

CEDN 5.0: MODERNIZAÇÃO, CAPACITAÇÃO E PRONTIDÃO

EM PLENA CONJUNTURA DE GUERRA DE REGRESSO ao continente europeu após a invasão russa da Ucrânia a 24 de fevereiro de 2022, com a consequente destabilização da arquitetura de segurança europeia e a transição de poder na ordem internacional em vigor, no que foi considerado o “11 de setembro da Europa” (Gruyter, C.; Gaspar, 2022)¹, a dimensão securitária motivou uma alteração estruturante nas políticas externas de vários países.

De entre o projeto europeu, o caso da Alemanha emerge como o mais paradigmático, o qual após uma política restritiva em matéria de segurança e defesa desde a II Guerra Mundial, o governo alemão consegue ver aprovado o fornecimento de armamento para uma zona de conflito em total alinhamento com a união do Ocidente alargado no apoio à causa ucraniana. No caso da aliança atlântica, além da sua revitalização, do reforço da parceria euro-atlântica e do novo conceito estratégico a ser aprovado aquando da Cimeira de Madrid ter necessariamente de refletir a abordagem à ameaça russa, perspectiva-se um novo alargamento, denominado “alargamento Putin”², após os pedidos formais de adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) de países que até então mantinham um estatuto de neutralidade, caso da Finlândia e da Suécia.

No caso de Portugal, e tendo em conta as três linhas estruturantes permanentes da sua política externa – europeísta, atlantista e lusófona (Teixeira, 2010)³ – vislumbra-se não apenas a concertação de posição com os seus parceiros euro-atlânticos em matéria dos compromissos assumidos em termos internacionais, mas uma

necessária alteração da sua política de defesa nacional, refletindo os impactos da guerra na Ucrânia e materializando a exigência de uma maior capacitação militar em termos de investimento, modernização e operacionalidade em matéria de defesa e segurança nacionais.

Conceito e objetivos estratégicos de defesa nacional

O CEDN enquanto documento estratégico remete necessariamente para uma “reavaliação e reorientação dos interesses dos países” tendo em vista “a afetação de meios e recursos com vista a alcançar objetivos” delineados pelo próprio “instrumento formal” (Seabra, 2021)⁴. Este importante instrumento orientador das prioridades da agenda externa portuguesa deve conter em si mesmo as orientações e acautelar os meios necessários para atingir os objetivos estratégicos a que se propõe.

“
No caso da aliança atlântica, além da sua revitalização, do reforço da parceria euro-atlântica e do novo conceito estratégico (...) perspectiva-se um novo alargamento, denominado “alargamento Putin”.

Em paralelo o documento deve assumir-se como uma “grande estratégia holística”⁵ para poder refletir a concertação e a contribuição dos vários atores nacionais na sua elaboração, de entre forças armadas, poder executivo e Academia. Ainda que no âmbito do quadro normativo, se consagre uma hierarquização da estratégia nacional a ser definida, a mesma deve configurar um carácter abrangente tendo em conta os métodos e objetivos que pretende alcançar. Em paralelo, sendo o Presidente da República o comandante supremo das Forças Armadas, a estratégia global é articulada ao mais alto nível da chefia do Estado e está intimamente ligada às linhas estruturantes defini-

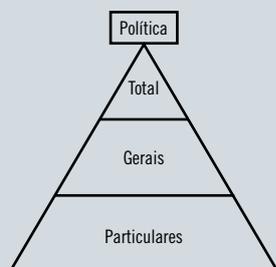
das; por sua vez, as estratégias gerais remetem para missões atribuídas e meios disponíveis e, finalmente, as estratégias particulares emergem como subdivisões das gerais e cuja origem é ministerial (Cor.Machado Barroso, 2008). Em paralelo, a sua divulgação e publicitação deve ser um exercício misto, entre o que deve ser conteúdo que pode e deve ser publicitado e o que deve ser classificado. Seguindo-se a tendência das democracias liberais de promover a sua difusão dando conta da narrativa oficial que subjaz aos que se consagra em termos de intenções de ação nacional relativa à segurança e defesa, evitando-se assim interpretações erróneas e permitindo a compreensão da finalidade a que se destina a alocação de financiamento e efetivos nacionais, deve em simultâneo, fazer-se reserva de orientações e capacidades em aspetos mais sensíveis que possam, mediante a sua publicitação, ser objeto de apreciação por parte de potenciais rivais no plano externo e colocar em causa a sua implementação.

