A Cooperação Técnico-Militar Portuguesa

Subtenente
Susana Alexandra Duarte

1. Política de Cooperação Portuguesa

Portugal, país empenhado na Cooperação para o Desenvolvimento desde 1979, com o intuito de tornar a sua acção mais eficaz e eficiente e de preencher os objectivos dos organismos internacionais de que é membro, definiu as linhas de orientação estratégica para a cooperação tem através do documento "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa" (Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005).

Num contexto internacional caracterizado pelo aumento da Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD) em que as políticas de cooperação são consideradas como parte integrante das estratégias nacionais para a globalização, Portugal, numa lógica de concretização dos interesses e de rentabilização dos esforços nacionais, procura hierarquizar os objectivos adequados à prossecução da Política Externa. Sublinhando a urgência de responsabilização e coordenação da Política de Cooperação Portuguesa, foi gizada uma estratégia geral, em torno da qual são canalizados os recursos e definidas as prioridades.

O apoio ao desenvolvimento e à integração dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e de Timor-Leste nas dinâmicas da globalização, pelo carácter biunívoco das vantagens decorrentes destas acções, apresenta-se como uma das faces visíveis do esforço de rentabilização da cooperação.

Assentando a Cooperação Portuguesa na boa governação, participação e democracia, a aposta no apoio ao desenvolvimento de programas de promoção da paz, prevenção e gestão de conflitos e de estabilidade pós-conflito nos Estados mais frágeis consubstancia-se nas actividades de Cooperação Técnico-Militar (CTM).

O apoio à reforma das estruturas de defesa, mediante a definição da política de defesa e a reorganização das Forças Armadas (FA), e à inserção em organizações regionais de segurança e defesa dos países parceiros "…na perspectiva da sua capacitação em matéria

de operações de manutenção da paz e humanitárias, designadamente em matéria de conceitos, doutrina e princípios"[1] atribuem à CTM responsabilidades acrescidas.

2. A Política Externa Portuguesa e a Cooperação Técnico-Militar

Nas relações internacionais, Portugal rege-se "pelos princípios da independência nacional, do respeito dos direitos do homem, dos direitos dos povos, da igualdade entre os Estados, da solução pacífica dos conflitos internacionais, da não ingerência nos assuntos internos dos outros Estados e da cooperação com todos os outros povos para a emancipação e progresso da humanidade.", devendo manter "laços especiais de amizade e cooperação com os Países de Língua Portuguesa".[2]

A inclusão destes princípios na Constituição da República Portuguesa, decorrente dos objectivos enunciados no art.º 55.º[3] da Carta das Nações Unidas (NU) e reafirmados pela União Europeia (U.E.), vem legitimar a integração de Portugal nas Políticas de Cooperação Internacional.

Na defesa dos valores e interesses universais, incumbe às FA "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" e "colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e melhoria da qualidade de vida das populações e em acções de cooperação técnico-militar…".[4] Em conformidade com o espírito constitucional, o empenhamento na CTM com os PALOP, foi definido, pelo actual Governo, como uma das linhas de força no plano externo, sem contudo esquecer a sua dimensão de defesa, reitera que as Forças Armadas (FA) devem "… manter o empenhamento nos projectos e programas de CTM com os PALOP".[5]

Em termos gerais, os princípios políticos da cooperação com os PALOP estão consagrados no Programa do Governo e nas Grandes Opções do Plano (GOP), mas ao nível da CTM, actividade dirigida pelo Ministério da Defesa Nacional (MDN), em estreita colaboração com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), derivam do Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN)[6], cumprindo às FA, conforme enunciado nas Missões Específicas das Forças Armadas (MIFA) "colaborar em acções de CTM no âmbito de acordos bilaterais e multilaterais subscritos por Portugal".[7]

O CEDN em vigor, para além de rever os objectivos permanentes da defesa nacional que a Constituição da República Portuguesa consagra e que a Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas (LDN) reafirma, vem também identificar uma série de objectivos que dependem da conjuntura internacional prevalente, dos quais se destaca a posição de Portugal e o reforço da sua capacidade de actuação no mundo, visto que Portugal tem uma "multiplicidade de fronteiras" em que os interesses nacionais se manifestam ou

podem manifestar.

A este objectivo subjaz o aprofundamento do relacionamento com a África Lusófona e Timor-Leste, áreas de interesse nacional conjuntural. Para a sua concretização, a CTM, elemento relevante na afirmação do interesse nacional, afigura-se como uma das áreas de actuação privilegiadas.

Não estando a sua acção somente circunscrita à essência genuína da Defesa Nacional[8], a CTM pauta-se pelos seguintes objectivos Políticos e Estratégicos[9]:
1. Contribuir para a afirmação da presença de Portugal no mundo, através da actuação das FA Portuguesas como instrumento da Política Externa do Estado;
2. Contribuir para o estreitamento da Cooperação no Mundo Lusófono em geral e da CPLP em especial;
3. Reforçar os laços culturais, históricos e económicos com os PALOP e Timor-Leste;
4. Fomentar o uso da língua portuguesa e projectar a visão humanista da lusofonia;
5. Contribuir para a segurança e estabilidade interna dos PALOP e de Timor-Leste através da formação das FA apartidárias, subordinadas ao poder político e totalmente inseridas no quadro próprio de regimes democráticos;
6. Fomentar a indispensabilidade da instituição militar na consolidação da unidade e identidade nacionais;
7. Apoiar a organização, a formação e o funcionamento específicos das FA de cada país;
8. Contribuir, através da via militar, para o desenvolvimento económico-social e cultural dos PALOP e Timor-Leste;
9. Apoiar, através da consolidação da formação de unidades militares e serviços de apoio, o emprego das FA dos PALOP em Operações de Apoio à Paz, Humanitárias ou de Gestão de Crises, sob a égide da ONU ou de Organizações Regionais de Segurança e Defesa.

