

Repositório ISCTE-IUL

Deposited in *Repositório ISCTE-IUL*:

2024-07-17

Deposited version:

Accepted Version

Peer-review status of attached file:

Peer-reviewed

Citation for published item:

Seabra, P. (2022). Portugal e a cooperação no domínio da defesa. In Nuno Severiano Teixeira e Helena Carreiras (Ed.), *Políticas de defesa de Portugal*. (pp. 397-422). Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.

Further information on publisher's website:

<https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/atena/Paginas/44-Políticas-de-Defesa-em-Portugal.aspx>

Publisher's copyright statement:

This is the peer reviewed version of the following article: Seabra, P. (2022). Portugal e a cooperação no domínio da defesa. In Nuno Severiano Teixeira e Helena Carreiras (Ed.), *Políticas de defesa de Portugal*. (pp. 397-422). Lisboa: Instituto da Defesa Nacional.. 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.

Portugal e a Cooperação no Domínio da Defesa

Pedro Seabra¹

Resumo: A Cooperação Técnico-Militar/Cooperação no Domínio da Defesa (CTM/CDD) portuguesa caracteriza-se por um estatuto *sui generis* no seio da política de defesa nacional. Marcada em igual medida pelo enfoque em relações pós-coloniais e pelos desafios inerentes à criação e apoio de sectores de segurança e de defesa locais, é ainda assim considerada uma componente intrínseca da projeção externa do Portugal democrático. Este capítulo analisa o processo evolutivo que permitiu à CTM/CDD cruzar ciclos políticos distintos, contingências económicas adversas, e um contexto internacional em franca mudança. A sua concretização é mapeada com base em três vetores de análise paralelos, ao nível do arcabouço institucional colocado em vigor ao longo dos anos, dos recursos orçamentais disponibilizados para o efeito, e da execução com os respetivos parceiros.

Palavras-chave: Cooperação técnico-militar; política de defesa; política externa; PALOP

Abstract: Portuguese Technical-Military Cooperation/Cooperation in the Defence Domain (TMC/CDD) is characterized by a *sui generis* status within national defence policy. Equally marked by the focus on post-colonial relations and the challenges inherent in the creation and support of local security and defence sectors, it is nonetheless considered an intrinsic component of the external projection of democratic Portugal. This chapter analyses the evolving process that enabled TMC/CDD to cross distinct political cycles, adverse economic contingencies, and a rapidly changing international context. Its implementation is mapped based on three parallel vectors of analysis, namely, the institutional framework put into place over the years, the budgetary resources made available for this purpose, and its execution with the respective partners.

Keywords: Technical-military cooperation; defence policy; foreign policy; Lusophone countries

¹ Assessor, Instituto da Defesa Nacional (IDN); Investigador, Centro de Estudos Internacionais (CEI-Iscte).

Introdução

A Cooperação Técnico-Militar (CTM) / Cooperação no Domínio da Defesa (CDD) caracteriza-se por um estatuto *sui generis* no seio da política de defesa nacional. Marcada em igual medida pelo enfoque em relações bilaterais pós-coloniais e pelos desafios inerentes à criação e apoio de sectores de segurança e de defesa locais, tem constituído, para todos os efeitos, uma componente intrínseca da projeção externa do Portugal democrático. Em termos gerais, os esforços neste âmbito são equiparados a uma área de projeção inata onde Portugal desempenha um papel de relevo, cooperando na criação ou consolidação de estruturas fundamentais para estados parceiros. O objetivo principal tem consistido assim em ajustar as Forças Armadas dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e de Timor-Leste às “realidades socioeconómicas e ao desenvolvimento dos respetivos 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 respetivas populações, num contexto democrático e de subordinação às autoridades civis democraticamente eleitas” (Bernardino 2007, 779).

No entanto, ao entrecruzar diferentes órgãos ministeriais, múltiplos intervenientes e geografias díspares, as atividades de CTM/CDD têm também atravessado momentos de conjuntura crítica, quer em Portugal, quer nos parceiros visados. Anteriores exercícios de balanço apontam para a identificação de três fases durante a primeira década de atividades, nomeadamente, uma fase de “pacificação de relações” (1978-1989), uma fase de “consolidação” (1990-1994), e uma fase de “sustentação” (1995-em diante) (Gonçalves Ribeiro 2000). Tal categorização carece, no entanto, de uma avaliação longitudinal mais aprofundada após mais de trinta anos de intensas atividades neste domínio.

Importa assim revisitar as linhas mestras que orientaram as principais iniciativas durante um período cada vez mais extenso e denso em termos de parceiros e temáticas abarcadas. Este capítulo analisa o processo evolutivo que permitiu à CTM/CDD cruzar ciclos políticos distintos, contingências económicas adversas, e um contexto internacional em franca mudança. A sua concretização é mapeada com base em três vetores de análise paralelos, ao nível do arcabouço institucional ajustado ao longo dos anos, dos recursos disponibilizados para o efeito, e da sua execução com os respetivos parceiros.

Arcabouço institucional

As diversas iniciativas de cooperação registadas ao longo das últimas décadas decorrem de um imperativo constitucional, nomeadamente, o artigo 7º, n. 4 da Constituição da República Portuguesa (CRP) que constata como, no quadro das suas relações internacionais privilegiadas, “Portugal mantém laços especiais de amizade e cooperação com os Países de Língua Portuguesa”, bem como o artigo 275º, n. 6, que prevê a possível incumbência à Forças Armadas de “ações de cooperação técnico-militar no âmbito da política nacional de cooperação”. A prossecução de novas oportunidades que englobem e enquadrem tal conjunto delimitado de países e temáticas, reveste-se assim de uma cobertura legal difícil de contornar, quer em termos do mandato subjacente, quer em termos da lógica temporal inerente.

No entanto, pese embora a constitucionalização de tais disposições, a sua concretização revelou-se desde o início contingente a três fatores cumulativos. O primeiro residia na superação dos constrangimentos associados ao engajamento militar de Portugal com as suas ex-colónias, sobretudo quando atendendo ao período de conflito armado entre 1961 e 1974 com movimentos de libertação em Angola, Guiné-Bissau e Moçambique. O segundo fator consistia na prerrogativa orgânica e funcional do Ministério dos Negócios Estrangeiros (MNE) na formulação e condução de qualquer política relativamente holística em termos de cooperação externa. O terceiro fator prendia-se com a própria evolução das relações civis-militares nacionais e a necessidade de alcançar não só um equilíbrio profícuo entre a subordinação das Forças Armadas ao poder civil, como também desenhar a melhor forma de utilizar as capacidades e conhecimentos militares prévios neste mesmo domínio.

Independentemente do peso destes três elementos para a formulação de uma política consistente e coesa de cooperação na área militar, as primeiras iniciativas tiveram início logo no período imediato após a descolonização, enquanto reflexo do difícil processo de transição em alguns destes países e das próprias necessidades prementes de novos sectores de segurança locais, então ainda em fases manifestamente incipientes ou necessitando de apoio externo. Com efeito, datam de 1978 os primeiros pedidos avulsos de cooperação na área militar, com os mesmos a intensificarem-se a partir de 1985. O caso de Angola é paradigmático nesse sentido, com a prestação de serviços no âmbito da manutenção de aeronaves e da formação de especialistas para a Força Aérea Angolana a ter lugar durante este mesmo período. Essas iniciativas dispersas eram então encaminhadas para os diferentes ramos via gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas (CEMGFA), mas sem real coordenação entre si ou em consonância com alguma política de cooperação (Pereira 1979, 36; Aranha 1994).

Esta dinâmica inicial de oferta e procura relativamente *ad hoc* viria a conhecer um ponto de viragem no final dos anos 1980 por conta de dois desenvolvimentos. O primeiro consistiu na rápida sucessão dos primeiros Acordos de Cooperação Técnica no Domínio Militar, que sinalizou de forma evidente a demanda crescente por iniciativas específicas e apoio especializado neste domínio. A 13 de junho, 7 e 21 de dezembro de 1988, eram assinados os primeiros acordos formais de CTM com Cabo Verde, Moçambique e São Tomé e Príncipe, respetivamente. A Guiné-Bissau seguir-se-ia a 5 de março do ano seguinte. No entanto, apesar destes novos instrumentos formais, era notória a falta de diretrizes uniformes que permitisse a utilização de todos os recursos e experiência acumulada do lado português de forma consequente. Para todos os efeitos, até 1990, a CTM com os PALOP traduzia-se “genericamente, embora com gosto e entusiástico envolvimento das partes interessadas, em ações avulsas não sistematizadas, inexistindo uma adequada metodologia para a sua execução técnica” (Gonçalves Ribeiro 2000, 55). Tornava-se por isso necessário acomodar as novas expectativas geradas nos parceiros Lusófonos, e desenvolver linhas de orientação ancoradas num paradigma de cooperação mais amplo que permitisse também resultados mais duradouros.

O segundo desenvolvimento de monta gerou-se após a revisão constitucional de 1982 que aboliu o Conselho da Revolução e abriu caminho para uma evolução institucional profunda ao nível do Ministério da Defesa Nacional (MDN), enquanto órgão da administração central incumbido de preparar e executar a política de defesa nacional, ficando sob a sua dependência o CEMGFA e as chefias dos diferentes Ramos². Neste contexto, a criação da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN) em 1989 representou um marco assinalável, passando a mesma a estar incumbida de proceder ao estudo, planeamento e coordenação da política de defesa nacional, e contando para tal, na sua orgânica, com o Gabinete de Estudos de Política de Defesa Nacional (GEPDN) e o Departamento de Relações Internacionais (DRI). O DRI era, por sua vez, composto pela Divisão de Relações Multilaterais (DRM), pela Divisão de Relações Bilaterais (DRB) e pela Divisão de Estudos e Cooperação Militar (DECM)³. Com esta composição institucional, passaram a ser previstas funções específicas em termos da promoção de relações externas de defesa, que tivessem subjacente a existência de acordos de cooperação militar, em particular com os PALOP.

² Assembleia da República, Lei n.º 29/82, Diário da República n.º 285/1982, Série I, 11 dezembro 1982.

³ Ministério da Defesa Nacional, Decreto Regulamentar n.º 32/89, Diário da República n.º 248/1989, Série I, 27 outubro 1989.

