

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2023-02-13

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Seabra, P. & Arteaga, Félix (2022). Espanha e Portugal na dimensão militar. In Iliana Olivie, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia, Pedro Seabra (Ed.), *Espanha e Portugal na globalização: 500 anos da primeira circumnavegação*. (pp. 111-125). Lisboa: Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.

Further information on publisher's website:

<https://www.realinstitutoelcano.org/monografias/espanha-e-portugal-na-globalizacao-500-anos-desde-a-primeira-circum-navegacao/>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Seabra, P. & Arteaga, Félix (2022). *Espanha e Portugal na dimensão militar*. In Iliana Olivie, Luís Nuno Rodrigues, Manuel Gracia, Pedro Seabra (Ed.), *Espanha e Portugal na globalização: 500 anos da primeira circumnavegação*. (pp. 111-125). Lisboa: Centro de Estudos Internacionais do ISCTE-Instituto Universitário de Lisboa.. This article may be used for non-commercial purposes in accordance with the Publisher's Terms and Conditions for self-archiving.

Use policy

Creative Commons CC BY 4.0

The full-text may be used and/or reproduced, and given to third parties in any format or medium, without prior permission or charge, for personal research or study, educational, or not-for-profit purposes provided that:

- a full bibliographic reference is made to the original source
- a link is made to the metadata record in the Repository
- the full-text is not changed in any way

The full-text must not be sold in any format or medium without the formal permission of the copyright holders.

Capítulo 6

Espanha e Portugal na dimensão militar

Félix Arteaga e Pedro Seabra

Introdução

A anterior projeção de forças de Espanha e Portugal, ligada a cada expansão colonial respetiva (ver capítulos 1 e 2), deu lugar na história contemporânea a uma dinâmica que responde mais diretamente às necessidades coletivas de países e organizações perante desafios da segurança internacional. Após o fim da Guerra Fria, durante a qual não se desenvolveram ações coletivas devido à divisão do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), Portugal e Espanha começaram a projetar as suas forças de forma a participarem ao lado das de outros países, aliados ou não, em zonas de conflito que ultrapassavam as fronteiras dos seus interesses estratégicos. A revitalização das missões de manutenção de paz a partir da última década do século XX determinou um processo de mudança na postura militar de ambos os países, nas suas estruturas e no uso da força, juntamente com um processo de transformação da cultura estratégica dos seus líderes e da opinião pública, de forma a justificar a projeção internacional das suas forças armadas por razões diferentes daquelas tradicionalmente associadas à defesa nacional. Como resultado destes processos, a projeção de forças no exterior tornou-se um fator importante para a legitimação das forças armadas, refletindo tanto a solidariedade e o empenho dos dois países na segurança internacional, como um indicador da sua presença global.

Este capítulo visa examinar a projeção externa de Espanha e Portugal na sua dimensão militar, como parte integrante dos respetivos processos de globalização. Começa por explorar as diferentes culturas

estratégicas de ambos os países. De seguida, analisa as principais prioridades externas, com destaque para a considerável participação em missões internacionais, bem como para a cooperação político-militar com países e organizações-chave destinada a enfrentar novas ameaças e riscos de segurança. Argumentamos que a socialização das estruturas de comando através das instituições da Organização do Tratado do Atlântico Norte Organização/*North Atlantic Treaty Organization* (OTAN/NATO), da União Europeia (UE) e das Nações Unidas (ONU) constitui o principal fator que explica as decisões mais importantes nesta área. Concluímos com uma avaliação das capacidades materiais necessárias para sustentar o atual nível de projeção externa e com a identificação de oportunidades para uma maior cooperação na prossecução de objetivos mútuos.

1. Balanço geral

1.1 A projeção de força de Espanha

Não só a projeção de forças não se encontrava enquadrada na cultura estratégica de Espanha devido ao seu isolamento internacional durante as duas guerras mundiais e a sua extensão durante a Guerra Fria, como a sua estrutura de forças não foi originalmente concebida para aceitar tais missões. A atuação das suas forças armadas coincidia com os limites do território nacional, incluindo na altura os territórios do Norte de África. Muitos outros países e organizações não tinham estas limitações e estavam habituados à projeção ou ao destacamento de forças para além das suas fronteiras. No entanto, o início da projeção das forças espanholas coincidiu também com a mudança do modelo de projeção de defesa territorial para a participação em missões internacionais de gestão de crises, pelo que a sua curva de aprendizagem foi paralela à das organizações de segurança (ONU, NATO e UE) e das coligações de países que promoveram a projeção de forças em missões de segurança internacional¹.

No contexto desta socialização das forças armadas ocidentais em missões de segurança internacional, a participação espanhola possui algumas características distintivas. Primeiro, os governos e as forças armadas têm apoiado a contribuição para tarefas de segurança internacional por forma a mostrarem a sua solidariedade para com as organizações multilaterais a que pertencem, não para alcançar os seus objetivos estratégicos através delas. A contribuição tem sido generosa no número de missões aceites e no número de tropas envolvidas, mas também limitada na dimensão da assunção de riscos, porque a maioria das missões têm sido de formação, observação ou apoio. A relutância em participar em missões de combate e as restrições ao uso dos contingentes (*caveats*) devem ser atribuídas à cultura estratégica dos líderes políticos, receosos do custo eleitoral que tais missões possam representar se não forem vistas como tendo por base um objetivo humanitário ou se gerar um elevado número de baixas (Arteaga, 2013).

Por outro lado, a política de defesa espanhola foi também evoluindo como forma de fornecer cobertura política e normativa à projeção de forças. Inicialmente, os governos decidiam sobre a participação das suas tropas no exterior sem a necessidade de apoio legislativo. Tudo o que precisavam era a aprovação de uma resolução do CSNU para justificar a sua contribuição perante a opinião pública. No entanto, esta situação começou a mudar após a guerra do Iraque em 2003, quando o primeiro-ministro

¹ Em 1992, a Direção-Geral de Política de Defesa publicou os "Trabalhos e Conclusões do Seminário sobre Operações de Manutenção da Paz" com base nas lições aprendidas nas primeiras missões, e em 1995 o Ministério da Defesa produziu o seu primeiro "Manual de Operações de Manutenção da Paz".

decidiu enviar tropas para uma coligação internacional por entre uma opinião pública nacional e internacional divididas sobre o assunto. O governo seguinte alterou assim a Lei de Defesa Nacional em 2005 para colocar condições no envio de tropas para o exterior². As novas condições não afetaram, na prática, a presença externa das Forças Armadas, continuando até à data a enviar tropas para missões e operações internacionais.