Dos actuais objectivos ressalva-se que a CTM Portuguesa ultrapassa o quadro estritamente militar, contribuindo para a segurança, estabilidade política e para o desenvolvimento económico e social. Nestes termos, a CTM, no esforço para preservar a paz e promover o desenvolvimento, é um exemplo da importância das FA. Destaca-se ainda o alargamento das actividades de CTM, inicialmente direccionadas apenas para os PALOP, a Timor-Leste.

A CTM Portuguesa, cooperação essencialmente bilateral (Portugal com cada um dos PALOP e Timor-Leste), desenvolve-se também ao nível multilateral, no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP) desde 2002[10], por via da inclusão, no 3.º art. dos Estatutos da CPLP, da Componente da Cooperação no domínio da Defesa.

Contudo, o presente artigo, incidirá apenas sobre a CTM de âmbito bilateral, visto que nesta vertente, iniciada há mais de 30 anos, o controlo efectivo do doador sobre os recursos disponibilizados está bem patente.

3. Enquadramento Histórico e Institucional da Cooperação Técnico-Militar

*«….para que Portugal continue a ter uma voz e um papel activos nos assuntos africanos, é essencial o seu empenhamento na cooperação técnico-militar bilateral, "que custa uns trocos e tem tido resultados extraordinários"…»**[11]***

A CTM, instrumento da Política Externa Portuguesa, visa apoiar a constituição de FA nacionais apartidárias, num cenário democrático e de subordinação ao poder político, como elemento pacificador e garante da segurança, da estabilidade política, do bem-estar das populações e, consequentemente, do desenvolvimento económico e social sustentado dos PALOP e de Timor-Leste.

A transformação de vários grupos de guerrilheiros em FA nacionais íntegras, eficientes e profissionalmente capazes, através da formação e instrução, centra-se nos recursos humanos e no incremento das suas potencialidades.

A acção da CTM não se esgotando no domínio estritamente militar, assegura o estreitamento do relacionamento secular com os diferentes países, fomenta a cooperação noutras áreas de interesse e projecta "os seus efeitos na denominada Ajuda Pública ao Desenvolvimento".[12]

Para assegurar a amplitude dos efeitos da CTM a atitude dos militares portugueses é fundamental. São eles que, confrontados com a realidade específica de cada país, colocam em prática os princípios consagrados pelas entidades estatais.

A CTM com os PALOP iniciou-se, mesmo que de uma forma muito incipiente e com pouca expressão logo após as independências, mais precisamente em 1978, com a formação de militares dos PALOP em Portugal.

Os novos países procuraram continuar ligados a Portugal e reforçar os laços de cooperação através de solicitações de apoio no domínio militar. À medida que as dificuldades surgiam, iam colocando as necessidades a Portugal, obedecendo apenas ao critério da premência. Partindo de pedidos isolados e pontuais, as actividades de CTM foram-se intensificando e ganhando contornos mais nítidos, sendo uma área em que os resultados positivos são bastante visíveis.

Contudo, só no final do decénio de 80 a CTM deixou de se efectuar de forma avulsa e pouco sistematizada. O primeiro acordo de Cooperação no domínio Técnico-Militar foi estabelecido com Cabo Verde, em 13 de Junho de 1988. A este acordo, e no espaço de um ano, seguiu-se o estabelecimento dos acordos com todos os outros PALOP, à excepção de Angola. Com este país, devido ao complexo processo de paz, as acções de CTM foram-se desenvolvendo até 1996 no âmbito do Acordo Geral de Cooperação Luso-Angolano.

Sistematizando, o arranque formal da CTM com estes países ficou marcado pelos

seguintes instrumentos jurídicos[13]:
1. Acordo de Cooperação no Domínio Técnico-Militar com Cabo Verde (13 de Junho de 1988);
2. Acordo de Cooperação no Domínio Técnico-Militar com São Tomé e Príncipe (21 de Dezembro de 1988);
3. Acordo de Cooperação no Domínio Técnico-Militar com a Guiné-Bissau (05 de Março de 1989);
4. Acordo de Cooperação Técnica no Domínio Militar com Moçambique (07 de Dezembro de 1989);
5. Acordo de Cooperação Técnica no Domínio da Defesa Militar com Angola (03 de Outubro de 1996).

O aumento do interesse e empenhamento dos PALOP no fortalecimento da cooperação com Portugal neste domínio não foi apenas uma mera etapa num processo evolutivo de relacionamento. Neste caso a conjuntura internacional foi determinante.

O abrandamento do conflito entre blocos e a implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), que exercia influência efectiva nos PALOP, foi deixando espaços vazios e permitiu reconsiderar as relações com Portugal. A maior abertura dos interlocutores possibilitou o arranque de uma fase da CTM mais estruturada.

A tendência recente de considerar a ex-potência colonizadora um parceiro válido no domínio militar foi acompanhada e incentivada por Portugal. Animado, por um lado com a perspectiva de estruturar e consolidar esta vertente sectorial da cooperação e pressionado, por outro lado com o aumento das solicitações, Portugal criou a estrutura com as necessárias competências para desenvolver a Política de CTM e definir a sua metodologia de execução.

No âmbito estritamente interno, a Lei Orgânica do MDN[14], aprovada em 11 de Fevereiro de 1988, com o intuito de assegurar a preparação e execução da componente militar da política de defesa nacional e permitir o exercício de funções de controlo e administração das FA prescritas na LDN, contemplou a criação dos vários órgãos e serviços do MDN, incluindo a Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), órgão competente pelo estudo integrado das diversas áreas em que se concretiza a política da Defesa Nacional, que iniciou funções em Julho de 1989.

