



Ciclo de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

2022-2023

De acordo com o artigo 7.º da Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho, na sua redação atual, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, e é parte integrante da política de defesa nacional.

As Grandes Opções do CEDN são objeto de debate e aprovação na Assembleia da República, por iniciativa do Governo. O CEDN é aprovado por resolução do Conselho de Ministros, sob proposta conjunta do Primeiro-Ministro e da Ministra da Defesa Nacional, ouvidos o Conselho Superior de Defesa Nacional e o Conselho de Chefes de Estado-Maior.

Tornando-se imperativo iniciar o processo de revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional de 2013, e atendendo à necessidade identificada no Programa do XXIII Governo Constitucional, de adaptação da defesa nacional às principais transformações no ambiente geoestratégico, considerou-se fundamental reunir o contributo de um conjunto de personalidades de reconhecido mérito, provenientes de variadas áreas do conhecimento, com diferentes formações académicas e percursos profissionais, para refletir sobre as questões subjacentes ao CEDN.

Assim, ao abrigo do disposto na alínea g) do n.º 2 do artigo 13.º e das alíneas j) e r) do n.º 3 do artigo 14.º da Lei de Defesa Nacional, o Despacho Conjunto do Primeiro-Ministro e da Ministra da Defesa Nacional n.º 9986/2022 de 12 de agosto criou o Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, com o objetivo de elaborar uma proposta de Grandes Opções.

Este Conselho foi composto pelos seguintes membros:

- a) Prof.^a Doutora Ana Santos Pinto;
- b) Doutor Bernardo Pires de Lima;
- c) Prof. Doutor Bruno Cardoso Reis;
- d) Prof. Doutor Carlos Gaspar;
- e) Embaixador Francisco Seixas da Costa;
- f) Embaixadora Graça Mira Gomes;
- g) Doutor Guilherme d'Oliveira Martins;
- h) Prof.^a Doutora Isabel Ferreira Nunes;
- i) Doutora Isabel Furtado;

- j) Major-General João Vieira Borges;
- k) Doutor José de Matos Correia;
- l) Brigadeiro-General José Duarte da Costa;
- m) Doutora Leonor Beleza;
- n) Prof. Doutor Manuel Caldeira Cabral;
- o) Prof.^a Doutora Maria Raquel Freire;
- p) Doutor Miguel Monjardino;
- q) Prof. Doutor Nuno Severiano Teixeira, que presidiu ao conselho e coordenou os trabalhos;
- r) Embaixador Paulo Vizeu Pinheiro;
- s) Doutor Tiago Pitta e Cunha;
- t) Prof. Doutor Vítor Bento;
- u) Major-General Vítor Viana

O Conselho de Revisão organizou três reuniões magnas que tiveram lugar a 26 de setembro, 26 de outubro, e 29 de novembro de 2022. Os trabalhos foram também apoiados por uma comissão redatorial, designada por despacho da Ministra da Defesa Nacional de 25 de agosto de 2022, coordenada pelo Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira, e composta por:

- a) Professora Doutora Licínia Simão
- b) Professor Doutor Pedro Seabra
- c) Professora Doutora Patrícia Daehnhardt

Em paralelo, o Instituto da Defesa Nacional (IDN) foi mandatado para, em coordenação com o Conselho de Revisão, promover um conjunto de iniciativas de debate público, com o objetivo de incentivar uma discussão alargada e descentralizada sobre temáticas de relevo para este processo. Os programas, registos vídeo e relatórios dos trabalhos de cada evento foram divulgados e disseminados pelo IDN nas suas plataformas online, incluindo as seguintes conferências:

- a) “Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional – Balanço Histórico”, 10 outubro;
- b) Seminário de Defesa Nacional “Conceitos Estratégicos – Experiências Internacionais Comparadas”, 18 novembro;

- c) “Portugal e o novo contexto geoestratégico internacional”, 28 de outubro 2022, Braga, em parceria com a Universidade do Minho;
- d) “Portugal e as missões internacionais”, 8 novembro 2002, Coimbra, em parceria com a Universidade de Coimbra;
- e) “Economia de Defesa”, 21 novembro 2022, Funchal, em parceria com a Universidade da Madeira e idD Portugal Defence;
- f) “Gestão de crises e missões de apoio à sociedade civil”, Évora, 29 novembro 2022, em parceria com a Universidade de Évora;
- g) “Espaço, ciber e novas tecnologias disruptivas”, 14 dezembro 2022, Ponta Delgada, em parceria com a Universidade dos Açores.

O texto que se apresenta de seguida é da estrita responsabilidade do Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Relatório
do
Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Lisboa, 31 de Janeiro de 2023

Preâmbulo

O quadro estratégico mudou radicalmente nos últimos anos. A competição entre as grandes potências, a erosão da ordem multilateral e a crise pandémica precederam a invasão da Ucrânia pela Rússia, que marca o fim da paz europeia. Essas mudanças, que condicionam a segurança e a defesa de Portugal, tornam imperativa a revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

A política internacional passou a ser dominada pela polarização entre os Estados que defendem e os que contestam os princípios de legitimidade da ordem internacional. Portugal, a Europa, o conjunto das democracias e grande parte da comunidade internacional defendem os princípios da Carta das Nações Unidas, a soberania e a integridade territorial dos Estados, uma ordem multilateral assente no primado do direito internacional e numa economia aberta que possa assegurar o progresso e o desenvolvimento sustentado à escala global. Essa ordem está a ser posta em causa pelas potências que violam a soberania, a integridade territorial dos Estados e os Direitos Humanos para imporem as suas posições unilateralmente e pela força.

