

# idn E-Briefing Papers

## Conceito Estratégico de Defesa Nacional – Balanço Histórico de 1985 a 2013

Relatório da Conferência realizada no Instituto da Defesa Nacional no dia 10 de outubro de 2022, integrada no Ciclo de eventos públicos no quadro da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Rita Costa  
Jacinta Sampaio



Os *E-Briefing Papers* do Instituto da Defesa Nacional visam proporcionar o acompanhamento de temas e debates atuais nos planos da segurança internacional e das políticas de defesa nacional, incluindo resultados da investigação promovida pelo Instituto da Defesa Nacional, sobretudo na sua vertente aplicada e de apoio à decisão política, bem como contributos de outros analistas e investigadores associados do Instituto.

## **FICHA TÉCNICA**

### **Diretora**

Isabel Ferreira Nunes

---

### **Coordenação Científica**

Isabel Ferreira Nunes

---

### **Editor**

Luís Cunha

---

### **Centro Editorial**

António Baranita e Luísa Nunes

---

### **Propriedade, Edição e *Design* Gráfico**

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

**Tel.** + (351)211 544 700

**Fax:** + (351)211 548 245

**Email:** [idn.publicacoes@defesa.pt](mailto:idn.publicacoes@defesa.pt)

<http://www.idn.gov.pt>

**ISSN:** 2184-8246

---

## Conteúdo

Nota Conceptual.....	2
Programa .....	3
Discurso de Abertura, Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Diretora do Instituto da Defesa Nacional.....	4
Portugal e o CEDN da revisão Constitucional de 1982 à adesão à CEE.....	9
Portugal e o CEDN entre o fim da política de blocos e a eclosão da Guerra nos Balcãs.....	12
Portugal e o CEDN entre o 11 de Setembro às intervenções no grande Médio Oriente .....	14
Portugal e o CEDN entre o movimento das Primaveras Árabes e a Estratégia Global da União Europeia .....	16
Período de Debate.....	18
Principais Conclusões.....	21

## Nota Conceptual

A coexistência de alterações significativas do ambiente geopolítico e geoestratégico no Leste europeu e global, com a aprovação, em 24-25 de março de 2022, da Bússola Estratégica e, em 29 julho, do novo Conceito Estratégico da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), requiere por parte dos Estados-membros uma necessária adaptação da defesa nacional e das Forças Armadas no plano interno, bilateral e multilateral.

O Instituto da Defesa Nacional (IDN), enquanto centro de reflexão estratégica e de apoio ao processo de tomada de decisão foi mandatado para acolher o Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN), criado por despacho conjunto do Primeiro-Ministro e da Ministra da Defesa Nacional, em 12 de agosto. O Conselho de Revisão, que o IDN integra, elaborará as Grandes Opções do novo CEDN. O IDN organizará ainda dois eventos de debate público e coordenará a organização de outros cinco, desenvolvidos em parceria com universidades e que decorrerão entre setembro e dezembro de 2022.

Neste contexto, o IDN promove um primeiro evento de debate público subordinado ao tema “Conceito Estratégico de Defesa Nacional – Balanço Histórico de 1985 a 2013” no dia 10 de outubro, a partir das 14.00 horas, nas instalações do Instituto da Defesa Nacional, em Lisboa.

O objetivo será o de promover uma reflexão sobre os quatro CEDN existentes desde a revisão constitucional de 1982 à entrada na Comunidade Económica Europeia (CEE), seguida de testemunhos dos três Ministros da Defesa Nacional para o período compreendido entre 1991 e 2013, durante o qual foram aprovados os três últimos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional.

No essencial o objetivo da conferência será o de promover a reflexão e o debate sobre a conjuntura internacional e nacional existentes à data e em que medida as mesmas determinaram a revisão do CEDN, procurando-se avaliar como é que Portugal se posicionou e poderá vir a posicionar no plano nacional, regional e internacional de forma a salvaguardar o interesse nacional e os compromissos decorrentes da sua integração em vários espaços de pertença política, económica e de segurança e defesa.

## Programa

### 14:00-14:15 | Abertura

Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Diretora do Instituto da Defesa Nacional

### 14:15-15:25

**“Portugal e o CEDN da revisão Constitucional de 1982 à adesão à CEE”** – Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira, Ministro da Defesa Nacional, XVII Governo Constitucional (2005-2009).

**“Portugal e o CEDN entre o fim da política de blocos e a eclosão da guerra nos Balcãs”** – Dr. Figueiredo Lopes, Secretário de Estado da Defesa Nacional (1991-1995) e Ministro da Defesa Nacional, XII Governo Constitucional (1995).

Moderação: Maria Flor Pedroso, Jornalista, *Antena 1*

### 15:25-15:40 | Break

### 15:40-16:50

**“Portugal e o CEDN entre o 11 de Setembro às intervenções no grande Médio Oriente”** – Dr. Paulo Portas, Ministro da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar, XV e XVI Governo Constitucional (2002-2005).

**“Portugal e o CEDN entre o movimento das Primaveras Árabes e a Estratégia Global da União Europeia”** – Dr. José Pedro Aguiar Branco, Ministro da Defesa Nacional, XIX Governo Constitucional (2011-2015).