Em consequência, o Decreto Regulamentar n.º 32/89, de 27 de Outubro, veio estabelecer as atribuições e competências da DGPDN, bem como os serviços necessários para a sua acção, tendo esta passado a deter a Divisão de Estudos e Cooperação Militar (DECM) que assumiu o estudo, análise, planeamento, acompanhamento e avaliação política da CTM com os PALOP.[15]

Logo em 1991, de modo a conferir maior eficiência e eficácia a este domínio ocorreu uma alteração profunda na concepção e execução da CTM. O ano de 1991, através da aprovação de vários Despachos, foi de facto muito profícuo na produção de legislação:
- Despacho n.º 42/MDN91, de 27 de Março - “Intervenção Específica no âmbito da

Defesa Nacional com os PALOP";
- Despacho n.º 43/MDN91, de 27 de Março - "Competências e elementos essenciais da orientação política";
- Despacho n.º 45/MDN91, de 31 de Maio - "Participação dos Adidos Militares na CTM";
- Despacho n.º 220/MDN91, de 26 de Setembro - "Áreas de Responsabilidade Financeira dos vários Agentes da CTM".

Dois anos depois, com a aprovação da nova Lei Orgânica do MDN, através do Decreto-Lei n.º 47/93, foi consolidado o processo de reorganização das FA e ao Ministério atribuídas novas competências, tendo cabido à DGPDN a coordenação da CTM e ao Departamento de Cooperação Técnico-Militar (DCTM), serviço sucedâneo da DECM, o seu estudo, planeamento, coordenação e avaliação.[16]Mais recentemente, num quadro de racionalização estrutural e numa lógica de definição de modelos organizacionais dos serviços, a Lei Orgânica do MDN foi revista pelo Decreto-Lei n.º154-A/2009, de 6 de Julho, traduzindo-se no ajuste da DGPDN às novas exigências e dinâmica da cena internacional e à estruturação dos serviços[17]. Neste contexto, a DGPDN, direcção que continua assegurar, sem prejuízo das competências próprias do Ministério dos Negócios Estrangeiros, a CTM, ganhou uma nova estrutura[18], tendo o DCTM passado a denominar-se Direcção dos Serviços de Cooperação Técnico-Militar (DSCTM).

3.1 Metodologia de Execução

Por força da reformulação da política e da execução da CTM, as actividades de cooperação no domínio militar começam a desenvolver-se sob a égide de Programas-Quadro (PQ). O primeiro PQ foi estabelecido logo em 1990.

Os primeiros PQ entre Portugal e cada um dos PALOP e, mais recentemente, com Timor-Leste foram assinados em [19]:
- 01 de Outubro de 1990, com a Guiné-Bissau;
- 26 de Outubro de 1990, com Cabo Verde;
- 13 de Dezembro de 1990, com Moçambique;
- 08 de Julho de 1991, com São Tomé e Príncipe;
- 03 de Outubro de 1996, com Angola[20];
- 01 de Fevereiro de 2005, com Timor-Leste.[21]

Os PQ, negociados e aprovados no âmbito das Reuniões das Comissões Mistas Permanentes[22], a nível bilateral, são enformados por vários Projectos executados tecnicamente pelos ramos das FA. Actualmente estão em vigor seis PQ.

Os Projectos, a vigorar por triénios, têm origem nos nossos parceiros. Os Governos dos PALOP e Timor-Leste solicitam o apoio de Portugal nas áreas mais deficitárias e, após parecer favorável dos ramos sobre a viabilidade da execução técnica dos objectivos, o pedido é transposto, pela DGPDN, em Projecto, a ser remetido ao MNE para aprovação.

Na generalidade dos casos, a direcção e execução técnica dos Projectos são da

responsabilidade de um ramo das FA, todavia tem-se verificado, ao nível da organização superior das FA e da construção e edificação de academias e escolas militares conjuntas, o empenhamento de militares dos três ramos.

Cada Projecto é composto por um Objectivo Global e por vários Objectivos Específicos que abarcam as áreas da Formação e Treino de pessoal, Assessorias Técnicas, Reabilitação de Infra-estruturas e Cedência de Material. A sua concretização no terreno cabe aos DT (um de cada parte envolvida no processo), assessores técnicos da parte portuguesa e aos Adidos Militares junto às Embaixadas de Portugal nos países receptores, em conjunto com o DT e militares da contraparte, os quais cumprem o estipulado na Ficha de Projecto, que para além dos referidos objectivos, contém Objectivos Técnicos a ser cumpridos conforme a calendarização.

3.2 Grandes Grupos de Actividades dos Projectos

De modo a colmatar as principais necessidades das FA dos países receptores e concretizar um modelo de intervenção integrado, os vários Projectos, de forma a maximizar as capacidades da CTM Portuguesa, à luz do binómio custo/eficácia, assumem natureza diversa,[23] podendo-se contudo identificar quatro grandes grupos de actividades: Formação e Treino de Pessoal; Prestação de Serviços; Fornecimento de Material e; Assistência Técnica.

