

A IMPORTÂNCIA DO VETOR MILITAR NO APOIO À POLÍTICA EXTERNA DO ESTADO

Joaquim Santana

A vontade de autodeterminação e de afirmação no espaço ibérico e continental estão na base da própria fundação de Portugal, que com a expansão marítima nos séculos XV e XVI concretizou a sua vocação atlântica e global. O vetor militar esteve sempre presente nesse desígnio e foi sobretudo através dele que Portugal se afirmou ao longo da sua história.

Por outro lado, Portugal sempre procurou estabelecer alianças e/ou participar em organizações internacionais, com vista a garantir a sua própria defesa e segurança e a contribuir para a paz e a segurança internacional, fortalecendo assim as suas relações externas com a comunidade internacional, em geral, e com o espaço europeu e o espaço lusófono, em particular.

No âmbito do enquadramento jurídico da política externa portuguesa, da defesa nacional e das Forças Armadas, destaca-se como elemento estruturante o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em março de 2013, que define como interesses nacionais, entre outros, a afirmação de Portugal no mundo e a contribuição para a promoção da paz e da segurança internacional.

A IMPORTÂNCIA DO VETOR MILITAR NO APOIO À POLÍTICA EXTERNA DO ESTADO

Joaquim Santana

Coronel de Infantaria na situação de reserva e ex-assessor do Instituto da Defesa Nacional. Desempenhou as funções de Chefe do Estado-Maior do Comando Operacional da Madeira entre 8 de janeiro de 2012 e 18 de agosto de 2014. Atualmente desempenha funções de Delegate for Armed Forces and Armed Groups, na Delegação da República Centro-Africana do Comité Internacional da Cruz Vermelha.

Introdução

A vontade de autodeterminação e de afirmação no espaço ibérico e continental estão na base da própria fundação de Portugal, que com a expansão marítima nos séculos XV e XVI concretizou a sua vocação atlântica e global. O vetor militar esteve sempre presente nesse desígnio e foi sobretudo através dele que Portugal se afirmou ao longo da sua história.

Por outro lado, Portugal sempre procurou estabelecer alianças e/ou participar em organizações internacionais, com vista a garantir a sua própria defesa e segurança e a contribuir para a paz e a segurança internacional, fortalecendo assim as suas relações externas com a comunidade internacional, em geral, e com o espaço europeu e o espaço lusófono, em particular. No âmbito do enquadramento jurídico da política externa portuguesa, da defesa nacional e das Forças Armadas, destaca-se como elemento estruturante o Conceito Estratégico de Defesa Nacional, aprovado em março de 2013, que define como interesses nacionais, entre outros, a afirmação de Portugal no mundo e a contribuição para a promoção da paz e da segurança internacional.

Neste contexto, será o apoio do vetor militar importante para a política externa do Estado na atualidade? Com efeito, desde 1991 e de forma ininterrupta, as Forças Armadas portuque-

sas têm participado ativamente em missões destinadas a contribuir para a paz e a segurança internacional no seio das organizações internacionais a que Portugal está vinculado, designadamente a Organização das Nações Unidas (ONU), a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), a União Europeia (UE) e a Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), e também em missões de cooperação técnico-militar com países de língua portuguesa. Mas embora a resposta imediata que nos ocorre a esta questão possa ser afirmativa, importa analisar o tema com algum detalhe, no sentido de chegar a conclusões que possam levar a uma resposta mais fundamentada.

Por outro lado, representando a participação de Portugal nestas missões de paz e em cooperação técnico-militar um notável esforço nacional do ponto de vista militar, diplomático e financeiro, coloca-se também a questão de sabermos se essa participação tem sido distribuída de forma equilibrada entre as diversas organizações, e se pode ou não ser otimizada, numa perspetiva de melhorar o retorno da contribuição das Forças Armadas para a política externa do Estado, em termos de afirmação nacional e de prestígio internacional.

Assim, começaremos por fazer uma breve perspetiva histórica sobre o papel do vetor militar na fundação e expansão de Portugal, após

o que efetuamos um enquadramento jurídico da política externa, defesa nacional e Forças Armadas portuguesas, passando depois a uma abordagem à relação entre a política externa do Estado e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional. De seguida, efetuamos uma retrospectiva sobre a participação recente das Forças Armadas portuguesas em operações de paz e em cooperação técnico-militar com os países de língua portuguesa, com base na análise dos respetivos encargos financeiros, obtidos através da consulta dos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.). No final, procuramos extrair conclusões relevantes para o tema central deste trabalho – a importância do vetor militar no apoio à política externa do Estado – e que possam contribuir também para uma resposta relativamente à questão do equilíbrio na participação nacional em operações de paz entre as diversas organizações internacionais, e à possibilidade de otimização dessa mesma participação.

Uma Perspetiva Histórica

A vontade de autodeterminação e de afirmação de Portugal no espaço ibérico e continental estão na génese da sua própria fundação, materializada por D. Afonso Henriques na batalha de S. Mamede em 24 de junho de 1128, e confirmada pela assinatura do Tratado de Zamora em 5 de outubro de 1143. A reconquista dos territórios para sul até ao Algarve nos séculos seguintes consolidou a nação portuguesa, garantindo-lhe o pleno reconhecimento na Europa de então. Com a expansão marítima nos séculos XV e XVI, Portugal concretizou a sua vocação atlântica e global.

Na base da expansão portuguesa esteve sempre presente o vetor militar, e foi sobretudo através dele que Portugal se afirmou ao longo da sua história, como resumiu Mouzinho de Albuquerque na sua célebre frase “Este Reino é obra

de soldados”, ou como imortalizou Camões na estrofe inicial dos *Lusíadas* (Camões, 1572, p. 11):

“As armas e os Barões assinalados
Que da Ocidental praia Lusitana
Por mares nunca de antes navegados
Passaram ainda além da Taprobana,
Em perigos e guerras esforçados
Mais do que prometia a força humana,
E entre gente remota edificaram
Novo Reino, que tanto sublimaram;”

No entanto, e devido sobretudo à sua relativa exiguidade populacional e territorial, Portugal sempre dependeu também de fatores externos, procurando fora do seu território os apoios políticos e os recursos materiais que lhe permitissem afirmar-se e desenvolver-se como Estado, e realizar os objetivos nacionais definidos em cada época, como refere Adriano Moreira (2009, p. 13).

A procura do apoio da Santa Sé, logo aquando da sua fundação, o estabelecimento de alianças, das quais se destacam a mais antiga aliança do mundo ainda em vigor¹ e a adesão à Organização do Tratado do Atlântico Norte em 1949, a adesão à Organização das Nações Unidas em 1955 e, mais recentemente, a adesão à União Europeia² em 1986, são exemplos paradigmáticos da permanente procura de apoios externos por parte de Portugal.