Moderação: Leonídio Ferreira, Jornalista, *Diário de Notícias*

## Discurso de Abertura, Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Diretora do Instituto da Defesa Nacional

Senhora Ministra da Defesa Nacional,  
Senhor Secretário-Geral do Sistema de Segurança Interna,  
Senhor Presidente da Autoridade Nacional de Emergência e Proteção Civil,  
Senhor Chefe da Casa Militar de Sua Excelência o Presidente da República,  
Senhor Comandante-Geral da Guarda Nacional Republicana,  
Senhor Diretor Nacional da Polícia Judiciária,  
Senhores Diretores e Dirigentes do Ministério da Defesa Nacional,  
Senhores Oficiais Gerais,  
Membros do Conselho de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional,  
Demais autoridades civis e militares,  
Minhas senhoras e meus senhores,

Nos próximos três meses, o Instituto da Defesa Nacional, organizará um ciclo de sete conferências integradas nos trabalhos de Revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional. Estes eventos destinam-se a promover o debate sobre temas centrais a uma reflexão especializada, mas também a um necessário debate público sobre o CEDN.

A primeira conferência deste ciclo, subordinada ao tema “Conceito Estratégico de Defesa Nacional – Balanço Histórico de 1985 a 2013” reúne quatro personalidades que desempenharam responsabilidades governativas no domínio da defesa, compreendendo quatro momentos distintos da política de defesa do país, que são simultaneamente períodos de adaptação da política externa e de defesa de Portugal. Esta conferência começará por abordar o período compreendido entre 1982, com a primeira revisão constitucional da Constituição de 1976, e 1986, altura em que entra em vigor o Tratado de Adesão de Portugal à Comunidade Económica Europeia. Com a revisão constitucional de 1982, Portugal assinala o primado do executivo político na condução dos assuntos do Estado e o garante do controlo democrático das Forças Armadas, condição que, associada ao anterior processo de descolonização, garantia duas condições essenciais à integração de Portugal como membro de pleno direito no espaço político e económico europeu. O processo de integração na CEE foi entendido e cito “como um garante da preservação da soberania nacional contras todas

as ameaças”, tal como consignado no CEDN de 1985, o primeiro desde a transição para a democracia.

Num segundo momento desta conferência examinar-se-á o período compreendido entre o fim da Guerra Fria e a eclosão da crise nos Balcãs. O fim da União Soviética e a instauração de um clima de reconciliação no espaço europeu, com a reunificação da Alemanha, o fim do Pacto de Varsóvia e a retração da antiga União Soviética das suas zonas de influência, teve impacto dentro da Europa e fora dela. No contexto africano, esboçar-se-iam os primeiros passos no sentido da reconciliação interna, conducente a um sistema político multipartidário em Angola e ao processo de negociações de paz entre a Renamo e a Frelimo, em Moçambique. Estes momentos de transição política vieram permitir a presença de forças de paz das Nações Unidas naqueles países, facilitando pela primeira vez desde a descolonização, o regresso de Portugal ao espaço africano, no quadro das missões de paz da UNAVEM e ONUMOZ. Na Europa, o agravamento da violência étnica no Balcãs conduziria ao delineamento de um plano de paz conjunto para a Bósnia Herzegovina, sob a mediação do Embaixador José Cutileiro e de Lord Carrington. A guerra nos Balcãs conduziria ao lançamento das missões IFOR e SFOR, levando Portugal, pela primeira vez desde 1918, a projetar uma força expedicionária para um teatro de operações europeu. Isto teve um significativo retorno reputacional, operacional e material para as Forças Armadas Portuguesas no que respeita à sua modernização, reequipamento e capacitação, assim como no quadro da sua profissionalização. Naquele contexto, o apoio político e da opinião pública à participação portuguesa em missões internacionais, mediava entre o apoio prioritário à manutenção de uma presença portuguesa no quadro da ONU em Angola e Moçambique, seguido do apoio à autodeterminação de Timor-Leste e, só por último, o apoio a uma presença militar portuguesa na antiga Jugoslávia. Estas participações resultariam, contudo num crescente consenso entre os partidos do Centro e Direita, de que a eventual profissionalização das Forças Armadas deveria acompanhar e ser acompanhada por uma melhor inserção de Portugal, no quadro da estrutura militar integrada da OTAN, da então União da Europa Ocidental, das Nações Unidas e no cumprimento das obrigações internacionais, decorrentes da sua inserção naquelas organizações. Estes novos desafios e oportunidades no quadro da defesa nacional vieram também reforçar a necessidade de, e cito: um “maior esclarecimento dos princípios que enformam a defesa nacional e dos valores a defender” destacando especificamente o CEDN de 1994 o importante papel do Instituto da Defesa Nacional neste contexto.

