

PORTUGAL: A PARTICIPAÇÃO EM MISSÕES DE PAZ COMO FACTOR DE CREDIBILIZAÇÃO EXTERNA

Maria do Céu Pinto

mceupinto@gmail.com

Departamento de Relações Internacionais e Administração Pública (RIAP),
Escola de Economia e Gestão (EEG), Universidade do Minho

Resumo

Portugal é um dos mais importantes contribuintes europeus para operações de paz internacionais. Ocupa actualmente o 45º lugar numa lista de 115 países que contribuem para as operações de paz das Nações Unidas (ONU) e 7º na União Europeia (UE). A multiplicidade de forças utilizadas, bem como a diversidade dos locais de sua projecção, reflecte bem a ambição e esforço feito pelos governos portugueses nos últimos 20 anos. A participação em missões de paz tem sido vista como um meio para reforçar a posição de Portugal no mundo: o envolvimento em operações de paz sob a bandeira de organizações internacionais, reforça a influência da nossa política externa e diplomacia. Neste artigo, defendemos que o envolvimento português em missões de paz reflecte propósitos de interesse nacional e política externa. O objectivo é reforçar a capacidade de Portugal para influenciar o processo decisório nos principais fóruns internacionais, como a ONU, NATO e a UE. Ele segue a meta estabelecida desde finais dos anos 80, de reforçar a visibilidade e o peso específico de Portugal no âmbito multilateral. A contribuição do país para a manutenção da paz aumentou o poder negocial de Portugal, que se tornou um parceiro mais activo, com uma voz mais audível no seio dessas organizações. Essa voz levou a uma melhor posição, quando se tratava de negociar cargos importantes e assuntos da agenda internacional relevantes para Portugal.

Palavras chave:

Operações de Apoio à Paz; Portugal; manutenção da paz; Forças Armadas; Organização das Nações Unidas

Como citar este artigo

Pinto, Maria do Céu (2012). "Portugal: a participação em missões de paz como factor de credibilização externa". *JANUS.NET e-journal of International Relations*, Vol. 3, N.º 1, Primavera 2012. Consultado [online] em data da última consulta, observare.ual.pt/janus.net/pt_vol3_n1_art3

Artigo recebido em Dezembro 2011 e aceite para publicação em Abril de 2012



PORTUGAL: A PARTICIPAÇÃO EM MISSÕES DE PAZ COMO FACTOR DE CREDIBILIZAÇÃO EXTERNA

Maria do Céu Pinto

“Vivemos um tempo de paz em que as Forças Armadas serão cada vez mais um instrumento da política externa do Estado. Diremos, até, que o peso específico da política externa de cada país é frequentemente medido pela capacidade de integrar meios Militares nacionais em Forças multinacionais, em cumprimento das missões legitimadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quem não aparece não conta.”¹

Introdução

As Forças Armadas e as forças de segurança portuguesas têm sido cada vez mais solicitadas para intervenções efectivas no quadro das operações de apoio à paz (OAP) (v. Pinto, 2007; Pinto, 2010, cap. IV). Portugal ocupa actualmente o 45.º lugar no ranking dos 115 países contribuintes para as OAP² da ONU, com 315 efectivos, dos quais, 189 militares e 126 polícias (“Ranking”, 2012; “Monthly Summary”, 2012). No panorama europeu, Portugal é actualmente o 7º país que mais contribui para operações de paz das Nações Unidas, o que é uma demonstração importante do esforço de um pequeno país com recursos limitados. Em perspectiva, Portugal empenhou desde 1990 mais de 26 mil soldados, que participaram em missões de paz em mais de 30 cenários diferentes, cobrindo todos os continentes (DGPN, 2012: 9-11). A multiplicidade de forças utilizadas, bem como a diversidade dos locais de sua projecção, reflectem a ambição e o esforço feito pelos governos portugueses nos últimos vinte anos.

O orçamento destinado às forças nacionais destacadas em missões internacionais tem contudo vir a sofrer cortes significativos desde 2010. Em 2012, terá um corte de 30%, passando de 75 milhões de euros para cerca de 52 milhões, em parte devido ao abandono de duas operações (Agência Financeira, 2011). O actual ministro da Defesa admitiu que após terminar a participação na missão da ONU no Líbano (retirada antecipada em seis meses em relação ao previsto) e na Somália, Portugal pode vir a ter de participar com militares em novos teatros de operações dependendo de como vai

A autora agradece as sugestões de melhoria feitas pelos *referees*.

¹ Gen. Soares Carneiro, discurso realizado a 8/07/1993, por altura das Comemorações do Dia das FA, cit. in Sousa (s.d.): 10-11.

² Significa Operações de Apoio à Paz.



evoluir a situação de segurança internacional, especialmente a chamada primavera árabe (Agência Financeira, 2011).