A par das actividades previstas no PQ, podem ainda ser solicitadas outras acções, decorrentes de prioridades conjunturais. O referido pedido é apresentado, na respectiva Embaixada de Portugal, via Adido de Defesa, sendo submetido à consideração do MDN, que consulta os ramos sobre a viabilidade da sua concretização e posteriormente comunica ao MNE as acções aprovadas, que por sua vez, transmite a informação ao país solicitante.[24]

3.2.1 Formação e Treino de Pessoal

A formação e treino de pessoal, vertente primordial dos PQ, decorrem tanto nos países receptores (formação local), em conjugação com as assessorias dos projectos em curso ou mediante a deslocação de Unidades Móveis de Instrução (UMI), como em Portugal.[25]

O investimento na formação não se limita à transmissão de saberes puramente militares, antes pretende dotar os militares de conhecimentos técnicos e científicos, fomentando o prestígio das FA e valorizando as capacidades dos seus elementos, visto que tem contribuído para o fortalecimento do tecido social.[26]

3.2.2 Prestação de Serviços

A prestação de serviços passa pelo apoio técnico ao estudo e planeamento, pela construção/recuperação de infra-estruturas e pela implementação de projectos.

O estudo, planeamento e assessoria técnica abrangem diversas áreas, nomeadamente organização superior da Defesa Nacional e das FA, legislação militar, comunicações navais, saúde militar, ajudas visuais à navegação, saúde militar, organização de comandos e de sistemas como o da Guarda Costeira (GC), cartografia, hidrografia, informática, fardamento, apoio ao ensino de língua portuguesa, entre outros.

Estas actividades são normalmente desenvolvidas pelas assessorias técnicas ou por equipas técnicas portuguesas que se deslocam ao local, por um período inicialmente determinado, para a realização de estudos específicos.

3.2.3 Fornecimento de Material

Esta área da CTM, de acordo com as características e disponibilidade dos ramos, reveste-se de venda por valor integral, venda por valor parcial, de empréstimo determinado no tempo e ainda de cedência gratuita.

Normalmente, é fornecido material didáctico (computadores, livros), de instrução, de aquartelamento (beliches, utensílios de cozinha) e de logística (fardamento e equipamento), não tendo necessariamente de ser novo, pode já ter sido utilizado, desde que ainda esteja operacional.

3.2.4 Assistência Sanitária

A assistência sanitária, acção de elevado valor social e humano, traduz-se no internamento/tratamento, nos Hospitais militares portugueses, de militares dos quadros dos países receptores e familiares próximos que o solicitem, quando verificado que os países de origem não dispõem de meios para tratar dos problemas em causa.

O parecer favorável do Director-Geral da Política de Defesa Nacional decorre da análise casuística das solicitações e das capacidades das unidades hospitalares de acolhimento, bem como das capacidades orçamentais.[27]

A estes quatro grupos acresce o transporte, maioritariamente por via aérea, de material e pessoal. Por Despacho do MDN de 30 de Junho de 1992, foi institucionalizada a utilização dos meios da Força Aérea Portuguesa (FAP) em apoio da CTM.

3.3 Formação em Portugal

A Formação de pessoal realiza-se em território luso desde o primeiro momento.Com início ainda no decénio de 70, nem sempre foram tidas em linha de conta as necessidades de reestruturação das FA dos PALOP.

Só a partir de 1992 a oferta de cursos, estágios e tirocínios, através do estabelecimento de algumas Normas de Procedimentos e de um Programa Anual de Formação, passou a obedecer a um directório de acção racional.

Segundo a ordem de prioridades em vigor, são ministrados cursos superiores, bacharelatos; cursos de Estado-Maior, de Promoção a Oficial Superior, de Comando e Direcção; cursos e estágios de formação e qualificação específicos; e, por último, cursos de ensino secundário.[28]

Complementarmente, têm-se realizado, desde 1995, seminários e conferências nas áreas da segurança e da defesa e o Instituto de Defesa Nacional (IDN) tem sido frequentado por alguns elementos dos PALOP. Em 1999, com a multilateralização da CTM, emergiu a preocupação de apoiar as FA e os quadros superiores da administração do Estado no estudo e análise das relações internacionais.

Os militares dos PALOP e Timor-Leste, de acordo com as habilitações, e salvo algumas adaptações, frequentam os mesmos cursos que os militares portugueses. Assim, nas FA Portuguesas todas as especialidades e categorias, desde as mais técnicas às mais operacionais, estão à disposição destes militares.[29]

A inclusão do Ano Vestibular no Plano Anual de Formação, destinado apenas aos alunos dos PALOP e Timor-Leste que frequentarão os cursos das academias militares, afirma-se como excepção, neste caso positiva, ao princípio da equidade.

O Ano Vestibular

A constatação de dificuldades de adaptação a um país diferente, à cultura de rigor e exigência da instituição castrense, e ainda de lacunas ao nível académico, naturais de pessoas provenientes de países com poucos recursos e que vivem em constante instabilidade, levou as autoridades nacionais a criar um mecanismo para atenuar estes condicionalismos ao bom desempenho dos futuros oficiais, chefes, directores e comandantes das FA que se querem eficientes e competentes.

A primeira edição do curso Vestibular, concebido especificamente para preparar militar e tecnicamente os cadetes dos PALOP para o ingresso na Escola Naval, Academia Militar e Academia da Força Aérea, realizou-se no ano lectivo de 1989/1990.

O referido curso é ministrado na Academia do Exército Português, unidade para a qual são destacados professores especificamente para leccionar as disciplinas, e tem a duração de 6 meses (Janeiro a Junho), sendo obrigatório e determinante para a frequência dos cursos das Instituições Militares de Ensino Superior Portuguesas.[30]

Paralelamente às actividades de formação de longa duração foram institucionalizados os Prémios Ministro da Defesa Nacional, entregues aos melhores alunos dos PALOP[31], e

encontros de convívio[32] dos formandos em Portugal.

3.4 Competências das Instituições

A CTM processa-se através da execução dos Projectos enformadores dos PQ, cabendo ao MDN, através da DGPDN, e mais especificamente do DCTM, a definição e avaliação da política, e ao Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGFA) e ramos das FA a respectiva execução, possuindo total autonomia.[33] Enquanto instrumento da Política Externa, segue os princípios da Política Nacional de Cooperação e é coordenada pelo MNE.

