

A Defesa como Vector da Cooperação Político-Estratégica de Portugal em África. Contributos para uma Cooperação de Defesa

Coronel
Luís Manuel Brás Bernardino



"(...) Na prossecução destes valores e interesses nacionais destacam-se, na estratégia nacional, como elementos essenciais: A diplomacia portuguesa, para a realização da estratégia na vertente internacional. [...]. As Forças Armadas portuguesas para consolidar Portugal no seu estatuto de coprodutor de segurança internacional (...)"

Conceito Estratégico de Defesa Nacional

Aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013,

de 5 de abril de 2013

Introdução

Nas sociedades contemporâneas o vetor da política externa dos Estados encontra-se

Revista Militar N.º 2608 - Maio de 2019 , pp 637 - 655.

:: Neste pdf - página 1 de 18 ::

parcialmente assente no emprego do seu instrumento militar, mais concretamente na ação político-estratégico-operacional das suas Forças Armadas. Estas representam assim um mecanismo estratégico e pró-activo de uma política externa de defesa ao serviço dos Estados, tendo passado a ser e a estar dimensionadas para servir de instrumento privilegiado da ação político-diplomática e elemento de projeção da influência, do poder e dos interesses dos Estados, onde quer que estes conjuntamente se manifestem.

Por outro lado, para melhor compreendermos os atuais fenómenos sócio-políticos necessitamos de desenvolver uma análise geoestratégica e geopolítica mais abrangente e interdependente. Tais fenómenos devem ser encarados segundo uma dimensão nacional, regional e mundial, visto que passaram a estar “globalizados”, ou seja, passaram a ser entendidos de uma forma mais pragmática enquanto fenómenos de “ingerência global”, quase sempre ao serviço de interesses supranacionais de Estados e organizações, onde o emprego do instrumento militar é constantemente analisado e discutido por políticos, economistas, diplomatas e necessariamente militares. Segundo este paradigma inovador, temos assistido à globalização da política, da economia, das finanças, da diplomacia e, especialmente, dos aspetos relacionados com a segurança e defesa, pois sem segurança global não existe desenvolvimento mundial e sem desenvolvimento sustentado à escala universal não teremos segurança no mundo.

Ainda de acordo com este novo paradigma de modernidade, as dinâmicas da segurança e da defesa passaram a assumir outro protagonismo no sistema atual das relações internacionais, passando a estar contextualizadas no âmbito das políticas de segurança/defesa nacionais e dos conceitos estratégicos, com especial incidência na participação em alianças militares e assistência/assessoria militar e na cooperação técnico-militar. Isto não por via de uma maior capacidade dos meios letais e das inovadoras e cada vez mais mortíferas tecnologias disponíveis no instrumento militar, mas porque a segurança e a defesa passaram a ser vistas como elementos estratégicos da política externa dos Estados, nomeadamente nas ações relacionadas com a cooperação militar e no apoio à reforma do sector da segurança ou da defesa. Este “instrumento”, a par da diplomacia (na suas múltiplas vertentes), passou a ser o principal baluarte da cooperação de defesa de Portugal com África, conferindo-lhe uma maior prevalência na ação, bem como uma dinâmica e grau de relevância cada vez maior, nomeadamente no quadro da política externa portuguesa para a África Subsariana.

A segurança e a defesa passaram assim a ser faces da mesma moeda, a pertencerem ao mesmo sistema e a “jogar” no mesmo cenário geoestratégico, pois as dinâmicas das Relações Internacionais transportaram estas temáticas para as agendas contemporâneas regionais e globais, onde a ação das Forças Armadas se tem tornado relevante e estratégica para os Estados. Neste inovador quadro geoestratégico, ao serviço da segurança e da defesa de Estados e Organizações, as Forças Armadas tendem a ser empregues como instrumento produtor de segurança e de desenvolvimento sustentado à escala nacional e regional, passando a ser multi-dimensionais na forma de fazer a paz, e multi-disciplinares na forma de ajudar a construir o desenvolvimento, na medida em que a segurança e desenvolvimento passaram a ser vetores estrategicamente convergentes da política externa dos Estados (Nye, 2002, pp. 280-282).

Segundo este prisma e num contexto em que se pretende definir novos alinhamentos estratégicos para as questões da segurança e da defesa, em que o Estado Português procura otimizar e racionalizar o uso do seu instrumento militar, adotando uma postura que se pretende mais abrangente, pró-activa e proficiente, fará porventura sentido refletir sobre o uso do vetor militar como produtor estratégico de segurança e de desenvolvimento sustentado. Para tal, torna-se fundamental saber distinguir a evolução dos conceitos e aprofundar as interdependências entre a segurança, defesa e desenvolvimento, e analisar a interdependência com a política externa dos Estados pois “(...) entre as grandes transformações ocorridas no campo das relações internacionais figuram as que se relacionam com a segurança [e defesa] (...)” (David, 2001, p. 17).

Neste contexto, a temática da segurança em ligação ao desenvolvimento passou a dominar as agendas globais e a comprometer os Estados e as suas Forças Armadas, pois estas são um dos seus principais instrumentos de ação externa, nomeadamente através da cooperação militar, o que se aplica especialmente ao caso da presença portuguesa no continente africano.

A Cooperação de Defesa como “novo” paradigma da Política Externa do Estado

O mundo vive atualmente um período multicomplexo, caracterizado por profundas transformações geopolíticas e geoestratégicas, mantendo grande enfoque nas dinâmicas da segurança, conferindo maior visibilidade e responsabilidade às políticas externas desenvolvidas pelos Estados.

Neste quadro, para algumas entidades dos Estados, a opção pelo sistema democrático e a conquista de liberdades fundamentais têm originado recentemente períodos de grande perturbação (*vide* os movimentos socio-políticos e ideológico-religiosos no continente africano, entre os quais a designada “Primavera Árabe”) e contribuíram para a existência de graves riscos de instabilidade regional, pois a segurança passou a constituir-se como fator estratégico da construção e sustentação do ideal da boa governabilidade, nomeadamente em África. A relação segurança *versus* desenvolvimento em prol de uma governabilidade sustentada deve constituir o centro de gravidade de qualquer política externa para África, pois o paradigma da governação nesses contextos é diferente do paradigma das sociedades ditas “ocidentais”.