Em paralelo, a política de defesa tem moldado uma estrutura de forças de forma a também facilitar a projeção exterior. A Diretiva de Defesa Nacional (DDN) de 1996 foi a primeira a reconhecer a necessidade de adaptar a estrutura de forças para participar em operações internacionais. A necessidade de equipar os contingentes destacados com soldados profissionais levou à abolição do Serviço Militar Obrigatório, adotada em 1999 e finalizada em 2001. A DDN seguinte de 2000 reivindicou a necessidade de aprofundar a postura expedicionária das forças armadas e o DDN de 2004 determinou a estrutura de forças e o nível de operacionalidade necessário para participar em missões internacionais de acordo com o nível de ambição do Governo (Arteaga 2018, p. 144).

Uma vez que a participação em missões internacionais é uma prioridade da política de defesa, todos os governos condicionaram a estrutura e a atitude das suas forças armadas à projeção de forças. Por um lado, os planeamentos estratégicos têm reservado as capacidades militares necessárias ao destacamento de forças armadas; por outro, o próprio destacamento externo de forças tem contado com o financiamento extraordinário do fundo de contingência para atender a tais necessidades. Por exemplo, a última revisão da postura militar ordenada pelo Chefe de Estado-Maior da Defesa em 2012 num documento intitulado “Visão 2025” levou a uma estrutura de forças que deu prioridade à formação e capacidade operacional das forças destinadas a operações expedicionárias (5.000), missões internacionais (10.000) e missões permanentes (7.000).

Em paralelo, o Ministério da Defesa teve que desenvolver programas de armamento necessários para facilitar a projeção estratégica. As necessidades navais têm sido cobertas pelas capacidades da empresa nacional Navantia (fragatas e navios anfíbios), enquanto que as necessidades aéreas são alcançadas por via da cooperação europeia com a Airbus (aviões de transporte estratégico e de abastecimento). Como resultado, as forças armadas contam atualmente com uma capacidade de projeção de plataformas aeronavais muito elevada que precisa de ser complementada com novos meios não-convencionais de projeção: satélites, veículos aéreos não tripulados/*Remotely Piloted Aircraft Systems* (RPAS), capacidades de inteligência, vigilância, reconhecimento e aquisição de alvos/*intelligence, surveillance, target acquisition, and reconnaissance* (ISTAR), bem como as necessárias para contrariar medidas de anti-acesso e de negação de área.

1.2 A projeção de força de Portugal

A cultura estratégica portuguesa em termos da projeção de forças no plano externo encontra-se invariavelmente contingente do legado histórico tripartido de descolonização, democratização e reinserção na comunidade internacional por via das opções de integração em organizações internacionais chave e parcerias estratégicas. Desde o fim da ditadura em 1974, os conceitos estratégicos nacionais (CEDN) homologados em 1985, 1994, 2003 e 2013 centraram sucessivamente os interesses de Portugal num equilíbrio complexo entre a sua contribuição para a promoção da paz

² A Lei Orgânica da Defesa Nacional de 2005 obriga o governo a consultar o Congresso dos Deputados antes de enviar tropas, mas permite-lhe também enviá-las em situações de emergência e só depois solicitar autorização.

e segurança internacional, a consolidação da rede existente de alianças multilaterais, e a valorização das comunidades portuguesas espalhadas pelo mundo. Por entre estes objetivos constantes e atendendo à necessidade de ultrapassar as limitações inerentes de um país pequeno – embora membro ativo de organizações de segurança coletiva como a NATO ou que implicam compromissos crescentes a esse nível como a UE – resultou também necessário atribuir uma instrumentalização recorrente à utilização das forças armadas em missões externas, com vista a não só capitalizar a posição de Portugal no mundo, mas também a melhor substanciar as suas credenciais enquanto coprodutor de segurança internacional, gerando assim uma seleção de cenários de projeção relativamente multifacetada (Pinto 2014).

Com efeito, seja sob a égide da ONU, da NATO, da UE ou de acordos bilaterais, as Forças Armadas portuguesas têm se encontrado continuamente envolvidas em operações de gestão de crises desde 1991, com a participação na Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola II (UNAVEM II) a inaugurar um período mais participativo a esse nível. Desde então, mais de 40.000 mulheres e homens foram projetados para vinte diferentes teatros de operações, em quatro continentes, com uma presença particularmente considerável nos Balcãs, Timor-Leste, Afeganistão e África. Contudo, este historial não tem sido isento de impulsos diferenciados, destacando-se, em particular, o desinvestimento gradual em missões lideradas pela ONU bem como os impactos decorrentes e ainda prevalecentes da crise económica de 2011-2013 nas capacidades operacionais colocadas a este dispor.

Atendendo a esta experiência, é possível, ainda assim, identificar dois elementos transversais e relativamente constantes que caracterizam o envolvimento externo português. Por um lado, Portugal tem-se destacado por uma atuação internacional quase sem “*caveats*” nas suas operações, abdicando de ressalvas ou restrições ao envolvimento das suas tropas no terreno, incluindo em missões de combate lideradas por organizações multilaterais. Tal tem sido interpretado como uma forma de compensar a falta de equipamento pesado ou a pouca disponibilidade para enviar contingentes maiores, mascarando igualmente limitações impostas por orçamentos apertados e equipamentos pouco adequados às capacidades operacionais reais (Reis 2013, 289; Pires 2013; Dias e Freire, 2021). Um número reduzido de fatalidades associadas a missões no exterior tem contribuído para um amplo consenso ao nível de opinião pública e entre as cúpulas político-militares face aos benefícios geopolíticos e reputacionais que tais riscos acarretam para estados pequenos como Portugal, sobretudo quando em comparação com outros parceiros de maior porte e capacidades a participarem em missões idênticas ou correspondentes.