Portugal é uma democracia pluralista, um Estado europeu e um membro da comunidade transatlântica que defende a crescente convergência estratégica entre a UE e a OTAN e o alargamento e o aprofundamento da integração regional para consolidar os valores e os interesses comuns da ordem europeia.

Nesse contexto, Portugal precisa de melhorar as capacidades nacionais em todos os domínios que sustentam a sua autonomia estratégica e de fortalecer a sua posição como um parceiro indispensável na UE e na OTAN. No mesmo sentido, deve rever as suas prioridades nos domínios da segurança e da defesa e modernizar as Forças Armadas, que precisam dos meios necessários para exercer a soberania e defender o território nacional, respeitar os compromissos com os aliados e confirmar o estatuto de Portugal como produtor de segurança internacional.

A hierarquia das prioridades reclama uma definição clara das fronteiras de segurança, dos espaços estratégicos de interesse nacional e das ameaças à segurança nacional. As políticas de segurança e defesa nacional partem de uma visão integrada em que a estabilidade política e constitucional, a resiliência das instituições e da sociedade, a competitividade económica, a

estabilidade financeira, a autonomia energética e a capacidade de inovação científica e tecnológica são inseparáveis do reforço das capacidades específicas das Forças Armadas cuja missão é garantir a segurança de Portugal e dos Portugueses. A modernização das capacidades de defesa reclama um aumento gradual das despesas militares, o alargamento do recrutamento das Forças Armadas e novas estruturas para assegurar a eficácia da decisão nacional na resposta ao estado de crise recorrente que caracteriza a nova conjuntura internacional.

Um mundo em mudança

A ordem internacional que assegurou três décadas de paz e de prosperidade está posta em causa pela mudança dos equilíbrios de poder.

A convergência de múltiplas crises compromete a estabilidade das democracias. A invasão da Ucrânia acelerou o fim da arquitetura de segurança europeia criada no fim da Guerra Fria e demonstra a vulnerabilidade das fronteiras da Europa perante a coerção estratégica da Rússia. A crise energética e a crise alimentar revelam os perigos da dependência externa das economias europeias. A pandemia da COVID-19 confirmou a necessidade de reconstituir as capacidades industriais e as reservas de produtos estratégicos. O declínio da competitividade científica e tecnológica europeia é agravado por uma dependência excessiva no acesso a matérias-primas críticas. As ameaças das redes terroristas, da criminalidade organizada e dos conflitos periféricos permanecem uma constante. As infraestruturas críticas, incluindo os gasodutos, as redes de comunicações e os cabos submarinos, são vulneráveis a ações de sabotagem e terrorismo de Estados hostis.

A escalada na competição geopolítica torna necessária a revisão das estratégias europeias e ocidentais. A Bússola Estratégica da União Europeia e o Conceito Estratégico da OTAN, referências do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, reconhecem a dinâmica de transformação do sistema internacional; a urgência de travar a ofensiva expansionista da Rússia; a necessidade de atender ao desafio sistémico da China à ordem internacional; e o imperativo de consolidar a UE, a OTAN e as alianças entre as democracias e de unir os Estados que defendem os princípios da Carta das Nações Unidas, o primado do direito, o respeito pelo multilateralismo e uma economia global, aberta e sustentável.

Para Portugal, a concertação estratégica entre os Estados Unidos, a OTAN e a UE é indispensável para restaurar a credibilidade da ordem multilateral, consolidar as condições da segurança transatlântica e da defesa europeia e reforçar a solidariedade entre as democracias.

A Europa como um todo precisa de fortalecer as condições de autonomia estratégica para consolidar a sua posição no concerto das potências e o seu estatuto como um pilar democrático na construção da paz e da ordem internacional. A crise sistémica que domina o novo ciclo internacional torna urgente a definição de prioridades europeias claras.

A primeira prioridade é garantir a segurança e a defesa. A OTAN é a principal organização responsável pela defesa da Europa e o seu estatuto foi confirmado no fim da Guerra Fria com o alargamento às novas democracias europeias e consolidou-se com a resposta dos Aliados à invasão da Ucrânia. A UE tem responsabilidades próprias na segurança europeia, no quadro da Política Comum de Segurança e Defesa, complementares às responsabilidades da OTAN. O Conceito Estratégico da OTAN reconhece a UE como um parceiro único e essencial, e a Bússola Estratégica da UE reconhece a OTAN como essencial para a segurança euro-atlântica.

A coesão da OTAN é crucial para garantir a credibilidade da dissuasão e da defesa coletiva que podem conter as estratégias expansionistas da Rússia, as ameaças à integridade territorial dos Estados membros e as ameaças cibernéticas e no espaço contra a segurança dos aliados. As capacidades militares da OTAN têm de ser fortalecidas na nova conjuntura, em que Estados Unidos e os aliados assumem responsabilidades acrescidas na defesa das fronteiras da Europa.

A segurança marítima, incluindo os fundos marinhos e os cabos submarinos, no Atlântico Norte, no Mediterrâneo e no Báltico, é uma prioridade crescente para a OTAN. A prevenção e a gestão de crises devem continuar a mobilizar as capacidades dos aliados, nomeadamente na luta contra as redes terroristas e a criminalidade organizada, numa estratégia de segurança a 360°. A segurança cooperativa, incluindo os parceiros globais da Aliança Atlântica, é indispensável para consolidar a posição da OTAN como um garante da estabilidade internacional.

