

Portugal e as Missões Internacionais

Relatório da conferência realizada na Universidade de Coimbra no dia 8 de novembro 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

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

ISSN: 2184-8246

Portugal e as Missões Internacionais

Relatório da Conferência realizada na Universidade de Coimbra no dia 8 de novembro de 2022, integrada no Ciclo de eventos públicos no quadro da revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Rita Costa
Jacinta Sampaio

Conteúdo

Programa.....	3
Discurso de Abertura, Professor Doutor Albano Figueiredo, Diretor da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra.....	4
Discurso de Abertura, Professora Doutora Isabel Ferreira Nunes, Diretora do Instituto da Defesa Nacional	6
<i>Keynote speech</i> : Missões Militares Internacionais de Portugal e Espaços de Interesse Estratégico.....	8
Período de debate.....	12
Painel: Portugal e as Missões Internacionais	14
Principais conclusões	22

Programa

11:00-11:10 | Sessão de Abertura

Albano Figueiredo, Diretor da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Isabel Ferreira Nunes, Diretora do Instituto da Defesa Nacional

11:10-11h55 | Keynote speech: Missões Militares Internacionais de Portugal e Espaços de Interesse Estratégico

Marco Serronha, Assessor do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas para a Cooperação com África e CPLP

Moderadora: **Vanda Amaro Dias**, Professora da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

11:55-12h45 | Painel: Portugal e as Missões Internacionais

Alberto Marinheiro, Assessor de Estudos do Instituto da Defesa Nacional

Maria Francisca Saraiva, Investigadora do Instituto da Defesa Nacional

Vanda Amaro Dias, Professora da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Moderadora: **Isabel Camisão**, Subdiretora da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

Discurso de Abertura, Professor Doutor Albano Figueiredo, Diretor da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

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

Excelentíssimo Senhor Tenente-General Marco Serronha, Assessor do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas para a Cooperação com África e CPLP,

Excelentíssimo Senhor Coronel Alberto Marinheiro, Assessor de Estudos do Instituto da Defesa Nacional,

Excelentíssima Senhora Professora Doutora Maria Francisca Saraiva, Investigadora do Instituto da Defesa Nacional,

Excelentíssima Senhora Subdiretora da Faculdade de Letras e Diretora do Mestrado de Estudos Europeus, Professora Doutora Isabel Camisão,

Excelentíssima Senhora Coordenadora da Secção de Estudos Europeus, Professora Doutora Vanda Amaro Dias,

Excelentíssima Senhora Diretora do Primeiro Ciclo em Estudos Europeus, Professora Doutora Dina Sebastião,

Demais autoridades militares, civis, académicas presentes,

Estimados e estimadas colegas,

Caríssimos e caríssimas estudantes,

Colaboradores da FLUC,

Minhas senhoras e meus senhores,

É com orgulho, honra e gosto que dou as boas-vindas aos distintos membros do Instituto da Defesa Nacional (IDN) à nossa faculdade neste dia marcante, em que em conjunto com a secção de Estudos Europeus do nosso Departamento de História, Estudos Europeus, Arqueologia e Artes se promove esta iniciativa integrada no conjunto de ciclo de eventos de 2022 em torno da revisão do Conceito Estratégico da Defesa Nacional (CEDN) e que, neste caso concreto, é focado no tema “Portugal e as Missões Internacionais”.

É uma honra, um orgulho e um gosto receber V. Ex.^a e todos os demais representantes do IDN nesta casa, que é uma casa de humanidades, artes e ciências sociais e que tem também, obviamente, um lugar de destaque deste conjunto de temáticas que hoje vão estar aqui sobre a mesa.

Cumprimento também todos os intervenientes nos diferentes painéis que, ao longo desta sessão, vão trazer assuntos para debate crítico e para discussão durante cerca de uma hora e trinta minutos, que a todos e a todas vai animar.

Cumprimento, principalmente, as colegas da secção de Estudos Europeus, que em boa hora decidiram, em conjunto com o IDN, levar adiante esta iniciativa. Sabe, V. Ex.^a Senhora Diretora, das ligações por vários meios entre a Universidade de Coimbra e também esta Faculdade e a instituição que V. Ex.^a dirige. E por isso é com elevado gosto que nos associamos a uma instituição com este prestígio do nosso Estado, do nosso país, para refletirmos sobre matérias especializadas, que vão beneficiar da intervenção de especialistas com a cooperação das colegas Professoras da área de Estudos Europeus.

