



CENTRO DE EXCELÊNCIA JEAN MONNET JEAN MONNET CENTRE OF EXCELLENCE

EM COLABORAÇÃO COM O CENTRO DE ESTUDOS
SOCIAIS, NO ÂMBITO DE UM PROJETO FINANCIADO
PELO MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL

Sumário

A participação em missões internacionais tem-se assumido como um dos eixos estratégicos da política externa portuguesa e um importante veículo de concretização dos interesses nacionais, que enfatizam a afirmação da presença de Portugal no mundo, numa lógica de solidariedade e cooperação no contexto da rede de alianças e organizações internacionais de que faz parte, por forma a contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional. Neste contexto, as Forças Armadas portuguesas e, aqui em particular, as Forças Nacionais Destacadas (FND), assumem um papel fundamental na afirmação de Portugal como coprodutor de segurança internacional. Contudo, a complexa articulação de objetivos, prioridades e capacidades, bem como dos compromissos internacionais de Portugal têm dificultado o entendimento do contributo das FND, como parte de um esforço de política externa articulado e coerente no seu todo, limitando as perspetivas e oportunidades geradas pela participação de Portugal em missões de paz. Este Relatório visa contribuir para a compreensão dos fatores políticos subjacentes ao empenhamento das Forças Armadas portuguesas no contexto de missões internacionais, em estreita articulação com a definição de interesse nacional, bem como dos principais eixos de política externa portuguesa, destacando a gestão de objetivos, prioridades e capacidades que permitam melhor perceber as matrizes políticas, de segurança e de defesa que definem opções, marcam interesses, visualizam perspetivas e possibilitem perceber oportunidades neste contexto.

A participação de Portugal em missões de paz: objetivos, prioridades e capacidades

Este Relatório resulta de uma discussão, em formato de mesa redonda, sobre a participação de Portugal em missões de paz e os fatores políticos e estratégicos subjacentes ao empenhamento das FND, em função da articulação de objetivos, prioridades e capacidades. O debate incidiu, num primeiro momento, no mapeamento da participação das Forças Armadas portuguesas em



REPÚBLICA
PORTUGUESA
DEFESA NACIONAL



CES
Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR



FACULDADE DE ECONOMIA
UNIVERSIDADE D
COIMBRA



FACULDADE DE
CIÊNCIAS E TECNOLOGIA
UNIVERSIDADE D
COIMBRA



FACULDADE DE LETRAS
UNIVERSIDADE D
COIMBRA



UNIVERSIDADE D
COIMBRA



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

missões internacionais, destacando-se a existência de diferentes ciclos de empenhamento das FND, aqui entendidas como subsistema das políticas de defesa nacional, que começa agora a entrar num período de maturidade. Ao longo de três décadas, que coincidem com o final da Guerra Fria e com a alteração do paradigma de segurança internacional, por um lado, mas também com a própria redefinição dos eixos basilares da política externa portuguesa, para incluir claramente uma dimensão de participação ativa na produção de segurança internacional, através das Forças Armadas, por outro, destaca-se uma lógica de funcionamento que se situa na intersecção da observação, planeamento, aconselhamento e gestão como fases principais de um processo de contínua preparação do contexto político e reflexão estratégica que informa o empenhamento das FND.

Neste processo, resulta clara a priorização de responsabilidades em função das áreas tidas como de interesse estratégico para Portugal, em articulação com as suas obrigações internacionais. Esta priorização tem permitido a Portugal aumentar a sua participação em missões e operações desenvolvidas no âmbito da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE), seja através do número de efetivos no terreno, do orçamento que permite o investimento e reforço de recursos e capacidades, seja ainda no tipo de funções que as FND têm desempenhado em contextos diferenciados. Daqui tem resultado a afirmação de Portugal em diferentes regiões, maioritariamente coincidentes com os espaços de segurança nacional e euro-atlântica e com a linha avançada de defesa europeia (com destaque para o Mediterrâneo e para África), mas também em distintas dimensões de segurança, incluindo a segurança regional, a segurança marítima, a fiscalização, as informações, o treino e as operações especiais. A aposta na produção de segurança internacional tem, portanto, permitido a Portugal desenvolver uma abordagem de política externa abrangente, que seria difícil de articular de forma isolada, dada a sua dimensão, recursos e capacidade de projeção internacional. O foco na intersecção das responsabilidades internacionais de Portugal, com uma lógica de solidariedade e contribuição para um esforço de segurança coletiva, tem constituído, por isso, uma plataforma estratégica de afirmação do papel de Portugal no mundo.