A UE tem responsabilidades acrescidas na segurança europeia, que exigem o desenvolvimento da Política Comum de Segurança e Defesa e da Cooperação Estruturada Permanente, em articulação estreita com a Agência Europeia de Defesa, o Fundo Europeu de Defesa, o

Mecanismo de Apoio à Paz e o *Hub for European Defense Innovation*. O desenvolvimento da base industrial de defesa é um fator crítico para a inovação científica e tecnológica que justifica um investimento prioritário no quadro dos programas de reconstrução e resiliência. No mesmo sentido, é necessário obter meios e capacidades, incluindo capacidades de comando e controlo e de projeção de forças, que assegurem uma maior autonomia da UE nas missões militares e civis de gestão de crises.

A segunda prioridade é fortalecer a autonomia estratégica nos domínios cruciais que determinam a competitividade europeia à escala global. Os Estados e as instituições europeias têm de se empenhar solidariamente em garantir os investimentos na ciência e na tecnologia; a execução das estratégias de re-industrialização; a transição energética; a diversificação das cadeias internacionais de produção e do acesso a matérias-primas críticas; a definição das políticas para a economia do mar e os fundos marinhos; e a definição dos modelos de boa governação da economia digital, em conjunto com as democracias.

A terceira prioridade é desenvolver a resiliência europeia. O conjunto das instituições políticas, económicas e sociais devem ser solidárias na resposta às crises que põem à prova a qualidade das democracias pluralistas e do estado de direito. As vulnerabilidades das sociedades abertas são contrabalançadas pela sua capacidade de ação coletiva, pela sua criatividade, pelo espírito cívico e pela solidariedade política, que são uma vantagem comparativa das democracias europeias na competição internacional.

A quarta prioridade é reconstruir a ordem internacional. Os Estados europeus estão vinculados aos princípios do direito e do multilateralismo que garantem os quadros normativos de cooperação em todos os domínios que sustentam a segurança coletiva, a defesa dos Direitos Humanos, a economia aberta e o desenvolvimento sustentável. Nesse quadro, é necessário reforçar a credibilidade das Nações Unidas, consolidar as instituições regionais e formar novos quadros de regulação multilateral, nomeadamente no domínio do ciber e do espaço. Os Estados europeus devem estar na vanguarda da promoção internacional dos Direitos Humanos.

Portugal europeu, atlântico e global: uma visão estratégica

O Conceito Estratégico de Defesa Nacional define as prioridades fundamentais que garantem a autonomia estratégica de Portugal numa visão integrada dos interesses do Estado, que tem uma responsabilidade única na articulação das políticas e das capacidades nacionais, e dos valores constitucionais que definem a identidade política portuguesa.

A transformação do quadro internacional, o recurso à guerra na competição entre os Estados, as mudanças tecnológicas e a natureza das novas ameaças exigem uma coordenação centralizada e efetiva entre as instituições públicas, as entidades privadas e a sociedade civil para defender os valores e os interesses de Portugal e dos Portugueses. As políticas do Estado são a garantia indispensável da segurança interna e da defesa externa e reclamam um consenso político e institucional alargado, estável e coerente para assegurar o reconhecimento da sua legitimidade e a sua continuidade.

Portugal é um dos Estados mais antigos da Europa e demonstrou ao longo da história a sua capacidade para defender a independência nacional e a integridade territorial dentro de fronteiras estáveis no continente europeu e nos arquipélagos atlânticos dos Açores e da Madeira. O Estado assegura o exercício da soberania no território nacional, no mar territorial, na zona económica exclusiva e no espaço aéreo português e tem a responsabilidade de garantir a segurança na sua plataforma continental alargada. O Estado garante a liberdade de acesso e de ação aos espaços comuns globais, incluindo o ciberespaço, os mares e os espaços aéreo internacional e extra-atmosférico.

Portugal é uma democracia consolidada fundada nos valores da liberdade, do estado de direito e do respeito pelos Direitos Humanos, integrada nas instituições multilaterais necessárias para a defesa dos interesses estratégicos do Estado e empenhada na construção de uma Europa livre e unida, na coesão da comunidade ocidental e na consolidação de uma sociedade internacional assente nos valores do direito e da paz.

Portugal é um Estado moderno que assegura a unidade e a coesão nacional, o pluralismo político e a proteção dos direitos, liberdades e garantias dos cidadãos. Uma sociedade aberta, cujos valores humanistas da liberdade e do progresso definem a identidade nacional e asseguram a confiança dos Portugueses no seu futuro comum.

Portugal está vinculado às suas alianças e tem uma participação efetiva nas organizações regionais e internacionais que asseguram as melhores condições da defesa e da segurança nacional.

Portugal é membro das Nações Unidas, defende a sua posição central como garante da estabilidade internacional e da ordem multilateral e está empenhado no cumprimento dos princípios da Carta das Nações Unidas e da segurança coletiva, nomeadamente pela sua participação nas missões de paz.

Portugal é membro da OTAN, principal garante da defesa nacional e europeia. A posição central de Portugal no espaço transatlântico é valorizada pelo estatuto da OTAN como pilar da ordem ocidental. Portugal está empenhado numa aliança renovada com os Estados Unidos e o Reino Unido na defesa da ordem internacional e do multilateralismo, no reforço da comunidade ocidental e na consolidação dos vínculos de solidariedade entre o conjunto das democracias. Portugal é um aliado fiável, empenhado a todos os níveis no reforço da OTAN, nomeadamente através de Forças Nacionais Destacadas que participam nas missões militares de defesa coletiva, segurança cooperativa e de prevenção e gestão de crises.