O envolvimento de instituições funcionalmente distintas no desenvolvimento da CTM Portuguesa impôs a atribuição de competências aos principais agentes que no quadro da Defesa Nacional colocam em prática os princípios políticos.

Em conformidade, serão apresentadas as principais competências[34] de cada agente.

À DGPDN compete centralizar, analisar e converter as solicitações e/ou sugestões em Projectos ou agregá-las num já existente; submeter todos os Projectos ao sancionamento do MDN; acompanhar a execução dos PQ´s, devendo promover reuniões trimestrais com representantes do EMGFA e dos Ramos das FA, e sempre que necessário com os DT; assegurar os contactos entre Portugal e os PALOP decorrentes do desenvolvimento dos Projectos; acompanhar a preparação e; elaboração e assinatura de acordos e protocolos no âmbito militar e elaborar um relatório anual de actividades da CTM.

Os Ramos das FA são responsáveis pela execução técnica autónoma dos Projectos[35]; nomeação de um DT por Projecto; promoção da deslocação de missões aos PALOP e Timor-Leste aquando do lançamento de novos Projectos; apresentação de propostas para a optimização da CTM e; pela elaboração de um relatório anual de actividades.

Por seu turno, os DT, na dependência dos Chefes de Estado-Maior (CEM's), têm a responsabilidade de elaborar o planeamento técnico do Projecto, de dirigir a sua execução, avaliar os resultados e propostas de alterações ou desenvolvimento; de esclarecer o seu homólogo quanto às especificidades do Projecto e às suas responsabilidades; propor a formação em Portugal de militares correlacionada com o Projecto; propor e seleccionar o material e; avaliar o desempenho individual dos militares empenhados no Projecto.

A juntar a estes agentes, os Adidos Militares**[36]**, sem prejuízo da sua ligação ao EMGFA, no referente à CTM, podem receber instruções e comunicar directamente com a DGPDN.

3.5 Encargos Financeiros

Após o estabelecimento de competências ao nível da execução foram também clarificadas

e definidas as responsabilidades financeiras.[37]

Possuindo um orçamento específico para a CTM que se destina a garantir a execução dos Projectos, das acções complementares e da multilateralização da CTM, no quadro da CPLP, a DGPDN suporta os cursos/estágios especiais não previstos nos Programas Anuais de Formação dos Ramos; visitas de estudo a Portugal importantes para o desenvolvimento de acções que decorram dos Projectos; material necessário ao desenvolvimento dos Projectos e; ajudas de custo, bem como as despesas de carácter individual, incluindo as viagens de ida e volta dos militares em missão.

Através dos respectivos EM's, os Ramos assumem os encargos directos e indirectos (alojamento, fardamento, alimentação, material escolar e assistência médico-medicamentosa) dos Cursos, Estágios e Tirocínios frequentados pelos bolseiros inscritos nos Programas Anuais de Instrução/Formação, bem como os encargos indirectos da execução da CTM ao nível dos militares destacados fora do território nacional (vencimentos mensais).

Ao encargo do Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento (IPAD) está o pagamento de bolsas mensais de despesas pessoais[38] aos militares em formação em Portugal; a realização do Ano Vestibular da Academia Militar e; as mensalidades dos alunos bolseiros a frequentar os colégios de cariz militar (Colégio Militar, Instituto de Odivelas e Instituto Militar dos Pupilos do Exército).

Apesar das responsabilidades financeiras estarem bem definidas, julga-se que, na actual fase da CTM, fase de sustentação, a partir de 1995,[39] a DGPDN e os Ramos quando chamados a apoiar a realização de actividades locais, de modo a diminuir a dependência, que em alguns casos se revela "falsa", deverão deixar bem claro que "cooperação não é sinónimo de doação"[40], definindo, logo à partida, as responsabilidades de cada uma das partes.

Com esta nova abordagem pretende-se que as chefias da contraparte, ao terem de co-financiar as actividades, se empenhem mais na sua concretização.

Todavia, quando se verificar a incapacidade de assegurar financeiramente a realização de uma actividade que se considere essencial à concretização dos objectivos dos Projectos, esta deverá ser suportada por Portugal.

3.6 O Cooperante

"O elemento humano e a língua tornam-se, assim, os factores decisivos da projecção do poder nacional."[41]

O sucesso das actividades inerentes ao desenvolvimento dos Projectos de CTM está associado a um conjunto de princípios fundamentais, como o respeito mútuo, confiança, abertura e convivência, nos níveis institucional e de execução.

Os resultados práticos ao nível executivo, no que compete à parte portuguesa, estão dependentes da acção dos militares destacados. As capacidades técnicas, a responsabilidade, o rigor e o empenho são fundamentais para substantivar a acção portuguesa.

Tida como exercício da função militar, a CTM desenvolve-se no terreno por militares de todos os postos, classes, de diversas especialidades e das várias modalidades de prestação de serviço (quadros permanentes na situação de activo, reserva, reforma, regime de contracto e de voluntariado), uns em cumprimento de uma comissão de assessoria permanente aos projectos e outros destacados para prestar apoio temporário às missões, os chamados reforços da assessoria.

Em termos legais, foi definido, em 1996, o Estatuto dos Militares em acções de CTM[42], concretizadas no estrangeiro, o qual veio decretar o processo de nomeação e selecção dos candidatos (por despacho do MDN, sob proposta da DGPDN, após a indigitação pelo respectivo CEM - seleccionados por escolha, preferencialmente de entre os oferecidos para a missão), a duração da comissão (não pode exceder um ano, com prorrogação até ao limite máximo de dois anos) e; veio regular o suplemento de missão (os militares têm direito a um suplemento de missão enquanto durar a comissão), o alojamento e fardamento (têm direito a alojamento assegurado por Portugal ou pelo Estado onde decorre a missão e à dotação de fardamento adequada às exigências da acção a desenvolver) e a assistência na doença (ao Estado Português incumbe a garantia de assistência médica, medicamentosa e hospitalar aos militares em acções de CTM).