Neste contexto, em 1991, ficaram definidas as principais responsabilidades da política de cooperação militar, com o planeamento, coordenação, acompanhamento e avaliação das diferentes iniciativas a equivalerem a competências funcionais da DGPDN e das suas respetivas estruturas, com destaque para a DECM, mantendo-se como “seus executores os Ramos das Forças Armadas com total autonomia técnica” e com o EMGFA a ser “mantido ao corrente dos aspetos essenciais deste tipo de cooperação e de todas as deslocações de missões militares aos PALOP”⁴. A CTM passava então a desenvolver-se primariamente no quadro do MDN, com a DGPDN a centralizar todas as solicitações externas e a converter as mesmas em projetos, que pudessem depois informar a elaboração de programas-quadro com os parceiros visados. Paralelamente, os diferentes Ramos permaneciam competentes relativamente à execução dos referidos programas-quadro e à capacidade de constituição de missões técnico-militares. Desta forma, assegurava-se que as chefias militares permaneceriam ativamente envolvidas com uma estrutura civil de defesa então ainda substancialmente embrionária⁵.

Este arcabouço inicial seria complementado por um conjunto de regulamentações acessórias sobre domínios correlacionados com o âmbito da CTM, mas que importavam ser uniformizados, com o objetivo de centralizar a informação na DGPDN⁶. Contudo, o

⁴ Ministério da Defesa Nacional, Despacho n.º 43/MDN/91, 27 março 1991.

⁵ Este equilíbrio civil-militar permaneceu, para todos os efeitos, intacto até à atualidade. A Lei de Defesa Nacional de 2009, por exemplo, continua a atribuir ao CEMGFA capacidade para “dirigir, no âmbito das suas competências e sob orientação do Ministro da Defesa Nacional, a participação das Forças Armadas no plano externo, designadamente, (...) a participação dos ramos das Forças Armadas em ações conjuntas de cooperação técnico-militar” e aos Chefes de Estado-Maior dos ramos competência para “assegurar a condução das atividades de cooperação técnico-militar nos projetos em que sejam constituídos como entidades primariamente responsáveis”, disposições que foram reafirmadas novamente pela Lei Orgânica de Bases da Organização das Forças Armadas de 2021. Assembleia da República, Lei n.º 31-A/2009, Diário da República n.º 129/2009, 1º Suplemento, Série I, 7 julho 2009. Assembleia da República, Lei Orgânica n.º 2/2021, Diário da República, n.º 153/2021, Série I, 9 agosto 2021.

⁶ A esse nível, refira-se o Regulamento das Residências para CTM nos países parceiros de 1991 (atualizado a 21 de dezembro de 2016), ou o Regulamento da Utilização de Meios Aéreos da Força Aérea Portuguesa quando solicitados para operações de apoio à CTM com PALOP, 30 de junho 1992. Refira-se também o Estatuto dos Militares dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) durante a frequência de cursos ou estágios nas unidades, estabelecimentos ou órgãos das Forças Armadas portuguesas, 26 de março 1990 (atualizado a 30 de janeiro de 2020). De igual forma, tornou-se necessário instruir os adidos de defesa, militares e navais a receberem instruções e a comunicar diretamente com as estruturas do MDN aquando de assuntos de natureza político-militar. Ministério da Defesa Nacional, Despacho n.º 95/MDN/91, 31 maio 1991. Em 1996 seria também promulgado o Estatuto dos Militares em ações de CTM concretizadas em território estrangeiro, atualmente ainda em vigor. Ministério da Defesa Nacional, Decreto-Lei n.º 238/96, Diário da República n.º 288/1996, Série I-A de 1996-12-13.

enquadramento da CTM no âmbito de uma política de cooperação mais ampla e a sua interseção com diferentes domínios multidimensionais exigia também uma maior coordenação entre a rede de adidos e as próprias missões diplomáticas no terreno. Nesse sentido, em 1993, a primeira reorganização do MDN transformaria a DECM no Departamento de Cooperação Técnico-Militar (DCTM) e atribuiria competências reforçadas à DGPDN. Passou então a competir-lhe, sem prejuízo das competências do MNE, “assegurar os contatos com outros países, em particular os países lusófonos, com vista à celebração de acordos bilaterais no âmbito da defesa, nomeadamente, na área da CTM, garantindo a sua adequada execução”⁷.

Na prática, muito embora a DGPDN continuasse a necessitar do parecer do MNE relativo aos projetos que pudessem vir a ser desencadeados – sendo, por isso, forçoso um relacionamento interdepartamental constante com o então Instituto para a Cooperação Económica (ICE) e a Direção-Geral para a Cooperação (DGC) – o espaço de manobra para o planeamento dos programas de CTM passava a ficar crescentemente reservado ao domínio do MDN, e dentro deste, à própria DGPDN. Essa mesma atribuição de responsabilidades seria consistentemente reafirmada pela relativa estabilidade institucional na sua gestão, quando em comparação com a evolução, quer de estruturas⁸, quer de orientações programáticas mais generalistas no seio do MNE⁹.

Contudo, muito embora as disposições formais da CTM tenham permanecido relativamente inalteradas em anos seguintes, tal não obstou à formulação de novas orientações de política de defesa¹⁰ que melhor se adequassem à conjuntura envolvente e, sobretudo,

⁷ Ministério da Defesa Nacional, Decreto-Lei n.º 47/93, Diário da República n.º 48/1993, Série I-A, 26 fevereiro 1993. As competências da DCTM seriam desenvolvidas em maior detalhe dois anos depois: Ministério da Defesa Nacional, Decreto Regulamentar n.º 10/95, Diário da República n.º 119/1995, Série I-B, 23 maio 1995.

⁸ O ICE – originado ele próprio no anterior Gabinete Coordenador para a Cooperação, criado no pós-25 de Abril – seria posteriormente substituído pelo Instituto para a Cooperação Portuguesa (IPC), cuja fusão subsequente com a Agência Portuguesa de Apoio ao Desenvolvimento (APAD) resultaria na criação do Instituto Português de Ajuda ao Desenvolvimento (IPAD). Este seria, por sua vez, fundido com o Instituto Camões em 2011, e transformado no atual Camões - Instituto da Cooperação e da Língua (Camões, I.P.).

⁹ Refira-se a esse nível as diretrizes “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”, Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, Diário da República n.º 115/1999, Série I-B, 18 maio 1999; “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”, Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, Diário da República n.º 244/2005, Série I-B, 22 dezembro 2005; e “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020”, Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, Diário da República n.º 47/2014, Série I, 7 março 2014.

¹⁰ O Conceito Estratégico de Defesa Nacional (CEDN) de 1985 permaneceu omissivo quanto à CTM, uma vez que as primeiras orientações comuns só começaram a ser implementadas em 1991. Em alternativa, o CEDN de 1994 preconizou a necessidade de desenvolver “ações de cooperação técnico-militar com os países africanos

reforçassem a indispensabilidade das iniciativas de CTM¹¹. Dois exemplos, em particular, refletem tal nível de permeabilidade face ao contexto externo. Por um lado, em 1997, a DGPDN avançaria com a proposta da Globalização da CTM, enquanto impulso decisivo para a I Reunião Ministerial de Defesa entre Portugal e os PALOP a 20-21 julho de 1998. A criação do Secretariado Permanente para Assuntos da Defesa (SPAD) no ano seguinte, no contexto de uma maior consolidação institucional da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), abriria, por sua vez, uma nova dimensão multilateral em termos de ações de CTM conjuntas¹². Por outro lado, a independência de Timor-Leste em maio de 2002 e a necessidade de incluir um novo parceiro não localizado no continente Africano, levaria também a um alargamento do escopo geográfico inicialmente previsto, sobretudo quando atendendo às necessidades de formação militar de raiz então evidenciadas.

Com o virar do milénio e a evolução das necessidades de formação e apoio dos países parceiros, tornou-se igualmente necessário avançar com novas metodologias que previssem uma maior partilha de custos e abrissem espaço a eventuais triangulações de esforços¹³. No entanto, a transformação de base mais relevante apenas ocorreria aquando da introdução do conceito de Cooperação no Domínio da Defesa em 2015, enquanto substituto formal da CTM. O raciocínio subjacente consistiu em considerar as atividades ditas de cooperação militar enquanto integrantes de um conjunto de ações mais amplas destinadas a estabelecer,

lusófonos, de modo a reforçar os estreitos laços de solidariedade e amizade já existentes”. Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 9/94, Diário da República n.º 29/1994, Série I-B, 4 fevereiro 1994. O CEDN de 2003, por sua vez, realçou as potencialidades da CTM no domínio multilateral, particularmente no contexto da CPLP. Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, Diário da República n.º 16/2003, Série I-B, 20 janeiro 2003. Já o CEDN de 2013 refere que compete ao Estado português, “incrementar o esforço que vem sendo desenvolvido na área da cooperação técnico-militar”, sendo relevante encarar essas ações “não apenas como iniciativas de formação e capacitação de Forças Armadas amigas, mas também como oportunidades de divulgação e expansão da indústria de defesa nacional”. Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, Diário da República n.º 67/2013, Série I, 5 abril 2013.

¹¹ Ao nível de orientações políticas no domínio da defesa com reflexos nas prioridades de CTM é possível destacar os casos da Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento de 2009, e a Reforma Defesa 2020. Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, Diário da República n.º 165/2009, Série I, 26 agosto 2009; Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 26/2013, Diário da República n.º 77/2013, Série I, 19 abril 2013.

¹² Em 2001, a cooperação no domínio da defesa seria formalmente acrescentada ao leque temático da Declaração Constitutiva da CPLP, assinada cinco anos antes.

¹³ Ver, por exemplo, DGPDN, Orientação Estratégica para a Cooperação Militar, Ofício n.º 419, 16 janeiro 2006; DGPDN, Para Além da CTM: Ajustando o Modelo Organizacional, Ofício n.º 1734, 6 novembro 2013; e DGPDN, Gestão da Cooperação Técnico-Militar nos Teatros de Cooperação. Ofício n.º 1637, 10 agosto 2015.

desenvolver e reforçar capacidades transversais e multidimensionais no âmbito da defesa, tendo em vista o desenvolvimento, a segurança e o bem-estar de um país parceiro (Sardinha 2017). Nesse sentido, o enfoque passou a ser centrado numa preferência por soluções híbridas e flexíveis, visando acumular experiências operacionais com as tradicionais funções de formação e assessoria.