É, pois, e para terminar, que dou as boas-vindas a todas e a todos e renovo cumprimentos neste momento especial que na Faculdade de Letras constitui mais um marco desta proximidade com distintíssimas instituições nacionais, entre as quais figura o Instituto da Defesa Nacional. Obrigado, Senhora Diretora pela vossa presença aqui e por com a vossa presença dignificarem ao máximo aquilo que é também o trabalho académico no âmbito da Universidade de Coimbra e da nossa Faculdade de Letras.

Muito obrigado, também a todos pela vossa presença e, sem mais, passo a palavra à Senhora Diretora do IDN, que todos queremos ouvir com a máxima atenção, bem como, obviamente, todos os palestrantes que a seguir vão intervir.

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

Excelentíssimo Senhor Professor Doutor Albano Figueiredo, Diretor da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra,

Excelentíssimo Senhor Tenente-General Marco Serronha, Assessor do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas para a Cooperação com África e CPLP,

Demais autoridades militares, civis, académicas presentes,

Caríssimos e caríssimas estudantes,

Minhas senhoras e meus senhores,

Primeiro, gostaria de proclamar uma palavra de agradecimento ao Senhor Professor Albano Figueiredo pelo caloroso acolhimento que organizou e por ter recebido esta iniciativa do Instituto da Defesa Nacional, caracterizada por um conjunto de conferências enquadrado na revisão do Conceito Estratégico de Defesa Nacional.

Gostaria também de deixar uma palavra de agradecimento à Professora Vanda Amaro Dias e à Professora Isabel Camisão, pela espontaneidade com que acolheram este nosso desafio, e agradecer o excelente apoio que nos deram.

Também gostaria de agradecer aos senhores e senhoras Professores presentes neste auditório e dizer que é muito gratificante olhar para um auditório como este, repleto de jovens interessados por matérias que o Instituto da Defesa Nacional muito se interessa por promover e divulgar, naturalmente, com a ajuda dos nossos assessores de estudo, serviços militares e com o apoio que sempre recebemos das Forças Armadas e também da GNR e da PSP.

Esta iniciativa, como referi, é a segunda do ciclo de conferências que estamos a realizar, a primeira ocorreu em Braga subordinada ao tema “Portugal e o novo contexto geoestratégico internacional”. Tivemos também um auditório repleto de jovens como vocês e tivemos uma interação muito interessante com eles. Com essa experiência passada julgo que vos posso prometer que não desapontaremos, nem pela temática, nem pela qualidade dos oradores que vos trazemos.

O Sr. General Marco Serronha irá abordar a temática numa perspetiva da inserção de Portugal nestas missões internacionais no contexto do espaço de interesse português e também no empenhamento operacional das Forças Armadas portuguesas. Seguir-se-á uma

intervenção do Sr. Coronel Alberto Marinheiro, que irá enquadrar também esta temática, respondendo a três questões: onde é que estamos, como é que estamos e o que estamos a fazer. Depois, a Sra. Professora Francisca Saraiva irá introduzir um elemento igualmente importante para perceber o contexto das missões internacionais nas quais Portugal se encontra empenhado, nomeadamente o ciclo de decisão a montante da organização destas missões no quadro internacional. Terminaremos este painel com uma intervenção da Sra. Professora Vanda Amaro Dias que abordará o mesmo tema, numa perspetiva de lições aprendidas.

As lições aprendidas são uma metodologia muito utilizada pelas Forças Armadas, aliás, estas são os grandes especialistas na utilização desta estratégia metodológica. Desde há algum tempo, nós civis, temos feito uma pequena incursão metodológica tentando aprender com as Forças Armadas e utilizar esta metodologia de análise muitíssimo relevante. Estou certa de que despertará em todos vós um grande interesse e, sendo que a Professora Vanda Amaro Dias é desta Universidade e desta Faculdade, têm aqui um acesso a esta perspetiva metodológica. No Instituto da Defesa Nacional também estamos a desenvolver um projeto de investigação nesta área que a seu tempo concluiremos.

Queria também dar-vos nota que iremos promover um outro evento destes em Évora sobre a dimensão civil da gestão de crises e quem nos quiser acompanhar será muito bem-vindo. Um tema muito interessante, uma vez que estamos a sair da pandemia, na qual houve um grande envolvimento das Forças Armadas e das Forças de Segurança, que contribuíram para mitigar as consequências que todos conhecemos decorrentes desta situação pandémica. Depois encerramos este ciclo com dois eventos: um no Funchal sobre a economia de defesa e outro nos Açores, onde iremos abordar temáticas de natureza mais tecnológica.

