

***O Instrumento Militar como produtor de Segurança e de Desenvolvimento
nos Países de Língua Portuguesa
Contributos para uma Estratégia de Segurança Nacional***

Luís Manuel Brás Bernardino
Major (OF-3)

“...a vertente da segurança, sem a qual não há desenvolvimento económico nem político, exige a formulação de um instrumento e de uma doutrina que legitime e torne eficazes as intervenções em nome dos interesses da Humanidade.”

Adriano Moreira, “Teoria das Relações Internacionais”, 2002, p.448

“ O Planeamento da Segurança Nacional é um imperativo da hora que passa. Os sacrifícios que imponha, como verdadeiros prémios de um seguro contra a derrota, terão a sua contrapartida efectiva na preservação actual e futura da soberania nacional, na garantia da liberdade do povo e na certeza de que poderá ele livremente eleger o estilo de povo que mais o seduzir.”

Golbery do Couto e Silva¹, “Planejamento Estratégico”, 1981, p.120

¹ **Golbery do Couto e Silva** (21 de Agosto de 1911, Rio Grande - 18 de Setembro de 1987, São Paulo) ingressou em Abril de 1927 na Escola Militar do Realengo, no Rio de Janeiro. Foi graduado em Aspirante a Oficial em 22 de Novembro de 1930 e serviu no 9º Regimento de Infantaria, tendo sido promovido a segundo-tenente em Junho de 1931. Foi transferido para o Quartel-General da 6ª Brigada de Infantaria, promovido a tenente um pouco antes do início da Revolução Constitucionalista em São Paulo em Maio de 1937 e promovido ao posto de capitão tendo passado a servir na secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional. Em 1941, iniciou seus estudos na Escola de Estado-Maior do Exército e em 1944, foi para os EUA estagiar no “*Fort Leavenworth War School*”, tendo posteriormente sido enviado para servir na Força Expedicionária Brasileira como oficial de inteligência estratégica e informações, cargo que ocupou até ao final da Segunda Guerra Mundial. Voltando ao Brasil em Outubro de 1945, o capitão Golbery foi oficial de operações da 3ª Região Militar, no Rio Grande do Sul e em 1946, apresentou-se no Rio de Janeiro para servir no Estado-Maior do Exército, tendo sido em Junho do mesmo ano promovido a major e transferido para o Estado-Maior das Forças Armadas (EMFA) onde permaneceu até Março de 1947. Em Outubro de 1951, foi promovido a tenente-coronel e no ano seguinte, passou a trabalhar no Departamento de Estudos da Escola Superior de Guerra (ESG) como adjunto. Em Março de 1956, foi promovido a coronel, e transferido novamente para o EME, onde prestou serviço até Setembro de 1960 a chefiar a secção de operações do EMFA. Em Fevereiro de 1961, foi nomeado chefe do gabinete da secretaria-geral do Conselho de Segurança Nacional. Após passar à reserva, em 1955, escreve a sua obra mais emblemática “*Planejamento Estratégico*”. Em 1962, criou e dirigiu o Instituto de Pesquisas e Estudos Sociais (IPES) que através do financiamento do governo e de empresas norte-americanas e brasileiras montou uma extensa rede de informações estratégicas, tendo em 1964 criado o Serviço Nacional de Informações (SNI). O General Golbery destacou-se como um grande teórico do movimento político-militar de 1964. Em 1966, escreveu uma obra intitulada “*Geopolítica do Brasil*”, de grande destaque do pensamento geopolítico entre a comunidade de informações nacional e internacional. Em 1967, Golbery do Couto e Silva assumiu o Tribunal de Contas da União e, em 1974, tornou-se Chefe da Casa Civil da Presidência, cargo de que se exonerou em 1981. Viria a falecer em São Paulo em 1987.

Introdução

Nas sociedades mais evoluídas da contemporaneidade, a Política Externa dos Estados está parcialmente assente no emprego do seu Instrumento Militar, mais concretamente no empenhamento das suas Forças Armadas. Este mecanismo proactivo da Política Externa ao serviço dos Estados Modernos, passou a ser e a estar dimensionado para servir de instrumento privilegiado de acção estratégica e elemento de projecção da influência, do poder e dos interesses do Estado, onde quer que estes existam, pois as fronteiras geográficas dos Estados pouco ou nada se constituem como factores limitativos. Este fenómeno geoestratégico contemporâneo, visto numa dimensão mundial, passa a designar-se por “globalização” ou mais racionalmente por “ingerência global” ao serviço dos interesses supranacionais da Humanidade.

Neste quadro geopolítico temos assistido à globalização das políticas, das economias e dos aspectos 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. Segundo este paradigma de modernidade, as Forças Armadas passaram a assumir outro protagonismo na dinâmica actual das Relações Internacionais. Não por via de uma maior capacidade dos seus meios letais e das tecnologias militares, mas porque passaram a ser vistas como elementos activos da Política Externa do Estado, em que a par da Diplomacia (na suas múltiplas vertentes) passaram a ser empregues também antes e depois das crises/conflitos, ocupando todo o espectro da curva da conflitualidade, conferindo-lhes um vasto leque de possibilidades de emprego e uma dinâmica e prevalência de acção muito maior. As Forças Armadas passaram a dar primazia ao treino para manter a paz, em complemento das actividades operacionais de fazer a guerra, aquela para que tradicionalmente tinham sido criados. Neste novo quadro geoestratégico, ao serviço de Estados e de Organizações, as Forças Armadas começaram a ser empregues como instrumento produtor de segurança líquida e de desenvolvimento sustentado, passando a ser multidimensionais na forma de fazer a paz e multidisciplinares na forma de ajudar a construir o desenvolvimento pela segurança.

Em Portugal, no quadro das relações bilaterais com os Países de Língua Portuguesa, a Cooperação Técnico-Militar tem constituído um dos melhores e mais efectivos instrumentos da nossa actual Política Externa em África e mais recentemente com Timor-Leste pretendendo-se, no futuro breve, chegar a outras regiões, como é o caso dos países do Magreb. Neste prisma, e num contexto em que se pretende definir novos alinhamentos estratégicos para as questões da segurança e da defesa, em que o Estado procura otimizar e racionalizar o uso do seu Instrumento Militar, numa postura que se quer mais abrangente, proactiva e proficiente, fará porventura sentido reflectir sobre o emprego das Forças Armadas como produtor estratégico de segurança e de desenvolvimento sustentado nos Países de Língua Portuguesa e perspectivar quais os contributos que podem dar para uma Estratégia de Segurança Nacional. Assunto sobre o qual iremos, modestamente, procurar fazer uma reflexão, defendendo o conceito de “bi-

multilateralidade” da Cooperação Técnico-Militar nas Forças Armadas e muito em particular no envolvimento do Exército Português, como elemento mais activo desta estratégia de cooperação.

As Forças Armadas como instrumento político do Estado

As últimas décadas foram caracterizadas por um significativo emprego das Forças Armadas Portuguesas em prol da ajuda humanitária e da paz mundial, actuando em cenários tão diferenciados como a Europa, África e Ásia. Intervenções que simultaneamente concorreram para consolidar um processo de renovadas parceria estratégicas e contribuíram consistentemente para a edificação das arquitecturas de segurança e defesa de algumas das principais organizações mundialistas e regionais. Em simultâneo, complementou essa acção com a participação solidária em múltiplas acções desenvolvidas numa dinâmica de cooperação bilateral e após Julho de 1996, empenham-se num quadro de cooperação multilateral reforçada, nomeadamente através da participação no desenvolvimento da componente de defesa no seio da Comunidade dos Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Neste cenário, as Forças Armadas tem actuado em operações de apoio à paz que despertaram a atenção da comunidade nacional, concretizando-se num quadro de orientações políticas consensualmente adoptadas por sucessivos Governos. Este enquadramento geoestratégico permitiu o envolvimento de milhares de homens e mulheres que ao longo de cerca de 20 anos vêm servindo Portugal, ao serviço das suas Forças Armadas, como actores “anónimos” da Política Externa do Estado. Importa neste contexto salientar que, sob a égide das Organizações Internacionais com que Portugal assumiu compromissos ao nível do Estado, as Forças Armadas Portuguesas têm participado desde 1991, de forma ininterrupta, em operações de resposta a crises. Nestas missões foram empenhados milhares de Oficiais, Sargentos e Praças dos três Ramos das Forças Armadas, com especial incidência no Exército Português, tendo sido projectados ao longo dos últimos vinte anos, mais de 36.000 militares portugueses e diversos meios de terra, mar e ar para vinte teatros de operações espalhados pelo mundo, com presenças muito significativas nos Balcãs, no Médio Oriente, em África e em Timor-Leste.