Atendendo a essas novas orientações, a DGPDN passou assim a ter formalmente como missão “promover e coordenar a política de cooperação no domínio da defesa”¹⁴. Por outro lado, a nível orgânico, a DCTM – que em 2009 já tinha sido transformada em Direção de Serviços de Cooperação Técnico-Militar (DSCTM)¹⁵ – foi também renomeada de Direção de Serviços de Cooperação no Domínio da Defesa (DCDD)¹⁶. Independentemente destas mudanças sucessivas, o leque de competências permaneceu relativamente inalterado, continuando a incluir, entre outras, a formulação das políticas de cooperação no domínio da defesa com PALOP e Timor-Leste; a preparação e negociação de novos programas-quadro; o acompanhamento e avaliação da sua execução, em estreita ligação com as Forças Armadas; a orçamentação anual para a CDD; a elaboração do Programa de Ensino Militar em Portugal; a promoção da assistência médico-hospitalar; a coordenação do MDN no âmbito da CPLP e do SPAD; e a coordenação da ação dos adidos de defesa.

Recursos e orçamento

A questão dos recursos alocados à execução da CTM/CDD pode ser desdobrada quer em termos da sua contabilização, quer da sua orçamentação. Em termos de contabilização, Portugal, enquanto Estado membro da Organização de Cooperação e Desenvolvimento da Europa (OCDE) e do respetivo Comité de Ajuda ao Desenvolvimento (CAD), formula a sua política de cooperação de acordo com critérios e definições consensualizados a nível externo. A preocupação mais premente consiste, assim, em assegurar que os recursos disponibilizados ao abrigo de múltiplos programas e iniciativas sejam contabilizados enquanto Ajuda Pública

¹⁴ Ministério da Defesa Nacional, Decreto Regulamentar n.º 14/2015, 31 julho 2015.

¹⁵ Ministérios das Finanças e da Administração Pública e da Defesa Nacional, Portaria n.º 1277/2009, Diário da República n.º 202/2009, Série I, 19 outubro 2009. A estrutura e competências da DSCTM manter-se-iam essencialmente inalteradas com a proposta de alteração da estrutura orgânica da DGPDN de 2012. Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional, Portaria n.º 94/2012, Diário da República n.º 68/2012, Série I, 4 abril 2012.

¹⁶ Ministérios das Finanças e da Defesa Nacional, Portaria n.º 319/2015, Diário da República n.º 192/2015, Série I, 1 outubro 2015.

ao Desenvolvimento (APD). A importância de cumprir tal definição prende-se com compromissos internacionais assumidos, tanto ao nível bilateral como multilateral. Segundo o CAD, a APD consiste no conjunto de créditos, donativos ou transações de capital disponibilizados por países doadores ou organizações internacionais a países em desenvolvimento, com o objetivo de promover o desenvolvimento destes últimos.

Neste âmbito, desde cedo foram patentes os esforços de tentar inserir a contribuição da CTM com os PALOP no volume de APD prestada por Portugal. Os primeiros estudos conducentes a esse resultado foram realizados logo em 1992, aquando do primeiro balanço da implementação do modelo de CTM¹⁷. Contudo, tal revelar-se-ia um processo consideravelmente demorado, em linha com o debate internacional que grassava relativamente à elasticidade do conceito de APD e à possibilidade de o mesmo abarcar esforços ditos mais securitários. Como tal, as despesas decorrentes da CTM/CDD apenas podiam ser contabilizadas como APD na medida em que se traduzissem em iniciativas indutoras de segurança, enquanto condição básica para o desenvolvimento. Tal incluía projetos e atividades que visassem processos de estabilização interna e de construção e consolidação do Estado, bem como a capacitação destes mesmos Estados em termos de democracia, boa governação, transparência e Estado de direito, envolvendo questões relacionadas com a estruturação, regulação, gestão, financiamento e controlo do sistema de defesa, facilitando assim o respetivo desenvolvimento¹⁸. Alterações levadas a cabo pelo CAD entre 2016 e 2018, permitiram, entretanto, abarcar outro tipo de ações desencadeadas pelos países financiadores, tendo sido alteradas as regras de contabilização de ações de paz e de segurança¹⁹. Em teoria, estas alterações deverão possibilitar a inclusão crescente nas estatísticas da APD de determinadas

¹⁷ Refira-se a este nível o I Seminário de Reflexão sobre a Execução da Cooperação Técnico-Militar com os PALOP, organizado entre 14 e 16 de outubro de 1992, onde representantes do MNE confirmaram a perspetiva da “CTM como um vetor de desenvolvimento e um elemento fundamental para a consolidação do sistema democrático dos países beneficiários pelo que vai propor a sua inclusão entre os elementos do conceito de ‘boa governação’ do CAD” (DGPDN 1992, 109; DGPDN 1993, 10-11).

¹⁸ “Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa”, Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, Diário da República n.º 244/2005, Série I-B, 22 dezembro 2005. No entanto, o “Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020” já não faria qualquer menção nesse sentido, adotando, em vez disso, uma visão mais lata de segurança e desenvolvimento, sem referências explícitas à possível contabilização da CTM/CDD enquanto APD.

¹⁹ A criação em 2016 do Cluster Segurança e Defesa, coordenado pelo Camões, I.P. e agregando a Presidência de Conselho de Ministros (PCM), o Ministério da Administração Interna (MAI), o Ministério da Justiça (MJ), o MNE e o MDN, visava, entre outros objetivos, reforçar a elegibilidade das áreas setoriais para a APD. No entanto, desenvolvimentos nessa frente permanecem relativamente escassos até à data.

ações de formação militar em países em desenvolvimento, incluindo aquelas levadas a cabo no contexto da CDD (Saldanha Serra 2021).

A consequência mais direta desta lenta evolução traduziu-se na não-equivalência entre exercícios de contabilização da CTM/CDD para tais fins externos e a sua real orçamentação. Importa por isso atender à evolução das competências institucionais ao nível de responsabilidades financeiras. Logo em 1991 ficou definido que o MDN, através da DGPDN, assumiria os encargos com a execução técnica dos programas-quadro e ações complementares, bem como a execução orçamental e processamento de despesas; ao passo que a Marinha, Exército e Força Aérea assumiriam os encargos diretos e indiretos com a frequência dos custos e estágios dos bolseiros militares dos PALOP inscritos nos programas anuais de formação de instrução/formação dos Ramos, incluindo alojamento, alimentação, fardamento, material didático, e assistência médica e medicamentos²⁰. Embora não previsto *a priori*, cumulativamente, o ICE/MNE assumiu então os encargos financeiros relativos aos subsídios do ano vestibular da Academia Militar, com as bolsas mensais de despesas pessoais atribuídas a todos os bolseiros militares, os encargos com as frequências dos alunos dos PALOP no Colégio Militar, Instituto Militar dos Pupilos do Exército, Instituto de Odivelas, e as passagens aéreas dos militares portugueses que se deslocariam aos PALOP em missões de CTM.

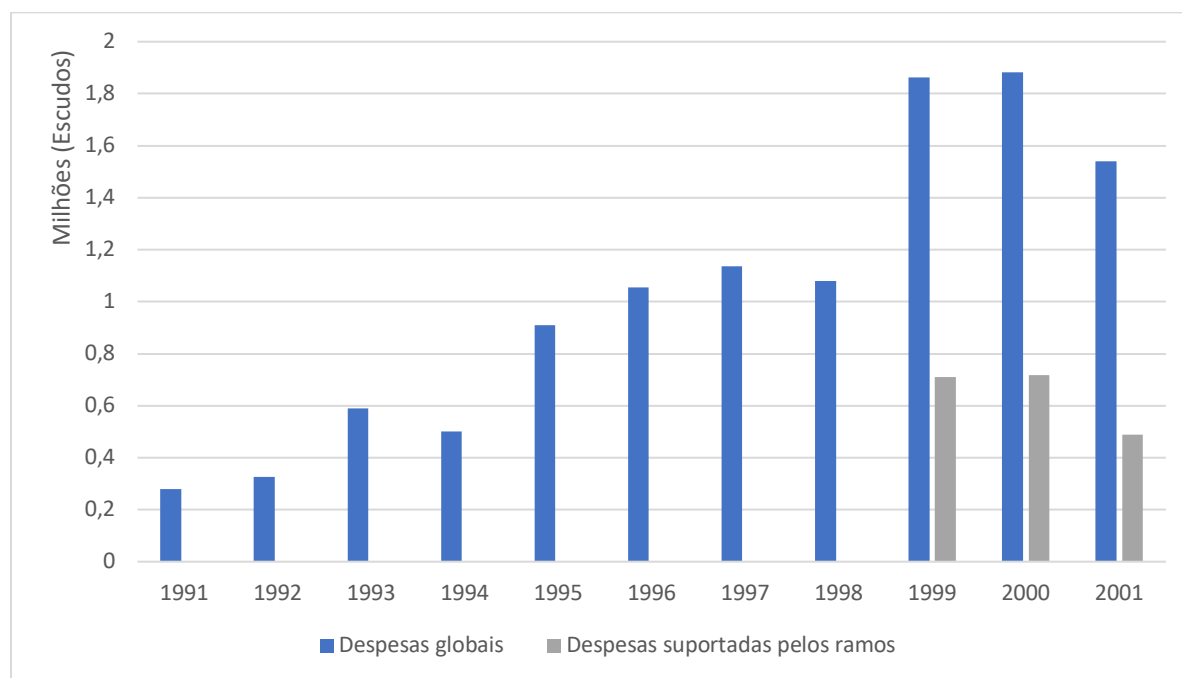
A conceção do plano de execução orçamental ficava por isso a cargo da DGPDN a cada ano económico, pese embora “fatores imponderáveis que tipificam, genericamente a CTM com os PALOP” obstassem constantemente a uma orçamentação completa e plenamente executável (DGPDN 1994, 192). No entanto, para todos os efeitos, o modelo de repartição de responsabilidades manter-se-ia sensivelmente intacto em anos vindouros. Com efeito, a DGPDN continua a assumir na atualidade os custos diretos relativos à execução dos diferentes projetos previstos; enquanto que os custos diretos da formação de militares dos PALOP e Timor-Leste em Portugal e os custos indiretos, relativos aos vencimentos dos militares destacados fora do território nacional, bem como o alojamento, alimentação, material didático e assistência médica dos militares dos PALOP e Timor-Leste a frequentarem ações de formação, são repartidos entre o Camões, I.P. e os diferentes Ramos.

No cômputo das despesas globais da CTM/CDD figuram assim os projetos executados pela Marinha, pelo Exército e pela Força Aérea, a formação em Portugal, a assistência hospitalar proporcionada em Portugal a militares e seus familiares, e despesas de estrutura.