Portugal é membro da UE, principal garante da ordem europeia. Portugal reconhece a necessidade da UE assumir maiores responsabilidades de segurança no quadro das missões e operações da Política Comum de Segurança e Defesa que reforçam a complementaridade com a OTAN. Nesse sentido, é necessário desenvolver as capacidades científicas, tecnológicas e industriais que assegurem uma eficácia crescente à autonomia estratégica europeia no domínio da defesa. Portugal participa nas missões militares e civis externas da UE e nos programas de desenvolvimento das suas capacidades no domínio da segurança coletiva europeia.

Portugal tem uma visão estratégica global, que assenta na sua posição central na comunidade europeia e transatlântica e defende a solidariedade política e a convergência estratégica entre a OTAN e a UE, indispensáveis para neutralizar as estratégias dos Estados autocráticos que querem substituir a ordem multilateral dos Estados democráticos, assente na soberania nacional e no primado do direito internacional, por uma ordem alternativa assente no domínio das grandes potências e no primado da força.

As Forças Armadas Portuguesas, cujas missões prioritárias são a defesa de Portugal, a protecção e o apoio à projeção externa dos interesses nacionais, contribuem para a segurança e a defesa coletiva dos seus Aliados e Parceiros e participam em missões militares internacionais das Nações Unidas, da OTAN e da UE. O aumento do orçamento da defesa para 2% do PIB de acordo com o compromisso assumido no quadro da NATO, é indispensável para a modernização e a sustentação das capacidades militares e a melhoria das condições do serviço militar.

Portugal é membro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), um quadro prioritário para a projeção dos interesses nacionais à escala global. Os vínculos históricos que unem os Estados da CPLP devem traduzir-se em estratégias de ação em linha com os interesses comuns. A definição de acordos bilaterais no domínio da defesa e da segurança com os países da CPLP é relevante para responder às necessidades de Portugal e dos seus parceiros e deve contribuir para reforçar a participação nacional em missões internacionais nos contextos regionais em que se inserem os Estados membros.

Portugal é um país europeu e atlântico, com uma diáspora dispersa pelos cinco continentes e com uma vocação global, pela sua história, pelos seus interesses e pelos seus vínculos com as comunidades portuguesas. As obrigações do Estado para com as comunidades portuguesas dispersas por todos os continentes justificam o reforço das suas capacidades de ação política e diplomática que devem contribuir para a sua segurança e valorizar a solidariedade do todo nacional. A polarização internacional justifica o fortalecimento das relações de Portugal com os países de África, do Mediterrâneo, do Norte de África e do Médio Oriente, da América Central e do Sul e do Indo-Pacífico. A Europa e o Atlântico são os dois espaços estratégicos de interesse nacional mais importantes, sem prejuízo de uma visão geoestratégica global.

A segurança do espaço europeu é a condição fundamental da segurança nacional. Portugal está empenhado em contribuir decisivamente para a autonomia estratégica europeia e para a defesa coletiva ocidental. A democracia portuguesa é solidária com as democracias europeias na defesa da ordem internacional baseada em regras e na contenção das autocracias e dos movimentos populistas no espaço político europeu.

A segurança no espaço transatlântico é uma condição necessária da segurança nacional. As relações de aliança com os Estados Unidos são cruciais para a defesa de Portugal e da Europa

no quadro da OTAN. A segurança do espaço marítimo nacional e dos fundos marinhos, cujos recursos têm uma importância estratégica crucial, é uma prioridade que reclama uma cooperação crescente com os aliados. A competição estratégica no Atlântico Norte aumenta as ameaças à liberdade de navegação, aos portos e às infraestruturas. As alterações climáticas, as emergências ambientais e as catástrofes naturais representam desafios transnacionais partilhados no espaço atlântico que exigem uma resposta solidária e o reforço do multilateralismo.

Os conflitos no Mediterrâneo, no Norte de África e no Médio Oriente têm um impacto negativo na segurança regional. Os conflitos e as tensões crescentes no Mediterrâneo criam um quadro de instabilidade que ameaça a segurança energética, nomeadamente a regularidade dos fluxos de petróleo e de gás de que Portugal continua a depender. O tráfico de pessoas, armas e drogas é uma ameaça para Portugal e para os seus parceiros europeus e africanos. Os quadros de cooperação militar entre as potências externas e os Estados do espaço mediterrânico justificam uma participação empenhada de Portugal, que apoia as iniciativas de segurança cooperativa e de capacitação bilaterais e multilaterais, nomeadamente no quadro da UE, da OTAN e de construção de confiança Iniciativa 5+5 Defesa.

A competição internacional intensificou-se no espaço africano, onde se agravam os conflitos transnacionais provocados pelos movimentos terroristas e pela criminalidade organizada, que prejudicam os interesses nacionais e europeus e ameaçam a segurança das comunidades portuguesas. O Sahel é uma linha de defesa da Europa contra a instrumentalização dos fluxos migratórios. O Golfo da Guiné é relevante para os interesses energéticos de Portugal, ameaçados pela pirataria e pela fragilidade dos Estados regionais. Em Moçambique a expansão das redes terroristas justificam o empenho de Portugal na capacitação das forças moçambicanas.

