

CEN

CONSELHO ESTRATÉGICO
NACIONAL

O CONCEITO DE DEFESA NACIONAL



1. O Conceito de Defesa Nacional tem tradução constitucional e expressão em lei de "maioria qualificada" (LDN), evidenciando ser uma política de carácter nacional que procura em permanência, garantir a soberania do estado, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e segurança das populações, perante qualquer ameaça ou agressão externa.

Estes objectivos devem ser prosseguidos em termos que garantam a sua inserção numa visão mais holística e, por isso, coordenáveis a um nível correspondente do Poder Político.

A Política de defesa nacional não se assume como mero somatório de políticas, mas antes um exercício integrado, contributivo para a realização dos propósitos gerais apontados pela lógica constitucional.

Mais especificamente ainda, e considerando a "independência nacional" objectivo plasmado no desempenho de variadíssimas áreas do Poder Executivo, - finanças, economia, investigação, ciência e tecnologia, saúde, educação, infraestruturas, só num plano hierárquico superior ao que corresponde a coordenação destas diferentes áreas, é possível o exercício de coordenação global.

Quis a lei conferir ao Ministro da Defesa a direcção e gestão políticas respeitantes às Forças Armadas, o que sendo normal à luz da generalidade de experiências internacionais, coloca a questão de saber se aquele titular do Poder Executivo também se ocupa da coordenação das políticas que concorrem para a garantia da "independência nacional" e outros objectivos da política de Defesa Nacional, que não os directamente relacionados com a componente militar da defesa nacional.

No desempenho e concepção do Estado Português tal perspectiva nunca foi assumida, tendo o Ministro da Defesa Nacional apenas a tutela das F.A., e os restantes ministros do executivo, funções de direcção das suas pastas, sem que globalmente exista qualquer projecto que na prática assegure uma coordenação entre algumas delas.

A conclusão é pois óbvia: a legislação fundamental da República prescreve uma função global e integrada para a Defesa Nacional, muito para além da típica "Defesa Militar", sem que, ao titular do respectivo ministério, tenham sido cometidos quaisquer poderes correspondentes às responsabilidades decorrentes da própria lei no domínio da inerente coordenação global.

O Ministro da Defesa Nacional responde perante o país, pela direcção e emprego das F.A., das suas capacidades, meios e prontidão, mas não pelo global cumprimento dos objectivos que a Constituição, a Lei e outros documentos estruturantes impõem à defesa nacional.

A esta luz, é por isso evidente que tal responsabilidade atinge directamente o Primeiro Ministro.

Só a ele competirá dirigir a política de defesa nacional e das forças armadas bem como o funcionamento do Governo nessas matérias.

O PSD considera então que o Primeiro Ministro deve chamar a si a elaboração de uma Directiva Governamental de Defesa Nacional com o objectivo de orientar as prioridades, estratégias e políticas sectoriais das diversas componentes da Defesa Nacional.

É inevitável a percepção da inconsistência do modelo organizacional decorrente do conceito constitucional de Defesa Nacional, ao não considerar qualquer instrumento para o exercício da coordenação das várias funções nele contidas.

Sendo tal conceito amplo e integrador, quem exerce aquela função?

Não sendo o Ministro da Defesa Nacional pelas razões já aduzidas anteriormente, colocar tal fardo na pessoa do Primeiro Ministro parece excessivo e inadequado, já que a sua titularidade abarca em primeira instância a provisão estratégica, não devendo por isso ocupar-se da coordenação e execução quotidianas.

Desse modo, a consideração de um Vice-Primeiro Ministro – ou Ministro de Estado, parece a solução mais razoável e operacionalizadora para a concretização desse desiderato.

2. Periodicamente – aproximadamente uma década, o Governo apresenta à A.R. uma versão do Conceito Estratégico da Defesa Nacional, assim se debatendo e consagrando as orientações estratégicas que decorrem do conceito de Defesa Nacional.

Concretamente, a consideração das principais ameaças e riscos que impendem sobre Portugal, permite, face às potencialidades que exibimos e às oportunidades que se diagnosticam, definir objectivos que o Estado deve atingir, de modo a, fortalecendo a sociedade, se estabelecerem linhas de Acção Estratégica, que os conduza a garantir a nossa Independência a defesa do nosso território e a liberdade e segurança dos cidadãos.