Os contributos deste ciclo de conferências, derivam não só dos oradores, mas também do período de debate, que é muito importante para nós ouvirmos as vossas preocupações e as vossas questões, que teremos todo o gosto em acolher. É muito interessante ouvir os jovens. Vocês são o futuro, é importante ouvir as vossas motivações, o que vos preocupa, quais são as vossas prioridades e interesses relativamente a estes temas num quadro geral de defesa nacional. Era isto que queria partilhar convosco e incentivá-los a, durante o período de debate, não terem receio. Mesmo parecendo temas um pouco mais específicos e complexos, não tenham receio em colocar as vossas questões e demonstrarem o vosso interesse. Muito obrigada pela confiança e por nos receberem.

*Keynote speech:***Missões Militares Internacionais de Portugal e Espaços de Interesse Estratégico****Tenente-General Marco Serronha**

Assessor do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas para a Cooperação com África e CPLP

O Tenente-General Marco Serronha iniciou a sua intervenção destacando a importância das Forças Armadas e das missões militares no exterior como ferramenta da Estratégia do Estado Português.

Em seguida, procurou esclarecer ao público o que são missões militares internacionais, dividindo o conceito em três tipologias de missões. Em primeiro lugar, as Forças Nacionais Destacadas (FND), unidades que obedecem a determinado tipo de organização e enquadramento, com um grande número de militares, destacadas no estrangeiro para cumprir missões de organizações internacionais. Estas missões visam criar ou melhorar condições de segurança em áreas geográficas identificadas primordialmente pelo Conselho de Segurança da Organização das Nações Unidas (ONU), sendo a execução da missão ou operação da responsabilidade da ONU ou delegada à Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) ou à União Europeia (UE). Estas são as missões de maior importância, representando cerca de 95% do volume de missões militares. Em segundo lugar, a Cooperação no Domínio da Defesa (CDD), que consiste em cooperação bilateral com os países da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP). Apesar do número de militares mobilizados ser reduzido, este tipo de cooperação tem um elevado valor estratégico para a manutenção da ligação entre as Forças Armadas e Defesa Nacional portuguesa e dos Estados da CPLP. Por fim, as missões internacionais de Portugal incluem ainda a cooperação bilateral com países fora do universo da CPLP. Para além disso, apesar de não serem propriamente consideradas missões militares, é importante mencionar os exercícios militares internacionais, que têm efeitos estratégicos ao nível da reputação de Portugal juntos dos seus parceiros e aliados. Todas estas são missões das Forças Armadas em ações de segurança e defesa ou em apoio à política externa do Estado, com o objetivo de criar condições de segurança em zonas geográficas de interesse para Portugal.

Estas missões devem decorrer nos espaços de interesse estratégico nacional, identificados no CEDN. Estes são a Europa; o Atlântico Norte, no âmbito das relações transatlânticas e da

OTAN; o Atlântico, considerado como um todo, visto que Portugal entende que há uma unidade estratégica do Atlântico; o espaço das comunidades portuguesas, em particular as localizadas em espaços de segurança complexos; o Magrebe e a Ásia, ainda que caracterizada de modo genérico. O CEDN em vigor integra o conceito de ação estratégica, ou seja, o que o Estado tem que fazer para atingir os seus objetivos políticos e estratégicos. O conceito de ação estratégica é realizado através dos vetores de ação estratégica e respetivas linhas de ação estratégica. As missões militares internacionais aparecem na linha de ação estratégica “Afirmar Portugal como co-produtor de segurança internacional”, integrada no vetor “Exercer soberania, neutralizar ameaças e riscos à segurança nacional”. Nessa mesma secção, é referido que o uso dos recursos militares deve seguir uma escala geopolítica de prioridades, nomeadamente: 1) a “defesa cooperativa de paz e segurança na região europeia e euro-atlântica”; esta priorização é lógica dado que este é o espaço de integração português e compreende duas organizações que contribuem para a defesa e segurança de Portugal: a OTAN e a UE; 2) as “áreas vitais para o combate ao terrorismo transnacional e outras ameaças diretas à região euro-atlântica”, esta descrição genérica, sem identificação de áreas geográficas permite a Portugal atuar em locais como o Afeganistão; 3) “cooperação no domínio da segurança e defesa com os países da CPLP” e 4) “participar em missões de ajuda de emergência das Nações Unidas”.

Quanto ao retorno interno da participação nestas missões, destacou que estas participações contribuíram substancialmente para o aumento da experiência e subsequente capacitação das Forças Armadas – tanto a nível organizacional, como individual, dos militares que nelas participaram – assim como para a interoperabilidade das forças portuguesas com as dos parceiros. Por sua vez, a nível externo, a participação nestas missões tem trazido um enorme retorno reputacional para Portugal, ao nível das organizações onde se insere, nomeadamente a ONU, OTAN e UE, bem como a nível das populações e autoridades locais. Neste sentido, a capacidade operacional, a ausência de restrições de emprego, o empenho nas missões, assim como a facilidade de relacionamento das Forças Armadas Portuguesas com os locais, têm levado uma imagem internacional extremamente positiva da atuação das Forças Armadas Portuguesas e, mais geralmente, de Portugal. Este retorno reputacional tem sido essencial para concretizar os objetivos da política externa portuguesa, manifestando-se, por exemplo, no comando de missões da União Europeia.