Por outro lado, o processo de decisão formal de envio de contingentes portugueses tem também conhecido um nível de estabilidade semelhante – excecionando-se a singular experiência relativa ao Iraque em 2003, quando divergências constitucionais entre o governo e a Presidência da República abortaram planos iniciais, resultando no envio alternativo de uma companhia da Guarda Nacional Republicana (GNR). No entanto, desde então, quaisquer diferenças supervenientes têm sido consistentemente dirimidas no âmbito do Conselho Superior de Defesa Nacional, o órgão máximo de aconselhamento do Presidente da República enquanto Comandante Supremo das Forças Armadas e simultaneamente a estrutura responsável pela aprovação final de cada participação nacional no exterior³. O Ministro da Defesa Nacional, por sua vez, dita as diretrizes políticas relativas às opções de participação, sob proposta dos ramos e do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), que devem ser conjugadas primariamente com as necessidades de preenchimento de

3 A revisão de 2014 à Lei de Defesa Nacional de 2009 passou a consagrar explicitamente que o emprego das Forças Armadas em operações militares no exterior é sempre precedido de comunicação fundamentada do Primeiro-Ministro ao Presidente da República.

lacunas das missões e operações internacionais, assim como com a disponibilidade das capacidades nacionais existentes, disponíveis e projetáveis (Portugal 2019). Inversamente, o controlo parlamentar continua restrito a um acompanhamento relativamente protocolar de destacamentos em operações militares no exterior, sem real capacidade de intervenção concreta

A nível operacional, destaque-se a reforma de 2013 intitulada “Defesa 2020” que previu um novo modelo de organização modular e flexível assente em requisitos de prontidão e de continuidade, dividido em forças de reação imediata (FRI), forças permanentes em ação de soberania (FPAS) e num conjunto modular de forças via forças nacionais destacadas (FND), orientadas para resposta a compromissos internacionais nos quadros da defesa coletiva e da segurança cooperativa. No entanto, essa mesma reforma também estabeleceu uma redução significativa do efetivo máximo das Forças Armadas entre os 30.000 e 32.000 militares, com os correspondentes impactos em termos de possíveis destacamentos para forças nacionais destacadas no exterior desde então (Portugal 2013). Paralelamente, os planos de investimento mais recentes apoiam a ambição de Portugal de disponibilizar capacidades de reação rápida e vigilância marítima para a defesa territorial e operações multinacionais. Uma nova Lei de Programação Militar (LPM) para 2019-2030 prevê também o financiamento de equipamentos que poderão ser utilizados na projeção de força em cenários externos, incluindo cinco aeronaves de transporte aéreo estratégico e tático⁴.

2. Revisão das prioridades externas

2.1 As prioridades externas de Espanha

A preferência espanhola por ações em quadros multilaterais é uma consequência, por um lado, da falta de interesses estratégicos que necessitem uma projeção unilateral de forças nacionais e, por outro, da necessidade de assegurar legitimação por parte de uma organização multilateral, em virtude da cultura estratégica vigente. Ao priorizar a contribuição em si mesma sem saber tirar partido de tal, a projeção das suas forças carece de um objetivo estratégico claro e os destacamentos multiplicam-se sem prioridades geográficas ou vontade de liderar em certas missões⁵.

As primeiras missões espanholas no exterior começaram a partir de 1989, sob a égide de organizações multilaterais em África, na América Central e nos Balcãs⁶. Desde então, essa tendência manteve-se, embora o país tenha também participado em coligações internacionais tais como *Provide Comfort* e *Iraqi Freedom*, ambas no Iraque, e a *Enduring Freedom* no Afeganistão.

A projeção externa tem incluído principalmente forças terrestres através das quais as unidades dos diferentes ramos têm rodado os seus meios de apoio e manobra, incluindo helicópteros ligeiros e pesados. Em conjunto, a Força Aérea tem destacado unidades de combate, transporte ou vigilância marítima, enquanto que a Marinha tem utilizado as suas fragatas e navios anfíbios em tarefas de

4 Estes investimentos incluem ainda seis Navios Patrulha Oceânico (NPO) e um navio polivalente logístico, considerados prioritários para o patrulhamento e controlo da respetiva Zona Económica Exclusiva (ZEE).

5 Uma exceção a este padrão seria a Operação Atalanta da UE no Oceano Índico, lançada por iniciativa de Espanha e França para proteger os navios de pesca espanhóis que operam na zona. Na mesma linha, a presença naval no Golfo da Guiné é explicada no âmbito do programa de cooperação internacional incluído na Diplomacia de Defesa.

6 Uma descrição das missões pode ser encontrada no website do Ministério da Defesa, https://www.defensa.gob.es/misiones/en_exterior/.

vigilância, escolta ou comando e controle. No geral, Espanha tem participado tanto em missões e operações específicas da ONU e da UE como das operações permanentes da NATO. Além disso, as forças armadas realizam missões de diplomacia de defesa que incluem, entre outras, a deslocação de navios para missões de treino com forças navais africanas.

A multiplicação das missões e a sua sobreposição devido à sua duração tem implicado um esforço económico para os orçamentos do Ministério da Defesa bem como um esforço operacional para o Comando de Operações conseguir manter a formação e prontidão das tropas e unidades que participam na rotação das forças. Muito embora as despesas com operações externas tenham aumentado significativamente, os orçamentos de defesa permaneceram estáveis ou diminuíram, dependendo da situação económica, como se pode ver na **tabela 6.1**. Apesar das operações serem financiadas por orçamentos extraordinários, os orçamentos da defesa têm acusado o esforço de investimento em equipamento e operações necessárias para manter a natureza expedicionária das forças armadas. Com efeito, Espanha encontra-se na última posição dos países da NATO medido em percentagem do PIB, muito aquém dos 2% definidos como meta da NATO (embora cumpra o segundo objetivo de 20% de investimento em equipamento). A fim de manter um equilíbrio entre os compromissos assumidos e os meios disponíveis, foram fixados limites máximos anuais desde a DDN de 2004, que se têm mantido abaixo dos 3.000 soldados em média, como demonstrado na **tabela 6.1**⁷.