No período pós-Guerra Fria, os processos de alargamento da OTAN, em 1999, 2004 e 2009 desviaram o eixo da solidariedade estratégica para o Centro e Leste da Europa, com consequências sobre a centralidade estratégica de Portugal no contexto da Aliança Atlântica. Esta seria parcialmente recuperada no decurso da revisão da estrutura de comandos da OTAN, com o subsequente estabelecimento de um comando conjunto em Oeiras, o Joint Command Lisbon. O delineamento de um novo conceito de forças modulares, flexíveis e projetáveis acabaria por ser integrado no novo conceito estratégico da Aliança em 1999. Este veio reiterar o princípio da defesa coletiva num ambiente de de-securitização das relações de defesa com a Federação Russa, à data parte do Conselho OTAN/Rússia, reconfigurando assim a identidade original da Aliança Atlântica e projetando-a para fora de área de aplicação do Tratado do Atlântico Norte. Isto teve implicações sobre a capacidade de resposta rápida dos aliados, mas também de projeção e de sustentação de forças e capacidades, que se viria a revelar crucial no momento seguinte. No período que precede a aprovação do CEDN de 2003, aos conflitos intraestatais que persistiam na Europa, veio adicionar-se uma ameaça de contornos não estatais, assimétrica e de natureza transnacional, que não sendo estranha à Europa, se manifestou num ataque direto aos Estados Unidos da América (EUA), no dia 11 de setembro de 2001. O efeito conjugado da ameaça terrorista e da invocação do princípio da defesa coletiva tiveram um impacto inesperado sobre a coesão euro-atlântica, com a intervenção unilateral dos EUA no Afeganistão e o desenvolvimento de uma intenção europeia de reforço autónomo da sua defesa. No decurso da Presidência Portuguesa do Conselho da União Europeia de 2000, a Europa tinha já dado passos significativos no reforço das suas capacidades de defesa e, mais tarde, no desenvolvimento de uma Política Europeia de Defesa Comum e de uma Estratégia Europeia de Segurança, em 2003, conferindo-lhe responsabilidades acrescidas no domínio da gestão de crises, da ajuda humanitária e da luta contra o terrorismo. Portugal, seguindo uma tendência generalizada entre países aliados, acabaria por desconstitucionalizar a obrigação da prestação do serviço militar obrigatório, profissionalizando-o.

Simultaneamente, as duas grandes intervenções no Afeganistão e no Iraque, o agravamento das ações terroristas desencadeadas pelo movimento Al-Qaeda e o aparecimento do designado Estado Islâmico, provocaram uma intensificação da presença ocidental naquelas regiões e a emergência de movimentos político-sociais no Norte de África e Médio Oriente, com o chamado movimento das Primaveras Árabes, com repercussões sobre a estabilidade interna e regional. Aquelas manifestações traduziam o desejo de transição para regimes plenamente democráticos, com consequências sobre a estabilidade da região. O efeito



combinado do terrorismo transnacional e da instabilidade política na fronteira próxima da Europa, culminaria em 2015 numa crise migratória sem precedentes. Esta teve consequências sobre as políticas de defesa e de segurança dos Estados-membros, às quais Portugal não foi naturalmente alheio, manifestando-se no mandato das missões que integrou, na mitigação da insegurança regional, das consequências do crime organizado, do tráfico de pessoas e da ação humanitária.

O agravamento da situação internacional e o efeito das ameaças transnacionais vieram reforçar e aproximar as dimensões internas e externas da segurança, refletidas no CEDN de 2013 nas menções à necessidade de interoperabilidade e cooperação operacional no quadro da dimensão externa da segurança interna. Os efeitos das ciber ameaças, na sequência do ataque russo de 2008 à Estónia, que limitaram a normal ação das instituições do Estado, vieram também centrar o domínio ciber como um novo domínio operacional da defesa, no qual Portugal passou a investir.

O último CEDN foi revisto num contexto internacional em que a deterioração das condições de instabilidade no Norte de África e Médio Oriente, conjugadas com a ameaça terrorista aumentavam a pressão migratória sobre a Europa, agravada pela eclosão da guerra na Síria e pelos efeitos da pirataria marítima no Corno de África, que vieram agravar o clima de insegurança global, afetando a circulação do comércio internacional.

O impacto da crise económico-financeira, que se estenderia até 2012 e das medidas de austeridade impostas, geraram movimentos de reação à presença do Estado na regulação político-económica e à ação das instâncias internacionais e supranacionais, entendida como condicionadora, gerando um sentimento generalizado de euroceticismo e um imperativo de contenção orçamental sobre as políticas públicas dos Estados, incluindo a defesa. Contudo, a escassez de recursos criou condições para o desenvolvimento de formas de cooperação no domínio da defesa europeia e transatlântica, sob a forma da partilha e agregação de capacidades europeias e, no seio da OTAN, sob a designação de defesa inteligente, aprofundando e reforçando a base de cooperação e de complementaridade, dentro e entre instituições de defesa na Europa e no quadro transatlântico.

Minhas senhoras e meus senhores,

O novo CEDN será elaborado num ambiente estratégico em que a base normativa da ordem internacional continua a ser fortemente contestada, face à escalada da guerra na Ucrânia, à competição estratégica entre potências, à disseminação de uma crise energética de contornos

imprevisíveis e à afirmação de contextos híbridos e do espaço como domínios significativos de vantagem estratégica. Neste contexto, a indivisibilidade da segurança europeia e transatlântica e a cooperação entre países aliados e amigos é cada vez mais uma condição de preservação dos regimes democráticos e de resiliência dos Estados, das instituições e das sociedades, que desejem permanecer democráticas, livres e pluralistas.