Em seguida, o Tenente-General Marco Serronha apresentou as suas perspetivas para o futuro.

Neste processo de revisão do CEDN, considera que o primeiro grande desafio se prenderá pela seleção do espaço de interesse estratégico nacional. Em particular, destaca dois espaços, o Indo-Pacífico e África. Em relação ao Indo-Pacífico, entende que esta será uma área extremamente importante, onde irão surgir vários problemas, não só da ordem securitária, mas também de natureza económica e de desenvolvimento. Como tal, Portugal deverá estar atento a esta área e, se pretende moldar o seu destino, nela participar. Quanto a África, destaca o Sahel e o Golfo da Guiné como duas áreas de especial atenção, devido, respetivamente, às problemáticas do terrorismo e segurança marítima e pirataria, que se interligam entre si. Destaca ainda os atores presentes neste continente para além do Ocidente, em particular a Rússia, que tem atuado na área da segurança, desempenhando um papel de mediador estratégico; e a China, cujo envolvimento atual é sobretudo de caráter económico, sendo, no entanto, espetável uma maior atuação na área da segurança no curto prazo. Adicionalmente, as alterações climáticas irão introduzir mudanças significativas e complexas na situação securitária em África.

A nível da ação estratégica, considera que o principal desafio será principalmente ao nível da execução. Em particular, a gestão estratégica e a gestão do tempo estratégico são necessárias para que Portugal consiga manter a sua presença com os recursos limitados que tem ao seu dispor. Outra questão muito relevante que deve ser abordada é se Portugal pretende adotar uma estratégia de especialização em áreas e domínios específicos no âmbito das missões ou manter uma participação alargada e generalizada, escolhendo o empenhamento de acordo com o interesse estratégico, como defende o Tenente-General.

Para além disso, o novo CEDN deve ainda procurar refletir sobre como fazer face às novas ameaças, nomeadamente as ameaças híbridas nos domínios do ciberespaço, espaço e comunicacional. Neste sentido, o Tenente-General defende o investimento na inovação e nas tecnologias emergentes e disruptivas. Adicionalmente, defende a necessidade de uma abordagem mais holística, integrando a participação portuguesa em missões no âmbito mais alargado da ação do Estado, procurando alavancar a economia e a cultura e língua portuguesa. Por fim, destacou ainda a importância de desenvolver parcerias estratégicas, como Portugal está a fazer nos países CPLP, onde está a desenvolver ações de capacitação nas áreas prioritárias dos Estados.

Em suma, a participação de Portugal em missões internacionais nos últimos trinta anos tem sido fundamental para a visibilidade e reputação de Portugal e para o seu peso junto das organizações internacionais em que se insere. Estas missões têm também tido um grande retorno em termos da capacitação das Forças Armadas Portuguesas. A participação portuguesa tem sido marcada pela sua crescente diversidade geográfica e pelo esforço para integrar missões tanto da OTAN, como da UE e ONU. Para alargar os retornos da participação em missões, estas devem ser encaradas não apenas como um vetor da política externa do Estado, mas também como veículos para a diplomacia económica e cultural.

Período de debate

Após a sua intervenção, o Tenente-General Marco Serronha respondeu a várias questões colocadas pela audiência. Das suas respostas, destacamos as seguintes:

Sobre a reputação das Forças Armadas portuguesas, após a notícia de que militares portugueses terão alegadamente traficado diamantes da República Centro-Africana, afirma que, embora a questão tenha afetado a imagem de Portugal, não teve impacto suficiente para colocar em causa o prestígio que Portugal tem no terreno. Para evitar situações semelhantes no futuro, considera que deve ser feito um *screening* profundo da atividade dos militares portugueses.

Em resposta a um pedido de clarificação de como é os militares contribuem para a divulgação da cultura e língua portuguesa, o Tenente-General clarifica que a cultura pode ser transmitida de várias formas, até pelo próprio comportamento das unidades militares portuguesas no contacto com as populações locais. Para além disso, várias atividades culturais podem ser fomentadas, como sessões de cinema com filmes portugueses ou, como já foi feito, a organização de noites de fado. Realça, no entanto, que os comandantes têm que se focar nos objetivos da missão e na segurança dos seus militares, assumindo as atividades culturais secundárias um papel secundário. Como tal, considera que esta questão deve ser planeada e tratada pelos organismos presentes em Portugal, para que possam apoiar quem está no terreno.