TABELA 6.1
Projeção militar exterior de Espanha

| Ano | Tropas destacadas | Despesas militares (milhões de dólares) | Despesas militares (percentagem do PIB) |
|------|-------------------|---|---|
| 1990 | 64 | 17.964 | 2,3 |
| 1995 | 1.412 | 16.712 | 1,9 |
| 2000 | 2.505 | 19.102 | 1,7 |
| 2005 | 2.039 | 18.807 | 1,4 |
| 2010 | 2.512 | 19.356 | 1,4 |
| 2015 | 1.207 | 16.722 | 1,3 |
| 2020 | 2.032 | 17.177 | 1,2 |

Fontes: IISS, *Military Balance* e SIPRI

Os destacamentos em que Espanha participou e participa mostram uma diversidade geográfica que só pode ser explicada por uma subordinação dos seus interesses estratégicos aos das organizações multilaterais e coligações internacionais acima mencionadas. O país dispõe de capacidades especificamente concebidas para projetar forças e para exercer comando e controlo. As suas forças armadas

⁷ O nível mais elevado de tropas no exterior foi atingido em 2004, quando a Espanha liderou o destacamento da brigada multinacional Plus Ultra no Iraque, contribuindo com 1.300 soldados.

podem ser destacadas para qualquer parte do mundo e suportar as condições necessárias para participação em forças de resposta rápida, razão pela qual foi capaz de liderar a Força Operacional Conjunta de Elevada Prontidão (VJTF 16) da Força de Reação da NATO (NRF) em 2016.

A localização geográfica de Espanha na fronteira sul da UE e da NATO aumenta a sua exposição a riscos estratégicos que são emanados desde o Golfo da Guiné até ao Corno de África, passando pelo Sahel, um arco onde as sucessivas estratégias de segurança nacional concentram os principais desafios e ameaças para Espanha do ponto de vista estratégico e securitário (Espanha, 2017, pp. 46-47). Estes riscos são formalmente partilhados com organizações de segurança a que pertence, mas que afetam mais os países da linha da frente, pelo que Espanha se encontra mais interessada em evitá-los do que outros países geograficamente mais distantes. Esta preocupação não se tem traduzido nem numa concentração da presença militar nestas áreas de interesse estratégico nem num abandono de áreas de interesse comum. O posicionamento da Espanha no chamado flanco oriental da NATO (operação *Enhanced Forward Presence*) responde a esta necessidade de projetar forças a fim de poder reclamar reciprocidade dos países aliados no flanco sul se porventura o risco se agravar. Alternativamente, caso a reciprocidade esperada não se concretize, Espanha continua a preservar as suas capacidades de projeção estratégica nos teatros de operações considerados mais prioritários.

2.2 As prioridades externas de Portugal

As prioridades de Portugal com relação ao seu envolvimento externo por via de plataformas multilaterais refletem os circunstancialismos associados às suas próprias capacidades limitadas e às decisões difíceis recorrentes em termos de alocação correspondente de recursos. No entanto, esse mesmo envolvimento reflete também uma tentativa clara de reforçar o arcabouço de alianças do qual o próprio país emerge enquanto beneficiário direto. Nesse sentido, a escolha de teatros de operações para a projeção de forças nacionais destacadas evidencia um equilíbrio complexo entre diferentes opções multilaterais, mais capazes ou eficazes conforme cada situação suscitada à altura, do que qualquer tipo de associação direta entre interesses nacionais e determinadas zonas geográficas merecedoras de tal investimento.

Assim se justifica os esforços subjacente a uma presença simultânea em missões lideradas por diferentes organismos internacionais. O atual contexto proporciona um exemplo dessa mesma predisposição, com o empenhamento de Portugal quer na Operação Atalanta no Corno de África sob a égide da UE, quer na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA) na República Centro-Africana sob a égide da ONU, quer na *Assurance Measures Mission* na Polónia, sob a égide da NATO. De igual forma, Portugal tem participado ativamente em coligações internacionais *ad hoc*, incluindo aquelas lideradas pelos EUA no Iraque, bem como operações lideradas pela França no Mali (*Takuba*)⁸. Este desdobramento em múltiplas frentes tem envolvido um conjunto consideravelmente variado de missões, com a participação dos diferentes ramos, mas sempre dependente de disponibilidade de meios e recursos suficientes para o efeito, bem como da necessidade de rotação entre os respetivos serviços e unidade⁹.

8 Nesta operação em particular, Portugal contribui já com dois militares de operações especiais no Quartel-General do *Combined Joint Special Operations Task Force*, no Chade.

9 A nível da participação em missões da ONU, por exemplo, é possível identificar uma tendência longitudinal de contribuições individuais, diminutas e de curta duração (Branco, 2015).

Ao nível orçamental, um envolvimento externo crescente passou a exigir também níveis de financiamento relativamente mais constantes, como demonstrado na **tabela 6.2**. Tal contrasta diametralmente com as primeiras missões na década de 1990, em Angola e na Bósnia, financiadas por via de uma rubrica orçamental avulsa (Reis 2013, 281). Desde então, a participação em missões no exterior tem figurado de forma integral em orçamentos anuais da defesa consecutivos, pese embora as oscilações e reduções ocasionais, fruto quer de constrangimentos económicos e tentativas de redução drástica do défice nacional, quer do próprio nível variável de empenhamento de Portugal. Precisamente como decorrência das múltiplas soluções cooperativas através das quais procura intervir, Portugal tem advogado pela necessidade de interpretar de forma mais lata o critério de 2% do PIB relativo a despesas de defesa acordado no seio da NATO, de modo a incluir, por exemplo, projetos desenvolvidos ao nível estritamente europeu e nos quais investe esforços de igual monta que desejaria ver reconhecidos em exercícios de contabilização coletivos.

TABELA 6.2
Projeção militar exterior de Portugal

| Ano | Tropas destacadas | Despesas militares (milhões de dólares) | Despesas militares (percentagem do PIB) |
|------|-------------------|---|---|
| 1990 | 0 | 3.548 | 2,4 |
| 1995 | 1.234 | 3.798 | 2,3 |
| 2000 | 1.596 | 3.964 | 1,9 |
| 2005 | 715 | 4.606 | 2,0 |
| 2010 | 674 | 4.637 | 2,0 |
| 2015 | 285 | 3.908 | 1,8 |
| 2020 | 501 | 4.153 | 1,9 |

Fontes: IISS, *Military Balance* e SIPRI

A projeção externa de Portugal pode ser também melhor compreendida se associada a duas vertentes adicionais. Por um lado, a participação regular em missões multilaterais de segurança ocorre em paralelo com um esforço de capacitação e formação através da Cooperação no Domínio da Defesa (CDD), com vista a reforçar as capacidades dos países parceiros. Apesar de não constituir tecnicamente uma força nacional destacada, a CDD configura ainda assim um instrumento externo cumulativo assente numa cooperação substancial com o espaço da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) (Seabra 2022) e é frequentemente apresentada em paralelo com esforços mais substantivos em termos de missões internacionais.