Não obstante, permanecem importantes desafios ao nível da articulação das responsabilidades que decorrem dos compromissos internacionais de Portugal com recursos limitados, da gestão da eficiência e equilíbrio do empenhamento de FND e outros subsistemas da política de defesa nacional, bem como dos demais instrumentos de política externa portuguesa, e, finalmente, da ponderação de riscos e oportunidades que a participação em missões internacionais acarreta para a política nacional. A este respeito, destacam-se três linhas centrais à discussão, que se cruzam entre si e influenciam mutuamente, nomeadamente, a forma como o interesse nacional tem sido definido e veiculado e como daí resulta a delimitação da zona de interesses estratégicos de Portugal, o modo como Portugal tem contribuído para a produção de segurança

e que tipo de segurança resulta da participação em missões internacionais e, finalmente, os resultados e oportunidades gerados a partir do empenhamento de FND em articulação com outros instrumentos e eixos da política externa portuguesa. Algumas considerações nestas três linhas são importantes para uma reflexão mais aprofundada sobre os objetivos, prioridades e capacidades subjacentes à participação de Portugal em missões de paz.

Primeiro, o interesse nacional definido como afirmação da presença de Portugal no mundo, numa lógica de solidariedade e de cumprimento das suas responsabilidades internacionais, parece chocar com uma visão mais realista de interesse nacional, focado numa conceptualização vestefaliana do Estado e na fronteira nacional como única linha de defesa, bem como numa abordagem individualista à gestão dos assuntos internacionais. Estes diferentes significados parecem alimentar um entendimento mutuamente exclusivo de interesse nacional e de responsabilidades internacionais. Desta tensão resulta a dificuldade de compreensão das apostas estratégicas de Portugal, ao nível da diversificação de espaços geográficos onde se intervém, bem como da gestão dos diferenciais das FND. A este respeito foi discutido como esta redefinição do interesse nacional resulta da própria mudança do sistema internacional no pós-Guerra Fria, enfatizando uma crescente interdependência ao nível da produção de segurança à escala global, refletida na maior preponderância que as alianças e organizações internacionais demonstram neste domínio, mas também no facto de as ameaças de segurança serem hoje muito diferentes das que marcaram as relações internacionais até ao final do século XX. Com efeito, a natureza complexa, interdependente e transnacional das atuais ameaças de segurança (das guerras civis, ao terrorismo, passando pelas questões climáticas e pela cibersegurança) tornam impossível para um Estado conseguir assegurar a sua defesa de forma isolada e de defender os seus interesses apenas na sua tradicional zona de influência. Desta transformação fundamental, resulta igualmente uma abordagem diferente à geopolítica e à geoestratégia, que deixa de obedecer exclusivamente a critérios de proximidade geográfica, para passar a ser gerida em termos de afinidades e interesses partilhados no seio das alianças e organizações internacionais de que Portugal faz parte. Nesse sentido, verifica-se uma redefinição das áreas estratégicas do país para melhor corresponder à zona de influência das suas alianças e que justificam o empenhamento de FND em contextos tão diferenciados como o Mediterrâneo, a África subsaariana, o Médio Oriente ou a região do Mar Índico. No entanto, esta forma de conceptualizar e operacionalizar o interesse nacional sofre de fragilidades ao nível da comunicação política e estratégica para a sociedade civil, gerando dúvidas sobre se esta aposta na diversificação não resulta, na prática, numa dispersão desvantajosa para Portugal em termos de aproveitamento das capacidades e recursos existentes, assim como das oportunidades geradas a partir do empenhamento de FND em missões internacionais.

Segundo, e na sequência do ponto anterior, os participantes discutiram o contributo de Portugal para a produção de segurança internacional. A este respeito destacou-se a profunda

reformulação que as missões internacionais têm sofrido nos últimos anos, para corresponder às exigências de um contexto internacional em permanente mudança, mas também para refletir as lições aprendidas no terreno ao longo dos últimos 30 anos. Com efeito, as missões internacionais são hoje mais complexas e multidimensionais, e não necessariamente encaixam na tradicional divisão entre missões de *peacekeeping*, *peacemaking*, *peace enforcement* e *statebuilding*, que marcaram a prática e debate sobre missões internacionais, ao longo dos anos 1990 e 2000. Atualmente, deparamo-nos essencialmente com missões internacionais de tipo híbrido, denominadas de *Crisis Response Operations*, com geometrias variáveis em função do seu mandato, natureza da crise em questão e avaliação do contexto no terreno. Daqui resulta que estas missões tendem a combinar mecanismos de *hard power* e de *soft power*, numa lógica de abordagem concertada à segurança e desenvolvimento, em dimensões tão diferenciadas, como os conflitos armados, ajuda humanitária, questões climáticas e proteção de direitos humanos. No entanto, e ainda que Portugal tenda a privilegiar mecanismos de *soft power* na sua participação neste tipo de missões internacionais, não resulta clara uma reflexão aprofundada do tipo de segurança que Portugal está a ajudar a produzir. Aqui a principal preocupação centrou-se na forma como as missões internacionais cada vez mais parecem assentar em mecanismos de *hard power*, com destaque para as operações no âmbito da OTAN, mas também da UE, em particular na República Centro Africana, lançando dúvidas sobre se o entendimento de segurança internacional veiculado pelas alianças e organizações de que Portugal faz parte não estarão a produzir segurança através de operações de guerra, por oposição a missões de paz. A este respeito salienta-se a necessidade de haver um contributo mais claro de Portugal não apenas para a produção de segurança, mas para a definição ativa de que tipo de segurança internacional se deve produzir e a que custo. Por outro lado, foi também destacada a necessidade de dinamizar mais a dimensão de *soft power* inerente a estas missões, aqui focando no contributo de Portugal através das FND, assim como aumentar a aposta na aproximação e envolvimento das comunidades locais, aproveitando e maximizando o perfil e capital simbólico que Portugal obteve em virtude do seu papel distintivo na gestão do processo de autodeterminação de Timor-Leste, a título de exemplo.