O Conceito deve congrega assim, em si mesmo, os contributos de várias áreas da sociedade e ser representativo do real mapeamento de capacidades e necessidades com vista a permitir a prossecução dos objetivos estratégicos nacionais no momento da sua elaboração. Existem objetivos macro, imutáveis, tais como a defesa da soberania, integridade territorial, liberdade, paz e segurança do país⁶, aos quais se devem aliar objetivos micro, elencados pelos vários atores, militares e políticos, em franca articulação com as responsabilidades assumidas junto de alianças militares como é o caso da NATO ou de organizações multilaterais como a Organização das Nações Unidas (ONU), com o exemplo da Missão Multidimensional das Nações Unidas para a Estabilização (MINUSCA) na República Centro Africana ou o caso da União Europeia (UE), com o exemplo da missão de treino militar da União Europeia em Moçambique (EUTMMOZ).

De uma perspectiva global e tendo em conta a rotatividade governativa, os “objetivos político-estratégicos intermédios devem constar nos programas partidários” de todo o espetro político nacional precisamente para se acautelar quer a sua prossecução, quer a responsabilização da sua execução, quer reconhecer a relevância a ser atribuída à segurança e defesa nacionais. “A definição da estratégia geral do Estado, que deve ser concebida ao nível de Presidente da República e Primeiro-ministro dadas as competências, deve partir do pressuposto de se identificar inicialmente os objetivos estratégicos, identificar como alcançá-los, mapear as capacidades existentes e reconhecer as ameaças incipientes” (Mendes Dias, 2022)⁷.

PIRÂMIDE DE BEAUFRE

Fonte: Cor.Machado Barroso, 2008.



ESTRUTURA DA DIREÇÃO ESTRATÉGIA EM PORTUGAL

Nível	Tutela	Órgão de Conselho	Órgão de Staff
Total	Primeiro-ministro	CSDN	Gabinetes de Estudo
Gerais	Ministérios	CSM (no caso do MDN)	EMGFA
Particulares	Chefes de Estado-Maior	Conselhos Superiores dos Ramos	Estados-Maiores

Fonte: Cor.Machado Barroso, 2008.



O novo Conceito Estratégico da NATO e o CEDN

O novo Conceito Estratégico da NATO⁸ (CEN) recentemente aprovado na Cimeira da NATO, em Madrid, materializa a destabilização na arquitetura de segurança europeia e na ordem internacional em transição, motivada pela incursão militar russa na Ucrânia. Ao contrário do que constava na sua versão anterior aprovado na Cimeira de Lisboa em 2010, a Rússia emerge agora como “ameaça direta” à segurança europeia. Outra referência igualmente relevante neste documento fundamental da Aliança Atlântica é a dos “desafios sistémicos” incutidos pela China, virando também o foco para a militarização no mar do sul da China e para a importância que detém a região do Indo-Pacífico para os Estados Unidos da América e os seus aliados. Assim, a nova estratégia da NATO, no quadro de uma dimensão mais securitária, aponta três eixos fundamentais para as suas linhas estruturantes para as próximas décadas: dissuasão e defesa, prevenção e gestão de crises e segurança cooperativa. Por outro lado, e tal como referido pelo próprio Secretário-Geral da NATO, Jens Stoltenberg, ao contrário do pretendido por Moscovo, a coesão e união do Ocidente alargado tem como uma das principais consequências “mais NATO”⁹ junto às suas fronteiras. O denominado “alargamento Putin”, com a adesão da Finlândia e da Suécia, países até então detentores do estatuto de neutralidade, é encarado como um “momento histórico” para a Aliança Atlântica. Em termos operacionais, com a aprovação do reforço do Flanco Leste, houve um aumento em termos de presença militar de 40 para 300 mil efetivos, como forma de dissuasão da Rússia e de defesa de “cada milímetro da NATO”. Tal como os restantes aliados, Portugal assume que irá corresponder aos compromissos assumidos e que dará o seu contributo para a defesa da Aliança Atlântica de acordo com as “circunstâncias nacionais”¹⁰. Tendo em conta a necessidade de reflexão desta nova conjuntura e a sua materialização no novo CEDN, quer em termos de adequação de capacidades, quer em termos de resposta, Portugal terá necessariamente de fazer alinhar um maior foco em matéria de defesa e segurança nesta nova lógica mais securitária na Europa.