Contudo, a realidade evidencia que as perspectivas de longo prazo daí derivadas são quotidianamente contrariadas pelo culto do imediato, pela lógica do mais fácil, pela pressão comunicacional plasmada pelo circunstancial e episódico, pela oposição de "interesses instalados" de origem interna ou externa e, não raras vezes, pela ausência de convicções por parte da decisão política.

O presentismo, a inércia, o "status quo" bloqueiam a reforma que o futuro exige.

No plano executivo e recentrando no âmbito que institucionalmente se justifica é mister organizar o Executivo de modo a este responder com capacidade e fiabilidade adequadas aos múltiplos exercícios de concretização dos objectivos consagrados no CEDN.

De novo se coloca a magna questão da coordenação desse esforço gigantesco e permanente.

O recurso à figura do responsável no seio do Executivo nos mesmos termos explicitados no ponto anterior é vital e imprescindível.

Como passo inicial integrando neste processo seria correcto o reposicionamento da Comissão para o Planeamento Civil de emergência no Ministério da Defesa Nacional.

A sua actual dependência do MAI traduz uma sua desvalorização pois retira-lhe âmbito e capacidade, que na tutela daquele último não teria.

3. A consideração da natureza da ameaça ou agressão explicitada no conceito de D.N. como exclusivamente externa é algo de quase "westfaliano", de consagração inusitada das fronteiras físicas, de pré-globalização, de um mundo tecnológico pré-digital.

E, se tal correspondeu a uma visão politicamente justificável em determinado momento, perante as actuais ameaças, e riscos que se nos colocam, sejam as ameaças de natureza global e transnacional como o terrorismo, a proliferação de armas de destruição maciça, a ciber criminalidade, a criminalidade violenta os ataques biológicos ou químicos e a pirataria; ou no caso dos riscos, os de natureza ambiental ou biológica como as alterações climáticas, os atentados ao eco-sistema terrestre e marítimo, os incêndios florestais e as pandemias ou outros riscos sanitários, não é possível estabelecer uma localização espacial precisa que associe o processo que lhes respeita, da origem à sua eclosão geográficas.

As actuais ameaças não se enquadram – em regra, em perfis eminentemente ou exclusivamente localísticos, antes pelo contrário, evidenciam uma mobilidade e dinâmica que por vezes as torna dificilmente detectáveis.

Daí que a função preventiva que um estado deve organizar perante a emergência da maioria dessas ameaças, conduz quase inevitavelmente a uma procura máxima de pontos de referência que permitam uma detecção apropriada e necessária à sua segurança.

A compreensão destas realidades levou e levará à adopção e celebração de entendimentos e acordos entre Estados, numa base de cooperação frutuosa, nomeadamente quando essas entidades políticas pertencem às mesmas famílias civilizacionais ou de partilha de Interesses Vitais comuns.

É assim justificável afirmar que a Defesa Nacional de cada estado, sobretudo no que respeita à sua componente militar de integridade do território e da segurança institucional, se articula mais ou menos profundamente, em inúmeras circunstâncias e áreas, com acções homólogas conduzidas por vários outros estados, numa base de respeito e cooperação mútuas, garantindo-se a paz e segurança para cada um deles e para o seu conjunto.

É pois legítimo reter, que políticas conduzidas no âmbito da Defesa Nacional de um determinado Estado, de modo a garantir a protecção de determinados bens jurídicos ou valores políticos, não têm tido em geral suficiente sucesso, carecendo de âmbito geopolítico mais extenso, através de tratados ou acordos internacionais, de modo a que tal garantia não seja tão efémera, antes mais inclusiva a outros Estados. A segurança de vários é a melhor garantia de segurança de cada um deles.

4. A qualificação de ameaça ou agressão como exclusivamente externa é hoje um anacronismo.

O PSD defende por isso o princípio que a edificação de uma política eficaz de Defesa Nacional, determina que ela esteja associada a uma política de Informações Estratégicas e de Defesa e de Segurança sob pena de o Estado poder ficar amputado de tempos de diagnóstico, conhecimento e intervenção, na prevenção, resposta ou contenção de qualquer ameaça ou agressão pelo que importante se não mesmo determinante, será manter uma permanente verificação da adequabilidade de medidas já hoje consagradas na lei, alterando-as, ampliando-as, ou substituindo-as se for caso disso.

