

A participação de Portugal em missões internacionais

POLICY REPORT

O contributo da Política de Defesa Nacional para a concretização do interesse nacional e a produção de segurança internacional

*Bruno Almeida
Bruno Saraiva
Julho de 2022*

Sumário Executivo

A Política de Defesa Nacional tem vindo a assumir um papel incontornável na projeção internacional do país. O contributo de Portugal para a produção de segurança internacional, através da participação em missões internacionais, surge como resultado de fatores domésticos – como a crescente coordenação entre a Política de Defesa Nacional e a política externa portuguesa – e fatores externos – como a alteração do paradigma de segurança internacional no pós-Guerra Fria. A articulação destes fatores tem contribuído para uma redefinição do interesse nacional, que passa a priorizar uma lógica de solidariedade e de cumprimento das responsabilidades internacionais de Portugal. Este Policy Report visa contribuir para a contextualização e reflexão sobre o contributo da Política de Defesa Nacional para a concretização do interesse nacional e para a produção de segurança internacional, através de missões internacionais. O Policy Report termina com a identificação dos principais desafios nesta dimensão e recomendações que visam contribuir para reforçar a capacidade de Portugal se afirmar como um produtor de segurança internacional e, assim, gerar retornos relevantes para a concretização do interesse nacional.

Este *Policy Report* resulta do trabalho desenvolvido no âmbito do projeto de investigação “A participação de Portugal em missões internacionais: o contributo da Política de Defesa Nacional para a concretização do interesse nacional e a produção de segurança internacional”, do Centro de Estudos Sociais, financiado pelo Ministério da Defesa Nacional (D. 7725/2021).

* O apoio do Ministério da Defesa Nacional à produção desta investigação não constitui um aval do seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista da equipa de investigação, e o Ministério não pode ser responsabilizado por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nele contidas.

Introdução

A participação de Portugal em missões internacionais tem-se assumido, nas últimas décadas, como um eixo fundamental da política externa portuguesa, evidenciando o importante contributo da Política de Defesa Nacional, no que concerne em particular às relações externas de defesa, para a concretização do interesse nacional e para a produção de segurança internacional.

Este *Policy Report* visa enquadrar, em particular, a evolução da participação de Portugal em missões internacionais como plataforma de produção de segurança internacional e de concretização do interesse nacional. Num primeiro momento, foca-se a afirmação da defesa como uma estrutura ao serviço da política externa do Estado. Segue-se uma reflexão sobre os principais constrangimentos e oportunidades externas com que o país se tem deparado e de como os mesmos têm sido articulados com as prioridades nacionais de atuação nesta dimensão. Em seguida, contextualiza-se a evolução da participação de Portugal em missões internacionais, e respetivo contributo para a concretização do interesse nacional e para a produção de segurança internacional.

O *Policy Report* termina com a identificação dos principais desafios com que o país se defronta nesta matéria e recomendações para potenciar a capacidade de Portugal se afirmar como produtor de segurança internacional, gerando retornos relevantes para a concretização do interesse nacional.

A defesa como estrutura de política externa portuguesa

A transição para a democracia, iniciada em 1974, implicou uma transformação estrutural da política externa portuguesa. Rapidamente, o isolacionismo do Estado Novo foi substituído por uma lógica de alargamento e diversificação das relações externas de Portugal, como base na amizade e na cooperação. Esta orientação seria fundamental

para a afirmação dos três grandes eixos da política externa portuguesa – o eixo atlântico, o eixo europeu e o eixo lusófono – e da sua complementaridade na concretização do interesse nacional.

A alteração do paradigma de segurança internacional no pós-Guerra Fria implicaria o alargamento dos eixos da política externa portuguesa para acomodar a produção de segurança internacional, através da participação em missões de paz.

Desde então é claro um processo de delimitação da Política de Defesa Nacional e de integração da mesma nas estruturas de política externa portuguesa. As sucessivas alterações à Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas, à Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional, e à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, têm contribuído para afirmar a importância das relações externas de defesa e das Forças Armadas na preservação da paz e na produção de segurança internacional. Do mesmo modo, têm contribuído para a delimitação, politização e clarificação de um processo de tomada de decisão que é altamente complexo, mas que permite dotar a participação de Portugal em missões internacionais de ampla legitimidade democrática, transformando-a num verdadeiro esforço nacional.