A principal tarefa de todo o militar cooperante constitui a assessoria permanente a todos os níveis hierárquicos, incutindo uma cultura de planeamento e disciplina. Estando a cumprir uma missão com espectro muito abrangente, em que acima de tudo representam Portugal, os militares devem adoptar uma conduta pautada pelos princípios directórios da CTM, contribuindo para a sustentabilidade da imagem do país.

O cumprimento de missões de tão elevado alcance exige um processo de selecção, embora adaptado às responsabilidades de cada um, transversal a todos os postos e cargos e a uma preparação específica.

Os Directores Técnicos (DT), figuras de importância extrema na concretização das diferentes fases dos projectos, são o principal elo de ligação entre todos os intervenientes num Projecto da CTM, a quem compete a elaboração de um relatório de actividades mensal[43], enfatizando-se a figura do Coordenador [44] que garante a coerência entre todos os Projectos em curso num determinado país e os objectivos definidos pelas partes e promove a troca de informação entre os DT.

Todos estes militares, mormente oficiais superiores no activo, em cumprimento das instruções do ramo a que pertencem, têm a nobre e exigente missão, muitas vezes dificultada pelos condicionalismos locais, de garantir o cumprimento dos objectivos e de obter a confiança das chefias militares dos PALOP e Timor-Leste.

Atendendo à especificidade e amplitude da missão, a selecção de pessoal para este cargo não pode apenas atender às valências técnicas e científicas; a par destas devem estar a experiência e a pró-actividade, dado que em última instância são agentes do Estado Português.

4. Reflexos das Novas Linhas Orientadoras

Tendo por base os valores, princípios e prioridades consagrados na "Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa", a DGPDN veio definir, no âmbito da CTM, com a publicação do documento "Orientação Estratégica para a Cooperação Militar"[45], um conjunto de orientações para as suas várias vertentes: na vertente bilateral é encarada como fundamental para a Reforma do Sector de Segurança (RSS), na medida em que contribui para os processos de estabilização interna e de construção e consolidação dos Estados e participa da capacidade destes garantirem os níveis de segurança necessários ao desenvolvimento; na vertente CPLP, é definido como objectivo específico a Criação de Centros de Formação de Formadores para forças especiais, a serem empregues em Operações de Apoio à Paz; na vertente trilateral são definidos pressupostos de concordância entre Portugal, França e Estados Unidos da América (EUA) para a concretização de acções de CTM de cariz trilateral, baseados no respeito pelos objectivos do receptor e; na vertente multilateral é considerada a integração dos Estados em organizações de âmbito regional e sub-regional e o acompanhamento dos desenvolvimentos, em matéria de definições de políticas e interesses para estas áreas geográficas, da NATO, da UE e da ONU.

O apoio à inserção em Organizações Regionais de Segurança e Defesa, em termos de capacitação em matéria de Operações de Manutenção de Paz e Humanitárias, foi alvo de especial atenção na CTM, tendo sido criado, pelo MDN, em Abril de 2006, o PAMPA.[46]

O Programa, dirigido aos PALOP e extensível a Timor-Leste, aproveitando a "dupla" experiência e conhecimento do MDN e das FA Portuguesas pela participação na NATO e UE e pela longa relação bilateral com os parceiros de CTM, tem por objectivo, através da transmissão de saberes e edificação de capacidades próprias, qualificar os militares para poderem participar na gestão de crises em África.

O novo quadro de CTM, holisticamente concebido, desenvolve-se em torno de quatro Eixos de acção estreitamente articulados e coordenados: Desenvolvimento de capacidade institucional no âmbito da Segurança e Defesa; Formação de Militares nos Países Africanos; Cooperação com Organizações Regionais e Sub-Regionais africanas e; Mobilização da agenda africana nas políticas e estratégias das Organizações de Segurança e Defesa (em particular NATO e UE).

Embora, o PAMPA constitua a afirmação das capacidades e pretensões lusas, peca pela

inexistência de uma matriz de execução e de prazos, o que faz pressupor que este seja, à medida das condições de cada ramo, implementado paulatinamente, pela inclusão dos seus pressupostos nos objectivos dos PQ.

5. Optimização da CTM

Num momento em que a reflexão do impacto das acções de cooperação e a sua justificação perante a opinião pública são cada vez mais uma realidade, a construção de uma Cooperação Portuguesa eficaz e de qualidade assume-se como prioridade principal.

Na sequência de "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa" a CTM também foi alvo de reflexão, contudo, e em boa verdade, a "Orientação Estratégica para a Cooperação Militar" e "Programa de Apoio às Missões de Paz em África" (PAMPA) não foram suficientes para alterar a metodologia de execução e de a adequar aos novos princípios da Cooperação Portuguesa, designadamente nos domínios da coordenação e avaliação.

Seguindo a lógica de Gestão por Resultados, em que as actividades devem constituir valor acrescentado real e impacto positivo nas populações, num processo de aprendizagem participada, a avaliação deve ser responsabilidade dos doadores e dos receptores.

Embora os mecanismos de avaliação estejam previstos em "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa", estes não são utilizados nas diversas fases dos Projectos de CTM, algo a ser corrigido através da aplicação de um plano de auto-avaliação[47] *formativa/informativa**[48]*** e *sumativa*[49] (conforme classificação do "Guia de Avaliação")[50], que inclua uma avaliação periódica e final baseada na definição de metas ou medidas e indicadores e na aplicação de tabelas de monitorização que permita avaliar o estado de desenvolvimento dos Projectos, de modo a permitir a medição do trabalho efectuado e comparar, quando adequado, os resultados.