²⁰ Ministério da Defesa Nacional, Despacho n.º 220/MDN/91, 26 dezembro 1991.

Estas últimas decorrem, por sua vez, dos encargos assumidos, por exemplo, com a manutenção de residências destinadas ao alojamento de militares portugueses destacados nos PALOP e Timor-Leste, com o parque de viaturas e com o pessoal de apoio nacional e/ou recrutado localmente, e comunicações. Adotando uma perspetiva longitudinal dos dados orçamentais disponíveis, é possível identificar algumas tendências prevaletentes.

Figura 1 - Orçamento CTM com PALOP 1991-2001



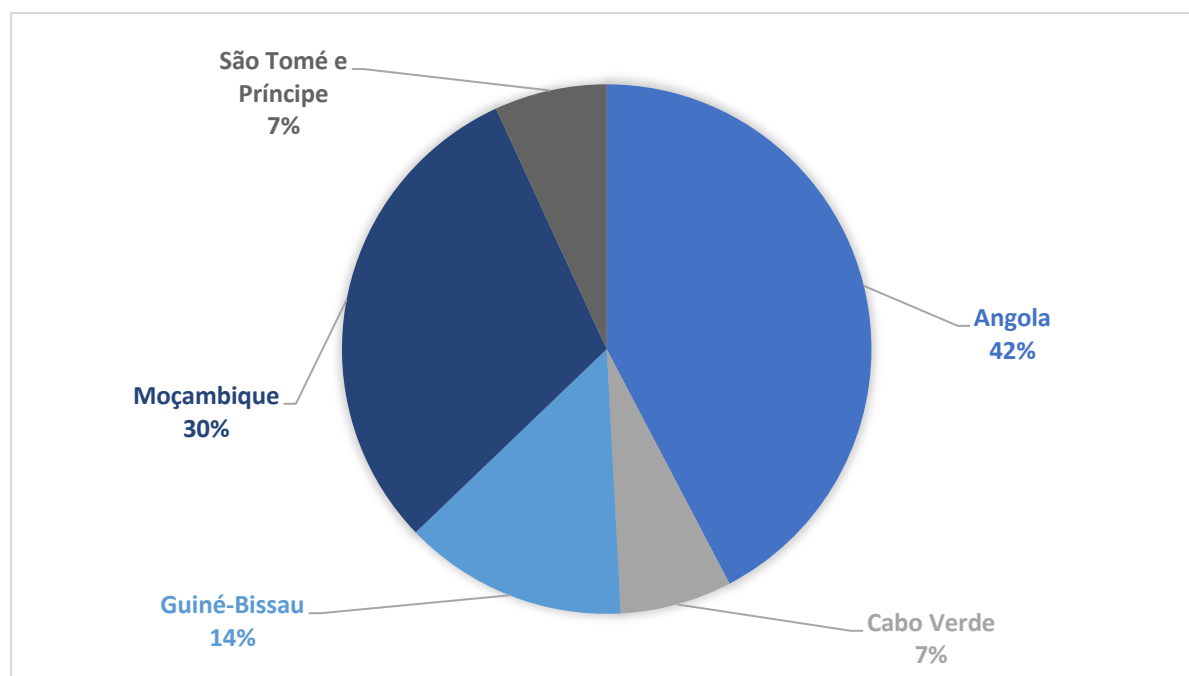
Fonte: Relatórios de Atividades de CTM com PALOP / Anuários Estatísticos de Defesa Nacional, compilado pelo autor²¹

Entre 1992 e 2001 (Figura 1), foi orçamentado um total de \$11.163.291 em termos de despesas globais com atividades de CTM. Tais números necessitam de ser interpretados com cautela em virtude das dificuldades em atribuir valores patrimoniais a alguns materiais

²¹ Entre 1991 e 1992, são utilizados os montantes indicados pelos relatórios anuais elaborados pela DGPDN. Entre 1993 e 2001 são utilizados os valores agregados dos AEDN em virtude da sua consolidação orçamental acrescida. A partir de 1998, o orçamento global da CTM passou a incluir não só o orçamento específico da DGPDN, mas também os encargos assumidos pelas Forças Armadas. Essa opção derivou da elaboração do primeiro Programa Indicativo de Cooperação intergovernamental que visava assegurar maior coordenação e planeamento entre todos os esforços de cooperação então existentes. Presidência do Conselho de Ministros, Resolução do Conselho de Ministros n.º 102/98, Diário da República n.º 185/1998, Série I-B, 12 agosto 1998.

fornecidos pelos Ramos durante o período inicial, quando se procurou implementar uma metodologia comum de execução orçamental. Em todo o caso, a sua evolução crescente surge como reflexo direto do sucesso das primeiras atividades levadas a cabo neste âmbito e da forte expansão temática subsequente que se seguiu, face ao interesse despoletado nos países parceiros por novas áreas de cooperação correlacionas entre si. Mais ainda quando atendendo à necessidade recorrente que as “ações a desenvolver pela parte portuguesa se norteiem pelos princípios de grande economia de meios, suscetíveis de salvaguardarem os interesses nacionais (DGPDN 1991, 3)”.

Figura 2 – Distribuição geográfica do orçamento CTM com PALOP 1991-2001

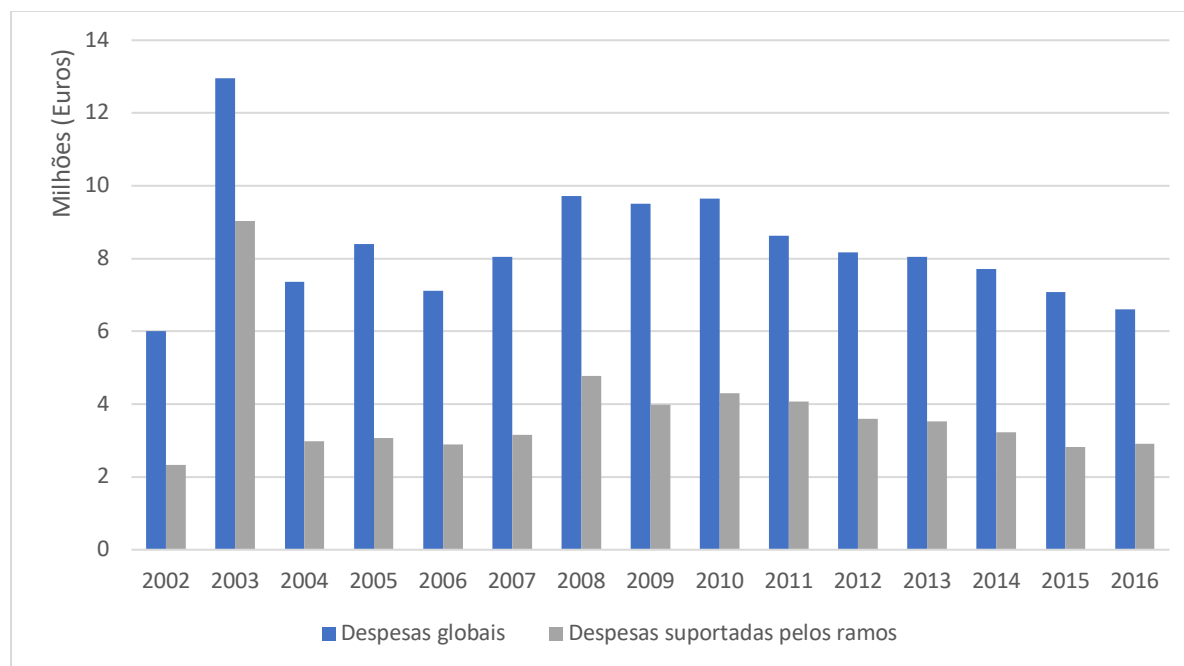


Fonte: Relatórios de Atividades de CTM com PALOP / Anuários Estatísticos de Defesa Nacional, compilado pelo autor

A distribuição geográfica (Figura 2) deixa também claro que Angola com 42% (\$4.649.249) e Moçambique com 30% (\$3.328.622) do total dos montantes orçamentados entre 1991 e 2001 receberam um esforço consideravelmente mais avultado, quando em comparação com a Guiné-Bissau (14%, \$1.502.617), São Tomé e Príncipe (7%, \$754.690) e Cabo Verde (7%, \$749.906). Estes valores merecem particular destaque uma vez que as primeiras atividades formalizadas com Angola e Moçambique conheceram adiamentos ou interrupções

frequentes em virtude da situação interna vivenciada em cada um dos países durante este mesmo período. Tal não obistou, ainda assim, a que ambos os países conhecessem um investimento de monta, concretizado em múltiplas iniciativas e projetos no terreno.

Figura 3 - Orçamento CTM/CDD com PALOP e Timor-Leste (2002-2016)

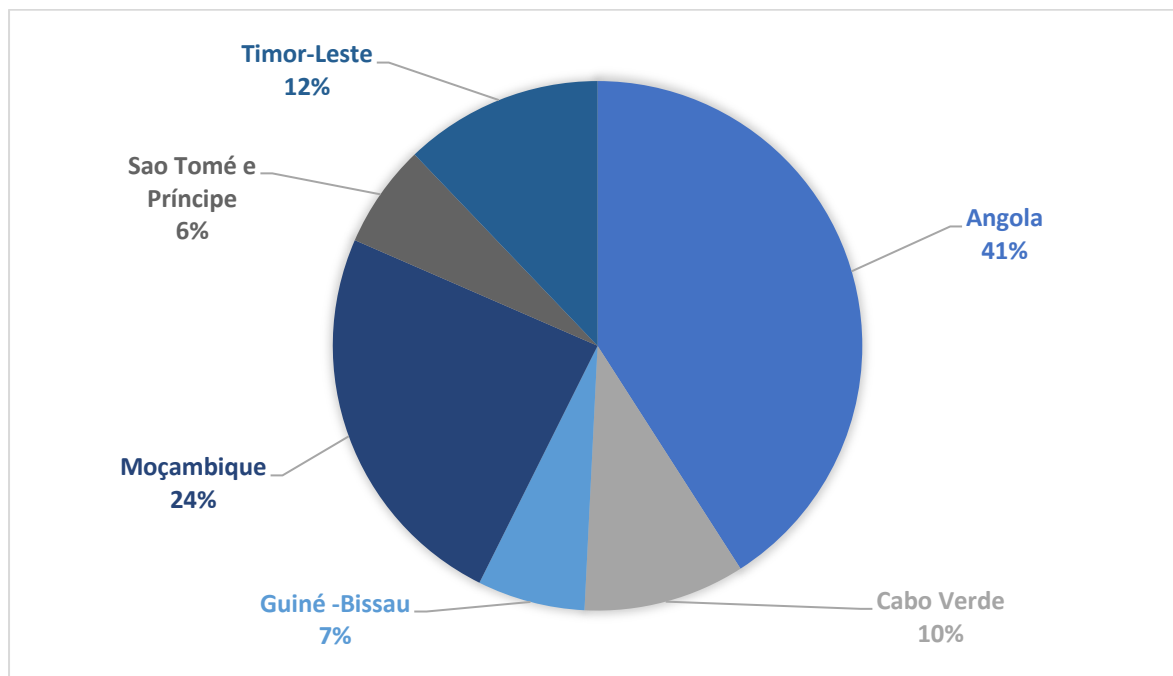


Fonte: Relatórios de Atividades de CTM com PALOP / Anuários Estatísticos de Defesa Nacional, compilado pelo autor