Perante as mudanças sociais e políticas associadas ao terrorismo, incremento da violência e do tráfico de armas, drogas e pessoas, os Estados africanos enfrentam atualmente situações inovadoras e mais complexas, fazendo face a novas formas de ameaças e enfrentando múltiplos riscos para a sua segurança e soberania, com implicações diretas para a Europa e para o mundo. Neste contexto, questiona-se frequentemente se os Estados africanos, só por si, serão as entidades mais adequadas e capazes para resolver estes problemas securitários emergentes ou se será oportuno

potenciar e fortalecer alianças militares regionais e globais, alargando-lhes o âmbito de ação e de resposta. Tal poderia potenciar os seus vetores de coação e assim aumentar as capacidades e responsabilidades inerentes à sua missão. Simultaneamente, tais alianças poderiam garantir uma melhor segurança e desenvolvimento, contribuindo para a preservação da soberania do Estado enquanto fator de estabilidade, boa governação, desenvolvimento e segurança regional.

Na procura de novas orientações político-estratégicas para os Estados fala-se por vezes de segurança e defesa como se de sinónimos se tratasse. Além disso, admite-se como normal a utilização de ambos os aspectos na procura de soluções para a paz, sem alinhar outras preocupações e interesses que podem ser potencialmente convergentes para o desenvolvimento das sociedades. Esta aparente confusão limita, em nossa opinião, a compreensão sobre as contingências que surgem na análise da política externa e das áreas associadas, nomeadamente a prevalência do vetor militar como um dos instrumentos. Assim, podemos (e devemos) entender a segurança num sentido mais lato como um ambiente de tranquilidade (estabilidade) que se pretende alcançar ou manter, propício ao normal funcionamento das instituições e do Estado, em que este pode dedicar-se, de forma mais empenhada e contínua, ao desenvolvimento económico-social, ao bem-estar da sua população e ao aperfeiçoamento da boa governação (David, 2001, pp. 19-22).

Como missão base, as Forças Armadas e as forças e serviços de segurança são as principais instituições nacionais que zelam pela segurança e defesa do Estado, procurando privilegiar a paz pelo diálogo político e pela ação externa da sua diplomacia (nas suas múltiplas vertentes). Para isso, devemos admitir que todas as partes devem estar interessadas em estabelecer o maior consenso político como forma necessária para alcançar segurança, pois o Estado tem por responsabilidade primária garantir a defesa dos seus cidadãos, e não deve admitir no seu seio incoerências políticas, devendo preparar as forças (potencialmente) necessárias para serem usadas no caso do diálogo político-diplomático falhar e a segurança do Estado perigar. Tais facetas têm por vezes sido esquecidas, ou ignoradas, na dimensão da política de defesa portuguesa. Além disso, esta deve ser independente da ideologia partidária, algo que nem sempre se tem verificado.

Não obstante, e porque o Estado não tem plena capacidade de resolver *de per se* os seus dilemas de segurança, assiste-se à associação crescente dos Estados em organizações supranacionais, numa dicotomia partilhada entre segurança coletiva e defesa cooperativa. Assim, os Estados associam-se em organizações de defesa, onde a neutralidade ou indefinição político-estratégicas não são admissíveis (entendíveis). Devido à transferência de algumas das principais atribuições estaduais para tais entidades, alguns especialistas falam mesmo de cedências de soberania por parte dos Estados neste contexto.

De acordo com este paradigma inovador, são diferentes e específicos, as instituições, as atitudes e os atores, quando abordamos os problemas da segurança e de defesa no quadro da política externa do Estado. Contudo, o objetivo principal permanece

irredutível, isto é, assegurar o bem-estar social e as atribuições basilares do Estado de Direito, nomeadamente a segurança e o desenvolvimento. Por outro lado, a noção de defesa surge intimamente ligada à de segurança e sobrevivência da individualidade, seja ela biológica ou institucional, coletiva ou individual. Por defesa, podemos assim entender geralmente a ação ou conjunto de ações praticadas pelo indivíduo ou sociedade politicamente organizada (Estado), com vista a neutralizar, limitar ou evitar a agressão física ou moral, num sentido mais preventivo e como *ultima ratio* do emprego de todas as vertentes do Estado na sua própria sobrevivência como entidade de todos e para todos (Couto, 1988/89, pp. 23-26).

Neste sentido, em nossa opinião, deve existir obrigatoriamente um consenso político base para a política de defesa nacional e nomeadamente sobre as prioridades para a defesa no âmbito da política externa, pois que a defesa do Estado passou a ser uma constante no comportamento organizacional das sociedades, e cada vez com maior prevalência e importância na ação atual, nomeadamente em face da tipologia e do grau de ameaças com que os atores da cena internacional se debatem na contemporaneidade. No entanto, devido à sistematização (criação de normativos jurídicos) do relacionamento entre grupos ou aglomerados sociais, a defesa sofisticou-se, profissionalizou-se e ganhou maior pertinência e relevância na ação do Estado, muito em função das características militares e económico-sociais das sociedades contemporâneas. Nestas, o instrumento militar passou a ter um carácter multidimensional com vista a apoiar o Estado, bem como a prestar assistência a outros Estados, nomeadamente através da assistência, assessoria e cooperação militar. Tal cooperação externa deve desejavelmente ser integrada no quadro mais amplo da política externa do Estado respetivo.

Um Estado sistematiza normalmente o seu sistema de defesa e segurança em torno de um conceito estratégico de segurança/defesa nacional. Tal conceito define uma missão, um dispositivo e um sistema de forças, desenvolvendo organismos apropriados à finalidade, modalidades de ação. Além disso, identifica potenciais ameaças e cenários de emprego, tendo em conta a salvaguarda dos seus objetivos vitais, num determinado período temporal e numa determinada conjuntura político-estratégica, interna e externa. Neste quadro, as Forças Armadas aglutinaram importantes missões estratégicas na sua ação de apoio à política de defesa, o que constitui, como vimos, um vetor privilegiado da ação externa de defesa de Portugal.