Em particular, salienta-se ainda que Portugal, através do Ministério da Defesa Nacional (MDN), com o envolvimento da Direcção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) e das Forças Armadas, com especial empenhamento do Exército Português (pois a grande maioria dos projectos de cooperação militar estão atribuídos a esta componente), vem desenvolvendo, desde 1990, uma Cooperação Técnico-Militar estruturada com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e, desde 2002, com Timor Leste. O principal objectivo de Portugal neste enquadramento tem sido o de contribuir para que as Forças Armadas destes países sejam vistas, de forma sustentada, como um mecanismo de salvaguarda da soberania e de estabilidade nacional, concentrando-se em actividades direccionadas para áreas chave como a edificação do Instrumento Militar do Estado, nomeadamente a reestruturação da estrutura superior da Defesa Nacional e das Forças Armadas, a formação dos quadros, a melhoria das infra-estruturas

e de capacidades operacionais e ainda com contribuições significativas para aperfeiçoar as condições ao nível do ensino e da saúde militar.

Os sucessivos empenhamentos exigiram um processo de permanente reajustamento das capacidades, das doutrinas e do modo de operar do vector militar nos novos cenários internacionais emergentes, concretamente em termos de redimensionamento da Força, reestruturação das capacidades de comando e controlo e de reequipamento das, constituindo-se um dos principais desafios para as Forças Armadas modernas, o de fazer mais e melhor com muito menos. Nesta conjuntura, constatamos que o emprego equilibrado e permanentemente sob reavaliação, dos recursos humanos e materiais, a par de ajustamentos organizacionais e legislativos, têm em vista capacitar a componente militar da Defesa Nacional para fazer face às novas exigências geoestratégicas no quadro da nossa Política Externa. Assim, foi dado particular relevo à formação dos quadros e ao treino operacional, que permitiu uma adaptação dos militares às novas e mais exigentes missões, com vista a capacitar as Forças e os militares para actuarem em cenários onde se desenvolvem este tipo de actividades, conferindo-lhes novas competências e saberes, quer seja num Quartel-General, integrado em Forças Nacionais Destacadas (FND), em acções de assessoria militar ou em actividades de Cooperação Técnico-Militar.

Com a revisão constitucional de 1997² é dado um maior relevo ao empenhamento das Forças Armadas na satisfação dos compromissos assumidos por Portugal a nível internacional, nomeadamente no quadro das Organizações Internacionais da qual fazemos parte, bem como nas acções de cooperação militar no âmbito da Política Nacional de Cooperação. Esta importante alteração legislativa nacional, veio ao encontro das dinâmicas internacionais no seio das arquitecturas de segurança e defesa onde as relações de poder e de pertença apresentam uma estrutura cada vez mais complexa e sedimentada, em grande parte devido ao número crescente de actores e interesses envolvidos e à necessidade de se saber conciliar, em cada momento, o interesse nacional com o da Organização. Neste quadro, assume especial significado a coexistência da manutenção do empenhamento das Forças Armadas, por um lado num quadro de segurança colectiva (Artigo 5º do Tratado da OTAN) e por outro, numa postura de segurança cooperativa, com uma perspectiva de intervenção cada vez mais global baseada em modelos de “*comprehensive approach*”, focalizada na segurança humana e agindo de modo conjunto e combinado na defesa dos actuais paradigmas da globalização. Neste propósito, salienta-se o papel central e determinante das Organizações Internacionais e Regionais nas dinâmicas da conflitualidade no mundo actual, pois é nelas que é

² O Artigo 185.º é aditado ao mesmo artigo (na revisão anterior) um novo n.º 5, com a seguinte redacção “...*Incumbe às Forças Armadas, nos termos da lei, 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...*”. O n.º 5 do mesmo artigo passa a n.º 6, com a seguinte redacção “...*As Forças Armadas podem ser incumbidas, nos termos da lei, de colaborar em missões de protecção civil, em tarefas relacionadas com a satisfação de necessidades básicas e a melhoria da qualidade de vida das populações, e em acções de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação...*”.

particularmente relevante prevenir os vazios de poder e é nelas onde se jogam as actuais dinâmicas da paz e da guerra, sendo nas Organizações que os Estados se associam para, nos seus contextos conjunturais de interesse regional, desenvolvem complementarmente as suas estratégias de segurança de defesa. Como consequência directa da crescente diversificação do empenhamento operacional em diferentes teatros de operações, geograficamente distantes e com diferentes níveis de risco, as Forças Armadas Portuguesas têm incrementado a sua natureza expedicionária, conjugando os interesses nacionais e as vontades internacionais, com o propósito de melhorar a resposta do Instrumento Militar nacional, no quadro das arquitecturas de segurança internacionais a que pertencemos.

As Forças Armadas e mais em concreto o Exército, têm sabido ao longa da nossa história recente, num quadro de modernização dos equipamentos e proficiência dos seus militares, assegurar respostas a novos desafios de actuação, procurando criar condições que permitam enfrentar os novos e exigentes requisitos operacionais, num papel que nem sempre conseguiu ser potenciado da melhor forma pela Política Externa nacional, ao serviço dos superiores interesses do Estado e de Portugal. De igual modo e numa lógica de adaptação permanente, a estrutura militar portuguesa teve de se ajustar constantemente à tipologia e condicionalismos das missões, desenvolvendo e assumindo acções de reajustamento que de forma pragmática assegurem a melhoria da eficiência do serviço prestado em prol do interesse nacional, onde quer que ele esteja.

Ainda sobre a participação das Forças Armadas no âmbito da Política Externa, estas são também responsáveis pela cooperação militar com as Forças Armadas de países amigos, onde é dada especial ênfase aos PALOP, ajudando-os na formação e preparação de pessoal militar e colaborando na Reforma do Sector de Segurança (RSS) e na Reforma do Sector da defesa (RSD) desses países, contribuindo decisivamente para a criação de capacidades que lhes permitam a sua afirmação nos espaços regionais de inserção. Este desiderato confere-nos junto dos PALOP e em África, uma responsabilidade acrescida, consubstanciada não só pela história comum de mais de quinhentos anos, como pelo facto de actualmente Portugal se constituir no quadro da UE, ONU, NATO e para as Organizações Regionais Africanas (ORA), num parceiro credível em torno das questões da cooperação na vertente da segurança e do apoio ao desenvolvimento em África. Neste âmbito, dentro das suas possibilidades, vem intervindo bilateralmente com os PALOP em múltiplos domínios da cooperação (educação, saúde, justiça, etc.) assumindo, como vimos, uma expressão muito significativa na vertente da segurança e de defesa.