Portugal, que tem interesses permanentes no espaço africano, deve reforçar as suas capacidades de intervenção e mobilizar a União Europeia para desenvolver as parcerias e os programas de modernização indispensáveis para conter a expansão regional de atores hostis, nomeadamente, através do Mecanismo Europeu de Apoio à Paz.

A estabilidade da América Central e do Sul é importante para garantir a segurança do Atlântico. O Brasil, enquanto a principal potência regional e parte integrante da comunidade das

democracias é um parceiro indispensável na reconstrução da ordem multilateral. O Brasil, com quem Portugal tem laços históricos e uma relação privilegiada, é um parceiro das democracias europeias, que precisam de diversificar as suas parcerias internacionais para uma estratégia comum de reconstrução da ordem multilateral, em que se integram os acordos da UE com o Brasil e o Mercosul.

A segurança do Atlântico como um espaço de interesse comum dos Estados europeus, americanos e africanos é uma prioridade que deve mobilizar investimentos conjuntos no desenvolvimento de capacidades navais e tecnológicas necessárias para garantir a segurança marítima e conter a penetração de potências externas.

O Indo-Pacífico passou a ser o centro de gravidade da competição internacional. A China tornou-se uma grande potência que quer alargar a sua esfera de influência nesse espaço regional que se alarga até às costas orientais africanas. A Índia e o Japão são parceiros indispensáveis da UE e das democracias europeias na resposta ao desafio sistémico da China e à sua convergência estratégica com a Rússia, assim como para consolidar a ordem multilateral.

Portugal tem uma relação especial com Timor-Leste e com Moçambique e está empenhado na estratégia europeia que defende a intensificação das relações políticas, económicas e de segurança com o conjunto dos Estados do Indo-Pacífico, onde se joga o futuro de uma ordem internacional aberta e fiel aos princípios da Carta das Nações Unidas.

A segurança e a defesa nacional são inseparáveis das dimensões económica, tecnológica e ambiental, assentam na resiliência institucional, política e societal, reclamam a reforma das estruturas de decisão e o reforço significativo dos meios e das capacidades militares e exigem uma orientação estratégica com prioridades bem definidas.

Desafios estratégicos à segurança de Portugal

O novo ciclo internacional é dominado pela luta pelo poder entre as principais potências. A competição sistémica traduz-se na formação de esferas de influência geradoras de tensões geopolíticas e geoeconómicas e na criação de vulnerabilidades nos regimes democráticos que antecipam um aumento da conflitualidade e da instabilidade.

A alteração qualitativa na natureza das novas ameaças conjuga-se com a persistência dos desafios transnacionais associados às alterações climáticas, à perda de biodiversidade, à saúde e à pobreza, para agravar a instabilidade internacional, com impacto na segurança nacional. O terrorismo transnacional e outras formas de extremismo violento continuam a constituir uma grave ameaça às sociedades democráticas. A desestruturação de Estados e os vazios de poder geram condições conducentes a atividades ilícitas com potencial destrutivo, com destaque para a criminalidade transnacional organizada e para a pirataria, constituindo uma ameaça à segurança de pessoas e bens e dos recursos globais.

A proliferação de armas de destruição maciça nucleares, químicas e radiológicas e dos seus vetores de lançamento, principalmente os mísseis balísticos, de cruzeiro e hipersónicos, constituem uma séria ameaça à paz e à segurança internacional, como ilustram os programas nucleares da Coreia do Norte e do Irão e o desenvolvimento de novos sistemas de armamento. A erosão dos acordos de controlo dos armamentos e dos regimes de não-proliferação intensifica a corrida armamentista, com impacto direto na estabilidade estratégica e na segurança do espaço transatlântico.

A disputa estratégica pelo domínio do ciberespaço e a proliferação de capacidades cibernéticas por parte de atores estatais e não-estatais, colocam desafios crescentes à estabilidade estratégica e à segurança das sociedades democráticas. A competição no ciberespaço, enquanto espaço comum, constitui uma das maiores ameaças face à crescente sofisticação dos ataques cibernéticos e aos danos que podem infligir nas instituições, nas economias, nas redes de transporte e abastecimento e noutras infraestruturas críticas. As ciberameaças, e a crescente dependência das tecnologias digitais, aumentam a probabilidade de ações hostis sobre as infraestruturas críticas em que repousam os serviços essenciais necessários para a manutenção das funções sociais básicas e da segurança e bem-estar dos cidadãos e reclamam o reforço da resiliência nacional.

A intensificação das ameaças híbridas, com recurso a um leque alargado de formas de coação, operações de informação e emprego de meios militares de forma não convencional, a par de campanhas de desinformação e de interferências externas, obrigam a um reforço da resiliência dos Estados e da cooperação internacional. O uso hostil de tecnologias emergentes e disruptivas para obtenção de vantagens estratégicas, determina sérias vulnerabilidades perante ações hostis, perpetradas nos domínios do espaço e do ciberespaço, difíceis de antecipar e suscetíveis de minar a coesão social e a identidade nacional dos Estados.

As catástrofes naturais, as alterações climáticas e a perda de biodiversidade constituem desafios transnacionais indutores de desigualdades e pobreza e são catalisadores de instabilidade e conflito em vastas regiões do mundo. As pandemias potenciam pressões consideráveis sobre as sociedades e as economias, com implicações geopolíticas de grande alcance. No seu conjunto, representam um grande desafio para a resiliência global, dos Estados e das instituições, que exigem respostas urgentes.

Esta tendência de ameaças e riscos decorrentes do novo ambiente estratégico internacional tem impacto sobre a segurança e os interesses estratégicos de Portugal.