Paralelamente, e com o fim de clarificar conceitos o PSD considera necessário utilizar o próximo momento de revisão constitucional para actualizar os artigos que respeitam ao Título X nos termos que agora propomos:

- **Alteração do Art. 273º da CRP**, retirando da sua definição a qualificação de "externa" às ameaças aí referidas.

Tal significa retornar ao princípio constitucional vigente durante o período que mediou entre a aprovação do seu texto pela Assembleia Constituinte até à conclusão da sua primeira revisão.

- **Alteração do Art. 275º** por forma a acolher à necessária articulação a operar entre as funções e desempenhos no âmbito da Defesa Militar, Segurança Interna e Protecção Civil, na medida em que tal corresponde à realidade vivida ao longo do tempo, nomeadamente nos últimos anos, julgando-se que tais circunstâncias se ampliarão no futuro.

Apenas referimos estas alterações na medida em que assim se poderá obter apoio suficiente para a sua introdução no texto constitucional.

5. A Constituição da República prescreve para a política de Defesa Nacional a garantia de liberdade e segurança das populações, a colaboração em missões de protecção civil, de melhoria de qualidade da vida, dos cidadãos e da satisfação das necessidades da população .

Tal evidencia de uma forma notória a amplitude dessa política e a existência de zonas operacionais de sobreposição com a actividade de outras entidades nos âmbitos das políticas de segurança interna e protecção civil.

Tais zonas requerem coordenação operacional entre as agências que executam as operações aí incluídas, devidamente enquadrada pelas respectivas tutelas políticas.

Conceptualmente, e tendo em conta as definições já consagradas nos planos legal, organizativo e operacional, é destacável que a Defesa Nacional na sua vertente Militar, a Segurança Interna, a Protecção Civil e as Informações Estratégicas de Defesa e Segurança, concorrem em conjunto para um patamar, designado como estado ou condição que, sem a devida consagração institucional tem sido designado por Segurança Nacional pela generalidade das instituições académicas e analistas que abordam estas questões.

Sendo certo que para aquela situação concorrem mais sectores da vida nacional e da organização de Estado, apenas considerámos as supracitadas, pois serão aquelas onde o exercício da coordenação se revela como mais premente e relevante.

Não se trata de introduzir mais um nível hierárquico no plano executivo, apenas considerar uma perspectiva que distinga resultados (Segurança Nacional) das políticas e actividades que para eles concorrem (Defesa Militar, Segurança Interna, Protecção Civil e Informações).

O nível de segurança ou o grau de protecção que o Poder Político e os cidadãos pretendem atingir ou alcançar determina assim os objectivos a formular.

As políticas referidas desenvolvem actividades que concorrem para a garantia da Segurança Nacional, exercidas de forma específica para cada uma delas, ou seja, a defesa e a segurança interna enfrentando ameaças e riscos e a protecção civil apenas riscos, já que as ameaças transnacionais como o terrorismo, devem ser enfrentadas articuladamente pela defesa e segurança interna.

A relativa extensão deste texto traduz a relativa ambiguidade e inadaptação conceptual às realidades actuais, justificando por isso as considerações explicitadas.



- 6. Um estado financeiramente enfraquecido, com um tecido produtivo com várias áreas de debilidade, com profundos deficits nas áreas energética e alimentar, com um percentual elevado de despesas públicas face ao PIB, é obrigado a ter fortes critérios de rentabilidade na utilização de equipamentos e meios técnicos a afectar às suas agências operacionais.**

Se a essa realidade claramente aplicável a Portugal, se acrescentar a percepção de zonas de sobreposição e/ou complementaridade entre as funções de Defesa e Segurança Interna, é óbvia a oportunidade que se abre para a utilização de "equipamentos de uso dual", ou seja, meios afectos às F.A. ou a uma das forças de Segurança Interna, e que, operacionalmente contribuam para a realização de actividades que simultaneamente se integrem nos objectivos operacionais da Defesa e da Segurança Interna.

É habitual a consideração sobretudo de meios aéreos ou navais como utilizáveis de acordo com a postura de "uso dual", e, em algumas circunstâncias meios terrestres.