Neste intuito, Portugal ajustou a sua Política Externa para África através da Resolução do Conselho de Ministros nº196/2005³, de 24 de Novembro de 2005, intitulada “*Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*”, onde pretendeu apostar numa cooperação estrategicamente multilateral de geometria

³ Publicado em Diário da República – I Série – B/Nº244 – 22 de Dezembro de 2005. Disponível na Internet em: [http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/Publicacoes/Visao_Estrategica_editado.pdf].

variável, ambicionando assumir um maior protagonismo junto das ORA, e destacando-se ainda no quadro da NATO, ONU e especialmente na UE, pela sua vertente “africanista”, internacionalmente reconhecida, mas contudo, pouco explorada e nada potenciada. O princípio é estimular, no contexto africano, o “*African Ownership*” nos problemas que se manifestam e apostar fortemente na cooperação de âmbito multilateral, sabendo antecipadamente que essa cooperação tem que se alicerçar em sólidas cooperações bilaterais. Embora pensamos que seja de equacionar, no futuro, uma articulação estratégica entre as duas, funcionando num contexto “bi-multilateral”, em que as conjunturas regionais e as dinâmicas continentais em torno das questões da paz e do desenvolvimento ditam a primazia das estratégias, sabendo que estas necessitam constantemente de ser reavaliadas e reajustadas. São as dinâmicas da globalização, que no emprego das Forças Armadas como um dos principais instrumentos da Política Externa do Estado, obrigam em permanência a uma reflexão geoestratégica dos contextos de intervenção e uma reorientação das estratégias em face dos interesses conjunturais permanentes e não permanentes de Portugal no Mundo.

Neste contexto, constata-se que o actual Conceito Estratégico de Defesa Nacional⁴ (CEDN), adoptado em 20 de Janeiro de 2003, reflecte a importância crescente da participação de Portugal no quadro das intervenções multinacionais considerando-as mesmo “...uma opção consolidada que prestigia o País...”. Paralelamente, deixa em aberto perspectivas de alianças fora do tradicional quadro organizacional, abrindo caminho a acções bilaterais e multilaterais (ou bi-multilaterais) na área da Defesa, da Cooperação Técnico-Militar e da Segurança.

A reflexão teórica e académica entre a pertinência de ter um Conceito Estratégico de Defesa Nacional ou um Conceito Estratégico de Segurança Nacional parece ser agora muito atinente e num futuro próximo tema de reflexão obrigatória. Contudo, em qualquer dos casos, parece-nos que as Forças Armadas ao serviço do Estado serão sempre um instrumento de valor acrescentado na defesa e na segurança do país e que a Política Externa, em ambos os casos, será convergente no grau de importância e na eficácia do emprego do Instrumento Militar como vector central dessas estratégias. Salienta-se ainda a necessidade crescente de se entender uma essencial conjugação e complementaridade dos conceitos de segurança e defesa, e na correcta interligação entre Forças Armadas e Forças de Segurança. Alguns passos já foram parcialmente dados e que constituem boas referências para muitos dos nosso Aliados, mas que importa saber capitalizar e colocar ao serviço de Portugal, nomeadamente no quadro da sua Política Externa. Neste contexto, a nova Lei de Defesa Nacional⁵ e a Lei de Segurança Interna⁶, são potencialmente complementares e aproximam-se na acção e na conjugação dos instrumentos e no reforço mútuo de

⁴ [<http://www.mdn.gov.pt/NR/rdonlyres/776C9B8B-4807-4A60-A2CE-4319D68B59D6/0/ConceitoEstragDefNac.pdf>]

⁵ Lei de Defesa Nacional - Lei Orgânica n.º 1-B/2009, publicada em Diário da República em 07 Julho de 2009 [<http://www.emfa.pt/www/conteudos/informacao/legislacao/DefesaNacional/LeiOrganica.pdf>].

⁶ Lei de Segurança Interna - Lei n.º 53/2008, publicada em Diário da República em 29 de Agosto de 2008 [<http://www.mai.gov.pt/data/documentos/Outros%20Documentos/LSI.pdf>].

capacidades, não tão evidentes ao nível da Política Externa, mas que não se antevê difícil a possibilidade de se caminhar nesse sentido.

Mais recentemente, as Grandes Opções do Plano (2010-2013)⁷, publicadas em Diário da República em 20 de Janeiro de 2010 e a Directiva Ministerial de Defesa (2010-2013)⁸, de 31 de Março de 2010, complementam e patrocinam a supracitada ideia, pois Portugal pretende continuar a constituir-se como uma voz activa na cena internacional e a ter um papel crescente no seio das Organizações a que pertencemos, potenciando o emprego das Forças Armadas como agente do multilateralismo e assumindo um papel central nessa estratégia. Das orientações político-estratégicas emanadas, salienta-se para o efeito, as ideias contidas nas expressões que se seguem, que no nosso entender, são estruturantes na perspectiva do contexto de emprego do Instrumento Militar como agentes da Política Externa de Portugal.

“...Para o Governo, o desempenho das missões internacionais em que Portugal está (continuará a estar) envolvido no quadro das organizações internacionais a que pertence, constitui não só um factor de credibilização do país, mas também uma oportunidade de modernização das próprias Forças Armadas. Consequentemente, a prossecução dos investimentos na Defesa e o respeito pelos compromissos internacionais do Estado constituem objectivos essenciais...” (GOP, 2010, p.82)

“...Intensificar as relações bilaterais e multilaterais com a Comunidade de Países de Língua Portuguesa em matéria de defesa, estreitando em todos os âmbitos a Cooperação Técnico-Militar e a colaboração na reforma dos sectores de segurança e defesa. Neste âmbito, a DGPDN estabelecerá, em coordenação com o EMGFA e ramos, os programas quadro de cooperação técnico-militar...” [...] *“...Intensificar as relações externas de defesa e a cooperação com os países vizinhos e com os da área de interesse estratégico para Portugal...”* (DMDN, 2010, p.4)

⁷ [http://www.parlamento.pt/OrcamentoEstado/Documents/gop/GOP_2010-2013_VF.pdf]

⁸ Publicados em Diário da República, em 4 de Maio de 2010, a Directiva Ministerial de Defesa 2010-2013 (Despacho n.º 7769/2010 de 16 Abril) tem a finalidade de difundir as orientações e prioridades da Política de Defesa Nacional e das Forças Armadas para o quadriénio 2010-2013. A Directiva começa por caracterizar sumariamente o ambiente político-estratégico em que Portugal se insere; identifica as orientações e prioridades da Política de Defesa Nacional e termina com as determinações específicas do Ministro da Defesa Nacional. A Directiva Ministerial para a Implementação da Reforma (Despacho n.º 7770/2010 de 16 de Abril) tem a finalidade de estabelecer as orientações e prioridades a observar no processo de implementação das reformas resultantes ou subsequentes ao novo enquadramento legislativo em que se refere à situação legislativa e como pretende a sua implementação e define o conceito para a implementação da reforma; traça os principais objectivos a alcançar; define as principais orientações para o planeamento e elabora as determinações específicas às entidades que irão implementar a Directiva. [http://www.portugal.gov.pt/pt/GC18/Governo/Ministerios/MDN/Documentos/Pages/20100504_MDN_Doc_Directiva_Defesa.aspx].

Ambos os documentos são, na senda de outros que abordamos, na nossa opinião, demasiadamente segmentados e inflexíveis quanto ao teor bilateral e multilateral da cooperação, quando reconhecemos que no contexto das Relações Internacionais, a fronteira entre os deveres e direitos do Estado e das Organizações não é tão marcante. Quer isto dizer, que não se pode saber o que se passa num país sem saber o que se passa na Organização Regional onde se insere, e de igual forma, não parece ser adequado cooperar e interagir com as Organizações sem se procurar entender a política dos Estados que a integram. Contudo, sabemos que os recursos são escassos e que os propósitos e solicitações são imensos, cabendo em cada momento e espaço definir objectivos e atribuir graus de prioridade para as estratégias, especialmente as que assentam no emprego do Instrumento Militar do Estado, nomeadamente no quadro da sua Política Externa.

A vertente político-estratégica da Cooperação Militar Portuguesa

Actualmente o enquadramento legislativo da cooperação portuguesa para África na vertente do apoio ao desenvolvimento e da segurança aponta para a necessidade de se conseguir uma melhor integração dos vários vectores do Estado, obtendo-se uma estratégia de dimensão verdadeiramente “nacional”, em prol de objectivos de maior magnitude, dimensão e alcance. Concretamente no âmbito da segurança e defesa, a Direcção Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), em sintonia com o Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE), apresentou em Abril de 2006, no Instituto de Estudos Superiores Militares (IESM), as “Grandes Linhas Orientadoras de uma Estratégia de Cooperação de Segurança e Defesa com África”, que integravam o conjunto das principais “Orientações Estratégicas para a Cooperação Militar”⁹. Neste documento orientador, definem-se inovadoramente as quatro modalidades estratégicas em que pretendia desenvolver a cooperação militar, referindo-se nomeadamente à cooperação: Bilateral, no quadro da “CPLP”, Trilateral e Multilateral. Faltando contudo, na nossa opinião, uma dimensão que hoje nos parece fundamental no contexto das relações entre os Estados e as Organizações, num quadro de cooperação de geometria variável, que é a “cooperação militar bi-multilateral”.

