

Universidades Lusíada

Martins, João Pedro de Oliveira Rito

As Forças Armadas Portuguesas na política externa de Portugal e na participação nacional em organizações internacionais no período democrático

<http://hdl.handle.net/11067/7133>
<https://doi.org/10.34628/z4ca-1j60>

Metadata

Issue Date 2023

Abstract Desde que a Ordem Mundial mudou com a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), as relações de conflituosidade continuaram a desenrolar-se e, até, se tornaram mais patentes, sendo catalisadas pela desorganização internacional provocada pela saída de cena de tão influente ator das Relações Internacionais. Para responder a esta nova realidade, as Forças Armadas de diversos países, agindo no seio de Organizações Internacionais, foram chamadas a fazer parte da resposta a estes nov...

Since the world order changed with the fall of the Union of Soviet Socialist Republics, conflictual relations continued to unfold and even became more obvious, being catalyzed by the international disorganization caused by the departure of such an influential International Relations agent from the global scene. To respond to this challenge, the Armed Forces of several countries, acting within international organizations, were called to be part of the response to these challenges that present the...

Keywords Portugal. Forças Armadas, Portugal - Relações externas, Missões militares - Portugal

Type article

Peer Reviewed No

Collections [ILID-CEJEA] Polis, s. 2, n. 07 (Janeiro-Junho 2023)

This page was automatically generated in 2025-05-19T14:35:52Z with information provided by the Repository

As Forças Armadas Portuguesas Na Política Externa De Portugal E Na Participação Nacional Em Organizações Internacionais No Período Democrático

The Portuguese Armed Forces in Portugal's Foreign Policy and national participation in International Organisations in the democratic period

João Pedro de Oliveira Rito Martins

Mestre em Relações Internacionais

Email: jprito87@gmail.com

ORCID: 0009-0002-1320-5198

DOI: <https://doi.org/10.34628/z4ca-1j60>

Sumário

Resumo e palavras-chave

Abstract e Keywords

Lista de abreviaturas

Introdução

Capítulo I – Enquadramento teórico-conceitual

1. Estado da Arte

2. Os paradigmas teóricos na Análise da Política Externa (APE)

3. Contributos para a construção de um Modelo de Análise

4. A Ordem Mundial Pós-Guerra Fria

Capítulo II – A Política Externa Portuguesa

1. A procura de uma definição de Política Externa. Efetuar cortes

2. A Política Externa Portuguesa: constantes e linhas de força

2.1. Soberania de Serviço

2.2. Diplomacia de Defesa

2.3. Programas dos Governos Constitucionais entre 1991 e 2020

Capítulo III – Os instrumentos de defesa

1. Os portugueses e a defesa

2. A participação nacional em Organizações Internacionais

3. A evolução das Forças Armadas

4. As Organizações Internacionais

4.1. A Organização do Tratado do Atlântico Norte

4.2. A União Europeia

4.3. A Organização das Nações Unidas

5. As missões internacionais

5.1. Intervenção na Bósnia

5.2. Afeganistão – ISAF

5.3. República Centro-Africana (MINUSCA)

5.4. Mediterrâneo (Operação Sofia)

Conclusão

Referências bibliográficas

Resumo: Desde que a Ordem Mundial mudou com a queda da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), as relações de conflituosidade continuaram a desenrolar-se e, até, se tornaram mais patentes, sendo catalisadas pela desorganização internacional provocada pela saída de cena de tão influente ator das Relações Internacionais. Para responder a esta nova realidade, as Forças Armadas de diversos países, agindo no seio de Organizações Internacionais, foram chamadas a fazer parte da resposta a estes novos desafios.

Com os atentados ocorridos a 11 de setembro

de 2001, nos Estados Unidos da América, a Ordem Internacional voltou a mudar, acentuando-se ainda mais a conflituosidade, nomeadamente perpetrada por agentes internacionais de ação ilegal.

Portugal, enquanto membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte, membro da Organização das Nações Unidas e membro da União Europeia, não deixou de responder os estes desafios securitários, dando um contributo muito significativo, atendendo à sua escala no cenário global dos Estados.

As Forças Armadas têm sido parte integrante e vital da cooperação internacional por parte de Portugal, seguindo uma lógica de “Soberania de Serviço” e de “Diplomacia de Defesa”, passando a atuar como verdadeiros instrumentos da Política Externa Portuguesa.

No cenário da pandemia que vivemos e face a um futuro incerto, as Forças Armadas Portuguesas terão de enfrentar um mundo mais conflituoso, ao mesmo tempo que se deparam com os desafios de uma necessidade constante de modernização e atração de quadros.

Palavras-chave: Forças Armadas; Política externa; Diplomacia militar; Missões internacionais; Organizações Internacionais.

Abstract: Since the world order changed with the fall of the Union of Soviet Social-

ist Republics, conflictual relations continued to unfold and even became more obvious, being catalyzed by the international disorganization caused by the departure of such an influential International Relations agent from the global scene. To respond to this challenge, the Armed Forces of several countries, acting within international organizations, were called to be part of the response to these challenges that present themselves in the form of factions and states to terrorist organizations.

With the attacks that took place on September 11th within the United States of America, the international order changed once again, accentuating even more the conflict, namely perpetrated by international agents of illegal action. The Armed Forces have been an integral and vital part of Portugal's international cooperation, following a logic of Service Sovereignty and Defense Diplomacy and acting as true instruments of Portuguese Foreign Policy.

In the scenario of the pandemic we are experiencing and facing an uncertain future, the Portuguese Armed Forces will have to face a more conflictive world, while facing the challenges of a constant need for modernization and recruitment of personnel.

keywords: Armed forces; Foreign policy; Military diplomacy; International missions; International organisations.

LISTA DE ABREVIATURAS

APE – Análise de Política Externa
BIAT – Batalhão de Infantaria Aero-Transportada
CCASG – Cooperation Council for the Arab States of the Gulf
CPLP – Comunidade dos Países de Língua Portuguesa
CIOE – Centro de Instrução de Operações Especiais
CSNU – Conselho de Segurança das Nações Unidas
CTOE – Centro de Tropas de Operações Especiais
EFTA – European Free Trade Association

EUA – Estados Unidos da América
FFAA – Forças Armadas
GPI – Global Peace Index
IDN – Instituto de Defesa Nacional
ISAF – International Security Assistance Force
MINUSCA - Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana
NATO – Organização do Tratado do Atlântico Norte
PDD – Plano de Diplomacia de Defesa
PIB – Produto Interno Bruto
OMC – Organização Mundial do Comércio
ONU – Organização das Nações Unidas
OSCE – Organização para a Segurança e Cooperação na Europa
RCA – República Centro-Africana
TO – Teatro de Operações
UEO – União da Europa Ocidental
URSS – União das Repúblicas Socialistas Soviéticas
UE – União Europeia

INTRODUÇÃO

Esta dissertação, subordinada ao tema *As Forças Armadas Portuguesas na Política Externa de Portugal e na participação nacional em Organizações Internacionais no período democrático* foi realizada no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais, da Universidade Lusíada (Porto).

Realizada sob a “lente” construtivista, e com recurso à metodologia da Análise de Política Externa (APE), procura constituir um contributo para o estudo da importância das Forças Armadas enquanto renovado instrumento da Política Externa Portuguesa, no quadro da participação em Missões Internacionais, sob a égide de Organizações Internacionais (Organização das Nações Unidas, Organização do Tratado do Atlântico Norte e União Europeia), após o final da Guerra Fria.

Tendo por base a problemática da Diplomacia Militar (ou de Defesa) na promoção externa dos interesses nacionais, definimos como questão de partida: qual a importância que tem sido dada pelos decisores portugueses (Agência) à utilização das Forças Armadas, em parceria com a Diplomacia tradicional, na prossecução dos objetivos da política externa, nomeadamente a projeção internacional de Portugal?

Com base nesta questão de partida, fomos confrontados com algumas questões prévias, i) O que é a Política Externa?; ii) O que é a Diplomacia Militar?; iii) Qual a importância que tendo sido dada à Diplomacia Militar, pelos decisores políticos portugueses?; iv) Quais são os principais desafios que se colocam à Política Externa Portuguesa, no novo paradigma de intervenção cooperativa nos conflitos internacionais, através da participação portuguesa em missões internacionais?

Definimos, ainda duas hipóteses, que serão confirmadas ou infirmadas na conclusão desta investigação:

HIPÓTESE 1 – A Diplomacia Militar constitui um instrumento pacífico cada vez mais importante na Política Externa Portuguesa.

HIPÓTESE 2 – A Diplomacia Militar tem vindo a perder importância enquanto instrumento pacífico da Política Externa Portuguesa

Este trabalho encontra-se dividido em três partes fundamentais, cada uma subdividida por pontos temáticos.

A primeira parte será dedicada ao enquadramento teórico-concetual, contendo alguns conceitos que contribuem para a concetualização de um modelo de análise – com a identificação dos seus componentes e relações estabelecidas – que servirá de base à compreensão do processo de decisão em política externa. Tendo como ponto de partida a literatura revista no Estado da Arte, serão explicados os principais paradigmas teóricos na Análise da Política Externa (APE). Finalmente, neste capítulo, procedemos a um caracterização empírica da Ordem Mundial pós-guerra Fria, descrevendo as principais alterações no Sistema Internacional.

Neste sentido, dedicámos a segunda e terceira partes desta dissertação para a aplicação do modelo de análise proposto na primeira parte, quer caracterizando em termos gerais os principais vetores da Política Externa Portuguesa, quer exemplificando com o estudo de caso escolhido: as missões internacionais em que Portugal participa, em particular no que corresponde ao período entre 1991 e 2020.

A escolha deste tema relaciona-se também com a necessidade de estudar até que ponto a ideologia política dos governos nacionais, du-

rante o período estudado, condicionou a nossa atuação nas Organizações Internacionais, tendo em atenção uma análise comparada dos Programas de Governo, entre 1986 e 2020, bem como o seu grau de comprometimento com as Missões Internacionais. Neste período estiveram em funções os XI, XII, XIII, XIV, XV, XVI, XVII, XVIII, XIX, XX, XXI, XXII Governos Constitucionais, liderados, respetivamente, por Aníbal Cavaco Silva, António Guterres, Durão Barroso, Pedro Santana Lopes, José Sócrates, Pedro Passos Coelho e António Costa. Tal apresenta uma característica instabilidade política, uma vez que, em média, cada executivo teria cumprido cerca de três anos de legislatura, ao invés do desenrolar do período legislativo completo, que compreende quatro anos. Uma análise dos programas destes governos face às questões das Forças Armadas e da Política de Defesa, torna-se imperativo para compreender se tal instabilidade política teve reflexos marcantes nas mesmas, ou se estamos perante uma política de pacto de regime face a questões tão importantes e sensíveis que são, em si, parte do que se entende por Soberania Nacional. O período sob análise terá início em 1991, ano em que implode a União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS), fechando um ciclo na Ordem Mundial, perspetivando-se a criação de uma nova, como defendiam Francis Fukuyama (1992) e Samuel Huntington (1993). A análise temporal engloba, também, outro ponto de viragem da Ordem Internacional, na ótica de Gaspar (2003), que foram os atentados terroristas decorridos nos Estados Unidos a 11 de setembro de 2001, culminando no ano de 2020. O próprio conceito de soberania tem vindo a sofrer uma evolução passando da mera ausência de uma entidade superior ao Estado, no espaço territorial por este ocupado, para o conceito desenvolvido por Adriano Moreira, de que a soberania de um Estado será tão mais forte quanto o relevo do papel por este desempenhado no sistema internacional. Tal aponta a uma crescente componente cooperativa com outras entidades na soberania estatal. Atendendo ao facto do carácter cooperativo, o respeito pelo Direito Internacional e as questões identitárias e históricas das participações nacionais em missões de paz serem transversais (tanto a documentos oficiais como ao testemunhado e afirmado pelos entrevistados), esta dissertação irá ser guiada por uma lente

construtivista.

Carneiro (93) apud Pinto (2012, p.67), relativamente ao papel das Forças Armadas enquanto capacidade da Política Externa nacional refere que “vivemos um tempo de paz em que as Forças Armadas serão cada vez mais um instrumento da Política Externa do Estado. Diremos, até, que o peso específico da Política Externa de cada país é frequentemente medido pela capacidade de integrar meios militares nacionais em forças multinacionais, em cumprimento das missões legitimadas pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Quem não aparece não conta”.

Conforme refere Carreiras (2015, p.124), a “presença internacional das Forças Armadas Portuguesas, que viria a intensificar-se a partir de meados da década de 1990 com as operações IFOR e SFOR na Bósnia-Herzegovina, foi extremamente consequente, tanto em termos de modernização da instituição, como de relegitimação do seu papel e prestígio na sociedade portuguesa”, acrescentando a referida autora que a participação em operações internacionais de paz tem sido central nas missões das Forças Armadas, ressaltando, no entanto, que a escassez de recursos poderá levar a mutações dessa realidade.

No Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013, p.8) são definidos como interesses de Portugal “afirmar a sua presença no mundo, consolidar a sua inserção numa sólida rede de alianças, defender a afirmação e a credibilidade externa do Estado, valorizar as comunidades portuguesas e contribuir para a promoção da paz e da segurança internacional”. Sendo Portugal um país com recursos muito limitados, torna-se fundamental a participação nacional numa rede de “alianças coerentes”, das quais a Organização das Nações Unidas, a União Europeia e a Organização do Tratado do Atlântico Norte desempenham um papel fundamental para o país, nomeadamente para a sua prosperidade, modernização, defesa e segurança., considerando que “A aliança crucial para a segurança e defesa de Portugal é a Aliança Atlântica. A defesa da integridade territorial e da coesão nacional são inseparáveis da participação na OTAN” (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p.23). No entanto, o mesmo documento salienta que a Europa é a área geográfica onde assenta a maior parte do interesse nacional, o que implica uma participação “plena” no seio da União

Europeia (realçando a necessidade da participação nacional em missões desta Organização Internacional) como forma de garantir a segurança e bem-estar dos portugueses. Considera ainda este documento (2013, p.21) e por último, que a Organização das Nações Unidas é “uma instituição legitimadora última do uso da força”. Assim fica patente no Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013) que a NATO, UE e ONU partilham uma matriz comum assente na defesa da segurança humana, ou seja, não apenas dos seus membros enquanto Estados, mas também das populações que neles habitam. Salienta-se ainda a vontade comum das três Organizações anteriormente referidas em reforçar a sua capacidade de prevenção e gestão de crises, assegurando uma rápida projeção de meios.

Em relação à participação nacional em várias Organizações Internacionais, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional (2013, p.23) afirma que estas são necessárias para “consolidar a autonomia nacional e defender os interesses e os valores nacionais numa área geográfica de interesse estratégico para Portugal”, com as Forças Armadas a terem um papel fundamental no estatuto de nacional como coprodutor de segurança internacional e, assim, os interesses nacionais agem como matrizes orientadoras das políticas de segurança e defesa, destacando-se entre estes a afirmação de Portugal no cenário mundial através da “consolidação das suas alianças internacionais”, da “defesa da reputação e da credibilidade externas” e da “contribuição para a promoção da paz e da segurança humana, com base no primado do direito internacional”. Salienta-se ainda que os princípios fundamentais das referidas políticas de segurança e defesa nacional assentam na independência nacional, na igualdade entre os Estados, a proteção dos Direitos Humanos, a resolução pacífica de conflitos internacionais e a contribuição para a segurança, estabilidade e paz internacionais. (Conceito Estratégico de Defesa Nacional, 2013, p.27)

Figueiredo (2003, p.63), refletindo sobre a relação entre a diplomacia nacional, a Política Externa Portuguesa e as Forças Armadas, afirma que “a Diplomacia Portuguesa, como primeira força avançada na persecução dos objetivos de Política Externa Portuguesa, sempre que necessário suscita a participação das instâncias militares, para em paralelo desenvolverem as ações adequadas perante de-

terminada situação” O autor refere, ainda, as operações realizadas na Bósnia e em Timor-Leste constituem exemplos paradigmáticos dessa mesma coordenação.

Em 2021, o Global Peace Index, colocava Portugal no quarto lugar dos países mais seguros do mundo. No entanto, a segurança de um Estado não pode ser compreendida como dependendo única e exclusivamente deste nem estando limitada às suas fronteiras. Assim sendo a cooperação entre Estados, tanto por via bilateral como, especialmente, por via de Organizações Internacionais, torna-se fundamental para dar uma resposta abrangente aos desafios securitários do século XXI, devendo atuar-se sobre as zonas de conflito antes que as suas consequências se façam sentir no espaço que se deseja, primariamente, defender.

CAPÍTULO I – ENQUADRAMENTO TEÓRICO-CONCEPTUAL

1. Estado da Arte

A elaboração do Estado da Arte torna-se uma tarefa obrigatória em qualquer trabalho académico. Procura-se, através da revisão da literatura, perceber em que estágio se encontra a investigação nessa área científica. Através da revisão da literatura, procura-se, ainda, encontrar lacunas que poderão ser novas questões de partida para o trabalho académico em curso. Partilharmos, assim, uma visão pós positivista da Ciência como um processo dinâmico e contextualizado, sendo o conhecimento científico das Relações Internacionais assente em Debates críticos, que progressivamente vão solidificando este ramo do Saber. O conhecimento científico é uma Torre de Babel infinita, em construção permanente, que assenta sobre os contributos de vários autores, mas nunca fica concluída, antes continua em expansão em direção ao céu inalcançável da verdade absoluta.

Desta forma, será fundamental para a validade científica desta dissertação proceder-se a um levantamento das obras e autores de maior destaque nas áreas de estudo desta. O problema escolhido – o papel das Forças Armadas enquanto instrumento da Política Externa Portuguesa atual, em tempo de paz – torna a nossa pesquisa interdisciplinar, atravessando as áreas da Política Externa – e Análise da Política Externa (APE) –, Diplo-

macia e Diplomacia Militar (ou de Defesa).

A Política Externa, tal como a Política Internacional, constituem o objeto de estudo mais antigo e frequente na investigação em Relações Internacionais, destacando-se a obra seminal de Adriano Moreira¹. Em Portugal, tem-se afirmado cada vez mais o recurso à ferramenta da APE na análise da Decisão em Política Externa, apesar de datar já de 1954 o estudo considerado pioneiro neste domínio, de Richard Snyder, H.W. Bruck e Burton Sapin². Em Portugal, os estudos de Pedro Emanuel Mendes³ e de Raquel Freire⁴, são considerados como referência.

Um olhar sobre a Política Externa Portuguesa parece ficar vazio se não for contabilizado o contributo dos trabalhos desenvolvidos por

Manuel Monteiro⁵, Francisco Pavia⁶, Cristiano Cabrita⁷ e Tiago Moreia de Sá⁸.

A Diplomacia evoluiu consideravelmente desde o Congresso de Vestefália (1648) e do Congresso de Viena (1815), passando pela Conferência de Potsdam (1945) até aos nossos dias. Definitivamente, a Globalização e o fim da Guerra Fria abalaram os alicerces da Diplomacia. A expectativa de uma Nova Ordem Internacional, na transição do milénio, obrigou a uma reestruturação da atividade diplomática, criando parcerias originais quer com as instituições económicas (Diplomacia Económica), quer com as Forças Armadas (Diplomacia Militar, ou de Defesa). Nesta refundação dos paradigmas diplomáticos, ganha relevância o recurso ao instrumento militar ajudando a concretizar os compromissos negociados pelos diplomatas no seio das Organizações Internacionais, nomeadamente através da participação das forças de defesa nas Missões Internacionais a que o País está vinculado, e não apenas em caso de agressão externa.

Como referência clássica de estudos sobre a atividade diplomática temos os trabalhos de José Calvet de Magalhães⁹.

- 1 MOREIRA, A. 2003. Encontros e Desencontros das Nações Ibéricas. [online] Cadernos Navais. NO. 6.
- MOREIRA, A. 2000. Situação internacional portuguesa. [Análise Social, Vol. XXXV, 2000, Páginas 315 a 326
- MOREIRA, A. 1997. Soberania de Serviço. Janus.
- MOREIRA, A. 1991. O Poder e Soberania. Nação e Defesa. N.º 57.
- 2 *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Princeton University Press, 1954.
- 3 Em 2020, Percepções e imagens na política externa do Estado Novo: a importância do triângulo identitário. *Dados*. Vol. 63. Páginas 1 a 35; Os dilemas da renovação na continuidade e o legado de Marcello Caetano: do outono ao inverno. *Revista Tempo e Argumento*. Vol. 13. Edição 29. Páginas 1 a 36; Portugal como Estado-Pivô ecuménico da União Europeia: O caso das cimeiras internacionais nas presidências portuguesas. *Relações Internacionais*. Vol. 68. Páginas 59 a 76; Perceptions and Images in the Foreign Policy of the Portuguese “Estado Novo Portuguese” [New State Portuguese]: The Importance of the Identity Triangle. *Dados*. Vol. 63. 3ª Edição. Em 2019, As teorias principais das Relações Internacionais: Uma Avaliação do progresso da Disciplina. *Relações Internacionais*. no. 61. Páginas 95 a 122. Em 2018, Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português *Análise Social*. No. 227. Vol. LII. Páginas 458 a 487; em 2017, Como compreender e estudar a decisão em política externa: reinterpretando os clássicos. *Brazilian Journal of International Relations*. no. 6 Páginas 08 a 36. Em 2012, *Portugal e a Europa: Factores de Afastamento e Aproximação da Política Externa Portuguesa (1970-1978)*. Porto: CEPESE.
- 4 *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra, 2011.

- 5 Em 2019, Portugal e a Europa no Estado Novo e a democracia. [online] *Política Externa Portuguesa Contemporânea* Lisboa: Universidade Lusíada Editora e em 2013, em coautoria com Francisco Pavia, *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- 6 Em 2019, *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora e em 2013, *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora.
- 7 O Vetor Transatlântico da Política Externa Portuguesa. *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. [online]. Lisboa. Universidade Lusíada Editora, 2019.
- 8 *Política Externa Portuguesa*. Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos, 2016.
- 9 Em 2002, *Diplomacia Doce e Amarga*. Lisboa: Bizâncio. Em 1999, “O reconhecimento internacional da Junta de Salvação Nacional: a negociação da Concordata de 1940”, in F. Rosas (org.), *Portugal e a Transição para a Democracia 1974-1976. Actas do I Curso Livre de História Contemporânea da FMS e IHC-UNL*. Lisboa: Colibri, pp. 317-322. Em 1997, *Portugal na Europa. O caminho certo*. Venda Nova: Bertrand e “Portugal e os Estados Unidos – relações no domínio da defesa”. *Estratégia*, 3, pp. 13-51. Em 1990, *Breve História Diplomática de Portugal*. Lisboa: Publicações Europa-América. Em 1986, “Euroatlantismo”. *Estratégia*, 1, pp. 21-34. Em 1982, *Manual Diplomático*. Lisboa: Ministério dos Negócios Estran-

A Política Externa torna-se, assim, mais complexa e inclusiva, devido, necessariamente, ao incremento da atuação do Estado no âmbito doméstico e ao aumento da interdependência no âmbito mundial (Watson, 1985). Dessa forma, tem havido um crescente aumento na participação de diversas instituições e individualidades nacionais –por exemplo as Forças Armadas – responsáveis por ações caráter diplomático. O Ministério da Defesa expande, assim, a sua atividade para além das questões da Segurança e Defesa, passando a preocupar-se com as negociações diplomáticas em curso, nomeadamente no seio das Organizações Internacionais (Hilsman, 1971; Simpson, 1980; Berridge, 2002), da responsabilidade do Ministério que tutela a Política Externa (Hill, 2003), como o Ministério dos Negócios Estrangeiros, em Portugal.

Com a reestruturação da Diplomacia e das Forças de Segurança, enquanto instrumentos da Política Externa global, face aos novos desafios internacionais, começa a falar-se do nascimento da Diplomacia Militar (ou de Defesa), aludindo-se à parceria entre a Diplomacia e as Forças Armadas na concretização dos compromissos assumidos pelo Estado, no plano externo.

Porém, são ainda escassos os trabalhos académicos sobre a Diplomacia Militar (ou de Defesa), pelo que esperamos, com esta dissertação, dar um contributo para se ultrapassar esta lacuna. Em Portugal destacamos os trabalhos desenvolvidos no âmbito do Instituto de Defesa Nacional e do Instituto Universitário Militar, nomeadamente o trabalho de João Roque¹⁰, que seguimos de perto na nossa investigação. Constatámos, ainda a existência de duas teses de Mestrado defendidas nas universidades portuguesas, em 2014 e 2015, respetivamente, por Maria Penedo¹¹ na Universidade Católica e Gisele Lobato¹², no ISCTE.

Na literatura científica internacional, só a partir de 2000, ganham expressão artigos sobre esta temática e que serviram de base para a nossa pesquisa, apesar de se centrarem na perspetiva do impacto na defesa dos Estados. Destes, destacamos seis, que na fase das leituras exploratórias ajudaram na construção do fio condutor que estruturou a nossa investigação.

Em 2004, Cottey e Foster caracterizam a diplomacia militar que vem sendo implementada desde a década de 1990, no Ocidente, nomeadamente pelos EUA, como o uso cooperativo das Forças Armadas e como um instrumento de política externa. Ultrapassam, assim, estes autores, a visão tradicional do recurso militar cingida ao conflito ideológico (*realpolitik*), no apoio à segurança do bloco dos países aliados, passando a ser um mecanismo para a aproximação com antigos inimigos e possíveis adversários. Esta cooperação militar internacional passa a cumprir um objetivo da Diplomacia: a difusão da imagem internacional dos EUA de modelo liberal de governança fundamentado na promoção da democracia, dos direitos humanos, e cooperação internacional.

Em 2008, Du Plessis, no seu artigo sobre a reestruturação das forças de segurança da África do Sul, descreve a diplomacia militar como uma prática tradicional desse país. Este trabalho apresenta um importante enquadramento conceptual para esta investigação, propondo uma autonomização da diplomacia militar, a par da diplomacia política.

Em 2010, Reveron apresenta o novo modelo de defesa dos EUA, na sequência do fim da Guerra Fria, que substitui o confronto pela cooperação, que designa por *assistência de segurança* ou *cooperação de segurança*, assente em parcerias internacionais que visam a manutenção da paz e estabilidade interna e regional, colocando como prioridade a participação em operações de paz (Reveron, 2010, p.170).

Também em 2010, Couteau-Bégarie, relativamente a França, explica a participação das Forças Armadas em ações da diplomacia francesa. Porém restringe os seus exemplos às forças navais francesas.

Em 2011, Muthanna, escrevendo sobre a Índia, faz um balanço positivo da cooperação militar internacional como um instrumento de política externa. Apesar de ser bastante criticado por defender o uso da força, o seu

trabalho torna-se valioso pela síntese que fez das várias experiências de diplomacia de defesa, em diferentes países.

Finalmente, também em 2011, Barkawi, numa abordagem mais aprofundada, explica o aparecimento da Diplomacia Militar, com a alteração dos paradigmas político, económico e estratégico mundiais, nomeadamente com o desenvolvimento da globalização, da maior margem de manobra da ação da ONU, com o fim da Guerra Fria. Explica, ainda, as várias dimensões Diplomacia Militar, nomeadamente económica e social, no âmbito da cooperação internacional, entre os Estados com as antigas colónias europeias, através, por exemplo do apoio no treino e modernização das forças de segurança desse País. A crítica apontada, porém, é que esta Diplomacia Militar camufla uma hegemonia sobre estes Estados, por parte sobretudo dos EUA, usam este instrumento para treinar as forças armadas de Estados “clientelizados”, com a desculpa da prestação de assistência militar para fortalecer valores democráticos em países em desenvolvimento (Simpson, 1980, pp.41-44), fazendo depender a segurança do desenvolvimento económico.

2. Os paradigmas teóricos na Análise da Política Externa (APE)

A consolidação das Relações Internacionais, enquanto Ciência, tem-se fundamentado através do que na literatura se denomina por “Grandes Debates”, nomeadamente o debate entre idealistas e realistas, nas décadas de 1920 e 1930, continuando com o debate entre tradicionalistas e os cientistas, nos anos 1950 e 1960. Na década de 1980 assistimos ao grande debate entre positivistas e pós-positivistas. Finalmente com o fim da Guerra-Fria, na década de 1990, inicia-se um quarto debate entre racionalistas, reflexivistas e construtivistas.

A identificação destes “Debates” nesta tese é pertinente uma vez que a problemática escolhida – o papel das Forças Armadas enquanto instrumento da Política Externa – pode ser explicado à luz da teoria construtivista, que emerge como paradigma das Relações Internacionais, a partir deste quarto debate, sobrepondo-se aos reflexivistas, como principal opositor aos racionalistas. Neste sentido, este quarto debate acaba por ser monopolizado pelos racionalistas e pelos construtivistas.

geiros. Em 1982 (com reedição em 1996). *Diplomacia Pura*. Lisboa: Bizâncio. Em 1970, A Nação Portuguesa no Mundo Contemporâneo. *Revista Militar*, 5.

10 *Diplomacia Militar. Um conceito para Portugal*. Instituto de Altos Estudos Militares, 2005.

11 *Diálogo da Força ou a Força do Diálogo*. Dissertação de Mestrado defendida na Faculdade de Ciências Sociais e Humanas da Universidade Nova de Lisboa, 2014.

12 *O Brasil e a independência de Angola (1975): política externa oficial e diplomacia militar paralela*. Dissertação de Mestrado defendida no Departamento de Ciência Política e Políticas Públicas do ISCTE.

Opõem-se, assim, aos reflexivistas, e aos construtivistas, os racionalistas, que na lógica de Keohane (1988, p.160), têm uma “conceção substantiva da realidade”, ou seja, em que o comportamento de um ator, como o Estado, pode ser avaliado, objetivamente, como o mais pertinente à situação que o condiciona. Os críticos do racionalismo, como os construtivistas, por seu lado, fundamentam as suas conclusões, numa abordagem mais sociológica, nomeadamente no estudo das instituições, destacando o papel das forças sociais, a par das práticas culturais, normas, ideias e valores, não se limitando apenas à competição de interesses internacionais e à luta pelo poder. Os racionalistas procuram analisar como as instituições funcionam, enquanto os construtivistas procuram compreender como as instituições aparecem, como se mantêm e como evoluem em ambientes culturais e históricos distintos.

Neste trabalho privilegiámos a perspetiva construtivista na análise do objeto de estudo escolhido.

Importa, agora, distinguir o contributo dos diversos paradigmas teóricos das Relações Internacionais. Dada a pluralidade de abordagens encontradas, seguimos a tipologia mais usada, que elege três paradigmas teóricos: realista, liberal e construtivista, na sequência do que é considerado o “terceiro Grande Debate” ou “Debate Interparadigmático” (Banks, 1985; Maghooi, 1982; Olson e Groom, 1991; Waever, 1996) que essencialmente assenta na crítica à premissa realista do centralismo do Estado na política internacional, que pressupunha uma distinção entre “*high politics*” (questões militares e de segurança) e “*low politics*” (questões económicas, ambientais e direitos humanos).

Tal como defende Schmidt (2012, p.9), apesar da existência de vários “realismos”, podemos encontrar alguns princípios comuns a este paradigma: i) o Estado soberano é o mais importante ator da política internacional; ii) o seu comportamento pode ser explicado racionalmente; iii) os Estados são atores unitários, embora exista uma distinção entre política interna e política externa; iv) os Estados têm sempre por objetivo principal a maximização do seu poder no contexto anárquico, procurando concretizar os seus interesses nacionais num Sistema Internacional caracterizado pela competição e pelo conflito; e v) as questões da

guerra e da paz são a prioridade nas diretrizes das suas políticas externas. Assim, apesar dos realistas admitirem a cooperação internacional com base na prossecução de interesses comuns, a anarquia do Sistema Internacional e o egoísmo dos Estados comprometem essa cooperação.