A defesa nacional passou assim ser entendida como a atividade desenvolvida pelos Estados e pelos seus cidadãos, no sentido de garantir o respeito pelas instituições, a independência nacional, a integridade do território, a liberdade e a segurança das suas populações contra qualquer agressão externa⁽¹⁾, mesmo que essa intervenção ocorra fora das suas fronteiras... Acontece que tal situação é cada vez mais uma realidade. Esta ideia vem salientar o fato de que cabe a todos, principalmente aos líderes políticos, colocar numa primeira linha de prioridades a adoção e a implementação das políticas e estratégias relativas à articulação das políticas de segurança nacional e da defesa nacional, desejavelmente integradas na política externa do Estado.

Como vimos, o conceito de defesa pressupõe intrinsecamente um princípio de aceitação e

de legitimidade, nomeadamente do ponto de vista jurídico-legal, estipulando que o “*modus operandi*” deve em regra seguir soluções políticas ou de arbitragem, por intermédio da política externa e da diplomacia. Para tal, deve recorrer-se aos meios legítimos adequados ao interesse nacional, podendo esta defesa ser exercida também fora do território afetado, nomeadamente nos fóruns regionais e internacionais, onde a segurança coletiva passou a constituir também um importante elemento de afirmação da política de segurança e de defesa. Neste sentido, Portugal tem tido um papel relevante no continente africano, nomeadamente no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP), da União Europeia (UE), nas missões nas Nações Unidas (NU), e no quadro da NATO.

Ainda assim, e como a defesa nacional é uma atividade da soberania do Estado e pressupõe envolvimento de todos os mecanismos e agentes do próprio Estado, os vetores da soberania devem convergir para um conceito nacional que possa construir e integrar todos os instrumentos do Estado, nomeadamente a sua política externa. Importa assim concentrarmo-nos no caso do Estado, começando por refletir sobre os principais parâmetros que devem ser definidos num conceito estratégico de defesa nacional alargado e aferir quais as suas repercussões no quadro de atuação das Forças Armadas no âmbito do apoio à política externa.

Como enquadramento, a adoção de um conceito estratégico mais alargado tem implicações significativas, quer ao nível conceptual da doutrina estratégica e política quer ao nível estrutural. Isto é assim, pois o empenhamento dos vetores primordiais e meios do Estado passaram a estar ao seu serviço. Quando este princípio é posto em causa a entidade Estado passa a estar restringida nos seus poderes estruturantes e fundamentais (legislativo, executivo e judicial). Muito embora a política externa de defesa deva estar sempre em perfeita sintonia com os interesses do Estado, tal nem sempre se tem verificado no caso de Portugal. A alternância partidária e a inflexão nas políticas de defesa, nomeadamente na vertente externa, não têm sido benéficas para o país. Ainda assim, a relação com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e o envolvimento na África Subsariana (malgrado algumas alternâncias pontuais) têm sido mantidos nas suas linhas gerais como um objetivo perene de Portugal^[2].

Atualmente, ainda no âmbito da doutrina política, o quadro político-estratégico ideológico vigente na formulação do conceito estratégico de defesa nacional (e a inexistência de um claro conceito estratégico nacional), nomeadamente no que diz respeito à definição de políticas de defesa nacional, não tem contribuído para a obtenção de uma visão integradora, consolidada e convergente das estruturas de segurança e defesa do Estado português. Pensamos que tal tem mesmo constituído um dos principais fatores responsáveis pela não otimização dos recursos despendidos por Portugal no âmbito da sua política externa em África. Por outras palavras, a falta de um conceito estratégico nacional integrador é em nossa opinião um dos motivos que tem impedido maior sinergias na nossa política externa, quer quanto a aspetos de defesa quer quanto a outras áreas da governabilidade.

Por outro lado, a delimitação das fronteiras entre aquilo que é entendido como segurança

e defesa não permite que, em muitos casos, sejam adoptadas estratégias convergentes, nomeadamente na relação de Portugal com os PALOP e nas dimensões regionais da sua inserção conjuntural.

Outro fator que complica e não permite uma perfeita sinergia na política externa é o fato da Constituição portuguesa não acolher o conceito de “segurança nacional”⁶³. Tal deve-se ao facto de, em nossa opinião, o legislador ter pretendido demarcar claramente as áreas de intervenção das Forças Armadas e das forças de segurança. Para tal, manteve separados o âmbito da segurança e da defesa na partilha de responsabilidades, nas missões e nos poderes político-judiciais que lhe estão afetos, nomeadamente na dimensão da política externa. Neste contexto, a fim de melhorar tal relação surgiu internacionalmente uma tendência de integração das missões ordinárias das Forças Armadas na segurança nacional, produzindo uma maior conjugação de todos os vetores de Estado.

No quadro deste novo conceito, o Estado passou a ter a capacidade de implementar medidas e estratégias com vista a propiciar a sua segurança num sentido o mais abrangente (e pró-ativo) possível, melhorando a dimensão da política externa de defesa. Tal é um aspeto que no atual panorama político nacional importa compreender e acompanhar já que “condiciona” em muito a otimização de políticas externas com reflexo nas atividades e estratégias das Forças Armadas. Isto é assim, sobretudo quanto às atividades externas, nomeadamente de cooperação técnico-militar e de assessoria militar aos PALOP. Porém, na prática corrente portuguesa, ao invés do que sucede com o termo segurança (que traduz simultaneamente um objetivo a atingir e as medidas políticas para o alcançar), o termo defesa reporta-se, de forma que julgamos errada, quase exclusivamente à componente militar. Tal tem impedido uma ação convergente dos diversos vetores no quadro da política externa portuguesa.