Na modalidade da cooperação “Bilateral”, numa perspectiva de reforço da continuidade, pretendia-se o fortalecimento das capacidades individuais das Forças Armadas dos PALOP, essencialmente por intermédio de acções no âmbito da RSS e da RSD. Na vertente “cooperação no quadro da CPLP”, por via da integração e dinamização da dimensão de defesa na Comunidade, aposta-se na operacionalização e na requalificação conjugada das Forças Armadas dos PALOP, preparando-os para operarem em prol da segurança regional africana, contribuindo regionalmente para o “African Ownership”. A modalidade da cooperação “Trilateral” baseia-se na cooperação estruturada com a França, através do programa

⁹ Aprovado em Janeiro de 2006, pelo Secretário de Estado da Defesa Nacional e dos Assuntos do Mar.

“ReCAMP”¹⁰ e com os EUA, através do Programa “ACOTA”¹¹. Na vertente da cooperação “Multilateral”, considerada a mais inovadora e desafiante, pretende-se desenvolver a cooperação estratégica com as Organizações Regionais Africanas, a UE, e outros actores que em face de determinada conjuntura de oportunidade, possam integrar o “Programa de Apoio às Missões de Paz em África” (PAMPA). Este inovador programa, potencialmente em linha com a estratégia europeia para África, dirigindo-se prioritariamente para os PALOP e Timor-Leste, desenvolve-se em torno de quatro eixos de acção principais, entre os quais se destaca a cooperação com as Organizações Regionais Africanas (UA, SADC e a CEDEAO), como uma das estratégias mais inovadoras, integrando ainda actividades no quadro da PESP e da PESC, beneficiando assim de outros apoios e de maior projecção internacional, nomeadamente através da participação no programa euro-francês “Euro-ReCAMP”.

Sendo o programa “Euro-ReCAMP” ou mais recentemente denominado de “AMANI-África”, uma estratégia consolidada de êxito reconhecido, em que se pode verificar uma abertura a parcerias conjunturais, na qual se poderão perspectivar alguns espaços e oportunidades de cooperação para o interesse nacional, constitui uma forte possibilidade na intervenção em África, essencialmente no espaço “não lusófono”. Como exemplo, constata-se que a França, por este meio, construiu e consolidou em prol da segurança e defesa regional em África, uma geometria consolidada de ligações e de intervenções regionais, que em apoio da resolução pacífica de conflitos, sendo desenvolvida pela via do necessário reforço das capacidades africanas de intervenção na manutenção da paz neste complexo Teatro de Operações. Esta iniciativa encontra-se agora no quadro multilateral da UE para África, em linha com a Estratégia Conjunta África-UE¹², pelo prestígio e volume de meios envolvidos, constitui-se num projecto de sucesso, assumindo-

¹⁰ O Programa Francês de Apoio às Missões de Paz em África, designado por “ReCAMP” (*Renforcement des Capacités Africaines de Maintien de la Paix*), estabelecido em 1996. E desenvolveu-se em cerca de 40 países de África e assentava numa aproximação global com parcerias credíveis, no sentido de reforçar as capacidades de prevenção e gestão de conflitos regionais dos Estados Africanos. É neste sentido, uma aposta na “africanização” da Cooperação Técnico-Militar sendo “...assumida como uma peça importante da nova política externa francesa...” e representa por esse motivo um reforço da cooperação multilateral em detrimento da cooperação clássica (bilateral), o que veio a conferir uma outra dimensão ao programa “Euro-Francês” no quadro da Estratégia Conjunta UE-África. Este programa encontra-se actualmente integrado na Política Europeia de Segurança e Defesa (PESP) da UE, que lhe confere uma dimensão multinacional e possibilita uma maior visibilidade, projecção e eficácia na cooperação para a paz e segurança no continente africano (Faria, 2004, p.23).

¹¹ Dos Estados com interesses em África, destacam-se a França (como vimos), o Reino Unido e os EUA, que conjuntamente, assinaram em Maio de 1997, uma iniciativa trilateral de cooperação que designaram de “P-3 Initiative”, no sentido de harmonizar os seus programas de apoio à construção de capacidades militares nos países africanos, designado por “Capacity-building Programs”. A França possuía o programa “ReCAMP”, o Reino Unido o programa “UK Peacekeeping Training Support Program” e os EUA, de entre outros, o programa “African Crisis Response Initiative” (ACRI), a “African Crisis Response Force” (ACRF) e mais recentemente os programas “African Contingency Operations Training and Assistance” (ACOTA) e “African Regional Peacekeeping Programme” (ARP) (Berman, 2002, pp.1-3) (OSCE, 2004, pp.20-21).

¹² A Estratégia Conjunta foi acordada na Cimeira de Lisboa, em 2007. O objectivo do novo quadro político era conduzir a relação África-UE a um novo patamar estratégico com uma parceria política reforçada e uma cooperação mais

se como uma estratégia efectiva e profícua que pode consubstanciar uma boa aposta para a cooperação militar do futuro. Esta aposta é válida não só para os Estados-membros da UE que desenvolvem estratégias de cooperação no continente africano, mas também para outras organizações (mesmo fora do espaço europeu) onde se poderá também enquadrar por via de Portugal, a CPLP. No inovador quadro de cooperação militar bi-multilateral, a participação de Portugal na União Africana (UA) ou nas outras Organizações Regionais Africanas, contribui indubitavelmente para reforçar a presença Portuguesa em África, podendo constituir-se como facilitador de inserção em espaços pouco ou nada explorados pela Política Externa Portuguesa. Entendemos que uma Estratégia de Segurança Nacional, deve abranger os espaços donde podem derivar as nossas principais ameaças e se tivermos uma participação activa nessas regiões, melhor compreenderemos o nível de risco que pode daí derivar...

Para Portugal, como membro da UE e pretendendo constar como um elemento activo na cooperação para África, em parceria com outras organizações que pretendem apostar neste domínio (nomeadamente a CPLP), ao alinhar procedimentos com a Estratégia Conjunta África-UE, pode constituir-se na “charneira” entre países, organizações e continentes, actuando como um dos principais agentes da Política Externa da União Europeia para o continente africano. Este desiderato contribuirá para um aumento da credibilidade e prestígio de Portugal junto dos seus pares a nível europeu, africano e mundial. Por tudo isto, pensamos que o PAMPA, não constituindo um opositor à prestação portuguesa no quadro da CPLP, nem uma duplicação de esforços, constitui uma afirmação de capacidades, que embora reconhecidas internacionalmente, estavam algo adormecidas, podendo assumir Portugal a iniciativa dentro da Comunidade, de alguns destes projectos, que não sendo concorrentes podem e devem ser paralelos, mas acima de tudo bi-multilaterais e estrategicamente convergentes no contexto da Política Externa de Portugal.

Interessa pois consequentemente na vertente da defesa, entende-se que actualmente a cooperação em geral e a cooperação militar em particular, constituem pilares fundamentais da Política Externa Portuguesa, sem a qual não parece ser possível compreender o significado da CPLP para Portugal. Contudo, convenhamos que a ideia de que a cooperação entre povos é efectuada por questões de solidariedade humanitária ou mera expressão de proximidade linguística ou cultural, está ultrapassada. Esta cooperação centra-se mais nos aspectos dos interesses e nas relações de vantagem, bem como na concertação político-diplomática e nos interesses de ordem geoestratégica ou geoeconómica entre actores, sendo por isso, importante considerar a CPLP no âmbito de uma permanente e efectiva “estratégia africana bi-multilateral” de Portugal para África.

intensa a todos os níveis”. Reflectia uma resposta reforçada, ambiciosa e inovadora às novas realidades geopolíticas, nomeadamente o surgimento de novos actores como a China, o Brasil e a Índia, bem como às grandes mudanças na Europa e em África. Pretendia fornecer um “...enquadramento global de longo prazo para as relações África-UE...”, a ser implementado através de oito parcerias temáticas e Planos de Acção sucessivos.