A todos desejo uma excelente conferência, estou certa de que teremos um debate muito interessante e útil. Terminaria dizendo que um balanço histórico sobre o CEDN permitir-nos-á certamente refletir sobre o passado e pensar o presente, para melhor preparar o futuro.

Obrigada.

## Portugal e o CEDN da revisão Constitucional de 1982 à adesão à CEE

### **Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira**

Ministro da Defesa Nacional do XVII Governo Constitucional (2005-2009).

O Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira iniciou a sua intervenção distinguindo o desígnio nacional da codificação estratégica desse desígnio em objetivos nacionais. Enquanto Portugal sempre apresentou um desígnio nacional, condição esta essencial para a manutenção da independência portuguesa ao longo de nove séculos, a codificação estratégica desse desígnio, em objetivos nacionais que se traduzem em consenso político e na sua materialização num diploma legal, é uma prática bem mais recente.

Esta prática de codificação estratégica sob forma de um Conceito Nacional, provem da articulação do conceito de segurança do Estado com o conceito de interesse nacional, que dá origem à conceção de segurança nacional. A prática remota aos EUA no período pós-Segunda Guerra Mundial, quando foi aprovado pela primeira vez o National Strategic Act, periodicamente renovado desde então. Este conceito foi reproduzido pelos aliados europeus, com a denominação de defesa nacional.

Em Portugal, o primeiro CEDN foi aprovado em 1985, onze anos passados desde o início da transição democrática. Este desfazamento temporal pode ser explicado pela necessidade de reunir condições para a criação de um CEDN, que só se verificaram após a conclusão da transição democrática com a revisão constitucional de 1982. Assim, este período histórico situado temporalmente entre 1974 e 1985 é dividido em três períodos distintos com diferentes características a nível de possibilidade de aprovação de um Conceito Estratégico.

O primeiro, entre 1974 e 1976, tratou-se do período de transição para um regime democrático. Este período foi marcado por disputas políticas internas, no plano interno e internacional. No plano interno, pugnava-se pelo destino político das instituições e da natureza do regime. No plano internacional, a disputa política dizia respeito à inserção internacional do Estado, estando intimamente relacionada com a natureza interna do regime. Eram advogadas três posições divergentes: as forças democráticas defendiam um regime democrático pluralista liberal e consequente integração nacional no bloco ocidental; as forças comunistas favoreciam a implementação de uma democracia popular e integração de Portugal no bloco soviético; e uma esquerda difusa, na qual se incluíam vários militares

influentes do Movimento das Forças Armadas, apoiava uma visão mais terceiro-mundista pautada pelo não-alinhamento.

Adicionalmente, as relações entre o poder político e o poder militar não estavam estabilizadas, uma vez que as Forças Armadas eram independentes do governo provisório no enquadramento da Lei Constitucional n.º 3/74 de 14 de maio. A falta de subordinação das Forças Armadas ao poder político, assim como o clima de turbulência política e ausência de consenso político sobre o destino do país, impossibilitavam a conceção de um Conceito Estratégico.

O segundo período iniciou-se com o 25 de novembro de 1975, confirmado com a promulgação da Constituição da República Portuguesa de 1976 e terminou com a primeira revisão constitucional, em 1982. Este período foi marcado pela consolidação democrática no panorama interno; o 25 de novembro, as eleições legislativas e a formação do I Governo Constitucional levam à definição do destino político do país, que reunia o consenso político alargado das forças democráticas. Isto é confirmado no *Programa do I Governo Constitucional*, que define Portugal como “um país ocidental, simultaneamente atlântico e europeu”.

Por outro lado, devido à ambiguidade da Constituição da República Portuguesa de 1976, as relações entre as Forças Armadas e o poder político, assim como o próprio conceito de Defesa Nacional não estavam bem definidas. Por um lado, a Constituição consagrava o Conselho da Revolução, que apesar do seu largo conjunto de poderes no plano militar e constitucional, não sendo eleito, carecia de legitimidade democrática. Por outro lado, o texto constitucional não apresentava uma definição concreta de Defesa Nacional, apesar de considerar que o vetor militar era apenas uma parte da Defesa. Simultaneamente, as missões das Forças Armadas incluíam, além da defesa contra o inimigo externo e a garantia da ordem interna, atribuições de natureza política como o prosseguimento da revolução, o funcionamento das instituições democráticas, o cumprimento da constituição e a transição da sociedade portuguesa para a democracia, rumo ao socialismo. Assim, apesar de se verificar o consenso político, devido a esta indefinição constitucional, não estavam ainda reunidas as condições para a elaboração de um CEDN.