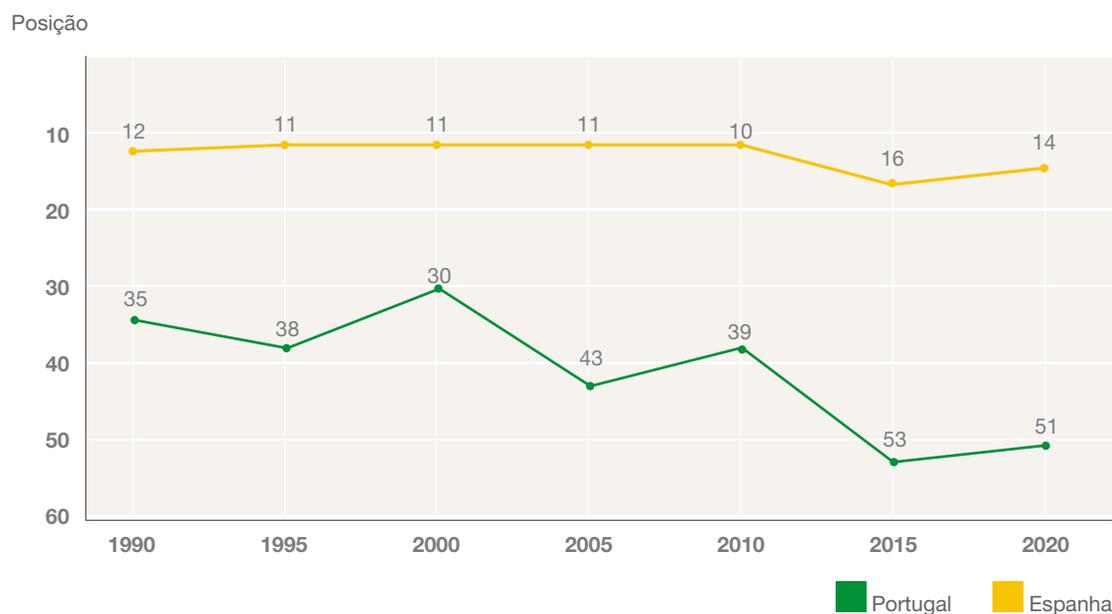
Por outro lado, é possível referir igualmente a aposta em oportunidades de liderança de missões internacionais enquanto tentativa recorrente de obter legitimidade acrescida e reforçar as credencias nacionais neste domínio. Destaque-se a esse nível os exemplos em anos recentes com posições de comando assumidas na MINUSCA, nas missões de treino militar da UE na República Centro-Africana (EUTM RCA) e no Mali (EUTM MALI). O comando de missões multilaterais é uma prova do

reconhecimento internacional de forças armadas devidamente profissionalizadas em pé de igualdade com as suas congéneres, mas serve ao mesmo tempo para compensar, em certa medida, os recursos limitados disponíveis nesta área para projetar forças numericamente maiores ou consideravelmente melhor equipadas para geografias muito distantes¹⁰.

Em termos de linhas gerais de orientação, a defesa coletiva do espaço euro-atlântico e a segurança coletiva no quadro da ONU continuam também a imperar formalmente e a justificar as principais escolhas operacionais. Nesse sentido, com o objetivo de ser reconhecido enquanto membro de pleno direito da comunidade internacional em que se insere, Portugal assume por inerência e em causa própria as principais ameaças identificadas em ambos os contextos institucionais. O empenhamento operacional nacional tem-se concentrado por isso em tais áreas geográficas como o Atlântico Norte, o Mediterrâneo, o Magrebe, o Sahel, a África Subsariana, e a região do Golfo da Guiné (Portugal 2020). A opção por determinados teatros de operações em detrimento de outros obedece à indispensabilidade das principais alianças de que faz parte enquanto componentes indispensáveis para garantir condições mínimas de estabilidade num cenário em transformação, face a fatores de instabilidade e conflitualidade cujas consequências, difíceis de prever, podem desencadear situações de risco, que, direta ou indiretamente, afetem Portugal.

A **figura 6.1** mostra uma comparação da presença militar global de Portugal e Espanha. Esta presença é medida utilizando o indicador de presença global desenvolvido pelo Real Instituto Elcano, que inclui tropas terrestres destacadas no exterior e capacidades militares de projeção estratégica¹¹.

FIGURA 6.1
Evolução de Portugal e Espanha no ranking militar do Índice Elcano de Presença Global



Fonte: Real Instituto Elcano, *Índice Elcano de Presença Global*.

10 O caso de Timor-Leste representou uma exceção a esse respeito em virtude da convergência entre interesses nacionais substanciais, pressão da opinião pública interna e um envolvimento internacional avultado (Braz 2015).

11 O indicador não mede o poder militar de um país, nem inclui todo o pessoal militar destacado por um país no exterior em quartéis-generais, organizações internacionais ou embaixadas. A base de dados pode ser acedida em <https://www.globalpresence.realinstitutoelcano.org/en/>.

A **Figura 6.1** mostra uma maior estabilidade na projeção militar espanhola no decorrer dos anos, enquanto que a posição de Portugal flutua ao longo do tempo. A diferença explica-se em função das componentes do equipamento de projeção e das tropas destacadas, com as tropas portuguesas destacadas no exterior a exibir maior peso relativo na componente militar do IEPG do que as tropas espanholas (capítulo 4).