A CPLP na Política Externa Portuguesa para África. Aspectos da Estratégia de Segurança Nacional

Ainda especificamente na vertente da CPLP, Portugal assumindo a liderança no processo de consolidação da cooperação na vertente da defesa, tem aí um grande desafio, continuar a assumir essa preponderância, apesar do Brasil e Angola (no contexto regional Africano) poderem constituir-se actualmente em salutaros competidores directos pela mesma. O Secretariado Permanente para os Assuntos de Defesa (SPAD), sediado em Lisboa, no Ministério da Defesa Nacional, o Centro de Análise Estratégica da CPLP (CAE), localizado desde 2003 em Moçambique, os Exercícios Militares da Série “*Felino*”, e as reuniões de Ministros da Defesa Nacional e de Chefes de Estado Maior das Forças Armadas (CEMGFA) que percorrem rotativamente os Estados-membros da CPLP e outras tantas iniciativas neste domínio, tiveram sempre a liderança de Portugal, indo o Brasil na sua esteira, pois que para os PALOP e Timor-Leste (que sempre beneficiaram do apoio bilateral de Portugal através da Cooperação Técnico-Militar) a liderança de Portugal constitui um processo natural. Importa contudo reter que a Política Externa extremamente activa e consolidada do Brasil para África¹³ (fora do âmbito da Comunidade), principalmente com o Presidente Lula da Silva, constitui-se num interessante “desafio” para Portugal, especialmente para a sua inserção no espaço “*extra-PALOP*”, junto dos Estados Africanos e das Organizações Regionais Africanas, onde Portugal ao contrário do Brasil, pouco ou nada fez.

Contudo, dois aspectos são de relevar na abordagem que Portugal faz à Política Externa com os Países Lusófonos e que se referem, por um lado, com o aprofundamento da componente de segurança e defesa num plano multilateral (no âmbito da CPLP) e, por outro lado, com as relações bilaterais, principalmente com os PALOP, mas também com outros países africanos. Se relativamente ao primeiro aspecto, a CPLP começa a dar os primeiros passos, encontrando-se numa fase de consolidação dos recentes progressos conseguidos¹⁴. É de salientar relativamente ao segundo ponto, uma experiência com mais de três décadas, que importa saber potenciar e dinamizar para o futuro, pois a permanência continuada de Portugal em África, mesmo para além dos processos de descolonização, revelam-se actualmente como uma bandeira da persistência, da importância geoestratégica e sinónimo do orgulho nacional em “saber estar” em África com os Africanos.

¹³ O Departamento da África do Ministério das Relações Exteriores tem como áreas e temas principais: as relações bilaterais com a maioria dos países africanos, bem como os assuntos referentes à Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), União Económica e Monetária do Oeste Africano (UEMOA), Comunidade Económica e Monetária da África Central (CEMAC), União do Magreb Árabe (UMA), Zona de Paz e Cooperação do Atlântico Sul (ZOPACAS) e Nova Parceria para o Desenvolvimento de África (NEPAD), bem como outros organismos regionais em África. [<http://www2.mre.gov.br/deaf/daf1.htm>].

¹⁴ Conseguido através da assinatura em Cabo Verde, em 17 de Setembro de 2006, na 9ª Reunião de Ministros da Defesa da CPLP, do “Protocolo de Cooperação dos Países de Língua Portuguesas no Domínio da Defesa”, em que refere a este propósito, no quadro dos objectivos para a sua elaboração, que o objectivo global é “...*promover e facilitar a cooperação entre Estados-membros no domínio da Defesa, através da sistematização e clarificação das actividades a empreender...*” (CPLP, 2006, p.3).

A história da cooperação de Portugal com os países africanos, nomeadamente os PALOP, ocorreu de uma forma continuada, praticamente desde o início dos atribulados processos pós-independência. No entanto, nem sempre foi realizada da forma mais proveitosa para Portugal. Isso mesmo é reconhecido na Resolução 196/2005, já citada. Neste âmbito, aponta-se neste documento, os objectivos principais para a cooperação portuguesa, assumindo-se a cooperação com os PALOP e com a CPLP como um dos pilares fundamentais da Política Externa Portuguesa e as Forças Armadas como instrumento imprescindível na relação com África. Neste sentido, a política de cooperação reflecte a nossa Política Externa de formas distintas: primeiro no que diz respeito aos PALOP (e a Timor-Leste) em que se pretende reforçar a cooperação já existente, constituindo-se esta modalidade como um dos seus principais pilares; considera-se seguidamente por via da CPLP e pela “Língua” e a “Lusofonia” como um valor fundamental, e funcionando como um elemento estruturante da política externa, pretendendo-se contribuir para a sua promoção, sedimentação e longevidade no âmbito da comunidade linguística mundial. Por último, aponta ainda como um dos objectivos genéricos da Política Externa a promoção da nossa capacidade de interlocução e de influência em redes temáticas internacionais cujos centros de decisão são supranacionais, nomeadamente as relativas à actual agenda africana, onde a aposta na UE e nas Organizações Regionais Africanas é estrategicamente decisiva (Visão Estratégica, 2005, p.3).

A estratégia integrada de Portugal sobre a CPLP e para África, sobressai assim da intenção e da capacidade governativa de confluir projectos, alinhar estratégias e de apostar num reforço efectivo e ainda no estabelecimento de prioridades nos objectivos consignados e nas verbas dispendidas, com especial destaque para o emprego do Instrumento Militar. Estas intenções estão patentes no documento supracitado, onde explicita a orientação estratégica para os PALOP, nomeadamente quando refere a este propósito que “...a relação com os países africanos de expressão portuguesa constitui um dos pilares fundamentais da nossa política externa, juntamente com a integração europeia e a aliança atlântica”. Assim, e numa lógica de cooperação inter-pares “...o desenvolvimento desses países e a sua boa integração nas dinâmicas económicas da globalização constituem desideratos importantes da nossa política externa...” (Idem, pp. 2 e 7). O que significa considerar a cooperação com África, como uma aposta integral e coerente na consecução de objectivos importantes integrados na Política Externa e elevados agora à condição de “nacionais” e “estratégicos” numa Estratégia de Segurança Nacional, em que a Cooperação Técnico-Militar assume particular destaque e o Exército Português se realiza como seu principal agente.

Se a modalidade de acção estratégica de Portugal para a vertente sul do globo fica aqui definida, já a concepção das estratégias particulares, nomeadamente ao nível da defesa e da segurança são atribuídas à responsabilidade do Ministério da Defesa Nacional (por intermédio da DGPDN), deixando de funcionar completamente integrada no quadro dos outros vectores da cooperação. Talvez por isso tenha desenvolvido um desenvolvimento distinto, apoios diferenciados e não lhe caiba integrar projectos interministeriais, como seria de todo desejável e uma Estratégia Nacional de Segurança advogaria. Neste quadro, as verbas

dispendidas no âmbito da Ajuda Pública ao Desenvolvimento com os PALOP, dificilmente incluem os aspectos da cooperação na área da segurança e defesa, verbas que desta forma poderiam e deveriam integrar a percentagem do PIB nacional afectada à Ajuda, reforçando o contributo nacional para os Objectivos de Desenvolvimento do Milénio¹⁵, nomeadamente no quadro da RSS e RSD como pilares estruturantes do Estudo de Direito.