Assim, o conceito de defesa militar, compreendendo o conjunto de atividades sectoriais desenvolvidas pelas Forças Armadas que começam, desde logo, pela salvaguarda da soberania e das condições socio-políticas da governação do Estado de Direito e das instituições democráticas, são combinadas e articuladas com actividades em que estas actuam cumulativamente como garante da segurança nacional e instrumento da política externa do Estado. Tal é um aspeto que importa refletir e trazer para a discussão política, nomeadamente nas ações de reflexão em torno da elaboração de uma nova forma de ver a cooperação de defesa e de Portugal contribuir mais e melhor para o desenvolvimento das Forças Armadas dos PALOP. Esta questão leva-nos a introduzir de seguida o tema da cooperação bi-multilateral.

Uma cooperação bi-multilateral de Defesa para a Política Externa Portuguesa em África

Na conjuntura político-estratégica atual, surge ainda com um carácter diferenciado, e

crescentemente revalorizado, um quadro complexo das relações internacionais que se caracteriza, genericamente, por uma participação em alianças militares regionais ou globais, onde a constante necessidade de se desenvolver um sistema de planeamento (e alerta) envolvendo a coordenação e emprego de meios supranacionais, não deverá ser motivo para alienar capacidades que devem existir em permanência nas Forças Armadas e que deverão ser potenciadas num quadro de cooperação civil-militar, orientadas para a defesa civil e para a segurança humana ou como vimos, cada vez mais, em apoio da política externa dos Estados.

O paradigma assenta, segundo o que temos vindo a assistir, num crescendo de importância e envolvimento das Forças Armadas na política externa dos Estados e de lhes conferir, para o cumprimento dessas “novas” missões de política externa de defesa, mais e melhores meios (navais, aéreos e terrestres) para que possam desenvolver com elevado nível de proficiência e operacionalidade as suas missões típicas e outras que venham a ser definidas no âmbito regional e de política externa mais alargada. Aspetos que potenciam a importância de uma cooperação/assessoria militar estratégica e vista de uma forma conjunta, mais pró-ativa e necessariamente integrada noutros elementos da política externa, pois só uma cooperação militar estratégica pode beneficiar Portugal e as suas Forças Armadas.

Este aspeto que se desenvolve através da partilha de interesses e objetivos entre o que é classicamente entendido como cooperação bilateral e cooperação multilateral para o desenvolvimento e para a segurança, deve agora ser visto, em nossa opinião, num conceito mais lato, integrado e estratégico, que apelidamos de cooperação “bi-multilateral”, representando um paradigma de mudança para a cooperação militar em África, que Portugal deve saber capitalizar no quadro da sua política externa⁴¹.

A complementaridade e partilha de responsabilidades entre os Estados e as organizações regionais constitui, na vertente da segurança e da defesa, elemento relevante, atual e dinâmico, e conduz à implementação inteligente e pró-ativa dos meios e das estruturas que, complementando fragilidades, potenciam uma política externa de defesa. Neste contexto, mais importante do que a definição dos conceitos é a identificação das responsabilidades e do quadro da ação político-estratégica do Estado no âmbito do seu conceito estratégico nacional e desejavelmente alinhado com programas políticos que, independentemente da cor ou do sentido político, se mantêm imutáveis. Os próprios conceitos e elementos de ação da segurança e da defesa evoluíram dos Estados para as organizações, muito pela obrigação moral inculcada pelas novas correntes do direito internacional, que se viram “impelidas” a migrar as teorias sociais contemporâneas para as realidades políticas (e estratégias) dos Estados e das organizações, passando o enfoque a centrar-se na liberdade e na salvaguarda dos interesses individuais e na segurança da vida humana, em detrimento da missão e dos princípios da organização como entidade política.

Esta temática, tão interessante como controversa, assume especial realce na relação com os países africanos. Com efeito, a conflitualidade interna e a salvaguarda da vida humana não consistia, até há bem pouco tempo, a preocupação maior desses Estados, mais

preocupados com a sua sobrevivência e a afirmação, a todo o custo, de ideais políticos, bem como de lutas setoriais e partidárias pelo poder. No entanto, o surgimento do conceito de “segurança humana” e o relacionamento com novas formas de segurança, bem como o papel desta na política externa dos Estados, são ainda processos inovadores e pouco conhecidos. Se nestes países não existe, para já, legislação que defina claramente este propósito, em Portugal, por exemplo, começou-se recentemente a dar os primeiros passos com a publicação da “Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento”^[5], que abriu uma nova dimensão para a política externa portuguesa e, sobretudo, para a cooperação de defesa de Portugal na África Subsariana.

Associado ao conceito de segurança humana surgiu o conceito de segurança alimentar que tem motivado o aparecimento de políticas específicas e inovadoras para África. Neste âmbito, temos vindo a constatar que o desenvolvimento sustentado associa elementos de segurança humana, segurança alimentar e de segurança clássica institucional, integrados com práticas de *good governance* e de direitos humanos, com reflexos diretos na sociedade. A segurança alimentar tornou-se assim numa estratégia primordial no combate à fome e ao subdesenvolvimento, elementos que se influenciam de forma recíproca. Tal é um aspeto que a nossa cooperação militar deve passar a incorporar e de onde deriva uma maior integração entre segurança e apoio ao desenvolvimento, pois, como vimos, sem segurança não existe desenvolvimento sustentado e sem desenvolvimento não existem condições de segurança, sendo que uma política externa de defesa deve articular estas duas dimensões.

Sabemos que a interdependência estratégica entre segurança e defesa é crescentemente necessária em cenários onde as populações estão sujeitas às severidades dos conflitos regionais, onde a sociedade internacional, através de programas de ajuda pública ao desenvolvimento, estabelece estratégias de intervenção centrada em conceitos mais alargados de segurança e mecanismos mais operacionais para proporcionar um desenvolvimento e uma segurança sustentada. Estes conceitos são ambivalentes no seu propósito de proporcionar maiores índices de prosperidade, constituindo também uma realidade para a qual a cooperação técnico-militar deve vocacionar as suas estratégias setoriais, devendo estar articuladas no âmbito da política externa portuguesa.