Este artigo analisa o conjunto de circunstância que levaram Portugal, a partir dos anos 90 do séc. XX, a fazer uma opção estratégica pela participação em OAP. É objectivo deste artigo aprofundar a relação entre a política externa e de segurança portuguesa e a participação em OAP: o argumento central que nele se defende é que o envolvimento português em missões de paz reflecte propósitos de interesse nacional e política externa, sendo o objectivo reforçar o prestígio de Portugal e a sua capacidade de influenciar o processo decisório nos principais fóruns internacionais³.

Um maior intervencionismo internacional

Portugal só iniciou uma participação mais activa nas missões de apoio à paz a partir do início da década de 90. Com o fim da Guerra Fria e as consequentes alterações sofridas na conjuntura internacional, Portugal reviu as suas opções estratégicas, ao mesmo tempo que se apercebeu da importância de dispor de meios de intervenção mais marcados nos fóruns de decisão internacional. Portugal, que já não intervinha em cenários de conflito no espaço europeu desde a I Guerra Mundial, foi forçado pela conjuntura a alterar o seu tradicional paradigma de defesa - africano e atlanticista (Cordeiro, 2005: 4; Silva, 2008; Vasconcelos, 1999). Este paradigma foi substituído por um novo modelo, baseado numa política de intervenção global (Silva, 2008), legitimada por um conjunto de valores como a manutenção da paz, o respeito pelos direitos humanos e pelas minorias, pela democracia e pelo Estado de Direito, a reconstrução dos Estados pós-conflito e o desenvolvimento.

Tudo isto aconteceu numa altura em que as missões de paz foram também objecto de análise na *Agenda Para a Paz*, pelo então Secretário-Geral das Nações Unidas, Boutros Boutros-Ghali, onde se estabeleceu uma doutrina global das Nações Unidas relativamente a operações de paz e ao papel da Organização na prevenção, contenção, resolução e termo dos conflitos. A *Agenda* foi um documento fundamental ao fazer do *peacekeeping* um tema central das Nações Unidas. Publicado em 1992, aquele documento inicia, no pós-Guerra Fria, um profundo debate sobre a importância do *peacekeeping* enquanto instrumento do processo de resolução dos conflitos. Na *Agenda*, Boutros-Ghali estabelece os chamados instrumentos para a paz e segurança: diplomacia preventiva, *peacemaking*, *peacekeeping*, *post-conflict peacebuilding*, desarmamento, sanções e imposição da paz. O *peacekeeping* surge aí como parte de uma gama de instrumentos usados para gerir uma crise da sua fase latente (pré-conflito) à fase da escalada (conflito) e à fase pós-conflito (*peacebuilding*). Aí se prevê o uso de tropas não só durante uma fase restrita do conflito, como o estende à fase anterior e ao pós-violência (*preventive deployment* e *peacebuilding*). No pós-Guerra Fria, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) começou a desempenhar um papel mais activo na regulação da ordem internacional, passando a aprovar resoluções que justificavam e legalizavam as suas intervenções militares manutenção da paz e facilitavam as operações de imposição. Com esta alteração, os militares "refizeram a sua doutrina, organização e instrução para se adaptarem a uma utilização da força militar naquilo que alguma terminologia designou por operações que não a guerra"

³ A autora agradece estes insights dos *referees*.



(Espírito Santo, 2006). Em 1995, no *Suplemento à Agenda para a Paz*, Boutros-Ghali numa análise dos fracassos de algumas das missões do pós-Guerra Fria (Angola, Somália, Ruanda e Bósnia), afirma a necessidade de novas formas de actuação, com maior envolvimento civil/militar, novas preocupações com a segurança dos militares e com a coordenação entre as acções humanitárias e as missões militares.

Em 1994, a alteração do Conceito Estratégico Nacional revelava uma nova preocupação com a adaptação das Forças Armadas aos parâmetros técnicos e operacionais das restantes forças aliadas, como elemento essencial para a satisfação dos compromissos assumidos por Portugal no seio dessas alianças. É então assumido o desafio de participar na missão internacional para a ex-Jugoslávia com um contingente militar de grande envergadura:

“No caso da Bósnia, o facto de ter optado por um contingente significativo e por uma unidade de combate, e não de apoio, demonstrou bem a vontade de dar visibilidade à sua participação na Implementation Force (IFOR)” (Freire, 2007: 89).

Portugal passou assim a contribuir com contingentes significativos para cenários de crise, inicialmente integrados em missões das Nações Unidas, depois no âmbito da NATO e, só nos anos 2000, em missões da UE.