Perante esta avaliação dual, e apesar das diferenças ao nível das prioridades externas, importa mencionar que Portugal e Espanha têm também colaborado ativamente em teatros comuns de operações, enquanto sinal do cruzamento de interesses e agendas externas em anos recentes. Por exemplo, contingentes de Portugal e Espanha têm participado em unidades multinacionais tais como *Eurofor*, *Euromarfor* ou os *Battlegroups*. Têm coincidido também no terreno em missões da NATO no Afeganistão e nos países Bálticos, com a ONU no Líbano e com a UE no Mediterrâneo, Somália, Mali, Chade e República Centro-Africana, e no Golfo da Guiné. Participam igualmente na Iniciativa 5+5 para a segurança cooperativa no Mediterrâneo Ocidental com vista a promover a cooperação militar entre os países ribeirinhos.

Ao contrário de Portugal, que mantém relações militares privilegiadas com outros países lusófonos, Espanha não conta com um quadro histórico de cooperação militar com os países da América Latina que justifique uma projeção de forças na região, sendo a sua presença no Haiti sob mandato da ONU em 2004 a exceção que comprova a regra (o envio de uma força de fuzileiros distingue-se do anterior envio de observadores militares para missões na América Central).

3. Fatores que explicam a inserção externa

A vocação multilateral, apesar das diferenças nas culturas estratégicas existentes, explica a contribuição de Portugal e Espanha para a segurança internacional nas últimas décadas. A sua socialização no quadro das missões multilaterais da ONU, NATO e UE tem permitido a ambos os países mostrarem-se solidários e contribuir para a partilha de encargos entre os seus membros. Além disso, tanto a capacidade militar para projetar forças como a participação das forças armadas em missões internacionais tem proporcionado a ambos os países um instrumento de influência no seio de organizações multilaterais ao longo das últimas décadas. A projeção de força tem um valor de troca que, no caso de Espanha, compensa o seu menor esforço económico com uma maior participação nos encargos operacionais. Para Portugal, por outro lado, o objetivo consiste essencialmente em obter ganhos de reputação que compensem as limitações materiais existentes e aumentem a sua visibilidade no exterior.

Apesar desta lógica transaccional para ambos os países, o valor instrumental do quadro multilateral tem começado a perder peso por várias razões. Em primeiro lugar, organizações como a NATO e a UE tendem a delegar a gestão de crises em outras organizações de segurança regionais e a concentrarem-se no reforço das capacidades militares locais em vez de as complementar com a projeção de tropas próprias¹². Em segundo lugar, o que estas organizações ou coligações internacionais exigem cada vez mais são capacidades de combate avançadas, tais como aquelas necessárias no Sahel para enfrentar a insurgência jihadista no terreno, capacidades essas que ainda continuam por

12 A relação de cooperação NATO-União Africana e o Mecanismo de Apoio à Paz em África da UE representam dois exemplos paradigmáticos de apoio crescente a outras organizações regionais.

ser desenvolvidas no catálogo das forças armadas espanholas ou portuguesas. O mesmo se aplica à capacidade das forças armadas de contribuir para a saúde global de outros países através da assistência sanitária, como demonstrado na pandemia da COVID-19. Este tipo de assistência, semelhante ao proporcionado em casos de proteção civil ou em emergências provocadas por catástrofes naturais, deveria figurar no inventário das novas capacidades de projeção das forças armadas de ambos os países.

Em Espanha, as missões externas possuem a função importante de contribuir para a legitimação social das forças armadas. Após a Guerra Fria, os governos justificaram o seu esforço militar com a necessidade de contribuir para a segurança internacional, uma legitimação que exagerou a componente humanitária das missões em detrimento do treino militar que elas também proporcionam (Arteaga, 2020, p. 670). A participação em missões internacionais através de soldados profissionais tem gerado a consequência não intencional de aumentar a distância emocional entre a opinião pública e as suas forças armadas, uma vez que as missões decorrem fora da sua vida quotidiana. Inquéritos sociológicos mostram que a participação em missões internacionais de “paz” goza de amplo apoio social e tem contribuído para o prestígio das Forças Armadas, muito embora a sua contribuição também diminua à medida que a opinião pública se tenha habituado à projeção de forças¹³.

Por conseguinte, Espanha tem-se mostrado interessada, por um lado, em evitar participar em missões com elevado risco de combate e, por outro, em preservar o controlo dos seus contingentes sob comando nacional por forma a evitar que a sua transferência para outros comandos coloque esses mesmos contingentes em cenários de risco ou em funções de combate indesejáveis. Este padrão de imposição de restrições ao emprego das suas forças tem sido mantido mesmo em operações militares complicadas como as do Afeganistão, Iraque, Líbia ou no Sahel, onde as forças armadas têm desempenhado funções de patrulha, apoio logístico, treino ou autodefesa¹⁴.

Quanto a Portugal, a perceção social da participação militar portuguesa em operações multinacionais e de manutenção da paz tem exercido a sua influência de diferentes formas. De facto, a presença nacional na Bósnia em 1996 foi responsável pelo início de um período de sensibilização do público para as novas missões que os militares portugueses poderiam vir a assumir no exterior no pós-Guerra Fria. Desde então, tem havido um consenso notável na sociedade, não só sobre a presença dos militares portugueses em missões internacionais, mas também sobre a sua contribuição proporcional para aumentar o prestígio do país em outras arenas externas¹⁵.

No entanto, importa assinalar dois fatores associados que singularizam a experiência portuguesa. Por um lado, um amplo reconhecimento da importância das forças armadas a par de um apoio

13 Os inquéritos sobre a Defesa Nacional e as Forças Armadas realizados pelo *Centro de Investigaciones Sociológicas* do Governo revelam um apoio de 87% à participação em missões de “paz” e como estas melhoraram a avaliação das forças armadas, embora a correlação tenha diminuído de 60% em 2005 para 57,5% em 2010 e 44% em 2017. Inquéritos de abril de 2007, 2010 e 2017.

14 Uma exceção a esta regra seria a participação de aeronaves espanholas nos ataques aéreos na Bósnia-Herzegovina em 1995 (Operação *Deliberate Force*) e na Sérvia em 1999 (Operação *Allied Force*).

