

Reflexão Referente à Revisão do CEDN

Tenente-general
Joaquim Chito Rodrigues



1. Perfil de Portugal

a. Objectivos Nacionais Permanentes

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) deveria ser a consequência de um Conceito Estratégico Nacional. Não se encontrando este formalmente estabelecido, importa partir de uma definição dos Objectivos Nacionais que serão a orientação superior para o estabelecimento de quaisquer opções ou conceitos de defesa.

Considero que os objectivos e os interesses vitais, permanentes ou secundários, estão muito ligados, mais do que a uma percepção, a uma situação concreta e determinada fundamentalmente por factores como a situação geográfica, a tradição histórica, o grau de desenvolvimento e a filosofia política interna.

No que se refere à posição estratégica, resultante da situação geográfica, é normal valorizar-se a nossa posição. É de facto mais-valia para a OTAN e foi para o Portugal marítimo. Tem garantido alguma estabilidade e afastamento da confusão histórica do núcleo central da Europa.

Mas uma reflexão mais profunda conduz-nos a importantes vulnerabilidades dela resultante. Apenas um vizinho, uma posição não central em relação à Europa, uma heterogeneidade e divisão do espaço estratégico constitutivo, uma porta de entrada da droga na Europa. Tudo condicionando os objectivos nacionais a definir.

Uma tradição histórica de lutas para defender fronteiras contra os Mouros, contra Espanha e França, contra ataques às Províncias Ultramarinas. Não houve século na história de Portugal em que não fosse necessário o emprego das Forças Armadas na defesa dos seus objectivos vitais.

Portugal tem revelado ao longo da sua história grande capacidade de resistência face a

pressões exteriores. Por outro lado, sempre ao longo da nossa história dependemos de outros para sobrevivermos economicamente, salvo no período dos descobrimentos. Hoje continuamos nessa dependência.

Falamos da identidade nacional como objectivo nacional, mas importa estar atento, pois esta está em causa face a políticas externas de âmbito comunitário que visam servir grandes interesses comunitários esquecendo um pequeno país. Importa Portugal nos seus objectivos ter em consideração a necessidade de se afirmar como obreiro da primeira globalização.

Independentemente dos objectivos resultantes desta análise, sem dúvida que não podem ser esquecidos os objectivos de qualquer sociedade como o Bem-Estar, a Segurança, a Justiça, e a Liberdade e, particularmente, a Garantia da Identidade Nacional, da Independência Nacional e da Integridade do Estado.

Reflexão mais detalhada deve ser feita sobre o objectivo de Garantia da Soberania Nacional, face ao que acontece diariamente, quer com as decisões a nível europeu, quer a nível interno em termos de sectores estratégicos (ex: energia, transportes, comunicações e outros). Considero que o mesmo deve ser equacionado e bem definido para que possa ser cumprível, devendo o CEDN estabelecer medidas claras, condicionantes e vinculativas nesse âmbito.

Estaremos assim perante Objectivos Nacionais a serem atingidos através de uma Estratégia Nacional levada a efeito pelo emprego do Poder Nacional integrador dos objectivos, políticas, estratégias e meios de cada sector.

A primeira década do séc. XXI sublinha as mudanças que se vinham fazendo sentir desde o fim da guerra-fria. O triunfo da globalização subalterniza a predominância absoluta dos EUA, surgindo novas e fortes economias e potências militares. Distinguem-se os EUA, Bloco Europeu, China e Rússia. O relacionamento com o Bloco Europeu parece hoje determinante sem descurar os EUA a China e a Rússia.

Os espaços da língua portuguesa devem também determinar objectivos nacionais. Começa a regressar-se a África e ao Brasil.

b. Conceito de Defesa Nacional e de Segurança

Devem as grandes opções e o conceito de defesa nacional estabelecer doutrina quanto aos conceitos que há anos estão em conflito e permanentemente em discussão doutrinária em institutos, universidades e mesmo na lei: os Conceitos de Segurança Nacional, de Defesa Nacional e mesmo de Segurança Interna.

Existem conceitos dispersos por várias leis e sectores académicos, mas que julgo poderia ser no CEDN que esses conceitos deveriam ser expressos para entendimento e

seguimento comuns, estabelecendo um Conceito de Defesa Nacional abrangente de todos os sectores da vida nacional promotores de meios integradores do poder nacional. Uma orientação superior do conceito e terminologia a considerar é fundamental para uma sintonia e convergência dos esforços a realizar.