Portugal manteve-se atento ao conjunto de mudanças que ocorriam no ambiente externo, e que tiveram implicações internas, impulsionando uma redefinição das políticas externa e de defesa nacionais. Nesse sentido, as Forças Armadas passaram a ser empenhadas na satisfação dos compromissos assumidos por Portugal a nível internacional no quadro das organizações das quais faz parte. A componente militar tornou-se, assim, um dos instrumentos de afirmação no domínio da política externa. Trata-se daquilo que alguns autores têm referido como a *interdependência crescente entre os domínios externo e interno de segurança*, ou, dito de forma mais clara, as dimensões externas da segurança interna (V. Bigo, 2006; Eriksson and Rhinard, 2009). Considera-se hoje que os riscos e os perigos não têm fronteiras, pelo que os limites à acção securitária do Estado têm que ser redefinidos e ajustados às novas exigências de liberdade e segurança dos cidadãos (Guedes e Elias, 2010). O debate emergente em Portugal quanto à necessidade de ser atribuído um papel mais activo às Forças Armadas no quadro de segurança interna, tem subjacente uma tomada de consciência de que há um novo contexto geo-estratégico de ameaças e riscos. Os Estados têm hoje de conquistar a sua segurança interna em territórios longínquos, como o caso do Afeganistão, incubador de terrorismo internacional, ilustra (Noivo, 2009).

Uma nova visão da segurança

Em termos de racional político, a decisão nos anos 90 de participar em missões em África e, sobretudo, nos Balcãs faz sentido, desde logo pela perspectiva de “segurança alargada” que as nossas elites políticas acolheram. A segurança passou assim a ter interesses além dos nacionais, por vezes materializados longe da base territorial dos Estados. O seu conceito tem hoje uma acepção flexível, ampliada, o que impõe aos



Estados um novo tipo de entendimento da sua participação na comunidade internacional.

Nas palavras do ex-Ministro da Defesa, Severiano Teixeira:

“A garantia da segurança nacional promove-se, cada vez mais, longe das nossas fronteiras tradicionais, dos tradicionais limites geográficos dos Estados. Por isso, a definição da nossa doutrina de intervenção já não pode ser predominantemente determinada apenas por factores históricos ou de proximidade geográfica, mas tem de incluir também critérios de segurança regional e internacional, de projecção dos valores da democracia e do primado do direito” (Teixeira, n.d.: 12).

A este propósito, no âmbito do mandato que Portugal está a desempenhar no CSNU, um aspecto essencial da sua actuação é o esforço para sublinhar as questões relacionadas com os direitos humanos, protecção de civis e o papel das mulheres nos processos de paz e reconciliação nacionais. Esta preocupação é já reconhecida como marcadamente portuguesa (Monteiro, 86-87⁴; Seabra, 2011) e tem valido à diplomacia lusa tantos louvores quanto desaprovação (entrevista). Portugal é visto como empenhado - e com êxito - em promover a visibilidade e essência legitimadora dos direitos humanos na acção das Nações Unidas. Este esforço é legitimador da acção do CSNU e catalizador de mudanças palpáveis no terreno, ainda que lentas no tempo. Este é também um dos compromissos de Portugal, assumido durante a campanha e cumprido ao longo do mandato: uma postura inovadora e interventiva em termos de segurança e respectiva relação com os direitos humanos e outras áreas transversais. Portugal assume o papel de defensor destas causas que afectam os países em vias de desenvolvimento, normalmente pequenos, as quais normalmente não atraem a atenção dos *media*, nem comandam a agenda internacional.

Em segundo lugar, a segurança e a defesa asseguram-se na chamada “fronteira de segurança” (Leandro, 1992:6; Garcia, 2005), no quadro de sistemas colectivos de segurança. A integração estatal, principalmente na União Europeia (organização de integração), mas igualmente na NATO (aliança de defesa colectiva intergovernamental) e na ONU (organização intergovernamental global), tem vindo a comprovar a importância de um pensamento colectivo, onde os Estados partilham interesses numa geometria variável: “a fronteira da segurança portuguesa é a fronteira da segurança europeia” (Teixeira, 2009: 105); “A defesa do interesse nacional passa, muitas vezes, pela defesa dos interesses dos projectos em que Portugal está envolvido” (Fundação Mário Soares, 2006: 651). Tal não invalida, no entanto, que as preocupações nacionais se expirem nas fronteiras das organizações a que pertence e das missões em que participa.

⁴ A propósito do desempenho português no CSNU em 1997-1998, o Embaixador António Monteiro afirma: “Se houve área que mereceu uma atenção particular nesse período por parte da Representação Permanente de Portugal junto das Nações Unidas, essa foi a da problemática dos direitos humanos” (2003: 86).



Em terceiro lugar, há a referir que, subjacente a esta *política de intervenção global*, há o alargamento do próprio conceito de interesse nacional, definido não apenas na sua forma tradicional - defesa da integridade territorial e da Nação -, mas enquanto promoção da segurança, da paz e estabilidade internacionais, da resolução de conflitos e da promoção dos direitos humanos. É esta concepção de interesse nacional que tem orientado a definição das prioridades da política externa, de defesa e de segurança de Portugal e que tem presidido à sua escolha de intervir em certos cenários de conflitos.

