

# A participação de Portugal em missões internacionais

## POLICY BRIEF 2

### A doutrina e o processo de tomada de decisão sobre a participação de Portugal em missões internacionais

Bruno Saraiva  
Julho de 2022

#### Sumário Executivo

*A participação em missões internacionais tem-se afirmado ao longo das últimas três décadas como um importante eixo estratégico da política externa portuguesa, salientando o crescente contributo da Política de Defesa Nacional para a concretização dos valores e interesses nacionais. Este policy brief visa contribuir para a contextualização e reflexão sobre a evolução do enquadramento político e estratégico da participação de Portugal em missões internacionais, particularmente no que concerne à doutrina e ao processo de tomada de decisão. O policy brief permite compreender como o interesse nacional tem evoluído na estreita articulação de fatores domésticos e internacionais, e como quer a doutrina quer o processo de tomada de decisão sobre a participação de Portugal em missões internacionais se tem transformado ao longo das últimas décadas. O policy brief termina com recomendações que visam reforçar a dimensão político-estratégica da participação de Portugal em missões internacionais, o seu potencial de gerar retornos relevantes para a concretização do interesse nacional e a sua afirmação como eixo estratégico de política externa.*

Este *policy brief* 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

O fim da Guerra Fria e a alteração do paradigma de segurança internacional, propiciam o alargamento dos eixos de política externa de Portugal e um maior compromisso com o cumprimento das obrigações decorrentes da participação na Organização das Nações Unidas (ONU), na Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e na União Europeia (UE), tidas como plataformas preferenciais para responder aos fluxos de insegurança internacional.

Assim, aos eixos atlântico, europeu e lusófono da política externa portuguesa junta-se a produção de segurança através da participação em missões internacionais. Ainda que esta tendência já fosse visível durante os anos 1990, é a partir de meados dos anos 2000 que se consolida como eixo estratégico de política externa, contribuindo para a concretização do interesse nacional e a afirmação de Portugal como um ator credível, um parceiro solidário e como um contribuinte líquido de segurança internacional. Como resultado, Portugal tem granjeado um reconhecido alcance internacional e retornos políticos superiores aos espectáveis para um pequeno Estado na periferia da Europa.

Este *policy brief* visa enquadrar a evolução da doutrina sobre a participação em missões internacionais e o processo de tomada de decisão nesta dimensão, bem como formular um conjunto de recomendações afim de potenciar este importante eixo estratégico de política externa e reforçar o seu contributo para a concretização do interesse nacional.

## Evolução doutrinária

A constituição do Ministério da Defesa Nacional e a integração das Forças Armadas na administração direta do Estado, em 1982, criou o contexto legal e orgânico que possibilitou às Forças Armadas portuguesas assumirem um papel central na produção de segurança internacional e na concretização do

interesse nacional. Daqui resultou uma redefinição dos eixos basilares da política externa para acomodar a participação de Portugal em missões internacionais.

Esta redefinição gradual tem-se traduzido num processo de evolução doutrinária 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. O alargamento e aprofundamento da agenda de segurança no pós-Guerra Fria, contribuiu de forma significativa para a diluição da fronteira entre segurança nacional e segurança internacional. Da mesma forma, evidenciou que os fluxos de insegurança e o elevado grau de incerteza internacional apenas podiam ser geridos de forma coletiva, através de organizações como a ONU, a OTAN e a UE.

Este contexto foi gradualmente introduzido na doutrina portuguesa relativa à participação em missões internacionais. A evolução dos Conceitos Estratégicos de Defesa Nacional (CEDN) consolida a projeção nacional, num cenário de constante mudança internacional, através das suas Forças Armadas, entendidas como uma plataforma privilegiada para concretizar o interesse nacional e afirmar Portugal como um produtor de segurança internacional.

Como resultado, assiste-se a uma redefinição paulatina do interesse nacional, que surge articulado de forma mais abrangente e na estreita dependência da afirmação externa de Portugal, numa lógica de solidariedade, cumprimento das suas responsabilidades internacionais, mas também de superação dos seus constrangimentos internos.

O facto de Portugal integrar diferentes organizações com capacidade de produção de segurança, foi determinante para que o interesse nacional se aproximasse dos interesses destas organizações. Assim, o interesse nacional passa 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.

