

2013/03/07

A Defesa nas pequenas potências. O caso da Dinamarca

Alexandre Reis Rodrigues

Um dos aspetos que tem estado invariavelmente omissos nas revisões dos conceitos estratégicos de Defesa Nacional é a definição do nível de ambição que as Forças Armadas devem assegurar ao País, ou seja, a conversão dos princípios e objetivos permanentes estabelecidos na Constituição em orientações sobre a forma e condições em que deve ser prevista a sua concretização, incluindo a clarificação da configuração e principais linhas de atuação para que o sistema de forças deve ser desenvolvido e mantido.



É um campo em que Portugal, ao contrário dos seus aliados e amigos, não segue a prática de tornar público e de forma transparente, o pensamento nacional sobre o emprego do Poder Militar.¹ Regra geral, todos o fazem e, em grande parte dos casos, com a disponibilização de dados concretos sobre a dimensão e prontidão das respostas militares, principalmente no que respeita a contributos para a segurança e paz no mundo.

Em Portugal tem-se deixado esse exercício para o nível do conceito estratégico militar mas esse caminho não tem servido, por várias razões, o propósito acima referido. Em primeiro lugar, porque, tratando-se de um documento classificado, não permite a divulgação das opções feitas. Em segundo lugar, porque, sendo desenvolvido em sede de Conselho dos Chefes dos Estados Maiores dos Ramos, não tem o envolvimento político do topo da hierarquia do Estado, o que detém a responsabilidade por formular a caracterização do sistema de forças nacional e definir as suas condições de emprego.²

Num recente trabalho realizado no IDN, no âmbito da revisão do atual Conceito Estratégico, foi apresentado o caso da Dinamarca para exemplificar um modo de formular o nível de ambição. Podiam ter sido usados outros exemplos. Ressalvadas as devidas proporções, todos servem como situações a estudar e daí verificar se há ilações a tirar. A Dinamarca é particularmente interessante³ porque segue um

¹ Numa consulta feita nesta data a MERLN – *Military Education Research Library Network*), (*National Defense University*) (<http://merln.ndu.edu/whitepapers.html>) Portugal aparece como um dos raros países que não disponibiliza em língua inglesa o seu documento de planeamento estratégico de Defesa (os outros são o Equador, El Salvador, Guatemala, Honduras, Cazaquistão, Quirguistão, México, Nicarágua, peru, etc.). O único documento referido sobre Portugal (Livro Branco da Defesa Nacional de 2001) na realidade nem sequer tem existência oficial. Nunca passou de uma tentativa gorada do então ministro da Defesa Nacional, Dr. Castro Caldas.

² É apenas aprovado pelo ministro da Defesa, com base na proposta dos Chefes militares e subsequentemente levado ao Conselho Superior de Defesa Nacional onde é confirmado.

³ «The daily work – opportunities for influence and need for accommodation: «smaller allies are not, by virtue of their limited capabilities, designated as mere "followers" of the big states in the decision-making process ... Denmark serves as an illustrative example of the policies of passive abstinence and active involvement in practice. The country has had two distinct periods of influence and accommodation within NATO. During the 1980's, Denmark became known for its many exemptions and opt-outs ... this has led others to perceive Denmark as an unconstructive member, and consequently led to a great loss of Danish influence. During the 1990's, Denmark introduced forward-thinking initiatives and pursued

padrão que interessa conhecer em pormenor, uma vez que em diversos pontos difere significativamente do modelo adotado em Portugal.

Acresce que, não obstante tratar-se de um pequeno País, conseguiu um estatuto internacional que excede as expectativas que a sua dimensão sugere, aliás como os outros Países nórdicos em geral. O essencial desta situação deve-se a duas circunstâncias: 1. Um aproveitamento inteligente do esforço que é feito no campo militar para participação em tarefas internacionais (quer em efetivos no terreno, quer em participação em estados-maiores internacionais) o que tem proporcionado novas oportunidades de prosseguir uma política externa proactiva;⁴ 2. Uma eficaz capacidade de valorização das áreas onde a sua contribuição pode trazer vantagens acrescidas, quer pela maior facilidade de aceitação local dos seus contributos militares (imagem não agressiva), quer pela sua experiência e conhecimento acumulados em áreas que as grandes potências não conheçam detalhadamente.⁵

É um exemplo útil também porque, na metodologia de planeamento de Defesa, a Dinamarca usa uma abordagem muito diferente da nossa. Serve para mostrar que há outras fórmulas, eventualmente mais eficazes. Aliás, em Portugal, este tem sido um campo que tem registado pouco progresso, senão mesmo algum imobilismo em relação ao modelo adotado em 1982, por ocasião da aprovação da Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas.⁶ É o assunto que abordarei seguidamente, para depois concluir com uma breve referência ao modelo de serviço militar obrigatório que a Dinamarca mantém em vigor e o serviço da *Home Guard*, assuntos que têm sido invocados nas discussões que a sugestão de examinar o caso da Dinamarca gerou.