O terceiro CEDN em vigor desde 2003, intimamente ligado à Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDNFA) de 1982, é reflexo do Conceito Estratégico da OTAN de 1999, do 11 de Setembro, dos fundamentalismos religiosos surgidos e da disseminação de ataques terroristas. Ele aponta para uma defesa nacional mais abrangente, mas é omissa na definição das responsabilidades de cada Ministério no âmbito da defesa nacional, orientando apenas o instrumento militar.

Por outro lado, o art.º 1º da LDNFA define Defesa Nacional atribuindo ao Estado e ao cidadão essa responsabilidade, mas apenas contra “agressão ou ameaças externas”, limitando assim as missões das Forças Armadas (FFAA) e estabelecendo uma clara fronteira entre segurança e defesa, aliás, na linha da Constituição.

Mas as ameaças que caracterizam hoje o ambiente internacional, com probabilidade de se estenderem ao interior do país, exigem que a defesa da integridade do território, a independência nacional, a liberdade e segurança das pessoas e a defesa da soberania se faça no espaço estratégico nacional, bem como no de interesse e de influência, ou seja, quer no exterior quer no interior do país. As FFAA são assim um elemento essencial para actuarem no exterior e no interior do país de acordo com o grau de ameaça, liderando ou apoiando as Forças de Segurança.

O actual conceito aflora esta questão afirmando que a fronteira entre segurança e defesa deve evoluir de forma a “não inibir a articulação dos esforços que as diferentes organizações devem desenvolver, procurando sinergias rentabilizando meios...”. Acontece, porém, que esta dicotomia limitativa se manteve na LDNFA de 2009 limitando o conceito de defesa nacional à agressão e ameaças externas.

Não me parece, porém, que o esforço feito em 2007 nas opções fundamentais do Sistema Integrado de Segurança Interna (SISI) tenha sido feliz em diversos aspectos, nomeadamente no âmbito das informações. No contexto do séc. XXI, Portugal terá de poder enfrentar duas realidades. Uma que lhe advém do factor histórico e que lhe exige disponibilidade de meios das FFAA para fazer face a ameaças convencionais (em todos os séculos da sua história houve que recorrer a eles e já hoje o faz de acordo com as exigências do ambiente internacional).

A outra realidade resulta da necessidade de fazer face à multiplicidade de ameaças prováveis e riscos não convencionais, ao mesmo tempo transnacionais e sub-estatais, que ameaçam a segurança nacional e internacional.

O actual contexto da segurança nacional e as exigências de uma resposta da defesa nacional apontam assim para um conceito alargado de segurança nacional e um conceito integrado de defesa nacional abrangendo outros sistemas e sectores do estado.

No que se refere às FFAA elas devem poder garantir as missões tradicionais, poderem actuar no âmbito interno de acordo com níveis de actuação a definir, não esquecendo o conceito de duplo emprego, e participar prioritariamente em missões internacionais de natureza militar nos seus mais variados aspectos no quadro das organizações de que é membro como a ONU, UE, OTAN, OSCE e CPLP.

O conceito de Segurança Nacional ultrapassando a segurança externa, abrange hoje outros aspectos como a segurança humana, a segurança cooperativa, a segurança interna, criando-se um conceito de Segurança Nacional alargada que, conjuntamente com o conceito abrangente de Defesa Nacional importa de facto definir em documento como é o CEDN.

c. Responsabilização institucional

Considero, então, que tais opções devem resultar da reflexão sobre a Constituição da República, a lei e o actual conceito estratégico e sobre dois estudos fundamentais que devem estar actualizados:

- Um Estudo da Situação das Informações Estratégicas Nacional;
- Um Estudo de Situação do Potencial Estratégico Nacional.