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 país. O CEDN de 2013, atualmente em vigor, destaca-se em relação a versões anteriores pelo seu carácter extensivo, leitura abrangente do contexto internacional e visão alargada dos desafios e oportunidades no âmbito da segurança internacional. No entanto, este CEDN surge como um conceito estratégico global, mais do que como o necessário conjunto de orientações para a execução dos objetivos da Política de Defesa Nacional. Isto tem colocado o ónus da ponderação e avaliação da participação das Forças Armadas portuguesas em missões internacionais sobre os decisores políticos e os agentes responsáveis pelo planeamento político-estratégico.

## O processo de tomada de decisão

A crescente complexificação da segurança internacional e a consolidação da participação em missões internacionais como eixo de política externa levou a sucessivas alterações à legislação que enquadra a Defesa Nacional, incluindo a Lei de Defesa Nacional, a Lei Orgânica do Ministério da Defesa Nacional e a Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas. Estas alterações têm permitido delimitar o âmbito da defesa nacional, afirmar a tutela política e clarificar os processos de tomada de decisão e planeamento político-estratégico.

No caso da participação em missões internacionais, é notória a consolidação de um processo de tomada de decisão híbrido. Apesar de haver uma clara linha de comando e um processo orgânica e formalmente ordenado de tomada de decisão, o planeamento da participação de Portugal

em missões internacionais que informa a decisão política nesta matéria assume uma forma mais colegial, de articulação entre os vários agentes envolvidos e de ponderação de múltiplas perspetivas e informação, que possibilitam que estas decisões sejam tomadas com base num amplo consenso e sejam dotadas de legitimidade democrática.

Apesar da legislação que enquadra a participação de Portugal em missões internacionais revelar uma evolução favorável, este processo parece ainda não estar completo, como o demonstram as recentes alterações à Lei de Defesa Nacional e à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, e também o facto da legislação sobre Forças Nacionais Destacadas (FND) se encontrar ainda muito dispersa e não existir um instrumento para a sua regulação específica, com repercussões para o planeamento político-estratégico nesta dimensão.

Neste cenário de elevada complexidade, aliada à já identificada indefinição do CEDN, de 2013, salienta-se o contributo das orientações políticas decorrentes das Diretivas Ministeriais de Planeamento da Defesa Militar, de 2014 e 2020, da Diretiva para Ação Externa da Defesa, de 2018, bem como das Diretivas de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais no Exterior para 2019 e 2020-2021. Estes documentos têm sido essenciais para contextualizar o ambiente estratégico internacional, estabelecer princípios orientadores para o planeamento do empenhamento de FND, e avaliar a relevância política da participação de Portugal em diferentes missões internacionais.

## Conclusões e recomendações

Este *policy brief* destaca como o interesse nacional tem evoluído na estreita articulação de fatores domésticos e internacionais, e como quer a doutrina quer o processo de tomada de decisão sobre a participação de Portugal em missões internacionais se tem modificado ao longo das últimas décadas. Contudo, existe ainda margem para melhoria, pelo que se recomenda:

- A adoção de um novo CEDN, mais claro e objetivo nas orientações para a execução da Política de Defesa Nacional na próxima década. Ainda que ele deva decorrer de uma visão estratégica global, não se pode esgotar nela. Dada a crescente relevância da Política de Defesa Nacional, é desejável que este documento seja acompanhado por conceitos estratégicos derivados, claramente articulados numa visão concreta sobre o enfoque estratégico da defesa nacional, num contexto internacional marcado pela incerteza e pela proliferação de ameaças convencionais e não-convencionais. Dada a recente aprovação da Bússola Estratégica da UE e do novo Conceito Estratégico da OTAN, em março e junho de 2022, respetivamente, torna-se também necessário que o novo CEDN decorra de e contribua para os eixos e prioridades aí identificados. Esta harmonização é fundamental para Portugal manter e, desejavelmente, reforçar o seu contributo para a segurança internacional, assumindo os seus compromissos e gerando retornos indispensáveis à concretização do interesse nacional.
- A continuação da boa prática de delimitação das orientações políticas que enformam a participação de Portugal em missões internacionais. Estas orientações são fundamentais para contextualizar o ambiente estratégico e, em particular, estabelecer princípios orientadores para o planeamento estratégico-operacional do empenhamento de FND.
- A continuação do esforço de atualização, harmonização e simplificação da legislação que enquadra a participação de Portugal em missões internacionais. A legislação nesta matéria deve contribuir para agregar os regulamentos existentes sobre FND – que presentemente se encontram muito dispersos – e reduzir a complexidade e indefinição neste domínio.