Os mesmos padrões permaneceram constantes em anos subsequentes, em demonstração da aparente resiliência do orçamento da CTM face a momentos de crise financeira em que Portugal incorreu, nomeadamente, as crises de 2002-2003, 2008-2009 e 2010-2013. Entre 2002 e 2016 (Figura 3) foram assim orçamentados €125.009.236 em despesas globais de CTM/CDD, dos quais €56.656.954 (45%) corresponderam a despesas diretamente suportadas pelos três Ramos das Forças Armadas. No entanto, e apesar de taxas de execução constantemente elevadas (e.g. 94% em 2019), importa realçar que tal tendência mascara a distinção entre dotações iniciais inscritas no Orçamento de Estados, dotações

corrigidas e dotações efetivamente disponibilizadas após a aplicação de restrições administrativas, como é o caso das cativações²² (Sardinha 2017, 29-30).

Figura 4 - Distribuição geográfica do orçamento CTM/CDD com PALOP e Timor-Leste (2002-2016)



Fonte: Relatórios de Atividades de CTM com PALOP / Anuários Estatísticos de Defesa Nacional, compilado pelo autor

A distribuição geográfica correspondente (Figura 4) demonstra também, por sua vez, que Angola com 41% (€50.732.724,000) e Moçambique com 24% (€29.962.229,000) do total orçamentado entre 2002 e 2016 mantiveram-se destacados enquanto parceiros de CTM/CDD. Por outro lado, torna-se necessário realçar o caso de Timor-Leste que, muito embora só tenha iniciado a sua parceria de cooperação de defesa com Portugal a partir de 2005, congregou ainda assim 12% (€15.058.603,000) do total durante este mesmo período. A Guiné-Bissau, por sua vez, começou a demonstrar uma tendência decrescente neste domínio, tendo recebido apenas 7% (€8.153.226,000) e sido inclusive ultrapassada por Cabo Verde com 10%

²² Neste âmbito, continua a ser aplicado ao orçamento da DGPDN para a CDD o disposto no artigo 3º da Lei do Orçamento de Estado e no artigo 5º do Decreto-Lei de Execução Orçamental, implicando cativações na ordem dos 15-20% sob os totais orçamentados em anos recentes.

(€12.231.378,000), mantendo-se São Tomé e Príncipe com os montantes mais diminutos até à data (€7.836.990,000).

Execução e resultados

Com o arcabouço formal delineado e os recursos colocados ao dispor para este efeito evidenciados, importa também atender à execução das diferentes atividades avançadas, com um enfoque sobre alguns dos principais resultados alcançados. Neste âmbito, torna-se necessário primeiro clarificar o escopo geográfico da própria CTM/CDD. Com efeito, muito embora o enfoque nos PALOP, posteriormente alargado a Timor-Leste, tenha permanecido o motivo agregador e o denominador comum, a possibilidade de sinergias ao nível regional despertou desde cedo interesse em parceiros não originalmente previstos. Por exemplo, em 1993, chegou a ser equacionada a hipótese de alargar a CTM a países como a República do Congo e o Zimbabwe. O objetivo consistia então em “procurar formas para o estabelecimento de CTM com outros países da África Subsariana não-PALOP, que favoreçam o protagonismo de Portugal na região” (DGPDN 1994, 204). Em anos seguintes, novas solicitações seriam igualmente encaminhadas por parte de países como África do Sul, Costa do Marfim, Gabão, Namíbia e Seychelles (DGPDN 1996, 305). Apesar de tais contactos exploratórios não se terem traduzido em nenhuma iniciativa concreta – em virtude da inexistência das mesmas janelas de oportunidades que aquelas presentes em países Lusófonos e da restrição de recursos para o efeito – os mesmos representaram, ainda assim, um sinal de que o modelo posto em prática possuía mérito suficiente para ser replicado com outros eventuais parceiros, e de ser também considerado no âmbito de uma política externa mais alargada, sobretudo com relação a África.

Independentemente do seu não-alargamento além-PALOP, de 1990 em diante, as atividades de CTM passaram a ser organizadas em torno de programas-quadro (PQ). Os primeiros PQ foram assim assinados a 1 de outubro de 1990, com a Guiné-Bissau; a 26 de outubro de 1990, com Cabo Verde; a 13 de dezembro de 1990, com Moçambique; e a 8 de julho de 1991, com São Tomé e Príncipe. O caso de Angola revelar-se-ia particular uma vez que só a 3 de outubro de 1996 seria assinado o primeiro acordo de CTM, decorrendo daí também o primeiro programa quadro para o biénio 1998-1999. A 1 de fevereiro de 2005 seria a vez de Timor-Leste.

As formalidades tradicionalmente associadas aos PQ permitem destacar desde logo a diversidade de contingências locais que foram tidas em consideração em diferentes momentos.

No caso de Angola, por exemplo, o reiniciar do conflito armado em 1991 entre o MPLA e a UNITA após os Acordos de Bicesse inviabilizou ambições preliminares de estabelecer uma relação de CTM mais sustentada com Portugal, em paralelo com o início dos esforços concertados liderados pela própria DGPDN. No entanto, tal não obstou a que militares angolanos começassem em finais de 1992 a beneficiar de formação em instituições portuguesas, em igualdade de oportunidade com os restantes PALOP. Inversamente, no caso de Moçambique, o Acordo Geral de Paz assinado em Roma em 1994 ditou a suspensão temporária do PQ então em vigor, por forma a dar lugar ao “Programa de Participação de Portugal na Formação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique (implementação do Acordo Geral de Paz de Moçambique), cujos encargos financeiros foram suportados pelo Ministério das Finanças/Direcção-Geral do Tesouro” (Gonçalves Ribeiro 2000, 86). As atividades de CTM na Guiné-Bissau conheceriam suspensões semelhantes (a mais prolongada, entre 2005 e 2014), mas neste caso devido à sucessão de golpes militares no país, que comprometiam tanto os resultados idealizados como as condições dos assessores militares portugueses destacados. Apesar da continuação do arco de instabilidade em anos seguintes, tal não obstou à assinatura de um PQ provisório em 2015, por forma a assessorar a reforma da estrutura superior das Forças Armadas e a permitir a identificação de projetos relevantes de serem incluídos num futuro PQ devidamente formalizado. Em comum, estes três exemplos demonstram a ênfase colocada em disposições formais que pudessem garantir à partida um nível mínimo de previsibilidade e segurança jurídica, mas que ao mesmo tempo não obstassem a eventuais ajustes face a circunstâncias supervenientes ou alterações significativas da situação em cada país.

Ao nível temporal, cada PQ começou por ser assinado inicialmente por um período de três anos, com a sua vigência a ser sucessivamente alinhada na atualidade com os Programas Estratégicos de Cooperação (PEC) da responsabilidade do Camões, I.P., visando a previsão e implementação de atividades futuras para um horizonte de cinco anos. No terreno, a execução permanece tendencialmente atribuída a diretores e assessores técnicos (permanentes e temporários) indicados para o efeito. Mais recentemente, foram também criados Núcleos Conjuntos de Coordenação (NCC) em países onde o escopo e recursos humanos de CDD requerem uma estrutura de apoio mais robusta (i.e. Angola, Moçambique e Timor-Leste), em termos de gestão e coordenação administrativa e logística (Sardinha 2017, 28)²³. Os NCC têm

²³ DGPDN, 2015. Gestão da Cooperação Técnico-Militar nos Teatros de Cooperação. Ofício n.º 1637, 10 agosto 2015.

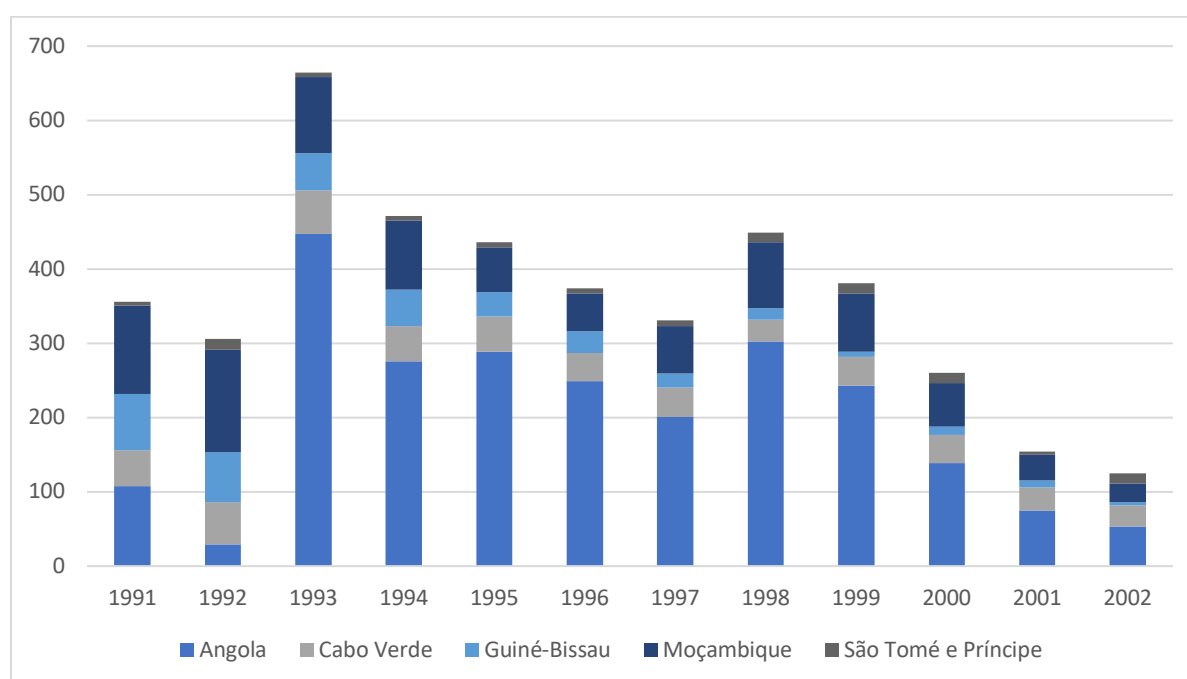
vido, por sua vez crescentemente absorvidos pela criação de núcleos administrativo-logísticos, com vista a prestar apoio nas áreas da tesouraria, secretaria, património e transportes, e alimentação, quer em Angola, quer em Moçambique.