Enquadramento Jurídico

No âmbito do enquadramento jurídico da política externa portuguesa, da defesa nacional e das Forças Armadas portuguesas, importa referir a legislação e documentação estruturante e mais relevante, salientando-se alguns dos aspetos mais importantes para o tema em estudo.

Constituição da República Portuguesa (CRP)³

A Lei Fundamental define no seu Artigo 7.º⁴, as principais dimensões onde se inserem as rela-

ções externas do Estado português: a comunidade internacional, em geral, e os países de língua portuguesa e a União Europeia, em particular, incluindo, desde logo, referências específicas às preocupações no âmbito da segurança coletiva⁵ e da segurança e defesa comuns⁶.

Quanto às diferentes competências no âmbito das relações internacionais do Estado, a *Constituição da República Portuguesa* (2005) prevê a respetiva atribuição aos principais órgãos de soberania, designadamente o Presidente da República, a Assembleia da República e o Governo. No caso do Presidente da República, compete-lhe, nos termos do Artigo 134.º, exercer as funções de Comandante Supremo das Forças Armadas, alínea a), e assinar as resoluções da Assembleia da República que aprovem acordos internacionais, alínea b). Compete ainda ao Presidente da República, nos termos do Artigo 135.º, nomear os embaixadores e os enviados extraordinários, e acreditar os representantes diplomáticos estrangeiros, alínea a), ratificar os tratados internacionais, depois de devidamente aprovados, alínea b), e declarar a guerra em caso de agressão efetiva ou eminente e fazer a paz, alínea c).

Quanto à Assembleia da República, das suas competências neste âmbito salienta-se, nos termos do Artigo 161.º, aprovar os tratados, alínea i), autorizar o Presidente da República a declarar a guerra e fazer a paz, alínea m), e pronunciar-se sobre as matérias pendentes de decisão em órgãos no âmbito da União Europeia que incidam na esfera da sua competência legislativa, alínea n).

Por outro lado, neste âmbito quanto ao Governo, no Artigo 188.º, destaca-se o próprio programa onde “constarão as principais orientações políticas e medidas a adotar ou a propor nos diversos domínios da atividade governamental”, e a respetiva competência política, definida nos termos do Artigo 197.º, designadamente a de ne-

gociar e ajustar convenções internacionais, n.º 1 alínea b), aprovar os acordos internacionais, n.º 1 alínea c), propor ao Presidente da República a declaração da guerra ou a feitura da paz, n.º 1 alínea g), e de apresentar à Assembleia da República informação referente ao processo de construção da União Europeia, n.º 1 alínea i). Nos termos do Artigo 201.º, compete ao Primeiro-Ministro a direção da política geral do Governo e a coordenação e orientação de todos os Ministros, n.º 1 alínea a), e a informação ao Presidente da República acerca dos assuntos respeitantes à condução da política interna e externa dos país, n.º 1 alínea c), competindo aos Ministros executar a política definida para os seus Ministérios, n.º 2 alínea a). A defesa nacional, nos termos do n.º 2 do Artigo 273.º, tem por objetivos garantir, no respeito da ordem constitucional, das instituições democráticas e das convenções internacionais, a independência nacional, a integridade do território e a liberdade e a segurança das populações contra qualquer agressão ou ameaça externas. Quanto às Forças Armadas, nos termos do Artigo 275.º, incumbe-lhes, nomeadamente, satisfazer os compromissos internacionais do Estado português no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte, n.º 5, e colaborar em ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação, n.º 6.

Lei de Defesa Nacional (LDN)

Na definição dos objetivos da Defesa Nacional, para além da garantia da soberania do Estado, da independência nacional e da integridade territorial de Portugal, bem como de assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional contra qualquer agressão ou

ameaça externas, Artigo 1.º, n.º 1, a LDN refere também o objetivo de assegurar o cumprimento dos compromissos internacionais do Estado no domínio militar, de acordo com o interesse nacional, Artigo 1.º, n.º 2, dando assim indicação clara sobre a importância da defesa e das Forças Armadas no âmbito da política externa do Estado.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)⁸

O CEDN, nos termos do Artigo 7.º da LDN (Assembleia da República, 2014a), define as prioridades do Estado em matéria de defesa, de acordo com o interesse nacional, n.º 1, e os aspetos fundamentais da estratégia global a adotar pelo Estado para a consecução dos objetivos da política de segurança e defesa nacional⁹, dos quais fazem parte a afirmação de Portugal no mundo, a consolidação e inserção numa sólida rede de alianças, a defesa da credibilidade externa do Estado, a valorização das comunidades portuguesas e a contribuição para a promoção da paz e da segurança internacional¹⁰. O CEDN é, portanto, uma visão de conjunto da estratégia nacional, incluindo uma abordagem concetual sobre os fundamentos que a enquadram e lhe dão coerência: o poder e a vontade, e a mobilização de recursos materiais e imateriais (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 6). Dada a sua relevância para o tema voltaremos ao CEDN mais à frente neste trabalho.

Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas (LOBOFA)¹¹

A LOBOFA prevê que a atuação das Forças Armadas se desenvolve no respeito pela Constituição e pela Lei, em execução da política de defesa nacional definida e do CEDN aprovado, Artigo 2.º, n.º 3. As missões das Forças Armadas, previstas

no Artigo 4.º, n.º 1, alínea b), incluem a participação em missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, a execução de missões no exterior do território nacional destinadas a garantir a salvaguarda da vida e dos interesses dos portugueses, alínea c), e a execução de ações no âmbito da cooperação técnico-militar, alínea d).

Decorrentes da LDN e da LOBOFA, cabe ainda fazer referência às Leis Orgânicas do Ministério da Defesa Nacional (2014), do Estado-Maior-General das Forças Armadas (EMGFA, 2014), da Marinha (2014), do Exército (2014) e da Força Aérea (2014), que tratam sobretudo das missões, atribuições, competências e estrutura orgânica de cada uma destas entidades.

Lei Orgânica do Ministério dos Negócios Estrangeiros (LOMNE)²

O Ministério dos Negócios Estrangeiros, nos termos do Artigo 1.º da sua Lei Orgânica, é o departamento governamental que tem por missão formular, coordenar e executar a política externa de Portugal, fazendo parte das suas atribuições, entre outras, a articulação com outros ministérios, designadamente na definição do quadro político de participação das Forças Armadas portuguesas em missões de carácter internacional, Artigo 2.º, n.º 2, alínea c).