Finalmente, destaca-se um processo de evolução doutrinária – através dos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional (CEDN) – que confirma a existência de um importante nexo entre a transformação do contexto internacional e a resposta dada pelas instituições responsáveis pela segurança e defesa do Estado. Neste sentido, denota-se: uma gradual diluição da fronteira entre segurança nacional e segurança internacional; o reforço da importância das estruturas de segurança e defesa coletiva para responder a fluxos de insegurança transnacionais e multidimensionais; bem como o fortalecimento do entendimento que as relações externas de defesa e as Forças Armadas constituem uma plataforma privilegiada para

concretizar o interesse nacional e afirmar Portugal como um produtor de segurança internacional.

Como resultado, a própria definição de interesse nacional transforma-se, passando a assumir uma forma mais abrangente e na estreita dependência da afirmação externa de Portugal, numa lógica de solidariedade, cumprimento das suas responsabilidades internacionais, e também de superação dos seus constrangimentos internos – incluindo as questões orçamentais, recursos humanos e obrigações decorrentes da participação em organizações internacionais. Esta evolução assinala também uma maior ambição relativamente à afirmação de Portugal como contribuinte líquido de segurança internacional e da relevância da participação em missões internacionais para gerar retornos mais amplos para o interesse nacional, confirmando e salientando a importância da integração da defesa nas estruturas de política externa do país.

Constrangimentos e oportunidades externos

A participação de Portugal em diferentes organizações com capacidade de produção de segurança, tem sido fundamental para afirmar o país como produtor de segurança internacional. Para além disso, tem tido um impacto muito significativo na redefinição do interesse nacional que passa também a assumir uma vocação internacionalista, o compromisso com a consolidação de valores democráticos, de direitos humanos e de direito internacional, e deve, preferencialmente, ser concretizado através da intervenção ativa e integrada em várias plataformas internacionais.

Apesar de esta participação constranger a capacidade de Portugal contribuir para a produção de segurança internacional, estabelecendo metas e compromissos que consomem grande parte da capacidade de empenhamento das Forças Armadas portuguesas, é justamente a pertença à Organização das Nações Unidas (ONU), Organização do

Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e União Europeia (UE) que gera ao país a oportunidade de se afirmar como contribuinte líquido de segurança internacional. Num contexto global e de ameaças múltiplas, dispersas e de natureza híbrida, Portugal não conseguiria garantir a sua defesa de forma isolada e muito menos ter um contributo ativo na produção de segurança fora destes quadros multilaterais.

A participação nas missões destas organizações gera sempre oportunidades para projetar e afirmar Portugal como um ator credível na produção de segurança internacional. As missões da ONU têm a especificidade de gerar retornos financeiros que, ainda que limitados, são muito importantes para reforçar níveis de investimento na defesa que têm sido estruturalmente baixos. No caso da OTAN e da UE, salienta-se a criação de oportunidades em quatro níveis: 1) a produção de segurança nas zonas de interesse estratégico mais próximo de Portugal, incluindo a Europa, o espaço transatlântico, o Mediterrâneo e o Magrebe; 2) o reforço da credibilidade de Portugal como produtor de segurança; 3) a excelência e modernização das Forças Armadas portuguesas, através de possibilidades de treino em contexto diferenciado, facilitando a interoperabilidade; e 4) a produção de segurança no espaço lusófono, sobretudo no âmbito da ONU e da UE, gerando benefícios para outros eixos estratégicos da política externa portuguesa.

Não obstante as oportunidades criadas por estas organizações e pelos retornos que têm gerado a Portugal, em termos de reconhecimento, credibilidade e capacitação, é essencial que o país seja pró-ativo na planificação dos seus empenhamentos, por forma a aproveitar cenários inesperadas e que permitam novos ganhos para o país. Para o efeito, é fundamental que se mantenha uma capacidade de avaliação e planeamento político permanente nesta matéria, e que se preservem reservas ao nível orçamental, material e humano que garantam uma capacidade de resposta a oportuni-

des imprevistas em contextos de interesse estratégico ou de potencial retorno político para o país.

Por outro lado, e por forma a superar constrangimentos internos, é muito importante que Portugal continue a apostar numa estratégia de *bridging*, entre as organizações que integra, os diferentes eixos da política externa portuguesa, mas também entre os diferentes subsistemas da Política de Defesa Nacional, incluindo as Forças Nacionais Destacadas, a Cooperação no Domínio da Defesa, a Diplomacia de Defesa, a Economia de Defesa e as Indústrias de Defesa.