Com base nestas premissas, consideramos que os autores realistas não compreendem a participação dos Estados em Missões Internacionais, sob égide de Organizações Internacionais, num esforço conjunto de cooperação pela paz, o que, para estes autores, traduz uma subalternização dos interesses dos Estados a um ator secundário: as Organizações Internacionais.

Criticados os trabalhos realistas pela não previsão do fim da Guerra Fria, a par com a alteração da Ordem Internacional, após a queda da URSS, rapidamente o realismo perde a sua posição de paradigma dominante. Aliás, desde o final da década de setenta, o pressuposto realista de que o Estado é o principal ator e que “as relações diplomático-estratégicas entre os Estados são o núcleo das relações internacionais” (Ainley e Brown, 2012, p.69), começou a ser posto em causa.

Entretanto na década de noventa, as Relações Internacionais passam a ser marcadas por um novo “Grande Debate” que pôs em causa a ortodoxia do realismo (Baron, 2014), pois o paradigma dominante priorizava as *high politics*, em detrimento das *low politics*, de natureza doméstica como a economia, a sociedade, a cultura (Ainley e Brown, 2012, p.68).

O paradigma liberal, tal como refere Burchill (2005, p.55), baseia-se na i) afirmação dos valores da liberdade política, democracia e garantia constitucional de direitos, liberdades e igualdade dos cidadãos; na ii) aplicação do liberalismo de mercado como condição fundamental para a promoção do bem-estar da sociedade; e a interdependência entre os vários atores internacionais. Estes princípios partem do pressuposto que a razão humana procura sempre progresso e o bem-estar, o que, no limite, levaria à eliminação da guerra (Gardner, 1990, pp.23-39; Hoffmann, 1995, pp.59-77; Zacher e Matthew, 1995, p.107; Burchill, 2005, p.58). O peso dado ao fator económico na decisão em Política Externa levou a que fosse desvalorizada por nós, neste estudo.

Por último, torna-se indispensável o contributo do paradigma construtivista, que tem

como referência alguns autores como Adler (1997), Guzzini (2000), Hopf (1998), Kratochwill (1989), Onuf (1989; 1998); Ruggie (1998), Vasquez (1997a) e Wendt (1987, 1992, 1995, 1999), “se pretendemos uma teoria que uma preocupação com a identidade, uma tentativa de fornecer uma teoria geral de política externa (...) podemos começar pelo construtivismo” (Waever, 2002, p.21).

Um dos principais autores construtivistas foi Alexander Wendt através da publicação do seu artigo “Anarchy is what states makes of it”, em 1992. Ao contrário do defendido pelos realistas, em que as ações e os interesses dos atores eram determinados pela estrutura do sistema internacional, que é anárquica, para Wendt, apesar de aceitar que a anarquia pode condicionar os interesses nacionais, defende que a Agência, neste caso os Estados, podem influenciar a Estrutura anárquica através do modo como atuam, passando a influenciar-se mutuamente (Wendt, 1992, pp.396-398). Portanto, “o mundo não é premeditado, mas sim construído à medida que os atores interagem, ou seja, o mundo é uma construção social, em que nós somos os protagonistas. É a interação entre os atores, isto é, os processos de comunicação entre os agentes, que constrói os interesses e preferências” dos mesmos (Messari e Nogueira, 2005, p.166).

A escolha de uma lente construtivista para esta dissertação advém da nossa perceção da natureza da política externa, uma vez que defende o papel das ideias, normas e processos de formação da identidade, ao nível individual e coletivo, ao mesmo tempo que contém uma perspetiva sistémica do mundo – em particular no que concerne aos conceitos de interesses e poder, partindo do pressuposto que através de processos de cooperação e institucionalização em política externa – em que são desenvolvidos padrões de comportamento partilhados – os Estados desenvolvem uma identidade comum, tornando-se cada vez mais vocacionados para a ação coletiva (Wendt, 1994, pp.389-390), permitindo que a Política Externa dos Estados passe a ser a expressão dos interesses e da identidade de uma comunidade em particular, no seio de uma Organização Internacional.

Neste sentido, os Estados ajustam os seus papéis institucionais tendo em conta uma lógica do que é “adequado” (March e Olsen, 1989), tendo em conta o grupo em que estão

inseridos, nomeadamente das Organizações Internacionais, passando a existir uma “adequação” da filosofia política da Organização Internacional, passando a existir uma coordenação política entre os Estados-membros que é reflexo – ou hábito – dos objetivos desse ator (Sjursen, 2004, p.15).

Assim, o presente trabalho fundamenta-se na abordagem construtivista, tendo em conta que cada ator se constrói tendo por base as interações estabelecidas com o que o rodeiam. Afirma Raquel Freire (2017, p.36) que “a política externa deve ser lida como um processo onde as relações entre os diferentes atores – Estados e outros –, é social e normativamente construída, significando que existem identidades e normas que condicionam ou facilitam as interações e são centrais na construção da política externa. Deste modo, competição e cooperação não têm de ser lidas de forma autonomizada, mas antes como parte de relações que evoluem em resultado da interação e que desse modo podem assumir contornos diferenciados num *continuum* marcado de dinâmicas de cooperação e de competição”.

Desta forma, o consenso alcançado – decorrente dos processos de interação e negociação – refletem-se no quadro normativo dos tratados, bem como na negociação interna nas Organizações Internacionais, e na adoção pelos diversos atores envolvidos – Estados-membros e instituições – de missões comuns, procurando a definição de um denominador comum que representará a base de sustentação de uma identidade coletiva com reflexo na projeção da Política Externa dos Estados-membros.

Em Política Externa, as decisões não só resultam de cálculos de custo-benefício, mas sobretudo de normas e valores emanadas pelas Instituições, enquanto instrumentos de interação entre os atores e de articulação dos interesses mútuos. O construtivismo privilegia, assim, as Instituições pelo facto de estas influenciarem os comportamentos (Sousa e Mendes, 2014, p.30) e ajudarem a formar identidades.

Concordando com Pedro Emanuel Mendes (2019, p.110) optámos pelo construtivismo por ser, também, uma teoria social que “demonstra a importância decisiva das relações constitutivas que se estabelecem entre as ideias, o conhecimento e os factos. O grande argumento do construtivismo consiste na de-

monstração de que todas as variáveis relevantes das teorias das Relações Internacionais (como o poder militar, as transações económicas, as instituições internacionais ou as preferências domésticas) não são apenas importantes por serem factos materiais objetivos, mas, principalmente, por compreenderem determinados significados sociais e interpretações ideacionais intersubjetivas”.

Refira-se que, para o construtivismo, os principais focos de análise das Relações Internacionais são as vertentes da cultura política e social, a questão identitária e as normas que influenciam e condicionam o comportamento dos atores no plano internacional, sendo particularmente importante entendimento compreensivo dos problemas, agendas e comportamentos tomados e a tomar no complexo xadrez da política internacional (Mendes, 2019). Dá-se, assim, particular atenção às questões relativas às bases que sustentam a tomada de decisão dos atores, como sejam o sistema de convicções, as concepções de identidade, a existência de símbolos, mitos e percepções próprias e partilhadas, entre outros (Tonra, 2001, p.29).

Em suma, o construtivismo é uma teoria ideacional das Relações Internacionais que dá particular destaque à “inter-relação entre as ideias, crenças, identidades e ideologias dos atores internacionais (agência) e o ambiente ideacional e normativo que formata e embebe historicamente determinada Ordem Internacional (estrutura). Deste modo, o construtivismo é especialmente sensível ao estudo da mudança e à historicidade das ordens internacionais. Ao contrário do realismo, o construtivismo sublinha que a mudança nas relações internacionais não resulta apenas da alteração de fatores materiais, mas antes, e sobretudo, de fatores ideacionais, sociais e normativos” (Mendes, 2019, p.110). Estudos construtivistas recentes vieram demonstrar que, ao contrário do que defendem as teorias racionalistas, as instituições “não são somente instrumentos dos interesses dos Estados. Em determinadas circunstâncias é possível que os líderes e as burocracias das instituições internacionais desenvolvam interesses próprios que contrariam os interesses dos Estados” (Mendes, 2019, p.111).

O construtivismo permite, atendendo à importância que dá ao carácter identitário das sociedades e dos Estados que estas integram,

a construção de pontes interdisciplinares, criando uma visão mais sociológica sobre o poder e as ideias na formação dos interesses em Política Externa, demonstrando a importância do papel da cultura, da identidade, das normas e das práticas na construção social das inter-relações (Mendes, 2019).

Em conclusão, ao analisarmos o renovado papel das Forças Armadas enquanto instrumento da Política Externa Portuguesa, que atravessa um período de grandes transformações, adaptando-se a uma identidade internacional, favorecida pelas Organizações Internacionais, rejeitamos metodologicamente a perspetiva racional-materialista – ou realista –, que assume a identidade como um dado adquirido e permanente, pelo que não existiria a necessidade de analisar como evolui e influencia a Política Externa dos Estados. A perspetiva reflexiva-construtivista, escolhida por nós, vê a Política Externa como um processo adaptativo, dinâmico e evolutivo, sustentada numa identidade nacional caracterizada por uma necessidade constante de reafirmação e reconstrução, tendo em conta a interpretação de que cada Estado faz num momento particular.

3. Contributos para a construção de um Modelo de Análise

Propomos um modelo de análise para a explicação do renovado papel das Forças Armadas, na Política Externa Portuguesa, de forma a se traduzir em termos gráficos para uma interpretação mais intuitiva dos resultados da nossa investigação.

A revisão de literatura permitiu concluir pela aplicabilidade de uma abordagem construtivista, fundamentada na Análise da Política Externa (APE), sobre a importância da Diplomacia Militar, enquanto renovado instrumento “pacífico” da Política Externa, que foi a problemática escolhida neste estudo, garantindo assim uma melhor a identificação e interpretação das relações sistémicas estabelecidas no contexto das relações internacionais, nomeadamente os desafios que a evolução da Estrutura, após o fim da Guerra Fria, impôs. Procuramos construir um modelo analítico capaz de se afirmar como uma ferramenta analítica útil para académicos e políticos. Este modelo resulta da adaptação de modelos já existentes, à formulação das decisões em política externa, mas sob a perspetiva cons-

trutivista, ou seja, sob a “lente” que evidencia as relações internacionais evoluindo de acordo com as necessidades da sociedade internacional, e não meramente através da contradição dos interesses egoístas dos Estados. O recurso à ferramenta da Análise de Política Externa (APE), pareceu-nos mais adequada pelas novas perspetivas que possibilita no estudo da Política Externa, nomeadamente como refere Mendes (2017, p.14) que “são os fatores ideacionais (ideias, percepções, ideologias, cultura política e identidade) que vão condicionar a interpretação dos fatores internos e externos da situação. Isto significa que toda a análise explicativa em Política Externa deve ter em conta os fatores internos, os fatores externos e os fatores ideológicos e preceptivos”. Conforme referido, entendemos que o modelo de análise para compreender a complexidade do cenário em estudo terá de ser desenvolvido para o efeito, baseando-se dos modelos decisional de Snyder, de *linkage* de Rosenau e de análise burocrática de Allison, na medida em que atribuem grande importância ao decisor e à sua perspetiva do mundo e/ou ao sistema burocrático que rodeia o decisor. Analisando os programas de Governo dos últimos dez governos de Portugal, notamos um consenso geral nas políticas de participação ativa na NATO, UE e ONU.

Modelo de Análise Proposto

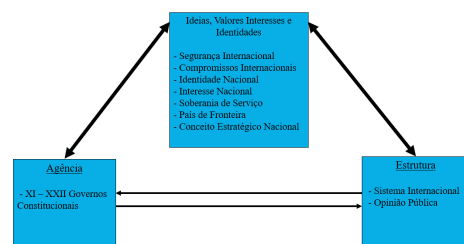


Figura I – Modelo de Análise Proposto. Autoria própria.

Compreende-se por agência o decisor político e os meios por este utilizado. Neste caso serão os Governos Constitucionais de Portugal, responsáveis pela Política Externa e de Defesa, através do Ministério da Defesa Nacional, que por sua vez faz coordena as Forças Armadas. Para os efeitos deste trabalho, entende-se como estrutura a própria sociedade internacional, nomeadamente os atores estatais e não

estatais, como as Organizações Internacionais em estudo (NATO, UE e ONU).

Para desenvolver o nosso modelo de análise tornou-se fundamental estruturá-lo nas interligações entre a agência, a estrutura e a identidade que condicionam a Política Externa Portuguesa, procurando compreender, no processo decisório em política externa, a importância do instrumento militar nas ações diplomáticas internacionais, através da identificação de três componentes fundamentais: i) dimensões da identidade portuguesa projetadas internacionalmente (normativa, nacional e institucional); ii) relações com os outros atores internacionais, nomeadamente as Organizações Internacionais (Estrutura); e iii) instrumentos utilizados (participação nas missões internacionais de segurança).

Confirmamos, assim, existir uma dinâmica entre *inputs* e *outputs*, internos e externos que acompanham o *continuum* do processo de decisão em política externa.

Neste sentido, pretendemos aferir se a relação entre a Agência portuguesa se relaciona com a Estrutura numa “lógica vertical”, como acontecia durante a Guerra Fria, subjugada a uma subserviência ao poder externo (seja ele político ou económico), marcada pela condicionalidade, através de estímulos positivos ou negativos – ou se numa “lógica horizontal”, assistimos a uma evolução qualitativa, nomeadamente pela procura de relações de paridade com os restantes atores.

Finalmente, importa analisar qual a importância do recurso ao instrumento militar, pelo decisor, na projeção da identidade internacional de Portugal. Concluímos que a concretização destes objetivos só é possível a partir da aplicação a estudos de caso concretos, disponíveis no quadro geral da política externa, nomeadamente a participação militar portuguesa em Missões Internacionais.

Torna-se evidente, pela nossa investigação, que tem um peso determinante na decisão da Agência Portuguesa, os valores internacionais que integram a identidade portuguesa (e que são comuns à estrutura): supremacia do Direito Internacional e Comunitário, respeito pelos Direitos do Homem e a assunção que a Cooperação Internacional é a melhor ferramenta para a resolução dos conflitos mundiais, não esquecendo que deixaram de existir fronteiras para as questões internacionais. Um conflito em África ou Ásia, tem repercussões globais.

Entendemos, por isso, que a Estrutura, por si só, não determina a Política Externa Portuguesa, mas apenas disponibiliza o “contexto de ação” ou os “padrões de oportunidade” nos quais a agência portuguesa tenta cumprir os seus interesses nacionais.

Neste sentido, configurámos graficamente o que entendemos pela dinâmica das condições que explicam a decisão em Política Externa, em Portugal, ao destacarmos os *inputs* da Identidade como os mais determinantes nas escolhas políticas (*outputs*), nomeadamente ao privilegiar os fóruns internacionais, e a participação nas missões militares associadas, na sequência do nosso estatuto de “Estado Exíguo” e de “país de fronteira”, cumprindo-se assim, a nossa “soberania de serviço” (Moreira, 2009).

4. A Ordem Mundial Pós-Guerra Fria

“O fim da Guerra Fria determinou a emergência de uma nova Ordem Internacional, marcada pela formação de um sistema unipolar e pelo fenómeno da globalização. Mas o fim do confronto Leste-Oeste e do equilíbrio do Terror determinou, por sua vez, a emergência de novo quadro de segurança internacional, marcado por um novo tipo de ameaças e riscos e um novo tipo de conflitos”. (XVII Governo Constitucional, 2005, p.158)

A implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) marca um ponto de viragem na História das Relações Internacionais, colocando um término à Ordem estabelecida pelos vencedores da Segunda Guerra Mundial (Estados Unidos da América, Reino Unido, União Soviética, França e China), que ainda hoje possuem direito de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas (com a República Popular da China tendo substituído a República da China e a URSS tendo sido substituída pela Federação Russa, seu Estado herdeiro).

Assim, após 1991, entramos num período unipolar de poder americano que Mendes (2016) denomina de hegemonia benigna, com os EUA a liderarem a Ordem Internacional, enquanto “hegemon”, e os seus amigos e aliados a seguirem essa liderança não recebendo oposição nem da Rússia nem da China, no seio do Conselho de Segurança. O referido autor apresenta como exemplo a Primeira Guerra do Golfo, quando o Conselho de Segurança das Nações

Unidas aprovou uma resolução que implicava o uso de forças militares para forçar a retirada de forças iraquianas do Kuwait, que tinha sido invadido e anexado por estas.

Kissinger (2014) reflete sobre este conflito armado e serve de sustentação à ideia de Mendes (2016), quando refere o facto de os EUA não terem ido além do mandato das Nações Unidas e não procederam à invasão de solo iraquiano, mesmo quando dispunham de total supremacia militar na região e eram percecionados pelos seus aliados para “finishing the job”.

No entanto, Mendes (2016) afirma que esta posição de hegemonia foi de curta duração, correspondendo ao mandato de George Bush (pai) e mostrando alguns sinais de enfraquecimento com William (Bill) Jefferson Clinton. Apresenta, o autor citado anteriormente, como exemplo o facto de perante o conflito que, nos anos 90 do século XX, assolava a antiga Jugoslávia, os EUA não conseguiram uma resolução das Nações Unidas que suportasse uma intervenção tendo, ao invés, alicerçado essa intervenção na Organização do Tratado do Atlântico Norte.

O término deste período de hegemonia americana, tida como benigna pelos seus aliados e sem oposição de outras potências de relevo, é definido por Mendes (2016) com a segunda intervenção no Iraque, dado que neste caso os EUA não conseguem o apoio de importantes aliados como a França e Alemanha, dependendo antes de uma coligação de Estados para a intervenção. Tal contrasta, em larga medida, com a Guerra do Afeganistão que, em virtude de albergar várias fações terroristas sob a proteção do regime Taliban, foi tido pelos aliados da NATO como um conflito legítimo (tendo sido, conforme refere Kissinger (2014), a primeira vez que um Estado ativou o artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte, num cenário após os ataques de 11 de setembro).

Gaspar (2003), aponta os ataques às Torres do World Trade Center e ao Pentágono como um ponto-chave de mudança na Ordem Internacional pós-Guerra Fria, com Kissinger (2014, p.314) a referir-se a este fenómeno como “um desarranjo da Ordem Internacional”.

Esta Nova Ordem, nascida a 11 de setembro de 2001, é caracterizada por Gaspar (2003, p.144), ressaltando “a violência terrorista parece ter forçado uma mudança de paradigma na política internacional, para substituir

Kant por Hobbes, ou mesmo por Schmitt. Por outro lado, a precisão simbólica dos golpes terroristas mostrou a vulnerabilidade territorial dos Estados Unidos, exposta pela primeira vez desde 1941”, com o autor a ressaltar o ataque (sem declaração de estado de guerra) por parte das Forças do Império Japonês, contra a base naval de Pearl Harbour, no Havai (7 de dezembro de 1941).

Do ponto de vista do autor desta dissertação, a Ordem Internacional poderá ter entrado num novo período da sua evolução face à crise pandémica de 2020. Também a agressividade e a incerteza têm pautado a realidade recente, com um extremar de posições entre potências ocidentais (EUA e os seus aliados, tanto no seio da União Europeia como da NATO e também no Médio e Extremo Oriente) e potências menos dadas ao formato de democracia liberal situadas a oriente, em conjunto com a sua esfera de influência. O desvio de um avião comercial recentemente, que ligava a capital de dois Estados-membros da União Europeia e aliados NATO, é de tal exemplo, bem como, a “guerra das vacinas” e a assertividade demonstrada face a territórios cuja soberania é disputada entre os referidos atores internacionais.

CAPÍTULO II – A POLÍTICA EXTERNA PORTUGUESA

1. À procura de uma definição de Política Externa

O conceito de Política Externa poderá ser compreendido como as linhas de ação política que decorrem no exterior da realidade territorial de um determinado Estado, visando uma série de objetivos na área da defesa e persecução dos interesses nacionais, estando os referidos objetivos patentes nos programas de governo (Santos, 2000).

Jassir (2020, p.156) afirma que “La política exterior puede ser entendida como un subcampo o subdisciplina de las relaciones internacionales, razón por la cual se articula a partir de conceptos, enfoques o teorías de rango medio. Uno de los debates fundamentales de las relaciones internacionales consiste, precisamente, en determinar el vínculo entre la política interna y la exterior.”

Santos Silva (2021, p.2) reflete sobre a Política Externa nacional referindo que “A políti-

ca externa deve ser entendida no seu sentido mais amplo, compreendendo a política europeia e também a expressão, no espaço público interno de cada país, dos axiomas e orientações fundamentais do respetivo posicionamento internacional. É conduzida pelos órgãos e nas condições constitucionais aplicáveis: no caso português, ela compete ao Governo, dispondo o Presidente da República e o Parlamento de competências próprias, para além da função tipicamente presidencial de representação da nação como um todo e da função parlamentar de debate e de escrutínio dos atos do Executivo. A diplomacia executa a política externa sob instruções, designadamente, do ministro dos Negócios Estrangeiros.”

Mongiardim (2021, p.29) acrescenta que “A diplomacia é uma alternativa à guerra, sendo também complementar desta. Mesmo em cenários de conflito militar, a diplomacia nunca deixa de atuar, na constituição de alianças, na preparação das condições da paz e no estabelecimento dos acordos que põem fim à guerra. Enquanto instrumento pacífico de execução da Política Externa dos Estados, a diplomacia tem acompanhado os ventos da história, no que concerne aos modelos de intervenção em cenários internacionais.”

A Política Externa é, geralmente, desenvolvida por representantes dos Estados, que no exercício das suas funções estão empossados da soberania do seu representado, de forma a estes poderem efetuar contactos, negociar acordos, assinar tratados, entre outros.

Na análise das Relações Internacionais, a Política Externa deverá ser sempre observada não só a partir da ordem interna dos Estados, mas também numa lógica matricial que compreenda as articulações e relacionamentos que entre determinado Estado e a comunidade de estados onde se integra.

Conforme referido anteriormente, a Política Externa de um Estado, nomeadamente os objetivos desta, estão presentes nos programas de governo dos diversos executivos. No entanto, a política externa, em virtude da sua natureza, compreende uma série de fatores e características que a tornam bastante diferente da vasta maioria das políticas sectoriais públicas (como são as pescas, agricultura, cultura entre outras), partilhando mais características comuns com as políticas de defesa nacional. Esta especificidade da política externa face às suas congéneres sectoriais relaciona-se,

intimamente, com o constatare ambiente de mudança à escala global, num conjunto de processos altamente complexos, que se encontram em constante evolução e desenvolvem uma série de reações multidirecionais, cuja forma e consequências são altamente variáveis. A dinâmica gerada entre os agentes internacionais altamente diversificados (mas articulados numa matriz), produzem uma série e sinergias de efeitos aleatórios numa realidade polarizada, onde os critérios de hierarquização se alteram, em virtude da frequência com que se alteram os fatores de poder, produto das alterações conjunturais (Santos, 2000). Será necessário, desde já, referir duas características fundamentais da Política Externa, sendo estas o seu espaço próprio de condução e desenvolvimento (o ambiente internacional), bem como a limitada democraticidade de todos os processos que a envolvem, tanto na sua formulação, como na sua operacionalização. Esta última continua a ser relevante, mesmo quando se procede à análise de Política Externa desenvolvida por Estados Democráticos e de Direito (Santos, 2000).

O ambiente internacional pode ser definido como o local de ação próprio onde é aplicada a política externa. Este encontra-se supra a ordem político-jurídica estabelecida pelos Estados, embora sejam, ainda hoje, estes que, sendo a génese, desenvolvem política externa. Também é fora do enquadramento territorial destes, as fronteiras, que encontramos o ambiente internacional, numa conjugação interativa das Políticas Externas dos vários Estados. Assim sendo, as interações entre estes agentes são pautadas pela capacidade de mobilização e alocação das suas capacidades, numa lógica de projeção de influência e poder sobre o exterior, fazendo uso de diversos meios. Estes, por sua vez, produzem diferentes resultados e a sua efetividade é bastante variável (Santos, 2000).

Na questão político-jurídica diferencia da ordem interna, tal é justificado com a imperiosidade de confidencialidade que é exigida à política externa, até em virtude de uma ausência de um de facto órgão jurídico de recurso com pleno monopólio do uso da coercibilidade. Assim, a Política Externa e o seu desenvolvimento, tendem a decorrer em canais mais ou menos fechados e discretos, longe do olhar curioso do público e potenciais rivais, sendo, geralmente, apenas visível o produto desta em

vez do seu processo (Santos, 2000).

A Política Externa tende a ser desenvolvida longe do cidadão comum (por via da falta, propositada ou não, de informação e /ou interesse) e este raramente é chamado a pronunciar-se sobre a mesma (pode-se excetuar referendos relativos à adesão à União Europeia desenvolvidos pela Suíça ou sobre a permanência na referida organização por parte do Reino Unido). No entanto, é sobre o cidadão comum que as consequências destas políticas recaem e é dele, no caso dos Estados Soberanos e Democráticos, que emana a soberania (lembrando que esta emana da nação) que legitimam os governos definidores da política externa e os seus representantes que a executam.

Na Análise de Política Externa, uma das questões mais interessantes, relaciona-se com o denominado interesse nacional e o papel de determinado Estado no plano internacional. Assume-se que, por base, o interesse nacional não poderá justificar um objetivo de Política Externa que se não se relacione com o pilar fundamental de saber, e depois exercer, o papel que determinado Estado desempenha no complexo teatro internacional, ao qual chamamos de comunidade internacional.

No entanto, o afastamento constante do cidadão comum, em virtude da confidencialidade e do papel desempenhado pelo seu Estado no cenário internacional, poderá produzir uma ausência de coerência entre as políticas no âmbito externo desenvolvidas em seu nome e o papel que o referido Estado deveria estar a desempenhar. Tal pode ser a consequência de este último refletir a visão de uma determinada elite, democraticamente eleita ou não, e de esta nem sempre agir como reflexo das ideias, vontades e necessidades dos seus concidadãos, seja por que motivo for justificado ou não.

Assim surge uma visão de falta de democraticidade no que respeita à política externa, que se vê reforçada com, por vezes, um secretismo e opacidade decisional de carácter bem superior ao que seria estritamente necessário, envolto no véu da confidencialidade e do segredo de Estado (Santos, 2000).

Mesmo tendo em conta ambas as problemáticas anteriormente levantadas, parece ser difícil de negar de que é através da sua Política Externa que um Estado se afirma e se exprime na comunidade internacional, defendendo os seus interesses nacionais tanto de carácter permanente (como a segurança das suas fron-

teiras) como transitórios (como seja a chefia temporária de uma determinada Organização Internacional). Esta defesa dos interesses nacionais adquire diversas facetas, variando tanto na agressividade (desde a representação até ao conflito armado), como nos recursos empregues para a sua persecução. Refira-se ainda que é a presença no cenário internacional através da sua política externa, que permite a coexistência e reconhecimento de um Estado enquanto parte de igual (se não de facto, pelo menos de *Jure*) no ceio da comunidade internacional.

Observamos que ao longo da ação Política Externa que os Estados se sujeitam a uma avaliação constante por parte dos seus pares, com os quais se relacionam. Este processo compreende o respeito pelas leis fundamentais do Estado considerado, a sua credibilidade, a sua fiabilidade e a sua coerência e consistência política (interna e externa). Estamos, pois, perante uma avaliação comportamental exterior ao Estado em estudo, com as duas ações e as consequências destas como foco central da referida avaliação. Esta lógica sustenta-se no facto de estes observadores / avaliadores serem, eles mesmo, agentes internacionais e destinatários individuais das ações empreendidas, que por sua vez convergem no ambiente internacional, no geral. Assim o observador é afetado direta e indiretamente pelo Estado observado, criando uma imagem deste e reagindo segundo essa mesma imagem recém-criada, numa série de interações dinâmicas e pluridirecionais (Santos, 2000).

Assim sendo, deveremos então analisar a Política Externa de um determinado país, tendo como base a linha das ações desenvolvidas por este no âmbito externo, o objetivo destas e o seu sucesso, que por sua vez será medido pelo alcançar ou abandono do objetivo definido.

De um ponto de vista do estudo das Relações Internacionais, a Politologia e da Análise da Política Externa, deverá ser tida em atenção a necessidade da integração dos resultados do processo analítico externo e sustentado num critério instrumental, num contexto mais alargado de forma a compreender a característica instrumental sem, no entanto, nos cingirmos meramente aos resultados obtidos. Ou seja, a análise instrumental deverá ser aplicada a uma comparação entre as ações e decisões do Estado em estudo e os meios por este empregues, com os resultados finais obtidos

durante e no final do processo (Santos, 2000). Indo ao encontro desta ideia, fará sentido, antes de mais, refletir sobre a dinâmica evolutiva entre a ordem interna e externa, os diversos atores e fatores que (direta e indiretamente) influenciam o processo decisório e de execução das políticas adotadas, as diversas interações entre os agentes internacionais e a crescente globalização e supranacionalização.

Deverá, no entanto, ser evitada a equiparação entre ordem interna e externa, nomeadamente através de critérios identitários de quem procede à análise, de forma a não turvar a isenção e objetividade analíticas, fundamentais à efetiva produção de material científico. Por outro lado, uma atitude demasiado simplista poderá servir de base a vários erros de perceção, com este ponto a ter particular interesse quando passamos da abordagem dos contextos decisoriais para a operacionalização das decisões (Santos, 2000).

De facto, os erros de perceção interpretativa dos fatores conjunturais e comportamentais, fatos e atitudes encontram-se na origem de uma progressiva perda das capacidades de participação e de exercício da influência e poder de um Estado, no processo altamente volátil e inconstante do ambiente externo, levando à chamada “perda de face”, ou seja, ao degaste (e potencial perda) da imagem internacional desse mesmo Estado.

O desígnio nacional, fator fundamental da Política Externa, assenta numa matriz cultural e de valores, com uma certa dimensão utópica (no sentido que, face à realidade internacional este, raramente, é completamente alcançado) e que surge como realização última da sociedade, que estando politicamente organizada em determinado território, constitui o Estado. É através da aplicação do desígnio nacional à Política Externa que se poderá conseguir, no âmbito internacional, a projeção dos povos numa confluência integradora no âmbito da sociedade internacional, podendo apontar a um futuro comum. O caso da União Europeia parece surgir como um exemplo paradigmático e atual da ideia anteriormente referida.

O desígnio nacional, sendo basilar à Política Externa dos Estados e à forma como estes se identificam e afirmam na comunidade internacional, é em si mutável e delimitado no tempo. De facto, a degradação do desígnio nacional parece estar intimamente ligada à adoção de planos a curto e médio prazo e a uma

gestão das circunstâncias de um determinado presente. Assim, muitas vezes, em vez de se seguir um plano a longo prazo, os Estados acabam, muitas vezes, por procederem antes a uma gestão da realidade momentânea e à gestão do inevitável (Santos, 2000).

Assim sendo, a Política Externa passa a ser dotada de um carácter que é, na sua essência, bastante reativo, tendendo a moldar-se antes ao ambiente externo, de forma a conseguir obter os maiores dividendos possível ou, pelo menos, minorar os danos. Desta forma, a ação externa parece tornar-se semelhante à pele do camaleão ou do polvo, estando em constante adaptação ao ambiente exterior, de forma a melhor sobreviver neste. No entanto, um “excesso de adaptabilidade” poderá levar a cedências que coloquem em causa determinados interesses dos Estados. Tal decorrerá de um processo em que determinados interesses são cada vez mais secundarizados até que, simplesmente, são abandonados.

Esta situação fica particularmente patente nos fenómenos de revisão da hierarquia dos objetivos fixados e na alteração do espaço temporal para a sua persecução. Nestes casos é notória a ausência de um verdadeiro reflexo político do já referido desígnio nacional, que deveria ser paradigmático da ação externa e a sua prevalência temporal deveria ser constante, sendo independente das forças políticas que governem a nação.