Considerações finais

Dada a relevância para o país que pressupõe a elaboração da sua estratégia nacional, materializando-se a mesma em linhas estruturas da política de defesa nacional por via da consagração no documento orientador que de denomina por “Conceito Estratégico de Defesa Nacional”, três considerações finais devem ser realizadas para eventual reflexão: i) os três eixos com os quais o CEDN deve ser elaborado passa pela definição do que é estratégico para

o país no quadro da conjuntura em que é definido, após o qual deve ser feito o mapeamento de capacidades e, finalmente, o planeamento da sua execução face às ameaças identificadas; ii) um dos maiores constrangimentos atuais e reiteradamente apontado no quadro das forças armadas nacionais é a falta de efetivos pela pouca atratividade que exerce por força de não existir, por um lado, uma carreira duradoura e, por outro, igualmente aliciante em termos salariais e iii) a falta de investimento nacional na área da defesa, em matéria de capacidades e efetivos, alocando-se para o efeito verbas públicas em detrimento de outros sectores da sociedade como a educação, justiça ou saúde, o que no caso particular português parece comprometer o aumento do potencial estratégico nacional. Finalmente, parece pertinente referir a percepção de existir um certo afastamento da sociedade civil face às forças armadas nacionais quer em termos de justificação da sua necessidade, quer da sua respeitabilidade, quer ainda do receio de um caminho tendente a uma maior militarização. Tal com o referido no último CEDN, “o conceito estratégico de defesa nacional só se torna nacional a partir do momento em que Portugal e os portugueses o assumam como seu”¹¹. Tal exige necessariamente um esforço acrescido de coesão e união nacional em torno do futuro da estratégia de defesa nacional. ■

Notas

- ¹ Gruyter, C., (2022), Putins War is Europe's 9/11, Foreign Policy, 28 de fevereiro de 2022, in: <https://foreignpolicy.com/2022/02/28/putins-war-ukraine-europe-hard-power/> e Gaspar, C. (2022), O 11 de setembro europeu, Público, 6 de março de 2022, in: <https://www.publico.pt/2022/03/06/opiniao/opiniao/11-setembro-europeu-1997654>.
- ² Serhan, Y. (2022), Putin's Strategic Error, The Atlantic, 9 de março de 2022, in: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/03/putin-nato-finland-sweden-support-ukraine/626965/>.
- ³ Teixeira, N. S. (2010), Breve ensaio sobre a política externa portuguesa, Relações Internacionais, n.28, Lisboa, dezembro.
- ⁴ Seabra, P. (2021), Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa, IDN Cadernos, nº 44, dezembro, p.11, in: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2021/IDN_Cadernos_44.pdf.
- ⁵ Idem.
- ⁶ Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 27, in: https://www.defesa.gov.pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf
- ⁷ Mendes Dias, C. (2022), Entrevista realizada a 18 de junho de 2022 ao Coronel Mendes Dias, Diretor do Centro Português de Geopolítica.
- ⁸ Conceito Estratégico da NATO 2022, in: <https://www.nato.int/strategic-concept/>.
- ⁹ Stoltenberg, J. (2022), Discurso proferido aquando das conversões na Finlândia, 12 de junho de 2022, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_196300.htm.
- ¹⁰ Observador, “Portugal acompanhará reforço de tropas da NATO de forma adequada às suas circunstâncias”, 29 de junho de 2022, in: <https://observador.pt/2022/06/29/portugal-acompanhara-reforco-de-tropas-da-nato-de-forma-adequada-as-suas-circunstancias/>
- ¹¹ Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 48, in: https://www.defesa.gov.pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf

Referências

- Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, in: https://www.defesa.gov.pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf
- Conceito Estratégico da NATO 2022, in: <https://www.nato.int/strategic-concept/>.
- Gaspar, C. (2022), O 11 de setembro europeu, Público, 6 de março de 2022, in: <https://www.publico.pt/2022/03/06/opiniao/opiniao/11-setembro-europeu-1997654>.
- Gruyter, C., (2022), Putins War is Europe's 9/11, Foreign Policy, 28 de fevereiro de 2022, in: <https://foreignpolicy.com/2022/02/28/putins-war-ukraine-europe-hard-power/>
- Mendes Dias, C. (2022), Entrevista realizada a 18 de junho de 2022 ao Coronel Mendes Dias, Diretor do Centro Português de Geopolítica.
- Teixeira, N. S. (2010), Breve ensaio sobre a política externa portuguesa, Relações Internacionais, n.28, Lisboa, dezembro.
- Seabra, P. (2021), Documentos Estratégicos de Segurança e Defesa, IDN Cadernos, nº 44, dezembro, p.11, in: https://www.idn.gov.pt/publicacoes/idncadernos/Documents/2021/IDN_Cadernos_44.pdf.
- Serhan, Y. (2022), Putin's Strategic Error, The Atlantic, 9 de março de 2022, in: <https://www.theatlantic.com/international/archive/2022/03/putin-nato-finland-sweden-support-ukraine/626965/>.
- Stoltenberg, J. (2022), Discurso proferido aquando das conversões na Finlândia, 12 de junho de 2022, in: https://www.nato.int/cps/en/natohq/opinions_196300.htm.