A participação em OAP tem correspondido a este conceito alargado de segurança e de fronteiras flexíveis. Portugal passou no séc. XX por várias alterações dramáticas da sua fronteira (colónias africanas, Macau, integração na UE), o que alterou naturalmente a percepção do conceito tradicional de soberania. Num mundo crescentemente globalizado, onde a integração do país se faz em vários tabuleiros, "o problema das novas dimensões do conceito de fronteira", é um problema da maior relevância, pois dele depende a definição dos "vários espaços de inserção" onde Portugal se pretende afirmar (Garcia, 2005). Esta interrogação coloca-se em termos nacionais, mas também é de fundamental importância no âmbito de organizações como a UE ou a NATO, cuja área de intervenção se alargou a nível global. De acordo com especialistas e académicos portugueses, a nossa fronteira de segurança coincide com a definida pela NATO; a nossa fronteira económica e política coincide com a da UE; a fronteira cultural, corresponde à Comunidade de Povos de Língua Portuguesa (Moreira, 1996). Poder-se-ia ainda acrescentar a fronteira da vulnerabilidade, na expressão do General Garcia Leandro (Leandro, 1992; v. Garcia, 2005).

As OAP como capacidade de influenciar

Portugal adquiriu no último venténio uma certa visibilidade no contexto da sua participação em operações de paz. Esta visibilidade enquadra-se no âmbito de uma "estratégia de progressiva afirmação e valorização do papel de Portugal no plano multilateral" no âmbito das organizações internacionais (Paixão, 1997: 67). Essa meta, estabelecida em finais dos anos 80, tem servido de baliza à acção diplomática nacional desde então. Para países pequenos como Portugal, a única forma de marcar uma posição de algum relevo no palco internacional, terreno privilegiado dos "grandes" Estados, como os P-5⁵, é através daquilo que alguns autores chamam de "diplomacia de oportunidades", ou seja aproveitar sempre que possível uma oportunidade para marcar presença nos grandes palcos, e fazê-lo deixando obviamente uma marca positiva (Coelho, n.d.).

A participação em OAP não pode ser vista como uma iniciativa isolada, mas como parte do objectivo de projectar uma imagem de Portugal como um país moderno, com vontade de assumir as suas responsabilidades na esfera internacional, contrariando uma postura mais "reactiva e defensiva" da política externa portuguesa, herdada da época colonial (Monteiro, 1999: 164). Para este escopo, também terá contribuído o esforço feito por Portugal de aumento voluntário da contribuição nacional para o orçamento da ONU (Monteiro, 1999: 164-5) e a participação relevante em várias operações de paz. Em 1996, Portugal chegou a ocupar a 26ª posição no *ranking* dos países contribuintes com forças para a ONU (Paixão, 1997: 71).

⁵ Os cinco membros permanentes do CSNU.



Os contingentes portugueses nas missões de paz internacionais são assim um elemento indispensável na afirmação de Portugal como aliado útil da Aliança Atlântica, como agente activo na construção de uma Europa unida e eficaz e como membro responsável da família das nações. No quadro multilateral, Portugal pretende afirmar a sua presença e empenhamento nas organizações internacionais e sistemas de alianças a que pertence. Deve participar assim no desenvolvimento da Política Externa e de Segurança Comum e quer estar na primeira linha da construção da Política Comum de Segurança e Defesa, incluindo a sua participação nas missões militares sob comando da UE, bem como a sua participação na cooperação estruturada permanente em matéria de Defesa prevista pelo Tratado de Lisboa. No que respeita à ONU, Portugal apoia o papel da organização na manutenção da legalidade, da ordem internacional e da paz e afirma a centralidade do seu papel e a necessidade de reforço dos seus instrumentos nos processos de apoio à paz e de reconstrução pós-conflito, especialmente nos Estados falhados. Devido às suas relações com as ex-colónias, Portugal deve ainda reforçar os laços de amizade e cooperação com os países de expressão portuguesa, nomeadamente no quadro da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa, promovendo a cooperação técnico-militar.

Os políticos e diplomatas portugueses têm com alguma frequência referido o importante papel desempenhado pelas Forças Armadas através deste tipo de missões ao aumentar a visibilidade do país no plano internacional, inclusive entre parceiros e aliados, e para reforçar o poder negocial e o peso político de Portugal nos *fora* internacionais (Vitorino, 1996: 87-96). O vector militar passou, inquestionavelmente, a ser um instrumento valioso de política externa na promoção de valores e interesses nacionais e, articulado com outros vectores e dimensões, em particular, o diplomático, tem contribuído para favorecer a posição e aumentar a visibilidade internacional do país⁶. A participação de Portugal em forças multinacionais tem um “efeito multiplicador quanto à posição de Portugal no mundo” (Vitorino, 1998: 165).

Neste sentido a decisão de participar nos anos 90 na IFOR e SFOR e, após o 11 de Setembro, na ISAF no Afeganistão, serviram para reforçar a presença e credibilidade portuguesa junto da NATO. O contributo que a responsabilidade assumida por Portugal nas missões nos Balcãs nos anos 90, em particular, deu à imagem do país no mundo, repercutiu-se igualmente no seio, não só da Aliança Atlântica, mas também de outras organizações internacionais, revelando Portugal como um país capaz de assumir as suas obrigações e, como tal, merecedor do reconhecimento pelo seu envolvimento nas causas comuns.