Do ponto de vista temático, os PQ de CTM/CDD foram também marcados por diferentes fases de prioridades, enquanto reflexo da demanda local e das capacidades nacionais colocadas ao dispor de cada projeto. Assim se justifica que durante um período inicial, a CTM se encontrasse essencialmente concentrada no apoio à engenharia militar local, aos serviços de material, e a transmissões/comunicações. Numa fase subsequente, passou a existir um esforço mais concertado em termos de proporcionar equipamento (e.g. fardamento), bem como no apoio ao arcabouço formal no domínio técnico-jurídico, legislativo e da organização da defesa e forças armadas dos países em causa. O escopo completo e a diversidade de todas as atividades levadas a cabo até à data extravasa por isso os limites deste capítulo, tornando-se necessário selecionar a dimensão mais representativa dos resultados alcançados. A componente de formação revela-se particularmente exemplificativa nesse sentido. Com efeito, os projetos que foram e continuam a ser executados no terreno, permanecem na sua maioria direcionados para a criação e/ou reorganização de estabelecimentos de ensino e centros de instrução/formação militar, com o objetivo de, progressivamente, permitir a autossuficiência de cada parceiro no domínio da formação e instrução das respetivas Forças Armadas.

Tais oportunidades encontram-se essencialmente organizadas em torno do Programa de Formação em Portugal (PFORPOR) e do Programa de Ensino Militar em Portugal (PEMPOR). O PFORPOR visa a formação de quadros na capacidade sobranete das Unidades, Estabelecimentos e Órgãos dos Ramos das Forças Armadas portuguesas, proporcionando capacitação de índole técnico-militar, mas sem conferir qualquer grau académico. O PEMPOR, por sua vez, visa a preparação e qualificação dos quadros intermédios e superiores, contribuindo para o desempenho de cargos de direção, chefia, coordenação e orientação. Os cursos do PEMPOR decorrem nos Estabelecimentos de Ensino Superior Público Universitário Militar (EESPUM), nomeadamente no Instituto Universitário Militar (IUM), na Academia Militar (AM), na Escola Naval (EN), na Academia da Força Aérea (AFA), e no Instituto da Defesa Nacional (IDN). Para tal, são disponibilizadas vagas, quer gratuitas – por via do Programa de Bolsas da Cooperação no Domínio da Defesa, em parceria com o Camões, I.P. e os Ramos das Forças Armadas – quer em regime de propina (a cargo dos países de origem dos alunos).

Atendendo a esta oferta, entre 1991 e 2002 (Figura 5) foram formados em instituições militares portuguesas um total de 4.298 militares oriundos dos PALOP. A sua distribuição geográfica reflete a dimensão dos parceiros em causa. Durante este período, Angola enviou 2.411 militares para Portugal, seguido de Moçambique (902), Cabo Verde (502), Guiné-Bissau (369) e São Tomé e Príncipe (114). Mais uma vez, ressalve-se o peso Angolano, independentemente da inexistência de um acordo de CTM ou sequer de um PQ, durante os anos em que enviou mais elementos para Portugal.

Figura 5 - Formação de militares dos PALOP em Portugal por país (1991-2002)

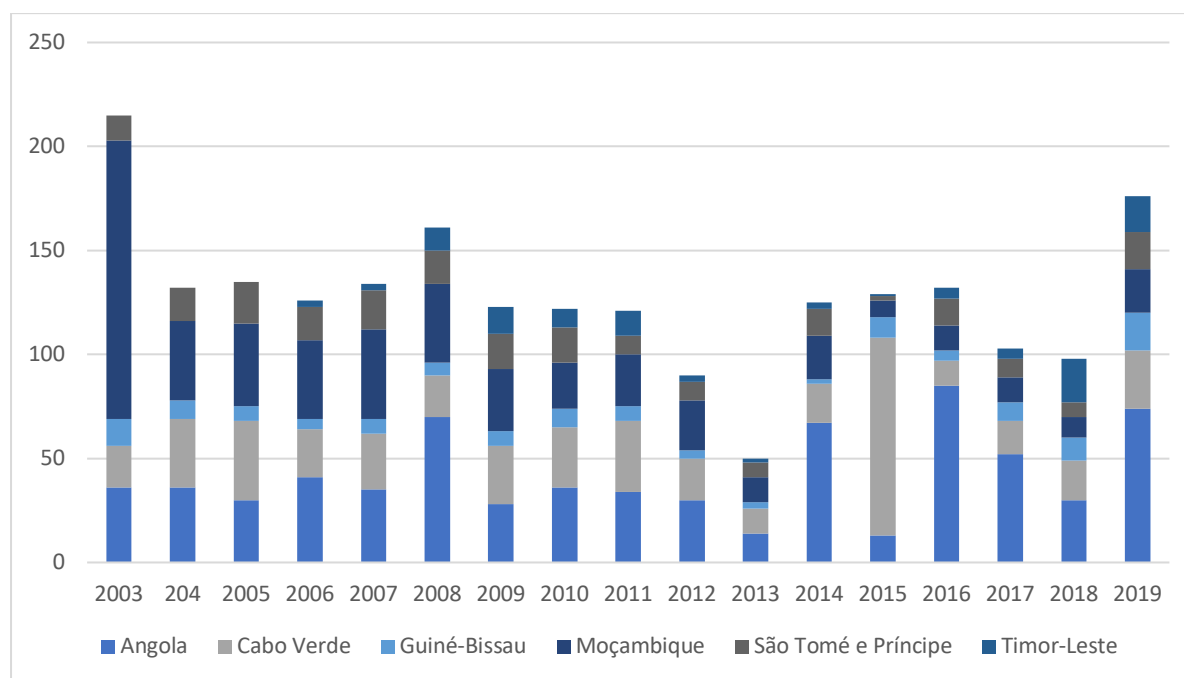


Fonte: Relatórios de Atividades de CTM com PALOP / Anuários Estatísticos de Defesa Nacional, compilado pelo autor

Numa perspetiva mais contemporânea, (Figura 6) é possível identificar igualmente um total de 2.172 militares que receberam oportunidades semelhantes em instituições militares portuguesas entre 2003 e 2019. A relativa redução face ao período anterior pode ser explicada por vários elementos, incluindo o desenvolvimento de instituições locais de formação militar – com crescentes capacidades próprias em termos de algumas competências avançadas e especializadas proporcionadas por instituições portuguesas – mas também através da expansão e diversificação de oportunidades de formação, disponibilizadas por outros atores externos em

anos recentes. Independentemente desta tendência, em termos gerais, e salvo raras exceções como em 2015, a distribuição geográfica manteve-se, com Angola (711) e Moçambique (528) a proporcionarem o maior número de oficiais militares enviados para Portugal, seguidos de Cabo Verde (473), São Tomé e Príncipe (220), Guiné-Bissau (132) e Timor-Leste (108).

Figura 8 - Formação de militares dos PALOP e TL em Portugal por país (2003-2019)

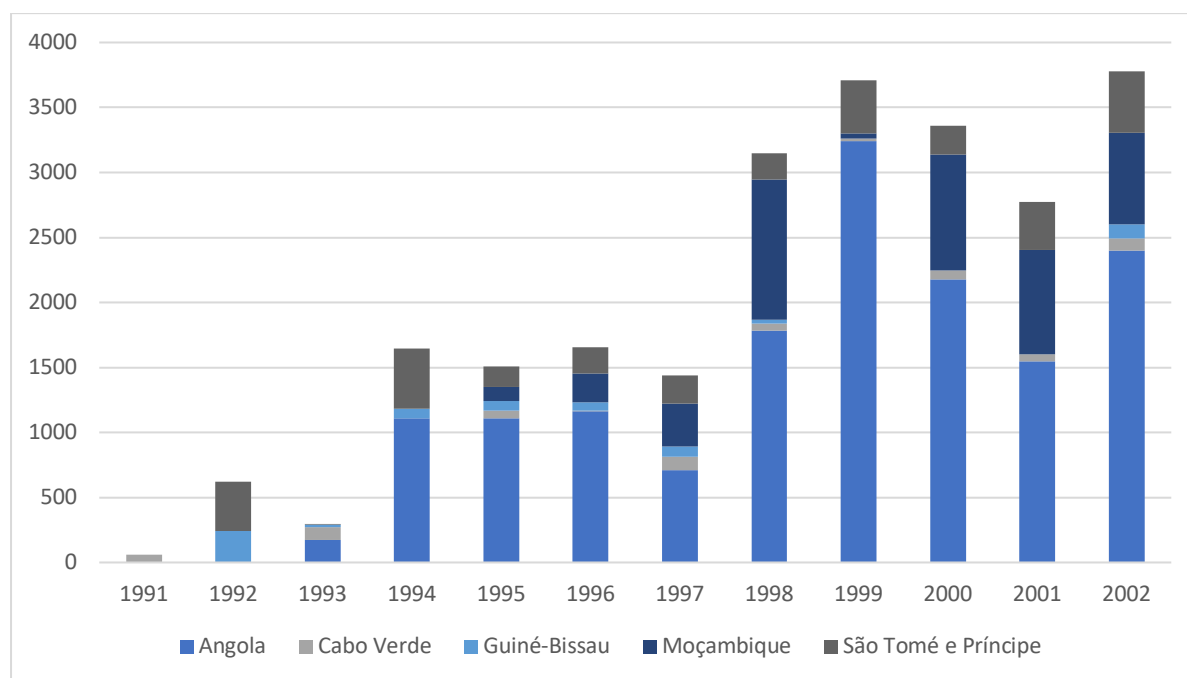


Fonte: Anuários Estatísticos de Defesa Nacional / Relatórios de Atividade da Cooperação no Domínio da Defesa, compilado pelo autor

Em paralelo às oportunidades proporcionadas em instituições portuguesas, importa também destacar o esforço levado a cabo nos respetivos países. O Centro de Instrução Militar do Morro Branco em Cabo Verde, o Instituto Superior de Estudos de Defesa Tenente-General Armando Emílio Guebuza em Moçambique ou a Escola Superior de Guerra em Angola representam apenas algumas das instituições locais de formação militar criadas de raiz ou apoiadas desde cedo pela CTM. Um total de 26.378 militares (Figura 9) recebeu assim formação nos seus próprios países no âmbito de iniciativas de CTM entre 1991 e 2002. Angola (17.800) e Moçambique (4.173) foram particularmente beneficiadas nesse sentido, em virtude dos respetivos processos de reforma de Forças Armadas que se seguiram aos Acordos de Bicesse e do Acordo de Roma, respetivamente, e que se intersectaram organicamente com os

projetos de CTM originalmente idealizados. No entanto, é possível também evidenciar alguma variação face a elementos apresentados anteriormente relativos à formação em Portugal, com São Tomé e Príncipe (3.091) a ter demonstrado maior aproveitamento ao nível local, seguido da Guiné-Bissau (696) e, por último, Cabo Verde (618).