Em relação ao compromisso assumido no âmbito da OTAN de investir 2% do Produto Interno Bruto na defesa, considera que Portugal está a dar passos positivos e realça que não é o único Estado da OTAN que não atinge esse valor. No entanto, considera que a realidade geopolítica da próxima década vai obrigar a um investimento substancial dos Europeus na sua defesa, devido às incertezas quanto à futura administração norte-americana após o Presidente Biden e, independentemente disso, a crescente focagem norte-americana no Indo-Pacífico. Para além de investimento são necessários também equipamentos militares; neste sentido, o Tenente-General Marco Serronha manifesta a sua preocupação com os atuais longos tempos de espera para a aquisição de equipamentos.

Por fim, o Tenente-General salienta a importância do investimento na tecnologia e na inovação, considerando que atualmente é possível um Estado com algum atraso dar um salto

tecnológico que lhe permita evitar as barreiras que tiveram que ser ultrapassadas previamente no processo normal de inovação tecnológica. Para isto, é absolutamente essencial investir em tecnologias disruptivas que permitem criar economias de escala.

Painel:**Portugal e as Missões Internacionais****Coronel Alberto Marinheiro**

Assessor de Estudos do Instituto da Defesa Nacional

O Coronel Alberto Marinheiro começou por destacar que o esforço nacional no que respeita ao planeamento das FND apresenta uma distribuição geográfica em função da situação geoestratégica, as suas dinâmicas e os interesses nacionais. Neste sentido, recorre à sua experiência profissional que lhe ensinou que há vários interesses menos visíveis, que só se tornam claros no contexto de uma organização internacional.

O Coronel Marinheiro esteve na ONU numa altura em que Portugal não participava nas missões de paz. Realça a diferença no tratamento entre os países que participavam avidamente nas missões e, à data, Portugal, sendo que, como representante de um país não participante, ele tinha cerca de um quinto da informação que os participantes dispunham, dificultando consideravelmente as negociações. No seu tempo na ONU, acompanhou o processo de negociações que levou ao lançamento da missão em Timor-Leste, com um empenhamento português de mil homens. Este empenhamento aumentou consideravelmente a influência de Portugal junto do sistema da ONU, facilitando futuras negociações, o que demonstra a importância das missões de paz na balança de interesses.

Em seguida, expôs o panorama do empenhamento de Portugal em missões internacionais. No âmbito da OTAN, este ano Portugal empenhou três navios, 73 veículos táticos, seis aeronaves e 8.807 militares, distribuídos pelas nove missões ativas em que participou. Portugal participou na Operação *Sea Guardian*, na Operação *Allied Solace*, na *Iceland Air Policing*, e nas *Assurance Measures* na Lituânia. Em termos de participações ativas, destaca a *Standing NATO Maritime Group 1* (agora designada por TG 441.01) e as *Enhanced Vigilance Activities* na Roménia. Está ainda prevista uma participação na *Standing NATO Mine Countermeasures Groups 2* (TG 441.04). Em particular, destaca o contingente nacional nas *Enhanced Vigilance Activities* na Roménia, para a qual Portugal projetou uma Companhia de Atiradores Mecanizada, e a Força de Fuzileiros projetada na Lituânia, no âmbito da missão *Assurance Measures*. Este emprego de forças em locais menos habituais para Portugal, indicia a mudança que se está a observar no contexto internacional e que terá que aparecer refletida na revisão do CEDN.

No quadro da ONU, por sua vez, Portugal tem as suas participações mais exigentes e relevantes, dado o grau de ameaça e ambiente volátil em que as forças portuguesas atuam. Em particular, em 2022, Portugal contribuiu com um empenhamento de 71 veículos táticos e 239 militares, distribuídos por três missões, uma missão de verificação na Colômbia, e duas missões no continente africano, a Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização do Mali (MINUSMA) e a MINUSCA na República Centro-Africana.

No que diz respeito à UE, Portugal participa em seis das sete missões e operações da UE. Esta participação significativa que se materializa, em 2022, através do emprego de uma aeronave e 167 militares, reflete-se nos vários momentos em que Portugal assumiu o comando destas missões. Em particular, Portugal assumiu a responsabilidade da Missão de Formação Militar da União Europeia em Moçambique (EUTM MOZ) desde o seu começo, tendo recentemente assumido o seu segundo comando consecutivo, liderou a Missão de Treino da União Europeia na República Centro-Africana (EUTM RCA) duas vezes, preparando-se de momento para assumir de novo o seu comando e liderou a Missão de Treino da União Europeia no Mali (EUTM Mali) uma vez. Adicionalmente, este ano Portugal assumiu o comando da Operação EUNAVFOR ATALANTA duas vezes, a bordo de navios de Espanha, prepara uma contribuição para o *EU Battle Group*, que só será efetivada mediante solicitação da UE, e participa nas operações EUNAVFORMED IRINI e EUTM Somália.