A questão hierárquica também pode ser levada para o plano internacional dos Estados, conforme referem Fernandes (2015) e Santos (2000). De facto, os países de menores dimensões tendem a compreender a sua realidade uma menor capacidade de projetar os seus interesses no mundo, ocupando de facto (embora não *de Jure*) uma posição de menor destaque quando comparados com entidades maiores na hierarquização do poder dos Estados. Nestes casos, a identificação dos seus interesses e a aferição da capacidade de os realizar tornam-se fundamentais, juntamente com a capacidade de definição de objetivos concretos verdadeiramente alcançáveis.

Assim, os Estados com menor capacidade de se afirmarem (por falta de meios ou dimensão) assumem esta redução do seu espaço de manobra no cenário internacional e de influenciar o meio externo. Mesmo perante grande inovação e criatividade, a realidade é que a ausência de determinados meios e/ou recursos co-

locará sempre um teto máximo à capacidade de projeção de determinados Estados, o que por sua vez influencia os objetivos que estes apontam para a sua política externa.

No plano decisional, a maior prioridade é geralmente, alocada à conjuntura do momento ao invés do planeamento a longo prazo, com os decisores mais voltados para a problemática quotidiana. Assim a Política Externa torna-se cada vez mais desconectada do que seria o desígnio nacional a longo prazo, com a implementação destas políticas a poderem provocar efeitos potencialmente irreversíveis até na identidade nacional (Santos, 2000).

Também o analista de Política Externa poderá ver a sua observação deturpada pela gestão exclusivamente conjuntural da Política Externa. Aliás, esta quando meramente pautada pela conjuntura passa uma ideia de inevitabilidade das ações tomadas, passando a ideia à opinião pública, ou seja, ao eleitorado, de uma falta de alternativa às mesmas. Além do mais, a opinião pública fica sujeita a pronunciar-se sobre o presente que, por definição, se tornará passado com enorme brevidade, não colocando a sua atenção no plano a longo prazo ou no que se pretende para o país no âmbito internacional (Santos, 2000).

Na sua execução, a prática política tende a ser determinada pelo carácter da imperatividade e influenciada pela oportunidade das ações, além pela certeza de que estas produzirão reações (favoráveis ou não), nomeadamente num cenário internacional cada vez em maior e acelerada mutação, pautado numa crescente globalização.

Ao acentuar a inevitabilidade das decisões tomadas, fruto da já referida ação meramente conjuntural da política externa, surge um desafio para as instituições, órgãos e entidades que, no Estado Democrático e de Direito, supervisionam o decisor democraticamente legitimado. Esta questão torna-se ainda mais aguda quando se cede à tendência natural de preservação do status quo, podendo caminhar-se para o marasmo político e para que determinado Estado se torne previsível na sua política quando confrontado com determinada situação de natureza cíclica.

Esta situação tenderá, em virtude dos diversos compromissos alcançados para a preservação do estado das coisas, a levar a uma anulação do que se entende como o papel de determinado Estado no mundo, deixando este

de ter uma Política Externa verdadeiramente eficaz e desvirtuando a sua imagem e papel no cenário internacional.

Também será de referir a constante evolução da sociedade politicamente organizada em determinado espaço territorial a qual denominamos de Estado e o que o poderá restringir na forma de atuar dentro e fora das suas fronteiras. É destas capacidades ou melhor, da diminuição ou ausência destas que obtemos as classificações de “Estado Falhado”, “Estado Exíguo”, “Estado Não Soberano”, “Estado Semi-Soberano”.

Um Estado Falhado, ou como é mais eufemisticamente referido um Estado Frágil, é um Estado que não consegue, numa grande parte da sua área territorial exercer a sua autoridade. Assim o Estado encontra, em partes seu próprio espaço territorial, uma autoridade que, de facto, lhe é igual ou superior, falhando na definição de Bodin que refere a inexistência de uma ordem superior ao Estado para este existir em determinado território.

O Estado Exíguo tende a depender de um (ou mais) estados limiformes (ou não) para o desenvolvimento da Política Externa, entre outras competências fundamentais do Estado, como é o caso da Defesa. Os microestados, fruto da sua diminuta população e espaço territorial, tendem a ser exemplares desta situação.

O Estado Não Soberano é definido, por Fernandes (2015), como estando desprovido de prerrogativas soberanas externas (*Jus Tractum*, *Jus Legationis*, *Jus Belli* e o Direito de Protesto Internacional), sendo os estados federados um exemplo desta situação.

O Estado Semi-Soberano será entendido como um estado que possui prerrogativas soberanas externas, mas não a sua totalidade. Os Estados neutralizados, que para sempre abdicaram o seu Direito de fazer a Guerra, são exemplos de Estados Semi-Soberanos (Fernandes, 2015).

Em todo o âmbito da discussão política num ambiente democrático, o papel da comunicação social é fundamental não só para providenciar informação, mas também para agir como fórum de discussão. Ora a Política Externa não se diferencia das suas congéneres sectoriais neste aspeto. No entanto, para um debate e opinião pública bem fundamentados, o carácter analítico e neutral da comunicação social parece ser fundamental, mesmo tendo em conta que quem produz a informação a ser

distribuída por estes canais são pessoas com formas próprias de compreender o mundo e a vida que, intencionalmente, ou não, poderão extravasar essa visão para a transmissão da informação.

Também atendendo a que o espaço, físico ou virtual, para a atividade da comunicação social, esta tende a hierarquizar as problemáticas comunicadas, acabando por estratificar, para a opinião pública, a importância das referidas questões.

No mundo altamente globalizado em que vivemos, o papel da comunicação social tem vindo a ser, cada vez mais relevante, para a opinião pública. De facto, estamos inseridos numa realidade de tal maneira conectada que eventos do outro lado do mundo são-nos transmitidos em direto, incluindo momentos chave como foram os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001. Tal permite que a comunicação social opere em rede e num fluxo constante de informação entre o acontecimento e o espectador, mas também entre as diversas entidades da comunicação social e demonstrando, também, a reação do público a determinado evento.

Desta forma, os possíveis resultados negativos da Política Externa poderão ter uma consequência política menos grave para o decisor se conseguir ser demonstrada que determinada ação era inevitável dada a conjuntura vivida, sendo esta compreendida pela opinião pública.

Outro fenómeno bastante aproveitado por alguns aqueles que desenvolvem a atividade política é a culpabilização (justificada ou não) das condicionantes impostas pelo sistema externo e a imprevisibilidade das mesmas para o insucesso ou ineficiência de determinadas opções ou, simplesmente, para justificar a adoção de determinada ação. Aliás, haverá situações em que o que se desenvolve no plano externo serve de justificação para o insucesso de políticas e decisões tomadas no âmbito interno.

Não será de deixar de referir, uma vez mais, que um processo decisional altamente reativo e baseado numa gestão do quotidiano poderá desconectar-se de um plano a médio e longo prazo, colocando em causa o papel desempenhado por determinado Estado no cenário internacional, bem como afetando negativamente a imagem que os outros agentes têm dele.

Esta situação tende a surgir, e com alguma naturalidade, nos Estados Democráticos. De facto, o carácter provisório da aquisição e manutenção de Poder Político e a alternância salutar que caracteriza esse regime, poderá colocar especial tónica na obtenção de resultados em tempo reduzido, de forma a poder destes retirar-se um efetivo benefício político e aprovação pública, a tempo do próximo processo eleitoral. Tal também permitirá relacionar determinados insucessos com os processos e decisões do decisor anterior, não sendo menos verdade tanto nas políticas sectoriais, como na Política Externa. Refira-se, também, que a opinião pública e o ambiente externo não são as únicas entidades que exercem influência sobre o decisor. Este, de facto, é ponto de encontro da visão e interesses de diversos agentes (internos e externos), visões e interesses esses, muitas vezes, antagónicos, além de depender de um determinado aparelho burocrático para a operacionalização e implementação das decisões. Desta forma, o conhecimento destes agentes parece ser fundamental quando se procede ao estudo da Política Externa. De facto, mesmo em Estados em que não se aplica o conceito de Democracia Liberal Ocidental, o decisor não será todo-poderoso, pois existirão, aí também, agentes internos e externos, com visões e interesses diferentes e, conforme referido, potencialmente antagónicos.

Retomando a questão da alternância no poder das forças democráticas nesse mesmo regime, tal poderá, se não existir uma base alargada de uma compreensão comum da identidade e papel internacional do Estado, levar a que, decidindo no e para o presente, uma vez mais, estejamos perante uma forte ameaça à imagem internacional de dito Estado. No entanto, também, uma excessiva burocratização e tecnocracia da Política Externa, poderá levar a uma forma de fazer Política Externa altamente mecanizada e sem as subtilidades pessoais que, muitas vezes, fazem a diferença na relação com os outros agentes internacionais. Desta forma, o estudo da Política Externa não deverá, assim, restringir-se meramente à aplicação de um modelo baseado apenas na aferição do sucesso da mesma. Deverá sim ter em conta o decisor, e quem o influencia, o fator humano, a realidade internacional vivida, as reais capacidades de projeção do Estado, a identidade e interesses (fundamentais e tran-

sitórios) deste e, no caso das democracias, o carácter transitório do decisor (e o que tal implica).

Assim parece ser fulcral proceder à aferição dos resultados obtidos não apenas a longo prazo, mas também atendendo aos interesses nacionais fundamentais da ordem política estabelecida em determinado Estado. Neste ponto será necessário criar uma distinção nos decisores que exercem as suas responsabilidades voltadas para o presente político e o futuro eleitoral, daqueles que mantenham uma Política Externa centrada nos interesses, identidades, valores nacionais e no papel que o referido Estado tem a desempenhar no cenário internacional (Santos, 2000).

O passado e a herança pesada reclamada por vários decisores devem, também, ser sujeitos a uma análise por parte de quem estuda Política Externa. Estes fatores devem ser inseridos numa matriz de análise que terá de compreender o ambiente internacional vivido à altura das decisões, a identidade e papel internacional do Estado em questão, bem como os resultados das políticas adotadas, a operacionalização das mesmas e a realidade globalizante em que estas foram tomadas.

Esta realidade globalizada tem influenciado, conforme referido, muito a Política Externa dos países, com uma tendência a se tornar ainda mais central na sua importância. De facto, o futuro das Relações Internacionais e da Análise de Política Externa dificilmente não contemplará o estudo dos fenómenos de comunicação em massa e redes sociais. Refira-se que se tem estudado cada vez mais o impacto destes nos processos de decisão popular fundamentais para o destino de poderosos Estados, com consequências para todo o sistema internacional. Cada vez mais, a sociedade existe uma realidade dupla ou pelos menos aumentada, em que a realidade física é suplementada, ou caminha a par, com uma realidade virtual. Cada vez mais, o cidadão usa o espaço virtual e as redes sociais para exprimir as suas opiniões e pontos de vista, no entanto o decisor (que se encontra atento à opinião pública) terá de fazer o grande esforço para distinguir a maioria (por vezes silenciosa) de uma minoria extremamente vocal e interventiva, sobre pena de proceder a alterações que não refletem a verdadeira identidade nacional, com as consequências que aqui já referimos. O fenómeno da globalização permite um aces-

so imediato a um verdadeiro universo de informação que fica colocado à disposição do cidadão comum através do seu computador, telefone ou outros aparelhos eletrónicos. Tal permite uma conexão direta e imediata com outras pessoas, realidades e culturas levando a diversas perceções e interpretações. De facto, a globalização coloca a caminho da obsolescência as fronteiras dos Estados, aspecto fundamental do Estado Vestefaliano. No entanto, a pandemia que se vive aquando da redação desta dissertação, comprova que ainda é, por vezes, necessário o controlo fronteiriço e que os Estados ainda o conseguem fazer, com maior ou menor dificuldade. Já o controlo digital da informação, tentando contê-la dentro de fronteiras parece ser menos eficaz, mesmo para Estados que dispensam as liberdades e direitos que as Democracias Ocidentais consideram fundamentais.

A questão pandémica já referida, bem como a questão das alterações climáticas devem levar-nos a refletir sobre a possibilidade de existirem interesses de cariz global, em virtude de constituírem problemas comuns cuja resolução tem de ser feita no âmbito conjunto, face aos interesses nacionais dos Estados. Este fenómeno torna-se mais forte com a globalização e poderá potenciar um ainda maior recurso às Organizações Internacionais para a resolução destas questões, dado o seu carácter transnacional e até intercontinental. Esta resposta poderá ser auxiliada pela opinião pública, nomeadamente pelo ativismo e ciberativismo que hoje observamos nas sociedades, nomeadamente as que seguem o modelo demoliberal.

2. A Política Externa Portuguesa: constantes e linhas de força

A realidade internacional assentou, durante séculos, numa visão eurocêntrica do mundo. Esta visão iniciada com a expansão portuguesa em África em 1415 (ano em que Franceses e Ingleses se defrontavam em Azincourt por controlo da coroa de França e de uma posição de poder e destaque na Europa Continental) e apenas veria o seu término com o fim da Segunda Guerra Mundial, o domínio americano e soviético do plano internacional, a criação da ONU (que na sua carta previa o Princípio da Autodeterminação dos Povos) e no fim dos impérios coloniais europeus. Na verdade, as

relações internacionais confundiram-se até meados do século XIX com o resultado das políticas externas europeias.

Assim vejamos que divisão do mundo foi feita em Tordesilhas entre Portugal e Espanha (com a mediação e supervisão da Santa Sé), as potências que se sentaram em Vestefália eram todas europeias e foram Rússia, Império Austriaco, Prússia e Reino Unido que se reuniram, em Viena, para desenhar a Europa pós-napoleónica. Acrescente-se ainda o facto de a divisão do continente africano ter sido feita apenas por potências europeias na Conferência de Berlim de 1884-85.

Atente-se que nesse período, agentes incontornáveis que de partilham a liderança da ordem mundial atual, Estados Unidos da América e China, não estarem presentes nestes momentos fundamentais do século XIX. Aliás, refira-se que o Império Chinês se encontrava de tal maneira fragilizado que as muitas das suas mais importantes cidades portuárias foram cedidas a potências estrangeiras, nas Guerras do Ópio, onde EUA e Japão (que após a vitória em Tsushima começa a afirmar-se com uma potência na Ásia) juntam-se às grandes potências europeias neste processo.

Tendo sido uma entidade por, relativamente, pouco poder em virtude de uma baixa demografia, escassos recursos e a presença de um rival mais poderoso na sua fronteira, Portugal deparou-se, ao longo da sua longa existência, com um estado de dependência face ao exterior. Esta refletiu-se na necessidade da vassalagem de Afonso Henriques face à Santa Sé (salvaguardando-se de seu primo, Afonso XII, *Imperator Totius Hispaniae*), a aliança Britânica (face à ameaça castelhana e, posteriormente, espanhola) e na necessidade de Portugal integrar Organizações Europeias, como a EFTA e a União Europeia.

Uma visão histórica da Política Externa Portuguesa deverá incidir-se, inicialmente, sobre a Nação e não sobre o Estado. De facto, o conceito de estado é produto do Tratado de Vestefália de 1648, contando já Portugal 505 anos (assumindo a independência nacional em 1143 e considerando que a dinastia filipina reinava sobre Portugal enquanto uma união pessoal com Espanha e não uma união de coroas). No entanto, considerar Portugal um estado-nação ao longo da maioria da sua história, parece-nos não refletir, da melhor forma, a realidade vivida, pois desde 1415 altura que

outras nações (ou partes destas) se submetiam ou eram submetidas à soberania portuguesa, tendo este processo apenas findado com a entrega de Macau à República Popular da China em finais de 1999.

Para compreender a Política Externa de determinado Estado é necessário conhecer a matriz sociocultural e histórica do mesmo. A literatura artística é, muitas vezes, um espelho da alma de um povo. Assim sendo não parece existir uma obra que melhor reflita Portugal, até 1974, do que a *magna opus* de Luís de Camões, Os Lusíadas. Esta magnífica obra reflete ao mesmo tempo a missão imperial que caracterizava o país na altura, temperando-a com um sentimento de perda, um sentimento de que o auge se encontrava no passado. De facto, esta obra enaltecedora dos grandes feitos da História de Portugal até à sua redação, é marcada pelo facto de o Império se encontrar em declínio e, acentuando esta situação, o desastre de Alcácer-Quibir (da qual resultaria uma crise dinástica, que por sua vez levaria à união pessoal da coroa de Portugal com a de Espanha) dar-se-ia pouco tempo após a morte do próprio Camões.

Ao travar uma guerra em três frentes entre 1961 e 1974 e enfrentado a oposição política maioria dos países representados na Assembleia Geral da ONU, Portugal não conseguiu preservar o seu império colonial, tal como tinha acontecido com as restantes potências europeias. A força das identidades dos povos colonizados e o apoio dado aos movimentos de libertação por potências estrangeiras (nomeadamente EUA e URSS) foi demasiado forte, mesmo para um país que alocou gerações dos seus jovens a um terrivelmente exigente conflito armado.

O fim do Império Colonial Português marca a primeira mudança profunda no interesse e identidade nacional desde 1415. Além dos desafios de integrar as populações que habitavam nas ex-colónias e que agora regressavam à pátria portuguesa existia a questão de qual era o papel de Portugal no mundo e, até, do que era Portugal.

Após a convulsão e convexão de ideias e ideologias entre 1974 e 1976, Portugal encontrou a sua definição na sua identidade europeia e atlântica. O caminho do país seria trilhado dentro do âmbito democrático e do Estado de Direito, enquanto membro da CEE e continuando a sua participação na NATO.

No entanto, a definição plena de Portugal só seria encontrada com a matriz linguístico e cultural comum que o ligam ao seu passado colonial, mas desta feita não através de força e poder, mas sim de cooperação e amizade entre iguais. A CPLP parece ser uma construção assente no histórico, mas com os olhos colocados no futuro e numa realidade económica e demográfica e numa base identitária comum. Nenhuma Organização Internacional parece ter influenciado a identidade nacional e tido um papel tão central na Política Externa Portuguesa do que a União Europeia. Esta funcionou com um forte ancora para os valores democráticos e de Estado de Direito que pautam a sociedade portuguesa. Também a exposição aos elevados padrões de vida dos países europeus mais a norte, levou a uma busca de prosperidade para a população, contrastando com o sentimento “pobre, mas honrado” de um país que se queria “orgulhosamente só”, partes identitárias de referência do período da ditadura do Estado Novo.

De facto, a União Europeia tem tido a capacidade de trazer a paz a um continente com uma tremenda História de conflitos armados, nomeadamente o berço dos dois conflitos mundiais. Através da cooperação e do comércio livre entre os seus membros e através de fortes programas de coesão social (destacando-se os diversos fundos europeus) antigos inimigos e rivais tornaram-se parceiros comerciais e importantes aliados (quando nos referimos a Estados que também são membros da Aliança Atlântica). Tal é o caso da Alemanha e da França, bem como de Portugal e Espanha, cuja rivalidade histórica, o carácter muitas vezes conflituoso das suas relações e as várias guerras por ambos travadas, deram lugar à prosperidade, à cooperação, ao investimento, ao turismo e à criação de fortes laços comuns que, a cada dia, ligam mais e melhor os Estados e os Povos.

Por outro lado, a adesão à União Europeia também pode ser vista como um produto, ou solução, para a histórica dependência externa de Portugal. Parece ser difícil imaginar como seria a situação atual do nosso país, que sendo caracterizado por uma fragilidade económica e financeira crónicas, não estivesse inserido no seio da Europa Comunitária. Referia-se, em relação à fragilidade económica e financeira, que em democracia, Portugal já sofreu três intervenções externas devido a problemas das referidas ordens. Estas limitaram a soberania

nacional e fragilizaram a imagem de Portugal no ambiente externo.

Observando por outro pronto de vista, o facto de Portugal estar na União Europeia permitiu um desenvolvimento tecnológico e económico muito superior ao que teria isolado, ou menos conectado, num mundo cada vez globalizado e interdependente. Como o desenvolvimento económico é a única forma de, com sustentabilidade, fornecer ao Estado os recursos que este necessita para executar mais e melhor as suas funções soberanas, bem como os objetivos da sua Política Externa, esta capacitação reflete-se, também, no exterior numa imagem fortemente positiva desse mesmo Estado.

Ao refletir-se sobre Portugal e da sua identidade a sua posição geográfica e o seu carácter marítimo tornam-se incontornáveis. O nosso país encontra-se, da perspetiva europeia, numa posição periférica, longe do coração decisional dos destinos europeus em Berlim, Paris, Bruxelas ou Estrasburgo, mas olhando para um qualquer mapa com o seu centro no Atlântico, esta toma uma posição de grande centralidade. Conforme refere Moreira (2009, p.321) “Portugal é, repito, e antes de mais, neste processo, um país de fronteira: fronteira na articulação da segurança europeia com expressão na NATO, com o Atlântico a servir de referência estrutural da aliança; fronteira na exigente política de articulação com a África, tema principal da presidência portuguesa da União Europeia, tendo em vista a paz estruturada do Mediterrâneo e o projecto de solidariedade euro-africana que inspira essa política; fronteira na necessária organização da segurança do Atlântico Sul, cujas margens estão ocupadas por novas soberanias aglomeradas na CPLP, fazendo desse Atlântico um Oceano Moreno, no qual a intervenção do Brasil é desejada, esperada e indispensável”. Acrescenta ainda o referido autor, que será a capacidade de Portugal se afirmar no mar (especialmente agora que, no âmbito da Extensão da Plataforma Continental, procura aumentar o seu território marítimo) será a diferença entre afirmar e reforçar a sua soberania, ou caminhar para a exiguidade. Esta poderá vir sobre a forma da perda da capacidade de atuar de forma soberana sobre a parte marítima do seu espaço territorial.

Pavia analisa os vetores da Política Externa Portuguesa (2019a, p.56) afirmando que Portugal apresenta “uma política externa consis-

tente e uma dinâmica permanente de ligação privilegiada à NATO e à potência marítima que são os EUA tenta, ao mesmo tempo, criar pontes entre o Atlântico Norte – vetor transatlântico da sua Política Externa – e o Atlântico Sul – vetor lusófono dessa mesma política –, inscrevendo assim a unidade estratégica do Atlântico no seu conceito estratégico de defesa nacional”. O referido autor acrescenta ainda o vetor europeu aos vetores atlântico e lusófono, como matriciais da consistente Política Externa nacional, salientando a sua constância independentemente das forças políticas que se encontravam na liderança dos governos nacionais, salientando a variabilidade de tantas outras Política Públicas que sofreram grandes alterações, sempre que mudavam as forças político-ideológicas na governação portuguesa. Acrescenta ainda Pavia (2019a, p.57) que essas mesmas alterações constantes são em si um “obstáculo à continuidade, eficácia, estabilidade e coerência de muitas delas”. No entanto, o referido autor cita uma anterior obra sua do mesmo ano (Pavia, 2019b, p.7), quando reflete sobre os níveis de atenção prestados a cada um dos vetores e os riscos de secundarizar uns em virtude de outros, afirmando:

“Porém, este consenso quanto aos principais eixos não nos deve fazer esquecer que, provavelmente, seria necessário algum balanceamento no grau de importância relativa que se deve dar a cada um deles; i.e., parecidos que muitas vezes se sobrevaloriza o vetor Europeu, esquecendo ou até menosprezando os outros dois. Ora, parecidos este um erro crasso, para o qual se impõe uma chamada de atenção. Este reparo não pressupõe de modo algum que os autores tenham alguma reserva quanto à importância do vetor europeu e do que ele representa para Portugal, nem implica nenhum antieuropeísmo primário, como muitas vezes algumas vozes muito maniqueístas querem fazer crer. Representa apenas um alerta para aquilo que se considera ser – em muitos casos – uma excessiva concentração europeísta da Política Externa Portuguesa, subalternizando os outros vetores”

2.1. Soberania de Serviço

Fernandes (2015, p.201) alude à noção de Estado de Jean Bodin, referindo que o “Estado é soberano, porque o seu poder é absoluto, su-

premo e independente. Detém, o monopólio da violência legítima e a exclusividade de ditar as leis” aludindo à noção de Estado de Jean Bodin. Com o processo de globalização e a passagem de alguma soberania de alguns Estados para determinadas Organizações, este conceito de soberania encontra-se incompleto, ou, na pior das hipóteses, descontextualizado da realidade que pauta o cenário internacional.

Sensível a esta alteração conceptual, Adriano Moreira (1997, 2000, 2003, 2009) reflete sobre o conceito de Soberania de Serviço, ou seja, a soberania de um Estado é tão mais forte quanto o papel que este desempenha no sistema internacional. Este papel pode ser o de “polícia do mundo”, “fábrica do mundo”, mediador internacional, entre outros.

Um dos melhores exemplos de Soberania de Serviço é Portugal, também pensado por Adriano Moreira, em virtude da sua identidade matricial enquanto País de Fronteira. Atente-se que o nosso país se encontra, precisamente, na fronteira de uma série de realidades geográficas, económicas, culturais e políticas. Assim vejamos que Portugal se encontra na fronteira entre:

- Os países desenvolvidos e os países em desenvolvimento;
- Do mundo Lusófono (CPLP);
- Do Atlântico (NATO);
- Da Europa (Conselho da Europa);
- Dos Países Comunitários;
- Dos Países Cristão com os Países Muçulmanos;
- Entre os Espaço de Segurança Europeu (OSCE) e o Mediterrâneo e o Atlântico.

Esta posição geopolítica determina a matriz orientadora da Política Externa Portuguesa, potenciando um papel de grande relevo internacional a Portugal, o de “país plataforma”, permitindo-lhe ser o candidato ideal para liderar, presidir e mediar no seio das Organizações Internacionais (aliás os altos cargos desempenhados por Diogo Freitas do Amaral, António Guterres, Durão Barroso) são exemplos de que reforçam esta afirmação), sendo esse o serviço que Portugal pode dar ao sistema internacional, o que reforça a sua soberania, na ótica de uma Soberania de Serviço, tal como refere Adriano Moreira. Com o processo de globalização, a soberania dos Estados, ainda produto de Vestefália, é

colocada em causa pela mobilidade humana e da informação e pelo comércio internacional que reforça a interdependência dos Estados, num mercado cada vez mais global. Desta forma, é posto em questão o Sacro Princípio da Intangibilidade das Fronteiras.

De facto, com o final da Guerra Fria e a queda do que Churchill apelidava de “Cortina de Ferro”, abriu-se uma “Caixa de Pandora” cujos ventos de mudança, centrípetos e centrífugos, levaram ao fim de alguns Estados, impulsão de Estados e criação de novos Estados (são exemplos dignos de reflexão o caso da União Soviética, da Jugoslávia, da Checoslováquia, entre outros). Tal leva-nos, em Relações Internacionais, a colocar a questão de qual será o papel do Estado na Nova Ordem Internacional, perante a concorrência de outros atores (como as multinacionais, organizações terroristas, Organizações Internacionais, entre outros) e os processos de integração e passagem de determinadas partes da soberania (como a cunhagem de moeda ou a capacidade de celebrar acordos comerciais) para o plano supranacional? Uma vez mais, Adriano Moreira responde com a capacidade de um Estado desempenhar um papel no sistema internacional. A Soberania de Serviço é a nova forma de soberania dos Estados, no século XXI.

Carneiro (93) apud Pinto (2012, p.67) resume de forma sintética a importância da Soberania de Serviço, ao afirmar, no âmbito da importância da presença em missões de cooperação internacional que “Quem não aparece não conta.”

2.2. Diplomacia de Defesa

O conceito de Diplomacia Militar (ou de Defesa) surge, originalmente, no Reino Unido no *Strategic Defence Review*, anunciada pelo seu Ministério da Defesa em 1998. Este refere-se ao uso pacífico dos meios militares, de forma a obter resultados positivos no desenvolvimento de relações bilaterais e multilaterais com um determinado país ou países (Dodd e Oakes 1998, apud Drab, 2018, p.22). Para o Governo britânico, a Diplomacia da Defesa não engloba apenas operações militares, compreendendo também várias formas de cooperação, tais como: o intercâmbio de pessoal, navios e aeronaves, visitas de alto nível e comandantes seniores, reuniões e diálogos bilaterais, exercícios conjuntos, fóruns regionais

de defesa, Forças Armadas, assistência, medidas de construção de confiança e não proliferação. Tal apresenta como principal objetivo a criação e manutenção de laços de confiança e interajuda no desenvolvimento das Forças Armadas democráticas, contribuindo significativamente para a prevenção e resolução de conflitos (Ministry of Defence, 2011, apud Drab, 2018 p.7).

Esta definição para *Strategic Defense* é adotada por diversos autores sendo resumida ao conceito de “any use of armed forces (except warfare) to achieve national goals” (Edmonds and Mills, 1998 apud Drab, 2018, p.106), ou seja, o uso de Forças Armadas, fora de um ambiente de guerra, para alcançar os objetivos ou interesses nacionais.

Segundo o *Defense Diplomacy Plan* de Espanha (2012), o uso das Forças Armadas, para apoiar a diplomacia do Estado, remonta às próprias origens dos países / nações. Inicialmente, esse apoio almejava reforçar os interesses nacionais, refletindo a capacidade militar de um país de impor seus interesses ou vontade a outro, ou como um elemento para deter ambições estrangeiras, sejam políticas, territoriais ou económicas.

Durante o século XX, a demonstração de força, para fins de dissuasão, tornou-se cada vez mais refinada, à medida que novos elementos foram considerados para criar um ambiente de segurança e proteger os interesses nacionais, independentemente de onde estes se encontrem. Estes novos elementos assentam num reforço das capacidades militares de um país, bem como nos países amigos e aliados, por meio da troca de experiências, procedimentos, táticas e meios. Desta forma, tornou-se possível estabelecer frentes ou alianças contra inimigos ou ameaças comuns, garantindo proteção mútua e apoiando o livre exercício de Política Externa pelos Estados cooperantes ou aliados (Defense Diplomacy Plan de Espanha, 2012)

O Governo Espanhol (2012) através do já referido *Defense Diplomacy Plan*, define Diplomacia Militar (ou de Defesa) como sendo as várias atividades internacionais baseadas principalmente no diálogo e na cooperação, realizadas bilateralmente pelo Ministério da Defesa com os seus aliados, parceiros e outros países amigos para promover o cumprimento dos objetivos da política de defesa em apoio à Política Externa Espanhola. Assim, aponta-

-se como foco das atividades a desenvolver:

- Prevenir conflitos por meio de interação contínua na esfera da defesa para aumentar a transparência, aumentar a confiança mútua e definir interesses comuns;
- Encorajar reformas nos setores de segurança e defesa, particularmente no controlo civil da política de defesa e das Forças Armadas, supervisão parlamentar, Estado de Direito, respeito pelos Direitos Humanos e um compromisso contínuo da sociedade com a Defesa Nacional;
- Ajudar a reforçar as capacidades de segurança e defesa dos Estados e Organizações Regionais, a fim de garantir o exercício legítimo de sua autoridade de forma eficaz e dentro das suas esferas de soberania e jurisdição.

Seguindo a doutrina patente no *Defense Diplomacy Plan* espanhol, pode-se apontar os seguintes pontos como sendo os elementos fundamentais da Diplomacia Militar (ou de Defesa):

- Sistematização e padronização do conceito da Diplomacia Militar (ou de Defesa), para que os responsáveis pela sua definição, gestão, planeamento, implementação e coordenação usem o mesmo vocabulário facilitando assim a coordenação e racionalização das atividades;
- Definição dos objetivos gerais da Diplomacia Militar (ou de Defesa), podendo estes estar sujeitos a alterações e mutações;
- Adoção e aplicação de princípios para facilitar a ação descentralizada;
- Identificação e classificação dos instrumentos que traduzem cada um dos objetivos da Diplomacia da Defesa em ações específicas;
- Estabelecimento de critérios geográficos, operacionais ou outros para priorizar os esforços nacionais, com base nas Diretivas de Defesa Nacional e em coordenação com os Ministérios dos Negócios Estrangeiros e da Defesa;
- Identificar, funcionalmente, o foco de recursos financeiros e humanos de acordo com os diversos instrumentos dis-

poníveis para a Diplomacia Militar (ou de Defesa) e geograficamente de acordo com áreas de interesse nacional;

- Realinhar esforços nas diversas áreas de interesse.