A participação de Portugal em missões internacionais: tendências e retornos

A participação de Portugal em missões internacionais, no pós-Guerra Fria, inicia-se em 1991, com a participação da Segunda Missão de Verificação da ONU em Angola. Durante os anos 1990, Portugal participou ainda em missões nos Balcãs, em Moçambique, no Sahara Ocidental e no Mediterrâneo. Contudo, é a partir dos anos 2000 que assistimos a um reforço mais significativo da participação de Portugal em missões internacionais, bem como a uma gradual complexificação e diversificação do seu contributo para a produção de segurança internacional. Podemos identificar 3 grandes fases na participação de Portugal em missões internacionais, no pós-Guerra Fria.

A primeira decorre entre 1991 e 2003, quando se verifica uma abordagem mais relativa de Portugal à construção da segurança internacional, no sentido em que o país estava, sobretudo, focado em garantir o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos no contexto de alianças e organizações internacionais. O aproveitamento de oportunidades relevantes para o interesse nacional, para além da própria participação em missões, é, por isso, ainda marginal nesta fase. Em termos de distribuição dos empenhamentos nacionais, verifica-se que os mesmos se fazem maioritariamente no

quadro da ONU e da OTAN, com uma participação mais significativas nas missões da última, em detrimento da primeira.

A segunda fase inicia-se em 2003 e estende-se até 2014, com o alargamento do contributo de Portugal para a produção de segurança internacional para integrar também a participação regular e ativa nas missões da Política Comum de Segurança e Defesa, no âmbito da UE. Desde então, Portugal tem-se afirmado como um confiável contribuinte para os esforços de manutenção de paz e produção de segurança da UE, participando em todas as suas operações militares. Denota-se, nesta fase, um reforço do número de missões em que Portugal participa, sinalizando o assumir de uma postura mais pró-ativa perante a produção de segurança internacional, que procura garantir o cumprimento dos compromissos internacionais assumidos pelo país, mas também uma articulação estratégica entre os vários eixos de política externa portuguesa. Este ímpeto, contudo, foi travado pela crise da dívida soberana, que se traduziu numa redução da participação de Portugal em missões internacionais, entre 2009 e 2013. Este impacto foi sentido, sobretudo, ao nível das missões das Nações Unidas, levando a um interregno na participação das Forças Armadas portuguesas neste contexto.

A terceira fase começa a delinear-se a partir de 2015, num contexto de recuperação económica e de um assumir mais claro de uma postura pró-ativa e estratégica à produção de segurança internacional, que visa não apenas o cumprimento de compromissos assumidos no contexto dos quadros multilaterais que Portugal integra, mas também a geração de retornos relevantes para o interesse nacional. Paulatinamente, aumenta o número de missões internacionais em que Portugal participa, mas também a sua capacidade de ponderação estratégica e afinamento de empenhamentos com vista a maximizar os ganhos para o país. Para o efeito, muito contribui o processo de planeamento da participação das Forças Armadas portuguesas na *United Nations Multidimen-*

sional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA), na República Centro Africana (RCA). O empenhamento das Forças Armadas portuguesas na MINUSCA foi atípico relativamente ao padrão da participação de Portugal em missões internacionais até ao momento. Tratava-se de uma missão fora da área de interesses estratégicos de Portugal, num contexto de conflito crónico e de elevada exigência operacional, de onde não resultavam vantagens claras para o país. Para além disso, Portugal já participava nas missões da UE na RCA. No entanto, a participação da MINUSCA resulta de uma oportunidade inesperada, decorrente de um diálogo entre Paris e Lisboa, numa altura em que a França precisava de rever os seus empenhamentos internacionais para reforçar a luta contra o terrorismo, dentro das suas fronteiras, na sequência dos ataques de novembro de 2015. Neste sentido, paulatinamente, a participação da MINUSCA foi-se revestindo de valor estratégico para Portugal, permitindo demonstrar solidariedade com um importante aliado, consolidar a reputação de Portugal como país confiável e um muito necessário regresso às missões da ONU, após uma ausência relativamente prolongada.

Desde então, tem sido notória a aposta de Portugal numa participação mais equilibrada nas missões internacionais da ONU, da OTAN e da UE, na manutenção de uma presença regular num número crescente de missões, da aposta em empenhamentos em contextos que integrem missões de várias organizações, permitindo a Portugal fazer a ponte entre diversos esforços internacionais de produção de segurança – como o demonstram o caso do Mali, do Mediterrâneo, do Corno de África, para além da já referida RCA – e de criação de oportunidades políticas para a edificação de novas missões em regiões que permitam uma maior articulação dos diferentes eixos estratégicos da política externa portuguesa, como demonstrado pelo caso de Moçambique.