Em particular, focou-se na EUTM Moçambique, que tem o objetivo de formar e apoiar as forças armadas moçambicanas na proteção de população civil e no restabelecimento da segurança na província de Cabo Delgado. Esta missão foi comandada pela primeira vez pelo Brigadeiro-General Lemos Pires, sendo de momento liderada pelo Comodoro Martins de Brito. A EUTM Moçambique tem o seu Quartel-General em Maputo e ministra treino a militares moçambicanos em Katembe/Companhia de Fuzileiros Independente, na Base Aérea de Mavalene e no Campo de Treino do Dongo/Chimoio. A participação nacional traduz-se atualmente em 68 militares, dos quais 51 estão em Maputo, 15 no Chimoio e dois em Bruxelas.

Ainda em relação à UE, o Coronel Marinheiro realçou a dificuldade em reunir o consenso necessário ao lançamento de uma missão, devido aos interesses divergentes dos Estados-membros. O investimento nestas missões é substantivo, sendo, por isso, difícil para um

governo assumir o lançamento de uma missão e atribuir-lhe fundos e meios militares, tanto humanos como materiais, se não houver um ganho claro com a aprovação e/ou participação na missão.

Por fim, o Coronel expôs a contribuição portuguesa em quadros bilaterais e multilaterais, o quadro em que Portugal tem o maior número de empenhamentos, com 11 missões no total, apoiadas por dois navios, 16 veículos táticos, uma aeronave e 254 militares. Destacou a célula de informações que Portugal tem na República Centro-Africana, a Missão de Treino na Guiné-Bissau e a unidade de forças especiais projetada na Roménia. Esta unidade visa contribuir para o esforço coletivo da OTAN, no quadro da cooperação bilateral com a Roménia e para a satisfação dos compromissos internacionais assumidos por Portugal, sendo constituída por vinte militares que se encontram a cumprir um programa de treino e a participar em exercícios com forças de operacionais especiais romenas e outras congéneres. No domínio marítimo, a presença também é considerável. Portugal tem um navio patrulha projetado o ano inteiro em São Tomé e Príncipe para capacitação da guarda costeira são-tomense e, mais significativamente, este ano concluiu a missão Mar Aberto 22.1, na qual se fez um périplo pela costa ocidental de África, com especial ênfase nos países da CPLP, estando prevista para o último trimestre de 2022 uma nova edição desta missão, a Mar Aberto 22.2, que contará com a presença de um navio hidrográfico.

Em síntese, no decorrer do ano de 2022, Portugal tem cooperado e contribuído para os esforços internacionais de paz e estabilidade em quatro quadros de operação distintos, em quatro continentes diferentes, num total de 30 missões, que se traduzem num esforço de empenhamento de cinco navios, 161 veículos táticos, oito aeronaves e 1.472 militares. Como tal, e considerando que as Forças Armadas portuguesas têm um total de cerca de 26 mil militares, é evidente que este é um esforço bastante significativo para Portugal e para as Forças Armadas portuguesas, considerando os meios limitados de que dispõem.

Professora Doutora Maria Francisca Saraiva

Investigadora do Instituto da Defesa Nacional

A Professora Doutora Maria Francisca Saraiva focou a sua apresentação no processo de decisão de políticas públicas de defesa em Portugal. Esta perspetiva é importante para a revisão do CEDN, uma vez que ao estudar o processo de decisão é possível fazer recomendações com vista a melhorá-lo.

Como tal, primeiro é essencial entender que uma política pública é tudo o que o Governo escolhe ou não fazer. As políticas públicas têm a responsabilidade de mediar a relação entre o Estado e a sociedade para a resolução de problemas comuns. Neste aspeto, as políticas públicas de defesa são muito particulares, visto que, por serem políticas que assumem funções de soberania, normalmente não envolvem atores além do Estado, o Governo e os atores fundamentais.

Apesar das barreiras ao envolvimento de outros atores nas políticas públicas de defesa, atualmente o processo de tomada de decisão de empenhamento das FND em missões de paz exige uma visão alargada de segurança que ofereça uma maior margem de decisão quanto ao modo como Portugal se assume como coprodutor de segurança internacional. Para além deste contexto internacional marcado pela complexidade, as políticas públicas de defesa, em particular no contexto das missões de paz, são marcadas pelos constrangimentos financeiros, de pessoal e de informação.