No entanto para além de um fim em si, a participação nas missões NATO IFOR e SFOR serviu também como meio para conquistar outras importantes vitórias em termos de política externa, nomeadamente ao nível da ONU. As participações nos Balcãs aumentaram o poder negocial de Portugal, que passou a ser um parceiro mais activo e com mais voz dentro da NATO. A participação nacional e o bom desempenho das forças portuguesas – cuja dimensão foi assinalável face aos recursos do país – contribuiu para reforçar a posição de Portugal enquanto parceiro credível da Aliança Atlântica (Fund. Mário Soares, 2006: 648; Vitorino, 2000: 32). Portugal demonstrou perante o mundo a sua capacidade política e operacional, ao conseguir garantir a presença de forças nos Balcãs e em África, dois teatros de operações com características totalmente distintas e

⁶ A autora agradece este *insight* do *referee*.



geograficamente distantes de Portugal e entre si. Recorde-se que nesse mesmo período Portugal projectou para Angola e Moçambique cerca de 1200 efectivos nas missões ONUMOZ/Moçambique e UNAVEM/Angola (posteriormente substituída pela MONUA), que foram aquelas em que a presença portuguesa assumiu uma maior dimensão nos planos operacional e político (para não falar no envolvimento diplomático nos processos de paz dos dois países. (Fund. Mário Soares, 2006: 647).

A participação de Portugal nas operações da NATO na Bósnia-Herzegovina, merece especial destaque e terá produzido alguns dividendos importantes, de que se destaca: a eleição de Portugal para o CSNU no biénio 1997-1998 (Monteiro 1999, 163-164; Gomes, 2000: 58; Vitorino, 2000: 32 e Vitorino 1999) e a manutenção do Comando NATO sediado em Oeiras e a sua elevação a Comando Regional na então nova estrutura da NATO em 1999 (Freire, 2007: 90; Vitorino 1999, 94-95; Vitorino 2000, 37-38; Teixeira 1999, 31). Essa voz portuguesa mais audível e influente permitiu uma melhor posição perante os aliados para forçar a resolução do problema timorense em 1999 (v. Vitorino, 1999; Freire, 2007: 94). Alguns diplomatas e responsáveis políticos portugueses testemunham que, no período da crise pós-referendo timorense, o Primeiro-Ministro português, António Guterres, terá pressionado o Presidente dos Estados Unidos, Bill Clinton, afirmando que, se a comunidade internacional não actuasse e se travasse o genocídio em curso, Portugal cessaria a sua participação na missão nos Balcãs (Freire, 2007: 94). Outra forma de instrumentalizar a participação portuguesa, tem sido a de reclamar junto das instâncias internacionais uma maior intervenção nos territórios em que o país teve uma presença histórica (Freitas do Amaral *cit. in* Fund. Mário Soares, 2006: 645).

Nas palavras do diplomata, Alegre Duarte: "Portugal tem sido um *demandeur* da intervenção das Nações Unidas no tocante a operações de paz, mediação de conflitos, estabilização política e reconstrução económica e das instituições (veja-se os casos de Angola, Moçambique, Timor Leste e Guiné-Bissau)" (Duarte, 2008: 135).

A política portuguesa de envolvimento activo nas operações internacionais de manutenção de paz, que tem sido consistentemente seguida por diversos governos desde o início dos anos 90, tem sido, assumidamente, uma das formas de aumentar a capacidade de influência do Estado português através do recurso à projecção de forças militares. Esta participação, que visa contribuir para a manutenção da paz e segurança internacionais, é parte integrante da dimensão global da política externa portuguesa e tem como objectivo:

- " - *adquirir e manter influência e visibilidade no seio das Nações Unidas, da NATO e da União Europeia;*
- *reforçar a posição junto das estruturas de decisão política com maior importância no mundo;*
- *conferir legitimidade acrescida para solicitar o envolvimento da comunidade internacional e, em particular, das Nações Unidas, em teatros de operações importantes para Portugal*
- *favorecer as candidaturas para cargos de chefia de nível elevado nas estruturas internacionais"* (Freire: 2007: 84-85; v. Amaral 2005: 24-5).



A participação das Forças Armadas portuguesas em operações multinacionais, em particular nas OAP, para além de fortalecer a credibilidade e a visibilidade de Portugal, tem igualmente proporcionado argumentos favoráveis à afirmação do país em *fora* internacionais e contribuído para que diplomatas e militares portugueses sejam escolhidos para cargos de relevo no contexto mundial:

“O envolvimento português em missões de paz internacionais tem, efectivamente, contribuído para a afirmação de Portugal no mundo e, no entender de Freitas do Amaral, «facilita a nomeação de portugueses para altos cargos»” (cit. in Fund. Mário Soares, 2006: 645).