O Planeamento de Defesa

A Dinamarca usa o conceito de *Total Defence*⁷ que assenta na ideia de que uma defesa credível não pode ser vista como um assunto militar isolado; implica a coordenação do emprego de todos os recursos da Nação tendo em vista prevenir a guerra, defender o país e proteger a população. O conceito vem do tempo da Guerra Fria mas o seu foco alterou-se, a partir do seu fim. Passou a cobrir tanto atos de guerra como acidentes e catástrofes, deixando de fazer distinções entre guerra e paz. Hoje, o seu âmbito não se limita ao exercício do poder do Estado e proteção do território; abrange a preservação do funcionamento da sociedade, as suas estruturas, liberdades e valores.⁸

active policies of engagement with the Baltic States ... Denmark's resurgence led to an impressive increase in its influence in Alliance matters».

⁴ Extrato do relatório da "Danish Defence Commission 2008": «international tasks are now playing a significant role in determining the focus of Danish Defence. This has given an opportunity to pursue a proactive foreign policy». Em 2009, a Dinamarca manteve 1372 efetivos em operações e 275 a participar em estados-maiores internacionais.

⁵ Setälä, Martti (coord.), "Small States and NATO", "Atlantic Council of Finland, Occasional Papers no 6".

⁶ Esta Lei foi revogada em 2009, sendo substituída pela lei 31 A/2009, mas, a arquitetura de conceitos em que se desenvolve o planeamento de Defesa/Forças mantém-se como concebido inicialmente.

⁷ «In general, Total Defence encompasses the utilization of all resources in order to maintain an organised, functional society and to protect the population and the national assets. The threats to be countered by total defence cut across national borders and the domestic administrative domains of various public authorities. As a result, threat containment demands joint solutions and close coordination among the accountable international and national authorities»

⁸ Extrato do "Danish Defence Agreement 2010/2014": «The national tasks comprise – besides monitoring of the national territory and enforcement of sovereignty – a range of more civilian-oriented tasks in support of Danish society, such as search and rescue operations, environmental tasks as well as providing support to a number of other public authorities, such as the police, the emergency rescue services and the tax authorities». Nestes novos termos, a "leading agency" passou a ser a Polícia, enquanto anteriormente eram as Forças Armadas. Estas mantêm-se sobretudo disponíveis para contribuir com os meios ao seu dispor.

Segundo este conceito, o apoio às autoridades civis em situações de emergência constitui uma das duas principais tarefas das Forças Armadas.⁹ A visão alargada de Defesa que Portugal adota tem alguns pontos comuns com este conceito mas não é tão abrangente; ainda se hesita em passar à prática a recomendação resultante do I Congresso Nacional de Segurança e Defesa: «É preciso rever o processo de decisão de eventual emprego das Forças Armadas a nível interno ... definir o papel que poderão desempenhar e caracterizar mais detalhadamente as condições em que o seu emprego se pode verificar». O atual Governo parece reconhecer a necessidade desta abordagem quando o ministro da Defesa Nacional em documento oficial refere o seguinte: «As Forças Armadas dispõem de recursos e competências únicas que, em articulação com outras estruturas, permitiriam ao Estado ter ganhos de eficiência e eficácia de resposta a crises».¹⁰ Mas a implementação prática desta doutrina continua a faltar.

Há um alerta a fazer. Portugal, ao retomar a visão alargada de Defesa, que não tinha sido adotada no Conceito Estratégico de 2003, precisa de encontrar uma forma de compensar a inevitável diluição e tratamento mais superficial dos assuntos militares no novo conceito estratégico, um problema que os Países nórdicos, malgrado o seu conceito de *Total Defence*, não têm, como se poderá constatar seguidamente.