Para além dos pontos anteriormente referidos, é necessário salientar a necessidade constante de coordenação das iniciativas dos Ministérios da Defesa com as dos Ministérios do Negócios Estrangeiros de forma a garantir a uniformidade a ação Externa dos Estados. (Defense Diplomacy Plan, 2012).

O diploma que temos vindo a referenciar também procede à definição dos principais instrumentos de Diplomacia Militar (ou de Defesa), sendo estes:

- **Acordos de Cooperação**, que detêm uma importância vital em virtude de criarem uma matriz jurídica e política para o desenvolvimento de cooperações bilaterais.
- **Representação e Intercâmbio**, uma vez que necessidade de representação do Ministério da Defesa, no estrangeiro, pode tomar várias formas e responder a diversas necessidades. Estas podem incluir necessidades políticas, institucionais e de defesa, interesses industriais ou requisitos operacionais.
- **Visitas de Alto Nível**, realizadas por altas entidades do Ministério da Defesa e o acolhimento de visitas correspondentes de outros países ajudam a promover, aprimorar e canalizar as relações com outros países e, portanto, constituem uma pedra angular do diálogo político e estratégico.
- **Stop-overs** de meios navais e aéreos são um dos instrumentos mais tradicionais e flexíveis da Diplomacia da Defesa, devido à significativa capacidade de representação das relações internacionais conferidas pelos navios e aeronaves militares. Estas paragens podem, também, facilitar ajustes no grau de compromisso com uma determinada situação e o rápido estabelecimento da presença nacional numa área de interesse.
- **Visitas de e a unidades militares**, que além de cumprirem os seus próprios objetivos, visitas de outras unidades das Forças Armadas para atividades

comemorativas, como participação em desfiles, festivais de música militar, exposições e festivais aéreos e atividades operacionais em que se incluem exercícios e apoio a desastres, podem contribuir significativamente para os objetivos da Diplomacia da Defesa.

- **Security Sector Reform**, é um conceito que deve ser tratado como um mecanismo de fortalecimento institucional para o desenvolvimento de uma proteção mais abrangente dos cidadãos e de seus direitos, com ênfase especial na prevenção da violência e integração coordenada com polícia, serviços de informação e sistemas judiciais. Nesse contexto, o setor de Defesa acentua o papel das Forças Armadas como instituição do Estado e também está vinculada a aspetos de planeamento de defesa, gestão de orçamentos de defesa, organização de pessoal e modelos de participação em todos os níveis de atividade do Estado.
- **Capacitação**, que pode ser compreendida como a obtenção de recursos, equipamento ou treino, é um instrumento de relevo para alcançar os objetivos da Diplomacia da Defesa. Esta pode tomar a forma seja de programas mais amplos de Reforma do Setor de Segurança ou trabalhar de forma independente para reforçar as capacidades de um país de interesse em responder a desafios comuns de Segurança e Defesa.
- **Educação e Treino**, é um instrumento valioso na política de defesa e um meio de aumentar a presença de um Estado no exterior, com potenciais resultados a longo prazo.
- **Participação em Exercícios Militares** de e com países amigos contribui, significativamente, para a consecução dos objetivos da Diplomacia da Defesa de aumentar a transparência e incentivar medidas de fortalecimento da confiança. Essa participação permite uma maior compreensão mútua e oferece uma excelente ocasião para promover a cooperação entre países, ao mesmo tempo que permite aumentar a interoperabilidade.
- **Reuniões Bilaterais** são particularmente úteis, contribuindo, largamente, para aprofundar e melhorar as relações na

área da defesa, acordar atividades e trocar informações, opiniões e ideias. Estas reuniões podem ser de várias formas, tais como reuniões de alto nível, comitês conjuntos, reuniões de militares, reuniões de armamento e grupos de trabalho / reuniões de especialistas.

- **Cooperação Tecnológica e Industrial** são instrumentos de cooperação importantes na área de Diplomacia Militar (ou de Defesa) visando contribuir para o desenvolvimento e a consolidação de setores industriais estratégicos e é realizado por meio de programas de armamento e equipamentos e outras atividades da indústria de defesa.

Penedos (2019) refere que, embora o conceito de Diplomacia Militar (ou de Defesa) pareça ter a sua origem na Strategic Defence Review do Reino Unido de 1998, ainda não tem muitos seguidores em Portugal, sendo bastante utilizado em bastantes países europeus e americanos e por toda a Ásia-Pacífico.

O Programa de Governo do XVII Governo Constitucional (2005, p.145) refere que “a segurança constitui um conceito complexo e polissémico. Engloba a segurança individual dos cidadãos, a segurança pública e a segurança interna, que tradicionalmente se distingue da defesa nacional, mas a ela surge associada a propósito do “terrorismo global”.”

Loureiro dos Santos (2016, p.162) afirma, quanto às missões internacionais levadas a cabo pelas Forças Armadas, que “Estas ações representam ainda um papel insubstituível como instrumento da nossa política externa o que também acontece com a manutenção das atividades de cooperação técnico-militar com países amigos, cuja expansão é exigida pelo interesse nacional, e com missões de apoio ao fortalecimento das estruturas de segurança de Estados frágeis.”

Roque (2005, p.50) apresenta o seu entendimento do que deverá compreender o conceito de Diplomacia Militar. Reflete da seguinte forma o autor referido:

“A diplomacia militar é o conjunto de contribuições das Forças Armadas para o exercício da diplomacia, no âmbito bilateral e multilateral, contribuindo para a melhoria das relações entre Estados e para a prevenção e resolução de conflitos num ambiente pacífico, actuando como um instrumento da política

externa e promovendo a afirmação de Portugal no mundo.

Deve abarcar as seguintes actividades: relações bilaterais, relações multilaterais, cooperação técnico-militar, controlo de armamento e desarmamento e adidos militares.”

Roque (2005, p.48) acrescenta, também, que a “Diplomacia Militar deve ser utilizada e empregue num cenário em que a utilização da força não seja previsível e, caso seja necessário, o emprego da força será apenas usado com carácter limitado, transpondo esta opinião para o espectro da tipologia das operações de apoio à paz”.

Do outro lado do Atlântico, e dentro do mundo Lusófono, o Brasil tem, também ele, feito uso da diplomacia militar para estreitar as suas relações com os vizinhos amazónicos de forma a contrariar a crescente visão de uma internacionalização da Amazônia e de uma subordinação dos assuntos da defesa face às políticas de defesa ambiental, tendo em vista a preservação da soberania nacional brasileira (Paim, 2018). As Forças Armadas Brasileiras aturam, também, como complemento da Política Externa conduzida pelo Itamaraty na questão das disputas das crises hidrelétricas entre Brasil e Argentina (Castro, 2021). No entanto, o mesmo autor ressalva que, por verem a Argentina como uma rival geopolítica, as altas esferas militares brasileiras agiram, durante muito tempo, como um fator de bloqueio a uma aproximação entre Brasil e Argentina, mesmo quando esta era desejada por ambos os chefes de Estado, que por sua vez, são os comandantes supremos das referidas Forças Armadas.

Castro (2021, p.92) reflete e conclui que “a diplomacia militar mostra-se como uma ferramenta da política externa, a serviço do interesse nacional, tendo a característica de trazer maior transparência e confiança na esfera militar, podendo induzir a cooperação para outras áreas.”

Bueno e Gallego Cosme (2021, p.38) afirmam (no âmbito da Diplomacia Militar (ou de Defesa) de Espanha, do seu PPD e da Diplomacia Militar (ou de Defesa) na América Latina) que “resulta complicado estabelecer un vínculo cierto entre todos los instrumentos descritos bajo la diplomacia de defensa y una estrategia definida de poder blando que pretenda moldear ideas, preferencias políticas o instituciones con una finalidad de coopta-

ción estratégica. El estudio de los documentos político-estratégicos muestra objetivos de política muy generales, faltos de concreción y delimitación. España plantea su política de diplomacia de defensa como fomento de las relaciones de confianza con una comunidad – entendida como– histórica; es decir, hay una confusión en esa literalidad entre los eventuales medios y los modos –FAS y relaciones de confianza– con unos fines de soft power. Así mismo, se aprecia cómo Iberoamérica ha ido descendiendo entre las prioridades geoestratégicas de España, toda vez que el “giro atlantista” obedeció a un alineamiento preferente con los Estados Unidos, mientras que el elemento ideacional de “comunidad iberoamericana” ha ido difuminándose. La tensión identidad-geopolítica es evidente.”

Osorio e Torrijos (2020, p.141) refletem sobre o papel da Diplomacia Militar (ou de Defesa) nas Relações Internacionais, afirmando “que los estudios sobre diplomacia han sido durante largo tiempo marginados de la teoría de las Relaciones Internacionales (rrii), una mirada a la literatura sugiere que los análisis sobre diplomacia de seguridad y defensa destacan la relevancia del concepto, al estar circunscrito a un enfoque innovador de la actividad diplomática como fenómeno relacional de la política mundial. Como se explicó, este campo permite trasladar la atención sobre las interacciones o relaciones diferenciadas que acontecen entre los actores ganando visibilidad a partir de 1990 gracias a su valor instrumental, convirtiéndose en uno de los instrumentos más importantes de cooperación y gobernanza, en el marco de un renovado esfuerzo por superar el uso exclusivamente agonal y disuasivo de la fuerza. Los desarrollos en terreno atestiguados posteriormente han destacado a la diplomacia de defensa como un medio de potenciación de las relaciones diplomáticas entre Estados através de la plena integración de las capacidades propias de la Defensa Nacional, potenciación que se habilita al desvirtuarse la supuesta exclusividad sobre la paz o sobre la guerra de parte tanto de la diplomacia como de la defensa”

Já Muniruzzaman (2020, p.78) aborda a questão da Diplomacia Militar (ou de Defesa) aluindo que a “Defence Diplomacy is a relatively new concept with its roots strongly tied to the needs of a new political language enacting the cooperation and relationship of states

and international organisation since the end of the Cold War. Although widely used in political debate and science, it lacks a universally acknowledged definition. One of the ironies of a more integrated world is that there is a greater sense of their special cultural, social and political history among many. To be effective in a new security diplomatic strategy, local idiosyncrasies must be better understood in order to maintain the support of those we wish to aid. And for that, the world needs to understand and utilise the concepts and discover the paradigms of defence diplomacy better. In the past defence policy was often about divides, rivalries and competitions between states, and disputes between cultures. It is not that it’s not relevant, but the difference today is that the divides can be overcome by unity—by the collaboration of governments and people around the world for the pursuit of shared priorities and benefits.”

Hendriman, Moeljadi e Adi (2021, pp.14-15) analisam o emprego da Diplomacia de Defesa Indonésia, nomeadamente desenvolvida pela marinha deste Estado, aquando das buscas pelo submarino acidentado KRI NANGGALA-402 (perdido com toda a sua tripulação).

“The Indonesian Navy continues to carry out defense diplomacy roles as mandated by the constitution. With the four motives embedded within defense diplomacy, which are the strategic engagement, the Confidence Building Measure (CBM), the capacity building, and the international reputation; all these have been witnessed through this incident. This research shows that that defense diplomacy carried out by Indonesian Navy, not only served as a deterrent, but also creates opportunities for regional corporation to address issues that cannot resolved by a country on its own. The speed at which requests for assistance, and help arrived - can be seen as a result Indonesia’s defense diplomacy which is carried out both bilaterally and multilaterally through the years.” Estes autores acreditam ainda a sugestão de que “the need for the Indonesian government to formulate an overarching strategy for strengthening its defense diplomacy, both bilaterally and multilaterally”.

Luca (2021, p.13) reflete sobre a Diplomacia de Defesa da França no contexto do Golfo Pérsico sublinhando que “The study of defense agreements with various Gulf partners shows not one particular diplomacy but several. Indeed,

defense cooperation between France and the CCASG states is not homogeneous but varies in accordance with political, economic, and commercial relations. One can also notice two types of partners: “privileged,” with whom France makes defense agreements and/or important arms contracts (UAE, Qatar, Saudi Arabia, and Kuwait), and “peripheral,” historically marked by the trusteeship of Britain (Bahrain and Oman)”. Tal alude a uma maior dificuldade em estabelecer ligações com os Estados da região com ligações históricas mais fortes com Reino Unido.

Pensando a referida questão à luz da “Prima-vera Árabe”, Luca (2021, pp.19-20) acrescenta ainda que “The Arab revolutions have profoundly modified the strategic landscape, but they have also validated the political choices that one must pursue. More than ever, defense diplomacy in the Persian Gulf needs development and focus, taking into account the primary objectives of defense cooperation. Interoperability becomes a more pressing issue than before because we no longer have simple exercise partners in the Persian Gulf but operational partners, called upon to intervene with us in new coalitions. France should also reinforce its influence in this strategically decisive zone—more so to solidify its interests than to assume a position of global power.” Conclui assim a referida autora (2021, p.22) que se torna fundamental que a “France take advantage of the aura and the respect it has acquired in this part of the world and have a say in the security and solidity of its partners in the Maghreb, Far East, and Middle East”.

2.3. Programas dos Governos Constitucionais entre 1991 e 2020

Os Programas de Governo explicitam, em documentos de acesso público, quais as áreas de intervenção e como estas são compreendidas pelos executivos que os redigem. Tornam-se assim, instrumentos de grande valor para todos os que se dedicam à análise das diversas Políticas Públicas, bem como desempenham um papel fundamental na compreensão da ação governativa pela população e agem como parte de uma transparência governativa cada vez mais desejada.

Desta forma, a consulta dos programas dos governos constitucionais de entre 1991 e 2020, nomeadamente a captação da visão destes so-

bre as Forças Armadas, o papel destas na Política Externa Nacional e a relação de Portugal com a UE (anteriormente CEE e CE), NATO e ONU, torna-se verdadeiramente fulcral para a persecução dos objetivos desta dissertação. O XI Governo Constitucional (1987-1991), liderado por Aníbal Cavaco Silva e com Fernando Nogueira como ministro da Defesa e João de Deus Pinheiro com a pasta do Negócios Estrangeiros, referia no seu plano de governo, como prioridade uma, participação plena na NATO, de forma a tirar partido da posição geoestratégica do território nacional. Foi, também, definido como prioridade a modernização das Forças Armadas, sendo estas entendidas como “sendo uma instituição histórica e culturalmente identificada com os interesses vitais da Nação, serão dotadas com os meios adequados à defesa militar da República.” (XI Governo Constitucional, 1987, p.2). O sistema das Nações Unidas também é merecedor de atenção, dando particular ênfase ao seu potencial em política de cooperação. No âmbito da política externa, eram apontadas como prioridades a participação ativa no processo de construção europeu e na Aliança Atlântica, o apoio às comunidades portuguesas, a coordenação política para se encontrar uma solução para Timor-Leste (à altura ocupado pela Indonésia), a execução da entrega de Macau à República Popular da China, a reaproximação de Portugal da América Latina (especialmente do Brasil), o reforço da participação nacional em Organizações Internacionais e o aprofundar das relações com partes da Ásia, Magreb e Médio Oriente que têm ligações históricas a Portugal. O XII Governo Constitucional (1991-1995), presidido, também, por Aníbal Cavaco Silva, com António Figueiredo Lopes na pasta da Defesa e tendo o Ministério dos Negócios Estrangeiros sido liderado por João de Deus Pinheiro e Durão Barroso. Perante a realidade do mundo do fim da Guerra Fria, este executivo considerava que as “Pedras angulares dessa nova arquitetura serão, designadamente, as comunidades europeias, a OTAN, a UEO, o Conselho da Europa, a OCDE, a CSCE” (XII Governo Constitucional, 1991, p. 17), com o governo a considerar indissociável a afirmação nacional com a afirmação da ONU, NATO e das Comunidades Europeias. Refira-se que, na questão das Forças Armadas, o seu redimensionamento e reestruturação foram o principal foco do pro-

grama do referido governo. Refira-se que este programa de Governo surge, praticamente, ao mesmo tempo que se desmorona o império soviético, num momento que se define como de mudança na ordem mundial.

Eram considerados como principais pontos da Política Externa uma maior projeção do país no mundo (através do reforço na participação em Organizações Internacionais), a projeção internacional da cultura, língua e património portugueses (nomeadamente através das comunidades), a consolidação das comunidades europeias como núcleo do processo de construção europeu, promover a ligação a zonas de interesse na Ásia, América Latina (nomeadamente Brasil) e África (com especial atenção para os países Africanos de Língua Oficial Portuguesa) e a persecução de uma diplomacia económica forte, em linha com os interesses económicos e comerciais de Portugal.

O XIII Governo Constitucional (1995-1999), sob a liderança de António Guterres teve, na pasta da Defesa, António Vitorino, José Veiga Simão e Jaime Gama, com este último também responsável pela pasta dos Negócios Estrangeiros. Para este Executivo, trata-se de um “imperativo constitucional que comete ao Estado assegurar a defesa nacional deve traduzir-se numa política tanto quanto possível consensual, quer ao nível do sistema político quer da sociedade civil” (XIII Governo Constitucional, 1995, p.16), entendendo o Governo a necessidade de aproximar os cidadãos da política de defesa nacional, bem como o aprofundar do conhecimento histórico como forma de reforçar a identidade de consciência nacionais.

Nesta legislatura, a NATO, UE, UEO, OSCE e ONU são tidas como as Organizações de base da paz e prosperidade europeias e internacionais, procurando estabelecer e “promover a solução negociada dos conflitos e garantir a paz” (XIII Governo Constitucional, 1995, p.17). Dentro desta parceria para a paz, a NATO apresenta um papel preponderante, bem como as Forças Armadas nacionais, cujo redimensionamento, capacitação para missões internacionais, modernização e centralização de comando eram as áreas de *policy making* do executivo.

A Política Externa deste executivo marcava-se pelo forte apoio à autodeterminação de Timor-Leste, por uma aproximação aos países do Magreb, pelo aprofundar de relações com a

China, Índia, Japão, África Austral e América Latina (com especial atenção dada ao Brasil) e por uma ligação forte aos EUA, tidos como fundamentais no quadro da segurança no Atlântico.

O XIV Governo Constitucional Presidido por António Guterres, com a pasta da Defesa nas mãos Rui Pena e com Jaime Gama a manter as suas funções no Palácio das Necessidades, o XIV Governo Constitucional (1999-2002) considerava a “defesa como elemento estruturante da identidade nacional e da afirmação de Portugal no mundo” (XIV Governo Constitucional, p.2). Também é de demonstrado o interesse nacional na criação de uma “Identidade Europeia de Segurança e Defesa”, como complemento à Política Externa e de Segurança Comum da UE, como forma de possuir capacidades operacionais próprias, “embora de forma não separada com o quadro da Aliança” (XIV Governo Constitucional, 1999, p.109).

Uma vez mais, a Defesa é entendida como uma parte da identidade e da afirmação nacionais, com a conjuntura internacional a exigir uma especial atenção à componente externa da política de defesa, tanto na NATO como na denominada “Parceria para a Paz”, bem como na criação de políticas europeias comuns nos âmbitos das relações externas e da defesa (com estas últimas em coordenação com a UEO e sem se sobreporem à Aliança Atlântica). Também a participação ativa na Organização das Nações Unidas era vista como prioritária, por parte deste executivo.

No âmbito das Forças Armadas, e atendendo às características das suas missões, apostou-se num “um dispositivo e um sistema de forças adequado e flexível, dimensionado em função das necessidades reais de empenho de forças e racionalizado à luz da redefinição dos cenários possíveis do seu efetivo emprego” (XIV Governo Constitucional, 1999, p.126).

Neste executivo deu especial atenção aos países lusófonos de África (e à sua recuperação e estabilização), à relação com China e Japão, aos novos papéis a desempenhar pela NATO e pela UE, à ligação transatlântica com os EUA, à relação com o Brasil (e com o Mercosul) e à presidência rotativa da União Europeia que Portugal deteve durante este executivo.

José Manuel Durão Barroso liderou o XV Governo Constitucional, tendo como Ministro da Defesa Paulo Portas e o Ministério dos

Negócios Estrangeiros entregue a António Martins da Cruz e Teresa Gouveia, exercendo o seu mandato entre 2002 e 2004. O executivo afirmava o seu empenho ativo na adaptação e atualização das instituições internacionais como a EU, a NATO, a UE, a UEO e a CPLP, face ao ambiente estratégico, à altura, vivido (a anteriormente referida alteração à ordem mundial, produto dos atentados de 11 de setembro de 2001). O Programa do XV Governo Constitucional (2002) coloca a participação nas referidas Organizações como um dos objetivos de segurança nacional.

Refira-se que no Programa do XV Governo Constitucional (2002, p.14) é referido “o envolvimento, num esforço comum, dos vários órgãos de soberania na prossecução da política de Defesa Nacional e das Forças Armadas, que é estruturante da identidade nacional”. Desta forma, modernização das Forças Armadas, tendo em vista os cenários da época e prevendo cenários futuros, foi tida como objetivo deste governo.

As linhas de orientação da Política Externa Nacional eram, neste executivo, o reforço do papel nacional enquanto agente interveniente no processo de construção europeu, o reforço a ligação com os países de língua portuguesa (PALOP, Brasil e Timor), o privilegiar a NATO, ONU e OSCE como instituições base para a segurança internacional, o aprofundar das relações com os Estados vizinhos, reforçar a ligação às comunidades portuguesas (bem como aos Estados onde estas se encontram), o reforço da participação nacional em Organizações Internacionais, a promoção da língua e cultura nacionais e a promoção de uma diplomacia económica ativa.

O XVI Governo Constitucional esteve em funções em 2004 e 2005, com Pedro Santana Lopes a exercer o cargo de Primeiro-Ministro, Paulo Portas o de Ministro da Defesa e António Monteiro o de Ministro dos Negócios Estrangeiros. Este executivo empenhou-se na adaptação e atualização do funcionamento das instituições internacionais, (ONU, NATO, UE e CPLP, face à nova realidade estratégica do mundo pós 11 de setembro. No seu programa de governo, é salientada a posição estratégica de caris euro-atlântico, tornando Portugal um aliado importante no seio da UE e NATO, cujo alargamento seria fundamental para a paz na Europa e no Mundo.

No plano das Forças Armadas, as priorida-

des do programa de governo do XVI Governo Constitucional (2004) centravam-se na adaptação ao fim do serviço militar obrigatório (19 de novembro de 2004), tanto nas questões logísticas como de recursos humanos.

A Política Externa desenvolvida pelo XVI Governo Constitucional era, na sua génese, semelhante à do XV, mantendo a linha de continuidade prometida com a saída de Durão Barroso para Presidente da Comissão Europeia e a ascensão de Pedro Santana Lopes (anteriormente Presidente da Câmara Municipal de Lisboa) a Primeiro-Ministro. Desta forma, destacam-se como objetivos da Política Externa deste executivo o reforço do papel nacional enquanto agente interveniente no processo de construção europeu, o reforço a ligação com os países de língua portuguesa (PALOP, Brasil e Timor), o privilegiar a NATO, ONU e OSCE como instituições base para a segurança internacional, o aprofundar das relações com os Estados vizinhos, reforçar a ligação às comunidades portuguesas (bem como aos Estados onde estas se encontram), o reforço da participação nacional em Organizações Internacionais, a promoção da língua e cultura nacionais e a promoção de uma diplomacia económica ativa.

Em 2005, tomou posse o XVII Governo Constitucional, sob a liderança de José Sócrates, com Nuno Severiano Teixeira na pasta da Defesa Nacional e Diogo Freitas do Amaral e Luís Amado com a pasta dos Negócios Estrangeiros, tendo-se mantido em funções até 2009. Este executivo, através do seu programa de governo, salientava a necessidade de um uma componente de segurança e defesa no âmbito da UE, que opere de forma compatível e concertada com o elo transatlântico, fundamental à paz internacional. No Plano da Defesa Nacional, o Programa de Governo, refere a necessidade de uma conceção alargada do conceito de segurança, bem como uma conceção mais integrada da política de defesa. Também a participação ativa, através de missões internacionais, no âmbito da ONU, União Europeia, NATO, a OSCE e a CPLP são referidas, bem como a necessidade da consolidação e sustentabilidade das Forças Armadas profissionalizadas, prestando-se especial atenção à sua modernização e requalificação da sua infraestrutura.

Na área da política externa, o XVII Governo Constitucional (2005, p.151) definiu que

“O objectivo estratégico do Governo na área externa será o de promover uma participação mais activa de Portugal nos centros de decisão da vida e das instituições mundiais, contrariando a perda de posição relativa do País nos vários quadros comparativos de desempenho a nível internacional. Um Portugal mais forte na Europa e no Mundo, confiante na sua identidade, na sua capacidade de modernização e na projecção global da sua língua será, assim, para o Governo, a prioridade das prioridades da sua política externa”. São alvos de especial atenção deste executivo o papel de Portugal na Construção Europeia, a internacionalização da nossa economia, a responsabilidade nacional no âmbito da paz e segurança internacionais, o relançamento da política de cooperação, a política cultural externa (nomeadamente no âmbito da língua portuguesa) e a valorização das comunidades portuguesas dispersas pelo globo.

O XVIII Governo Constitucional (2009-2011) foi liderado por José Sócrates, com o Ministério da Defesa Nacional a cargo de Augusto Santos Silva e com Luís Amado como Ministro dos Negócios Estrangeiros, num cenário de crise internacional iniciado em 2008. Este executivo, apontava os seus objetivos para a Defesa Nacional, afirmando que “A Defesa Nacional deve, assim, ter como objetivos fundamentais, não só a capacidade para garantir a Segurança do Estado e dos cidadãos, mas, também, a capacidade para projetar segurança no plano externo e cooperar no quadro dos sistemas de alianças em favor da segurança internacional e da Paz.” (XVIII Governo Constitucional, 2009, p.118)

As Forças Armadas deveriam, além das suas missões mais tradicionais, participar prioritariamente em missões internacionais de caris militar, nomeadamente ao abrigo da NATO e da União Europeia. Estas missões são referidas como sendo de apoio à Política Externa (nomeadamente as de natureza humanitária, manutenção de paz e gestão de crises) e também devem ser enquadradas noutras Organizações Internacionais onde Portugal participa, como a ONU, a OSCE e a CPLP.

Ainda em relação às Forças Armadas, o executivo estabelecia como objetivo a modernização de equipamentos e infraestrutura de forma a ser atingido um nível semelhante ao dos aliados NATO (XVIII Governo Constitucional, 2009).

São definidos como pontos fundamentais da política externa, deste executivo, o papel de Portugal no processo de construção europeu, as relações económicas externas, a continuação do reforço à cooperação, a internacionalização da língua portuguesa e o assegurar do cumprimento da quota-parte nacional no contributo para a paz e segurança globais.

Entre 2011 e 2015 esteve em funções o XIX Governo Constitucional, liderado por Pedro Passos Coelho e com a pasta da Defesa Nacional confiada a José Pedro Aguiar-Branco e a dos Negócios Estrangeiros a Paulo Portas. O Programa de Governo do XIX Governo Constitucional (2011), marcado pela ajuda internacional prestada a Portugal pelo Banco Central Europeu, Comissão Europeia e Fundo Monetário Internacional (conhecida no seu coletivo como a Troika) assentava em cinco pilares fundamentais, sendo estes o Desafio da Mudança, as Finanças Públicas e o Crescimento, a Cidadania e a Solidariedade, a Política Externa, Desenvolvimento e Defesa Nacional e, por fim, o Desafio do Futuro.

Este executivo reafirmava o seu forte compromisso com a aliança atlântica, ao mesmo tempo que prestava uma atenção especial à ONU, em virtude do seu mandato como membro do Conselho de Segurança das Nações Unidas, reforçando a ideia de um Portugal promotor de paz em segurança no cenário internacional. A visão deste executivo sobre o papel de Portugal nas relações internacionais aparenta seguir a ideia de soberania de serviço de Adriano Moreira, nomeadamente quando é afirmando no programa de governo do XIX Governo Constitucional (2011, pp 109-110) que:

“Ao longo dos últimos anos o contexto da situação internacional tem vindo a ser objecto de sucessivas alterações, por vezes até de carácter contraditório. E isso não poderia deixar de apresentar consequências de monta no quadro de segurança internacional e regional, implicando, tanto para os Estados como para as Organizações Internacionais, novos desafios e obrigando, por isso, à procura de novas soluções e ao desenvolvimento de novas tarefas e missões. A relevância internacional de um Estado tornou-se assim, cada vez mais, dependente da sua capacidade e, sobretudo, da sua disponibilidade, para dar um contributo activo para a manutenção da paz e da segurança internacionais e, em particular, para a eficácia da acção a nível multilateral. Até porque é in-

dispensável compreender, em definitivo, que os objectivos de segurança de um País como o nosso situam-se hoje nas mais diversas regiões do planeta e impõem, por isso mesmo, uma nova caracterização dos interesses que temos de defender e dos cenários de intervenção onde o interesse nacional possa ser posto em causa.” O XIX Governo Constitucional (2011, p.104) apresentava os seus objetivos para a Política Externa afirmando que esta “deve orientar-se para a recuperação da reputação financeira, do prestígio internacional e para o fomento da actividade económica com o exterior, potenciando as nossas exportações, apoiando a internacionalização das nossas empresas e a captação de mais investimento directo estrangeiro”. As linhas orientadoras da referida política consistiam na num reforço na relação e cooperação na UE (bem com a recuperação da confiança desta), um reforçar dos laços com os países de língua portuguesa (nomeadamente através CPLP), o exercício do mandato como membro do CSNU, a potencialização das comunidades portuguesas, a reafirmação do compromisso na NATO e o acompanhamento do desenvolvimento na situação no Magreb (numa referência à Primavera Árabe, que se desenrolava aquando da redação do Programa de Governo do XIX Governo Constitucional).

O XX Governo Constitucional, liderado por Passos Coelho, com Aguiar-Branco na pasta da Defesa e a Paulo Portas na dos Negócios Estrangeiros, foi empossado pelo Presidente da República, Aníbal Cavaco Silva, mas não conseguiu comportar um apoio suficiente na Assembleia da República, para conseguir iniciar a sua atividade governativa plena, tendo estado em funções num breve período de 2016.

No domínio da defesa nacional, este executivo planeava manter em curso a reforma profunda que tem subjacente, por um lado, o redimensionamento sustentável da estrutura das Forças Armadas, com especial atenção aos gastos com o pessoal, enquanto via a Defesa nacional como uma função fundamental do Estado, com as Forças Armadas a serem a sua componente central. Mesmo com as restrições a que Portugal ainda estava sujeito, este executivo planeava o reforço de meios, bem como uma intensificação nas missões de paz no âmbito da NATO, ONU e União Europeia.

No âmbito da Política Externa este executivo previa valorizar o papel das Organizações Internacionais na área do desenvolvimento e da

paz (nomeadamente a ONU), o reforço no combate ao terrorismo internacional (com especial atenção para o Estado Islâmico e os seus aliados), o aprofundar de relações com o Magreb, China, Índia, Indonésia e Japão e estudar-se-ia a possibilidade da adesão de Portugal ao Banco Asiático de Investimento em Infraestruturas. António Costa chefiou o XXI Governo Constitucional (2015-2019), tendo como seus ministros da Defesa Nacional, José Azeredo Lopes e João Gomes Cravinho e como Ministro dos Negócios Estrangeiros, Augusto Santos Silva. Este executivo, considerava a imprevisibilidade das ameaças um fator determinante no cenário internacional, em virtude do carácter não estatal, transnacional, não convencional e sub-estatal de algumas dessas ameaças, das quais se destaca o terrorismo internacional. Como parte resposta a estas ameaças, o executivo, no programa do XXI Governo Constitucional (2015), prontificou-se a assegurar a modernização das Forças Armadas, bem como a valorizar a as ações na área da Defesa. Os principais objetivos da Defesa Nacional foram, para este executivo, “objetivos garantir a soberania do Estado, a independência nacional e a integridade e defesa do território bem como assegurar a liberdade e a segurança das populações e a proteção dos valores fundamentais da ordem constitucional, encontra na ação das Forças Armadas um instrumento essencial de política externa, nomeadamente no contexto da OTAN, da UE, da ONU e da CPLP e de outras organizações regionais.” (XXI Governo Constitucional, 2015, p.51).