Programa do XIX Governo Constitucional¹³

Por fim, importa fazer referência ao Programa do XIX Governo Constitucional, do qual decorrem as orientações políticas e estratégicas que estiveram na base da elaboração e aprovação durante o seu mandato de todos os diplomas acima referidos¹⁴ – com exceção da Constituição da República Portuguesa, cuja última revisão data de 12 de agosto de 2005 –, salientando-se desde logo a associação feita entre os temas

“Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional”, que dão título a um capítulo único no referido Programa (Presidência do Conselho de Ministros, 2011, pp. 104-112).

A Política Externa do Estado e o Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Portugal, país europeu, é também um país atlântico, que sempre viveu num equilíbrio instável entre a pressão continental e a procura de uma alternativa marítima. Ao longo da sua história, as condicionantes geopolíticas e essa contínua tentativa de equilíbrio foram moldando as opções estratégicas e as características da política externa portuguesa (Teixeira, 2010, p. 51). Como afirma o embaixador Leonardo Matias (2008), a política externa de Portugal está intimamente associada às relações internacionais, ao longo dos seus quase nove séculos de independência e cinco séculos de expansão universal. A diplomacia, como alternativa à guerra, é instrumento da ação externa do Estado, e está, como as Forças Armadas, na primeira linha da defesa das prioridades nacionais em termos de segurança, política e económica, e da afirmação da nossa influência na cena internacional. Mas não há política externa credível sem o apoio das Forças Armadas, e quanto maior for a credibilidade destas, em termos de equipamento e de treino, melhor será a política externa nacional. Por outro lado, como se refere no documento elaborado pelo Instituto da Defesa Nacional (2013, p. 62) intitulado *Base para um Conceito Estratégico de Segurança e Defesa Nacional*, “A posição internacional do Estado e a delimitação das suas áreas geográficas de inserção estratégica resultam da conjugação entre os valores, os interesses, a geografia e a história”. Nos termos do *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (2013), os valores e os interesses nacionais estão definidos na CRP e na LDN, e

resultam em compromissos internacionais do Estado, designadamente a *Carta das Nações Unidas*, o *Tratado do Atlântico Norte* e os *Tratados da União Europeia*.

Os valores fundamentais considerados são “a independência nacional, o primado do interesse nacional, a defesa dos princípios da democracia portuguesa, bem como dos direitos humanos e do direito internacional, o empenhamento na defesa da estabilidade e da segurança europeia, atlântica e internacional” (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 8).

Por outro lado, também de acordo com o CEDN, os interesses de Portugal são “afirmar a sua presença no mundo, consolidar a sua inserção numa sólida rede de alianças, defender a afirmação e a credibilidade externa do Estado, valorizar as comunidades portuguesas e contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional” (*Idem*).

Na prossecução destes valores e interesses nacionais destacam-se, como elementos essenciais, a diplomacia, para a realização da estratégia na vertente internacional, e as Forças Armadas, na consolidação de Portugal como coprodutor de segurança internacional e como fator de projeção internacional do seu prestígio (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, pp. 8-9).

A geografia do espaço nacional, definida pelo triângulo estratégico formado pelo continente e pelos arquipélagos da Madeira e dos Açores, valoriza naturalmente os espaços da Europa e do Atlântico Norte. A descontinuidade territorial nacional e a segurança do imenso espaço marítimo sob jurisdição nacional¹⁵ tornam indispensáveis as alianças externas com a OTAN, no âmbito da segurança transatlântica, e com a União Europeia, no âmbito da segurança continental europeia (Instituto da Defesa Nacional, 2013, p. 62). Por outro lado, a história

confirma a vocação universalista de Portugal e a sua identidade como o único pequeno Estado reconhecido como uma “potência histórica” em todos os continentes (Instituto da Defesa Nacional, 2013, p. 63).

Assim, como preconiza o CEDN, para a prossecução dos objetivos da estratégia nacional nas relações internacionais, é fundamental a defesa da posição de Portugal no contexto internacional, através da diplomacia e da política externa, tendo como linhas de ação prioritárias, nomeadamente: a contribuição para a estabilização e desenvolvimento das políticas comuns da UE – designadamente a PCSD; a reafirmação da importância estratégica de inserção na OTAN; a contribuição para a consolidação da CPLP e o reforço das parcerias estratégicas com os Estados de expressão portuguesa; o investimento na segurança na área do Mediterrâneo ocidental; e a participação ativa em missões que contribuam para a paz e a segurança internacional. (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 30).

A consolidação das relações externas de defesa de Portugal passa assim, nomeadamente, pelas seguintes linhas de ação: participação em missões militares internacionais de paz no quadro das Nações Unidas, da OTAN e da UE; intensificação do relacionamento com a OTAN e a defesa da articulação estratégica entre esta e a UE; intensificação das relações externas de defesa e da cooperação com os EUA; promoção do desenvolvimento da PCSD da UE; alargamento das relações bilaterais e multilaterais de segurança e defesa com os Estados membros da CPLP; e contribuição para a estabilidade estratégica no Mediterrâneo ocidental e no Magrebe (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p. 31). A concretização das orientações e linhas de ação estratégicas definidas no CEDN são implementadas através principalmente da ação do Ministério da Defesa Nacional, das Forças

Armadas portuguesas, do Ministério dos Negócios Estrangeiros, e também do Ministério da Administração Interna e das Forças e Serviços de Segurança sob a sua tutela¹⁶. As ações de intensificação do relacionamento com a OTAN, com a UE e com os EUA, são conduzidas sobretudo através das respetivas representações diplomáticas junto destas estruturas e daquele país e, para a estabilidade e desenvolvimento da confiança mútua na área do Mediterrâneo ocidental, muito têm contribuído as medidas concretas de cooperação entre os países dessa região, no âmbito da "Iniciativa 5+5 Defesa"¹⁷.

cipa atualmente com um total de 650 militares e diversos meios navais, terrestres e aéreos¹⁸. Neste contexto, importa ainda referir as funções desempenhadas por militares portugueses fora do território nacional, designadamente: adidos e conselheiros de defesa e respetivos assistentes militares junto de representações diplomáticas de Portugal¹⁹ – sediados em 13 representações e creditados junto de 33 países; cargos em estruturas da OTAN e representações nacionais junto da organização (95)²⁰; cargos em estruturas da UE e representações nacionais junto da organização (6)²¹; cargos em estruturas da ONU

CPLP (93)²². O número total destes militares, que atualmente se cifra em cerca de 220, atesta a importância atribuída à implementação por esta via das relações externas de defesa de Portugal.