O último período, desde 1982 ao momento presente, iniciou-se com a Revisão Constitucional de 1982 e é caracterizado pela normalização democrática. Esta revisão normalizou as relações entre as Forças Armadas e o poder político, extinguindo o Conselho da Revolução e pondo fim ao período transitório das Forças Armadas sob a Lei Constitucional n.º 3/74 de 14 de maio. O Artigo 275.º da Revisão Constitucional incumbe

às Forças Armadas a defesa militar da República. Esta revisão principia também a Lei de Defesa Nacional, aprovada a 11 de dezembro de 1982, que determina a Política de Defesa Nacional e o conceito de Defesa Nacional. Este último é definido no texto numa conceção lata global, interdepartamental e integrada e, como tal, não estritamente militar. O Artigo 8.º atribuiu ao CEDN a definição dos aspetos fundamentais da estratégia global do Estado, adotada para a prossecução dos objetivos da Política da Defesa Nacional, e estipulou os órgãos políticos com competências nesta matéria e a metodologia a seguir desde a sua conceção até aprovação.

Com esta revisão constitucional, são reunidas as condições necessárias para a elaboração do primeiro Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em 1985. Este Conceito responde ao ambiente estratégico do contexto da Guerra Fria e reflete a inserção internacional de Portugal, integrado na OTAN, mas ainda fora da Comunidade Europeia. Baseando-se numa conceção nacional, intergovernamental e integrada da defesa, o CEDN desenvolve a estratégia global do Estado através de cinco linhas principais. No plano político, a ideia de que era preciso criar uma vontade individual e coletiva de defesa. No plano económico, social e cultural, a necessidade de assegurar as condições de independência nacional. No plano da política externa, privilegiar o espaço atlântico e as áreas tradicionais de influência. No plano militar externo, a participação na OTAN com vista ao reforço da capacidade de defesa autónoma. E por fim, no plano interno, o reforço da capacidade de defesa autónoma. Estas linhas e objetivos retratam um CEDN típico da época da Guerra Fria.

## Portugal e o CEDN entre o fim da política de blocos e a eclosão da Guerra nos Balcãs

### **Dr. Figueiredo Lopes**

Secretário de Estado da Defesa Nacional (1991-1995) e Ministro da Defesa Nacional do XII Governo Constitucional (1995).

O Dr. Figueiredo Lopes começou por realçar que as revisões do CEDN encontram-se estreitamente relacionadas com alterações no ambiente internacional, que têm claras consequências a nível interno. Neste período, verificaram-se dois acontecimentos significativos para Portugal: a entrada do país na CEE e a queda do Muro de Berlim, colapso da União Soviética e subseqüente fim da Guerra Fria.

A reunificação da Alemanha, a emergência da Federação Russa e a autodeterminação política dos antigos Estados da União Soviética e conflitos subseqüentes à desintegração da Jugoslávia efetivamente alteraram o paradigma da realidade internacional, com um impacto direto na OTAN, Organização das Nações Unidas (ONU) e União Europeia (UE). Com o desaparecimento das forças do Pacto de Varsóvia, a OTAN e a ONU assumiram um novo papel na ordem internacional. Neste contexto, tanto a OTAN como a ONU e a UE tiveram de se preparar para enfrentar e, de certa forma, reprimir uma série de delitos contra a Humanidade e desenvolver uma nova política que se centra sobretudo na prática do diálogo e da cooperação para a resolução de conflitos. No caso específico da OTAN, a estratégia de intensificação do diálogo com os países do Pacto de Varsóvia tinha a vindo ser desenvolvida desde os anos 60, com a Doutrina Harmel. Esta lógica foi reforçada em 1991, com uma renovada oferta de cooperação e perspetivação da União Soviética e países do Leste como potenciais parceiros e amigos. Com a desintegração da União Soviética, esta tendência confirma-se, uma vez que a OTAN deixa de ter um inimigo oficial e define a sua nova estratégia como aliança de defesa da paz e segurança, com possibilidade de intervenção para além do perímetro definido do Tratado do Atlântico Norte.

Como consequência direta destas dinâmicas, o CEDN de 1994 enfatiza a necessidade da atuação das Forças Armadas Portuguesas como instrumento de política externa do Estado, e em missões de manutenção e estabelecimento da paz, integradas em forças multinacionais, para além das missões específicas e fundamentais da defesa militar da República. Nesta lógica, preconizava uma maior mobilidade e flexibilidade do sistema de forças nacional, de modo a explorar favoravelmente a sua capacidade de participação em forças multinacionais e em

operações conjuntas. Adicionalmente, a estratégia de defesa nacional contemplava o diálogo, a cooperação e a prevenção para a resolução de conflitos.

Estas orientações e as importantes reformas das Forças Armadas concretizadas no XII Governo Constitucional e iniciadas após a aplicação e desenvolvimento da Lei de Defesa Nacional, permitiram o envio de Forças Nacionais Destacadas, em 1996, para a Bósnia e Croácia, com consideráveis benefícios a nível do estatuto de Portugal na Europa.

Em conclusão, o CEDN de 1994 ofereceu uma reflexão sobre vários acontecimentos, assim como desenvolveu a componente não militar, o que foi absolutamente crucial para uma maior abrangência e integração.