15 Os inquéritos de opinião pública relativos a questões de defesa em Portugal têm sido raros e espaçados entre si no tempo. Em 1996 quase dois terços dos portugueses apoiavam o envolvimento do país em missões internacionais, especialmente as que decorriam nas ex-colónias. Já em 1999, dois terços dos entrevistados acreditavam que as missões internacionais aumentavam o prestígio do país e a eficácia das forças armadas. Em 2009, outro levantamento demonstrou o amplo reconhecimento da importância das forças armadas e um apoio sustentado a uma diversidade de missões, incluindo missões de paz e uma variedade de missões humanitárias não-militares (Carreiras 2014, 139-140). O inquérito mais recente, de 2021, mostra inclusive um ligeiro aumento na concordância com a participação em operações de paz no exterior e em ações humanitárias internacionais (IDN, 2021).

sustentado à diversidade das suas missões ao abrigo de diferentes mecanismos multilaterais não se tem refletido necessariamente num maior conhecimento, interesse ou informação sobre a composição e organização das mesmas. Por outro lado, é também patente uma dissociação entre esse mesmo reconhecimento público e os teatros de operações de alto risco para os quais as forças armadas têm sido frequentemente convocadas, como é o caso de Sahel ou do Afeganistão. O reduzido número de baixas até à data ajuda a explicar o apoio recolhido em amplos setores da sociedade portuguesa, mas tal significa igualmente que a tão propagada inexistência de *caveats* à participação nacional não foi ainda devidamente assimilada ou verdadeiramente questionada pela opinião pública.

Cada país desenvolveu também a sua base industrial e tecnológica de defesa de acordo com a sua ambição estratégica. Por forma a possuir capacidade militar de projeção, Espanha desenvolveu uma base industrial e tecnológica que lhe permite cobrir as suas principais necessidades de equipamento de projeção, por via das suas próprias empresas (Arteaga, 2018, pp. 145-148). Portugal, por seu lado, tem investido em parcerias estratégicas com multinacionais no Brasil, Alemanha ou Itália para tentar compensar as suas debilidades a este nível. Contudo, ambos os países têm reconhecido o potencial inerente aos programas europeus de cooperação industrial no quadro multilateral da UE, tais como a Cooperação Estruturada Permanente (PESCO) e os projetos de investigação e desenvolvimento financiados pelo Fundo Europeu de Defesa (FED). Por exemplo, dos 45 projetos aprovados em Novembro de 2019, Espanha e Portugal estão envolvidos mutuamente em 7 (Conselho da União Europeia, 2019). Espanha participa atualmente em 23 projetos, liderando 2, em áreas que vão desde sistemas de comando e controlo estratégicos para missões e operações da Política Comum de Segurança e Defesa (PESD) até sistemas de ataque eletrónico aéreo (AEA); enquanto Portugal participa em 10, liderando 2, em áreas que vão desde a defesa cibernética, vigilância marítima e segurança até à formação e mobilidade militar (Conselho da União Europeia, 2020).

4. Perspetivas futuras

O atual modelo de projeção de forças dedicado à gestão de crises encontra-se em mudança devido à redução do número de grandes missões internacionais e à substituição de destacamentos maciços por unidades de operações especiais mais reduzidas, *drones* e capacidades de inteligência¹⁶. A juntar ao desejo de reduzir a projeção de forças terrestres no terreno, está também a dificuldade crescente de destacamento para teatros hostis, devido ao crescimento das capacidades militares locais para negar o acesso a forças expedicionárias. Isso coloca as Forças Armadas de ambos os países perante a necessidade de complementar as suas capacidades expedicionárias baseadas em plataformas de projeção com novas capacidades tecnológicas de atuação remota, e aumenta a probabilidade de que suas unidades de destacamento rápido entrem efetivamente em combate.

A projeção de forças de Portugal e Espanha encontra-se hoje a entrar numa nova fase em que as Forças Armadas nacionais enfrentam desafios orçamentais, operacionais e políticos crescentes para manter e utilizar as suas atuais capacidades de projeção. A participação anterior dos dois países na

16 A projeção e destacamento das tropas da NATO na Europa de Leste não obedece a um raciocínio de gestão de crises, mas para a defesa coletiva, tal como as suas missões de vigilância aérea e marítima em curso.

Coligação Global contra o Daesh desde 2014, por exemplo, demonstra já uma vontade partilhada de utilizar os seus meios militares respetivos para enfrentar ameaças cada vez mais difusas como as que são emanadas de ou lideradas por grupos terroristas. Como tal, e uma vez que a projeção de forças é concebida para lidar com gestão de crises e estas mesmas crises tendem a diminuir, é também lógico começar a procurar formas coletivas de partilhar a sua responsabilidade. Na UE, sob o termo genérico de autonomia estratégica, o objetivo consiste em alcançar uma maior capacidade de projeção no contexto estratégico envolvente, para o qual iniciativas como a PESCO ou as Presenças Marítimas Coordenadas (PMC) procuram impulsionar tanto o desenvolvimento do equipamento necessário para tal projeção, como o empenho e a capacidade das forças armadas europeias em contribuir para missões e operações de interesse comum.

Dadas as dificuldades em conseguir unanimidade nestes quadros coletivos, surgem também acordos fora deles, tais como a Iniciativa Europeia de Intervenção, uma coligação de países europeus – embora não dependente da UE – dispostos a dar uma resposta aos atuais desafios de projeção de forças, incluindo Portugal e Espanha como parceiros fundadores. Consequentemente, e independentemente das tendências evolutivas indicadas, ambos os países terão que demonstrar capacidade política e militar para projetar as suas forças se quiserem estar entre os principais atores estratégicos e se quiserem contribuir para os organismos multilaterais de que fazem parte.

Tanto a revisão em curso do Conceito Estratégico da NATO como a elaboração da Bússola Estratégica da UE, que será finalizada em 2022, marcarão o novo nível de ambição para a projeção da força nas organizações multilaterais onde a socialização das forças armadas de Portugal e Espanha tem tido lugar. O Grupo de Reflexão da Agenda 2030 da NATO também proporcionou já algumas propostas para o cenário estratégico do flanco sul que Portugal e Espanha partilham e que ambos os países estarão particularmente interessados em desenvolver (NATO, 2020, pp. 34-36). Coincidentemente, o Conceito Estratégico da NATO aprovado na Cimeira de Lisboa em 2010 será atualizado pelo Conceito Estratégico que a Cimeira da NATO aprovará em Madrid em 2022.