Num contexto de renovadas tensões entre grandes potências, será crescente o recurso a meios militares, seja na dimensão híbrida, seja em operações multidomínio (terra, ar, mar, espaço e ciberespaço). Este quadro dá ênfase ao papel de Portugal enquanto produtor credível de segurança internacional e aumenta as suas responsabilidades no âmbito da segurança marítima e aérea nos espaços sob responsabilidade nacional, assim como no cumprimento de responsabilidades partilhadas nos espaços interterritoriais.

Os espaços comuns globais – o ciberespaço, os mares e os espaços aéreo internacional e extra-atmosférico – têm uma crescente importância económica e estratégica e são centrais na disputa estratégica e de projeção de poder. Pelas suas características gerais de espaços abertos e de ausência de soberania dos Estados, as ameaças à segurança nacional encontram nestes espaços comuns globais um terreno fértil para a sua concretização. As ameaças que emergem nos espaços comuns globais, como sejam a cibercriminalidade, as ameaças à segurança marítima e a utilização do espaço para atividades disruptivas, colocam sérios desafios à estabilidade estratégica e à segurança das sociedades democráticas.

A cibercriminalidade, tirando partido da interdependência e da digitalização da economia, constitui uma ameaça crescente às infraestruturas críticas indispensáveis para a segurança dos Estados e das sociedades, em que potenciais agressores podem fazer colapsar a estrutura tecnológica de uma organização social moderna.

Nos espaços marítimos internacionais, as ameaças à segurança marítima abrangem ações resultantes de atos intencionais – a pirataria, o terrorismo, os tráficos ilícitos, os atos contra a conservação do património cultural subaquático e a exploração descontrolada dos recursos marinhos – e não intencionais como as condições naturais do meio ambiente, incluindo os acidentes marítimos e as catástrofes naturais. A segurança e a liberdade de navegação no

Atlântico Norte têm, na atual conjuntura, uma redobrada relevância estratégica. O triângulo formado por Portugal continental, os Açores e a Madeira representa uma posição estratégica de articulação intercontinental onde se cruzam as mais importantes rotas marítimas mundiais. Nesse quadro, Portugal tem uma posição central no domínio da segurança marítima. É prioritário o reforço da sua capacitação em todos os domínios relevantes para garantir a segurança das rotas marítimas e para proteção dos cabos submarinos que ligam o país a todos os continentes.

A competição estratégica entre os Estados para o acesso, uso e controlo do espaço, face à sua importância para a defesa nacional, assim como o perigo da sua utilização para atividades disruptivas, determina que se considere o espaço como um novo domínio operacional, em linha com as determinações da OTAN e da UE. A crescente utilização do espaço para fins militares constitui uma esfera de crescente competição estratégica que, se não for devidamente gerida e regulamentada, comporta sérios riscos para a estabilidade estratégica.

As catástrofes naturais e outras emergências complexas constituem um desafio incontornável para a vida e a saúde das pessoas. Os Estados podem ser confrontados com a destruição súbita e maciça de riqueza e com a ocorrência de desastres humanitários de grande escala. No caso de Portugal, é prioritário reforçar a capacidade para prevenir e dar resposta rápida às alterações climáticas e aos riscos ambientais e sísmicos que podem afetar o regular funcionamento do Estado, da sociedade e da economia; à ocorrência de ondas de calor e de frio, com potenciais efeitos na morbilidade e mortalidade da população; aos atentados ao ecossistema, terrestre e marítimo, como sejam a poluição, a utilização abusiva de recursos marinhos e os incêndios florestais; e às pandemias e outros riscos sanitários, que podem criar vítimas numerosas, como de exercer grande pressão na economia e causar problemas de segurança adicionais pelo pânico que podem gerar.

Para a autonomia estratégica de Portugal

A autonomia estratégica nacional é a condição *sine qua non* de um Conceito Estratégico de Defesa Nacional. A autonomia estratégica tem como fundamento os valores e interesses nacionais, tem em consideração o ambiente interno e externo e a evolução das ameaças e riscos

para Portugal e tem como finalidade potenciar as capacidades e minimizar as vulnerabilidades e as dependências nacionais.

Para a autonomia estratégica de Portugal devem considerar-se sete prioridades:

1. Defender Portugal e os Portugueses;
2. Reforçar a posição internacional de Portugal;
3. Consolidar a resiliência nacional;
4. Investir no conhecimento, na tecnologia e na inovação;
5. Modernizar as Forças Armadas;
6. Valorizar e qualificar os seus profissionais;
7. Consolidar uma cultura de segurança e defesa.

Defender Portugal e os Portugueses

- a) Garantir a soberania, a independência nacional, a integridade territorial, o regular funcionamento das instituições e a segurança e liberdade dos portugueses.
- b) Adotar uma postura estratégica credível, melhorar as capacidades de defesa e de resiliência, a fim de dissuadir ou deter, no quadro do sistema de alianças, qualquer ameaça externa ou transnacional.
- c) Reforçar as capacidades e o emprego das Forças Armadas como instrumento da política externa do Estado, no âmbito da defesa coletiva e da segurança cooperativa, com aliados e parceiros, na satisfação dos compromissos assumidos por Portugal, incluindo missões de treino, de reconstrução, de prevenção e resposta a crises, humanitárias e de paz, em especial no âmbito da Nações Unidas, da OTAN, da UE.
- d) Desenvolver a capacidade de participar, de modo coordenado e integrado, no apoio a missões humanitárias e de proteção civil, a nível nacional e internacional, na ajuda a países aliados e parceiros, bem como a comunidades portuguesas na diáspora.
- e) Reforçar a capacidade de resposta às solicitações do sistema integrado de segurança interna, no que respeita à proteção das populações, em especial no apoio à proteção civil no âmbito de eventos climáticos extremos e outras emergências complexas.
- f) Reforçar os meios de duplo uso e os instrumentos de cooperação entre as Forças Armadas e as Forças e Serviços de Segurança, tendo em vista o cumprimento das respetivas missões no combate a ameaças e riscos transnacionais, através da operacionalização das medidas

constantes no Plano de Articulação Operacional e da necessária interoperabilidade de órgãos de comando e controlo, sistemas e equipamentos.