7. No âmbito das políticas concretas a desenvolver no CEN Defesa Nacional, o PSD considera como relevantes seis objetivos de curto/médio prazo e cada um, se desdobram em várias políticas a prosseguir, em seguida explicitadas:

OBJECTIVO	POLÍTICAS A PROSSEGUIR
<p>1. Fortalecer capacidades internas de dissuasão e resposta</p>	<ul style="list-style-type: none"> → Atribuição de capacidade adequada de comando e controle das F.A. ao CEMGFA em tempo de paz ou de guerra, assegurando que: <ul style="list-style-type: none"> • O CEMGFA se constitui como Chefe de Estado-Maior de Defesa; • Os comandantes dos Ramos passam para a efetiva dependência direta do CEMGFA no domínio operacional, incluindo a gestão corrente de recursos que hoje em dia depende do Ministro da Defesa Nacional; • Aos comandos da componente dos três Ramos compete o aprontamento e sustentação das forças e meios operacionais a empregar sob o comando do CEMGFA e a realização das missões reguladas por legislação própria. → Assegurar o desiderato da edificação equilibrada do Sistema de Forças através de uma maior paridade de investimento alocado às capacidades específicas dos Ramos. → Completar em termos humanos, estruturas e equipamentos do Sistema de Forças aprovado, designadamente: <ul style="list-style-type: none"> • Unidades de Forças Especiais, nomeadamente: <ul style="list-style-type: none"> ◦ pelo reforço de meios humanos e meios de mobilidade adequados nos Regimentos de Comandos, de Paraquedistas e no Corpo de Fuzileiros; ◦ dotando-as de meios aéreos de combate ar-solo (helicópteros e drones) como sua dotação orgânica, bem como de meios de defesa aérea local. • Finalização do programa de construção de NPO, acrescentando-se a cada um deles uma valência de luta e deteção de submarinos. • Aquisição de navio reabastecedor de esquadra dotado de capacidades logísticas acrescidas. • Finalização do programa de reequipamento da Brigada de Intervenção, garantindo a sua coerência operacional enquanto sistema de sistemas. • Concluir a modernização da frota de aviões de patrulha marítima P3, reforçada por uma capacidade de Drones de elevado alcance. → Reforço dos Sistemas de Comando e Controle de nível estratégico e operacional face aos mais recentes desafios das Tecnologias Disruptivas Emergentes (TDE), como a <i>Big Data</i>; Inteligência Artificial; Autonomia; Tecnologias Espaciais; Armamento Híper Sónico; Tecnologias Quânticas; Biotecnologias e Materiais Inteligentes. → Criação de uma Unidade Estratégica que permita às Forças Armadas monitorizar e enfrentar os desafios das TDE e/ou retirar vantagens das mesmas particularmente para fazer face à complexidade e ambiguidade dos ambientes conflituais terrestres modernos.

OBJECTIVO	POLÍTICAS A PROSSEGUIR
2. Capacitação de meios de apoio requeridos à atividade operacional	<ul style="list-style-type: none"> • Instalação de capacidades adequadas de manutenção e reparação de fragatas e submarinos no Arsenal do Alfeite, enfatizando-se organicamente o papel da Marinha na Direcção e condução das suas atividades. • Conclusão do projeto de reestruturação de saúde militar incorporando o Hospital Militar de Belém como pólo do HFAR, passando a constituir-se como centro de referência e inovação no apoio ao combate às epidemias e como Unidade de Cuidados Continuados. • Reforçar capacidade de abastecimento, confeção e alimentação do pessoal afeto às F.A. em instalações militares ou correspondentes.
3. Aumentar e melhorar a capacidade de resposta a ameaças não configuráveis de um modo eminentemente militar, reforçando o envolvimento das FA nos estados de Calamidade e emergência e nas Ações de “Segurança Humana	<ul style="list-style-type: none"> • Reforçar a capacidade das F.A. para intervenção em situações de calamidade ou emergência, bem como em projetos de segurança humana nomeadamente no domínio da utilização de drones, criação das respetivas estações de comando e controle, nos meios estruturais no combate a fogos florestais e cheias, na ampliação da resposta sanitária e nos meios para operações de busca e salvamento. • Reforçar nos planos legal e operacional, formas de cooperação mais estreitas entre F.A. e F.S.S., e ANEPC, de modo a se propiciarem desempenhos sectoriais e globais mais eficazes. • Reforçar os meios de transporte estratégico logístico, nomeadamente para a Marinha, dada a existência de arquipélagos no espaço territorial nacional. • Edificar um Sistema Nacional de Gestão de Crises, assegurando que a função de planeamento civil de emergência volte a ser uma responsabilidade do MDN, a quem deve caber o planeamento e a articulação da ação estratégica interministerial em situações de crise nacional ou internacional. • Completar capacidade de transporte estratégico e tático da Força Aérea, associada ao desenvolvimento de capacidades da Unidade de Forças Especiais. • Fortalecer a Inovação e o Desenvolvimento Tecnológico das Forças Armadas, pela articulação de capacidades técnicas e científicas existentes, em apoio direto às necessidades de médio prazo das Forças Armadas, contribuindo simultaneamente para o conhecimento e capacitação da Academia e da Indústria de Defesa Nacional.