Estes estudos, embora podendo ser feitos em institutos, meios académicos, observatórios, ou por intelectuais interessados na matéria, devem ser realizados institucionalmente por quem a lei determina que os faça em permanência e os apresente quando necessário. Concretamente, compete aos Serviços de Informações da República Portuguesa (SIRP), por lei, e aos órgãos de planeamento estratégico apresentar esses estudos ao governo, nomeadamente neste caso concreto, à Comissão de Revisão agora nomeada e responsabilizar-se pelos mesmos em documento escrito e assinado. Compete-lhes definir o espaço estratégico nacional nas suas variantes, terra, mar e ar, as áreas estratégicas de influência e interesse nacional, a situação adversa e a situação dos nossos meios e suas vulnerabilidades, determinando as ameaças e riscos bem como as possibilidades e probabilidade relativa desses acontecimentos, assim como as modalidades mais prováveis e as mais perigosas que os mesmos podem apresentar.

Devem não se resumir ao factor militar mas abranger todos os sectores da vida nacional (humano, histórico, económico, sócio-cultural, científico e tecnológico, político administrativo e militar), determinando os objectivos estratégicos de cada sector após receber informações das respectivas áreas e concluindo pelos factores de coesão e dissociação, principais potencialidades e vulnerabilidades, evidenciando as principais potencialidades que podem ser expandidas e as principais vulnerabilidades que podem ser corrigidas.

E aqui, parece-me fundamental que se responsabilizem serviços que existem para esse efeito. Se não se seguirem as suas conclusões para sobre elas então se definirem grandes

opções e linhas políticas e estratégicas de actuação, por um lado não vale a pena existirem, por outro se é seguida outra orientação não terá o peso institucional e de responsabilização que um documento destes deverá ter. De facto, não tem sido esta a linha seguida do anterior. Julgo que é tempo de o fazer.

Em matérias com esta responsabilidade e complexidade importa reduzir ao máximo a cada vez mais vulgarizada e dispendiosa “administração consultiva”, o que não é o mesmo de uma audição plural como a que está sendo feita.

No conceito anterior, tive oportunidade de, em carta enviada ao senhor Ministro da Defesa de então, comentar um projecto de conceito já elaborado, onde mais uma vez se não definia o espaço estratégico nacional nem as áreas estratégicas de influência e de interesse nacionais. Missão que caberia aos serviços de informações apresentar. Tive a satisfação de ver isso contemplado no actual conceito e recomendo vivamente que o mesmo aconteça no próximo, devidamente actualizado, por duas razões essenciais:

- Para que o poder político tenha uma base em que se possa apoiar para tomada de decisões relativamente às áreas com prioridade quanto ao emprego dos meios nacionais;
- Para que o SIRP tenha uma orientação política permanente quanto às áreas onde deve exercer o esforço de pesquisa das informações estratégicas ou outras.

Verifico no despacho de nomeação da Comissão de Revisão existir um estudo do Instituto de Defesa Nacional que não conheço. Isso porém só reforça o que em minha opinião deve ser feito. Ouvir várias opiniões, mas responsabilizar institucionalmente quem deve ser responsabilizado à partida e construir o conceito com base na reflexão sobre as ameaças reais “oficiais” e não opinativas. E quem define as ameaças “oficiais” são na nossa legislação os serviços componentes do SIRP.

d. Documento de efectiva orientação e execução política e estratégica

Considero fundamental que o CEDN constitua um documento de valor permanente quanto ao respeito do seu conteúdo e não apenas um documento que existe e serve de consulta e seguimento académico das escolas superiores e pouco de decisão do poder político. A título de exemplo, direi que logo após ser publicado o actual conceito e definidas as áreas estratégicas de interesse nacional as nossas forças foram empregues em áreas não explícitas no conceito mas englobadas na alínea genérica e abrangente do mesmo.

E assim tem acontecido até hoje, nomeadamente no Iraque, no Afeganistão, no Líbano ou na Somália (as alianças justificam algo, mas não tudo) e uma vez constando as áreas estratégicas do país no CEDN há liberdade política para, em termos externos, se poder argumentar em conformidade. Ainda a título de exemplo, quando se discutiu a participação das nossas forças no Iraque, fácil seria justificar a nossa não participação se

fosse invocado o conceito estratégico nacional em vigor, onde a referida área estratégica explicitamente não consta.

Por isso devem ser encontradas formas de tornar o CEDN num documento a respeitar nos mais elevados escalões políticos e estratégicos e de consequente eminente valor político.