- g) Valorizar as informações estratégicas e as informações de segurança enquanto ativo do Estado, essencial para o apoio à decisão política, em especial nas matérias da segurança e defesa.
- h) Apoiar o desenvolvimento de uma estratégia nacional de combate à desinformação, assente em mecanismos de planeamento, resposta e recuperação.

Reforçar a posição internacional de Portugal

- a) Afirmar Portugal no Mundo, defendendo os seus valores e interesses, no âmbito do quadro do multilateralismo e das relações bilaterais, contribuindo deste modo para a segurança e para a estabilidade internacional, através de uma presença ativa na Nações Unidas, na OTAN, na UE e na CPLP.
- b) Investir no multilateralismo em vários domínios, designadamente no campo da segurança e defesa, de acordo com o disposto na Carta das Nações Unidas.
- c) Afirmar Portugal como produtor de segurança, com base nos princípios da defesa coletiva e da segurança cooperativa, participando em missões militares internacionais na defesa da paz e da segurança.
- d) Reforçar a cooperação no domínio da defesa, com a consolidação das parcerias existentes com os países de língua oficial portuguesa, e o estabelecimento de novas parcerias com outros países em áreas de interesse estratégico para Portugal.
- e) Aumentar a capacidade de exportação da indústria militar e de tecnologias de duplo uso e a participação de empresas portuguesas em consórcios de investigação, desenvolvimento e produção nas áreas da defesa.
- f) Valorizar a língua e a cultura portuguesas, reforçando a presença do português como língua de cultura e de comunicação internacional.

Reforçar a resiliência nacional

- a) Investir na qualidade das instituições democráticas, dotando-as de flexibilidade para fazerem face a diversos cenários e de capacidade de recuperação na resposta a possíveis situações de crise futura.

- b) Preparar o Estado e a comunidade nacional para as próximas crises e definir uma estratégia integrada de resiliência nacional, que explicita os necessários e mais adequados planos de contingência.
- c) Promover o equilíbrio financeiro e o crescimento económico de modo a garantir a sustentabilidade das contas públicas e a competitividade da economia portuguesa.
- d) Assegurar reservas estratégicas indispensáveis à segurança do país, nomeadamente nos planos da energia, das comunicações, dos transportes, dos abastecimentos, da alimentação, das matérias-primas e da saúde, no sentido de aumentar a autonomia estratégica nacional;
- e) Diminuir a dependência energética, diversificando fontes de fornecimento e rotas energéticas, designadamente de petróleo e gás, otimizando recursos hídricos, participando em projetos de redes energéticas transeuropeias e reforçando o investimento nas energias renováveis;
- f) Investir na segurança integrada dos sistemas de comunicações nacionais, considerando que constituem infraestruturas críticas da nova sociedade digital;
- g) Fortalecer a resiliência ao nível da saúde, tendo em consideração as lições aprendidas com a pandemia COVID-19, desenvolvendo ações no sentido das boas práticas, do reforço da integração entre todos os atores associados à saúde e da manutenção de reservas estratégicas de medicamentos críticos.
- h) Reforçar a conectividade internacional, valorizando a fachada atlântica, através do desenvolvimento de portos de águas profundas, do transporte rodo-marítimo e do corredor ferroviário de mercadorias para a Europa.
- i) Reforçar a capacidade de resposta, em meios humanos, tecnológicos e o compromisso institucional com a capacidade de resiliência nacional às ciberameaças.
- j) Desenvolver ações conducentes à redução dos efeitos das alterações climáticas e da perda da biodiversidade.
- k) Investir no incremento da literacia digital da sociedade de modo a viabilizar que os cidadãos possam usufruir de novos serviços, mas também na capacitação do uso em segurança dos meios digitais do ciberespaço.
- l) Incentivar a renovação demográfica, promovendo novas políticas de apoio à natalidade, de fixação de populações e de integração de imigrantes.
- m) Impulsionar uma abordagem integrada na resposta às ameaças e riscos, operacionalizando um efetivo sistema nacional de gestão de crises.
- n) Promover a criação de um Conselho de Segurança Nacional, na dependência do Primeiro-Ministro, para dirigir o processo de decisão em todos os aspectos relacionados com a

Segurança Nacional e assegurar a coordenação política unificada na resposta a qualquer tipo de emergências complexas.