A Participação das Forças Armadas Portuguesas em Operações de Paz e na Cooperação Técnico-Militar com os Países de Língua Portuguesa

As Forças Armadas portuguesas têm participado ativamente, desde 1991 e de forma ininterrupta, em missões destinadas a contribuir para a

Figura I – Histórico da participação nacional em missões internacionais



Fonte: EMGFA, disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes>.

No âmbito da participação em missões militares internacionais de paz no quadro das organizações internacionais que integra, Portugal parti-

e representações nacionais junto da organização (I) (Ministério dos Negócios Estrangeiros, s.d.); cooperação técnico-militar com países da

paz e a segurança internacional, no seio das organizações internacionais a que Portugal está vinculado, designadamente a ONU, a OTAN, a UE e

a CPLP. No cumprimento destas missões, foram empenhados em diversos teatros de operações espalhados pelo mundo mais de 34.000 efetivos, entre Oficiais, Sargentos e Praças, dos três Ramos das Forças Armadas²³. A localização geográfica dessas missões pode ser observada na figura 1.

Como referem os autores da recente e talvez mais completa obra no âmbito da participação nacional em operações de paz, *Portugal e as Operações de Paz: Uma Visão Multidimensional* (Moreira, 2010), o empenhamento do país nestas operações, envolvendo uma vasta gama de

atividades nos campos político, militar, humanitário, social e cultural, tornou-se um elemento chave da política externa do Estado. Mercê desse esforço, Portugal reforçou a sua voz e assumiu novas responsabilidades no concerto das nações. Por outro lado, a participação em operações de paz desencadeou e acelerou transformações de fundo nas Forças Armadas, contribuindo decisivamente para alterar o estatuto dos militares junto da sociedade portuguesa, marcando a opinião pública e a forma como os portugueses percecionam a sua posição no mundo (Moreira, 2010, p. 27).

A situação atual da participação nacional em missões internacionais, com um total de 650 militares à data de 22 de maio de 2015, como já foi referido, está ilustrada na figura 2, onde estão também indicados os efetivos e meios empenhados em cada uma das missões. Do conjunto dessas missões, cinco são no âmbito da OTAN (442 efetivos), quatro no âmbito da UE (18 efetivos), duas no âmbito da ONU (3 efetivos), uma integrada numa coligação multinacional, Combined Joint Task Force (CJTF), no Iraque (32 efetivos), um exercício no âmbito da EUROMARFOR²⁴ (95 efetivos) e um exercício de cooperação bilateral

Figura 2 – Participação nacional atual em missões internacionais



Fonte: EMGFA, disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes>.

Figura 3 – Participação nacional atual em missões de cooperação técnico-militar (CTM)



Fonte: EMGFA, disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/estrangeiro/otan-ue-onu>.

com países da CPLP (60 efetivos). A figura 3 ilustra a situação, atualizada em 24 de abril de 2015, da participação de militares portugueses em missões de cooperação técnico-militar com os países de língua portuguesa. Representando um notável esforço nacional do ponto de vista militar, diplomático e financeiro, a participação de Portugal em missões e operações de paz internacionais tem variado ao longo do tempo, quer nos efetivos e meios empenhados, quer no âmbito da organização em

que estes são empregues. Assim, com base na análise dos dados disponíveis nos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.), de 2007 a 2012²⁵, e através dos respetivos encargos financeiros, procurámos perceber a evolução do orçamento da Defesa face ao PIB, da parte do orçamento da defesa cometido às operações de paz e à cooperação técnico-militar, e da respetiva distribuição entre as diferentes organizações internacionais. Apresenta-se de seguida um quadro-resumo,

preenchido com os valores indicados nos anuários respetivos. A indicação de "Outras" diz respeito aos encargos suportados diretamente pelo EMGFA, nomeadamente com a participação em Quartéis-Generais de missões de paz, ou em operações nacionais de evacuação de não-combatentes – Non-combatant Evacuation Operations (NEO).

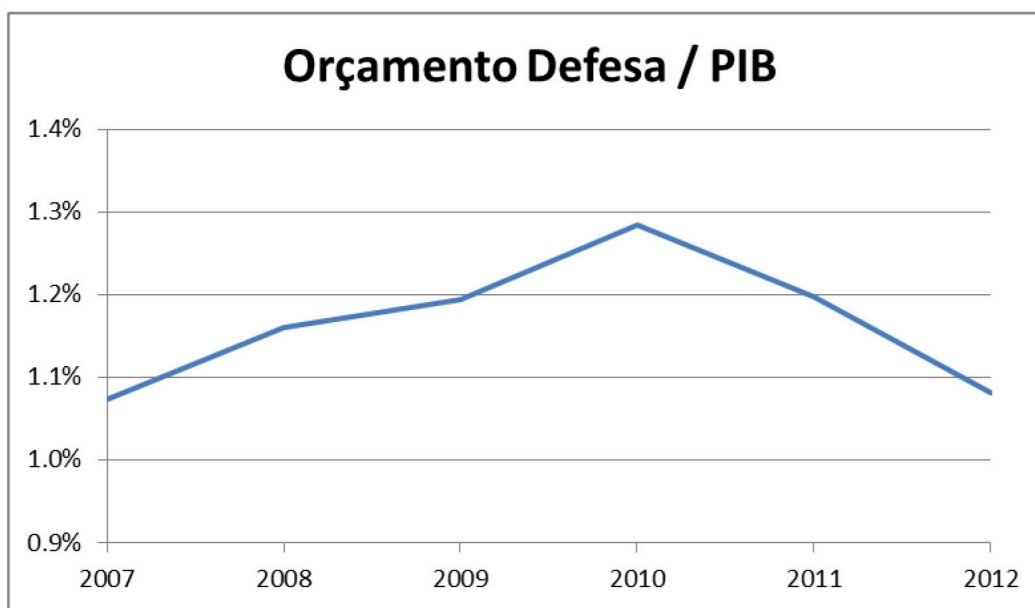
Figura 4 - PIB, orçamento da Defesa e encargos com a participação nacional atual em missões internacionais de paz e cooperação técnico-militar (CTM)

Preços correntes, em milhões de euros

	PIB	Defesa	Defesa/ PIB	OpCTM/ Defesa	Operações e CTM						%				
					Soma	ONU	NATO	UE	Outras	CTM	ONU	NATO	EU	Out.	CTM
2007	169,319.2	1,818.3	1.1%	4.0%	72.7	9.7	45.2	9.2	0.6	8.0	13.4%	62.2%	12.6%	0.8%	11.1%
2008	171,983.1	1,996.1	1.2%	4.1%	81.2	8.1	55.2	7.5	0.7	9.7	10.0%	68.0%	9.2%	0.9%	12.0%
2009	168,529.2	2,012.4	1.2%	5.3%	105.8	18.8	73.3	2.7	1.4	9.5	17.8%	69.3%	2.6%	1.3%	9.0%
2010	172,859.2	2,222.2	1.3%	3.8%	84.2	8.4	52.4	13.3	0.4	9.7	10.0%	62.3%	15.9%	0.5%	11.5%
2011	171,053.1	2,048.7	1.2%	4.1%	83.3	8.6	46.4	18.7	0.9	8.6	10.3%	55.7%	22.5%	1.1%	10.4%
2012	165,246.8	1,788.9	1.1%	3.1%	54.8	3.8	34.1	7.5	1.2	8.2	7.0%	62.2%	13.6%	2.3%	14.9%

Fonte: Elaborado a partir dos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.).