## Portugal e o CEDN entre o 11 de Setembro às intervenções no grande Médio Oriente

### Dr. Paulo Portas

*Ministro da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar do XV e XVI Governo Constitucional (2002-2005).*

O Dr. Paulo Portas iniciou a sua intervenção com uma reflexão relativa à durabilidade de cada CEDN, de aproximadamente uma década, que considera instável comparavelmente à longevidade da nação portuguesa, mas estável face à vertigem dos acontecimentos. Neste sentido, entende que os dois principais acontecimentos recentes, a pandemia e a guerra na Ucrânia, expuseram claramente a imprevisibilidade que marca o mundo.

Do seu ponto de vista, existem duas permanências que perduram além das mutações temporais e materiais, nomeadamente a História e a Geografia. Estes dois elementos marcam fundamentalmente os conceitos estratégicos. Deste modo, considera que os conceitos estratégicos devem ser alvo de inovação, mas com limitações, sendo essencial ter em consideração os interesses nacionais, que são permanentes e constantes, e evitar tornar os conceitos em obras literárias ou ideológicas.

O período que antecedeu o CEDN de 2003 foi caracterizado pela emergência de novos Estados no centro e leste da Europa, o que viria a transformar a natureza da União Europeia e, acima de tudo, profundamente marcado pelos ataques de 11 de Setembro. Na sua perspetiva, este acontecimento poderá ser considerado como o início das dificuldades dos EUA como superpotência mundial com encargos a nível da segurança coletiva e económica. Esta foi a primeira vez que os EUA foram atacados no seu próprio território, um cenário que alterou fundamentalmente a visão nacional e mundial que a nação tinha vindo a cultivar. Similarmente, este momento evidencia as diferentes características das novas ameaças e riscos, com um carácter mais transnacional e associativo, que o terrorismo representa. Volvidos cerca de 20 anos, considera que, apesar dos erros e desvios, o combate ao terrorismo que se iniciou nessa altura e que implicou uma cooperação estreita entre os Serviços de Inteligência, as Forças Armadas e os Serviços Diplomáticos, caracteriza-se por um certo grau de eficácia, apesar do alastramento dos santuários terroristas para outras regiões, como é o caso de África.

O terrorismo dividiu o mundo entre duas facções: os aliados e os não aliados. No caso da Europa, havia dois aliados ostensivos dos EUA, a Espanha e a Itália, que apoiavam a decisão norte-americana de invadir o Iraque. Esta situação ameaçava, de certo modo, deixar Portugal



num lugar residual na sua relação com os EUA, o que obrigou a um exercício de inteligência diplomática para que Portugal não perdesse o seu estatuto, nem compromettesse as suas posições internacionais fundamentais.

Termina com uma nota sobre o contexto atual, considerando que as mudanças a nível do perfil das ameaças no presente são tão substantivas como as que no período que antecedeu o CEDN de 2003.

## Portugal e o CEDN entre o movimento das Primaveras Árabes e a Estratégia Global da União Europeia

### Dr. José Pedro Aguiar Branco

Ministro da Defesa Nacional do XIX Governo Constitucional (2011-2015).

O Dr. José Pedro Aguiar Branco iniciou a sua intervenção com uma reflexão sobre a revisão do CEDN, sobre a qual manifesta duas perspetivas e uma sugestão. Em primeiro lugar, descreve um sentimento de frustração por antecipação, uma vez que a qualidade do pensamento e dos textos construídos para a produção do CEDN, encontram, a seu ver, pouco eco nos governantes e dirigentes, o que influencia diretamente a eficácia e execução prática do documento. Em segundo lugar, manifesta uma esperança prudente de que a atual situação da guerra na Ucrânia possa ser uma oportunidade para despertar a necessidade de uma visão estratégica para além das circunstâncias do momento concreto. Considera que este momento demonstra que a liberdade e a paz não são dados adquiridos, mas sim cenários e aspirações que têm que ser trabalhados todos os dias, o que obriga ao investimento em capacidades para a sua defesa. Por último, sugere a realização de uma edição anotada que mostre, através da análise dos denominadores comuns a todos os conceitos, o pensamento crítico e estruturado que se mantém ao longo do Portugal democrático. Este exercício demonstraria também a importância da articulação, coordenação e cooperação entre os órgãos do Estado, que o Dr. Aguiar Branco identifica como um dos maiores desafios para os governantes, considerando por isso que esta questão estratégica merece uma referência no CEDN.

O CEDN de 2013 foi marcado pelo quadro de crise económico-financeira que o país vivia, que condicionou profundamente a necessidade de pensar a estratégia além da circunstância. Como tal, a questão fundamental na altura prendeu-se por encontrar uma solução que permitisse dar resposta ao presente, retendo as capacidades essenciais para o futuro. Deste modo, foi necessária uma reforma profunda, enquadrada no CEDN, de modo que este servisse de guião além da circunstância temporária. Esta foi a Reforma “Defesa 2020” que, em uma legislatura, levou à revisão de todas as matérias associadas à Defesa. Em particular, esta reforma definiu como objetivo a dimensão das Forças Armadas entre 30 e 32 mil militares efetivos, valor que resultou de um estudo realizado pelo IDN. Refere ainda que, na altura, a comissão que trabalhou o CEDN sugeriu que este fosse designado Conceito de

Segurança e Defesa Nacional, o que seria mais adequado à realidade atual em que as matérias de defesa e segurança interna se desenrolam no mesmo cenário.