Portugal tem procurado tirar partido do seu esforço e fê-lo obtendo várias vitórias importantes, como a eleição para um lugar de membro não permanente do Conselho de Segurança em 1997-98 e de novo para o biénio 2011-12, bem como outros cargos de grande visibilidade internacional. Refira-se, por exemplo, a eleição em Novembro de 1994, do Embaixador José Cutileiro para Secretário-geral da UEO (e posterior reeleição, em 1997); a nomeação, em 1995, de Freitas do Amaral para Presidente da 50ª Assembleia Geral da ONU; a nomeação do diplomata português, Luís de Almeida Sampaio, como conselheiro político do comandante da SFOR; a realização, em Dezembro de 1996, da Cimeira da OSCE em Lisboa; a nomeação para lugares importantes no *Department of Peacekeeping Operations* (DPKO) das Nações Unidas; o apoio prestado à candidatura da Profª Paula Escarameia para a Comissão de Direito Internacional da ONU; a nomeação do Embaixador Seixas da Costa para o Conselho Económico e Social; a nomeação, em 2004, de Durão Barroso para a Presidência da Comissão Europeia, a escolha, em 2005, de António Guterres para Alto Comissário da ONU (Fundação Mário Soares, *op. cit.*: 679-80; Sousa, n.d.: 9).

As Forças Armadas: instrumento da política externa

É interessante sublinhar como o executivo português tomou consciência de que era fundamental conjugar a actividade diplomática com o instrumento militar para garantir os melhores resultados, uma visão traduzida nas várias revisões do Conceito Estratégico de Defesa Nacional em 1994 e em 2003, na quarta revisão constitucional de 1997, bem como nas Leis da Defesa Nacional e das Forças Armadas. Estes documentos reconhecem a componente militar como um dos instrumentos de afirmação no domínio da política externa. As Forças Armadas constituem assim, pela via da cooperação internacional, mais um dos “vectores”, um “braço”, um “instrumento” da política externa:

“As Forças Armadas tornaram-se, assim, num instrumento central da política externa do país – um dado claramente assumido, aliás, pelo poder político, tendo contribuído decisivamente para que o



país não se tivesse tornado no pós-Guerra Fria numa entidade irrelevante nas relações internacionais.” (Branco, 2009: 112)

Salientam-se os conflitos em que houve um empenhamento mais significativo das Forças Armadas portuguesas: nos anos 90 - Angola, Moçambique, ex-Jugoslávia e Timor. Actualmente, os mais importantes teatros de operações são: Afeganistão, Somália, Kosovo e Líbano. As Forças Armadas portuguesas contam agora com uma prestigiosa experiência internacional e deram já um importante contributo para a segurança internacional, em cenários tão distintos como a Bósnia-Herzegovina, Kosovo, Afeganistão, Líbano, República Democrática do Congo, Chade e a Guiné-Bissau, entre outros. O desempenho destas missões internacionais constituiu-se como um factor decisivo, não só para a para a credibilidade internacional do país, mas também, acessoriamente, para a modernização das próprias Forças Armadas.

Portugal apresenta-se, assim, como “produtor” e não apenas como mero “consumidor” de segurança internacional (Freire, 2007: 90; MDN, 2001: 19-20; Pereira e Farinha, 2009; Duque, 1998, 46-47; Teixeira, 2009: 20). O esforço empenhado por Portugal em matéria de *peacekeeping* marcou no meio internacional uma imagem que se tem vindo a tornar cada vez mais consistente.

Em jeito de conclusão, parece-nos ser possível afirmar, que a influência do Estado português na sua vertente externa baseou-se, juntamente com vários vectores diplomáticos, na sua participação em OAP⁷, para tal tendo contribuído a flexibilidade que as Forças Armadas frequentemente têm proporcionado aos governos na tomada de decisões políticas nos âmbitos da cooperação no seio de várias organizações internacionais. Por uma questão de rigor, é pertinente referir que o volume de forças empenhadas já não é o mesmo de há uma década atrás. Tem havido nos últimos anos uma diminuição sensível da participação nacional nas missões da ONU, comparativamente aos anos 90. Além disso, Portugal tem dado preferência à participação nas missões NATO e UE, em detrimento da ONU. Actualmente, a maior fatia das operações, que ronda os 19 milhões de euros, destina-se à participação portuguesa na missão NATO no Afeganistão, que Portugal decidiu manter integralmente até 2014, por ter sido considerada estratégica e prioritária. Portugal vai reduzir a presença no Líbano e vai abandonar a missão das Nações Unidas de combate à pirataria no Índico, mas continuará a participar na operação da UE na mesma região. Estas decisões explicam-se sobretudo pelo contexto de crise aguda que tem levado Portugal a reduzir os seus efectivos e a seleccionar o seu contributo. A lógica neste contexto de crise, tal como explicada pelo ex-Min. da Defesa, Severiano Teixeira, é de “procurar evitar uma dispersão geográfica e uma multiplicação excessiva de teatros para cumprimento de missões, concentrando os nossos esforços em teatros de operações nos quais Portugal possa valorizar o seu valor operacional. E, finalmente, procurar um equilíbrio na participação em missões da União Europeia e da NATO, as duas organizações multilaterais em que, privilegiadamente, Portugal tem assumido os seus compromissos internacionais” (Teixeira, 2009: 44).

