilateralismo, de integração tão harmoniosa quanto possível no sistema internacional e de cooperação

A segunda questão tem que ver com a centragem das prioridades norte-americanas no Indo-Pacífico. Sem alteração dessa primazia, é ponto novamente assente que os EUA continuarão a dedicar atenção à Europa. Todavia é inequívoco que os europeus precisam agora de serem efetivamente aptos a assumirem maiores responsabilidades pela Segurança e Defesa do seu continente e da sua periferia (nomeadamente, Mediterrâneo, Norte de África, fachada mediterrânea do Médio Oriente e Sahel). Construindo maior autonomia e responsabilidade estratégicas europeias num contexto de preservação do vínculo transatlântico. Mas tal só será suscetível de materialização mediante um aumento do investimento europeu em Defesa e de um bom critério na aplicação desses recursos adicionais, em particular visando reduzir as vulnerabilidade e insuficiências militares que a Europa ainda manifesta. Um futuro CEDN tem de ser claro e vocal quanto a esse compromisso, também português, e acentuando a Defesa Nacional como uma indispensável política pública. Deste conjunto de assuntos ressalta o valor que deve ser reconhecido e procurado à utilização complementar e útil entre a NATO e a UE. É posição que Portugal deve promover, afirmar e tentar assegurar no debate interno de cada uma dessas organizações e que o CEDN deve enfatizar.

No plano da lusofonia é do interesse de Portugal reforçar a cooperação intra-CPLP no domínio da Segurança e Defesa. Mas isso não dispensa, antes exige, reconhecer com atenção e rigor, as diferenças geopolíticas e de capacidade e estrutura militares entre os nove membros da Comunidade. E, acima de tudo, observando e respeitando as suas diversas vontades políticas e estratégicas.

É claro que outras realidades globais devem informar um novo CEDN. E fazerem-no de modo impressionante. Sem se ser exaustivo estão nesse âmbito questões como a proliferação de Armas de Destruição Massiva, o terrorismo transnacional, os diferentes tipos de crime organizado transna-

cional, o espaço, o ambiente, as alterações climáticas, a segurança energética, as pandemias, o género e os muito candentes e omnipresentes problemas do ciberespaço. Esta lista torna claríssimo como um CEDN que não seja complementado por conceitos setoriais que respondam com maior ênfase e detalhe a estes múltiplos e diversificados desafios, neles comprometendo outras áreas da vida pública que não sejam apenas as da Defesa Nacional e das Forças Armadas, será um instrumento de validade e utilidade duvidosa ou, no mínimo, limitada. Um tal figurino reduzirá a sua autêntica e necessária abrangência nacional, remetendo-o apenas à Defesa Nacional e nela sobretudo ao campo militar, o que é manifestamente empobrecedor. Nessas condições não irá, nas áreas acima enunciadas e na melhor das hipóteses, além de uma vaga declaração de intenções, o que quase que lhe retirará plena legitimidade política.

Se aos sucessivos CEDN se têm sucedido e bem, consequentes Conceitos Estratégicos Militares verdadeiramente orientadores, adequados será que, para corrigir o presente estado de coisas, documentos análogos, com maior ou menor desenvolvimento, sejam identicamente produzidos em áreas tão importantes para a Defesa Nacional, como a Política Externa, a Educação, a Cultura, o Ordenamento Territorial, o Ambiente, a Ciência e Tecnologia, os Transportes, a Economia, a Indústria, a Energia, a Administração interna ou a Justiça. Salta à vista como seria apropriado que o CEDN, em vez de se circunscrever artificialmente à Defesa Nacional, pudesse antes abarcar a Segurança Nacional como um todo. Com propriedade assim acontece nos outros Estados que optam por dispor deste tipo de instrumento. Como é sabido, o que ainda se passa em Portugal resulta de “malhas” que no seu tempo histórico de origem a Constituição da República tecu. Hoje, se não todos, pelo menos uma enorme maioria de pessoas e várias e muito representativas expressões políticas, reconhecem essas barreiras como desajustadas da realidade. Porém, até agora ninguém com propriedade para o efeito fez, ou tentou fazer, o necessário para as corrigir, libertando Portugal desse espantoso artificial, condicionante e negativo.

Neste tempo tão especial, em que o que temos como mais certo é a constância da mudança permanente e rápida, uma das coisas que um novo CEDN deve ter como pretensão é ser claro no estímulo a que os instrumentos nacionais pertinentes para a Defesa Nacional se adaptem e evoluam para as exigências do presente e possam estar antecipadamente preparados para as do futuro. Isso não implica rejeitar completamente os modelos do passado, mas deve conter a lucidez de perceber e fazer perceber que muitos desses modelos não são inteiramente adequados ao presente e, muito menos, ao futuro que, mesmo com incertezas, podemos tomar como previsível.

A título de exemplo, e limitando a observação ao domínio militar, percebendo que havendo

muitos valores e sentido institucional a retirar e a preservar (o que é diferente de passivamente cultivar...) do que foram as Forças Armadas da Guerra de África e da Guerra Fria, os correspondentes modelos estruturais e operacionais, podendo oferecer um referencial, não definem hoje modelos operativos essenciais e plenamente válidos. E que mesmo a conceção que norteou a organização militar portuguesa para as operações de apoio à Paz e de resposta a Crises, mantendo validade, não é hoje plenamente conforme a todos os desafios que se colocarão às Forças Armadas, como sejam coisas tão diferentes como os imperativos das diversas perspectivas da Segurança Cooperativa de dimensão humana ou os requisitos da digitalização, da robótica, da cibernética ou da Inteligência Artificial.

Um novo CEDN tem de imprimir um grande e sempre renovado apelo à inovação e à prospectiva.

Voltando a título de exemplo à temática militar, não podem restar dúvidas que, mesmo fazendo como é indispensável, regulares e criteriosos exercícios de prospectiva, as Forças Armadas do futuro confrontar-se-ão frequentemente com o imprevisto e com o desconhecido e que, no respeito ao recurso à violência, o que mais frequentemente terão pela frente serão conflitos híbridos de contornos muito variáveis, da muito sofisticada tecnologia à insurgência primitiva e anárquica, cada um espelhando um paradigma próprio e por regra inédito.

O que aqui se enuncia, tomando como exemplo o domínio militar, é hoje uma realidade geral, abrangente e que carece de ser percebida como muito complexa e exigente. Mas será essa a realidade. Um novo CEDN deve deixar claro e a esse propósito ser mesmo pedagógico, que a Estratégia de Defesa Nacional não é mais algo que possa ser compreendido e vivido sob uma perspectiva setorial e marcada por hierarquias antecipadas, claras e definitivas. Bem ao contrário a Estratégia da Defesa Nacional, como aliás toda a ideia e prática estratégicas contemporâneas, só podem aspirar à eficácia se forem entendidas e vividas como compósitas e manifestando-se em rede. Tudo recomenda que em todas as áreas, militares e não-militares, se cuide mais centralizadamente do planeamento, da decisão e do comando e controlo e que a ação possa ser marcada por extensa flexibilidade.

É também por essa razão que o CEDN português muito beneficiaria em ser um conceito de Segurança. Mas no mínimo e enquanto esse figurino não tiver acolhimento constitucional, então que seja, em si mesmo e no conjunto de documentos consequentes, regido por abrangência. Só essa abrangência lhe garantirá completude e pertinência. Sem ela e por muito sãos e construtivos que sejam os propósitos políticos, ficará sempre tocado pela insuficiência e, ainda que isso possa ser injusto, por um certo estigma de mera rotina de gesticulação política. ■