A CPLP como potencial vector bi-multilateral por excelência da cooperação, aparece comumente referenciada em muitos dos discursos políticos e nos principais documentos estruturantes de Portugal, nomeadamente no Conceito Estratégico de Defesa Nacional, no Programa do actual Governo e nas Grandes Opções do Plano, entre outros. Dando corpo a intenções político-estratégicas concretas, onde se constata que Portugal parece ser actualmente o membro da Comunidade, que mais importância dá à mesma, fundamentando nela, parte da sua identidade e das suas estratégias nacionais em diferentes âmbitos, com especial destaque no reforço da cooperação bi-multilateral no quadro da Política Externa. Assim, pensamos que em prol de uma maior projecção da Comunidade, as dinâmicas dos Estados-membros, devem olhar para Portugal, referenciando-o como um bom exemplo, impelindo-os a almejarem um maior comprometimento com os objectivos da CPLP, pois só uma organização comprometida tem possibilidades de vingar no mundo globalizado. Este comprometimento implica reforçar e refinar a cooperação bi-multilateral interna, que continuará a ser no futuro o grande motor e principal móbil da existência e da importância da CPLP. Constata-se assim que, os restantes Estados-membros não parecem dar grande importância à mesma, não a usando como intermediária privilegiada nas suas Relações Externas nem dando grande ênfase nas dinâmicas interna da segurança e desenvolvimento.

A CPLP carece, no nosso entender, de um fortalecimento interno que lhe permita assumir outras dinâmicas externas. Neste particular, Portugal pode e deve continuar a desempenhar um papel de relevo, pois constata-se que os Estados-membros têm preferido orientar a sua Política Externa para a cooperação directa inter-Estados, nomeadamente, através de relações bilaterais ou até mesmo multilaterais, em detrimento de um multilateralismo formal apoiado efectivamente na cooperação bi-multilateral e na dinamização da Comunidade como agente da Política Externa. A este propósito, embora os países da CPLP tenham aprovado e assinado a Declaração Constitutiva, em 17 de Julho de 1996, não significa que exista unanimidade acerca do principal papel da mesma e a conjugação completa de interesses e das Políticas Externas nestes países. É certo que a Comunidade Lusófona tem que vencer dificuldades, eminentemente estruturais e de estratégia e que estas resultam em grande parte da antítese de que cada um dos Estados-

¹⁵ A Declaração do Milénio, adoptada em 2000, por todos os 189 Estados-membros da Assembleia Geral das Nações Unidas, veio lançar um processo decisivo da cooperação global no século XXI, tendo sido dado um enorme impulso às questões do desenvolvimento sustentado, com a identificação dos principais desafios para a Humanidade no limiar do novo milénio, e com a aprovação dos denominados Objectivos de Desenvolvimento do Milénio (oito objectivos, tendo associado dezoito metas a alcançar) pela comunidade internacional, a serem atingidos num prazo de 25 anos. [<http://www.ipad.mne.gov.pt/>].

membros pertence a outros espaços regionais com estratégias e interesses próprios e diferenciados. Apontamos como exemplos: o Brasil não pode deixar de pertencer ao Mercosul, Moçambique não pode deixar de aderir à “*Commonwealth*”, Guiné-Bissau, S. Tomé e Príncipe e até Cabo Verde não ignoraram a atracção do espaço da “*Francófonía*” e o facto de Portugal estar vinculado à UE e à OTAN. Assim, nem sempre é possível tornar coerentes os interesses das Políticas Externas nestes vários espaços, pois os recursos dos Estados são escassos e há que saber satisfazer prioridades, não sendo estas por vezes coincidentes com as da CPLP.

No futuro, a eventual influência crescente da Comunidade no seu espaço de inserção próprio que pensamos ser África e mais concretamente como elemento de ligação com as Organizações Regionais Africanas, poderá mudar este cenário, cabendo aos países com maior potencial de desenvolvimento e prestígio organizacional, dos quais destacamos Portugal, Brasil e Angola (este no quadro regional africano) um papel importante e até vital, no “despertar” da CPLP, possibilitando-lhe assumir outros desígnios na edificação de uma “nova” África e constituindo-se estrategicamente para Portugal, por meio de uma estratégia bi-multilateral efectiva, no principal vector de cooperação com o continente africano.

A importância da Cooperação Técnico-Militar para a Estratégia de Segurança Nacional

Ligam-nos aos PALOP laços históricos, culturais, de afinidade e até de sangue, que levam a que estes países sintam que Portugal e os portugueses, dispõem da vontade e da capacidade de os compreender e apoiar na afirmação como nações independentes e relevantes nos contextos regionais de inserção. O desenvolvimento destas capacidades é potenciado por um instrumento poderoso que é a Língua Portuguesa, que desejavelmente poderá permitir maior importância e relevo na nossa afirmação mundial e na possibilidade de projecção de poder e influência em espaços de interesse geoestratégico conjuntural permanente, mormente em África. Neste quadro, cabe realçar novamente o emprego do Instrumento Militar como vector estratégico de Portugal, que ao serviço da sua Política Externa, se constituem como peças importantes de uma Estratégia de Segurança Nacional.

De todas as formas de cooperação, aquela que tem assumido maior destaque, principalmente com os PALOP e no seio da CPLP, é efectivamente a Cooperação Técnico-Militar. A demonstrá-lo estão as conclusões do seminário internacional que decorreu no IESM, em 28 de Abril de 2006, subordinado ao tema “*Cooperação Portuguesa em África. Vectores de Dinamização da Política de Segurança e Defesa Nacional*”. Nesse contexto, as conclusões referem que “...a cooperação portuguesa com África afigura-se como das mais importantes áreas de intervenção da política externa portuguesa, sendo de salientar o papel da Cooperação Técnico-Militar na prossecução da paz e o seu contributo para a segurança, como condição essencial para um desenvolvimento sustentado...”. Importa reter contudo que a Cooperação Técnico-Militar para África pretende ajustar as Forças Armadas dos PALOP às realidades socioeconómicas e ao desenvolvimento dos respectivos países, através da adequação das suas estruturas, organização e missões,

conferindo-lhes capacidades próprias para a defesa da sua soberania, da autonomia, dos seus interesses económicos e no apoio ao bem-estar das respectivas populações, num contexto Democrático e de subordinação às autoridades civis democraticamente eleitas (o que nem sempre tem acontecido). Neste sentido, a RSS e a RSD, em linha com as actuais políticas da UE, no quadro da PESP para África, deverão constituir uma das apostas mais fortes no quadro desta cooperação, conferindo-lhe uma outra dimensão e visibilidade em prol da edificação do Estado Africano e beneficiando de uma prioridade mais elevada no quadro dos outros vectores da cooperação Portugal-África e Europa-África.

Em Portugal, no Programa de Governo, e nas Grandes Opções do Plano 2010-2013, a Cooperação Técnico-Militar é apresentada como um dos domínios prioritários para a política de cooperação com os PALOP, apresentando-se conjuntamente com a cooperação institucional, como um dos eixos fundamentais para a consolidação da Democracia e garante da “*good governance*” e do desenvolvimento sustentável. Neste sentido, materializa simultaneamente um vector de apoio ao desenvolvimento e um elemento fundamental das medidas de consolidação dos sistemas democráticos dos países beneficiários, apoiando pólos de desenvolvimento e de segurança através da formação de quadros e da reabilitação do sector da segurança e da defesa, constituindo-se assim como um elemento estabilizador do sistema de transição ou de consolidação democrática nestes espaços. Neste sentido, o fim último que se deseja alcançar será o de “subsidiar”, directa e indirectamente, a Ajuda Pública ao Desenvolvimento e, de contribuir para alcançar as metas estipuladas pelas Nações Unidas no quadro dos Objectivos de Desenvolvimento do Milénio.

As Forças Armadas Portuguesas e, mais concretamente o Exército Português, ao darem corpo à Cooperação Técnico-Militar, têm vindo a constituir-se cada vez mais num eficaz instrumento da nossa Política Externa, e em particular da Política de Defesa Nacional, tornando-se na alavanca potenciadora de outras formas de cooperação, e elemento fundamental da preservação da língua, da cultura e do prestígio de Portugal no mundo. Nomeadamente, com o reconhecimento internacional granjeado pelo bom desempenho nas Operações de Paz no quadro da ONU, NATO e da UE, bem como no quadro da relação Europa-África, patrocinada durante a Presidência da União Europeia no 2º Semestre de 2007.