No plano internacional, três elementos foram fundamentais. Em primeiro lugar, o *Tratado de Lisboa da União Europeia* de 2007 e a uma nova Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD), que introduziu as cláusulas de defesa mútua e solidariedade e reforçou os mecanismos de cooperação reforçada, a Agência Europeia de Defesa e a necessidade do desenvolvimento partilhado de capacidades (*Pooling & Sharing*). Em segundo lugar, o Conceito Estratégico da OTAN de 2010, que apresentou o conceito de abordagem abrangente como uma nova abordagem à articulação entre os meios civis e militares na resposta aos desafios da segurança e defesa e ao aprofundamento das relações com parceiros. Adicionalmente, introduziu o conceito de *Smart Defence*, um elemento bastante importante no contexto de uma cultura de partilha. Por fim, a crise económico-financeira, com as suas várias consequências, como a emergência de novas potências, entre as quais a China, e as alterações no posicionamento dos EUA e no conceito estratégico norte-americano, que se refletiram numa retração da Base das Lajes e, mais alargadamente, do continente europeu, com um crescente foco no Pacífico. Além disso, nesta altura os EUA começaram a relevar a necessidade de uma maior contribuição europeia para a sua defesa no âmbito da OTAN.

Em suma, a nível internacional ocorreu um reforço da cultura de partilha e duplo uso, que foi reproduzida a nível interno, num modelo coerente, assente na valorização de soluções integradas e conjuntas, bem como do produto operacional.

Por fim, como permanências neste CEDN, identifica o sistema multilateral da ordem internacional, a participação ativa de Portugal nas suas alianças e a importância de o Estado garantir o seu papel como coprodutor de segurança internacional.

## Período de Debate

O primeiro período de debate inicia-se com uma questão colocada pela moderadora dos primeiros dois oradores, Dr.<sup>a</sup> Maria Flor Pedroso, sobre a existência ou não de um consenso nacional sobre a defesa nacional.

O Professor Nuno Severiano Teixeira considera que, nas grandes questões da Defesa Nacional, tem havido um consenso muito alargado, que advém do consenso sobre a visão do destino político e da inserção internacional de Portugal. Clarifica que este consenso não se tem limitado ao CEDN, estendendo-se à revisão das leis das Forças Armadas e da Defesa Nacional. Não excluindo a existência de divergências em questões mais particulares, realça que estas grandes reformas são marcadas pelo consenso, facto demonstrado pela necessidade legal de as leis serem aprovadas por maioria reforçada.

O Dr. Figueiredo Lopes acrescenta que este entendimento entre os partidos políticos não é espontâneo, mas sim cultivado, destacando que iniciativas como o Grupo de Reflexão Estratégica, que foi criado com a preocupação de integrar elementos dos vários partidos e no qual participavam entidades especialistas da Academia, da área militar e da sociedade civil, desempenham um importante papel na preparação dos consensos.

De seguida, a moderadora questionou os oradores sobre o que é essencial que conste no novo CEDN.

O Dr. Figueiredo Lopes identificou como elementos fundamentais o princípio da cooperação internacional e a sua imprescindibilidade no domínio militar e securitário; o papel de Portugal como Estado-membro da UE e participante ativo na OTAN e nas suas outras estruturas de inserção internacional; e o valor para a defesa de determinados elementos essenciais, como a energia, a economia e as tecnologias disruptivas.

O Professor Doutor Nuno Severiano Teixeira destacou a importância de se abordarem tanto as permanências, nomeadamente a condição tripla de Portugal como Estado-membro da UE, com um forte vetor atlântico e uma vocação global, como as mudanças. Identifica como uma mudança fundamental a alteração do contexto de segurança em que, apesar da segurança cooperativa e o investimento nas Forças Armadas permanecerem centrais, há hoje dimensões essenciais não militares da segurança e da defesa que o CEDN tem que abordar, como a competitividade da economia portuguesa, a capacidade de investigação científica e tecnológica, a transição digital e a resiliência.

O segundo período de debate, moderado pelo Doutor Leonídio Ferreira, teve início com um comentário do próprio, no qual expõe a evolução da OTAN de uma aliança militar que defende um modelo de sociedade, para, no contexto pós-Guerra Fria, uma OTAN em expansão que acaba por importar rivalidades históricas dos países vizinhos da Rússia.

O Dr. Paulo Portas destaca que a OTAN é a organização de defesa coletiva com o maior sucesso na História e que, em consequência da guerra na Ucrânia, esta está atualmente a viver o seu *revival* mais evidente das últimas décadas. Considera também que este desenvolvimento deixou manifesto, mais uma vez, que o chapéu de segurança da Europa é a OTAN. Como tal, é absolutamente fundamental investir nesta aliança, cumprindo os compromissos assumidos. Afirmou ainda que a guerra desfez a ideia na Europa que há paz sem defesa e mudou a noção europeia da proximidade da ameaça, destacando, no entanto, como principal mudança a alteração da política externa e de defesa da Alemanha. Por fim, termina afirmando que não tem dúvidas que estes desenvolvimentos se vão refletir numa OTAN com mais membros, um maior orçamento, mais armas e mais forças operacionais.