Os recursos humanos, elemento fundamental que não foi considerado no PAMPA, nem na Visão Estratégica para a Cooperação Militar, no caso de Portugal, é um bem escasso.

Os Adidos de Defesa, pelo estatuto que detêm[51], revelam-se, em parceria com os DT, elementos essenciais no desenvolvimento da CTM, pois, de acordo com os seus contactos e com a influência que exercem junto das chefias militares, podem, com a atribuição objectiva de funções, desbloquear/agilizar determinados processos.

A potenciação dos escassos recursos nacionais em prol da Política de CTM, o melhoramento do desempenho dos cooperantes e a promoção do desenvolvimento integrado dos Projectos, devem tender para uma maior participação dos Adidos de Defesa na execução da CTM, através da sua preparação e da definição das actividades/funções no Estado acreditante.

6. Conclusão

Inicialmente comandada pelas necessidades imediatas dos parceiros, hoje, a CTM desenvolve-se sob a égide de Acordos bilaterais, através da execução de Projectos ancorados em PQ, a vigorar por triénios. A sua concretização depende de uma matriz de actores (MDN - DGPDN, MNE - IPAD, EMGFA - Adidos e Ramos das FA), cabendo ao MDN a coordenação.

Sendo "Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa" o corolário da estratégia nacional para a cooperação, o MDN para consubstanciar os princípios definidos, produziu o documento "Orientação Estratégica para a Cooperação Militar". Para conjugar de forma sinérgica as relações bilaterais com a dimensão multilateral da segurança e defesa em África e no sentido de tirar partido da dinâmica dos respectivos modelos de cooperação, o MDN, em sintonia com o MNE, definiu, via PAMPA, uma estratégia para o espaço lusófono.

Posto isto, a intenção portuguesa é dar continuidade aos programas de cooperação bilateral e reforçar as acções de cooperação multilateral, algo que não depende apenas do esforço e da boa vontade dos executores, mas sim da implementação de medidas para a cooperação bilateral nos domínios da coordenação e da avaliação e da redefinição do papel dos agentes da CTM, através da atribuição de maior responsabilidade aos Adidos de Defesa.

_____

[1] Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, Diário da República _ I Série-B, N.º 244, de 22 de Dezembro de 2005, pp. 7184 - 7186.
[2] Constituição da República Portuguesa, Diário da República I _ Série - A, n.º 173 - 24 de Julho de 2004, n.º 1 e 4 art.7º.
[3] ***Artigo 55º*** - Com o fim de criar condições de estabilidade e bem-estar, necessárias às relações pacíficas e amistosas entre as Nações, baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, as Nações Unidas promoverão:
a. A elevação dos níveis de vida, o pleno emprego e condições de progresso e desenvolvimento económico e social;
b. A solução dos problemas internacionais económicos, sociais, de saúde e conexos, bem como a cooperação internacional, de carácter cultural e educacional;
c. O respeito universal e efectivo dos direitos do homem e das liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua ou religião.
[4] Constituição da República Portuguesa, Diário da República _ I Série - A, N.º 173 - 24 de Julho de 2004, n.os 5 e 6 do art. 275º.
[5] Programa do XVII Governo Constitucional, 2005-2009, Parágrafo da Defesa Nacional.
[6] Resolução do Conselho de Ministros n.º6/2003, Diário da República _ I Série - B, N.º

16 - 20 de Janeiro de 2003.
[7] As MIFAS foram aprovadas em 21 de Outubro de 2004 pelo Conselho Superior de Defesa Nacional.
[8] Cfr. **VITORINO**, António (13 de Maio de 2006),"Vitorino Destaca Cooperação Técnico-Militar com os PALOP", in *Jornal de Notícias*.
[9] *Objectivos Permanentes, Políticos e Estratégicos da Cooperação Técnico-Militar/CTM Portuguesa*, <http://www.mdn.gov.pt>, (29-01-2007).
[10] IV Conferência de Chefes de Estado e de Governo da CPLP, em Brasília, em 01 de Agosto de 2002.
[11] "A União Europeia e as Relações com África", Novembro de 2007, Sínteses EuroDefense -13, Centro de Estudos EuroDefense - Portugal, Lisboa, *Op. cit,* p.15.
[12] Cfr. **RIBEIRO**, António Gonçalves (Maio de 1995),"A Cooperação Técnico - Militar com os PALOP", in *Revista da Cooperação Portuguesa*.
[13] Cfr. *Idem* (2000), *Da Ponte Aérea à Cooperação*, Lisboa, Direcção-Geral de Defesa Nacional, pp. 56 e 57.
[14] Decreto-Lei n.º 46/88, Diário da República _ I Série N.º 35, de 11 de Fevereiro de 1988.
[15] Cfr. **GONÇALVES**, Francisco José Pereira (Julho de 2003),"Cooperação Técnico-Miltar", in Boletim *do Instituto de Altos Estudos da Força Aérea*, N.º 17, p. 259.
[16] Decreto-Regulamentar n.º 10/95, Diário da República _ I Série B, N.º 119, de 23 de Maio.
[17].Decreto Regulamentar n.º 20/09, Diário da República I Série N.º 172, de 4 de Setembro de 2009.
[18] Portaria n.º 1277/09, Diário da República I Série N.º 202, de 19 de Outubro de 2009
[19] Cfr. **SACCHETTI** António, *et al* (2001*), A Cooperação Técnico-Militar no âmbito da CPLP*, in "Comunidade dos País es de Língua Portuguesa - Cooperação", coord. Adriano Moreira, Instituto Português da Conjuntura Internacional, Coimbra, Eds. Almedina, pp. 215-254.
[20] A CTM com Angola até 1995 (estabelecimento do Protocolo de Lusaka) desenvolveu-se através de PQ específicos, com o objectivo de flexibilizar os procedimentos em permanente adequação às necessidades decorrentes do complexo processo de paz angolano.
[21] Acordo de Cooperação Técnico - Militar entre a República Democrática de Timor-Leste a República Portuguesa (20 de Maio de 2002).
[22] Estas reuniões são estabelecidas ao nível bilateral e realizam-se, no quadro do MNE, de 3 em 3 anos.
[23] *Metodologia da Execução Técnica da CTM Portuguesa,* <http://www.mdn.gov.pt>, (29-01-2008).
[24] Cfr. **RIBEIRO**, António Gonçalves (Setembro de 1990), "Portugal no contexto Leste-Oeste e Norte-Sul. Distenção entre Blocos e Cooperação Técnico-Militar com os PALOP", in *Nação e Defesa* - Anos 90, N.º 4, p. 120.
[25]A Formação em Portugal, pelo facto de ser transversal a todos os PQ, será tratada isoladamente.
[26] Cfr. **MAIA**, Pedro Nuno Fernandes (2006), *A Cooperação Portugal-Angola-Moçambique na área da Defesa e Segurança: sua Problemática e Potencialidades*