A evolução da participação de Portugal em missões internacionais tem sido, por

isso, muito positiva no contributo para a produção de segurança nacional e a concretização do interesse nacional. A este respeito importa destacar os principais retornos obtidos através da participação em missões internacionais, incluindo:

- O reforço da imagem de Portugal como nação conciliadora e respeitadora de normas e valores internacionais.
- O reconhecimento da excelência das Forças Armadas portuguesas da sua atuação em contextos interoperacionais e de complementaridade entre diferentes organizações e missões internacionais.
- A capacidade de integração com as comunidades locais, de onde resultam significativas vantagens comparativas relativamente a Estados de maior dimensão.
- Uma maior visibilidade de Portugal nos fóruns internacionais de segurança e defesa, incluindo com a nomeação e/ou eleição de portugueses para cargos de elevado perfil.
- O acolhimento de estruturas e momentos institucionais paradigmáticos da UE e da OTAN.

Desafios futuros e recomendações

A evolução da participação de Portugal em missões internacionais demonstra uma tendência muito positiva, seja no desenvolvimento do seu enquadramento legal, na maturação do processo de tomada de decisão e planeamento político-estratégico, na articulação entre constrangimentos e oportunidades, ou na gestão de diferentes empenhamentos por forma a aumentar o contributo do país para a produção de segurança internacional e, por essa via, para a concretização do interesse nacional. Disto é demonstrativo a participação em missões in-

ternacionais em contextos geográficos tão diversos como o Mediterrâneo, o Atlântico Sul, a África Subsaariana, o Médio Oriente, a Ásia Central ou o Índico, e em dimensões tão diversas como a segurança regional, a segurança marítima, a fiscalização, as informações, o treino e as operações especiais.

Não obstante, a participação de Portugal em missões internacionais permanece uma área de atuação com margem de manobra reduzida para um aproveitamento estratégico e relevante para a concretização do interesse nacional. Esta dificuldade é exacerbada pela rápida transformação das próprias missões internacionais e pela recente e preocupante evolução das dinâmicas de insegurança internacional.

Com efeito, ao longo das últimas três décadas, as missões internacionais complexificaram-se e assumiram uma dimensão híbrida, de resposta a crises complexas, que combina abordagens militares e não militares, numa lógica integrada da produção de segurança, da ajuda humanitária e do apoio ao desenvolvimento. Portugal deve garantir a que as suas Forças Armadas conseguem contribuir de forma clara e eficaz para a coordenação destas dimensões e responder às especificidades nos contextos em que se encontram empenhadas.

Por outro lado, os recentes eventos internacionais, com destaque para a Guerra na Ucrânia, comprovam a centralidade da agenda de segurança, a sua complexificação e dispersão geográfica, bem como a importância das abordagens multilaterais à construção da paz, tal como destacado pelas recentes revisões das orientações estratégicas da UE e da OTAN, em março e junho de 2022, respetivamente. Nesse sentido, recomenda-se:

- Uma revisão do atual CEDN, em vigor desde 2013. As novas orientações estratégicas para a execução da Política de Defesa Nacional, devem ser claras e objetivas no seu conteúdo, funcionando como um guião de atuação. Para além disso, devem estar harmonizadas com as

novas orientações estratégicas da UE e da OTAN, garantindo um contributo relevante para a produção de segurança no contexto destas organizações.

- A par com a revisão do CEDN e, de modo a assegurar que Portugal consegue dar uma resposta rápida e pertinente às flutuações das dinâmicas de segurança internacional, deve garantir-se uma delimitação anual ou bianual das orientações políticas sobre a participação de Portugal em missões internacionais. Estas orientações devem ser informadas e apoiadas por um permanente processo de avaliação da evolução da conjuntura internacional e de planeamento estratégico do empenhamento das Forças Armadas portuguesas, a fim de potenciar o aproveitamento de oportunidades.
- O reforço do investimento na defesa e a manutenção de reservas orçamentais, bem como de efetivos e meios militares que permitam responder a exigências internacionais inesperadas.
- Uma presença equilibrada nas missões da ONU, OTAN e UE e garantia de participação nas missões nucleares destas organizações, de que o recente destacamento de 146 fuzileiros para a Lituânia, para o reforço do flanco leste da OTAN, é um bom exemplo.
- A continuação da aposta na articulação entre os diferentes eixos estratégicos da política externa portuguesa e uma mais aprofundada articulação entre os vários subsistemas da Política de Defesa Nacional. Os bons exemplos nesta dimensão têm sido cada vez mais frequentes, com destaque para o caso de Moçambique. No entanto, existe ainda margem de manobra para aproveitar sinergias entre estes subsistemas, criando oportunidades para Portugal produzir segurança e gerar retornos para a concretização do interesse nacional.