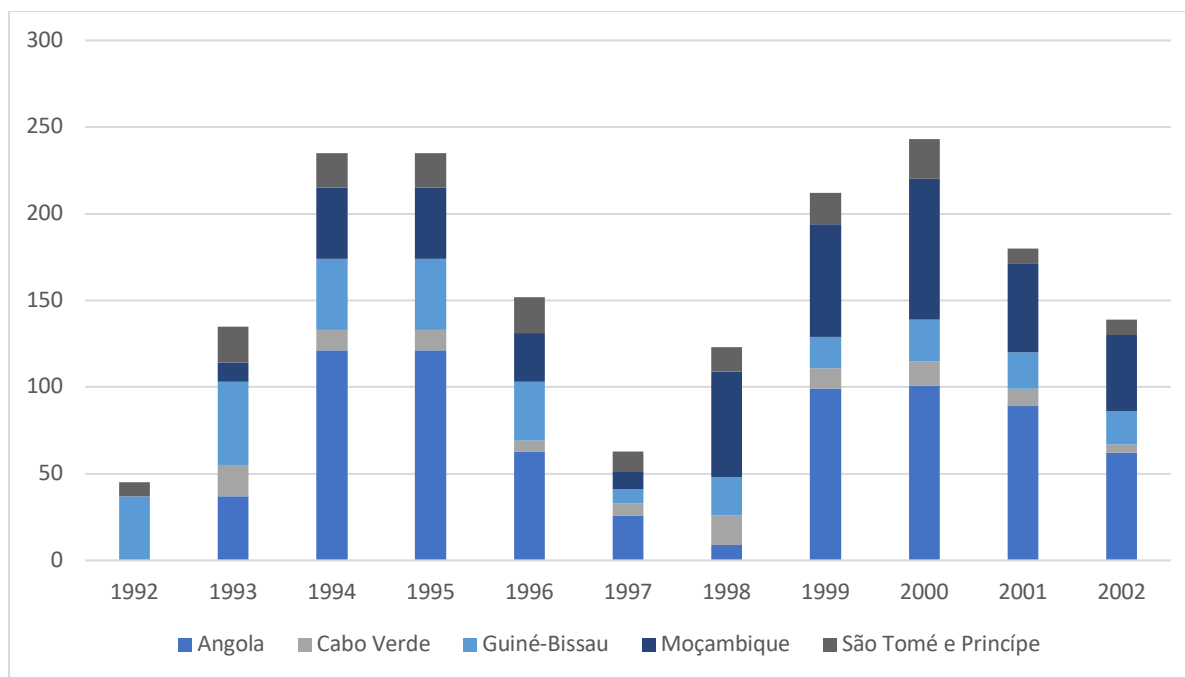
Figura 9 – Formação de militares nos PALOP por país (1991-2002)



Fonte: Relatórios de Atividades de CTM com PALOP / Anuários Estatísticos de Defesa Nacional, compilado pelo autor

As várias atividades de ensino e formação durante este período só foram possíveis devido a um conjunto extenso de formadores, assessores e equipas móveis que se deslocaram para este efeito. Entre 1992 e 2002 (Figura 10), Portugal enviou um total de 1.717 militares para apoiar tais iniciativas, com Angola (728) e Moçambique (413) a receberem o número mais elevado, numa correlação direta com o número de formandos também alcançados a cada ano consecutivo.

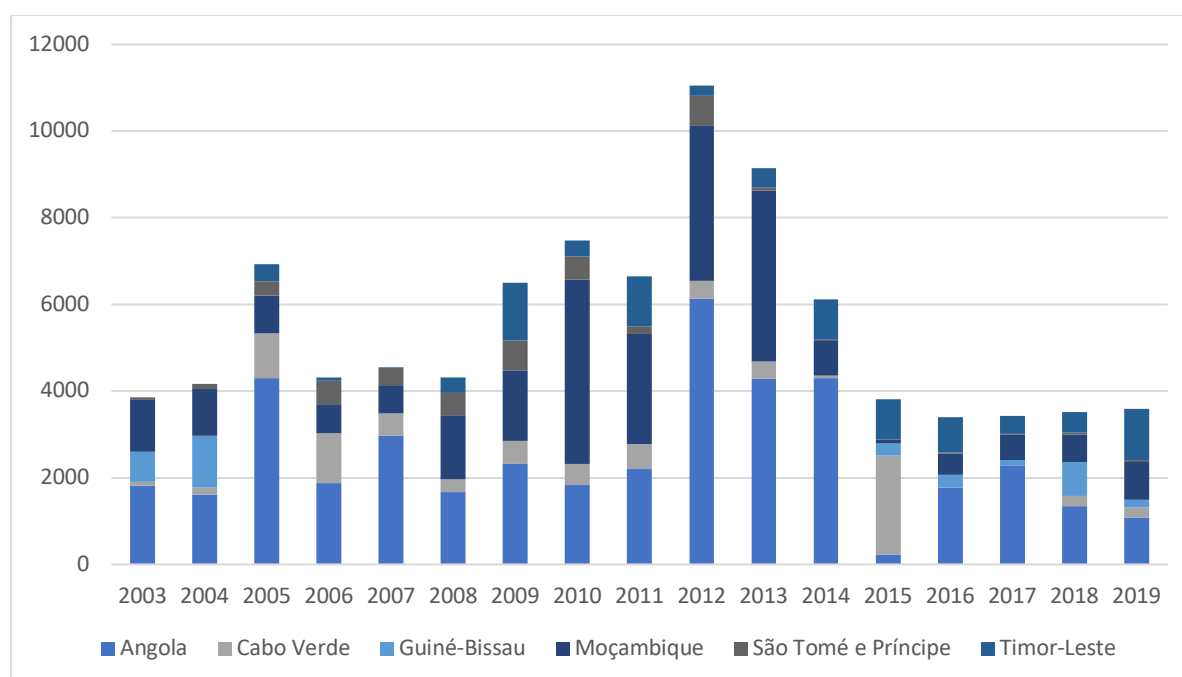
Figura 10 – No. de formadores, assessores e equipas móveis enviadas a PALOP (1992-2002)



Fonte: Relatórios de Atividades de CTM com PALOP / Anuários Estatísticos de Defesa Nacional, compilado pelo autor

Mais recentemente, é possível identificar um total de 92.817 militares que receberam formação no seu país de origem ao abrigo da CTM/CDD. Por outras palavras, entre 2003 e 2019, Portugal proporcionou quase o quádruplo de oportunidades do que aquelas executadas em anos anteriores. Estes números demonstram não só uma densificação constante das relações bilaterais de defesa, mas também a sua natureza umbilical, uma vez que as necessidades de ensino e formação de base continuam a permanecer elevadas, apesar dos esforços alocados até à data. A distribuição geográfica (Figura 11) confirma a centralidade recorrente de Angola (41.990) e Moçambique (25.342), seguido de Timor-Leste (9.121), em demonstração novamente do esforço intenso que foi posto em prática por este último país num curto espaço de tempo. Cabo Verde (8.470), São Tomé e Príncipe (4.313) e Guiné-Bissau (3.581) completam a lista.

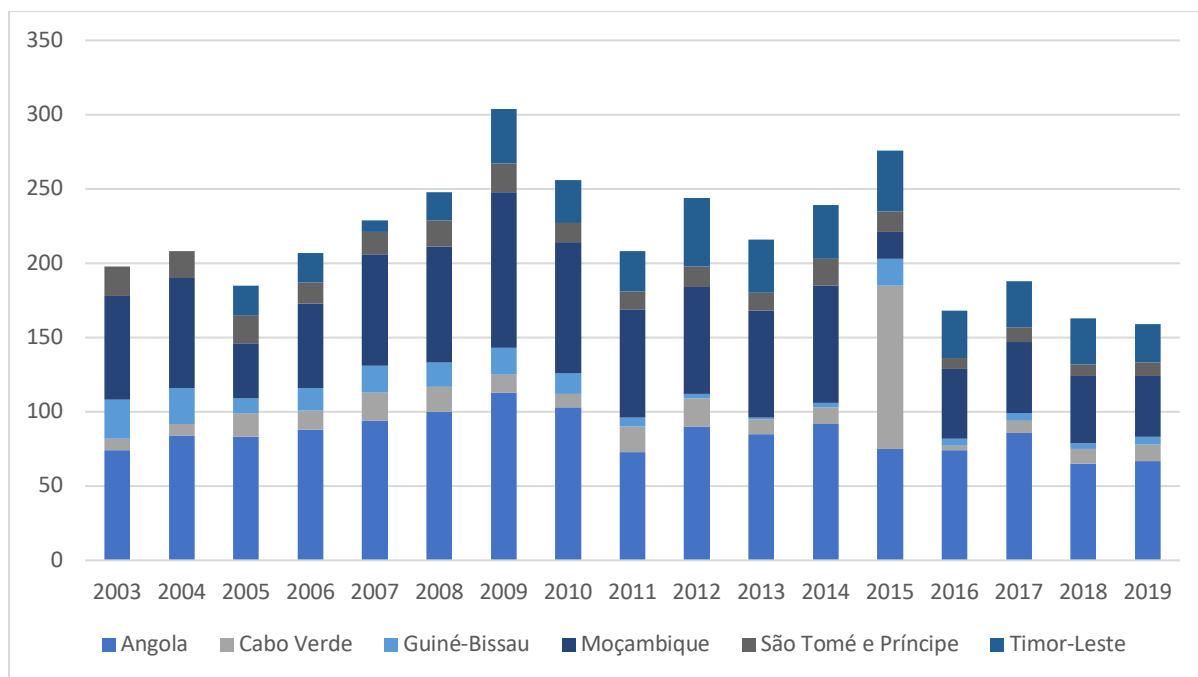
Figura 11 - Formação de militares nos PALOP e TL por país (2003-2019)



Fonte: Anuários Estatísticos de Defesa Nacional / Relatórios de Atividade da Cooperação no Domínio da Defesa, compilado pelo autor

De forma a alcançar tais números, foi necessário um incremento significativo em termos de formadores, assessores e equipas móveis, que englobou um total de 3.838 elementos durante este mesmo período (Figura 12). A sua distribuição seguiu sensivelmente o padrão correspondente ao número de formandos, privilegiando Angola (1.446) e Moçambique (1.088), seguido de Timor-Leste (572), Cabo Verde (301), São Tomé e Príncipe (240) e Guiné-Bissau (191).