A ação das Forças Armadas seria focalizada nas “respostas definidas por um exigente planeamento de defesa, nomeadamente em domínios de evidente valor acrescentado para o País e, ainda, na satisfação de compromissos internacionais, em particular na participação em missões internacionais de paz” (XXI Governo Constitucional, 2015, p.52).

No âmbito da política externa, o XXI Governo Constitucional (2015, p.246) apresenta assim a sua visão para as relações externas do Estado Português: “Historicamente, vários Governos de Portugal conferiram à política externa uma constante atenção, quer na área europeia, quer no amplo tecido de relações externas bilaterais e multilaterais, nomeadamente na área da lusofonia, quer nas políticas relevantes para as comunidades portuguesas. De igual modo, esses mesmos governos tiveram sempre a preo-

cupação de conferir coerência ao conjunto de dimensões setoriais que se constatou serem decisivas para a presença de Portugal no Mundo, em especial no tocante à defesa e promoção dos vários interesses económicos nacionais, bem como ao prestígio da cultura e da língua portuguesas. Portugal soube também, ao longo de muitos anos, projetar uma filosofia clara na ordem internacional, promotora da paz, defensora dos Direitos Humanos, da Democracia e do Estado de Direito, a par com uma atitude consentânea no âmbito das políticas de cooperação e desenvolvimento. Face ao declínio dos últimos anos, tais prioridades devem agora guiar o governo, com destaque para a afirmação da língua portuguesa, para a implantação de uma cidadania lusófona e para o estreitamento da ligação às comunidades portuguesas no estrangeiro.”

Este executivo acreditava que Portugal deveria explorar ainda mais os meios bilaterais, multilaterais e as Organizações Internacionais, nomeadamente a UE, NATO, CPLP, fóruns ibero-americanos e ibéricos. No entanto é ressaltado que o país tem interesses em várias outras partes do globo, tornando-se importantes também os esforços no âmbito da OMC, Conselho da Europa e OSCE.

O XXII Governo Constitucional tomou posse em 2019, num cenário internacional dominado pela pandemia de Covid-19 que se iniciou em 2020 e cujas consequências ainda não são totalmente perceptíveis. Este executivo é liderado por António Costa, mantendo-se, também, João Gomes Cravinho como Ministro da Defesa Nacional e Augusto Santos Silva como Ministro dos Negócios Estrangeiros. No seu programa de governo (2019), é referido que se pede às Forças Armadas uma resposta a missões novas cada vez mais complexas, que assumam novas responsabilidades e que o façam numa base de eficiente utilização dos recursos públicos. Assim, torna-se necessário adaptar as Forças Armadas, para darem as referidas respostas num cenário internacional em constante desenvolvimento. É também referido que as Forças Armadas “continuarão a estar onde o país e os seus compromissos internacionais o determinem, cumprindo, com o já habitual sucesso, complexas missões que se considerem proporcionais e compatíveis com o interesse nacional e com o papel que Portugal soube consolidar.” (XXII Governo Constitucional, 2019, p.44).

As metas acordadas no âmbito da aliança atlântica, bem como a nova Lei de Programação Militar, implicarão uma modernização e um reforço das capacidades militares nacionais, ao mesmo tempo que se aplica uma racionalização de meio que compreenderá uma centralização do investimento nas áreas onde a intervenção das Forças Armadas se mostra mais necessária (XXII Governo Constitucional, 2019).

São prioridades da Política Externa Portuguesa, atualmente, a participação ativa no seio da União Europeia (defendendo os valores europeus e do Estado de Direito, promovendo a coesão económica e social, reforçando o papel da UE no mundo e promovendo uma agenda progressista), o cultivo de diversas relações bilaterais (alianças, vizinhança, parcerias e relações de oportunidade política, cultural e comercial), apoiar o multilateralismo e o sistema da ONU (reforçando o protagonismo nacional), valorizar a CPLP, a divulgação e promoção da cultura portuguesa, adaptar o sistema diplomático e consular nacional à nova realidade das comunidades portuguesas dispersas pelo mundo, apoiar a internacionalização da economia portuguesa e prosseguir com a implementação do novo quadro de cooperação para o desenvolvimento com os PALOP e Timor-Leste e o alargamento deste quadro a outras regiões geográficas.

A análise do léxico utilizado nos Programas de Governo pode ser uma forma de aferir a importância reconhecida a determinada política por parte de determinado executivo, bem como analisarmos se os conceitos académicos e/ou técnicos foram, ou não, adotados pelo poder executivo.

O seguinte gráfico apresenta o número de vezes que determinadas palavras-chave, referentes a esta investigação, se encontram presentes nos programas dos executivos em estudo.

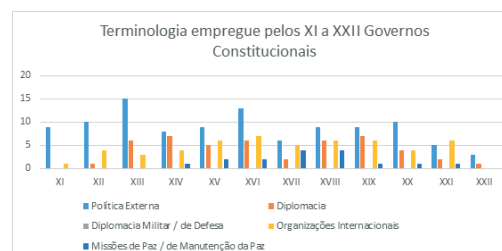


Gráfico I – Terminologia empregue pelos XI a XXII Governos Constitucionais. Autoria Própria.

Será notório que, à exceção do XI Governo Constitucional, todos os outros governos referem a palavra “Diplomacia” nos seus programas, aluindo às questões diplomáticas gerais, mas também à Diplomacia Económica e Cultural. No entanto, os conceitos de Diplomacia Militar e Diplomacia de Defesa encontram-se ainda ausentes do léxico dos governos portugueses. Também é notória a variação no emprego do termo, dado que este não é constante ao longo do tempo, sendo mais prevaletente nos XIV e XIX governos e menos nos XII e XXII.

As Missões de Paz (ou de Manutenção de Paz) são, primeiramente, referidas pelo XIV Governo e mantêm-se em uso até ao XVI, com o XVII Governo Constitucional a utilizar o termo “Missões Internacionais” para descrever as intervenções externas das Forças Armadas no âmbito do apoio à política externa. Esta terminologia continuará em uso até ao XXI Governo, com o XXII a não fazer referência a Missões de Paz, de Manutenção de Paz ou Internacionais. Ressalve-se que este último executivo refere os compromissos internacionais de Portugal, mas este termo será mais compreensivo do que Missões Internacionais, pois engloba todas as responsabilidades internacionais assumidas por Portugal (com participações, de diversa ordem, em Organizações Internacionais, compromissos de naturezas diversas de âmbito bilateral ou multilateral, entre outros)

A terminologia de “Organizações Internacionais” tem estado patente em todos os governos em estudo, excetuando o XXII Governo Constitucional. Este termo torna-se particularmente utilizado a partir do XII Governo, ou seja, a partir de 1991. Tal parece suportar a ideia do aumento da importância destas Organizações no mundo globalizado nascido do final da Guerra-Fria e da capacidade nacional de compreender e se adaptar a essa realidade. No entanto, deve ressaltar-se que alguns executivos tendem a referir-se a Organizações Internacionais mais pela demonização destas, do que pela terminologia geral (por exemplo NATO, UE, ONU).

A referência à “Política Externa” tem sido constante ao longo do arco da governação que compreende o XI ao XXII Governos Constitucionais, com o XIII e o XVI a empregarem mais esta terminologia e com o XXII a ser que menos a adotou.

CAPÍTULO III – OS INSTRUMENTOS DE DEFESA

1. Os Portugueses e a Defesa

Os diversos programas de governo analisados nesta dissertação (compreendendo os Governos Constitucionais do XI ao XXII) referem a importância das Forças Armadas e o seu papel crucial enquanto salvaguarda da Soberania Nacional e do Estado Português, bem como de instrumento de grande relevo para a Política Externa Nacional.

No entanto, todos os governos, de maior ou menor forma, tendem sustentar as suas decisões governativas no que compreendem ser a visão e a sensibilidade da população (nomeadamente do eleitorado) para as várias questões de Portugal. Assim sendo, torna-se imperativo para o Poder Político sentir o pulso da população numa série de matérias, com as Forças Armadas (em virtude do seu papel anteriormente referido, das suas características enquanto agentes de força legitimada e dos grandes encargos financeiros que os seus recursos e meios exigem) a adquirir um interesse particularmente especial.

O “Inquérito à População Portuguesa Sobre Defesa Nacional e Forças Armadas” procurou analisar a perceção que a população nacional tem da Defesa Nacional e das Forças armadas através de um estudo telefónico, que compreendeu uma realidade amostral superior a 1500 cidadãos, representativos de várias faixas etárias (18 anos de idade e superiores), de vários níveis de escolaridade e de ambos os sexos. Assim Hilário, Carreiras et al (2021, p.17) apresentaram as seguintes conclusões do seu estudo:

- “Existe uma perceção bastante saliente de que o mundo será mais inseguro na próxima década, sendo que, no caso de Portugal, as ameaças que os inquiridos destacam como mais prováveis se prendem com uma possível crise económica mundial e com o surgimento de pandemias e epidemias;”
- “A Organização do Tratado do Atlântico Norte e a União Europeia, Organizações a que Portugal pertence, são bem vistas e consideradas importantes para a segurança do País por uma clara maioria dos inquiridos;”

- “No que respeita ao modelo de Serviço Militar, a maioria assume o “voluntariado” como matriz principal (60%), mas há também uma franja relevante que valoriza uma prestação “obrigatória” (40%);”
- “a obrigatoriedade de participação no Dia da Defesa Nacional (uma das componentes do modelo) tem uma elevada aceitação, principalmente entre os mais jovens;”
- “Uma clara maioria dos inquiridos (66,9%) tende a considerar que o Orçamento do Estado dedicado à Defesa Nacional é insuficiente. Os recursos humanos das Forças Armadas são vistos por 44,9% dos inquiridos como sendo também insuficientes;”
- “Em termos gerais, são maioritárias as percentagens de inquiridos que evidenciam uma opinião positiva sobre as Forças Armadas, considerando-as muito necessárias, e atribuindo-lhes elevados níveis de confiança. É também maioritária a ideia de que as missões das Forças Armadas devem abranger quer uma dimensão militar/de combate, quer também uma vertente mais conotada com a proteção civil e de apoio às populações;”
- “Em termos de representações, há maiorias muito expressivas de inquiridos que entendem que as Forças Armadas cumprem eficazmente as suas missões e que contribuem para o prestígio internacional do País;”
- “A recomendação do ingresso nas Forças Armadas a familiares ou amigos sem qualquer reserva é algo que cerca de 52,8% dos inquiridos assumem que fariam. Mais relutantes encontram-se os 25% que o recomendariam, mas apenas se não existisse outra alternativa profissional;”
- “O processo de integração feminina nas Forças Armadas é também avaliado positivamente pela maioria dos inquiridos, com cerca de 57% a considerarem que as mulheres estão bem integradas nas Forças Armadas;”
- “Relativamente à disponibilidade para participar, através das Forças Armadas, na defesa ativa do País, cerca de 24% assumiram-se disponíveis para o fazer em qualquer circunstância, incluindo em caso de ataque militar. Entre os restan-

tes, uma parte significativa está disponível para esse contributo (43,7%), mas apenas para desempenhar missões de apoio à população, ao passo que 32% se manifestaram indisponíveis. Em termos de variação sociodemográfica, os homens demonstraram uma disponibilidade menos condicionada ao motivo, ao passo que as mulheres estão mais disponíveis em caso de missões de apoio à população. Verificou-se também que com o aumento da idade se assiste a uma diminuição dessa disponibilidade.”

Parece ser notável a questão do sentimento de uma insegurança crescente sentida pelos portugueses, nomeadamente a possibilidade de (mais uma) crise económica à escala planetária, bem como o surgimento de novas crises pandémicas e epidémicas, que voltem a confinar, desorganizar, condicionar e ameaçar as suas vidas.

A questão da importância da União Europeia e da NATO parece ser bastante transversal tanto à população como ao poder executivo, uma vez que ambos colocam uma forte tónica nessas duas Organizações, como demonstram os programas de governo abordados nesta dissertação, como os resultados do estudo de Hilário, Carreiras et al (2021).

A opção política por um serviço militar de cariz voluntário, em tempo de paz, surge também em linha com a opinião popular sobre o referido assunto, bem como a obrigatoriedade do Dia da Defesa Nacional, a importância do Estado Português em manter Forças Armadas e a capacidade destas de cumprirem, com sucesso, as missões que lhes são confiadas.

Já a questão orçamental não reflete um consenso entre o poder político e a população, com 66,9% dos inquiridos por Hilário, Carreiras et al (2021) a considerarem o orçamento da Defesa Nacional insuficiente. Também é digno de referência de 44,9% dos participantes no referido estudo, consideram os meios com que as Forças Armadas contam como sendo insuficientes.

A questão do problema da falta de quadros poderá, possivelmente, ser minorada no futuro, se atendermos que 52,8% dos participantes do estudo de Hilário, Carreiras et al (2021) recomendariam, em qualquer, circunstância o ingresso nas Forças Armadas, com 25% a guardar essa recomendação para a falta de

outras alternativas profissionais, o que atendendo à realidade do mercado de trabalho nacional e ao fator de desemprego jovem, poderá revelar-se como tal.

Com a crescente consciencialização social para as questões da igualdade de género, é notório refletir que 57% dos inquiridos no referido trabalho de investigação considerem que o sexo feminino se encontra bem integrado na realidade militar nacional.

À primeira vista, poderá parecer preocupante o facto de apenas 24% da amostra do estudo em análise considerar-se disponível para tomar parte da defesa ativa do país. No entanto, o facto de gerações para lá do pico da capacidade física e aptidão para a atividade militar estarem presentes neste estudo poderá suavizar o impacto deste número. Aliás, se tomarmos esse ponto de vista, a disponibilidade de 43,7% dos inquiridos em prestar serviço sob a forma de apoio a populações parece indicar muito sobre o carácter de ajuda e empatia que caracteriza os portugueses, embora tal diminua, conforme refere Hilário, Carreiras et al (2021), com a idade, o que poderá ser tomado como espectável face ao fator da capacidade física anteriormente abordado.

Em virtude da atenção dada nos media ao papel, de grande importância, das Forças Armadas no combate à pandemia e ao facto do processo de vacinação contra a Covid-19 estar, à altura da redação desta dissertação, a ser liderado pelo Almirante Gouveia e Melo, seria interessante estudar, no futuro, se estes fatores afetaram a precessão dos portugueses em relação às suas Forças Armadas.

2. A Participação Nacional em Organizações Internacionais

Portugal um conjunto de características socioculturais que o tornam particularmente versado para uma participação internacional relevante, que complementam as características de país de fronteira, pensadas por Adriano Moreira e abordadas nesta dissertação.

Ao longo da sua História, Portugal marcou, na generalidade, presença na esfera internacional das diferentes épocas. Afonso Henriques casa-se com Mafalda de Saboia e casa o seu herdeiro, D. Sancho I, com Dulce de Aragão a com a finalidade de marcar o reconhecimento externo da sua existência soberana, ao mesmo tempo que procurava a aceitação

papal da sua coroa, a forma de reconhecimento da soberania e poder régio da Idade Média, na Europa Ocidental.

D. João I volta a fazer uso do casamento enquanto ferramenta política cimentadora de alianças, quando desposa D. Filipa de Lencastre, filha de João de Gaunt (este tio de Ricardo II de Inglaterra), a fim de criar a mais antiga aliança do mundo, ainda vigente.

Também as questões do equilíbrio de poder no cenário europeu viram a participação portuguesa, como é exemplo a entrada de Portugal na Guerra da Sucessão Espanhola, ao lado da Casa de Habsburgo e dos seus aliados, defrontando a Casa de Bourbon (liderada à época pelo Rei Sol Luís XIV) e os aliados desta.

O nosso país juntou-se às várias coligações que no início do século XIX se opuseram a Napoleão Bonaparte, estando presente no Congresso de Viena que marcou a reorganização da Europa após a Revolução Francesa, criando o “Concerto da Europa” que apenas veria o seu fim com a Guerra da Crimeia.

Será relevante referir que, já na Primeira República, Portugal juntou-se, em 1917, à Entente (onde, entre outros, se encontrava o Reino Unido, a França e Rússia) que defrontou as Potências Centrais (Império Alemão, Império Austro-húngaro, Império Otomano e outros aliados) nos campos da Primeira Guerra Mundial.

Até durante a Segunda Grande Guerra, e apesar da sua neutralidade, Portugal não deixou de se manter ativo no cenário internacional balanceando a cooperação com os aliados a uma outra cooperação com as forças do eixo, num fenómeno referenciado por Calvet de Magalhães como de “Neutralidade Colaborante”. Mesmo sendo uma ditadura, em 1949, Portugal tornou-se membro fundador da Organização do Tratado do Atlântico Norte, em 1960, participou na fundação da European Free Trade Association e, após 1986, o nosso país tem estado presente e feito parte integrante de todos os aprofundamentos no processo de integração europeia. Além destas Organizações, o nosso país também integra a Organização para a Segurança e Cooperação na Europa (OSCE), o Conselho da Europa e a Organização Internacional do Comércio (OMC) e integrou a União da Europa Ocidental (UEO) até à sua extinção formal em 2011.

A questão linguística e um extenso passado comum levaram Portugal a associar-se aos

países lusófonos (Angola, Moçambique, Cabo Verde, São Tomé e Príncipe, Brasil, Guiné-Bissau e, mais tarde, Timor-Leste e Guiné Equatorial) numa associação de Estados que cooperam entre si nas mais variadas vertentes, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP).

Tal demonstra uma predisposição Histórica de Portugal para se associar a outros Estados e entidades políticas como forma de preservar a sua soberania, bem como de alcançar uma melhor situação económica. Esta podendo tido a sua origem em questões realistas como a preservação e conquista do poder, terá sofrido, ao longo do processo temporal, um fenómeno de mutação que a tornou parte a impressão genética do Povo Português.

3. A evolução das Forças Armadas

Loureiro dos Santos (2016, p.157) reflete sobre o papel das Forças Armadas afirmando que “Sem as Forças Armadas, um Estado transformaria o seu território num vazio de poder. Não existem vazios de poder. A serem pressionados, outros atores se apresentarão a colmatá-los, com ou sem a aquiescência dos Estados em que eles surgiram”.

Acrescenta o referido autor que o papel das Forças Armadas não fica circunscrito à mera defesa militar do Estado face a ameaças que se perfilam ou materializem contra ele, nomeadamente no quadro de alianças militares. Para Loureiro dos Santos, as Forças Armadas desempenham, também, um papel de última garantia de funcionamento da autoridade do Estado, das instituições democráticas e colaborando na manutenção da lei e da ordem durante a declaração Estado de Emergência, ou assegurando-as em caso de declaração de Estado de Sítio.

As Forças Armadas têm vindo a evoluir muito significativamente desde o conflito do ultramar até aos nossos dias, sendo esta evolução um acompanhamento da própria evolução histórica da realidade nacional e internacional. (Ribeiro, 2017)

Caracterizadas por uma matriz convencional durante a Guerra Colonial, as Forças Armadas Portuguesas têm adquirido, e cada vez mais, um carácter expedicionário num processo evolutivo que compreendeu novos meios, capacidades, redimensionamento e até uma alteração profunda na forma de recrutamento. (Ribeiro, 2017)

A evolução das forças armadas tem sido caracterizada por uma “tendência de redução do nível ambição, e a afirmação generalizada do critério multiuso e capacidades projetáveis” (Ribeiro, 2017, p.111) e por uma redução muito significativa da implementação territorial em virtude da racionalização de recursos.

Ribeiro (2017) reflete sobre o caminho trilhado pelas Forças Armadas desde a Guerra Colonial, destacando como pontos positivos, entre outros, a aproximação destas às Organizações Internacionais de segurança e defesa, o reconhecimento do seu valor para o Estado enquanto instrumentos de Política Externa, o critério multiuso e a modernização tecnológica, nomeadamente da Marinha e Força Aérea. No entanto, o referido autor deixa para o futuro a classificação do impacto da alteração da matriz do Exército para o formato de brigadas e classifica como negativo o já referido “afastamento das Forças Armadas da Nação”, a “dilação transformacional do Exército na vertente dos recursos materiais com potencial de agravamento e propagação a outros Ramos” (Ribeiro, 2017, p.112). É alvo, também, da atenção deste autor, as dificuldades de captação e retenção de capacidades humanas, a diminuição no investimento, a redução do espectro de opções de resposta militar e a “dependência de empenhamentos operacionais internacionais” (Ribeiro, 2017, p.113).

Para Ribeiro (2017) o processo de evolução das Forças Armadas, após a Guerra Colonial, pode ser dividido nos seguintes períodos: Período da Revolução (1974-76), Período de Enquadramento (1976-91) e o Período de Reforma (1991 à atualidade). Dentro deste período, o autor referido procede à seguinte subdivisão:

- Fase de Sedimentação (1991-95) – Marcada pela reafirmação do papel de intervenção da ONU e a afirmação europeia, com o Tratado de Maastricht e a transformação da CEE em EU, em assuntos de segurança e defesa e o início das operações de manutenção de paz;
- Impulso da Projeção (1995-2004) – Caracterizado por crescente esforço de internacionalização das Forças Armadas. Este período é marcado pelo início do fim do serviço militar obrigatório e, no âmbito internacional, pelos atentados de 11 de setembro de 2001, o início do alargamento a leste da NATO e o reforço da EU em

questões de segurança e defesa;

- Impulso da “Profissionalização à Crise” (2004-08) – Num período que se desenvolvem na NATO as forças de Reação Rápida e na União Europeia os Battle Groups. Portugal passa a deter Forças Armadas Profissionalizadas, mantendo um foco na projeção de forças no âmbito de Organizações Internacionais (com um acentuar da exigência na prontidão das forças alocadas à Aliança Atlântica). Também no plano interno o XVII Governo Constitucional define como prioridades das Forças Armadas Portuguesas “missões internacionais de natureza militar no sistema de defesa coletiva e de apoio à Política Externa do Estado, a luta contra o terrorismo transnacional em quadro leal próprio, as missões de interesse público e a manutenção do empenho nos projetos e programas CTM”. (Ribeiro, 2017, p.30)
- Impulso do Fator 4C (2008-15) – “Crise, Concentração, Conjunto, *Comprehensive*” - Este período é subdividido, por Ribeiro (2017), em duas partes. A Primeira marcada pela crise financeira (que compreendeu o pedido de ajuda económica em 2010) que levou a uma série de reajustamentos dentro do sector público nacional. No entanto, foram renovadas as anteriores matrizes diretoras da defesa nacional sendo que, em 2013, foi apresentado o novo Conceito Estratégico de Defesa Nacional. A segunda parte que, para o autor referenciado, ainda se encontrava vigente aquando da redação da sua obra (em 2017) e que é denominada de “Defesa 2020”. Nesta é patente a uma visão *Comprehensive* (ou holística) da gestão de conflitos, a capacidade de operacionalidade conjunta e uma racionalização de recursos por meio da sua concentração.

Do ponto de vista do autor desta dissertação, as Forças Armadas Portuguesas poderão ter entrado num novo período da sua evolução face à crise pandémica de 2020 que, poderá ser o ponto de início de uma nova ordem internacional. Refira-se, que já em 2013, o Conceito Estratégico de Defesa Nacional definia as pandemias (e outros riscos sanitários como “Riscos de Natureza Ambiental” apresentando-os “capazes de criar não só números signifi-

cativos de vítimas, como de causar problemas de segurança adicionais pelo pânico que podem gerar” (CEDN, 2013, p.17).

Neste cenário, as Forças Armadas terão de manter, e talvez ver aumentada, a sua capacidade de combate a pandemias e riscos sanitários, ao mesmo tempo que poderão ser chamadas a projetar forças no âmbito de missões internacionais, numa realidade global cada vez mais conflituosa. Uma parte dessa evolução, passará pela passagem de cada vez mais competências para um comando militar mais centralizado e racionalizado, na figura do Estado Maior General das Forças Armadas, conforme refere Reis (2021).

Refira-se, também, o ponto de vista do General Loureiro dos Santos (2016) que, refletindo sobre a natureza atual das Forças Armadas Portuguesas refere o reforço da necessidade de projetar forças nacionais, no âmbito da segurança cooperativa, de forma a melhorar a segurança internacional por meio de missões de paz.

Refletindo sobre o atual papel das Forças Armadas, Reis (2005, p.49) reafirma a ideia de que “as Forças Armadas têm vindo a cumprir, têm como principal objectivo, o apoio ao desenvolvimento da paz e a prevenção e resolução de conflitos, em vez de fazer a guerra, que é a sua principal vocação”. O que nos remete para a complexidade de cenários que estas enfrentam no cenário internacional, o que por sua vez levou tanto os Estados como as Organizações Internacionais adotarem um conceito mais vasto do que é a segurança.

Esta ideia é seguida, também por Esteves (2015, p.55), quando este aborda a questão da necessidade de “expandir a segurança para além do setor militar e do uso da força” e a adoção um conceito de segurança que inclua os aspetos sociais, económicos, ambientais, de saúde, de desenvolvimento e de género, é fundamental para dar resposta às necessidades securitárias e à capacidade de cumprir o interesse nacional na atualidade.

A questão orçamental é transversal a todo o aparelho do Estado, nomeadamente, em Portugal, onde uma economia relativamente frágil tem sido, ao longo das últimas décadas, agravada por fenómenos de crises internas e internacionais. Desta forma, quando ocorrem retrações e recessões do crescimento económico, tal tende a refletir-se na despesa pública. O gráfico seguinte revela a evolução do Produto Interno Bruto nacional desde 1996 até 2020.

Ressalve-se que este indicador é usado para obter uma visão superficial da prestação económica nacional, uma vez que este pode ser inflacionado artificialmente em virtude de grande investimento público. Atente-se que a fórmula do cálculo do PIB = C + I + G + X + M (sendo C o consumo, I o investimento, G os gastos públicos, X a exportação e I as Importações).

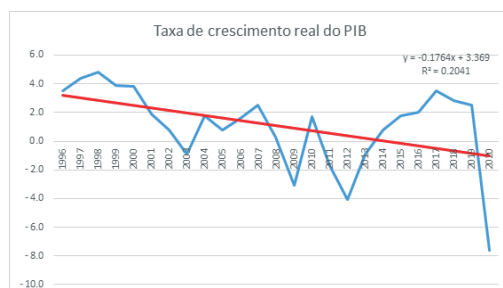


Gráfico II – Taxa de crescimento real do PIB entre 1996 e 2020. Dados Pordata.pt e execução do autor.

Uma análise imediata do gráfico revela o carácter recessivo, ao longo do tempo, que o crescimento do PIB nacional tem vivido, com os períodos de 2008 a 2009, 2011 a 2013 a juntarem-se à quebra titânica de 2019/2020, como alturas de recessão económica. O facto da linha de tendência do crescimento do PIB apresentar, na sua equação, um X (relativo à inclinação da reta) negativo atesta ao carácter recessivo da mesma, com o R^2 (o coeficiente de correlação entre os pontos da reta) de 0,2, ou seja, a relação entre os pontos é muito baixa o que demonstra uma grande variabilidade no crescimento do Produto Interno Bruto em 1996 e 2020.

Procedeu-se da mesma forma em relação às despesas com a Defesa Nacional, face ao PIB, tendo-se obtido o seguinte gráfico.

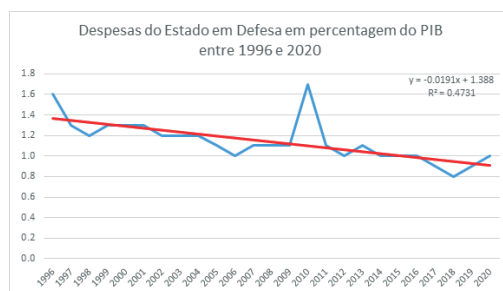


Gráfico III – Despesas do Estado em % do PIB em Defesa, entre 1996 e 2020. Dados Pordata.pt e execução do autor.

Embora se assinala um valor de X negativo para a reta de tendência, esta é menos acentuada do que a sua congénere do gráfico relativo ao crescimento do PIB ao longo dos anos, demonstrando que o corte nas despesas com Defesa foi menos acentuado do que a desaceleração do crescimento da riqueza nacional. O R^2 mais próximo de 1, reforça a ideia que existe uma maior correlação entre os gastos com a Defesa ao longo do tempo do que com a prestação económica nacional. Este dado reforça a ideia referida de que, efetivamente, as Forças Armadas têm sofrido menos cortes do que a economia nacional tem contraído.

Este fenómeno pode, em parte, ser explicado pela própria natureza da missão das Forças Armadas, pela necessidade de manter determinadas capacidades e pelas obrigações remuneratórias, que neste conjunto constituem uma despesa fixa de baixa elasticidade financeira. Já o investimento em novos meios é, de um ponto de vista orçamental, bastante mais elástico, podendo ter sido mais sacrificado face às necessidades de consolidação orçamental.

Pires (2018) identifica cinco planos onde podem ocorrer confrontos durante um conflito, sendo este o plano Terrestre, Naval, Aéreo, Espaço e Ciberespaço. Este último o é, cada vez mais, além uma dimensão do campo de batalha e, um local de onde podem surgir uma vasta série de ameaças aos estados e às suas populações, podendo as referidas ameaças serem produto de um ataque informático ou híbrido, da autoria de entidades singulares, grupos de intervenção ilegal, estados hostis ou uma combinação de todos estes agentes. Perkins (2017a, p.12) é citado por Pires (2018, p. 11) aluindo a exemplos de como o ciberespaço pode influenciar o campo de batalha e a vontade de combater. São apresentados os seguintes exemplos:

“– imagine-se um grupo de hackers a operar a partir da profundidade da área de operações; – podem usar uma rede “proxy”, fora da área de operações, para conseguir atingir uma unidade que se situa no interior da mesma; – a sua ação é sobre os familiares que se encontram no país de origem da força aliada, identificando alvos para ataques letais ou usando efeitos não letais como, por exemplo, esvaziando as suas contas bancárias.”

Florêncio (2020) refere que Portugal deveria apostar no desenvolvimento de um programa de *bug bounty* (ou seja programas para

a deteção de vulnerabilidades, ou bugs, nos sistemas informáticos através da permissão de entidades autorizadas para atacar determinados programas, de forma a serem detetadas as suas fragilidades), tal como fizeram EUA, Suíça e Singapura, acrescentando que tal “iria contribuir para o ciberpoder do país, na medida em que esta iniciativa iria sinalizar perante a comunidade internacional que Portugal está realmente empenhado na melhoria da sua cibersegurança, de tal forma que está disposto a convidar investigadores de todo o mundo (ou, pelo menos, de países aliados ou até mesmo apenas de Portugal) a escrutinarem a segurança dos seus sistemas” (Florêncio, 2020, p.97).

Elias (2020, p.36) refere, quanto à capacidade de gestão de crises nacional, que para “Portugal será essencial uma maior coerência política e legislativa bem como a criação de um órgão de coordenação estratégica e de gestão de crises de grande magnitude”.

4. As Organizações Internacionais

Sousa, Mendes et al (2014, p.173) definem Organização Internacional com “Instituição multilateral criada por Estados de forma a alcançar objectivos comuns que, regra geral, não podem ser atingidos facilmente pelos Estados actuando unilateralmente. Constituem, assim, Organizações intergovernamentais que não põem em causa a soberania e independência dos Estados, mas são sujeitos autónomos do direito internacional público, uma vez que agem independentemente dos Estados”. Acrescentam, ainda, os referidos autores que estas são uma tentativa de inserir ordem nas Relações Internacionais e que uma Organização Internacional é formada através de um instrumento de direito internacional (os tratados internacionais), é possuidora de personalidade jurídica internacional, possui órgãos permanentes a sua existência prevê-se extensa no tempo. Afirmam ainda Sousa, Mendes et al (2014, p.173) que “As Organizações Internacionais assumem particular relevo nas relações internacionais pelo papel que desempenham como instrumento de aproximação pacífica e de cooperação entre os Estados.”