Investir no conhecimento, na tecnologia e na inovação

- a) Investir no conhecimento, na tecnologia e na inovação da sociedade como um todo, no sentido de reforçar a autonomia estratégica.
- b) Fomentar a economia de defesa numa articulação ativa entre vários atores, designadamente as empresas, as universidades, os centros de investigação e as Forças Armadas.
- c) Promover a investigação, o desenvolvimento e a inovação nas dimensões fundamentais para a operacionalidade das Forças Armadas e estimular em especial uma maior integração dos centros de investigação militares e a sua ligação, nacional e internacional, a outras unidades de investigação, consolidando áreas de saber relevantes à defesa nacional.
- d) Desenvolver uma base tecnológica e industrial de defesa integrada, com condições de competitividade na indústria europeia de defesa, de modo a que a defesa nacional seja um polo de inovação de excelência, atraindo os melhores talentos e os financiamentos mais adequados.
- e) Participar em projetos internacionais de cooperação em investigação, desenvolvimento e produção de novos equipamentos de interesse para a defesa nacional assegurando o retorno económico para o nosso país, quer em termos da criação de riqueza, quer de criação de emprego qualificado;
- f) Criar um programa nacional de ciência para ligar oceanos e clima e investir no mar.
- g) Recuperar a competitividade tecnológica no campo da robótica de sistemas não-tripulados, da nanotecnologia e ciência de dados e dos materiais, da inteligência artificial e da computação quântica.
- h) Assegurar a sustentabilidade ambiental no desenvolvimento tecnológico das Forças Armadas, promovendo uma “defesa verde”.

Modernizar as Forças Armadas

- a) Contribuir para o reforço das capacidades das Forças Armadas, assegurando as estruturas e mecanismos necessários a uma ação integrada nos domínios operacionais, terrestre, marítimo, e aéreo, assim como nos emergentes domínios do ciberespaço e do espaço.
- b) Desenvolver a capacidade nacional nas dimensões do espaço e do ciberespaço, com maior capacidade de recuperação e resiliência digital, incentivando e gerindo o desenvolvimento

de infraestruturas, iniciativas e programas nacionais e colaborativos, em especial com os nossos aliados e parceiros na OTAN, na UE e na CPLP.

- c) Manter e reforçar uma capacidade adequada de vigilância e defesa do espaço marítimo e aéreo sob responsabilidade nacional, assim como de cumprimento de responsabilidades partilhadas nos espaços interterritoriais.
- d) Reforçar a capacidade nacional ao nível da defesa antiaérea, designadamente para proteção integrada de infraestruturas críticas.
- e) Contribuir para a prevenção e reação a acidentes ambientais e catástrofes naturais, como consequência, ou não, das alterações climáticas, no âmbito da implementação de um sistema integrado de resiliência, de observação e alerta precoce, à escala nacional.
- f) Aprofundar os mecanismos de partilha entre as estruturas superiores da Defesa Nacional, do Estado-Maior-General das Forças Armadas e dos ramos das Forças Armadas, em todas as áreas possíveis, desde as de apoio e logística, às de transformação digital, às de aquisição, manutenção e modernização de meios ou, ainda, às de recrutamento, doutrina, formação e ensino superior militar.
- g) Programar a aquisição de novos meios, equipamentos e sistemas, no âmbito da Lei de Programação Militar, numa estratégia de médio e longo prazo para a edificação do espectro completo das capacidades militares.

Valorizar e qualificar os profissionais das Forças Armadas

- a) Investir na Defesa Nacional enquanto empregador de excelência para fazer face aos desafios do presente e do futuro.
- b) Alargar a base de recrutamento das Forças Armadas de modo a garantir o cabal cumprimento das suas missões.
- c) Aprofundar o processo de profissionalização do sistema militar, identificando as áreas onde será necessário recrutar, formar e reter talento, criando oportunidades de progressão, de valorização e de retorno pessoal e profissional a quem serve Portugal.
- d) Valorizar e qualificar os militares e civis da defesa, através da contínua melhoria dos sistemas de formação, treino, educação e certificação, com claros incentivos e flexibilidade ao nível do recrutamento.
- e) Desenvolver um efetivo sistema de mobilização para dar resposta rápida ao quadro de ameaças e riscos e tendo em atenção a necessária capacidade de crescimento do sistema de forças.

f) Valorizar a função Apoio Social na Defesa Nacional.

Consolidar uma cultura de segurança e defesa

- a) Reforçar a cultura de segurança e defesa como parte integrante da identidade cívica assente nos valores democráticos garantes da coesão e da unidade da comunidade portuguesa que assegura a independência nacional.
- b) Desenvolver os programas de diplomacia pública e estratégias de comunicação adequadas de modo a envolver as escolas, a academia e a opinião pública nas questões de segurança e de defesa.

Recomendações:

1. Actualizar a designação do documento do Conceito Estratégico de Defesa Nacional para Estratégia de Segurança e Defesa (a Estratégia de Segurança e Defesa em conjunto com uma Estratégia de Segurança Interna devem servir de base a uma futura Estratégia de Segurança Nacional).
2. Garantir a sua aprovação com o consenso político o mais alargado possível de modo que a sua execução esteja assegurada para além dos ciclos eleitorais.
3. Assegurar o investimento em defesa de 2% do PIB de modo a cumprir os compromissos internacionais assumidos nesta matéria.
4. Promover a criação de um Conselho de Segurança Nacional para assegurar um processo de decisão integrado e adaptado às novas ameaças e riscos.
5. Desenvolver programas de diplomacia pública e estratégias de comunicação de modo a envolver a escola, a academia e a opinião pública nas questões de segurança e defesa.
6. Prever um horizonte de revisão do documento mais curto e adaptado à volatilidade do actual ambiente estratégico (5 anos) e implementar um mecanismo de acompanhamento da

concretização das ações decorrentes das orientações gerais do Conceito Estratégico de Defesa Nacional ao nível das diversas áreas governativas setoriais.