As Forças Armadas como elemento de uma Política Externa de Defesa

Ao longo das últimas décadas, assistiu-se, em Portugal, a um incremento da utilização do instrumento militar, nomeadamente das Forças Armadas, enquanto ferramenta de política externa do Estado, com particular destaque para intervenções humanitárias e em prol da paz, atuando em cenários tão diferenciados como a Europa, África e Ásia. Estas interações globais concorrem para consolidar processos de renovadas parcerias estratégicas e contribuíram, paralelamente, para a edificação e consolidação das arquiteturas de segurança e defesa das principais organizações regionais no mundo, com

especial realce para o continente africano.

Neste contexto regional, a “Arquitetura de Paz e Segurança Africana” (APSA) constitui um dos modelos mais recentes e ilustrativos do supracitado, que importa acompanhar e perceber. Tal, é uma realidade para a qual Portugal ainda não despertou, implicando a necessidade de se apostar numa cooperação militar bi-multilateral, em que se torna vantajoso trabalhar e desenvolver uma cooperação estratégica, tanto a nível dos países individuais como das organizações em causa, pois não é possível saber o que se passa num determinado Estado sem saber quais as suas políticas nas organizações regionais onde se inscrevem, e vice-versa.

Simultaneamente, os países complementam tais ações multilaterais com a participação em atividades desenvolvidas no quadro da cooperação bilateral ou num quadro inovador de cooperação bi-multilateral reforçada, nomeadamente através da participação no apoio ao desenvolvimento, na reforma do setor da defesa ou da segurança, ou ainda apostando no reforço das capacidades das Forças Armadas e dos sistemas regionais de alerta e segurança coletiva. Neste enquadramento, as Forças Armadas portuguesas têm actuado em operações de apoio à paz ou de resposta as crises, um pouco por todo o mundo, despertando a atenção da sociedade internacional. Estas ações concretizam-se num quadro de orientações político-estratégicas, onde, através de uma intervenção pró-ativa e global do Conselho de Segurança das Nações Unidas, conseguiu reunir-se, mais recentemente, o consenso internacional (possível) para garantir uma intervenção internacional em cenários de conflito.

Este enquadramento geoestratégico inovador permitiu o envolvimento de milhares de militares, que vêm servindo a paz no mundo ao serviço das Forças Armadas dos seus respectivos países, agindo como atores da política externa dos Estados e, simultaneamente, agentes das organizações regionais/globais nos espaços conjunturais de interesse. Importa, neste contexto, salientar que sob a égide das principais organizações internacionais os militares assumiram e materializaram compromissos supranacionais dos Estados, sendo que as Forças Armadas passaram a participar, de forma quase ininterrupta, em operações de resposta a crises e operações de paz, um pouco por todo o globo, tornando a segurança e a defesa uma atividade globalizada e globalizante.

Os sucessivos empenhamentos bi-multilaterais exigem um processo de permanente acompanhamento e reajustamento das capacidades político-diplomáticas e militares, das doutrinas e do modo de operar do instrumento militar, em face dos riscos, das ameaças e dos novos cenários internacionais emergentes, muito mais complexos, onde a partilha de influência e poder nem sempre se traduz em mais (e melhor) desenvolvimento e segurança. Falamos mais concretamente em termos do redimensionamento, reestruturação e reequipamento (3R) do aparelho militar, constituindo tal um dos principais desafios para Portugal e para as suas Forças Armadas. Em suma, trata-se de fazer mais e melhor, com muito menos.

Na atual conjuntura político-estratégica internacional, constatamos ainda que o uso

equilibrado e permanentemente sob reavaliação dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis, a par dos ajustamentos organizacionais e legislativos, tem em vista capacitar a componente militar da defesa nacional para fazer face às novas exigências estratégicas no quadro da política externa portuguesa. Por este motivo, foi dado particular relevo, como vimos, à reforma do setor da segurança e defesa (especialmente o treino operacional e a participação conjunta e combinada de meios militares), considerados elementos estratégicos da ação do Estado. Tais aspetos devem ser capitalizados pela política externa portuguesa, nomeadamente apostando nas indústrias nacionais de defesa.

Estas atividades permitem uma adaptação dos militares às novas e mais exigentes missões, capacitando-os para atuarem em cenários onde se desenvolvem este tipo de atividades, através da aquisição de novas competências e saberes, quer seja num quadro bilateral quer integrados em forças nacionais destacadas ou em ações de assessoria militar, ou ainda em atividades de cooperação militar ao serviço de uma organização regional ou internacional. Tal é assim, pois os principais vetores estratégicos da cooperação para a segurança regional e global são, atualmente, cada vez mais as organizações regionais e internacionais, sendo os Estados os principais consumidores dos novos processos securitários cooperativos e coletivos regionais.

Nos contextos regionais atuais (sobretudo em regiões de grande conflitualidade) é dado maior relevo ao empenhamento das Forças Armadas na satisfação de compromissos assumidos pelos Estados a nível internacional, nomeadamente no quadro das organizações internacionais onde estão afiliados, bem como nas ações de cooperação militar bilaterais. Esta importante alteração veio ao encontro das dinâmicas no seio das mais recentes arquiteturas de segurança e defesa internacionais, onde as relações de poder e de pertença têm uma estrutura cada vez mais complexa e sedimentada, em grande parte devido ao número crescente de atores envolvidos e à necessidade de saber conciliar, em cada momento, os interesses nacionais dos Estados com os objetivos partilhados da organização internacional em causa.

Neste contexto assume especial significado a adoção de uma política externa de defesa consistente e a coexistência do empenhamento das Forças Armadas, por um lado, num quadro de segurança coletiva e, por outro, numa postura de segurança cooperativa, com uma perspetiva de intervenção cada vez mais regional, baseada agora em modelos de *"comprehensive approach"*, focalizada na segurança humana e agindo de modo conjunto e combinado na defesa dos atuais paradigmas e fenómenos globais, onde a segurança constitui um elemento central.