A sua abrangência e o compromisso de todos os sectores do governo poderão conferir-lhe essa força política.

e. Âmbito e classificação do CEDN

Será importante definir à partida a classificação a dar ao documento. Se for documento não classificado terão as grandes opções que ficar por algumas generalidades orientadoras como de certo modo agora acontece, embora de forma limitada a alguns sectores, com os inconvenientes inerentes. Ou encontrar formas de na Assembleia da República se produzir um documento classificado.

Se a orientação for a de continuar a ser não classificado, poderão ser produzidos anexos classificados, com distribuição restrita, a fim de dar ao documento o realismo e o interesse fundamental na definição de uma política de defesa nacional.

Uma questão importante sobre a qual importa reflectir e tomar posição.

2. Envoltente Internacional - A Segurança de Portugal no Mundo

Considero importante reflectir sobre se deve ou não incluir o tema: “Vizinhança ibérica ou Países vizinhos (incluindo a Espanha e Marrocos)”. No mínimo, para assinalar alguma ameaça ou risco potencial, ou manifestar a “intenção nacional” de paz e boa vizinhança. As possibilidades dos nossos vizinhos devem ser consideradas, embora as intenções da sua aplicação, quer face às intenções conhecidas, quer face às alianças comuns, possam não preocupar.

A nível de ameaças não ortodoxas, porém, é recente o caso da ETA, o caso da água dos rios ibéricos e da Al-Qaeda do Magreb, o que só por si justifica a inclusão dos países vizinhos nas áreas constantes deste título sobre o qual importa reflectir.

Entendo, igualmente, aconselhável um esforço de análise no âmbito das informações estratégicas prospectivas disponíveis. De facto, Portugal enfrentará hoje em dia variados

desafios e complexas ameaças que, de momento, se afastam e desviam das ameaças típicas de outrora. Estas ameaças com diferente grau de probabilidade e perigosidade conforme a área estratégica particular considerada, devem ser analisadas tendo em consideração o nosso espaço estratégico, não se devendo adoptar ameaças que sendo gerais não têm relevância a nível nacional.

Isso tem implicado a adopção de medidas, especialmente após o 11 de Setembro, que consomem meios, se não justificam e por vezes põem em causa, escusadamente, os direitos fundamentais dos cidadãos. A antecipação deve ser prioritária relativamente à prevenção.

A eclosão e o fortalecimento do terrorismo, a proliferação de armas nucleares/biológicas e químicas, o reaparecimento de grupos nacionalistas e de grupos subestatais com elevado grau de perigosidade existem na Europa, mas com probabilidade inferior de acontecerem em Portugal relativamente às ameaças de imigração ilegal, o tráfico de droga, tensões nacionalistas ou a necessidade absoluta de protecção do nosso extenso mar para além do espaço terrestre e aéreo. Os acontecimentos do Mediterrâneo, nomeadamente do Magreb, devem merecer a máxima atenção pela instabilidade criada, consequências futuras e medidas a adoptar.

Os novos perigos estão assim longe de serem apenas convencionais ou de fácil identificação. Os instrumentos para o seu combate, para além dos militares convencionais em duplo emprego, são variados mas distinguem-se a diplomacia, a concertação com os nossos aliados, uma adequada política económico-financeira ou de segurança interna. Os nossos recursos são limitados e cada vez menos canalizados para as preocupações de defesa e segurança nacional.

A ameaça aos direitos humanos parece uma realidade. Portugal deve encarar a propagação da democracia e da defesa dos direitos humanos como um imperativo moral, estratégico e de segurança. Por isso, insisto, se devem responsabilizar os que institucionalmente são responsáveis por, partindo desta ameaças externas gerais, definir as efectivas ameaças externas a Portugal.

3. Âmbito Nacional - Riscos e Ameaças

Sugestão de alguns riscos e vulnerabilidades que, uma vez pressionados por coação adequada, também se podem transformar em ameaças:

- Recursos naturais e demográficos limitados;
- Espaço estratégico heterogéneo;
- Posição condicionada pela visão estratégica;
- Desemprego e rigidez laboral;
- Insuficiência de capitais de investimento;
- Défice e dívida pública;

- Reservas alimentares limitadas;
- Reservas energéticas limitadas;
- Sistema jurídico;
- Sistema de fiscalidade;
- Sistema da segurança social;
- Empobrecimento da população;
- Saída de recursos mais capazes;
- Saída do euro;
- Deslocalização de empresas exportadoras;
- Corte dos caudais de rios ibéricos;
- Ocupação económica por estrangeiros;
- Conflito militar;
- Perda de identidade nacional;
- Polarização política com revolta social;
- Tendência para o favor fácil;
- Tráfico de droga;
- Crime organizado;
- Fim dos fundos estruturais;
- Ciber-ataques;
- Área sísmica activa;
- Grupos transversais ao poder democrático.