Conclusão

Este capítulo examinou a projeção externa de Espanha e Portugal na sua dimensão militar. Neste contexto, foi possível identificar e avançar os principais sinais de crescente socialização manifestados por ambos os países através da sua participação constante e crescente em organizações internacionais no período pós-Guerra Fria. Esta mesma participação orientou, impulsionou e moldou o atual estatuto alcançado na comunidade internacional a que os dois países pertencem.

No entanto, cada experiência internacional difere em pontos importantes. Por um lado, é possível identificar uma projeção espanhola solidária, sem áreas específicas ou predefinidas de interesse e generosa de um ponto de vista quantitativo, mas com restrições qualitativas devido à sua cultura estratégica que limita as contribuições para missões internacionais. Pelo contrário, a projeção portuguesa demonstra um âmbito geográfico muito mais delimitado, com destaque para a possibilidade de participação sem *caveats*, se assim necessário. O investimento em missões de segurança internacional facilitou a convergência das estruturas e do emprego das forças armadas de ambos os países. Num momento em que a projeção de forças se abre a novas fronteiras geográficas, tecnológicas e militares, resta saber se ambos os países saberão também tirar partido das mudanças para aprofundar a convergência entre si.

Bibliografia

- Arteaga, F. (2011) “Las misiones internacionales de las Fuerzas Armadas” em Beneyto, J. M. e Pereiro, J. C. (eds.) *Política exterior española. Un balance de futuro*. Madrid: Biblioteca Nueva, pp. 925-958.
- Arteaga, F. (2013) “Spain” em Biehl, H., Giegerich, B. e Jonas, A. (eds.) *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer, pp. 333-342.
- Arteaga, F. (2018) “Spain and Portugal” em Meijer, H. e Wyss, M. (eds.) *The Handbook of European Defence Policies and Armed Forces*. Oxford: Oxford University Press, pp. 145-148.
- Arteaga, F. (2020) “Política de seguridad y defensa” em Muro, D. e Lago, I. (eds.) *The Oxford Handbook of Spanish Politics*. Oxford: Oxford University Press, pp. 668-682.
- Branco, C. M. (2015) “Participação portuguesa em missões de paz da ONU”, *Relações Internacionais*, 47, pp. 101-126.
- Braz, C. M. (2015) “A participação militar portuguesa em Timor-Leste e o impacto nas dinâmicas informais da reconstrução da paz” em Freire, M. R. (ed.) *Consolidação da paz e a sua sustentabilidade as missões da ONU em Timor-Leste e a contribuição de Portugal*. Coimbra: Imprensa da Universidade de Coimbra, pp. 155-180.
- Carreiras, H. (2014) “The sociological dimension of external military interventions: the Portuguese military abroad”, *Portuguese Journal of Social Science*, 13(2), pp. 129-149.
- Conselho da União Europeia (2019) *Permanent Structured Cooperation (PESCO)’s projects – Overview*. CUE [online]. Disponível em: <https://www.consilium.europa.eu/media/46846/pesco-projects-20-nov-2020.pdf> (Consultado: 15 junho 2021).
- Conselho da União Europeia (2020) *Decisão (PESC) 2020/1746 do Conselho de 20 de novembro de 2020 que altera e atualiza a Decisão (PESC) 2018/340 que estabelece a lista dos projetos a desenvolver no âmbito da CEP*. CUE [Online] Disponível em: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PT/TXT/PDF/?uri=CELEX:32020D1746&rid=12> (Consultado: 15 junho 2021).
- Dias, V. A. e Freire, M. R. (2021) “A participação de Portugal em missões internacionais como eixo estratégico da política externa”, *Nação e Defesa*, 159, pp. 119-150.
- Espanha, Presidência do Governo (2017) *Estrategia de Seguridad Nacional*. Presidencia de Gobierno [online] Disponível em: https://www.dsn.gob.es/sites/dsn/files/Estrategia_de_Seguridad_Nacional_ESN%20Final.pdf (Consultado: 15 junho 2021).
- Instituto da Defesa Nacional (2021) *Inquérito à População Portuguesa sobre Defesa Nacional e Forças Armadas – Research Brief*. IDN [online]. Disponível em: https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/outraspubl/outraspubl/Documents/Inquerito%20Populacao_7JUL2021/Resultados%20Inqu%c3%a9rito%20%c3%a0%20Popula%c3%a7%c3%a3o%20Portuguesa%20IDN%20DGRDN%20IPRI%20ICS%20JUL2021.pdf (Consultado: 15 junho 2021).

- NATO, Reflection Group (2020) *NATO 2030: United for a New Era*. NATO [online]. Disponível em: https://www.nato.int/nato_static_fl2014/assets/pdf/2020/12/pdf/201201-Reflection-Group-Final-Report-Uni.pdf (Consultado: 15 junho 2021).
- Pinto, M. C. (2014) “A Small State’s Search for Relevance: Peace Missions as Foreign Policy”, *International Peacekeeping*, 21(3), pp. 390-405.
- Pires, N. L. (2013) “Portugal, os Estados Unidos da América e as guerras do século XX”, *Nação e Defesa*, 135, pp. 134-152.
- Portugal, Presidência do Conselho de Ministros (2013) *Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013*. PCM [online]. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/260395/details/maximized> (Consultado: 15 junho 2021).
- Portugal, Ministério da Defesa Nacional (2019) *Diretiva de Orientação Política para o Planeamento das Forças Nacionais Destacadas para o Ano Civil de 2020*. MD [online]. Disponível em: <https://dre.pt/home/-/dre/124708385/details/maximized> (Consultado: 15 junho 2021).
- Portugal, Ministério da Defesa Nacional (2021) Relatório sobre a participação dos contingentes militares portugueses no estrangeiro em 2020. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Reis, B. C. (2013) “Portugal” em Biehl, H., Giegerich, B. e Jonas, A. (eds.) *Strategic Cultures in Europe: Security and Defence Policies Across the Continent*. Potsdam: Springer, pp. 281-292.
- Seabra, P. (2022) “Portugal e a Cooperação Técnico-Militar/Cooperação no Domínio da Defesa” em Carreiras, H. e Teixeira, N. S. (eds.) *Políticas de Defesa Pública em Portugal*. Lisboa: Instituto Nacional de Defesa, no prelo.