Figura 5 - Orçamento da Defesa, em função do PIB

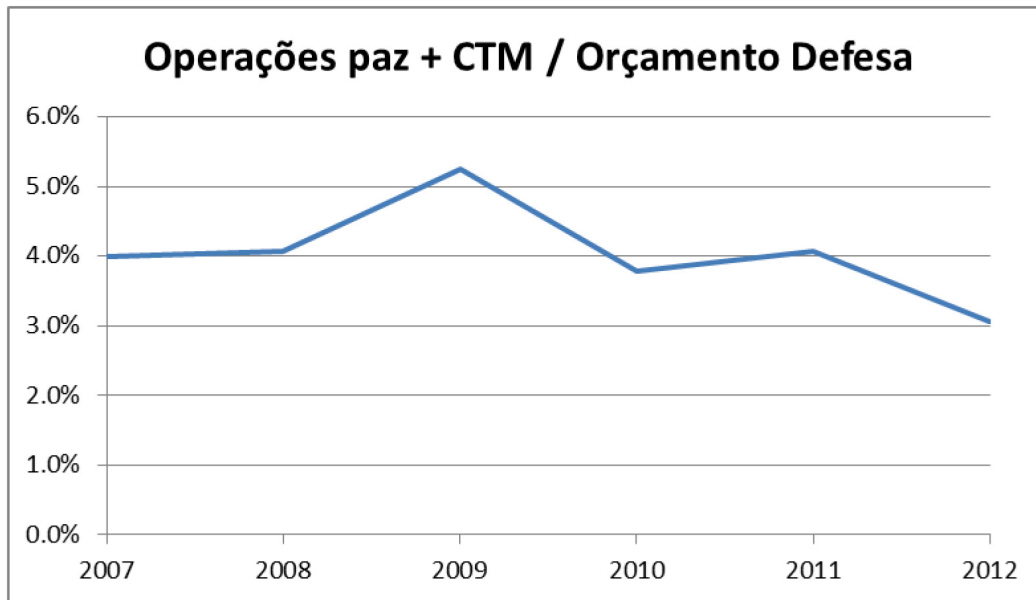


Fonte: Elaborado a partir dos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.).

Da análise do gráfico da figura 5, constata-se que o orçamento da Defesa relativamente ao PIB teve uma margem de variação relativamente

estrita (0,2%), tendo atingido o seu valor mais elevado em 2010 (1,3%).

Figura 6 - Encargos com operações de paz e cooperação técnico-militar (CTM), face ao orçamento da Defesa



Fonte: Elaborado a partir dos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.)

Da análise do gráfico da figura 6 verifica-se que a percentagem do orçamento da Defesa atribuída às operações de paz e CTM variou entre cerca de 3,1% e 5,3%, no intervalo de tempo considerado, tendo atingido o seu valor mais elevado em 2009.

A distribuição dos encargos em operações de paz, por cada uma das respetivas organizações internacionais, e a cooperação técnico-militar, pode ser ilustrada no gráfico da figura 7.

Como também já foi referido, a indicação de "Outras" diz respeito aos encargos suportados diretamente pelo EMGFA, nomeadamente com a participação em Quartéis-Generais de missões de paz, ou em operações nacionais de evacuação de não-combatentes (NEO).

Ainda da mesma análise ao gráfico da figura 7 resulta clara a grande diferença de encargos com a participação em operações de paz entre as diferentes organizações, que corresponde

naturalmente número de efetivos e meios empenhados, com grande vantagem para a participação no âmbito da OTAN, que ultrapassa claramente a soma das participações nas restantes organizações e na CTM.

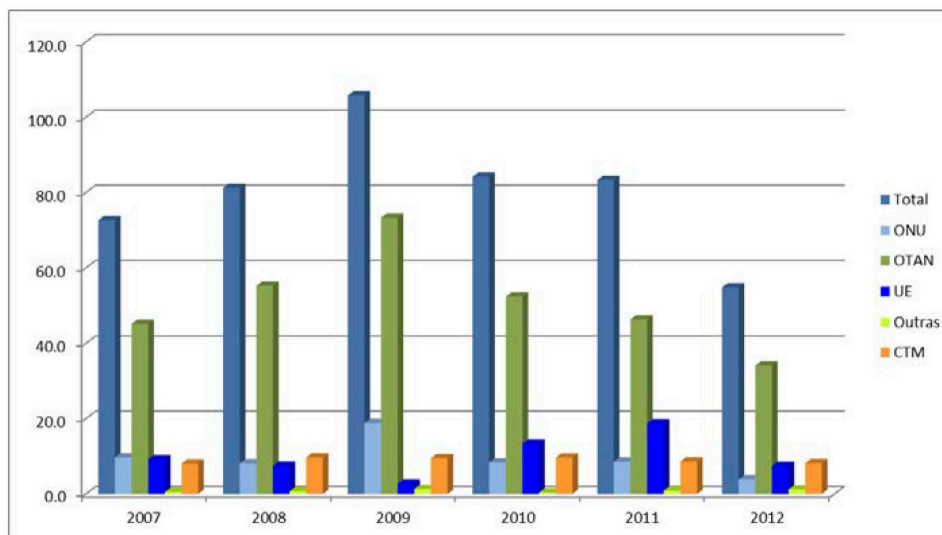
Por outro lado, verifica-se também uma tendência de diminuição da participação no âmbito da ONU, a par de um aumento da participação no âmbito da UE. De referir que no valor relativamente elevado de encargos no âmbito da ONU está incluído um valor de 11,5 milhões de euros relativo à participação na United Nations Mission in Kosovo (UNMIK), na qual Portugal participou apenas com oficiais de ligação, classificado como "Regularização de despesas". Nesse mesmo ano, os encargos com a participação na United Nations Interim Force in Lebanon (UNIFIL), materializada por uma Companhia de Engenharia e por alguns militares destacados no Quartel-General da missão, cifrou-se em cerca de 7,3

milhões de euros.