Portugal está, por isso, a seguir uma senda mais racional: sem exaurir a sua participação em teatros de operações de desgaste e de maior risco, tem apostado em

⁷ A autora agradece este *insight* do *referee*.



nichos de emprego que lhe tem dado projecção com relativa economia de recursos e meios. Já não há a necessidade de um emprego de volume para afirmar a participação ou presença portuguesa; tende-se antes a escolher o que fazer e como fazer para afirmar a presença portuguesa em teatros que os decisores políticos consideram prioritários, sem esquecer um certo compromisso com o que é pedido internacionalmente e com as capacidades para satisfazer os pedidos e, simultaneamente, ir de encontro aos interesses nacionais.

Entrevistas:

Entrevistas por e-mail (Outubro-Novembro 2011) com diplomata no Conselho de Segurança que não pretende ser identificado.

Referências Bibliográficas

Agência Financeira (2011). "Portugal reduz para metade missão no Líbano". 12 Dezembro. Disponível em <http://www.agenciafinanceira.iol.pt/politica/tvi24-ultimas-noticias-libano-defesa-nacional/1288601-4072.html>.

Almeida, João Marques de (2003). "A NATO e a Intervenção Militar na Bósnia". In *Nação e Defesa*. 2ª Série, Nº 105, Verão.

Amaral, Diogo Freitas do (2005). *Portugal e as missões de paz*. Lisboa: Divisão de Edições da Assembleia da República.

Antunes, Carlos e CAMACHO, César (1997). "Intervenção das Forças Armadas no Exterior". In *Janus*, Lisboa: Público/UAL Disponível em http://www.janusonline.pt/1997/1997_3_10.html.

Bigo, Didier (2006). "Internal and External Aspects of Security". In *European Security*. Vol. 15, Nº 4.

Boutro-Ghali, Boutros, *An Agenda for Peace Preventive diplomacy, peacemaking and peace-keeping*, Report of the Secretary-General pursuant to the statement adopted by the Summit Meeting of the Security Council on 31 January 1992, A/47/277 - S/24111, 17 June 1992, 17 June 1992. Disponível em http://www.unrol.org/files/A_47_277.pdf.

Branco, Carlos Martins (n.d.). "A Participação de Portugal em Operações de Paz. Êxitos, Problemas e Desafios". In *CES E-cadernos* Disponível em <http://www.ces.uc.pt/e-cadernos/media/ecadernos6/@cetera%20-%20Carlos%20Branco.pdf>.

Carrilho, Maria (1999). "Os Conflitos nos Balcãs e a Redefinição das Missões Internacionais". In *Estratégia*, Nº 14, 2º semestre 1999. Disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=268>.

Costa, João Paulo (1999). "O Envolvimento de Portugal na ex-Jugoslávia: a Participação Militar nas Missões IFOR e SFOR (1990 – 1999)". In *Estratégia*, Nº 14, 2º semestre. Disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=271>.

Coelho, Nuno (n.d.). "Portugal e a NATO". *CIARI*. Disponível em http://www.ciari.org/investigacao/portugal_e_a_nato.htm.



Direção-Geral de Política de Defesa Nacional/DGPDN (2012). "Dados estatísticos referentes a 29 de Fevereiro de 2012". *Newsletter*. Fevereiro.

Duarte, Francisco Alegre (2008). "Portugal e as missões de paz no estrangeiro – algumas notas de reflexão". In *Negócios Estrangeiros*. Nº 13, Outubro.

Duque, J. Jorge (2005). "Panorâmica geral das missões de paz". *Janus* 2005, Lisboa: Público/UAL. Disponível em http://www.janusonline.pt/dossiers/dossiers_2005_4_3_2_b.html.

Duque, J. Jorge (1998). "Portugal nas missões de paz". In *JANUS* 98, Lisboa: Público/UAL.

Erijsson, Johan and Rhinard, Mark (2009). "The Internal-External Security Nexus: Notes on an Emerging Research Agenda". *Cooperation and Conflict*. Vol. 44, Nº 3.

"FND e Militares em Missão entre 1991 e 21/Outubro/2009", COC / EMGFA, 21 Outubro 2009.

Fundação Mário Soares – Centro de Investigação e Formação para uma Cultura de Paz (2006). *A participação portuguesa em missões de paz – Relatório final*. Lisboa, Dezembro.

Freire, Miguel (2007). "O Modus Operandi de Segurança e Defesa de um Pequeno Estado Euro-Atlântico". In *Nação e Defesa*, 3ª Série, Nº 118, Outono-Inverno.

Garcia, Francisco (2005). "As ameaças transnacionais e a segurança dos Estados ". In *Jornal Defesa e RI*. 23, Setembro. Disponível em http://www.jornaldefesa.com.pt/conteudos/view_txt.asp?id=264.