Curiosamente, os Países nórdicos não usam no seu planeamento de Defesa nada semelhante ao nosso Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Como explica Alyson Bailes¹¹, documentos com orientações estratégicas só aparecem, neste campo, para aspetos específicos, como é o caso, por exemplo, da Noruega com a sua estratégia para o chamado "*High North*" (Ártico), onde têm importantes interesses a defender e onde a competição que receiam, na sua perspetiva, precisa de ser refletida na própria composição do seu sistema de forças.

Nos aspetos gerais de segurança e defesa, segundo o autor atrás citado, os Países nórdicos consideram não fazer sentido desenvolver conceções estratégicas alternativas às orientações das organizações internacionais a que aderiram, designadamente a NATO e União Europeia, condição que lhes exige uma "política de acomodação". Esta visão diferente é mais de forma do que de conteúdo. Pelo menos não impede que as políticas de Defesa e Segurança sejam cuidadosamente articuladas e debatidas no Parlamento e na opinião pública. Só não acabam por ser expressas num conceito estratégico porque é seguida uma metodologia diferente.

No caso da Dinamarca, Finlândia e Suécia, o processo de planeamento inicia-se ao nível de uma "Comissão de Defesa", um órgão que agrega quadros militares e civis do Estado com parlamentares e especialistas e cuja missão é produzir um relatório que estabelece orientação para a futura atribuição de recursos e que se conclui com a aprovação em Parlamento de um "*Defence Agreement*" («*a process carried on through a combination of long term, underlying, defence and security concepts and of periodic policy reviews whose results are conveyed in "defence agreements"*»).

O Acordo que está em vigor resulta de um Relatório de 2008 da Comissão de Defesa e cobre o período de 2010/2014, com o título "*Danish Defence Global Engagement*". O seu foco divide-se entre duas vertentes. Por um lado, como aliás o próprio título sugere, aponta para o «papel crescente que as Forças Armadas dinamarquesas deverão ter no campo da cooperação multilateral, particularmente no âmbito das instituições internacionais que mais contribuem para a segurança

⁹ Extrato d relatório da "*Danish Defence Commission 2008*": «*National tasks comprise - besides monitoring of the national territory and enforcement of sovereignty - a range of more civilian oriented tasks in support of Danish society ...*»

¹⁰ MDN 2015, Um novo Contrato de Confiança, Nova doutrina de Serviço Público".

¹¹ Bailes, Alyson J. K., "*Does a small state needs a strategy?*"

global». Por outro lado, relembra que, apesar dessas circunstâncias, as Forças Armadas continuarão a ter que desempenhar tarefas relacionadas com o «território nacional, garantindo a soberania, impondo a jurisdição nacional onde aplicável e contribuindo para o sistema de gestão de resposta a situações de emergência e desastres naturais».

Ao contrário do que sucede nos Países nórdicos, entre nós, toda a atenção é posta na elaboração do conceito estratégico de segurança e defesa, a que se atribui um papel com a maior importância. Em teoria devia, de facto, ser assim, mas a experiência conhecida dos três conceitos aprovados depois do 25 de abril de 1974 diz-nos que a sua utilidade prática, como documento de topo do planeamento de defesa que deveria subsequentemente orientar o planeamento de forças, tem sido sempre limitada. Nunca foi, no entanto, por problemas de falta de qualidade do documento. Tem sido, sobretudo, uma questão de deficiências da metodologia adotada, conforme tenho referido repetidamente.¹² Apesar do anúncio de que seria adotado uma metodologia de planeamento por capacidades, que já constava do Conceito estratégico de 2003 e que se reafirma na versão do próximo conceito, presentemente sob discussão parlamentar, ainda nem sequer se deu o passo prévio de encontrar uma definição comum para o conceito de "capacidade".

Não obstante a posição dos Países nórdicos quanto ao não reconhecimento da necessidade formal de um conceito estratégico, o consenso, mesmo entre as pequenas potências em geral, aponta para a sua existência. Durante a Guerra Fria, a sua necessidade poderia não ser muito patente entre as pequenas potências, porque, regra geral, tinham que ter as suas políticas alinhadas com a superpotência com que se identificavam. Hoje é diferente. Dispõem de um espaço de manobra que lhes permite encarar com maior flexibilidade as necessidades de "acomodação" que tinham anteriormente. Precisam, por isso, tanto ou mais do que as grandes potências, de desenvolver estratégias próprias. Sob esta perspetiva, Portugal está no caminho certo ao decidir que deve ter um conceito estratégico mas se não encontrar uma forma de lhe dar a sequência esperada para oportuna implementação, então as expectativas que o esforço feito deviam permitir sairão prejudicadas.