Neste propósito, salienta-se novamente o papel central e determinante das organizações regionais e internacionais nas dinâmicas securitárias do mundo atual, pois é através da sua ação que é particularmente relevante prevenir os vazios de poder e é onde se jogam as atuais dinâmicas da paz e da guerra, visto que é nas organizações que os Estados se associam para, nos seus contextos conjunturais de interesse regional, desenvolverem complementarmente as suas estratégias de segurança e de defesa nacional. Este aspeto obriga o Estado Português a uma integração constante da sua política externa e a saber,

em cada momento, em cada região e no quadro de cada organização, qual o papel das Forças Armadas e que contributo concreto podem trazer para a política externa nacional... o que nem sempre tem sido perfeitamente claro, pelo menos para os militares.

Como consequência direta da crescente diversificação do empenhamento operacional e da cooperação militar em diferentes teatros de operações, geograficamente distantes e com diferentes níveis de risco, as Forças Armadas têm incrementado a sua natureza expedicionária, conjugando os interesses nacionais e as vontades internacionais, com o propósito de melhorar a resposta do instrumento militar, no quadro das arquitecturas de segurança de que Portugal faz parte. Tal é assim, pois o fator “segurança” é estratégico para o desenvolvimento do Estado e as fronteiras que definem essa interação não são as fronteiras geopolíticas do Estado.

As Forças Armadas como elemento ativo da política de defesa dos Estados, num quadro de modernização dos equipamentos e proficiência operacional, têm de assegurar continuamente respostas aos novos desafios e acautelar os múltiplos riscos que afectam a sociedade. Neste contexto, as Forças Armadas procuram criar condições e capacidades que permitam enfrentar os inovadores e exigentes requisitos operacionais. Atividades que nem sempre tem sido potenciadas da melhor forma pela política externa portuguesa.

De igual modo, as estruturas de segurança ou de defesa devem ajustar-se constantemente às tipologias e condicionalismos das missões, desenvolvendo e assumindo ações que, de forma pragmática, permitam assegurar a melhoria da eficiência do serviço prestado em prol dos interesses nacionais, onde quer que estes sejam prosseguidos, nomeadamente no quadro da cooperação técnico-militar com os PALOP. Tal equivale a dizer que a cooperação militar estratégica passou a ser uma necessidade do Estado, como forma de otimizar em proveito da política externa o seu instrumento militar, ou seja, as suas Forças Armadas.

A participação das Forças Armadas ao serviço das políticas desenvolvidas pelas organizações, passou a ser também responsável pela cooperação estratégica com as Forças Armadas de países intra e extra organização, ajudando-os na formação e preparação de pessoal militar e colaborando na reforma do setor da segurança e defesa dos estados-membros. Tal acaba por contribuir para o fortalecimento estratégico da própria organização. Este desiderato confere uma responsabilidade acrescida aos Estados, consubstanciada não só em ações e interesses comuns, como no facto de, presentemente, as organizações regionais representarem parceiros credíveis para questões de cooperação na vertente da segurança/defesa e do apoio ao desenvolvimento. Neste âmbito, os Estados cooperam bilateralmente em múltiplos domínios (educação, saúde e justiça), assumindo a vertente da defesa uma expressão significativa, pois, como vimos, sem segurança não existem condições políticas para o Estado se desenvolver.

Com este intuito, os Estados ajustaram as suas orientações para a política externa através de legislação própria, inclusiva, onde se pretende apostar numa cooperação estrategicamente bi-multilateral, de geometria variável, ambicionando assumir um maior protagonismo junto das organizações regionais e globais, especialmente no âmbito das

Nações Unidas, devido à sua vertente universalista, mas sem esquecer a vertente nacional.

O princípio é estimular na vertente de segurança em contextos regionais aquilo que em África se designa por “*African Regional Ownership*” dos problemas. Tal manifesta-se numa aposta forte na cooperação multilateral, mas alicerçada em sólidas bases bilaterais. No entanto, como vimos, no futuro deverá ser equacionada uma articulação estratégica entre as duas, funcionando num contexto bi-multilateral em que as conjunturas regionais e as dinâmicas globais em torno das questões da segurança e do desenvolvimento ditam a primazia das estratégias, que deverão ser constantemente reavaliadas e ajustadas, se necessário (Bernardino, 2007, pp. 228-229).

Assim, as dinâmicas da globalização levam a que o uso das Forças Armadas como instrumento de política externa seja permanentemente avaliado. Tais dinâmicas obrigam ainda a uma reflexão estratégica (permanente) sobre os contextos de intervenção, bem como a uma reorientação das políticas em face dos interesses conjunturais permanentes e não permanentes dos Estados. Tal é assim, pois o elemento “Segurança” constitui um dos principais fatores de consolidação e de desenvolvimento do Estado, devendo constar nas suas orientações político-estratégicas. Constata-se ainda que os conceitos estratégicos de Defesa Nacional adotado pelos países refletem a importância crescente da participação ativa no quadro de intervenções multinacionais. Tal participação considera-se uma opção consolidada que normalmente é fonte de prestígio. Paralelamente, deixam-se em aberto perspectivas de alianças fora do tradicional quadro organizacional e regionalista, abrindo caminho a múltiplas ações bilaterais e multilaterais (ou bi-multilaterais) na área da defesa e da segurança, onde as fronteiras não existem ou se diluem na necessidade que o Estado tem de segurar e proteger as suas populações.

A reflexão teórica e académica sobre a pertinência de desenvolver no quadro da ação político-estratégica do Estado um conceito estratégico de defesa nacional parece ser agora muito atinente e pensamos mesmo que, num futuro próximo, será tema de reflexão obrigatório e permanente para os governantes. Na verdade, apesar de o último conceito estratégico de defesa nacional ter sido aprovado em finais de 2013, carece já de atualização. Em qualquer caso, julgamos que, pelo papel que desempenham no contexto internacional ao serviço da política externa de defesa dos Estados, as Forças Armadas serão um instrumento de valor acrescentado na defesa e na segurança do país. Além disso, a política externa deverá continuar a atribuir o grau de importância adequada e a procurar aumentar a eficácia e eficiência na utilização do instrumento militar, enquanto vetor central das estratégias securitárias do Estado (Ibidem, pp. 171-175).