OBJECTIVO	POLÍTICAS A PROSSEGUIR
<p>4. Melhorar as condições sociais e estatutárias, reforçando ainda a valorização do pessoal</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Dignificar e diferenciar a condição militar relativamente a outros corpos especiais do Estado. • Valorização das carreiras militares e do respetivo alargamento da grelha salarial, através da revisão do sistema remuneratório das F.A., implementando um maior equilíbrio na remuneração entre os diversos postos e classes e eliminando disparidades face às F.S.S. e outros corpos especiais do Estado tais como a Magistratura Judicial. • Criação de premissas de natureza financeira e estatutária garantindo-se assim condições de maior atratividade para uma maior permanência nas fileiras. Em algumas especialidades não combatentes a criação de um Quadro Permanente para Praças no Exército e na Força Aérea. • Revisão das quotas mensais a pagar pelos beneficiários da ADM, passando a incidir apenas sobre os 12 vencimentos mensais ou pensões. • Integração da ADM (assistência na doença aos militares) no EMGFA, estabelecendo uma diferença entre apoios assistencial e operacional, reformulando ainda o seu modelo de financiamento. • Restruir os modelos de coordenação e funcionamento do IASFA tornando-os semelhantes aos da Santa Casa da Misericórdia de Lisboa, com a consideração como um fundo autónomo dotado de maior autonomia na gestão de recursos humanos e financeiros, nomeadamente os respeitantes à rentabilização do seu património. • Implementar ações concretas no domínio social, nomeadamente a promoção de habitação social para os beneficiários do IASFA, através da melhor ocupação do parque habitacional disponível, nele se considerando o do Ministério da Defesa Nacional e/ou criação de residências de estudantes para filhos de beneficiários. • Integrar o apoio médico e social dos deficientes das Forças Armadas, na Secretaria de Estado da Defesa, retirando-a assim da responsabilidade da ADM.
<p>5. Reforçar e disponibilizar meios para a ação externa no domínio da Defesa, particularmente para as Forças Nacionais Destacadas e a Cooperação no domínio da Defesa</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Incrementar a participação das F.A. em operações no âmbito das organizações internacionais de que Portugal faça parte. • Reforçar a presença das F.A. nacionais em ações no âmbito da cooperação técnica, e assistência externa militar, nomeadamente quando tal se verificar em países da CPLP e também noutras áreas onde se permita a constituição de unidades agregadoras de militares de países da CPLP. • Promover treino conjunto de forças militares das F.A. e GNR capacitando Portugal para determinadas "operações de paz" que requeiram uso das mesmas em simultâneo.

OBJECTIVO	POLÍTICAS A PROSSEGUIR
6. Reforçar a inserção de Portugal em organizações internacionais de que Portugal faça parte, nomeadamente as respeitantes à Segurança e Defesa	<ul style="list-style-type: none">• Inserção consistente de Portugal na NATO, apoiando os seus objetivos de entidade prestadora de Segurança a vários níveis, devendo as suas F.A. participar sempre que possível em operações e missões combinadas por ela organizadas ou enquadradas, mormente nas que se constituam como reforço do vínculo transatlântico.• Apoiar o desenvolvimento do modelo previsto no Art. 42º do T.U.E., e, enquanto tal não for consagrado, participar em algumas "parcerias reforçadas" que procurem melhorar o nosso "perfil dissuasório militar" e integrem sistemas regionais que promovam maior segurança e eficácia e reforcem as capacidades nacionais da Indústria Defesa e I&D.

CEN

CONSELHO ESTRATÉGICO
NACIONAL