Portugal pode e deve saber tirar partido do momento histórico que vem vivendo, devendo empenhar-se numa verdadeira cooperação bi-multilateral estratégica com os PALOP e para África, evitando ser ultrapassado neste domínio por outros países seus concorrentes, quer no quadro da União ou internamente no âmbito da Comunidade. Neste contexto, sabemos que a cooperação pela via Técnico-Militar traz enormes vantagens para Portugal, pois que a formação de quadros das Forças Armadas dos diferentes países africanos da CPLP, faz com que se esteja a colaborar na formação das elites governamentais destes países, uma vez que (na maior parte dos casos) o poder encontra-se nas mãos de militares ou ex-militares, o que contribui para uma melhor aproximação entre os Estados. A Cooperação Técnico-Militar deve ser assim encarada como um “desígnio nacional”, dignificante para Portugal e para os portugueses, que contribui para incrementar o seu prestígio internacional, a capacidade económica, além

de reforçar a sua influência diplomática no mundo, contribuindo para a consolidação de uma Estratégia de Segurança Nacional. Neste âmbito, torna-se relevante salientar algumas orientações a estabelecer ao nível do Ministério da Defesa Nacional para a cooperação, destacando-se a adaptação da modalidade bi-multilateral como um dos seus pilares essenciais, orientada para a RSS e RSD dos PALOP em paralelo e em termos multilaterais, para as Organizações Regionais Africanas, onde se destacam as acções a desenvolver no âmbito da Comunidade, vocacionadas estrategicamente para a formação das Forças Armadas dos Estados-membros, possibilitando assim desenvolverem Operações de Apoio à Paz ou de Ajuda Humanitária, sob a égide das NU ou regionalmente na dependência das Organizações Regionais Africanas onde se inserem.

Em suma, pensamos que a Cooperação Técnico-Militar Portuguesa na vertente bi-multilateral deve ser um elemento activo da Política Externa do Estado ao serviço de Portugal e que o emprego do Instrumento Militar é capital para o sucesso dessa estratégia. Facto que concorre e contribui para uma Estratégia de Segurança Nacional.

Portugal no contexto Africano. Estratégias bi-multilaterais de cooperação militar

Portugal através da influência que detêm na CPLP (não exclusivamente no aspecto cultural e linguístico) tem no contexto das Organizações Africanas um papel importante a desempenhar, pois dispõe de um capital de experiência adquirida através da cooperação com os PALOP e da sua continuada participação em Operações de Paz em África. Estas referências apontam para uma clara importância lusa no actual contexto regional africano, funcionando como produtor de paz e gerador de desenvolvimento, pois o desenvolvimento económico sustentado é, como sabemos, indissociável da procura pela segurança, pois sem paz não temos desenvolvimento e sem desenvolvimento não existe paz. Este importante paradigma actual motiva nestas organizações, a necessidade de ampliar o seu espectro de actuação, dando ênfase a parcerias conjunturais e criando perspectivas comuns de cooperação como ponto de partida para a consecução destes objectivos. Neste princípio, a cooperação bi-multilateral parece servir melhor os intentos das próprias Organizações e dos Estados-membros, agindo como facilitador das relações estratégicas de cooperação, que são fundamentais nos contextos de apoio à segurança participada e ao desenvolvimento sustentado. Neste sentido, pensamos que Portugal poderá apoiar e dar um bom contributo, no quadro da detecção e combate às verdadeiras ameaças e riscos que actualmente se colocam à segurança dos Estados Africanos e que ameaçam a sua existência como Estados. Nomeadamente no que se refere à «despolitização» das suas Forças Armadas e à subordinação destas ao poder político instituído, contribuindo para uma democratização consolidada e uma transição mais pacífica para a “Democracia da Globalização”. Nesta perspectiva, a criação das “*African Standby Forces*” e a implementação e operacionalização do “*Continental Early Warning System – CEWS*”, são passos a apoiar no quadro da

cooperação bi-multilateral militar, havendo também nesta área, um espaço para a colaboração de Portugal com as Organizações Regionais Africanas, tal como já acontece multilateralmente no quadro da UE.

Existe uma vontade expressa das Organizações Regionais Africanas no estreitamento da colaboração com a UE e com Portugal, assente expressamente na Estratégia Conjunta UE-África, adoptada em 2007, essencialmente nos domínios da segurança e defesa, constituindo esta a sua principal área de implementação e onde os sucessos tem sido maiores. Esta vontade advém também do «sucesso» que a CPLP tem demonstrado em matéria de participação na prevenção e resolução pacífica de conflitos em África (mais por via diplomática e da participação em Missões de Observação Eleitoral) e na crescente importância e projecção regional que detêm no quadro das Organizações Sub-Regionais Africanas onde os seus Estados-membros estão inseridos¹⁶. Em paralelo e em termos bi-multilaterais, destacam-se as acções a desenvolver no âmbito da Comunidade vocacionadas, como vimos, para a actuação de Forças Armadas dos seus países em Operações de Paz, sob a égides das NU ou das Organizações Africanas onde se inserem.

Relativamente ao espaço da UE, Portugal encontrando-se no vértice do triângulo estratégico com África, pode assumir uma preponderância no aliviar das tensões económicas, sociais, políticas e diplomáticas com que as Organizações Regionais Africanas e os Estados Africanos se vêm debatendo, que poderão ter consequências directas e/ou indirectas, na actual Política Externa de Segurança e Defesa Europeia. Principalmente, pelo fluxo migratório de populações na procura de prosperidade, bem-estar e segurança, assim como pela possibilidade de intervenção (sob a égide da ONU) nas tarefas de gestão de crises regionais. Sabemos que a Europa não deixará de cooperar com os países africanos menos desenvolvidos no sentido de não permitir o alargamento do fosso cultural, social e tecnológico entre o Norte e o Sul e as consequências desastrosas, que daí poderiam advir. Neste prisma, a perspectiva da PESD, estando orientadas para o desenvolvimento de processos de democratização, para a RSS e RSD dos Estados, na promoção dos valores do Estado de Direito e para a boa governação, apostando na integração das Forças Armadas nesse processo como forma de criação de condições para o desenvolvimento económico, torna muito importante e vital para o sucesso da estratégia a actuação de países com uma boa implantação e credibilidade em África, apoiando os Estados Africanos na assumpção das valências de um Estado soberano, sendo esta dimensão estratégica para a Europa, África e para o Mundo.

Importa referir neste contexto, que também no quadro da OTAN, Portugal é um dos elementos fundamental na inserção em África e na ligação com as Organizações Regionais Africanas, fundamento da estratégia de cooperação bi-multilateral, e tendo em vista a consecução dos seus recentes interesses e intervenções neste continente. Com efeito, sendo Portugal membro fundador da OTAN e estando instalado em território nacional um dos seus actuais Comandos (*Joint Command Lisbon*), precisamente o de “vocação

¹⁶ Os PALOP estão inseridos nas Organizações Sub-Regionais Africanas das suas áreas de influência, nomeadamente: na SADC (Angola e Moçambique); na CEDEAO (Cabo Verde e Guiné-Bissau); na CEEAC (Angola e S. Tomé e Príncipe) e na CEN-SAD (Guiné-Bissau) (Faria, 2004).

africana”, não poderá deixar de ter um envolvimento mais activo na actual abordagem ao continente africano. Neste sentido, a OTAN pretende afirmar-se como um facilitador, propondo-se auxiliar a promover o desenvolvimento de capacidades efectivas das Forças militares africanas com vista a serem capazes de realizarem operações de paz, em defesa da sua própria segurança e contribuindo assim para a estabilidade regional em África. Em suma, a aposta numa cooperação militar bi-multilateral efectiva, em vários domínios e em diferentes espaços geográficos, implica uma conjugação e definição de prioridades estratégicas no quadro da Política Externa de Portugal, que sirvam simultaneamente essa política e contribuam para uma Estratégia de Segurança Nacional, em que as Forças Armadas são o elemento mais preponderante e o Exército Português como actor principal.