Importa reforçar a ideia de que, no contexto das relações internacionais atuais, a fronteira entre os deveres do Estado e das organizações não é marcante. Quer isto dizer que, tal como aludido acima, não se pode saber o que se passa num país sem saber o que se passa na organização regional onde este se insere e, de igual forma, não parece ser adequado cooperar e interagir com as organizações regionais sem se procurar entender a política dos Estados que a integram. Contudo, em contextos em que os recursos são escassos e que os propósitos e solicitações são imensos, cabe, em cada momento e

espaço, definir (ou redefinir) objetivos e priorizar as estratégias da política externa portuguesa, especialmente as que assentam no emprego do instrumento militar do Estado, nomeadamente no quadro de uma política externa de defesa em consonância com o conceito estratégico nacional, a definir com oportunidade.

Todavia, a segurança coletiva ou cooperativa surge no contexto das relações internacionais como uma alternativa, um reforço ou até um complemento ao papel do Estado e das suas atribuições na vertente da segurança e da defesa. A questão central da problemática da segurança coletiva reside, em nossa opinião, em saber, em cada momento, de que forma se pode manter a pluralidade, o equilíbrio e a independência dos Estados, eliminando a conflitualidade como instrumento primordial das suas relações de tensão e privilegiando a segurança coletiva/cooperativa com impacto direto na nossa política externa.

No entanto, no atual quadro geopolítico global, surgem com relevância os conceitos de segurança cooperativa e humana, entre outros, que importa saber integrar nas dinâmicas da cooperação técnico-militar. Assim, a segurança coletiva tenta abarcar as várias dimensões da segurança: militar, económica, ambiental, social (e mais recentemente a segurança alimentar), entre outras, tentando alterar o comportamento dos Estados, de uma postura competitiva para uma postura cooperativa (colaborativa). Tenta também criar os mecanismos necessários e suficientes para diminuir as hesitações da tomada de decisão no combate às ameaças, através do derrube das barreiras interestaduais, defensoras dos interesses estatais.

O cerne das relações políticas entre atores assenta conceptualmente na transparência internacional, suportado pela confiança mútua. Esta torna-se fundamental na objetivação da dimensão da defesa e segurança, em que a transparência constitui o veículo essencial, entre outros aspetos, na partilha de informações estratégicas. Esta partilha de informação é essencial no combate às ameaças transnacionais e fundamental no sucesso da segurança cooperativa, pois esta promove a coordenação entre os vários aspetos da segurança, abarcando medidas militares e não-militares e criando espaços de cooperação para atores estatais, não estatais ou individuais. Este mecanismo pode envolver organizações não-governamentais e não-estatais, mas temos que referir, no entanto, que este tipo de segurança visa fundamentalmente evitar conflitos interestaduais e não constitui o caminho para a ingerência em aspetos internos de cada um dos países na procura da segurança “comum”. Porém, pensamos que pode ser também uma forma de garantir a segurança dos Estados e, desde que devidamente adaptada aos atuais contextos geopolíticos e geoestratégicos de conflitualidade, pode constituir uma ferramenta essencial para as estruturas supranacionais em que a cooperação/assessoria militar deve estar integrada no quadro da política externa dos Estados.

Conclusões

Na atual conjuntura político-estratégica internacional, a relação segurança, defesa e desenvolvimento (e diplomacia), surge com um carácter diferenciado e crescentemente revalorizado no quadro das relações internacionais. Um quadro que se caracteriza, genericamente, pela participação dos Estados em alianças militares regionais ou globais, complementar da relação Estado-Estado que continua a caracterizar a cena internacional.

Neste âmbito, os próprios conceitos e elementos de ação da segurança e do desenvolvimento evoluíram dos Estados para as organizações. Tal deveu-se, em muito, à obrigação moral inculcada pelas novas correntes do Direito Internacional, que se viram “impelidas” a migrar as teorias sociais contemporâneas para as realidades políticas (e estratégias) dos Estados e das organizações, passando o enfoque a centrar-se na “nova” cooperação bi-multilateral e a preocupação principal a estar centrada nas pessoas. Tal é uma realidade para a qual Portugal ainda não despertou completamente, o que implica a necessidade de apostar numa política externa mais ativa, numa verdadeira política externa de defesa. Mais concretamente, é necessário apostar numa cooperação estratégico-militar bi-multilateral, onde se torne mutuamente vantajoso trabalhar e desenvolver simultaneamente parcerias estratégicas nos Estados e nas organizações, pois não parece ser possível saber o que se passa no Estado sem saber qual é a política da organização regional onde estes se inscrevem, e vice-versa.

Em suma, verifica-se que a segurança e o desenvolvimento constituem os principais pilares do Estado de Direito, e materializam conceitos que se sobrepõem e interligam, em prol do bem-estar da humanidade, contribuindo para uma sociedade mais evoluída, social e politicamente. Procura-se, neste contexto, empregar o instrumento militar como vetor privilegiado da política externa de defesa, contribuindo para valorizar o Estado e fortalecer a relação democracia-segurança-desenvolvimento.

Tal paradigma reflete uma interdependência estratégica entre segurança, defesa e desenvolvimento sustentado. Este paradigma é crescentemente evidente e necessário em cenários onde as populações estão sujeitas às severidades dos conflitos regionais, onde a sociedade internacional, através de programas de Ajuda Pública ao Desenvolvimento, procura estabelecer estratégias de intervenção centrada em conceitos mais alargados de segurança e mecanismos mais operacionais para proporcionar um desenvolvimento sustentado e uma segurança sustentada. Estes são, na prática, conceitos ambivalentes no seu propósito, pretendendo proporcionar uma sociedade com um maior índice de prosperidade. Tal constituiu também uma realidade para a qual Portugal deve vocacionar as suas estratégias setoriais e que deve ser inscrita na sua política externa, bem como na sua estratégia nacional de cooperação para África.