No entanto, do ponto de vista financeiro, os dados apresentados nos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.) omitem um fator importante relativo à participação nas operações de paz no âmbito da ONU: nos termos das respetivas resoluções da Assembleia Geral das Nações Unidas, os países membros contribuintes com forças militares e policiais²⁶ para as missões no âmbito da organização são reembolsados pela sua participação, com base num valor fixo mensal por cada militar ou polícia de 1.028 USD (United Nations, 2015b), e pela utilização das respetivas viaturas, equipamento principal e armamento coletivo empregues nas missões, calculado com base numa extensa e detalhada tabela aprovada para o efeito²⁷.

Uma estimativa inicial para o conjunto destes reembolsos por parte da ONU aponta, no

Figura 7 - Encargos com operações de paz e cooperação técnico-militar (CTM), por organização, em milhões de euros



Fonte: Elaborado a partir dos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.)

mínimo, para um valor total não inferior a 50% dos encargos nacionais indicados, que deveriam assim ser deduzidos nos respetivos cálculos. Tal não acontece provavelmente devido ao facto de o processamento destes reembolsos demorar alguns meses até ser efetivado, devido ao conjunto de procedimentos de confirmação a efetuar no terreno e no Secretariado das Nações Unidas. Pela análise dos referidos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.), somos levados a concluir que os montantes correspondentes a estes reembolsos são transferidos para Portugal diretamente para as competentes entidades no âmbito do Ministério das Finanças, sem regressar ao orçamento da Defesa.

Conclusões

A vontade de autodeterminação e de afirmação no espaço ibérico e continental estão na base da própria fundação de Portugal, que com a expansão marítima nos séculos XV e XVI concre-

tizou a sua vocação atlântica e global. Na base desta expansão esteve sempre presente o vetor militar, e foi sobretudo através dele que Portugal se afirmou ao longo da sua história. Por outro lado, Portugal sempre procurou estabelecer alianças e/ou participar em organizações internacionais, com vista a garantir a sua própria defesa e segurança e a contribuir para a paz e da segurança internacional, fortalecendo as suas relações externas com a comunidade internacional, em geral, e com o espaço europeu e o espaço lusófono, em particular. O enquadramento jurídico da política externa portuguesa, da defesa nacional e das Forças Armadas portuguesas é bastante completo e coerente, tendo sido totalmente revisto nos últimos quatro anos – apenas com exceção da *Constituição da República Portuguesa*, cuja revisão mais recente data de 2005. Elemento estruturante deste enquadramento, o *Conceito Estratégico da Defesa Nacional*, aprovado em março de 2013, estabelece como interesses de

Portugal, entre outros, a afirmação de Portugal no mundo e a contribuição para a promoção da paz e da segurança internacional. No sentido de colaborar na concretização desses interesses, as Forças Armadas portuguesas têm participado ativamente desde 1991 e de forma ininterrupta em missões destinadas a contribuir para a paz e a segurança internacional, no seio da ONU, da OTAN, da UE e da CPLP, com um total de efetivos que ultrapassa já os 34.000. Acresce ainda um conjunto de importantes programas de cooperação técnico-militar (CTM) que Portugal tem mantido com países de língua portuguesa ao longo das últimas décadas. Atentando ao papel desempenhado ao longo dos quase nove séculos de história do país, à participação recente com reconhecido sucesso em operações de apoio à paz no âmbito das organizações internacionais a que Portugal está vinculado, e à relevância que lhe é conferida pelo extenso e coerente enquadramento jurídico nacional, desde a *Constituição da República*

Portuguesa ao Conceito Estratégico de Defesa Nacional, concluímos que o vetor militar contribuiu na atualidade – tal como aconteceu no passado recente – de forma decisiva para a política externa do Estado, e consideramos que continuará a ser este um dos melhores e mais capazes meios de afirmação e de projeção internacional do prestígio de Portugal.

Por outro lado, representando um notável esforço nacional do ponto de vista militar, diplomático e financeiro, a participação de Portugal em missões e operações de paz internacionais e em cooperação técnico-militar tem tido algumas variações ao longo do tempo, quer nos efetivos e meios empenhados, quer no âmbito da organização em que são empregues. Com base na análise dos respetivos encargos financeiros, constantes dos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.) mais recentes (2007-2012), observa-se que o orçamento da Defesa em função do PIB se situou entre 1,1% e 1,3%, e que os encargos com operações de paz e cooperação técnico-militar variaram entre 3,1% e 5,3%, tendo o valor mais elevado sido atingido em 2009.

Da análise comparativa da participação em operações de paz entre as diferentes organizações, que corresponde naturalmente também ao número de efetivos e meios empenhados, observa-se uma grande vantagem para a participação no âmbito da OTAN, que ultrapassa claramente a soma das participações nas restantes organizações e na CTM. Por outro lado, verifica-se também uma tendência de diminuição da participação no âmbito da ONU, a par de um aumento da participação no âmbito da UE. No entanto, do ponto de vista financeiro, os dados apresentados nos *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional* (Ministério da Defesa Nacional, s.d.) omitem um fator importante relativo à participação nas operações de paz no âmbito da

ONU, designadamente os reembolsos relativos ao pessoal, material e equipamentos principais empenhados nessas operações, que se estimam não serem inferiores a 50% da totalidade dos encargos nacionais. No entanto, também pela análise dos referidos documentos (Ministério da Defesa Nacional, s.d.), somos levados a concluir que esses reembolsos não regressam ao orçamento da Defesa, sendo transferidos para outras entidades competentes no âmbito da tesouraria do Estado.

Embora reconhecendo a importância relativa atribuída ao papel de Portugal nas diferentes organizações internacionais, observa-se uma certa falta de equilíbrio entre a participação nacional nas operações de paz no âmbito de cada uma dessas organizações, em claro benefício da participação no âmbito da OTAN e em detrimento sobretudo da participação no âmbito da ONU. Tendo em conta os valores e interesses nacionais, designadamente a consolidação de Portugal como coprodutor de segurança internacional, e atendendo à sua história e vocação global e ainda aos encargos finais envolvidos, considera-se que a participação em missões de paz internacionais poderá ser otimizada, numa perspectiva de melhorar o retorno da contribuição das Forças Armadas para a política externa do Estado, em termos de afirmação nacional e de projeção internacional de prestígio, designadamente através de um incremento criteriosamente selecionado da participação de Portugal em missões de paz no âmbito da ONU. O desenvolvimento de possíveis soluções para esta otimização terá necessariamente de passar por um estudo mais aprofundado e circunstanciado, englobando outras perspetivas importantes nesta área para além apenas dos efetivos e das questões de natureza financeira, o que o autor se propõe efetuar no prosseguimento do seu percurso académico.