É possível observar que na génese da decisão de enviar uma FND estão os compromissos institucionais já mencionados. No entanto, uma vez que o CEDN é apenas um documento orientador, de modo a colmatar a generalidade intrínseca ao CEDN, as diretivas que emanam do Ministério da Defesa Nacional (MDN) sobre as FND são essenciais. Assim, no âmbito do estudo que a Prof.^a Maria Francisca Saraiva está a realizar no IDN, estas diretivas são o foco da análise. Interessa-lhes entender quais os atores envolvidos neste processo de decisão, as fases do ciclo de decisão em que o papel destes atores é relevante, e como é que a dimensão política e o planeamento operacional se podem coordenar e compatibilizar. Neste sentido, visto que a participação em missões internacionais é um eixo extremamente importante da política externa portuguesa, o enquadramento das políticas públicas que dizem respeito ao empenhamento das Forças Armadas Portuguesas no exterior é ao nível do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE). Apesar disto, os principais atores neste processo de decisão

são naturalmente o MDN, a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) e o Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA).

Os resultados deste estudo até agora mostram que há uma necessidade de mudar a forma como estes atores se relacionam em dois aspetos fundamentais. Em primeiro lugar, seria importante atualizar a legislação enquadrante das FND. Em particular, há entre os atores envolvidos um relativo consenso quanto à necessidade de atualizar a Lei n.º 46/2003, que regula o acompanhamento pela Assembleia da República, nomeadamente a Comissão Parlamentar de Defesa Nacional, de contingentes militares portugueses no estrangeiro. Esta necessidade prende-se com a desatualização da legislação, elaborada numa altura em que as FND tinham consideravelmente menor importância para as Forças Armadas e política externa portuguesa. Neste sentido, a lei carece de um maior acompanhamento destas matérias pela Assembleia da República. Outro aspeto fundamental diz respeito à forma como o MNE e o MDN se relacionam, sendo que apesar de esta relação se ter vindo a intensificar e a formalizar, ainda se verificam práticas inconsistentes, o que torna, por vezes, pouco claro o papel do MNE quanto às FND.

Para além destas duas questões essenciais, uma outra mais ambiciosa foi identificada, nomeadamente a necessidade de articulação das FND com outras áreas da ação do Estado, como a economia, envolvendo o Ministério das Finanças e o Ministério da Economia e as empresas portuguesas, o Ministério da Justiça, no caso de algumas missões da ONU, e uma melhor articulação do papel do mar. Relativamente a isto, a Professora referiu que há quem considere que esta coordenação das FND deve extravasar o próprio MNE e realizar-se no âmbito de um grupo interministerial.

Em suma, é essencial ‘olear a máquina’ do processo de decisão. Neste sentido, o estudo do ciclo de decisão das políticas públicas de defesa procura dar alguns contributos, recomendações e reflexões que possam vir a verter-se no CEDN.

Professora Doutora Vanda Amaro Dias

Professora da Faculdade de Letras da Universidade de Coimbra

A apresentação da Professora Doutora Vanda Amaro Dias incidiu sobre a análise dos retornos políticos e tendências em matéria da participação de Portugal em missões internacionais. Neste sentido, a investigação tem transversalmente mostrado uma aposta na consolidação da participação de Portugal em missões internacionais como um importante eixo da política externa portuguesa, que tem permitido retornos significativos em diferentes matérias, desde uma dimensão mais estreita de garantia da defesa nacional, a uma dimensão bastante mais alargada, relacionada, como disse o Tenente-general, com a difusão da cultura portuguesa.

A Professora começou por identificar o que considera os cinco principais retornos do contributo ativo de Portugal para a produção de segurança internacional. Em primeiro lugar, destaca uma mais clara garantia da defesa nacional, entendida em sentido estreito, uma vez que, num contexto internacional em mudança acelerada e marcado por ameaças múltiplas, dispersas e de natureza híbrida, seria praticamente impossível para um Estado com a dimensão e os recursos de Portugal garantir a defesa das suas fronteiras de forma isolada. Em segundo lugar, a participação de Portugal em missões e operações internacionais, no âmbito do triângulo multilateral que o Estado integra – ONU, OTAN e UE – contribui para a garantia e promoção da segurança nas zonas de interesse estratégico mais próximas de Portugal, nomeadamente a Europa, o Atlântico, o Mediterrâneo e o Magrebe, cujas ameaças e riscos mais rapidamente chegariam às fronteiras portuguesas.