Os valores da ética social e da filosofia política do Estado moderno procuram conciliar a segurança e o desenvolvimento no contexto social. As orientações políticas emanadas salientam que no concerto das nações se valorizam as alianças regionais militares e o papel das organizações regionais ou internacionais, visto que estas permitem colocar numa plataforma supranacional os valores que o Estado soberano sozinho não consegue

capitalizar. Este é um paradigma atual que caracteriza o quadro das relações internacionais e que coloca nas agendas globais os assuntos da paz e da sustentabilidade do desenvolvimento como prioridades estratégicas. Portugal deve saber incorporar tal paradigma no Conceito Estratégico de Defesa Nacional e numa política externa de defesa para África, onde as Forças Armadas portuguesas continuarão a desempenhar um papel central na relação com os PALOP e na vertente da CPLP.

Bibliografia

BERNARDINO, L. M. B. (2007). *Que Política de Cooperação para a Segurança e Defesa deve Portugal adoptar em África?*. *Revista Militar*. n.º 2465/2466 – Junho/Julho de 2007, pp. 775-789. Disponível em [<https://www.revistamilitar.pt/artigopdf/216>].

BERNARDINO, L. M. B. (2008). *Estratégias de Intervenção em África. Uma década de segurança e defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Editora Prefácio, 2008, ISBN 978-989-8022-87-5.

BERNARDINO, L. M. B. e LEAL, J. S. (2011). *A Arquitetura de Segurança e Defesa da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Instituto de Defesa Nacional, IDN Cadernos, 2011, ISSN 1647-9068.

COUTO, A. C. (1988/1989). *Elementos de Estratégia. Apontamentos para um Curso – Volume I (1998) e Volume II (1989)*. Lisboa: Instituto de Altos Estudos Militares, 1988.

DAVID, C.S P. (2001). *A Guerra e a Paz: Abordagens Contemporâneas da Segurança e da Estratégia*. Lisboa: Instituto Piaget, 2001, ISBN 972-771-410-2.

DESMIDT, S. (2016). *Peace and Security on Africa. The story of Peacebuilding, Conflict Prevention and Conflict Monitoring in the APSA, in ECDPM*.

DOWDEN, R. (2010). *Africa. Altered States, Ordinary Miracles*, New York: Public Affairs, 2010, ISBN 978-1-58648-816-1.

DUBRESSON, A. e MOREAU, S. (2011). *L’Afrique Subsaharienne. Une géographie du changement*, Paris: Collection U – Armand Colin, 3^{ème} Edition, ISBN 978-2-200-27276-0.

GAZIBO, M. (2010). *Introduction à la Politique Africaine. Deuxième Edition Revue et Augmentée*, Canada: Presse de l’Université Montréal, Québec, ISBN 978-2-7606-2164-0.

MEREDITH, M. (2011). *Born in Africa. The quest for the origins of human life*. New York: Public Affairs, First Edition, 2011, ISBN 978-58648-663-1.

MOREIRA, A. (2002). *Teoria das Relações Internacionais*. Lisboa: Editora Almedina, 4^ª Edição, ISBN 972-40-1771-0.

NEY, J. S. J. (2002). *Compreender os Conflitos Internacionais- Uma Introdução à Teoria e à História (Trajectos)*. Lisboa, Editora Gradiva. ISBN 972-662-845-8.

NOGUEIRA, J. M. F. (2005). *Pensar a Segurança e Defesa*. Lisboa: Edições Cosmos, Instituto da Defesa Nacional, ISBN 972-762-268-2.

TEIXEIRA, N.S. (2009). *Pilares de uma Estratégia Nacional. Contributos para uma Política de Defesa*, Instituto de Defesa Nacional.

Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa (2005) - Ministério dos Negócios Estrangeiros - Resolução da Presidência de Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 24 de Novembro. Disponível em: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/visao_estrategica_para_cp.pdf.

Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013) - Ministério da Defesa Nacional - Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, de 14 de fevereiro de 2013. Disponível em: https://www.defesa.pt/Documents/20130405_CM_CEDN.pdf.

Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento (2009) - publicada no Diário da República Portuguesa - I Série n.º 165/2009, em 26 de agosto de 2009 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 16 de julho de 2009. Disponível em: http://www.instituto-camoes.pt/images/cooperacao/estrategia_seguranca_desenv.pdf.

^[1] — Diário da República Portuguesa n.º 285/82, Iª Série, 11 de dezembro de 1982, Lei de Defesa Nacional e das Forças Armadas (Lei n.º 29/82), revogado pela Lei n.º 31-A/2009 de 7 de julho de 2009.

^[2] — Tal pode ser constatado na recente Directiva Ministerial de Defesa no quadro do planeamento de Defesa e na revisão do quadro legal de investimentos de Defesa. Despacho MDN N.º 4101/2018, de 12 de abril de 2018, publicado no Diário da República- 2ª serie - n.º 79 de 23 de abril de 2018.

^[3] — A Constituição da República Portuguesa apenas define e elabora o conceito de “Defesa Nacional” (sendo tal conceito aprofundado no atual Conceito Estratégico de Defesa Nacional - 2013), não existindo, até ao momento, qualquer referência a um conceito de “segurança nacional”. Tal aspeto deve merecer especial atenção, sob pena de termos um conceito estratégico que não servirá os modernos interesses do Estado Português e das nossas Forças Armadas e forças de segurança, afastando-se das tendências contemporâneas das Relações Internacionais.

^[4] — Importa salientar que, em 2005, o documento “Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa”, elaborado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros de Portugal e aprovado na Resolução da Presidência de Conselho de Ministros n.º 196/2005, de 24 de novembro, advogava, entre outras formas de cooperação, uma cooperação bi-multilateral, apresentado sumariamente como uma visão articulada entre a cooperação bilateral e multilateral, em que os múltiplos instrumentos do Estado se dispunham a articular estratégias, meios e recursos, sem contudo ter sido apresentado o “como”, “onde”, “quando”, em que áreas da cooperação e, especialmente, o “para quê?”

^[5] — A “Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento” foi publicada no Diário da República Portuguesa - I Série n.º 165/2009, em 26 de agosto de 2009 - Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 16 de julho de 2009, e passou a articular ao nível político-estratégico os mecanismos de cooperação internacional, no quadro da política externa portuguesa.