A definição anteriormente apresentada é partilhada por Fernandes (2015, p.239) quando este afirma que “A Organização Internacional é um conceito que exprime a tentativa de im-

primir uma certa ordem às relações internacionais pelos estabelecimento, além das fronteiras de cada Estado, de vínculos duradouros entre governos ou grupos sociais desejosos de defenderem interesses comuns, no quadro de órgãos permanentes, com personalidade própria, distintos das instituições nacionais, capazes de exprimir uma posição, e tendo por objetivo desempenhar certas funções de interesse internacional.”

Os autores referidos nos parágrafos anteriores referem, também, a existência de Organizações Internacionais não governamentais, ou seja, cujos membros não são entidades estatais. No entanto, atendendo ao carácter desta dissertação estas não serão exploradas ao longo da mesma.

4.1. A Organização do Tratado do Atlântico Norte

Na página oficial da NATO (2020) está patente que “The most important players in the North Atlantic Treaty Organization are the member countries themselves”¹³. Esta afirmação aponta, desde já, para o carácter intergovernamental desta Organização.

Usualmente, é afirmado que a Organização do Tratado do Atlântico Norte (NATO) foi fundada em resposta à ameaça representada pela União Soviética (URSS), no entanto tal é, apenas, parcialmente verdade. A criação da Aliança foi parte de um esforço mais amplo com vista a alcançar três propósitos: deter o expansionismo soviético, proibir o renascimento do militarismo nacionalista na Europa (através de uma forte presença norte-americana no continente) e incentivar a integração política europeia. (NATO, 2020)¹⁴

A Segunda Guerra Mundial levou à devastação do continente europeu, a uma escala nunca vista. Aproximadamente 36,5 milhões de europeus morreram no conflito (19 milhões destes eram civis), campos de refugiados e racionamento dominavam a vida quotidiana e, em algumas áreas, as taxas de mortalidade infantil atingiam, praticamente, os 25%. Milhões de órfãos vagueavam pelos escombros queimados das antigas metrópoles e, a título de exemplo, em Hamburgo, meio milhão de pessoas estavam sem abrigo. (NATO, 2020)

Além disso, forças partidárias comunistas, auxiliadas pela União Soviética, ameaçavam governos eleitos em toda a Europa, com, por exemplo, o Partido Comunista da Checoslováquia, que derrubara o governo democraticamente eleito naquele país, em fevereiro de 1948. Em reação à consolidação democrática da Alemanha Ocidental (República Federal Alemã), os soviéticos bloquearam Berlim Ocidental, controlada pelos Aliados, numa tentativa de consolidar seu domínio sobre a (atual) capital alemã. O heroísmo da Ponte Aérea de Berlim proporcionou algum conforto aos futuros aliados, mas a privação permaneceu uma grave ameaça à liberdade e à estabilidade (NATO, 2020).

Felizmente, para alguns Estados europeus ocidentais, naquela época os Estados Unidos tinham abandonado a sua à política tradicional de isolacionismo diplomático (herdeira da doutrina do Presidente Monroe), fornecendo uma vasta ajuda à Europa através do Plano Marshall (também conhecido como Programa Europeu de Recuperação) e outros meios de forma a promover um certo grau de estabilização económica. Com os Estados europeus a necessitarem de assegurar a sua defesa, a cooperação militar e a segurança que ela traria teriam que se desenvolver paralelamente ao progresso económico e político, pois só com a sua segurança, minimamente, estabilizada é que os Estados entrariam em negociações multilaterais (NATO, 2020).

Com isso em mente, várias democracias da Europa Ocidental uniram-se para implementar vários projetos de maior cooperação militar e defesa coletiva, incluindo a criação da Western Union em 1948, que mais tarde se tornaria, em 1954, na União da Europa Ocidental. No final, foi determinado que apenas um acordo de segurança verdadeiramente transatlântico poderia impedir a agressão soviética e simultaneamente impedir o renascimento do militarismo europeu e lançar as bases para a integração política (NATO, 2020)¹⁵. Consequentemente, após muita discussão e debate, o Tratado do Atlântico Norte foi assinado em 4 de abril de 1949. No renomado Artigo 5º do Tratado, os novos Aliados concordaram “um ataque armado contra um ou mais deles ... será considerado um ataque contra

todos eles. E que, após tal ataque, cada Aliado adotaria as ações que julgar necessárias, incluindo o uso da força armada” em resposta. Significativamente, os artigos 2.º e 3.º do Tratado tinham objetivos importantes, não imediatamente relacionados com a ameaça de ataque. O Artigo 3 estabeleceu as bases para a cooperação em preparação militar entre os Aliados, e o Artigo 2 permitiu a eles alguma margem de manobra na cooperação não militar (NATO, 2020).

Embora a assinatura do Tratado do Atlântico Norte tenha criado Aliados, não havia criado uma estrutura militar que pudesse efetivamente coordenar suas ações. Tal apenas mudou, quando crescentes preocupações com as intenções soviéticas culminaram com detonação soviética de uma bomba atômica em 1949 e no início da Guerra da Coreia, em 1950. O efeito sobre a Aliança foi dramático, com esta a ser dotada de uma estrutura de comando consolidada, com um quartel-general militar baseado no subúrbio parisiense de Rocquencourt, perto de Versalhes., sendo denominada de *Supreme Headquarters Allied Powers Europe*, ou SHAPE, com o General dos EUA Dwight D. Eisenhower (futuro presidente dos Estados Unidos da América) como o primeiro *Supreme Allied Commander in Europe*, ou SACEUR. Logo depois, os Aliados estabeleceram um secretariado, de carácter civil, permanente em Paris e nomearam o primeiro Secretário-Geral da NATO, Lord Ismay, do Reino Unido (NATO, 2020)¹⁶.

A queda do Muro de Berlim 1989 levou muitos a pensarem que uma nova era de mercados abertos, democracia e paz tinha chegado para ficar, e os Aliados reagiram com uma alegria incrédula quando manifestantes derrubaram os governos comunistas da Europa Oriental. No entanto também surgiram questões no seio da Aliança, nomeadamente sobre uma possível neutralidade de uma Alemanha reunificada (NATO, 2020).

A NATO conseguiu resistir uma vez que, embora a União Soviética já não existisse mais, os dois outros mandatos originais, ainda que não explícitos, da Aliança ainda eram mantidos: este eram o de travar o aumento do nacionalismo militante e fornecer a base da segurança coletiva que incentivaria a demo-

¹³ <https://www.nato.int/nato-welcome/index.html>

¹⁴ https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

¹⁵ https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

¹⁶ https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

cratização e a integração política na Europa, com o conceito de “Europa” a ser alargado ao leste do continente. Para se proceder à consolidação da paz e da segurança era necessário resolver a questão da relação dos Aliados com uma Alemanha reunificada. Desde a Guerra Franco-Prussiana, a Europa lutava para chegar a um acordo com uma Alemanha unida em seu coração, mas com a incorporação desta na Aliança colocou esse um fim a tal dilema (NATO, 2020).

Em dezembro de 1991, os Aliados estabeleceram o Conselho de Cooperação do Atlântico Norte, renomeado Conselho de Parceria Euro-Atlântico em 1997. Esse fórum reuniu os Aliados e os Estados vizinhos da Europa Central, Leste Europeu e Ásia Central para consultas conjuntas. Muitos desses países recém-libertados viam um relacionamento com a NATO como fundamental para suas próprias aspirações de estabilidade, democracia e integração europeia. A cooperação também se estendeu para sul, com a Aliança a criar, em 1994, o Diálogo Mediterrâneo com seis países mediterrânicos não membros, sendo estes o Egito, Israel, Jordânia, Mauritânia, Marrocos e Tunísia, com a Argélia a juntar-se em 2000. Através deste fórum, procura-se contribuir para a segurança e estabilidade no Mediterrâneo através de melhores entendimento mútuo (NATO, 2020)¹⁷.

Com o colapso do comunismo e aumento do nacionalismo e da violência étnica, particularmente na ex-Jugoslávia a NATO enfrentou um novo desafio. Inicialmente, os Aliados hesitaram em intervir no que era entendido como uma guerra civil Jugoslava. No entanto, este conflito passou a ser visto como uma guerra de agressão e limpeza étnica, e a Aliança decidiu agir. Inicialmente, a NATO ofereceu o seu apoio aos esforços das Nações Unidas para acabar com os crimes de guerra, incluindo ações militares diretas sob a forma de embargo naval. Seguidamente, a imposição de uma zona de exclusão aérea levou a ataques aéreos contra armas pesadas que violavam as resoluções da ONU. Finalmente, a Aliança realizou uma campanha aérea de nove dias em setembro de 1995, que desempenhou um papel importante no fim do conflito. Em dezembro daquele ano, a NATO enviou uma força multinacional, mandatada pela

ONU, de 60.000 soldados para ajudar a implementar o Acordo de Paz de Dayton e criar as condições para uma paz autossustentável. Em 2004, a Aliança entregou esse papel à União Europeia (NATO, 2020).

O conflito jugoslavo (e outros conflitos contemporâneos) deixou patente que o vácuo de poder no pós-Guerra Fria era uma fonte de instabilidade perigosa. Os mecanismos de parceria tiveram de ser fortalecidos de forma a permitir que países não pertencentes à NATO cooperassem com a Aliança para reformar instituições democráticas e militares ainda em evolução e reviver seu isolamento estratégico. Como parte desse esforço em evolução, os Aliados criaram o programa Parceria para a Paz, em 1994. A Parceria para a Paz permitiu que países não pertencentes à Aliança, ou “Parceiros”, compartilhassem informações com Aliados e modernizassem seus militares de acordo com padrões democráticos modernos. Os parceiros foram incentivados a escolher seu próprio nível de envolvimento com a Aliança. O caminho para a adesão plena permaneceria aberto para aqueles que decidissem segui-lo, como foram os casos da Polónia, República Checa e Hungria (NATO, 2020).

As experiências da NATO na Bósnia e no Kosovo demonstraram que o debate sobre se a aliança deveria impor uma paz europeia era discutível, dado que foram os eventos forçaram a mão da Aliança. Antes da queda do Muro de Berlim, a Aliança era uma organização estática cuja mera existência era suficiente para deter a União Soviética. A intervenção dos Balcãs iniciou a transformação pretendendo-se uma organização mais dinâmica e com maior capacidade de resposta. A doutrina de retaliação nuclear da Guerra Fria desapareceu dando lugar, à determinação de usar, depois que todos os meios pacíficos falharam, cuidadosamente a força em combinação com os esforços diplomáticos e humanitários para parar o conflito e, se necessário, fazê-lo fora da esfera tradicional do Atlântico Norte da Organização (NATO, 2020)¹⁸.

Assim sendo, a Aliança adotou um novo Conceito Estratégico que descreve o objetivo e as prioridades da Organização. A maioria dos conceitos estratégicos anteriores havia sido classificada, no entanto em 1991, a Aliança

havia emitido, pela primeira vez, um Conceito não classificado após o declínio da União Soviética. O Conceito que se seguiu em 1999 afirmou que, desde o final da Guerra Fria, o mundo havia enfrentado “novos e complexos riscos à paz e à segurança euro-atlânticas, incluindo opressão, conflito étnico, angústia económica, colapso da ordem política, e a proliferação de armas de destruição em massa” (NATO, 2020).

Os ataques terroristas de 11 de setembro de 2001 ao World Trade Center e ao Pentágono demonstraram aos Aliados que a desordem política em partes distantes do globo poderia ter consequências terríveis em dentro das suas fronteiras. Pela primeira vez na história da NATO, um alia dado invocou sua cláusula de defesa coletiva (artigo 5). Atores substitutos (neste caso, o grupo terrorista da Al Qaeda) usaram o Afeganistão como base para exportar instabilidade para o mundo industrializado, adotando aviões sequestrados como armas improvisadas de destruição em massa para matar milhares de civis. Os ataques subsequentes, incluindo os atentados de Istambul em novembro de 2003, o ataque à estação de Atocha em Madrid e ao sistema de transporte público em Londres, deixaram claro que extremistas violentos estavam determinados a atingir populações civis (NATO, 2020).

Após os ataques de 11 de setembro, uma coligação de países (incluindo muitos membros da NATO) interveio militarmente no Afeganistão no outono de 2001 com objetivo da missão, era negar à Al Qaeda uma base de operações e deter o maior número possível de líderes da Al Qaeda. Esta intervenção foi denominada *Enduring Freedom*. Em dezembro de 2001, após a queda do regime talibã, a Resolução 1386 do Conselho de Segurança das Nações Unidas autorizou o envio da Força Internacional de Assistência à Segurança (ISAF), uma força multinacional para ajudar a estabilizar o país e criar as condições de controlo ao Estado Afegão de forma a alcançar uma paz sustentável. Em agosto de 2003, a NATO assumiu o comando e a coordenação da ISAF (NATO, 2020)¹⁹.

Durante este processo, a Aliança continuou a aceitar novos membros e construindo novas parcerias. O Conselho NATO-Rússia foi

17 https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

18 https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

19 https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

criado em 2002 para que os países aliados da NATO e a Rússia pudessem trabalhar como parceiros iguais em questões de segurança de interesse comum. Em 2004, a Aliança lançou a Iniciativa de Cooperação de Istambul como ferramenta de cooperação em segurança bilateral para países da região do Médio Oriente. Por fim, com as rondas subsequentes de alargamento, mais aliados juntaram-se à NATO, nomeadamente a Roménia, Bulgária, Eslováquia, Eslovênia, Letónia, Estónia e Lituânia em 2004, Croácia e Albânia em 2009, Montenegro em 2017 e Macedónia do Norte em 2020 (NATO, 2020).

Tanto no Afeganistão, como na Bósnia e no Kosovo, os Aliados descobriram que o poder militar não é por si só suficiente para garantir a paz e a estabilidade. A manutenção da paz tornou-se pelo menos tão difícil quanto a imposição da paz. Durante os anos da Guerra Fria, a segurança aliada implicava a defesa dos aliados do Atlântico Norte, atualmente a definição de “segurança” alargou-se radicalmente de forma a compreender a liberdade do indivíduo contra o extremismo violento criado pela instabilidade e pelo fracasso de alguns Estados. Por exemplo, grande parte da atenção do mundo em 2011 foi focada na crise na Líbia, onde a NATO desempenhou um papel crucial para ajudar a proteger os civis sob ataque do seu próprio governo, conforme determinado pelas Nações Unidas. O nível de violência usado pelas forças de segurança da Líbia contra manifestantes pró-democracia foi tal que a comunidade internacional concordou em tomar uma ação coletiva. A indiferença não era, simplesmente, uma opção (NATO, 2020).

Com a desintegração da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas e do Pacto de Varsóvia, do qual esta era a potência hegemónica, foram bastantes os que perspetivaram o final da NATO. No entanto, a Aliança Atlântica tem vindo a reinventar-se e a adaptar-se aos desafios de um mundo onde a pirataria e o terrorismo são ameaças crescentes, juntamente com os desafios provocados pelas novas vagas migratórias e de refugiados (NATO, 2020)²⁰.

Conforme refere Guedes (2019) a luta contra a pirataria, tem ocupado um lugar muito importante na estratégia da NATO, uma vez

que, conforme refere a International Maritime Organization (2019), cerca de 80% do comércio internacional processa-se por via marítima. Também o terrorismo, nomeadamente a ascensão do Autoproclamado Estado Islâmico e de entidades semelhantes é vista como uma séria ameaça aos olhos da Aliança (NATO, 2020).

No entanto a Aliança continua a promover a segurança e defesa contra-ameaças de carácter convencional, com as provocações e violações de espaço aéreo levadas a cabo pela Rússia, nomeadamente no Báltico (The Associated Press, 2019), e a anexação ilegal da Crimeia (violando a integridade territorial da Ucrânia) (Erlanger, 2014) a comprovarem esta necessidade, bem como a de um elevado estado de prontidão da Aliança.

Uma manutenção da paz bem-sucedida passou a implicar não apenas fornecer uma linha de base de segurança, mas auxiliar na construção da própria modernidade. Essa tarefa está além da NATO, e os Aliados compreendem essa realidade. A Aliança não é e não pode ser uma agência civil de reconstrução, mas esta pode dar uma contribuição significativa, desde que faça parte de uma resposta internacional coerente. No novo Conceito Estratégico acordado em 2010, a Aliança se comprometeu a lidar com “todos os níveis de uma crise (antes, durante e depois)” um princípio abrangente que implica um papel maior para a segurança cooperativa. Essa ideia está no cerne do conceito *comprehensive approach*. A instabilidade geopolítica exige soluções complexas que combinam poder militar, diplomacia e estabilização pós-conflito. Somente a cooperação mais ampla possível de atores internacionais pode fornecer elementos dos três. Consequentemente, a Aliança não está apenas desenvolvendo parcerias de segurança com países do Mediterrâneo, da região do Golfo e até da região do Pacífico, mas também alcançando outras Organizações Internacionais e Organizações não-governamentais que têm mandatos em áreas como instituições (construção, governança, desenvolvimento e reforma do judiciário).

Conforme refere Mendes (2019), o Ártico poderá vir a ser uma importante via de comunicação marítima no futuro. Atendendo à proximidade geográfica da Rússia e às capacidades que esta tem de poder empregar na região, a NATO terá, mais uma vez, um papel

importante a desempenhar na defesa dos interesses dos seus membros.

“Portugal participou em diferentes operações sob responsabilidade da Aliança em variados Teatros de Operações, tais como Bósnia, Kosovo, Iraque, Afeganistão, Paquistão, Lituânia, participando também na Standing NATO Maritime Group One e na operação Active Endeavour. Em todas estas situações, as Forças e os militares Portugueses, actuando sem “caveats”, cumpriram e cumprem as suas missões. E sem excepção ou mácula fizeram-no de modo excelente” (Pinto, 2009). Garcia e Magalhães (2010, p.41) apresentam o seu ponto de vista sobre o futuro da organização afirmando que “A NATO já provou o seu sucesso enquanto organização, bem como a sua capacidade de sobrevivência e adaptação nas sucessivas alterações do contexto estratégico. No entanto, desde o fim da guerra fria que não se confrontava com uma tão profunda introspecção em torno da sua própria natureza (estritamente militar ou integrar uma vertente civil) e do seu papel na cena internacional (organização global ou regional com responsabilidades e/ou vocação globais)”. Olhando para o futuro da organização, Almeida, Tavares et al (2012, p.22) apontam para os perigos e desafios que a concentração dos esforços militares e diplomáticos americanos fora da Europa apresentam para os aliados europeus.

4.2. A União Europeia

Fernandes (1992) classifica a União Europeia como uma Organização Internacional, embora com características muito particulares. Este autor sustenta a sua posição no facto de o nível de competências supra estatais estarem num nível superior ao de uma confederação, mas sem atingir os requisitos para poder ser classificado de federal.

A União Europeia é fundada pelo Tratado de Maastricht, de 1992, passando a Comunidade Económica Europeia a ser a Comunidade Europeia. Assim, a União passava a ficar assente em três pilares, o das Comunidades Europeias, o da Política Externa e de Segurança Comum (PESC) e o da Justiça e Assuntos Internos (JAI). No entanto, o enquadramento jurídico da União Europeia dos nossos dias apenas ficou definido em 2007 com a assinatura do Tratado de Lisboa.

20 https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

Os objetivos da UE estão patentes no Artigo 3º do Tratado de Lisboa (Tratado da União Europeia), sendo estes:

1. Promover a paz, os seus valores e o bem-estar dos seus cidadãos;
2. Proporcionar um espaço de liberdade, a segurança e a justiça, sem fronteiras internas aos seus cidadãos;
3. Estabelecer um mercado interno que favoreça o desenvolvimento sustentável, assente num crescimento económico equilibrado e na estabilidade dos preços, uma economia de mercado altamente competitiva, com pleno emprego e progresso social, e a proteção do ambiente;
4. Lutar contra a exclusão social e a discriminação;
5. Promover o progresso científico e tecnológico;
6. Reforçar a coesão económica, social e territorial e a solidariedade entre os países da UE;
7. Respeito pela grande diversidade cultural e linguística da EU;
8. O estabelecimento uma união económica e monetária cuja moeda é o euro.

A prossecução destes objetivos é feita dentro de uma matriz de valores fundamentais que são o respeito pela dignidade do Ser Humano, a Liberdade, a Democracia, o Estado de Direito, os Direitos Humanos e a Igualdade. A Política Externa e de Segurança Comum, no âmbito da União Europeia, surge com o Tratado de Maastricht, sendo um dos seus três pilares, apresentando como objetivos de objetivo de “preservar a paz, reforçar a segurança internacional, promover a cooperação internacional, desenvolver e consolidar a democracia, o Estado de Direito e o respeito dos direitos humanos e das liberdades fundamentais” (Padurariu, 2021).

Teixeira (2010, p.28) reflete sobre a convivência e interação entre a defesa europeia e a aliança atlântica referindo que “A Aliança Atlântica e a UE são os dois pilares fundamentais da ordem multilateral de segurança e defesa. Neste sentido, os desenvolvimentos no quadro da PCSD deverão fazer-se em coordenação e complementaridade com o papel que a NATO ocupa na segurança e defesa da Europa. Devem, por isso, ser encontradas as formas institucionais para articular, em perma-

nência, as suas prioridades, coordenar as suas missões e rentabilizar as suas capacidades e meios no domínio da segurança e da defesa. Não para rivalizar, mas para que se possam constituir como aliados úteis e credíveis.”

Refira-se que vários Estados-Membros da União Europeia que também são aliados no seio da NATO, hoje em dia, alocam os mesmos meios a missões complementares destas duas Organizações. Dado que, não estando determinado meio a ser utilizado, efetivamente, a todo o momento, está disponível para complementar outra operação que decorra no mesmo local. Tal permite uma rentabilização acentuada dos meios, bem como uma melhor capacitação das missões decorrentes.

O desenvolvimento da PESC é bastante recente, na história da integração europeia, embora reflita um desejo antigo (de meados dos anos 50 do século XX), nomeadamente dos que possuem uma visão mais federalista do que deve ser a Europa comunitária, de uma Europa com uma voz única no cenário internacional. No entanto, esta política da União é determinada pelos Estados-membros, no Conselho da União Europeia, distando da proposta de um ministério para as relações exteriores patente no projeto de constituição europeia, chumbado durante os primeiros anos do século XXI e em relação ao qual o Tratado de Lisboa é um compromisso mais conservador.

Com a intensificação da participação da União Europeia no cenário internacional, tanto através da ação diplomática como da criação e execução de missões e operações de paz, a PESC tem-se vindo a afirmar como uma face bastante visível e importante da UE, nomeadamente na realidade pós-Brexit, dado que o Reino Unido sempre viu com septicismos o aprofundar do nível de integração, especialmente fora do plano económico (relembre-se os constantes *opting outs* britânicos). A União Europeia tem desenvolvido um papel de grande relevo através de missões de capacitação de forças militares e policiais, em Estados parceiros (e a pedido destes, uma vez que a UE apenas se projeta para países após pedido de auxílio do governo legítimo do Estado em questão e ao abrigo de uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas), bem como em operações de salvaguarda de fronteiras e vidas humanas, como é o caso da Operação Sophia. Além deste tipo de missões a UE

tem, também, trabalho com Estados terceiros na capacitação do seu sistema administrativo e no desenvolvimento e reforço do Estado de Direito.

4.3. A Organização das Nações Unidas

A Organização das Nações Unidas (ONU) foi fundada a 24 de outubro de 1945, após a Conferência de São Francisco, por iniciativa das potências vencedoras da Segunda Guerra Mundial, Estados Unidos da América, Reino Unido, União das Repúblicas Socialistas Soviéticas, França e China (estes ainda detêm o direito de veto no Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo a China sendo representada, originalmente, pela República da China e, mais tarde, pela República Popular da China e a Federação Rússia a substituir a URSS, enquanto seu Estado herdeiro).

Esta iniciativa pretendia regatar o legado da sua predecessora, a Liga das Nações, mas, desta vez, tentando assegurar que as fragilidades desta última (como a não adesão dos Estados Unidos e a falta de uma real capacidade dissuasora) não seriam repetidas.

O Artigo 1 da Carta das Nações Unidas define os objetivos desta Organização Internacional, sendo estes os seguintes:

1. “Manter a paz e a segurança internacionais e para esse fim: tomar medidas coletivas eficazes para prevenir e afastar ameaças à paz e reprimir os atos de agressão, ou outra qualquer rutura da paz e chegar, por meios pacíficos, e em conformidade com os princípios da justiça e do direito internacional, a um ajustamento ou solução das controvérsias ou situações internacionais que possam levar a uma perturbação da paz;”
2. “Desenvolver relações de amizade entre as nações baseadas no respeito do princípio da igualdade de direitos e da autodeterminação dos povos, e tomar outras medidas apropriadas ao fortalecimento da paz universal;”
3. “Realizar a cooperação internacional, resolvendo os problemas internacionais de carácter económico, social, cultural ou humanitário, promovendo e estimulando o respeito pelos direitos do homem e pelas liberdades fundamentais para todos, sem distinção de raça, sexo, língua

ou religião;”

4. “Ser um centro destinado a harmonizar a ação das nações para a consecução desses objetivos comuns”.

No entanto, a ONU também desenvolve esforços em áreas não definidas aquando da sua fundação, nomeadamente, o desenvolvimento sustentável e o combate às alterações climáticas. (ONU, 2021)²¹.

Na prossecução desses objetivos, a ONU sustenta a sua ação em sete princípios fundamentais, que se encontram patentes no Artigo 2º da Carta das Nações Unidas:

1. “A Organização é baseada no princípio da igualdade soberana de todos os seus membros;”
2. “Os membros da Organização, a fim de assegurarem a todos em geral os direitos e vantagens resultantes da sua qualidade de membros, deverão cumprir de boa-fé as obrigações por eles assumidas em conformidade com a presente Carta;”
3. “Os membros da Organização deverão resolver as suas controvérsias internacionais por meios pacíficos, de modo que a paz e a segurança internacionais, bem como a justiça, não sejam ameaçadas;”
4. “Os membros deverão abster-se nas suas relações internacionais de recorrer à ameaça ou ao uso da força, quer seja contra a integridade territorial ou a independência política de um Estado, quer seja de qualquer outro modo incompatível com os objetivos das Nações Unidas;”
5. “Os membros da Organização dar-lhe-ão toda a assistência em qualquer ação que ela empreender em conformidade com a presente Carta e abster-se-ão de dar assistência a qualquer Estado contra o qual ela agir de modo preventivo ou coercitivo;”
6. “A Organização fará com que os Estados que não são membros das Nações Unidas ajam de acordo com esses princípios em tudo quanto for necessário à manutenção da paz e da segurança internacionais;”
7. “Nenhuma disposição da presente Carta autorizará as Nações Unidas a intervir

em assuntos que dependam essencialmente da jurisdição interna de qualquer Estado, ou obrigará os membros a submeterem tais assuntos a uma solução, nos termos da presente Carta; este princípio, porém, não prejudicará a aplicação das medidas coercitivas constantes do capítulo VII.”

Os principais órgãos da Organização são a Assembleia Geral (principal entidade de *policy making*, representação dos Estados-membros e deliberação), o Conselho de Segurança (que é composto por cinco membros permanentes e 15 não permanentes e cuja principal responsabilidade é a manutenção da paz e segurança internacionais), o Conselho Económico e Social (principal órgão de coordenação, revisão de políticas, diálogo sobre políticas e recomendações sobre questões económicas, sociais e ambientais, bem como implementação de metas de desenvolvimento), *Trustee Councilship*. (responsável pela supervisão dos territórios à responsabilidade da ONU e que, de momento, se encontra inativo), Tribunal Internacional de Justiça (o principal órgão judicial das Nações Unidas, sediado em Haia, Países Baixos) e o Secretariado (responsável pela gestão quotidiana da Organização é liderado pelo Secretário-Geral, nomeado, por cinco anos, pela Assembleia Geral, sob proposta do Conselho de Segurança). (ONU, 2021)²² Portugal teve, historicamente, uma relação de cariz contrastante com a ONU, pois se é verdade que no período colonial o país se confrontava com os Estados que exigiam a colonização (e depois era boicotado na Assembleia Geral), conforme refere Mendes (2018), por outro lado, e após 1974, Portugal tem participado na ONU de forma altamente respeitável, contribuindo para missões de paz, servindo no Conselho de Segurança e presidindo a Assembleia Geral (com Diogo Freitas do Amaral) e, atualmente, com António Guterres a ocupar o cargo de Secretário-Geral.

5. As Missões Internacionais

5.1. Intervenção na Bósnia

Com a queda do Muro de Berlim e a abertura (que precedeu a implosão) da URSS, foram

vários os Estados Comunistas que se confrontaram com fortes movimentos político-sociais, no interior e exterior das suas fronteiras, que desejavam e exigiam mudanças radicais dos regimes políticos instituídos. Um caso paradigmático desta situação foi o processo de desfragmentação Jugoslávia, tanto pela quantidade de nações que albergava, como pela complexa rede étnico-religiosa que comportava (com as nacionalidades de cada uma das repúblicas, minorias como a albanesa e um mosaico religioso de católicos, ortodoxos e muçulmanos). De facto, os Estados constituintes desta federação (Eslovénia, Croácia, Bósnia e Herzegovina, Sérvia com duas regiões autónomas no seu interior (a Voivodina e o Kosovo), Montenegro e Macedónia do Norte) tinham vindo a ser mantidos unidos, maioritariamente, pela figura do Marechal Josip Bros Tito (nascido na atual Croácia, quando esta ainda era parte do Império Austro-húngaro). Este que liderou a resistência face à Alemanha Nazi e à Itália Fascista durante a Segunda Guerra Mundial, tendo ficado à frente dos destinos do país, ao negar o retorno do rei e transformando a Jugoslávia numa república socialista.

Com a morte de Tito, em 1980, a solução encontrada para a chefia do Estado jugoslavo foi a passagem desta para uma entidade colegial, onde tinham assento os Estados federados da Jugoslávia. Fernandes (2015) refere a natureza conflituosa entre as partes constituintes da nova chefia do Estado da Jugoslávia, com os interesses nacionais e o nacionalismo de cada uma das repúblicas federadas a tomar cada vez mais a ordem do dia, em invés do interesse da federação no seu todo. Tal situação foi agravada com a queda do muro de Berlim, com a implosão da URSS e com o crescimento da manifestação das identidades nacionais, tendo atingido o litígio e o conflito quando Slobodan Milosevic, líder do partido comunista da Sérvia (enquanto Estado federado da Jugoslávia) começou a tomar controlo indireto sobre outras repúblicas, passando a dominar as votações colegiais.

Esta situação provocou um profundo descontentamento em repúblicas como a Croácia e, sobretudo, na Eslovénia, cujos representantes abandonaram o congresso do Partido Socialista da Jugoslávia, tendo o referido Estado proclamado a sua independência. Esta cimentou-se com a vitória sobre as forças federais

21 <https://www.un.org/en/about-us/main-bodies>

22 <https://www.un.org/en/about-us/main-bodies>

na Guerra dos 10 dias. Também a Croácia declarou a sua independência, que foi muito mais disputada e tendo-se dado uma tentativa de supressão desta pelas forças federais. Tal posicionamento, muito mais vincado do que na declaração de independência da Eslovénia, deveu-se, em larga medida, à existência de uma forte minoria sérvia no país, que por sua vez, rapidamente se sublevou contra o governo de Zagreb.

A conflituosidade escalou ainda mais com a declaração de independência da Bósnia, que compreendia, também esta, uma forte minoria sérvia, com o governo de Belgrado a emular os procedimentos adotados contra a Croácia. Refira-se que este comportamento da autoridade jugoslava, comandada por Milosevic, estava alicerçada numa ideia deste de uma “Grande Servia” que incluiria o que hoje é reconhecido como a Sérvia, Montenegro, Macedónia do Norte, Kosovo, Bósnia e partes de forte presença sérvia na Croácia.