Notas

¹ Tratado de Windsor, celebrado entre Portugal e a Inglaterra, em 1373.

² À data designada Comunidade Económica Europeia.

³ Consultar *Constituição da República Portuguesa* (2005) VII revisão constitucional.

⁴ Artigo 7.º, n.º 2: “Portugal preconiza [...] o estabelecimento de um sistema de segurança colectiva, com vista à criação de uma ordem internacional capaz de assegurar a paz e a justiça nas relações entre os povos”; n.º 4: “Portugal mantém laços privilegiados de amizade e cooperação com os países de língua portuguesa”; n.º 6: “Portugal pode, em condições de reciprocidade, com respeito pelos princípios fundamentais do Estado de direito democrático e pelo princípio da subsidiariedade e tendo em vista a realização da coesão económica, social e territorial, de um espaço de liberdade, segurança e justiça e a definição e execução de uma política externa, de segurança e de defesa comuns, convencionar o exercício, em comum, em cooperação ou pelas instituições da União, dos poderes necessários à construção e aprofundamento da união europeia.”

⁵ Segurança coletiva pode ser entendida como um sistema universal ou regional institucionalizado, através do qual os Estados-membros acordam conjuntamente, por via de tratado, reagir a qualquer ato de agressão ou qualquer outra forma ilegal de recurso ao uso da força por parte de um Estado-membro. O conceito de segurança coletiva é assim primariamente dirigido ao uso ilegal da força dentro do próprio grupo de Estados que forma o sistema de segurança coletiva, e não contra uma qualquer ameaça externa (Danchin e Fischer, 2010).

Nestes termos, o conceito de “segurança coletiva” é aplicável à ONU, enquanto à OTAN a terminologia a utilizar deverá ser a de “defesa cooperativa” ou “defesa coletiva”, conforme o texto do Artigo 5.º do *Tratado da NATO* (1949), embora seja possível que a utilização da terminologia “segurança coletiva” no referido artigo da *Constituição da República Portuguesa* se possa referir à participação em ambas as organizações.

⁶ Referência relativa à Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) da UE.

⁷ Consultar Assembleia da República (2014a).

⁸ Consultar Presidência do Conselho de Ministros (2013).

⁹ Consultar *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (2013), Capítulo I: Introdução.

¹⁰ Consultar *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (2013), Capítulo II: Fundamentos da estratégia de segurança e defesa nacional.

¹¹ Consultar Assembleia da República (2014b).

¹² Consultar Ministério dos Negócios Estrangeiros (2011).

¹³ Consultar Presidência do Conselho de Ministros (2011).

¹⁴ Durante a legislatura do XIX Governo Constitucional, foram ainda atualizadas e aprovadas, a nova Lei de Programação Militar e a nova Lei das Infraestruturas Militares. Consultar Assembleia da República (2015a; 2015b).

¹⁵ Que poderá ser significativamente aumentado em cerca de 2,1 milhões de

km², caso a proposta de alargamento da plataforma continental portuguesa para além das 200 milhas marítimas venha a merecer um parecer positivo da Comissão de Limites da Plataforma Continental das Nações Unidas. Consultar EMEPC (s.d.).

¹⁶ Nomeadamente na parte respeitante à cooperação internacional e participação em missões no âmbito da paz e segurança internacional.

¹⁷ A “Iniciativa 5+5 Defesa” procura, através de medidas concretas de cooperação entre os países de ambas as margens do Mediterrâneo ocidental – Argélia, Espanha, França, Itália, Líbia, Malta, Marrocos, Mauritânia, Portugal e Tunísia – ajudar a criar e manter um clima de confiança e de franca colaboração mútua, com o objetivo de contribuir para soluções que respondam a preocupações comuns na área da segurança e defesa. Informação disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/organiza-coesiniciativas/INICIATIVAS>.

¹⁸ Informação referida a 22 de maio de 2015, disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes>.

¹⁹ Informação referida a 23 de abril de 2015, disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/estrangeiro/diplo>.

²⁰ Informação disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/estrangeiro/outros>.

²¹ *Idem*.

²² Informação referida a 31 de março de 2015, disponível em <http://www.emgfa.pt/pt/operacoes/estrangeiro/otan-ue-onu>.

²³ Informação disponível em <http://www>.

emgfa.pt/pt/operacoes.

²⁴ European Maritime Force, composta por forças e meios navais de Espanha, França, Itália e Portugal. Consultar EURDMARFOR (2015).

²⁵ Optou-se por utilizar apenas os Anuários de 2007 a 2012 atendendo à aparente omissão de alguns dados relativos às operações de paz em anuários anteriores de 2003 a 2006.

²⁶ A designação de forças militares e policiais aplica-se apenas a unidades militares ou unidades formadas de polícia – ou GNR, no caso de Portugal e de outros países com forças de segurança do tipo *Gendarmerie*. Os militares isolados integrados nas missões da ONU, designadamente Observadores Militares, Oficiais de Ligação e Conselheiros Militares estão ao abrigo de um estatuto diferente, regulado pelo documento designado *DPKO/DFS UNMEM Manual* (United Nations, 2010).

²⁷ A tabela de reembolso do designado Contingent Owned Equipment (COE) faz parte do respetivo manual, cuja versão atualmente em vigor data de janeiro de 2014. Ver United Nations (2015a).

Referências Bibliográficas

Assembleia da República, 2015a. Lei Orgânica n.º 6/2015 de 18 de maio, *Diário da República*, 1.ª série, n.º 95, 18 de maio. Aprova a lei das infraestruturas militares e revoga a Lei Orgânica n.º 3/2008, de 8 de setembro. Disponível em <https://dre.pt/application/file/67241976>. Acedido em 24 de maio de 2015.

Assembleia da República, 2015b. Lei Orgânica n.º 7/2015 de 18 de maio, *Diário da República*,

1.ª série, n.º 95, 18 de maio. Aprova a lei de programação militar e revoga a Lei Orgânica n.º 4/2006, de 29 de agosto. Disponível em <https://dre.pt/application/file/67241977>. Acedido em 24 de maio de 2015.

Assembleia da República, 2014a. Lei Orgânica n.º 5/2014 de 29 de agosto. Procede à primeira alteração à Lei de Defesa Nacional, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-B/2009, de 7 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 166, 29 de agosto. Disponível em <https://dre.pt/application/file/a/56384661>.