Figura 12 - No. de formadores, assessores e equipas móveis enviadas a PALOP e TL (2003-2019)



Fonte: Anuários Estatísticos de Defesa Nacional / Relatórios de Atividade da Cooperação no Domínio da Defesa, compilado pelo autor

Em paralelo a estes desenvolvimentos, importa referir duas componentes acessórias com impacto atual ou futuro no domínio da formação. Por um lado, é visível a evolução significativa em termos da disponibilização de competências ao nível de operações humanitárias e de apoio à paz. Se em 1997 se considerava “fundamental evitar indesejadas referências (...) à constituição de uma força lusófona” conjunta, com toda uma logística que “não se prevê ao alcance de Portugal, nem dos PALOP, nem mesmo da CPLP” (DGPDN 1997, 19-20), a verdade é que a aposta subsequente na multilateralização de iniciativas de CTM veio a alterar diametralmente tais pressupostos. Com efeito, em 2006, Portugal apresentou o Programa de Apoio às Missões de Paz em África (PAMPA), com o objetivo expresso de aproveitar as competências das Forças Armadas portuguesas para focar os recursos e as capacidades da CTM em dinâmicas de prevenção e resolução de conflitos (Pinheiro 2006). De igual forma, o Protocolo de Cooperação da CPLP no Domínio da Defesa assinado no mesmo ano, visou incentivar a partilha de capacidades de cada país para a preparação e treino de forças conjuntas, vocacionadas para operações de paz, humanitárias e de gestão de crises. Muito embora a participação em missões conjuntas não recaia diretamente no âmbito da CTM/CDD, a sua preparação e formação encontra-se abarcada pelos vários projetos, razão pela qual

continua a ser devidamente enquadrada de forma proeminente nas sucessivas revisões de PQ e assinatura de novos acordos de CDD com cada parceiro respetivo.

Por outro lado, e mais recentemente, são também assinaláveis os esforços crescentes de triangulação e de cooperação delegada relativamente a novos projetos de CDD. No primeiro caso, a parceria estabelecida com o Grão-Ducado do Luxemburgo relativamente a Cabo Verde, que define como áreas prioritárias a segurança marítima e a formação e a capacitação das Forças Armadas de Cabo Verde, surge como modelo-piloto daquilo que poderá vir a ser replicado no futuro próximo²⁴. No segundo caso, o projeto SWAIMS (*Strengthening Criminal Justice Systems in West and Central Africa*), resulta da combinação de esforços entre o Camões, I.P., MDN/Marinha e a Delegação da UE em Abuja, com o objetivo de melhorar a segurança marítima no Golfo da Guiné e implementar a Estratégia Marítima Integrada da CEDEAO (Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental) entre 2019 e 2024. Ambos os exemplos atestam o nível de europeização reduzida e tardia associado à CDD quando em comparação com outras componentes da política de defesa nacional, embora também apontem para as possibilidades que se abrem ao nível de redução de custos de contexto, bem como de sinergias com outras iniciativas existentes ou parceiros externos já previamente envolvidos no terreno.

Conclusão

Após 30 anos desde o primeiro impulso oficial de desenhar e executar uma política concertada dedicada à promoção e expansão das relações de cooperação militar com países lusófonos, é possível constatar o estado de maturidade institucional alcançado pela CTM/CDD. Através de uma avaliação do seu processo evolutivo este capítulo demonstrou como o enquadramento jurídico-legislativo existente e a subordinação às linhas gerais de orientação definidas pelo MNE no âmbito de uma política de cooperação mais lata não obstaram a uma execução técnica relativamente autónoma e consequente por parte do MDN, e mais concretamente, da DGPDN, em estreita colaboração com os diferentes Ramos.

²⁴ Refira-se que este caso não constituiu necessariamente a primeira tentativa de cooperação triangular do género. Em 2010, por exemplo, uma equipa luso-brasileira explorou a possibilidade de projetos de cooperação trilateral em São Tomé e Príncipe no domínio das infraestruturas militares, muito embora não tenha gerado quaisquer resultados subsequentes (DGPDN 2011).

Os objetivos traçados nesse sentido foram também largamente alcançados com uma economia de meios constante, atravessando múltiplos períodos de austeridade, sem deixar, ainda assim, de evidenciar a indispensabilidade das capacidades colocadas ao dispor pelo Estado Português. Por entre este contexto multifacetado, a CTM/CDD passou igualmente a assumir um papel inato na projeção externa nacional e no reatamento de relações com parceiros incontornáveis, ao mesmo tempo que enfocava discursivamente na “mensagem de que Portugal coopera, não assiste. Portugal não assiste porque não é suficientemente rico para o fazer e, fundamentalmente, porque preza muito a independência e soberania de cada país” (DGPDN 1997, 8).

As fases seguintes de consolidação e desenvolvimento deste modelo passarão forçosamente pela transição final do conceito de CTM para o de CDD, em consonância com o alargamento e abertura a outros domínios de cooperação correlacionados. Em termos de formação, é expetável uma gradual evolução com vista a recentrar esforços em nichos operacionais de maior impacto, como forças especiais ou fuzileiros. Ao nível temático, a expansão/substituição recorrente do leque de atividades a cada novo PQ apresenta-se também como inevitável, enquanto reflexo de novos desafios securitários e desenvolvimentos na conjuntura regional e internacional. Este grau de adaptabilidade constante tem permitido à CDD permanecer atual e relevante perante os seus respetivos parceiros e assim se compreende a crescente demanda e atenção correspondente concedida a tais matérias, que continuarão a figurar na agenda de curto e médio-prazo como, por exemplo, segurança marítima, ciberdefesa, parcerias ao nível das indústrias de Defesa, ou implementação dos Objetivos de Desenvolvimento Sustentável (ODS) e dos Planos de Ação Nacional para a Resolução n. 1325 do Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU) sobre Mulheres, Paz e Segurança.

Estudos subsequentes poderão optar por explorar em maior profundidade sub-dimensões com igual potencial para expandir o conhecimento existente sobre o tema. Tal inclui a necessidade de comparações mais aprofundadas entre o modelo de CDD e iniciativas semelhantes levadas a cabo por outros atores internacionais, com vista a identificar o espaço de manobra vis-à-vis a competição pelas mesmas oportunidades de cooperação no terreno. De igual forma, revelam-se imprescindíveis exercícios de monitoramento e avaliação do conteúdo proporcionado aquando das diferentes iniciativas de formação, por forma a identificar as condições para uma apropriação autónoma e sustentada, quer em Portugal, quer nas instituições dos próprios países. Por último, a assistência hospitalar e a cooperação militar de saúde deverão receber novo enfoque e centralidade no âmbito de relações bilaterais pré-estabelecidas

enquanto decorrência natural da pandemia de COVID-19 e do recurso generalizado a meios militares na gestão da resposta de saúde pública. Por entre estas três linhas de investigação adicionais, o modelo de CDD atual permanecerá o elo incontornável, merecendo por isso o devido destaque, prioridade, e atenção no seio da política de defesa nacional.

Bibliografia

Aranha, Gonçalves. 1994. Cooperação Técnico-Militar, uma das vertentes externas da política de defesa nacional. *Nação e Defesa*, n. 72, 14-69.

Bernardino, Luís. 2007. Que Política de Cooperação para a Segurança e Defesa deve Portugal adoptar em África? *Revista Militar* N.º 2465/2466, 775-788.

Direção Geral de Política de Defesa Nacional. 1992. Relatório de Atividades de CTM com PALOP. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Direção Geral de Política de Defesa Nacional. 1993. Relatório de Atividades de CTM com PALOP. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Direção Geral de Política de Defesa Nacional. 1994. Relatório de Atividades de CTM com PALOP. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Direção Geral de Política de Defesa Nacional. 1994. Súmula de um estudo de situação do Zimbabwe na perspectiva da cooperação militar. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Direção Geral de Política de Defesa Nacional. 1996. Relatório de Atividades de CTM com PALOP. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Direção Geral de Política de Defesa Nacional. 1997. Relatório de Atividades de CTM com PALOP. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Direção Geral de Política de Defesa Nacional. 2011. Relatório de Atividades da Cooperação Técnico-Militar em 2010. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Gonçalves Ribeiro, António. 2000. Da ponte área à cooperação: o meu testemunho. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.

Pereira, João Côrte-Real de Araújo. 1979. A Cooperação com os Novos Países de Expressão Portuguesa. *Nação e Defesa*, n. 12, 29-48.

Pinheiro, António Manuel Rodrigues. 2006. Modelos de “africanização” das Operações de Apoio à Paz. Nação e Defesa, n. 114, 141-168.

Saldanha Serra, José Pedro. 2021. Segurança e Desenvolvimento: Uma perspetiva da Cooperação no Domínio da Defesa. Nação e Defesa, n. 160, XX-XX.

Sardinha, Pedro Manuel Monteiro. 2017. Cooperação Técnico-Militar: Perspetivas Futuras. Trabalho de Investigação Individual do Curso de Promoção a Oficial-General. Lisboa: Instituto Universitário Militar.