

A participação de Portugal em missões internacionais

POLICY BRIEF 4

O contributo de Portugal para a produção de segurança internacional e a concretização do interesse nacional

Bruno Saraiva
Julho de 2022

Sumário Executivo

Desde os anos 1990, é notório um processo de gradual consolidação da participação de Portugal em missões internacionais como um dos eixos estratégicos da política externa portuguesa. Este processo, a par com as transformações internacionais ocorridas no pós-Guerra Fria, teve repercussões claras na definição de interesse nacional que passa a ser entendido como a afirmação da presença de Portugal no mundo, numa lógica de solidariedade e de cumprimento das suas responsabilidades internacionais. Assim, a participação em missões internacionais serve o duplo propósito de contribuir para a produção da segurança internacional e para a concretização do interesse nacional. Este policy brief visa identificar as principais tendências da participação de Portugal em missões internacionais e analisar os retornos políticos aí gerados. O policy brief termina com recomendações políticas que visam uma maior afirmação de Portugal como coprodutor de segurança internacional e para aumentar o contributo para a concretização do interesse nacional.

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

A participação de Portugal em missões internacionais tem sido fundamental para afirmar o país como coprodutor de segurança internacional e gerar retornos para a concretização do interesse nacional.

De forma geral, é possível identificar uma dinâmica de reforço da presença de Portugal em missões da Organização das Nações Unidas (ONU), da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE), em particular, a partir de meados dos anos 2000, ainda que nem sempre de forma equilibrada. Este *policy brief* identifica as principais tendências da participação de Portugal em missões internacionais e analisa os ganhos políticos que daí têm resultado.

Esta análise suporta a formulação de recomendações que visam consolidar o papel de Portugal na produção de segurança internacional e o contributo da sua participação em missões internacionais para a concretização do interesse nacional.

Tendências, continuidades e descontinuidades

Ao longo das últimas décadas é notório o reforço da participação de Portugal nas missões internacionais da ONU, OTAN e UE. Contudo, este processo não tem sido linear. A crise das dívidas soberanas constrangeu fortemente a capacidade de empenhamento das Forças Armadas portuguesas, particularmente entre 2008 e 2013. A própria transformação das organizações supra-mencionadas e da sua capacidade de produzir segurança, tiveram um impacto assinalável na participação de Portugal em missões internacionais. Como resultado, denota-se uma tendência para uma menor participação em missões da ONU, em comparação com as missões da OTAN e da UE. Isto está relacionado com o carácter mais eletivo destas missões e com o facto de não existirem, na ONU, compromissos de médio e longo-prazo. No entanto, esta tendência de-

corre também de uma abordagem inicialmente reativa à produção de segurança internacional, mais centrada na satisfação dos compromissos assumidos na OTAN e, posteriormente, na UE, do que com o aproveitamento de oportunidades de geração de retornos políticos relevantes para a concretização do interesse nacional ou para a articulação com outros eixos de política externa portuguesa. Por outro lado, até 2003, a participação de Portugal em missões internacionais faz-se exclusivamente no quadro da ONU e da OTAN, o que está diretamente relacionado com a ausência de uma clara política de segurança e defesa no âmbito da UE até esse momento.

A decisão sobre a participação de Portugal na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro Africana (MINUSCA), em 2017, merece destaque enquanto momento que marca duas importantes mudanças na trajetória portuguesa no que toca à produção de segurança internacional. Em primeiro lugar, assinala o regresso às missões da ONU, depois de um interregno forçado por estrangimentos orçamentais, e a procura por uma participação mais equilibrada nas missões da ONU, OTAN e UE. Em segundo lugar, consolida-se aqui uma postura mais pró-ativa e estratégica no que toca à articulação dos vários eixos de política externa de Portugal e de procura de oportunidades de empenhamento com potencial de gerar retornos favoráveis ao interesse nacional.

Esta postura, aliada à excelência das Forças Armadas nacionais, tem permitido a Portugal participar em missões em contextos institucionais, geográficos e operacionais diferenciados, que revelam que, paulatinamente, os critérios de solidariedade e responsabilidade internacional se tenham substituído aos tradicionais critérios geográficos na justificação do empenhamento das FND. Para além disso, a experiência adquirida nestes contextos tem permitido a Portugal contribuir para a produção de se-

gurança internacional e para a concretização dos interesses das organizações em que participa, em diferentes dimensões. Salienta-se neste âmbito a proteção dos direitos humanos e do direito internacional, o combate ao terrorismo, a ajuda humanitária, a segurança regional, a segurança marítima, a cibersegurança, a fiscalização, as informações, o treino, as operações especiais, a proteção de civis, a cooperação civil-militar, entre outros. Este contributo diversificado para a produção de segurança internacional tem gerado retornos significativos, como analisado em seguida.