Gomes, João Mira (2000). "O envolvimento diplomático de Portugal na Bósnia-Herzegovina". In *Nação e Defesa*. Nº 92, Inverno.

Guedes, Armando Marques Guedes e ELIAS, Luís (2010). *Controlos Remotos – Dimensões Externas da Segurança Interna em Portugal*. Coimbra: Almedina.

Leandro, Garcia (1992). "A Teoria da Diversificação e Articulação das Fronteiras e os Sistemas de Forças". *Boletim do IAEM*. Novembro.

Livro Branco da Defesa Nacional. MDN, 2001, Disponível em http://antigo.mdn.gov.pt/Publicacoes/livro_branco/Livro_branco.pdf, pp. 19-20.

Monteiro, António (1999). "A presença portuguesa no Conselho de Segurança em 1997-1998". In *Política Internacional*. Vol. 3, Nº 19, Primavera-Verão.

Monteiro, António (2003). "A experiência portuguesa na Presidência do Conselho de Segurança das Nações Unidas". In *Nação e Defesa*. Nº 104, Primavera.

"Monthly Summary of Contributions - (Police, UN Military Experts on Mission and Troops)". Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/feb12_1.pdf, a 29 February 2012

Moreira, Adriano (1996). "As Fronteiras Portuguesas". In *Conjuntura Internacional* 1996. Lisboa: Instituto Superior de Ciências Sociais e Políticas.



Noivo, Diogo (2009). "Fronteira portuguesa com Paquistão", *DN Opinião*, 26 Novembro. Disponível em http://dn.sapo.pt/inicio/opiniao/interior.aspx?content_id=1430832.

Paixão, João Quintela (1997). "A candidatura portuguesa ao Conselho de Segurança das Nações Unidas". In *Política Internacional*. Nº 14, vol. 1, Primavera-Verão.

Pereira, Cor. E. Maia e FARINHA, Ten.-Cor. Nuno M. Mendes (2009). "Acções desenvolvidas pelas Forças Armadas em missões de paz no quadro da Organização das Nações Unidas (ONU)". In *Revista Militar*. 17 Abril.

"*Ranking of Military and Police Contributions to UN Operations*". Disponível em http://www.un.org/en/peacekeeping/contributors/2012/feb12_2.pdf [consultado em 29 de Fevereiro de 2012].

Santo, General Gabriel Augusto do Espírito (2006). "As Forças Nacionais destacadas em apoio da Política Externa". In *Revista Militar*. Novembro. Disponível em <http://www.revistamilitar.pt/modules/articles/article.php?id=135>.

Seabra, Pedro (2011). "First impressions: Portugal and the UNSC eight months on". In *IPRIS Lusophone Countries Bulletin*. Nº 23, September.

Silva, José A. (2008) "Portugal nas Missões de Paz - Portugal nos Sistemas Internacionais". In *Academia Militar*. 14 Maio. Disponível em <http://zasilva-missoesdepaz.blogspot.com/2008/06/portugal-nas-misses-de-paz.html>.

Sousa, Francisco Xavier Ferreira de (n.d.). *A Experiência Portuguesa em Missões de Paz*. (paper cedido pelo autor).

Teixeira, Nuno Severiano (1999). "Das Campanhas de Guerra às Operações de Paz: As Intervenções Militares Portuguesas em Teatro Europeu". In *Estratégia*, 14.

Teixeira, Nuno Severiano (2009). "O Líbano e o Interesse nacional". In *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Teixeira, Nuno Severiano (2009). "Sessão de abertura solene do ano lectivo do IESM". In *Contributos para uma Política de Defesa*. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Teixeira, N. Severiano (n.d.). "Uma política de Estado", in MDN - "Balanço da legislatura". Disponível em http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/9E426095-8C00-4CE2-81DC-8E28858D6944/0/MDNbalan%C3%A7ofinal_alterado.pdf.

Vasconcelos, Álvaro de (1999). "A europeização da política de defesa". In *Estratégia*. Nº 14, 2º semestre. Disponível em <http://www.ieei.pt/publicacoes/artigo.php?artigo=265>.

Viana, Vítor Rodrigues (2002). *Segurança Colectiva - A ONU e as Operações de Apoio à Paz*. Lisboa: Edições Cosmos, IDN.

Vitorino, António (1999). "No Cinquentenário da NATO: algumas reflexões sobre as operações de paz na Bosnia-Herzegovina". In *Política Internacional*. Vol. 3, 19.

Vitorino, António (2000). "Nos Cinquenta Anos da NATO: Algumas Reflexões sobre a Operação de Paz na Bósnia-Herzegovina". In *Nação e Defesa*. 2ª Série, Nº 92, Inverno.

Vitorino, António (1996). "Uma questão de credibilidade a participação portuguesa na IFOR". In *Política Internacional*. Vol. 1, Nº 12, Primavera-Verão.