Conclusões

Portugal, com exíguos recursos materiais e financeiros, mas potenciando o valor dos seus recursos humanos, a sua aptidão diplomática, a vertente da Cooperação Técnico-Militar, a larga experiência em Operações de Apoio à Paz em África e o vasto conhecimento do continente africano e das suas gentes, encontra-se em óptimas condições de desenvolver uma cooperação bi-multilateral militar, nomeadamente no seu espaço de inserção natural que é a Europa e a África. Assume neste contexto uma posição de charneira e de destaque no relacionamento com a Comunidade, bem como com os países africanos “não lusófonos” e ainda com as Organizações Regionais Africanas. Assim, pensamos que Portugal atravessa actualmente uma conjuntura potencialmente favorável, que lhe permitirá liderar e vocacionar as suas estratégias bi-multilaterais para esta realidade emergente, pois a actual configuração do Sistema Internacional aponta para uma crescente importância das Organizações Regionais Africanas e do continente africano nas actuais dinâmicas da globalização. E as estratégias de cooperação militar neste enquadramento como vector da Política Externa, devem ser preferencialmente do tipo “*bi-multilateral*”.

A CPLP como organização representativa do mundo lusófono, não se deve limitar a ser mera executora de programas de cooperação bilaterais e demais acções no âmbito da Ajuda Pública ao Desenvolvimento, deve ser um fórum aberto à discussão e ao debate das problemáticas que atravessam o mundo de hoje, apostando também na cooperação bi-multilateral inter-estados e inter-organizações para se fortalecer a si, engrandecendo os seus Estados-membros. Neste particular, Portugal deve continuar a liderar os processos no âmbito da cooperação para a consolidação da componente de defesa, reforçando na medida do possível a Cooperação Técnico-Militar com as Forças Armadas dos PALOP e apoiando a inserção destes nas “*African Standby Forces*” e contribuindo ainda para a operacionalização do “*Continental Early Warning System*”, integrando-se nas Organizações Regionais Africanas e contribuindo assim para o consolidar o “*African Ownership*”, devendo apoiar a operacionalização da Arquitectura de Paz e Segurança Africana e constituir-se estrategicamente para Portugal no principal vector da cooperação militar com o continente africano e elemento central da Política Externa Portuguesa para África, pois ao reforçar este sistema de segurança

pan-africano estará a dar sólidos contributos para a segurança na Europa e cumulativamente a contribuir para a Estratégia de Segurança Nacional.

O emprego do Instrumento Militar e muito concretamente do Exército, no âmbito da Cooperação Técnico-Militar como produtor de segurança e desenvolvimento nos Países de Língua Portuguesa faz-se de muitas formas e usando múltiplos vectores. Contudo, deve ser realizada num quadro de cooperação militar bi-multilateral, no pressuposto de que essas actividades serão bons contributos para uma Estratégia de Segurança Nacional. Assim exista vontade política para levar a efeito esse desiderato nacional...

Na vertente da participação conjugada na UE, ONU, NATO, Portugal com uma cooperação melhor estruturada para África, deve de uma forma bilateral e multilateral, complementarmente, apoiar-se na CPLP, desenvolvendo uma verdadeira “*estratégia africanista bi-multilateral*”, que potenciando a actual conjuntura favorável, deve ser verdadeiramente nacional, estratégica e intergovernamental, permitindo a Portugal assumir outro protagonismo no seio destas organizações. Este desiderato possibilitará reacender a “*chama africana*” que existe em cada português, condição fundamental para a afirmação de Portugal na CPLP, na Europa, em África e no Mundo.

*Lisboa, 15 de Maio de 2010
Luis Manuel Brás Bernardino,
Major do Exército*

Bibliografia

- BERMAN**, Eric G. (2002) – *French, UK, and US Policies to Support Peacekeeping in Africa: current status and future prospects*. Oslo: Norwegian Institute of International Affairs, Paper Nº 622, February 2002. Disponível em: <http://www.nupi.no/IPS/filestore/NUPIwp622.pdf>.
- BERNARDINO**, Luis Manuel Brás (2007) – *Estratégias de Intervenção em África. Uma Década de Segurança e Defesa na Comunidade dos Países de Língua Portuguesa*. Lisboa: Editora Prefácio. ISBN 978-898-8022-75-5.
- BOSSYT**, Jean e **SHERRIF** Andrew (2010) – *Qual o futuro da Estratégia conjunta África-EU? Perspectivas sober a revitalização de um enquadramento inovador*, Documento de Reflexão Nº 94, Março de 2010, *European Centre Development Policy Management*, ISSN 15717569, Disponível em: www.ecdpm.org/dp94pt.
- CARDOSO**, Fernando Jorge (1999) – *Desafios e prioridades políticas portuguesas em África*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Estratégia, p.121-139. ISSN 0874-5269.
- FARIA**, Fernanda (2004) - Occasional Paper nº 55- Novembre 2004- *La Gestion des Crises en Afrique Subsaharienne- La rôle de l'Union Européenne*. Paris: Institute d'Études de Sécurité de l'Union Européenne, ISBN 92-9198-064-1.
- FERREIRA**, Patrícia Magalhães (2004) – *Paz e Segurança na África Subsaariana. O papel da União Europeia*. Lisboa, Instituto Defesa Nacional, Portugal Parceiro Global – Conjuntura e Perspectivas, Outubro 2004. [Consultado em 14 de Abril de 2010]. [Disponível em: http://www.idn.gov.pt/proj_prospectiva/fich_proj/126_Paz_Seg_Africa_Subsaariana.pdf]
- RAMALHO**, José Luís Pinto (2004) – *Linhas de acção estratégica da Política de Defesa Nacional. O Mundo em Português*. Lisboa: Tipografia Peres. ISSN 0874-4882. V: 51/52 (2004).
- ROQUE**, Fátima Moura (2007) – *A África, a NEPAD e o Futuro*, Luanda, Fevereiro de 2005, Biblioteca Nacional de Angola – nº 4087707, Texto Editores, ISBN 978-980-47-1439-9.
- SANTOS**, Vítor Marques (2005) – *Portugal, a CPLP e a Lusofonia – Reflexões sobre a Dimensão Cultural da Política Externa*. Lisboa: Edição do Instituto Diplomático do Ministério dos Negócios Estrangeiros.
- SILVA**, GOLBERY DO COUTO (1981) – *Planejamento Estratégico*. Brasília, Editora Universidade de Brasília.
- KINGEBIEL**, Stephan (2005) – *African's New Peace and Security Architecture*, *African Security Review*, Volume 14, 2005, nº 2, Disponível em: [<http://www.iss.co.za/ASR/14No2/FKlingebiel.htm>].
- _____ (2009) – *Relatório da Cooperação Técnico-Militar em 2008*. Departamento da Cooperação Técnico-Militar da DGPDN/MDN.

Sites

OBJECTIVOS MILÉNIO (2004) – *Millennium Development Goals – Report from Portugal*. Lisboa: Instituto Português Apoio Desenvolvimento – Direcção de Serviços de Planeamento Financeiro e Programação, Novembro 2004. [Disponível em: <http://www.ipad.mne.gov.pt/images/stories/ODM/mdgs-Objectivos-2004.pdf>]

OSCE (2004) – L'Union européenne et le maintien de la paix en Afrique. Belgique: Assemblée de l'Union de l'Europe Occidentale, Cinquantième Session, Document C/1800, 9 Novembre 2004, [Disponível em: http://www.assembly-weu.org/fr/documents/sessions_ordinaires/rpt/2004/1880.html]

VISÃO ESTRATÉGICA (2005) – *Uma Visão Estratégica para a Cooperação Portuguesa*. Resolução do Conselho de Ministros nº 196/2005. [Disponível em: http://www.portugal.gov.pt/NR/rdonlyres/205FA259-9FE6-4F32-A251503634301171/0/Estrategia_Cooperacao.pdf]