O Dr. Aguiar Branco considera que a questão da Alemanha motiva uma reflexão estratégica sobre o projeto europeu, considerando o cenário da não-Europa em contraposição a uma UE forte e com uma real capacidade de ação nas áreas da defesa e política externa. Na sua opinião, a UE deve ser reforçada, pois as dificuldades no âmbito deste cenário serão sempre preferíveis às consequências do fim do projeto europeu, nomeadamente a nível do enquadramento da Alemanha.

De seguida, a Diretora do Instituto da Defesa Nacional, Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, pediu aos oradores que se pronunciassem sobre como se pode comunicar eficazmente a importância da defesa aos cidadãos de forma que o CEDN, tal como outros documentos que emanam do domínio da defesa, possam ser apropriados pela sociedade portuguesa, e consequente compreensão e mobilização em torno dos temas da segurança e defesa.

No entendimento do Dr. Aguiar Branco esta é uma questão complicada no curto prazo. Neste horizonte temporal mais curto, considera que a melhor capacidade de resposta poderá residir nas agências de comunicação, que poderão comunicar a importância da defesa numa lógica de aproveitamento da oportunidade presente. No entanto, acredita acima de tudo que é necessário um trabalho de fundo que envolva as várias estruturas do Estado, com um foco no ensino, de forma a formar jovens e cidadãos com uma maior consciência cívica e de segurança e de defesa.

O Professor Severiano Teixeira relaciona a questão com a cultura de segurança e defesa, considerando que é natural que esta esteja menos difundida do que noutras regiões, visto que a Europa vive em paz há 70 anos. Neste sentido, considera que no contexto de paz, esta cultura tem que ser cultivada pela escola, que deve desenvolver a educação para a cidadania e para a democracia, visto que sem esta base dificilmente se constrói uma cultura de segurança e defesa.

Esta perspetiva é também defendida pelo Dr. Figueiredo Lopes que acrescenta que é necessário compreender como se constrói uma cultura de segurança e defesa, considerando que o grande desafio é a operacionalização do conceito do desenvolvimento de uma cultura de segurança e defesa. Entende para isso necessário demonstrar à sociedade qual a dimensão da segurança e defesa, expondo que sem segurança não há progresso económico e social, não há desenvolvimento e não há qualquer condição de viver em paz e tranquilidade. Neste sentido, destaca que o trabalho com jovens é fundamental, salientando as atividades no âmbito do grupo Eurodefense, que preside, nomeadamente a organização das Tertúlias Eurodefense Jovem onde se debatem vários temas da atualidade relacionados com a segurança e defesa e que são destinadas a um público mais jovem.

## Principais Conclusões

- O ambiente e os acontecimentos internacionais são absolutamente fundamentais para as revisões do CEDN. Este relevo da dimensão internacional deriva, numa primeira instância, da vocação global e multilateral de Portugal, como Estado integrado na OTAN e na União Europeia, e ativo junto das Nações Unidas e da Comunidade de Países de Língua Portuguesa, com inevitável partilha das ameaças e riscos dos nossos aliados. Numa segunda instância, a importância do ambiente internacional, é explicada pelo contexto de globalização e interdependência, no qual a segurança e a defesa nacional se encontram largamente subordinadas às ameaças e riscos externos.
- Apesar das alterações no contexto internacional motivarem e justificarem as revisões do CEDN, visto que este Conceito é uma Estratégia Nacional do Estado é essencial que este reflita as permanências e constantes da República Portuguesa, a nível da sua inserção no plano internacional e dos seus interesses permanentes. Estes interesses, sendo permanentes, devem ser a base de fundo do CEDN, devendo a estratégia ser adaptada à melhor forma de garantir esses interesses permanentes face às mudanças no plano internacional.
- No contexto atual, um Conceito Estratégico deve ir além da defesa, integrando obrigatoriamente a segurança numa perspetiva alargada. Esta conceção é essencial uma vez que a segurança nacional no contexto democrático inclui a segurança das pessoas, não se limitando à conceção tradicional de segurança do Estado. Neste sentido, elementos além das dimensões militares da segurança, como a segurança energética, a economia, as alterações climáticas e a resiliência, são absolutamente fundamentais neste documento que visa definir a estratégia global do Estado.
- Os destinatários dos documentos estratégicos e da própria segurança e defesa nacional são primordialmente os próprios cidadãos. Como tal, é fundamental que estes documentos sejam compreendidos e apropriados pela população geral, além dos círculos da comunidade de defesa. Esta questão relaciona-se intimamente com a necessidade de comunicar aos cidadãos a importância da defesa e do investimento neste setor, mesmo nos tempos de paz, fomentando uma cultura de segurança e defesa nacional. Para isto, é essencial uma efetiva educação cívica que sensibilize e mobilize os cidadãos para estes temas.