Este Estado sérvio seria, na mente dos seus arquitetos, um Estado-Nação, o que desencadeou uma série de limpezas étnicas no território, das quais o infame massacre de Srebrenica, ocorrido numa área que deveria estar sob proteção da ONU, será, talvez, o exemplo mais paradigmático. Este desrespeito pelos Direitos Humanos e pelo Direito Internacional, em pleno território europeu, levou a uma reação da comunidade internacional, nomeadamente ao protesto da União Europeia e a uma intervenção da Organização do Tratado do Atlântico Norte.

A operação da NATO na Bósnia, teve particular interesse dado que foi a primeira vez que tropas nacionais foram projetadas para fora do território nacional, após a Guerra Colonial. Rocha (2000) refere a complexidade logística enfrentada. Este afirma que a “preparação das forças para a Bósnia-Herzegovina (BiH) dá-se no início da segunda metade da década, com mudança de Governo em Portugal, – a decisão de participar na Implementation Force (IFOR) foi uma das primeiras e mais importantes tomadas no final de 95, pelo XIII Governo” (Rocha, 2000, p.73)

No início de 1995, o exército começou a aprontar forças para serem projetadas na ex-Jugoslávia (Diretiva de 17 de fevereiro de 1995), tendo inicialmente sido previsto um apoio à retirada das forças da UNPROFOR, que não se tendo dado, antes se transformou

na IFOR. Assim foi escolhido um Batalhão de Infantaria Aerotransportada (neste caso o 2º Batalhão de Infantaria Aerotransportada - 2BIAT) para a missão, uma vez que se trata de uma unidade de manobra e que serve de base para a constituição de brigadas e divisões. É também de referir que o aprontamento de um batalhão paraquedista é menos complexo e dispendioso do que o aprontamento de uma unidade similar de infantaria mecanizada. (Rocha, 2000)

No terreno, o batalhão português ficou integrado numa brigada italiana. O objetivo do contingente nacional era o de garantir a paz e desarmar as milícias pró-sérvias que ainda operavam na região, algumas desconhecendo que o conflito já tinha terminado. Refira-se que o contingente nacional era composto por outras unidades além do referido batalhão, sendo constituído por três elementos, “o 2º BIAT com 678, o Destacamento de Ligação com 21 e o Destacamento de Apoio de Serviços com 225. O contingente incluía 1 Destacamento de Engenharia com capacidade de detecção minas e armadilhas e trabalhos de engenharia, e dispunha do apoio de 1 Destacamento Avançado de Controlo Aerotático da Força Aérea para a coordenação de fogos aéreos. Mais de 20% dos efetivos são quadros (54 oficiais e 141 sargentos)” (Rocha, 2000, p.81). Refere também o autor citado que se mantinham forças de reserva para o reforço do contingente (caso necessário) e que, em 1997, foram alocadas a este, equipas das forças especiais do CIOE de Lamego, hoje CTOE.

A missão da Bósnia decorreu num cenário muito diferente do da última projeção das Forças Armadas Portuguesa, a Guerra Colonial, tendo obrigado a uma revisão e adaptação doutrinárias que, em alguns casos, levaram a importantes lições aprendidas que seriam muito úteis para as missões que foram desempenhadas pelas forças que renderam o 2º Batalhão de Infantaria Aerotransportada na Bósnia, como as forças que foram projetadas no Kosovo.

Atente-se que, nos nossos dias, a Bósnia-Herzegovina surge em 72º lugar dos países mais seguros do mundo (Global Peace Index, 2021), sendo considerado menos perigoso do que países como Cuba, China, Brasil, Israel, Rússia e Estados Unidos da América. Estes dados, fruto de uma matriz de variáveis na equação securitária, atestam ao sucesso da

intervenção realizada. Salvaguarde-se, no entanto, o facto de ainda se encontrarem missões de paz no território, o que contribui para esta classificação no GPI.

5.2. Afeganistão – ISAF

O Afeganistão foi apelidado de “Cemitério dos Impérios” em virtude da sua tremenda complexidade, enquanto teatro de operações, que, em junção com uma guerrilha feroz e um conhecimento total da sua área operacional, conseguiu resistir aos avanços de forças de Estados muito mais poderosos, como foram o Império Britânico e a URSS.

A intervenção no Afeganistão, iniciada em 2003 com a International Security Assistance Force (ISAF), é um raro exemplo de quando a NATO realizou uma intervenção fora a sua área de atuação mais usual, isto é o seio dos países aliados, o Atlântico Norte, Mediterrâneo, Mar do Norte, Báltico e Mar Negro (em virtude da expansão da aliança para esta região com a entrada da Bulgária e da Roménia).

Refere a Portaria n.º 161/2002 que a “reorganização do Afeganistão, na sequência da intervenção das Nações Unidas no âmbito do combate ao terrorismo internacional, constitui um imperativo de natureza humanitária, social, económica, que exige a intervenção de vários países, tendo sido aprovada a criação da ISAF — International Security Assistance Force — de apoio ao Afeganistão”.

Trata-se também de uma missão histórica, pois resulta da primeira ativação do artigo 5º da Organização do Tratado do Atlântico Norte, pelos Estados Unidos da América, em virtude dos ataques ocorridos a 11 de setembro de 2001. Tal advém de os EUA considerarem que o governo afegão, controlado pelos Talibã, permitiu que a organização terrorista que realizou o ataque, a Al-Qaeda, estivesse baseada no seu território.

Contando com uma resolução do Conselho de Segurança das Nações Unidas, que expunha a necessidade de serem criadas condições para a criação de um Estado de Direito que levasse a sua soberania a toda a extensão territorial do Afeganistão, a NATO estabeleceu quatro objetivos principais para a sua intervenção:

- Proteção da população afegã;
- Construção e capacitação das forças de

segurança afegãos;

- Conter os Taliban e as organizações terroristas;
- Contribuir para o desenvolvimento do país.

Assim, competia à NATO garantir um clima de segurança, pela via militar, para que o Afeganistão conseguisse iniciar o seu desenvolvimento, tanto económico como de Estado de Direito, sem ser assolado por organizações terroristas.

Conforme referido por Rodrigues (2011), o Afeganistão, cenário prioritário para Portugal (à época), pois possui uma posição estratégica de grande importância no centro asiático, acrescentando a elevada complexidade e o grande desafio de operar no terreno afegão. Na mesma linha de pensamento, Sousa e Amorim (2011) refletem sobre os desafios enumerando-os da seguinte forma:

- Falta de acesso marítimo;
- Necessidade os fornecimentos através da Rússia e dos Estados da Ásia Central;
- Fronteiras com países hostis, tanto aos EUA como à própria NATO;
- A extensão territorial e a composição étnico-tribal da sua população;
- O facto de aí se encontrarem grandes plantações de ópio, o que torna o Afeganistão um dos principais abastecedores de droga do Ocidente.
- Os problemas de governança associados aos vários governos afegãos;
- Uma falta de sensibilidade, por parte da opinião pública ocidental, sobre a importância da missão da NATO, o que poderá ter sido um dos fatores para o término desta operação, fenómeno que estamos a assistir aquando da redação desta dissertação.

A presença portuguesa no país (tendo variado, em capacidades, desde equipas a companhias), no âmbito da NATO, foi bastante importante para a construção de pontes entre as forças aliadas e as entidades locais. Afirmando assim, uma vez mais, o compromisso nacional com a Organização do Tratado do Atlântico Norte e promoção da Paz e estabilidade.

No entanto, em 2020, a administração Trump iniciou o processo de retirada do Afeganistão, após assinatura de um acordo com os Taliban

(Thomas, 2021). Thomas (2021, pp 6 e 7), cita o Secretário-Geral da NATO, Stoltenberg quando este afirmou que “we leave, we risk Afghanistan once again becoming a safe haven for international terrorists, and the loss of the gains made with such sacrifice”, acrescentando “We will not leave before the time is right”. Em meados de 2021 este processo ficou concluído, tendo também, a NATO retirado do território afegão. A 15 de Agosto as forças taliban apresentavam-se nos meios de comunicação, já no interior do palácio presidencial de Cabul, ao mesmo tempo que EUA e os seus aliados (incluindo países NATO) procediam à retirada do seu pessoal do país.

Refira-se que o Global Peace Index (2021) considera o Afeganistão o país menos seguro do mundo (ocupando o 163º lugar no índice de paz).

5.3. República Centro-Africana (MINUSCA)

A República Centro Africana é, atualmente, um dos 10 países menos seguros do Mundo (Global Peace Index, 2021) e Portugal tem participado na Missão Multidimensional Integrada das Nações Unidas para a Estabilização da República Centro-Africana (MINUSCA), enviando para o cenário forças de tropas paraquedistas e comandos. Este Estado africano é caracterizado pela Organização das Nações Unidas (2021) como “no coração de África e sem acesso ao mar, os isolamentos da República Centro-Africana (RCA) transformaram-na num dos conflitos mais ignorados deste século. Fustigada por décadas de autoritarismo e instabilidade política, a RCA vive hoje um período de violência sectária entre grupos muçulmanos e milícias cristãs. A violência indiscriminada dos rebeldes já obrigou 603 mil pessoas a abandonar o país, enquanto os 79% dos habitantes que ficaram vivem na pobreza. Para pôr fim ao terror, o Presidente firmou um amplo acordo de paz, no entanto, a violência continua. A intervenção das Nações Unidas e o sucesso das eleições de 2020 são agora uma esperança renovada para a RCA.” A RCA tornou-se independente de França em 1960 e sempre se deparou com fortes dificuldades ao estabelecimento da democracia, tendo as primeiras eleições democráticas apenas surgido após 30 anos de regimes autoritários (ONU, 2021). Mesmo assim, em 2003, o presidente em exercício da RCA foi deposto por re-

beldes tende rebentado uma guerra civil entre 2004 e 2007, que a ONU (2020) considera ser a base do conflito que ainda hoje se desenrola. Mesmo com a paz alcançada, a conflituosidade foi voltando a tomar forma e, em 2012, os rebeldes Seleka já controlavam o norte do país e depunham o Presidente François Bozizé, deitando por terra todo o trabalho de reconciliação nacional e lançado a RCA no caos que advém do colapso do poder estatal.

Com a tomada do poder, o líder dos Seleka, Michel Djotodia, prometeu eleições e paz na RCA, tendo dissolvido a aliança que o colocara na sua nova posição. No entanto, muitos destes combatentes, maioritariamente muçulmanos, voltaram-se para a violência indiscriminada contra várias comunidades, levando ao surgimento de uma aliança de combatentes cristãos, os Anti-Balaka, como reação. Tal levou o conflito a todo o país, com o poder, fora de Bangui, a pertencer ao líder ao movimento rebelde mais forte em determinada região. Estima-se que o governo da RCA apenas controlasse 30% do território (ONU, 2021).

“Em 10 de abril de 2014, o Conselho de Segurança das Nações Unidas (CSNU), através da Resolução 2149 (2014), decidiu estabelecer a United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA), atribuindo ao seu mandato, como tarefas prioritárias, entre outras, a proteção de civis, a promoção e proteção dos direitos humanos, o apoio à justiça nacional e internacional e ao Estado de Direito, e o desarmamento, desmobilização, reintegração e repatriamento de ex-combatentes e elementos armados na República Centro-Africana.” (Portaria n.º 373/2018).

Portugal, conforme referido inicialmente, tem projetado neste cenário forças consideráveis, cerca de 160 que compõem a Força de Reação Rápida sediada em Bangui, cuja prestação foi saudada pelo ex-comandante militar da MINUSCA, Tenente-General Balla Keita. Este referiu-se aos soldados portugueses nas seguintes palavras (Mateus, 2018):

“Os meus militares de Portugal estão a fazer um trabalho de tal forma maravilhoso que comecei a chamar-lhes os meus Ronaldos. Salvam vidas. Milhares de vidas. É verdade. Falo a sério. Milhares de vidas estão a ser salvas [na RCA] devido à celeridade de intervenção da Força de Reação Rápida [da MINUSCA, formada pelas forças especiais portuguesas].”

Na referida entrevista, o Tenente-General Keita agradece à nação portuguesa o seu empenho na missão e ressalva o envio de algumas das melhores unidades nacionais como algo “especial” e prova do compromisso nacional com a missão e as pessoas que esta visa proteger.

Com a sua participação nesta missão, onde a doutrina adquirida nos conflitos africanos da segunda metade do século XX terá um papel importante, Portugal reafirma a sua identidade de provedor de paz e segurança internacionais, combatendo a crise dos refugiados numa das suas origens, a violência na África Subsariana. Sem a pacificação e estabilização destes territórios, será impossível o seu desenvolvimento, obrigando milhares e milhares de seres humanos a enfrentarem a morte durante longos períodos, na vaga esperança de encontrarem uma vida melhor na Europa. Tal encontra-se patente na Portaria n.º 373/2018 que refere que “O Estado Português, como membro da Organização das Nações Unidas, reafirmando o seu forte compromisso com esta Organização e reiterando o seu empenho nos esforços internacionais na manutenção da paz e na reconciliação do povo da RCA através de um processo inclusivo que envolva homens e mulheres de todos os setores sociais, económicos, políticos e religiosos, incluindo os deslocados pela crise, continua a participar na MINUSCA.”

Franco (2010, p. 29) reflete sobre a missão da NATO no Afeganistão afirmando que “Se a missão da NATO no Afeganistão é “fora de área” e, portanto, impensável nas primeiras quatro décadas da sua vida, ela não é, no entanto, absurda. pelo contrário, decorre da sua vocação original que se mantém permanente nas suas várias fases de evolução. Não obstante, ou por isso mesmo, essa constatação traz consigo uma perplexidade adicional: se a NATO se encontra no Afeganistão em virtude da defesa dos valores que são centrais ao seu sucesso, então, no caso de essa missão falhar, o mais provável é que a própria aliança deixe de ser bem-sucedida e acabe mesmo por desaparecer. De novo, são várias as vozes a estabelecer esta conexão – que o provável fracasso da NATO no Afeganistão ditará o insucesso da aliança. Só que essa correlação, simplesmente não é verdadeira. A sobrevivência da NATO não está em causa no Afeganistão por duas razões: a primeira, menos importante, porque

apesar de tudo os estados são suficientemente cautelosos e conservadores para, num contexto internacional de crescente instabilidade, de novas ameaças e de inúmeras incógnitas, como é o actual, não quererem desperdiçar os instrumentos de segurança mais bem sucedidos que possuem (mesmo que esporadicamente demonstrem não o ser). a segunda, e prioritária, porque o que realmente está em causa no Afeganistão – para além da defesa primordial da liberdade – é o sentido do futuro da própria aliança. e quando se discute o sentido futuro de uma instituição é porque já se está convencido de que ela tem futuro.”

5.4. Mediterrâneo (Operação Sofia)

Com a queda do regime do Coronel Muammar Gaddafi, produto da Primavera Árabe (2010 a 2012), de uma guerra civil e de uma campanha de bombardeamento aéreo por parte da NATO, a Líbia tem vivido num ambiente de alta instabilidade. Esta caracteriza-se por uma série de conflitos (entre estas duas guerras civis) entre vários agentes, sendo alguns destes passíveis de serem classificados de agentes internacionais de intervenção ilegal (Fernandes (2015), referindo-se a organizações terroristas, de tráfico de bens e de pessoas, entre outras entidades à margem da lei). Esta situação levou ao colapso da Líbia enquanto Estado funcional, dado que esta não consegue exercer a sua soberania no seu próprio espaço territorial (note-se que o governo internacionalmente reconhecido não conseguia, a determinada altura, instalar-se na capital, Tripoli), considerando-se este país norte africano como um Estado falhado.

Esta situação tem vindo a ser fortemente explorada por redes de tráfico humano, que operam a partir do interior de África e usam o território líbio (composto em parte por áreas desertas) para acederem à costa do Mar Mediterrâneo e, daí, contrabandear e traficarem seres humanos para a Europa. As condições desta travessia são altamente perigosas, de um ponto de vista da navegação, sendo, também, altamente desumanas, com embarcações extremamente frágeis e superlotadas. Perante esta realidade, e atenta aos Estados que compõem sua vizinhança, a União Europeia, com o consentimento do governo da Líbia, desenvolveu, como parte da sua resposta a tão grande desafio, a Operação Sophia.

A referida intervenção é definida como uma “operação militar da União Europeia no domínio da gestão de crises destinada a contribuir para o desmantelamento do modelo de negócio das redes de introdução clandestina de migrantes e de tráfico de pessoas na zona sul do Mediterrâneo central, designada EU-NAVFOR MED SOPHIA, decorre da Decisão (PESC) 2015/778, do Conselho, de 18 de maio de 2015.” (Portaria n.º 111/2020)

A denominação desta operação (inicialmente referida como EUNAVFOR MED) foi sugerida aos Estados-membros pela então Alta Representante da União para os Negócios Estrangeiros e a Política de Segurança, Federica Mogherini, após relatar como uma mãe somali deu à luz na fragata alemã que a tinha resgatado, juntamente com outros 453 migrantes. Esta embarcação, batizada em honra da Princesa Prussiana Sophia Schleswig-Holstein, foi a razão da referida mãe chamar à sua filha recém-nascida de Sophia.²³

A Operação Sophia, concebida no âmbito da *comprehensive approach* que a União Europeia tem adotado para responder aos desafios das migrações, tem-se desenrolado no Sul do Mediterrâneo.

Esta operação, que em virtude da sua natureza, tem como principais componentes as capacidades aéreas e navais, possuindo como objetivo central identificar, capturar e eliminar navios e destruir os meios usados, ou suspeitos de serem usados, por traficantes ou contrabandistas de migrantes. Estas ações visam reforçar os esforços mais amplos desenvolvidos pela União para combater as operações de contrabando e tráfico humano no Sul do Mediterrâneo, bem como prevenir novas perdas de vidas humanas no mar.

Desde 2016, a Operação Sophia passou a integrar mais dois objetivos, sendo estes o de dar formação à Guarda Costeira e Marinha da Líbia, bem como apoiar o embargo de armas a esse país, tanto em águas costeiras, como em alto mar. A estes somaram-se mais três objetivos, a partir de 2017, sendo estes o de criar mecanismo de aferição a longo prazo da eficácia do treino da Marinha e Guarda Costeira líbias, realizar novas atividades de vigilância e recolha de informações sobre o tráfico e exportações ilegais de petróleo da Líbia e aumentar a partilha de informações sobre o tráfico de

²³ <https://www.operationsophia.eu/about-us/#story>

peças com as agências de aplicação da lei dos Estados membros, Frontex e Europol²⁴. Entre 2016 e 2020, Portugal participou na Operação Sophia tendo alocado um meio aéreo (uma aeronave de patrulha marítima P-3 Orion CUP⁺) e um efetivo de 36 militares.

(Portaria n.º 111/2020)

Refira-se que a Líbia ocupa, segundo Global Peace Index (2021), o 156º lugar entre os países mais seguros do mundo, numa listagem que compreende 163 países, sendo liderada pela Islândia (1ª posição) e encerrada pelo Afeganistão (163ª posição).

Em 2021 Portugal mantinha, segundo o Estado Maior General das Forças Armadas (EMGFA, 2021)²⁵ as seguintes missões ativas: Colômbia: dois militares numa missão da ONU destinada a “Verificar o cessar das hostilidades entre o Governo e as FARC-EP e acompanhar a reintegração política, económica e social dos antigos elementos da guerrilha.”

São Tomé e Príncipe: um meio e 23 militares ao abrigo de acordos bilaterais, com o objetivo de “Capacitar a Guarda-costeira de S. Tomé e Príncipe, apoiando a fiscalização marítima conjunta e contribuindo para o reforço da segurança marítima.”

Répubblica Centro-Africana: 190 militares e 45 meios alocados à MINUSCA

Mali: - dois militares no âmbito da União Europeia, na Força Tarefa TABUKA que tem como objetivo de “Contribuir para a estabilização do continente africano e do SAHEL, prestando aconselhamento, assistência e acompanhamento às Forças Armadas do Mali”;

- 16 militares empenhados na European Union Training Mission que pretende: “Formar e aconselhar as Forças Armadas do Mali, contribuindo para aumentar a sua capacidade de defesa do território e proteção da população”;

- 68 militares e um meio alocados à United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in Mali (MINUSMA) que almeja “Apoiar o processo de transição, contribuindo para a estabilização do país.”

Somália: -Dois militares empenhados na European Union Training Mission, com o obje-

tivo de “Contribuir para o treino e formação das Forças de Segurança da Somália.”

Somália-Índico: Quatro militares alocados à European Union Naval Force - EUNAVFOR (Operation ATALANTA), cujo objetivo da missão é de “Proteger o tráfego marítimo que atravessa o Golfo de Áden e a Bacia da Somália, prevenindo e detendo atos de pirataria.”

Iraque: um militar empenhado na NATO Mission Iraq, missão essa que tem como objetivo “Contribuir para a edificação de estruturas de segurança e defesa sustentáveis que assegurem a estabilização do país”;

Jordânia: dois militares no âmbito de acordos multilaterais (Operação Gallant Phoenix), com vista a “Contribuir para a monitorização do fluxo de combatentes estrangeiros, ligados a organizações terroristas, para o Iraque e Síria”;

Mediterrâneo: 33 militares e um meio empregues no âmbito da Operação “Sea Guardian” da NATO, sendo o objetivo desta “Promover a segurança marítima no mar Mediterrâneo, de forma a garantir a liberdade de navegação e o conhecimento situacional deste mar”;

Roma: quatro militares empenhados na European Union Naval Force Mediterranean - EUNAVFORMED (Operation IRINI), cujo objetivo desta é “Contribuir para o desmantelamento das redes de introdução clandestina de migrantes e tráfico de pessoas, para a implementação do embargo de armas e para a capacitação da Guarda Costeira líbia”;

Roménia: um militar colocado na Tailored Forward Presence da NATO, sendo o objetivo desta missão “Contribuir para a dissuasão e defesa da Aliança no seu flanco sudeste, mais diretamente em benefícios dos Estados-membros situados naquele espaço geográfico”;

Lituânia: 146 militares e 8 meios empregues nas NATO Assurance Measures, cuja finalidade é “Contribuir para o esforço coletivo da NATO, no quadro de um conjunto de atividades militares, realizadas nos territórios da Europa Central e de Leste, no sentido de reforçar a capacidade de dissuasão e resposta da Aliança face a potenciais ameaças.”

CONCLUSÃO

Esta dissertação, subordinada ao tema *As Forças Armadas Portuguesas na Política Externa de Portugal e na participação nacional em Organizações Internacionais no período de-*

mocrático constitui a conclusão de uma investigação realizada no âmbito do Mestrado em Relações Internacionais, da Universidade Lusíada (Porto), sobre a problemática da importância da Diplomacia Militar (ou de Defesa), enquanto instrumento da Política Externa Portuguesa contemporânea, na Nova Ordem Internacional, após uma mudança paradigmática da circunstância mundial. Os novos desafios domésticos e internacionais obrigaram a um debate sobre a valência das instituições nacionais na prossecução do Interesse Nacional, nomeadamente através da prossecução da política externa, agora também forçosamente readaptada à nova realidade.

De facto, entre 1991 e 2020 existem alguns eventos que mudaram profundamente o palco internacional (ficando em aberto as consequências da pandemia que vivemos, esperando que esta crise sanitária não marque o início de um novo período no cenário internacional): o fim da Guerra Fria após a queda do Muro de Berlim em 1989 e a implosão da União das Repúblicas Socialistas Soviéticas (URSS) em 1991 e os atentados terroristas de 11 de setembro de 2001. O primeiro levou ao surgimento de um período hegemónico americano nas Relações Internacionais, com os EUA a serem seguidos pelos seus aliados em intervenções tanto no Médio Oriente (na libertação do Kuwait das forças iraquianas), como na Europa (com a intervenção da NATO nos Balcãs face ao caos e às atrocidades que marcaram as guerras resultantes da implosão da Jugoslávia). No segundo caso, os aliados da NATO seguiram os EUA no pós-11 de setembro, atuando no Afeganistão, mas não aceitaram a invasão do Iraque, demonstrando uma brecha na hegemonia americana.

Portugal, à semelhança dos restantes países, beneficiando do fim da conflitualidade Leste/Oeste, e desafiados pela crise económica mundial, e pela falta de recursos, procederam a uma reestruturação das suas políticas públicas. Notório foi o desinvestimento na Política de Segurança e Defesa, partindo do pressuposto que a grande ameaça de Leste havia desaparecido. As Forças Armadas mantêm-se como instrumento proporcional à necessidade da manutenção da soberania nacional (segurança funcional) – agora posta em causa por novas ameaças que a estrutura militar não dá resposta – e como estrutura de resposta aos compromissos internacionais (segurança

²⁴ <https://www.operation sophia.eu/about-us/#story>

²⁵ <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-no-estrangeiro>

cooperativa), nomeadamente para a participação das missões militares coordenadas pelas Organizações Internacionais. Notável foi a reestruturação do Ministério dos Negócios Estrangeiros que cria novas parcerias, quer com o Ministério da Economia (Diplomacia Económica), quer com o Ministério da Defesa (Diplomacia Militar), o que demonstra uma clara aposta, por parte do Estado português, em estar sempre presente, nos centros internacionais de decisão, em paridade de legitimidade com os restantes Estados membros, não se limitando a uma posição de subserviência face às decisões da maioria.

Conforme refere Adriano Moreira e como têm compreendido os vários governos constitucionais, Portugal é um país de fronteira, situado nas regiões limítrofes de várias realidades políticas, económicas, culturais e sociais. Tal torna o nosso país particularmente privilegiado para ter um papel de relevo no âmbito das Organizações Internacionais e, com tal, reforçar o seu estatuto internacional e a sua soberania, na lógica de uma Soberania de Serviço, que é assumir um papel de interlocutor.

Um bom exemplo deste empenho nas Organizações Internacionais, é a sua participação ativa, desde a sua entrada em 1986, no projeto comunitário, destacando-se como interlocutor europeu com os países africanos e latino-americanos, promovendo projetos culturais, a pacificação interna em alguns conflitos e cooperação para o desenvolvimento.

Tem procurado, na medida do possível, participar nas missões internacionais protagonizadas pela ONU, sobretudo na sequência da *Agenda para a Paz*, de 1992, nomeadamente em Angola, na Bósnia, em Timor, na Guiné-Bissau, no Kosovo e em Moçambique. Igualmente, tem procurado honrar os seus compromissos com a NATO.

Destacamos ainda a Presidência da Comissão Europeia de Durão Barroso, a Presidência da Assembleia Geral das Nações Unidas de Freitas do Amaral e a recente recondução de António Guterres como Secretário-Geral das Nações Unidas. Tal demonstra uma forte capacidade de projeção nacional através da política externa, da qual a diplomacia de defesa é uma componente importante que se relaciona intimamente, e uma vez mais, com a Soberania de Serviço e a cooperação no âmbito das Organizações Internacionais.

Sendo uma missão histórica das Forças Arma-

das, a proteção da soberania nacional não se limita a fazê-lo no limite da realidade territorial do Estado, mas sim, também através da prestação um serviço à comunidade internacional. Dado que Portugal não tem inimizades quantificáveis próximas da sua área territorial e que a sua fronteira terrestre é com a Espanha (país, tal como Portugal, membro da União Europeia e aliado da NATO), o campo que mais urge trabalhar a soberania nacional é através das Organizações Internacionais.

Aí Portugal tem desempenhado um papel importante e com um relevo, muitas vezes, superior ao que os recursos do país fariam, de antemão, antever. Assim, os diversos governos de Portugal têm, desde 1996, alocado meios e pessoal a diversas missões internacionais, nomeadamente sob alçada das Nações Unidas (como a intervenção na República Centro Africana – MINUSCA), da NATO (as operações na Afeganistão no âmbito da ISAF e na Bósnia) e da União Europeia (como foi o caso da Operação Sophia). Entre estas três Organizações, a Organização do Tratado do Atlântico Norte tem vindo a exercer uma posição mais destacada face à União Europeia e à Organização das Nações Unidas, na questão da utilização das Forças Armadas como instrumentos de Política Externa, pela maioria dos executivos nacionais e de uma forma que não segue um padrão dependente das forças políticas que se encontram no governo ou o suportam na Assembleia da República.

Com a redução de efetivos, nomeadamente com o fim do serviço militar obrigatório, e com uma necessidade de modernização e aquisição de determinadas capacidades, as Forças Armadas Portuguesas enfrentam ainda incerteza da realidade internacional. Além destes fatores, a vasta e dispersa área do globo onde Portugal se insere, e as Organizações têm interesses, apresentam-se como os desafios que enfrenta no século XXI.

Atendendo à acentuada disponibilidade, por parte dos inquiridos no estudo de Hilário, Carreiras et al (2021), seria interessante ponderar a reativação de determinadas unidades enquanto entidades de reserva, mais voltadas para o apoio à população e à defesa da integridade de território nacional, promovendo uma reaproximação das Forças Armadas da população civil através da sua maior disseminação no espaço territorial português. Tal poderia minorar o afastamento físico descrito por Ri-

beiro (2017), bem como apoiar a manutenção de alguma infraestrutura militar, ao mesmo tempo que permitiria um reforçar das capacidades de projeção de determinadas unidades, aumentando o valor de Portugal enquanto contribuidor para a segurança internacional, numa lógica de Soberania de Serviço, conforme concebida por Adriano Moreira. No entanto esta questão poderá sobrecarregar o orçamento destinado à Defesa, sendo uma possibilidade que, em si, carece de um estudo aprofundado, nomeadamente quando à sua capacidade de execução de um ponto de vista das finanças públicas.

Em 2005 era referido, no Programa do XVII Governo constitucional (2005, p. 159) que “as Forças Armadas Portuguesas contam, neste campo, com uma prestigiosa experiência internacional e deram já um importante contributo para a segurança internacional, que as levou desde a intervenção nos Balcãs, em 1996, até à intervenção em Timor-Leste, em 2000, e que constituíram um fator decisivo, não só para a modernização e prestígio das próprias Forças Armadas, mas também para a credibilidade internacional do País”. Esta afirmação reforça a valiosa doutrina adquirida até 2005, e que em 2020 se encontra ainda mais desenvolvida e aprimorada, bem como salienta o papel de enorme relevo e importância que as Forças Armadas têm desenvolvido, e deverão continuar a desenvolver, enquanto componentes de uma Política Externa que, tal como as FA, se caracteriza por uma *comprehensive approach*.

No entanto, as Forças Armadas Portuguesas, têm demonstrado uma natureza adaptativa absolutamente notável, com recursos humanos que, tal como o povo ao qual pertencem, possuem uma capacidade de comunicação, empatia, integração e de estabelecimento de pontes e pontos de contacto entre diferentes atores, que as torna particularmente versadas para colaborar ativamente para um mundo mais seguro. Assim executam a sua função primordial (assegurar a paz e a soberania do país), ao mesmo tempo que elevam o prestígio nacional num mundo cada vez mais globalizado e interdependente. Num mundo de oceanos e mares, Portugal é um navio que transporta consigo cooperação, paz e segurança.

Em conclusão, a investigação realizada permite-nos confirmar apenas a Hipótese 1, proposta na Introdução deste trabalho, que valorizava as Forças Armadas enquanto ins-

trumento da Política Externa Portuguesa, nomeadamente na sua participação como Membro ativo de várias Organizações Internacionais, como a ONU, a União Europeia e a NATO.

De uma perspectiva de investigação futura, torna-se pertinente a análise da alteração da imagem pública das Forças Armadas após a sua intervenção no combate à pandemia. Refletir sobre a possibilidade de uma efetiva alteração da Ordem Mundial e do papel de determinados atores, no cenário internacional na realidade pós-pandémica, também será uma linha de investigação no futuro.