O serviço militar obrigatório

Um outro ponto em que a situação da Dinamarca difere da de Portugal é o do serviço militar obrigatório. Este assunto não está sob discussão em Portugal embora continuem a ser ouvidas vozes de discordância sobre a decisão da sua suspensão em 2004. Na Dinamarca mantém-se em vigor mas, presentemente, é matéria de acasas discussões e o próprio Governo, em outubro de 2012, já o quis suspender sob o argumento da necessidade de reduzir custos (cerca de 500 milhões de coroas dinamarquesas por ano, o equivalente a 67 milhões de euros, como parte de uma redução de despesa de 2,71 mil milhões de coroas).¹³ Não é claro, portanto, que a sua manutenção tenha um período seguro pela frente. No processo que levou à aprovação do *Defence Agreement* em vigor, dois dos partidos que o subscreveram ressaltaram a sua discordância quanto à manutenção do regime de convocação obrigatória.

A obrigatoriedade é também muito relativa. Consuma-se apenas em função das necessidades dos Ramos, o que, na prática significa que apenas entre 30 e 50% dos convocados (jovens ao completarem 18 anos) acabam por cumpri-lo. Em 2011, passaram pelas fileiras 5067 jovens (do sexo feminino, que são apenas convidados a aderir, eram 9,5%) a maioria para servir no Exército (em 2012, cerca de 2000,

¹² Ver, por exemplo, o texto publicado neste mesmo "site", sob o título "Que expectativas pode gerar a revisão do CEDN?", 2012/12/14.

¹³ *Stenners, Peter, "Government proposes scrapping military service", 8 Oct 2012.*

num total de 10200, mais 200 na Marinha num conjunto de 3200 e 150 na Força Aérea em 3250¹⁴). Na grande maioria servem apenas quatro meses, durante os quais recebem cerca de 700 horas de treino, o que permite ao País contar, por cada período de três anos, com uma força mobilizável de 12000 efetivos.

Os que forem apurados têm dois caminhos possíveis: declarar que efetivamente querem cumprir o serviço, o que lhes permite escolher o Ramos das Forças Armadas que integrarão ou sujeitar-se a um sorteio que, em função do número aleatório atribuído a cada um, só chamará os necessários para perfazer o teto estabelecido em função das necessidades dos Ramos e decidirá, sem sua intervenção, que Ramo deverão integrar.

O serviço da Home Guard

É uma experiência muito interessante, mas dificilmente repetível fora do contexto sociocultural em que os Países nórdicos vivem. É assegurado numa base de voluntariado não remunerado, acessível aos dois sexos, a partir dos dezoito anos. No seu conjunto, funciona como uma espécie de quarto ramo das Forças Armadas. No essencial, compete-lhe apoiar a Marinha, o Exército e a Força Aérea com a execução de tarefas básicas de segurança ("*surveillance, reporting, guarding, securing and protection activities*") mas pode ser envolvido em operações de combate de reduzido grau de exigência ("*limited and uncomplicated operations*"). No passado recente, foram empregues em apoio das intervenções militares no Afeganistão e anteriormente no Kosovo.

Presentemente, são cerca de 48000 efetivos (7200 mulheres), dos quais cerca de 20000 em serviço ativo e os restantes numa situação de reserva. O funcionamento do sistema implica uma estrutura com cerca de 800 pessoas. O requisito prévio de integração implica entre 250 e 300 horas de treino (dos quais 100 são com armamento) e subsequentemente 24 horas de serviço/ano para manutenção das qualificações e avaliação pessoal.

Nota final

O ponto de partida para a elaboração deste texto foi o facto de o IDN ter selecionado o caso dinamarquês como exemplo de formulação do nível de ambição e algumas reações negativas que esse caminho gerou. O objetivo que tive em vista foi facultar alguma informação adicional sobre a forma como nesse País se encaram as questões de Defesa, o que me parece merecer aprofundamento e acompanhamento.

¹⁴ Segundo o site "*European Defence Information*", a Dinamarca tinha ao serviço um total de 23000 efetivos. Para além dos contabilizados nos Ramos, o referido site mencionava 6000 atribuídos a "*Joint Units and Staff*".