Igualmente, deverão ser enunciados os tipos de coação mais prováveis que poderão transformar os riscos e vulnerabilidades em ameaças, bem como estabelecer as vulnerabilidades que, uma vez sujeitas a determinadas medidas, podem ser corrigidas. Independentemente disso, importa salientar alguns pontos fortes e oportunidades:

Alguns PONTOS FORTES

- Posição estratégica na visão útil;
- Dimensão das águas territoriais;
- Competências tecnológicas;
- Versatilidade e competência dos recursos humanos;
- Grau de instrução da população;
- Clima em geral e horas de sol no sul do país;
- Riqueza inexplorada do subsolo;
- O factor histórico;
- A língua comum;
- A diáspora.

Algumas OPORTUNIDADES

- Economia do mar (ZEE, portos, marinha mercante, estaleiros);
- Energias renováveis (eólica, solar e do mar);
- PALOP fonte de exportação e destino de imigração;
- Agricultura de especialidades;
- Alianças com sul da Europa e Mediterrâneo;
- Alianças a oriente;

- Alianças atlânticas e continentais;
- Necessidades europeias de imigração;
- Indústrias selectivas;
- Área tecnológica.

Da reflexão sobre os pontos fortes e pontos fracos, face a oportunidades e ameaças, podem ser extraídas estratégias de maximização e minimização úteis à definição de estratégias a desenvolver.

4. Respostas

a. Instrumentos de actuação

As respostas devem ser enumeradas recorrendo a possibilidades e meios de todos os sectores do Estado, de acordo com um conceito de defesa abrangente e alargado face ao tipo de coação, vulnerabilidades, riscos e ameaças enunciados por quem de direito, tendo em vista a garantia dos objectivos definidos a nível global e a nível sectorial.

Considero que tal só terá sentido se o Conceito de Defesa Nacional, que como atrás referi, for abrangente de todos os sectores do Estado, incluindo portanto a segurança interna. Seria uma redundância, para além de colocar a segurança interna ao mesmo nível da Defesa Nacional no seu sentido abrangente.

Importaria não ficar limitado ao emprego dos meios FFAA para a garantia da Defesa Nacional, importando também definir o âmbito da sua actuação em termos externos e internos de acordo com a Constituição da República e sua revisão se necessário.

Mas julgo merecer especial cuidado quanto ao estabelecimento dos limites da segurança externa e segurança interna e dos limites dos sistemas de informações que servem o Estado (SIRP) face aos serviços de informações que servem as forças de segurança, que ao contrário dos primeiros podem interrogar, deter, efectuar escutar e fazer buscas.

Hoje, as ameaças externas e as ameaças internas, dada a sua interdependência justificam a existência da centralização dos meios para tratar coordenadamente ambas. Mas esses meios de *intelligence* devem estar ao serviço do Estado e não das polícias, independentemente da necessária cooperação e coordenação institucional.

Estas têm os seus próprios meios de obter informações policiais e criminais. O contrário pode redundar em claro prejuízo dos direitos fundamentais do cidadão em democracia.

A título de exemplo, direi que o SIS deve estar ao serviço do Estado através do governo e não ao serviço directo das polícias.

A todos os sectores do Estado e a nível ministerial devem ser dadas missões integradas no CEDN, o qual não deve ser um documento filosófico, nem um projecto de intenções, mas sim um documento pragmático consolidado e orientador de acções concretas a tomar e meios adequados a empregar face ao seu conteúdo.

b. Valores Nacionais

Fazer do CEDN um documento motivador da criação de uma cultura em torno dos valores nacionais, componentes fundamentais dos Valores Morais integradores do Poder Nacional, deverá ser tido em consideração.

A promoção da História, dos símbolos nacionais, do amor à Pátria, em especial junto da juventude, os valores da democracia, entre outros, deve encontrar no CEDN formas explícitas no sentido desse objectivos serem atingidos, na escola, na universidade e na população em geral.