Finalmente, deverá ser salientado o interesse em estudar os desafios das Forças Armadas, nomeadamente de Portugal, no mundo após a resolução da pandemia de Covid-19. Estas e outras questões serão, assim, desenvolvidas em futuros trabalhos académicos, nomeadamente na Tese de Doutoramento.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

XXII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2019. *Programa do XXI Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=%3d%3d AAAA B %2bLCAAAAAAABACzsDA1AQB5jSa9BA AAAA%3d%3d>

XXI GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2015. *Programa do XXI Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.portugal.gov.pt/download-ficheiros/ficheiro.aspx?v=54f1146c-05ee-4f3a-b5c-b10f524d8cec>

XX GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2015. *Programa do XX Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

[https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/
programa-do-governo-pdf.aspx](https://www.portugal.gov.pt/ficheiros-geral/programa-do-governo-pdf.aspx)

XIX GOVERNO CONSTITUCIONAL.
2011. *Programa do XIX Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08

de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

https://www.historico.portugal.gov.pt/media/130538/programa_gcl9.pdf

XVIII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2009. *Programa do XVIII Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/468569/gcl8.pdf>

XVII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2005. *Programa do XVII Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464060/GC17.pdf>

XVI GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2004. *Programa do XVI Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464054/GC16.pdf>

XV GOVERNO CONSTITUCIONAL. 2002. *Programa do XV Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.historico.portugal.gov.pt/pt/-governo/arquivo-historico/governos-e-constituconais/gcl5/programa-do-governo/programa-do-xv-governo-constitucional.aspx>

XIV GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1999. *Programa do XIV Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464048/GC14.pdf>

XIII GOVERNO CONSTITUCIONAL. 1995. *Programa do XIII Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464045/GC13.pdf>

XII GOVERNO CONSTITUCIONAL.
1991. *Programa do XII Governo Constitucional*. [online] Portugal.gov.pt (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:)

<https://www.historico.portugal.gov.pt/media/464042/GC12.pdf>

ADLER, E. 1991. Cognitive Evolution: A dynamic approach for the study of International Relations & their progress. Adler, E. e Crawford, B.. *Progress in Postwar International Relations*. Nova Iorque: Columbia University Press. Páginas. 43 a 88

AINLEY, K e BROWN, C. 2012. O desenvolvimento da teoria das relações internacionais do século XX. In *Compreender as Relações Internacionais* (tradução de Ana Sampaio; revisão de Rita Almeida Simões). 1ª edição, Lisboa: Gradiva ISBN 978-989-616-465-2

ALDEN, C e ARAN, A. 2011. *Foreign Policy Analysis: New Approaches*. New York: Routledge. ISBN-10: 0415427991

ALMEIDA, L., TAVARES, A. et al. 2012. NATO: Desafios no atual quadro internacional. *Curso de Defesa Nacional 2011/2012*. Porto: Santa Casa da Misericórdia do Porto.

AUSRA, P. e GERDA, J. 2021. Small State Status-Seeking: Lithuania's Foreign Policy Status Aspirations. [online] *Europe-Asia Studies*. Vol 73. No. 7. (referência de 19 de Setembro de 2021 e disponível na Internet em:) <https://b-on.por.ulusiada.pt/proxy/1ddc72d8/https/www.tandfonline.Com/doi/full/10.1080/09668136.2021.1919291>

BARON, I. 2014. The continuing Failure of International relations and the Challenges of Disciplinary Boundaries. *Millennium Journal of International Studies*, Vol. 43, No 1

BARKAWI, T. 2011. Defence diplomacy. *North-South Relations. International Journal* No.66. Página 597.

BERRIDGE, G.R. 2002. *Diplomacy: theory and practice*. New York: Palgrave. 2ª Edição

BUENO, A. e GALLEFO COME M. J. 2021.
La diplomacia de defensa de España en Iberoamérica: ¿una estrategia de poder blando?

[online] *methaodos.revista de ciencias sociales*. Vol. 9. No 1. Páginas 27 a 44. (referência de 19 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://b-on.por.ulusiada.pt/proxy/27389559/> <https://www.methaodos.org/revista-methaodos/index.php/methaodos/issue/view/24/30>

BURCHILL, S. 2005. Liberalism. In: Burchill, S. et al. *Theories of International Relations*. 3ª Edição. Houndmills, Palgrave Macmillan.

CABRITA, C.J.P. 2019. O Vetor Transatlântico da Política Externa Portuguesa. *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. [online]. Lisboa. Universidade Lusíada Editora. Páginas 145 a 180 (referência de 08 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019.pdf

CARREIRAS, H. 2015. *A dimensão sociológica das intervenções militares externas: as Forças Armadas Portuguesas em missões internacionais*. 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. Páginas 121 a 153. (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) https://digitalis.uc.pt/pt-pt/livro/dimens%C3%A3o_sociol%C3%B3gica_das_interven%C3%A7%C3%B5es_militares_externas_for%C3%A7as_armadas_portuguesas_em_miss%C3%B5es

CASTRO, L. A. P. 2021. *A diplomacia militar como um instrumento da política externa brasileira: estudo da superação da rivalidade brasileiro-argentina na crise de Itaipu*. [online] Escola de Comando e Estado-Maior do Exército. (referência de 08 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) https://bdex.eb.mil.br/jspui/bitstream/123456789/8959/1/MO%206379%20-%20L_UCA_S%20AMORIM%20POYARES%20CASTRO.pdf

COTTEY, A. e FORSTER. 2004 A. Resheaping defense diplomacy: new roles for military cooperation and assistance. *Adelphi Paper*. Nova Iorque. No. 365

COUTAU-BÉRGARIE, H. 2010. *Les meilleurs des ambassadeurs: théorie et pratique de la diplomatie navale*. Paris. Economica.

DEFESA NACIONAL. Gabinete do Ministro. 2020 *Portaria 111/2020* [online] Diário da República. (referência de 08 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/128770432/details/normal?q=Portaria+n.%C2%BA%20111%2F2020>

DEFESA NACIONAL. Gabinete do Ministro. 2018. *Portaria 373/2018* [online] Diário da República. (referência de 08 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://dre.pt/home/-/dre/115642224/details/maximized>

DRAB, L. 2018 *Defence Diplomacy – an Important Toll For The Implementation of Foreign Policy And Security Of The State?* [online] securityanddefence.pl (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) <https://securityanddefence.pl/DEFENCE-DIPLOMACY-AN-IMPORTANT-TOOL-FOR-THE-IMPLEMENTATION-OF-FOREIGN-POLICY-AND,103330,0,2.html>

DU PLESSIS, A. 2008. Defense diplomacy: conceptual and practical dimensions with specific reference to South Africa. *Strategic Review for Southern Africa*. Vol.30, No. 2. Páginas.87-119

ELIAS, L. 2020. *Gestão de Crises e a Pandemia de COVID-19*. [online]. Nação e Defesa nº156. Online. (referência de 07 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD156/NeDef156_versao%20final.pdf

ESTADO MAIOR GENERAL DAS FORÇAS ARMADAS. 2021. *Missões no Estrangeiro*. [online] (referência de 18 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://www.emgfa.pt/miss%C3%B5es/miss%C3%B5es-no-estrangeiro>

ERLANGERS, S. 2014. *Russian Aggression Puts Nato in Spotlight*. [online] New York Times. (referência de 08 de Outubro de 2020 e

disponível na Internet em:) <https://www.nytimes.com/2014/03/19/world/europe/russias-aggression-in-crimea-brings-nato-into-renewed-focus.html>

ESTEVEES, J. A. 2015. *Estudos de direito internacional: formação e evolução do conceito de segurança*. [online] Universidade Lusíada (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/1684/1/LD_12_2.pdf

FERREIRA, J. 2016. *Portugal e a NATO: Uma Relação correspondida mas com arrufos*. [online] Diário de Notícias. (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) <https://www.dn.pt/portugal/portugal-e-a-nato-uma-relacao-correspondida-mas-com-arufos-5277510.html>

FERNANDES, A. J. 2015. *Relações Internacionais: Evolução Protagonistas e Teorias*. Lisboa: Chiado Editora.

FERNANDES, A. J. 1992. *A União Europeia de Maastricht: Federação, Confederação ou Comunidade de Estados?* Lisboa: Editorial Presença.

FIGUEIREDO, P. J. P. 2003. *Diplomacia e Forças Armadas. Que Relações?* [online] Instituto de Altos Estudos Militares. (referência de 16 de Abril de 2021 e disponível na Internet em:) <https://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11892/1/MAJ%20Ponte%20Figueiredo.pdf>

FLORÊNCIO, R. 2020. Permissão para atacar: Como melhorar a Cibersegurança em Portugal através de Um Programa de bug bounty Governamental. [online] *Nação e Defesa* no.156. (referência de 18 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD156/NeDef156_versao%20final.pdf

FRANCO, L. 2010. A NATO aos 60: A Travessia do Rubicão. Lusíada. *Política Internacional e Segurança*. N. 3. Páginas 12 a 30

FREIRE, M. R. 2017. Política Externa Russa no “Internético”: Uma Análise Construtivista. [online] *Relações Internacionais. Setembro de 2017*. (referência de 18 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri55/RI55_art03_MRE.PDF

FREIRE, M.R. e VINHA, L. 2011. Política externa: modelos, actores e dinâmicas [online] *Política Externa: As Relações Internacionais em Mudança*. Coimbra. Imprensa da Universidade de Coimbra (referência de 18 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) https://eg.uc.pt/bitstream/10316/41496/1/Pol%C3%ADtica%20externa_as%20rela%C3%A7%C3%B5es%20internacionais%20em%20mudan%C3%A7a.pdf

GARCIA, F. P. e MAGALHÃES, S. 2010. O Novo Conceito Estratégico da NATO: Um Contributo. *Lusitana. Política Internacional e Segurança*. No. 3. Páginas 32 a 41

GASPAR, C. 2003. A Guerra Fria Acabou Duas Vezes. [online] *Nação e Defesa*. No. 105. Páginas 141 a 176 (referência de 18 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) https://comun.rcaap.pt/bitstream/10400.26/1398/1/NeD105_CarlosGaspar.pdf

GORJÃO-HENRIQUES 2018. *Tratado de Lisboa*. 8ª Edição. Coimbra: Almedina

GOVERNO DE PORTUGAL 2013A. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. [online] (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/10_Conceito-Estrategico-de-Defesa-Nacional.pdf

GOVERNO DE PORTUGAL 2013B. *Defesa 2020*. [online] (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/documentos/Lists/PDEFINTER_DocumentoLookupList/40_Defesa-2020.pdf

GUEDES, H. P. P. 2019. *Pirataria marítima: uma dura realidade pouco conhecida*. Revista Cidadania e Defesa. No. 60. Páginas 17 a 21

GUZZINI, S. 2000. A reconstruction of constructivism in international relations. In *European Journal of International Relations* 6 (2) Páginas 147 a 182

HENDRIMAN, P. ; MOELJADI e ADI, K. 2021. *THE DISCOVERY OF THE SUNK-EN LOCATION OF KRI NANGGALA-402: THE TRIUMPH OF INDONESIA'S DEFENSE DIPLOMACY?* [online] *ROJAS*. No 114. (referência de 19 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://b-on.por.ulusiada.pt/proxy/27389559/https/eds.a.ebscohost.com/eds/detail/detail?vid=0&sid=4ece04c9-3984-40c4-9bfc-d84ad378aa5a%40sessionmgr4006&bdata=Jmxhbm9cHQtcHQmc2l0ZT1lZHMtbG12ZSZzY29wZT1zaXRl#AN=edsdoj.4ebce7a68-1d4fb58b1a2fb5a383dd7b&db=edsdoj>

HILÁRIO, V; CARREIRAS, H. 2021. et al INQUÉRITO À POPULAÇÃO PORTUGUESA SOBRE DEFESA NACIONAL E FORÇAS ARMADAS [online] (referência de 19 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) https://www.defesa.gov.pt/pt/comunicacao/noticias/Documents/20210707_Brochura_Inquerito_a_populacao_Portuguesa.pdf

HILL, C. 2003. *The changing politics of foreign policy*. New York: Palgrave MacMillan

HOPE, T. 2002. *Social Construction of International Politics: identities & foreign policies*, 3ª Edição, Ithaca, NY: Cornell University Press

HILSMAN, R. 1971. *The politics of policy making in defense and foreign affairs*. New York: Harper and Row Publishers.

HOPE, T. 1998. The Promise of Constructivism in International Relations Theory. In *International Security* 23 (1). Páginas 171 a 200.

JASSIR, M. J. 2020 Política exterior y estados periféricos. [online] Análisis de la transformación de la identidad del Ecuador. *OASIS*. Páginas 153 a 175 (referência de 9 de Fevereiro de 2021 e disponível na Internet em:) <https://b-on.por.ulusiada.pt/proxy/762c5b31/https/eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/>

[pdfviewer?vid=0&sid=1956428e-0f49-42bf-bb1e-00e84bcf5c30%40sessionmgr10](https://b-on.por.ulusiada.pt/proxy/762c5b31/https/eds.b.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=1956428e-0f49-42bf-bb1e-00e84bcf5c30%40sessionmgr10)

KEOHANE, R.; MACEDO, S. e MORA-VSCIK, A. 2009- “Democracy Enhancing Multilateralism”. In *International Organization* 63 (1). Páginas 1 a 31.

KEOHANE, R. O. 2005. *After Hegemony – Cooperation & Discord in the World Political Economy*. 2nd Edition, Princeton: Princeton University Press.

KEOHANE, R. 1993. *The Diplomacy of Structural Change: Multilateral institutions & State Strategies*. In Haftendorn, H. & Tuschhoff, C. (eds) *America & Europe in an era of Change*. Boulder : Westview Press.

KEOHANE, R. 1988. International Institutions: Two Approaches.” *International Studies Quarterly* 32. Páginas 379 a 396.

KEOHANE, R. 1983. *International Institutions and State Power: Essays on International Relations*. Boulder, CO : Westview Press.

KEOHANE, R., e NYE, J. S. 1977. *Power & interdependence: World politics in transition*. Boston: Little, Brown

KISSINGER, H. 2015. *Diplomacia*. 3ª Edição Lisboa: Grávia Editora

KISSINGER, H. 2014. *A Ordem Mundial*. 3ª Edição Lisboa: D. Quixote

LIMA, B.P. 2016. Uma Defesa da Dupla Hegemonia Benigna. [online] *Relações Internacionais Março 2016*. Páginas 129 a 132 (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) http://www.ipri.pt/images/publicacoes/revista_ri/pdf/ri49/RI49_09Recensao02.pdf

LUCA, A. 2021. Defense Diplomacy and the Arab Spring New Ventures and the French Presence in the Persian Gulf. [online] *ASPJ AFRICA & FRANCOPHONIE*. Páginas 13 a 24. (referência de 15 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://b-on.por.ulusiada.pt/proxy/27389559/https/eds.a.ebscohost.com/eds/pdfviewer/pdfviewer?vid=0&sid=c9641669-103d-40d7-b196-243b4fc56cc7%40sessionmgr4007>

MACEDO, J. B. 2008. *História Diplomática Portuguesa - Constantes e Linhas de Força - Estudo de Geopolítica*. Lisboa: Tribuna da História

MAGALHÃES, J.C. s.d. *O euro-atlancismo revisitado* [online] (referência de 15 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) https://www.e-cultura.pt/ieei_pdf/218/JCM_euroatlantismo

MAGALHÃES, J. C. 2002. *Diplomacia Doce e Amarga*. Lisboa: Bizâncio.

MAGALHÃES, J. C. 1999. O reconhecimento internacional da Junta de Salvação Nacional: a negociação da Concordata de 1940, in F. Rosas (org.), *Portugal e a Transição para a Democracia 1974-1976*. Actas do I Curso Livre de História Contemporânea da FMS e IHC-UNL. Lisboa: Colibri, Páginas 317 a 322.

MAGALHÃES, J. C. 1997a. Portugal e os Estados Unidos – relações no domínio da defesa. *Estratégia*. No. 3. Páginas. 13 a 51.

MAGALHÃES, J. C. 1997b. *Portugal na Europa. O caminho certo*. Venda Nova: Bertrand.

MAGALHÃES, J. C. 1996. *A Diplomacia Pura*. 2º Edição. Venda Nova. Bertrand.

MAGALHÃES, J. C. 1992. *Macau e a China no Após Guerra*. Instituto Português do Oriente.

MAGALHÃES, J. C. 1990. *Breve História Diplomática de Portugal*. Lisboa: Publicações Europa-América

MAGALHÃES, J.C. 1986. Euroatlantismo. *Estratégia*. NO.1. Páginas 21 a 34.

MAGALHÃES, J.C. 1982a. *Manual Diplomático*. [online] 3º Edição (referência de 15 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) https://idi.mne.gov.pt/images/docs/pub_completas/manual_diplomatico.pdf

MAGALHÃES, J.C. 1982b. *Diplomacia Pura*. Lisboa: Bizâncio

MAGALHÃES, J.C. 1970. *A Nação Portuguesa no Mundo Contemporâneo*. Revista Militar. No. 5.

MATEUS, A. 2018. *General da ONU elogia humanismo e competência dos capacetes-azuis portugueses*. [online] RTP (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) https://www.rtp.pt/noticias/mundo/general-da-onu-elogia-humanismo-e-competencia-dos-capacetes-azuis-portugueses_n1105979

MENDES, P. 2019. As teorias principais das Relações Internacionais: Uma Avaliação do progresso da Disciplina. [online] *Relações Internacionais*. no. 61. Páginas 95 a 122. (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) https://scielo.pt/scielo.php?script=sci_abstract&pid=S1645-91992019000100008&lng=pt&nrm=iso?script=sci_abstract&pid=S1645-91992019000100008&lng=pt&nrm=iso

MENDES, P. 2018. Identidade, ideias e normas na construção dos interesses em política externa: o caso português [online] *Análise Social*. No. 227. Vol. LII. Páginas 458 a 487 (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/n227a09.pdf>

MENDES, P. E. 2017a. Como compreender e estudar a decisão em política externa: reinterpretando os clássicos. [online] *Brazilian Journal of International Relations*. no. 6 Páginas 08 a 36. (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) <https://revistas.marilia.unesp.br/index.php/bjir/article/view/6563>

MENDES, P. 2017b. O Poder e as Ideias na Política Externa da Indonésia Democrática: Ser ou não ser um actor global. [online] *Relações Internacionais*. no 55. Páginas 71 a 98. (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) https://research.unl.pt/ws/portalfiles/portal/4299859/RI55_art05_PEM.PDF

MENDES, P. 2016. Mudança, Contexto e Liderança na política externa dos EUA: de Bush a Obama. [online] *População e Sociedade*. Dezembro de 2016, Páginas 170 a 187 (referência de 08 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) <https://run.unl.pt/handle/10362/70029>

MINISTÉRIO DA DEFESA NACIONAL. 2002. *Portaria 161/2002* [online] Diário da República. (referência de 08 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://dre.pt/web/guest/pesquisa/-/search/280928/details/normal?sort=whenSearchable&sortOrder=ASC&q=Portaria+n.o+161%2F2002>

MONGIARDIM, M.R. 2021. Novas Formas de Diplomacia: económica, cultural, científica e digital [online] *Revista dos Negócios Estrangeiros*. N. 20. Páginas 2 a 19 (referência de 13 de Setembro de 2021 e disponível na Internet em:)

MONTEIRO, M. 2019. Portugal e a Europa no Estado Novo e a democracia. [online] *Política Externa Portuguesa Contemporânea* Lisboa: Universidade Lusíada Editora (referência de 21 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019.pdf

MOREIRA, A. 2009. Portugal e a Geopolítica da Interculturalidade. [online] (referência de 07 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) <https://journals.ucp.pt/index.php/povosecultur/article/view/8670/8548>

MOREIRA, A. 2003. Encontros e Desencontros das Nações Ibéricas. [online] *Cadernos Navais*. NO. 6. (referência de 07 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) https://www.marinha.pt/pt/a-marinha/estudos-e-reflexoes/cadernos-navais/Documents/cadernos_navais_n6_julho_setembro_2003.pdf

MOREIRA, A. 2000. Situação internacional portuguesa. [online] *Análise Social*, Vol. XXXV, 2000, Páginas 315 a 326 (referência de 07 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) <http://analisesocial.ics.ul.pt/documentos/1218810566N2qVI4ev0Ez61VI2.pdf>

MOREIRA, A. 1997. Soberania de Serviço. [online] *Janus*. (referência de 07 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) https://www.janusonline.pt/arquivo/1997/1997_1_5.html

MOREIRA, A. 1991. O Poder e Soberania. [online] *Nação e Defesa*. (referência de 07 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/2733/1/NeD57_AdrianoMoreira.pdf

MUNIRUZZAMAN, A.N.M. 2020. Defence Diplomacy: A Powerfull Tool of Statecraft. [online] *Claws Jornal*. Winter 2020. (referência de 29 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) http://bipss.org.bd/pdf/Claws_Journal_Defence%20Diplomacy_ANM_Muniruzzaman.pdf

MUTHANNA, K. 2011. Military Diplomacy. *Journal of Defence Studies*, Vol. 5., No. 1.

MUTHANNA, K. 2006. *Enabling military-to-military cooperation as a foreign policy tool: options for India*. Nova Délhi: Knowledge World&United Service Institution of India Centre for Research.

NATO 2020. *A Short History of NATO*. [online]. (referência de 09 de Setembro de 2020 e disponível na Internet em:) https://www.nato.int/cps/en/natohq/declassified_139339.htm

NATO 2010. *Strategic Concept of the Security of the Members of the North Atlantic Treaty Organization*. [online]. (referência de 09 de Setembro de 2020 e disponível na Internet em:) https://www.nato.int/nato_static/assets/pdf/pdf_publications/20120214_strategic-concept-2010-eng.pdf

NOGUEIRA, J.; MESSARI, N. 2005 *Teoria das Relações Internacionais: Correntes e Debates*. Rio de Janeiro. Editora Campos. ISBN: 9788535216875.

ONU. 2020. O Conflito Silencioso no Coração de África. [online]. Nações Unidas. Centro de Informação Regional Para a Europa Ocidental. (referência de 08 de Maio 2021 e disponível na Internet em:) <https://unric.org/pt/republica-centro-africa-na-o-conflito-silencioso-no-coracao-de-africa/>

OSORIO, J. D. A. e TORRIJOSs, V. 2020. La diplomacia para la seguridad en el posicionamiento estratégico de Colombia en el ámbito de la paz y la seguridad regional: reflexiones desde el concepto de diplomacia de defensa. [online] *Revista de Relaciones Internacionales, Estrategia y Seguridad*, Vol.15. No 1. (referência de 03 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://b-on.por.ulusiada.pt/proxy/27389559/> <https://revistas.unimilitaredu.co/index.php/ries/article/view/4013/4019>

PADURARIU, A. 2021. Política externa: objetivos, instrumentos e realizações. [online]. *Fichas Temática Sobre a União Europeia*. Parlamento Europeu. (referência de 12 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pt/sheet/158/politica-externa-objetivos-instrumentos-e-realizacoes>

PAIM, R. A. 2018. A Diplomacia (Militar) nas Relações Internacionais. [online] *Revista Brasileira de Estudos Estratégicos*, V10. No 19 (referência de 12 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <http://www.rest.uff.br/index.php/rest/article/view/146>

PAVIA, J. F. 2019a. A Unidade Estratégica do Atlântico: Importante para Portugal, Nem Tanto para o Brasil? [online] *Nação e Defesa*. No 154. Páginas 55 a 68. (referência de 15 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/32224/3/PAVIA_JoseFrancisco_AUnidadeestrat%C3%A9gicaAtl%C3%A2ntico_importanteParaPortugalnemtantoParaBrasil_ND_154_p_55_68.pdf

PAVIA, J.F. 2019b. *Política Externa Portuguesa Contemporânea*. [online] Lisboa: Universidade Lusíada Editora. (referência de 15 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) http://repositorio.ulusiada.pt/bitstream/11067/4545/4/clipis_livro_pavia_politica_externa_portuguesa_2019.pdf

PAVIA, J.F. e MONTEIRO, M. 2013. *A Política Externa nos Programas de Governo do Portugal Democrático (1974-2013)*. Lisboa: Universidade Lusíada Editora

PENEDO, M. R. 2019. Diplomacia de Defesa: o desarmamento da mente? *Cidadania e Defesa*. No 60. Páginas 26 a 29

PENEDO, M. R. 2014. *Diálogo da Força ou a Força do Diálogo*. [online] Faculdade de Ciências Sociais e Humanas. Universidade Nova de Lisboa (referência de 05 de Outubro de 2020 e disponível na Internet em:) <https://run.unl.pt/bitstream/10362/14913/1/Diplomacia%20de%20Defesa.pdf>

PINTO, L. V. 2009. As Missões Internacionais da NATO. [online] *Nação e Defesa*. No. 123. Páginas 41 a 50. (referência de 07 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/3611/1/NeD123_LuisValencaPinto.pdf

PIRES, N. C. B. L. 2018. *O Novo Conceito de “Multi-Domain Battle” e Suas Implicações na Edificação de Capacidades Militares do Exército*. [online] Instituto Universitário Militar. (referência de 03 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/24378/1/06_COR%20Lemos%20Pires%20%28doc%20pdf%29.pdf

PORDATA [online] (referência de 14 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://www.pordata.pt/Portugal/Despesas+do+Estado+em+percentagem+do+PIB+por+algumas+fun%C3%A7%C3%B5es-2778-236916>

RAMOS, A. F. 2019. *A Europa e a Ligação Transatlântica*. Uma Visão Estratégica Estudos de Relações Internacionais. Lisboa. Universidade Lusíada Editora. Páginas 149 a 179.

REIS, B.C. 2021. *Tutela, Direção e Comando Superior das Forças Armadas na Europa do Século XXI: Análise Histórica e Comparativa*. E-Briefing Papers [online] (referência de 25 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://idn.defesa.gov.pt/pt/publicacoes/ebriefing/Documents/E-Briefing%20Papers/E-Briefing%20Papers%2014Mai21.pdf>

REVERON, D. S. 2010. *Exporting security*. Washington, D.C. Georgetown University Press

RIBEIRO J. O. 2017. *As Forças Armadas Portuguesas: da guerra colonial à atualidade – evolução e impactos*. [online] Coleção “ARES”, Página 17, Lisboa Instituto de Altos Estudos Militares. (referência de 16 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) <https://www.ium.pt/s/wp-content/uploads/CIDIUM/Cole%C3%A7%C3%A3o%20ARES/Cole%C3%A7%C3%A3o%20ARES%20N.%C2%BA17%20-%20As%20For%C3%A7as%20Armadas%20Portuguesas:%20Da%20Guerra%20do%20Ultramar%20%C3%A0%20Atualidade%20-%20Evolu%C3%A7%C3%A3o%20e%20Impactos.pdf>

ROCHA, O. C. 2000. Portugal e as Operações de Paz na Bósnia: A Preparação das Forças. [online] *Nação e Defesa* NO 92 – 2.ª Série. Páginas 71 a 92 (referência de 19 de Maio de 2021 e disponível na Internet em:) <https://comum.rcaap.pt/handle/10400.26/1473>

RODRIGUES, J. D. 2011. As Forças Portuguesas no Afeganistão. *Nação e Defesa*. No 130. Páginas 131 155

ROQUE, J. M. M. 2005. *Diplomacia Militar. Um conceito para Portugal*. [online] Instituto de Altos Estudos Militares. (referência de 15 de Junho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://comum.rcaap.pt/bitstream/10400.26/11835/1/MAJ%20Roque.pdf>

SÁ, T.M. 2016. *Política Externa Portuguesa*. [online] Lisboa: Fundação Francisco Manuel dos Santos. (referência de 08 de Abril de 2021 e disponível na Internet em:) https://books.google.pt/books?id=Z9skDAAAQBAJ&pg=PT8&source=kp_read_button&redir_esc=y#v=onepage&q&f=false

SANTOS, L. 2016. *A Guerra no Meio de Nós: A realidade dos Conflitos do Século XXI*. Lisboa: Clube do Autor

SANTOS, V.M. 2000. Reflexões sobre a Problemática da Avaliação dos Resultados em Análise de Política Externa. [online] *Discur-*

sos: Estudos em Memória do Prof. Doutor Luís Sá <https://repositorioaberto.uab.pt/handle/10400.2/4195>

SCHMIDT, B. C. 2012. “On History & Historiography of International Relations”. In Carlsnaes, W., Risse, T. & Simmons, B. A. (Eds.) *Handbook of International Relations*. 2ª Edição. Londres : Sage.

SILVA, A. S. 2021. Pensar a diplomacia portuguesa no presente. [online] *Revista dos Negócios Estrangeiros*. N. 20. Páginas 2 a 19 (referência de 13 de Setembro de 2021 e disponível na Internet em:) https://idi.mne.gov.pt/images/Revista_NE/PDF/RevistaNegociosEstrangeirosN20-2021.pdf

SIMPSON, S. 1980. *The crisis in american diplomacy: shots across the bow of the state department*. EUA. Christopher Pub House

SOUSA, F. e AMORIN, P. 2011. A NATO e o Afeganistão. *O Afeganistão*. Lisboa: Imprensa Nacional Casa da Moeda

SOUSA, F; MENDES, P et al. 2014. *Dicionário de Relações Internacionais*. 3ª Edição. Porto: Edições Afrontamento

SNYDER, R.C., BRUCK, H.W. e SAPIN, B. 1954. *Decision-Making as an Approach to the Study of International Politics*. Princeton: Princeton University Press.

TAVARES, A. 2019. Na Balança do Tempo da Política: Liberdade e Social-Democracia. Lisboa: Âncora Editora.

TEIXEIRA, N S. 2010. A Defesa Europeia Depois do Tratado de Lisboa. [online] *Relações Internacionais*. Março 2010. (referência de 21 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://run.unl.pt/bitstream/10362/38087/1/n25a04.pdf>

The Associated Press. 2019. *Russian aircraft violates airspace of NATO member Estonia and Moscow envoy is summoned*. [online]. ABC News. (referência de 12 de Abril de 2021 e dis-

ponível na Internet em:) <https://abcnews.go.com/International/wireStory/russian-aircraft-violates-airspace-nato-member-estonia-65818448>

THOMAS, C. 2021. *Afghanistan: Background and U.S. Policy: In Brief*. [online] Congressional Research Service (referência de 19 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <https://fas.org/srgp/crs/row/R45122.pdf>

TONRA, B. (2001) *The Europeanisation of National Foreign Policy*. Aldershot: Ashgate.

VASQUEZ, J. 1998. *The Power of Power Politics: From Classical Realism to Neotraditionalism*. Cambridge: Cambridge University Press.

WARNER, C; WALKER, S. Thinking About the Role of Religion in Foreign Policy: A Framework for Analysis. *Foreign Policy Analysis*, No.7. Páginas 113 a 135.

WAEVER, O. 2002- Identities, communities and foreign policy: discourse analysis as a foreign policy theory. In Hansen, L., & Wæver, O. (2002). *European integration and national identity: the challenge of the Nordic states*. Londres, Routledge.

WATSON, A. 1985. *The expansion of international society*. New York: Oxford University Press. Páginas 13 a 30.

WENDT, A. 1999. *Social Theory of International Politics*. Nova Iorque. Cambridge University Press

WENDT, A. 1996. Identity & Structural Change in International Politics. In Lapid, Y. & Kratochwil, F. (eds.) *The Return of Culture & Identity in IR Theory*. Boulder, CO: Lynne Rienner. Páginas. 47 a 64

WENDT, A. 1995. Constructing international politics. *International Security*, 20 (1). Páginas 71 a 81.

WENDT, A. 1994 Collective Identity Formation & the International State. In *American Political Science Review* 88 (2). Páginas 384 a 396.

WENDT, A. 1992. Anarchy is what States make of it: The Social Construction of Power

Politics. *International Organization*. [online]. Vol. 46, n° 2, 1992, Página. 391 a 425. (referência de 21 de Julho de 2021 e disponível na Internet em:) <http://www.jstor.org/stable/2706858>

WENDT, A. 1992. Anarchy is what states make of it. In *International Organization*, 46 (2). Páginas. 391 a 426

WENDT, A. 1987. The Agent-Structure Problem in International Relations Theory. In *International Organization* 41. Páginas. 335 a 370.