Assembleia da República, 2014b. Lei Orgânica n.º 6/2014 de 1 de setembro. Procede à primeira alteração à Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas, aprovada pela Lei Orgânica n.º 1-A/2009, de 7 de julho. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 167, 1 de setembro. Disponível em <https://dre.pt/application/file/56386176>.

Camões, Luis de, 1572. *Os Lusíadas*. Biblioteca Nacional de Portugal [online]. Disponível em <http://purl.pt/1>. Acedido em 16 de maio de 2015.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013. Governo de Portugal [online]. Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/909457/20130405_cedn_publicacao_oficial.pdf. Acedido em 10 de maio de 2015.

Constituição da República Portuguesa, 2005. VII Revisão Constitucional. Assembleia da República. [online] Disponível em <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>. Acedido em 10 de maio de 2015.

Danchin, Peter G. e Fischer, H., eds., 2010. *United Nations Reform and the New Collective Security*. Cambridge: Cambridge University Press.

EMGFA, 2014. Decreto-Lei n.º 184/2014 de 29 de dezembro, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 250, 29 de dezembro. [online] Disponível

em <https://dre.pt/application/file/65985942>.

EMEPC, s.d.. *Projeto de Extensão da Plataforma Continental-PEPC*. Estrutura de Missão para a Extensão da Plataforma Continental-EMEPC [online]. Disponível em <http://www.emepc.pt/a-submissao-portuguesa>. Acedido em 16 de maio de 2015.

EUROMARFOR, 2015. *European Maritime Force*. EUROMARFOR [online]. Disponível em <http://www.euromarfor.org/index.php>. Acedido em 24 de maio de 2015.

Exército, 2014. Decreto-Lei n.º 186/2014 de 29 de dezembro, *Diário da República*, 1.ª série, n.º 250, 29 de dezembro. Disponível em <https://dre.pt/application/file/65985944>. Acedido em 10 de maio de 2015.

Força Aérea, 2014. Decreto-Lei n.º 187/2014 de 29 de dezembro, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 250, 29 de dezembro. [online] Disponível em <https://dre.pt/application/file/65985945>.

Instituto da Defesa Nacional, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional 2013: Contributos e Debate Público*. Lisboa: IDN/Imprensa Nacional-Casa da Moeda.

Marinha, 2014. Decreto-Lei n.º 185/2014 de 29 de dezembro, *Diário da República*, 1.ª série, n.º 250, 29 de dezembro. [online] Disponível em <https://dre.pt/application/file/65985943>. Acedido em 10 de maio de 2015.

Matias, L., 2008. A Política Externa e a Defesa Nacional; O Papel das Forças Armadas no Apoio à Política Externa como Objetivo Nacional, *Revista Militar* [online], n.º 2479/2480, Agosto/Setembro. Disponível em http://www.revistamilitar.pt/artigo.php?art_id=314. Acedido em 16 de maio de 2015.

Ministério da Defesa Nacional, 2014. Decreto-Lei n.º 183/2014 de 29 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 250, 29 de dezembro. [online] Disponível em <https://dre.pt/application/file/65985941>.

Ministério da Defesa Nacional, s.d.. *Anuários Estatísticos da Defesa Nacional*. República Portuguesa, Ministro da Defesa Nacional, Portal do Cidadão [online]. Disponível em <http://www.portugal.gov.pt/pt/ministerios/mdn/quero-saber-mais/sobre-o-ministerio/20120227-anuarios-estatisticos/20120227-anuarios-estatisticos.aspx>. Acedido em 24 de maio de 2015.

Ministério dos Negócios Estrangeiros, 2011. Decreto-Lei n.º 121/2011 de 20 de dezembro. *Diário da República*, 1.ª série, N.º 249, 29 de dezembro. [online] Disponível em <https://dre.pt/application/file/145157>.

Ministério dos Negócios Estrangeiros, s.d.. Quem somos, *Missão Permanente de Portugal Junto da Organização das Nações Unidas* [online]. Disponível em <http://www.onu.missaoportugal.mne.pt/pt/a-missao/quem-somos>.

Moreira, A., Dir., 2010. *Portugal e as Operações de Paz: Uma Visão Multidimensional*. Lisboa: Prefácio/Fundação Mário Soares.

Moreira, A., 2009. *A Circunstância do Estado Exíguo*. Loures: Diário de Bordo.

NATO, 1949. *Tratado do Atlântico Norte*. Washington D. C., 4 de abril de 1949, North Atlantic Treaty Organization [online]. Disponível em http://www.nato.int/cps/en/natohq/official_texts_17120.htm?selectedLocale=pt.

Presidência do Conselho de Ministros, 2013. Conceito Estratégico de *Defesa Nacional*, *Diário da República*, 1.ª série, N.º 67, 5 de abril. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, Presidên-

cia do Conselho de Ministros. [online] Disponível em <https://dre.pt/application/file/259983>. Acedido em 10 de maio de 2015.

Presidência do Conselho de Ministros, 2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*, pp. 133. [online] Disponível em http://www.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gc19.pdf.

Teixeira, Nuno S., 2010. Breve ensaio sobre a política externa portuguesa, *Política Externa Portuguesa* [online], n.º 28, pp. 51-60. Disponível em <http://www.scielo.mec.pt/pdf/ri/n28/n28a04.pdf>. Acedido em 16 de maio de 2015.

United Nations, 2015a. *Manual on Policies and Procedures Concerning the Reimbursement and Control of Contingent-Owned Equipment of Troop/Police Contributors Participating in Peacekeeping Missions (COE Manual)*. A/c 5/69/18, 20 January 2015. United Nations General Assembly, pp. 247. [online] Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/sites/coe/referencedocuments/COE_manual_2014.pdf. Acedido em 24 de maio de 2015.

United Nations, 2015b. Financing peacekeeping, *United Nations Peacekeeping* [online]. Disponível em <http://www.un.org/en/peacekeeping/operations/financing.shtml>. Acedido em 24 de maio de 2015.

United Nations, 2010. *DPKO/DFS UNMEM Manual. Selection, Deployment, Rotation, Extension, Transfer and Repatriation of United Nations Military Experts on Mission in United Nations Peacekeeping Operations*. Ref. 2010.30, 23 April 2010. United Nations, Department of Peacekeeping Operations, Department of Field Support, pp. 72. [online] Disponível em <https://cc.unlb.org/UNSA%20Documents/KEY%20DOCUMENTS/2010.30%20UNMEM%20Manual.pdf>.