



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 executivo

A participação em missões de paz internacionais tem vindo a assumir-se 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. É essencial 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.



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

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

O mapeamento da participação das Forças Armadas portuguesas em missões internacionais destaca a existência de diferentes ciclos de empenhamento das FND, aqui entendidas como subsistema das políticas de defesa nacional, e denota 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. Esta aposta na produção de segurança internacional tem permitido a Portugal desenvolver uma abordagem de política externa abrangente, que dificilmente poderia ser articulada de forma isolada, dada a sua dimensão, recursos e capacidade de projeção internacional.

Não obstante, continuam a existir importantes desafios que se materializam a vários níveis: a articulação entre as responsabilidades que decorrem dos compromissos internacionais de Portugal e os recursos limitados; a gestão da eficiência e equilíbrio do empenhamento de FND e outros subsistemas da política de defesa nacional, dos múltiplos instrumentos de política externa portuguesa; e, finalmente, a ponderação de riscos e oportunidades que a participação em missões internacionais acarreta para a política nacional de forma mais ampla.

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, bem como com uma abordagem mais individualista no que diz respeito à gestão dos assuntos internacionais. Desta tensão resulta a dificuldade de compreender as apostas estratégicas de Portugal, tanto ao nível da diversidade de espaços geográficos onde intervém, bem como da gestão dos diferenciais das FND. A 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, não impediu a existência 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, relativamente ao contributo de Portugal para a produção de segurança internacional, o seu envolvimento tem sido evidente em missões internacionais de tipo híbrido, com geometrias variáveis em função do seu mandato, natureza da crise em questão e avaliação do contexto no terreno. Daqui resulta uma 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, continua a não existir uma reflexão clara e aprofundada do tipo de segurança que Portugal está a ajudar a produzir e promover. A este respeito salienta-se a necessidade de haver um contributo mais claro de Portugal não apenas para a produção de segurança, mas também para a definição ativa de que tipo de segurança internacional se deve produzir e a que custo. 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, parece evidente.

Terceiro, os resultados e oportunidades geradas a partir do empenhamento das FND em articulação com outros instrumentos e eixos da política externa portuguesa é uma dimensão essencial à coerência e eficácia da política externa, considerada de forma holística, e também na maximização das vantagens decorrentes do empenhamento das FND. Sublinha-se aqui a necessidade de uma melhor articulação entre instrumentos de política externa, sob a alçada de outros Ministérios, 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. 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.

* 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.