Estratégicas, (Tese de Mestrado), Lisboa, ISEG - UTL, pp. 69-71.
[27] *Assistência Sanitária em Portugal* <http://www.mdn.gov.pt>, (17-12-2008).
[28] *Formação de Pessoal em Portugal* <http://www.mdn.gov.pt>, (17-12-2008).
[29] Cfr. **RIBEIRO**, António Gonçalves (1990), pp. 116-118.
[30] "Cooperação Técnico-Militar", in *Jornal do Exército*, Jun/Jul97.
[31] Despacho n.º 38/MDN/91.
[32] Jantar de Ano Novo (Despacho do MDN, de 30 de Dezembro de 1992) e, no âmbito das actividades Circum-Escolares da Escola Naval, "Semana Africana".
[33] Cfr. **ARANHA,** Gonçalves (1994), "Cooperação Técnico-Militar uma das vertentes Externas da Política de Defesa Nacional", in *Nação e Defesa*, N.º 72, pp. 26 e 27;
[34] Despacho n.º 43/MDN/91, de 27 de Março e Despacho n.º 45/MD/N91, de 31 de Maio.
[35] Note-se que os Projectos de assessoria ao MDN e ao EMGFA são da responsabilidade técnica da DGPDN.
[36] Despacho n.º45/MDN/91, de 31 de Maio.
[37] Despacho n.º 220/MDN/91, de 26 de Setembro.
[38]O valor das bolsas mensais é fixado em função do posto do militar em formação.
[39]Cfr. **RIBEIRO**, António Gonçalves (JUN-JUL98), "Cooperação Técnico-Militar. Antecedentes, Situação actual e Desenvolvimentos Previsíveis", in *Jornal do Exército*.
[40] Um exemplo claro de transformação da cooperação em doação é a formação, visto que o apoio da Marinha abrange, não só o aconselhamento, a deslocação de formadores, disponibilização de conteúdos e programas, etc., mas também a doação de todo o economato necessário à realização da formação, fardamento e material diverso.
[41] Cfr. **SANTOS,** Victor Marques dos (1990), "Cultura e Poder. Breves Reflexões sobre o Vector Cultural do Poder Nacional", in *Nação e Defesa*, Anos 1990 - 1, p. 172.
[42] Decreto-Lei n.º 238/96, de 13 de Dezembro.
[43] Esta competência não consta de nenhum diploma ou despacho, resulta do cumprimento de instruções do Director-Geral de Política de Defesa Nacional.
[44] O Coordenador é normalmente seleccionado de entre os DT, em função do seu perfil e valências.
[45] Ofício n.º119, do MDN-DGPDN, de 16 de Janeiro de 2006.
[46] Programa de Apoio às Missões de Paz em África, Gabinete do Ministro da Defesa Nacional, de 03 de Abril de 2006.

[47] A auto-avaliação é efectuada pelos executores e beneficiários. Centra-se nas lições aprendidas para melhorar as actividades/acções imediatas.
[48] Avaliação realizada durante o decurso do Projecto, centrada na melhoria do trabalho e, sobretudo, para benefício de quem gere o projecto. Permitem saber como estão a ser implementadas as intervenções e, se necessário, introduzir correcções na estratégia e/ou metodologia, de forma a serem alcançados os resultados pretendidos.
[49] *A avaliação sumativa* é efectuada numa fase avançada da implementação de uma intervenção de desenvolvimento, sobretudo no seu final ou após a conclusão, para analisar os resultados alcançados, aprender lições, prestar contas e promover a transparência e disseminar ensinamentos.
[50] *Guia de Avaliação*, Janeiro 2007, Lisboa, IPAD - MNE, pp. 15-19.

[51] A Convenção de Viena sobre as Relações Diplomáticas de1961 prevê imunidade para o pessoal da missão diplomática de acordo com as funções. No art.º 7 define o estatuto legal do Adido de Defesa: *Sob reserva das disposições dos artigos 5.º, 8.º, 9.º e 11.º, o Estado acreditante poderá nomear livremente os membros do pessoal da missão. No que respeita aos adidos militar, naval ou aéreo, o Estado acreditador poderá exigir que os seus nomes lhe sejam previamente submetidos para efeitos de aprovação.*