Retornos políticos

O empenhamento das FND em missões internacionais tem permitido afirmar e consolidar a credibilidade de Portugal como coprodutor de segurança internacional. Somam-se retornos relacionados com a garantia de segurança e defesa nas zonas de interesse estratégico mais próximas de Portugal, com o treino das Forças Armadas em contextos diferenciados e numa lógica de interoperabilidade, bem como retornos financeiros, no caso das missões da ONU, que permitem reforçar o investimento nesta área. Esta pluralidade de retornos e a sua importância para a concretização do interesse nacional deixam claro que a participação de Portugal em missões internacionais se reveste de elevado valor estratégico. Por esse motivo, o país deve assegurar uma participação equilibrada nas missões da ONU, OTAN e UE, bem como a presença nas missões nucleares destas organizações, independentemente do contexto geográfico em que ocorram.

Gradualmente, a participação de Portugal em missões internacionais tem permitido:

- Afirmar o profissionalismo, competência e rigor das Forças Armadas portuguesas que têm prestado um contributo diferenciado, muitas vezes sem *caveats*, em várias missões internacionais (e.g., Afeganistão e República Centro Africana);
- Garantir o desempenho de funções de comando em diversas missões internacionais, essenciais para colocar o país no centro da gestão das dinâmicas de segurança internacional e aumentar a sua credibilidade (e.g., Mar Mediterrâneo, República Centro-Africana, Moçambique);
- Desenvolver a imagem de Portugal como país facilitador e reconciliador junto das organizações internacionais que integra, mas também das comunidades locais (destaca-se aqui o caso de Timor-Leste e do Afeganistão);
- Consolidar a capacidade de Portugal contribuir para uma abordagem integrada e multidimensional à produção de segurança internacional através de um esforço de *bridging* entre as várias organizações que integra (e.g. Mar Mediterrâneo, Corno de África, República Centro-Africana, Mali);
- Facilitar a eleição ou nomeação para altos cargos internacionais, ou funções de destaque na gestão dos fluxos de insegurança internacional, com destaque para a eleição de António Guterres para Secretário-Geral da ONU, num contexto de regresso de Portugal às missões da ONU através da participação na MINUSCA;
- Aprimorar a articulação entre os diferentes eixos de política externa portuguesa e os diferentes subsistemas da Política de Defesa Nacional. Os casos de Timor-Leste e de Moçambique são particularmente relevantes nesta dimensão, tendo permitido a Portugal fazer uso das oportunidades geradas pela participação nas organizações internacionais para contribuir para a segurança e defesa do espaço lusófono. Da mesma maneira, estes casos demonstram a capacidade e potencial de uma abordagem integrada à produção de segurança internacional que inclui, não apenas o empenhamento

das FND, mas outros subsistemas de defesa nacional, como a Cooperação Bilateral.

Desafios futuros e recomendações

Não obstante a evolução positiva da participação de Portugal em missões internacionais, esta permanece uma área sujeita a fortes desafios. Destacam-se: 1) a rápida evolução das dinâmicas de (in)segurança internacional e a exigência que colocam aos Estados e organizações internacionais, como a Guerra na Ucrânia demonstra; 2) o ritmo acelerado de transformação das missões internacionais, que assumem atualmente um formato híbrido de resposta a crises complexas e variáveis; e 3) a difícil, mas muito necessária, garantia de articulação estratégica entre os vários eixos de política externa portuguesa e os subsistemas da Política de Defesa Nacional. No que toca a esta última dimensão, esta articulação é essencial para superar os limites de projeção internacional decorrentes da dimensão e localização periférica de Portugal, mas também para superar os fortes constrangimentos internos a que está sujeito, sobretudo, na dimensão orçamental. Neste sentido, a aposta numa estratégia de *bridging* entre as várias organizações que Portugal integra torna-se essencial para amplificar a projeção do país e garantir a articulação dos objetivos da participação em missões internacionais com o eixo atlântico, europeu e lusófono da sua política externa. Já a articulação entre os vários subsistemas da Política de Defesa Nacional – incluindo a Diplomacia de Defesa, a Cooperação Bilateral, a Economia de Defesa e as Indústrias de Defesa – tem o potencial de gerar condições para melhorar as capacidades de defesa do país e criar oportunidades de superação de constrangimentos, endógenos e exógenos.

Neste contexto, recomenda-se:

- Uma participação equilibrada nas missões da ONU, OTAN e UE, permitindo a

Portugal beneficiar de retornos diferenciados, mas também de uma projeção global que potencia a articulação entre os diferentes eixos de política externa portuguesa;

- A aposta na participação nas missões nucleares das organizações internacionais que Portugal integra. Isto exige uma capacidade de planeamento estratégico permanente e a preservação de reservas que possibilitem um empenhamento rápido das FND. O recente destacamento de 146 fuzileiros para a Lituânia, no âmbito do reforço do flanco leste da OTAN, no seguimento da Guerra da Ucrânia, constitui um bom exemplo de resposta atempada e significativa à alteração das exigências de segurança internacional;
- Uma maior capacidade de adaptação à rápida transformação das missões internacionais, sobretudo através do reforço da sua componente civil, por forma a garantir a capacidade de providenciar um contributo relevante e diferenciador à produção de segurança internacional;
- Uma continuada e mais aprofundada articulação entre os vários subsistemas da Política de Defesa Nacional, entendida como fundamental para superar os constrangimentos e maximizar os retornos decorrentes da participação de Portugal em missões internacionais.