Existem também consideráveis retornos a nível político e operacional. A nível político existem claros retornos quanto à reputação de Portugal no contexto internacional, uma vez que a participação das FND em vários contextos operacionais e regionais tem permitido uma crescente credibilização de Portugal como um contribuinte ativo e solidário para a produção de segurança internacional. Por sua vez, a nível dos retornos operacionais, em quarto lugar, como já foi mencionado pelo Tenente-General Marco Serronha, as ‘botas no terreno’ dotam as Forças Armadas portuguesas de um treino regular intensivo e especializado, que poderá ser aplicado a outras missões. Isto facilita a interoperabilidade das Forças Armadas e estimula a sua modernização, o que é essencial para uma performance de excelência no terreno e para o desempenho de funções de comando das missões em que participa, como tem sido frequente. Neste sentido, os elogios à atuação das Forças Armadas portuguesas são

recorrentes, em especial a nível das forças especiais, o que as coloca numa posição privilegiada para intervirem em contextos complexos como os que marcam o atual quadro de segurança internacional. Por fim, no caso das missões da Organização das Nações Unidas (ONU) das participações em missões internacionais resultam recompensas financeiras, que apesar de serem essencialmente simbólicas, fazem a diferença num quadro de financiamento reduzido como o que marca a Defesa Nacional e, em particular, as FND.

Apesar do balanço da evolução de Portugal em missões internacionais nos últimos trinta anos ser positivo, existe ainda margem para melhoria. Em particular, é possível observar um desnível significativo em termos da participação em missões das diferentes organizações, marcado pelo privilégio das missões da OTAN em detrimento das missões das Nações Unidas, que durante algum tempo foram praticamente inexistentes no quadro da participação estratégica nacional. Esta situação alterou-se com a significativa participação de Portugal na MINUSCA. Esta matéria é essencial tendo em conta que a ONU chefia os processos de paz e segurança internacional. Assim, o novo CEDN deve acomodar a evolução da realidade atual e delinear um renovado posicionamento estratégico com base em lições aprendidas. Deve realçar a centralidade da participação de Portugal em missões internacionais e incentivar a exploração das potencialidades e oportunidades que esta dimensão apresenta e que ainda não estão plenamente concretizadas, através do reforço do investimento na defesa nacional e nas FND e de uma maior aposta em esforços colaborativos nacionais e internacionais, no âmbito da economia da defesa e da indústria da defesa, na exploração de outras fontes de financiamento externo e numa mais eficaz e eficiente articulação de todos os subsistemas de defesa nacional.

Por outro lado, e com vista a potenciar a participação de Portugal em diferentes cenários, é essencial aprofundar os esforços de *bridging* entre diferentes organizações internacionais, apostando na exploração de empenhamentos diversos em missões que partilhem contextos regionais ou uma atuação integrada à resolução de problemas de segurança, como foi o caso do contributo português no Mediterrâneo em simultâneo na *Sea Guardian* da OTAN e na Operação EUNAVFOR SOPHIA/IRINI, assim como a atuação na República Centro-Africana através da MINUSCA e na EUTM RCA. Por outro lado, é elementar continuar a reforçar a participação de Portugal nos processos de tomada de decisão sobre a produção de segurança internacional e a manutenção da paz, garantido a articulação da afirmação de

Portugal como coprodutor de segurança internacional com outras vertentes da sua política externa, com destaque para o compromisso com uma política de valores.

Por fim, como já foi mencionado, é essencial fomentar uma maior articulação com o tecido empresarial e industrial, a sociedade civil e a academia, garantindo que a participação de Portugal em missões internacionais ocorre num contexto de uma verdadeira estratégia de Estado, idealmente numa lógica interministerial e intersectorial, que permita gerar retornos mais transversais e que contribuam de forma mais direta e clara para a produção de riqueza, de conhecimento e de melhoria das qualidade de vida dos cidadãos portugueses, justificando assim esta opção pela afirmação da participação em missões internacionais como um eixo da política externa de Portugal.

Principais conclusões

- Portugal deve manter uma participação substancial, dentro das suas possibilidades, em missões internacionais, visto o elevado retorno que estas têm tido tanto a nível político como operacional.
- Devem ser explorados modos de atuação que permitam a integração, sempre que relevante, em missões militares de outros setores do Estado e da sociedade civil além da defesa, de modo a potenciar um retorno mais transversal e direto para Portugal. Em particular, deve ser integrado o setor económico, através do Ministério das Finanças e Economia em articulação com o tecido empresarial e industrial.
- Dado o elevado interesse público das FND estas devem ser alvo de um acompanhamento mais próximo da Assembleia da República. Para este efeito, é sugerida uma revisão da Lei n.º 46/2003.