A terceira linha prende-se com os resultados e oportunidades geradas a partir do empenhamento das FND em articulação com outros instrumentos e eixos da política externa portuguesa. Esta dimensão é essencial à coerência e eficácia da política externa, considerada de forma holística, e também para a maximização das vantagens decorrentes do empenhamento das FND. Enquanto subsistema das políticas de defesa nacional, as FND coexistem com outras estratégias e plataformas de afirmação do interesse nacional, incluindo a cooperação no domínio da defesa, a diplomacia de defesa e a economia de defesa, entre outros. Neste sentido, torna-se essencial um planeamento integrado de todas estas plataformas, numa lógica de gestão de intencionalidade, esforço, riscos e oportunidades. Esta relação cooperativa entre os vários subsistemas da política de defesa nacional deve, no entanto,



REPÚBLICA
PORTUGUESA
DEFESA NACIONAL



CES
Centro de Estudos Sociais
Universidade de Coimbra

FCT

Fundação para a Ciência e a Tecnologia
MINISTÉRIO DA CIÊNCIA, TECNOLOGIA E ENSINO SUPERIOR



With the support of the
Erasmus+ Programme
of the European Union

ser também claramente articulada com outros objetivos, prioridades e capacidades da política externa portuguesa, afim de se potenciarem ganhos e vantagens decorrentes da participação de Portugal em missões internacionais. Neste sentido, realça-se a necessidade de se fazer uma melhor articulação entre instrumentos de política externa, sob a alçada de outros Ministérios – como, por exemplo, o Ministério da Administração Interna e o Ministério da Justiça, o que justifica uma estratégia nacional que articule os diferentes tipos de operações/missões em que Portugal participa, incluindo policiamento e Estado de Direito –, por forma a identificar claramente os critérios que subjazem ao empenhamento das FND, e a gerar dividendos numa dimensão mais civil, nomeadamente em cenários de pós-conflito e/ou de pós-intervenção. Atualmente, o empenhamento das FND é importante para a afirmação de Portugal enquanto coprodutor de segurança internacional, mas existe ampla margem de manobra em termos de legado de oportunidades para o interesse nacional nessa dimensão. Para que essas oportunidades gerem retornos, afigura-se essencial uma mais clara aposta na comunicação e relação interministerial, na cooperação civil-militar e na proteção de civis, para que também os dividendos transcendam a dimensão de segurança e contribuam para o crescimento económico, industrial e social do país.

Para este efeito, é imperioso que Portugal, dentro dos constrangimentos decorrentes dos seus limites geográficos e operacionais, aposte na articulação e integração de todos os seus eixos e instrumentos de política externa. Sem esta articulação, as estratégias sectoriais de afirmação de Portugal no mundo e de satisfação do interesse nacional, tornam-se insuficientes para gerar um todo coerente e contribuem para a leitura de que as opções tomadas sobre o empenhamento das FND são dispersas e não obedecem a um fio condutor claro. Para além disso, torna-se essencial melhorar aspetos relacionados com a comunicação entre vários atores e dimensões políticas, mas também com as comunidades epistémicas e com a sociedade civil de forma mais abrangente. Este esforço é essencial para que se gere um espaço estratégico integrado que facilite a priorização de contextos geográficos diferenciados, um melhor entendimento sobre as oportunidades geradas a partir do empenhamento das FND, um maior esforço de articulação para a rentabilização dessas mesmas oportunidades, mas também para um maior reconhecimento e legitimidade da importância das Forças Armadas para a concretização do interesse nacional de Portugal.

* O apoio da Comissão Europeia, do Ministério da Defesa Nacional e da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) à produção desta publicação não constitui um aval do seu conteúdo, que reflete unicamente o ponto de vista dos autores, e nem a Comissão, nem o Ministério de Defesa Nacional ou a FCT podem ser considerados responsáveis por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.