

idn E-Briefing Papers

**A Participação de Portugal em Missões Internacionais
e a Concretização do Interesse Nacional:
Tendências, Retorno Político e Recomendações**

Vanda Amaro Dias e Maria Raquel Freire

13 de agosto de 2021

idn Instituto
da Defesa Nacional

Os *E-briefing Papers* do Instituto da Defesa Nacional visam proporcionar o acompanhamento de temas e debates atuais nos planos da segurança internacional e das políticas de defesa nacional, incluindo resultados da investigação promovida pelo IDN, sobretudo na sua vertente aplicada e de apoio à decisão política, bem como contributos de outros analistas e investigadores associados do Instituto.

FICHA TÉCNICA

Diretora

Helena Carreiras

Coordenação Científica

Isabel Ferreira Nunes

Editor

Luís Cunha

Centro Editorial

António Baranita e Luísa Nunes

Propriedade, Edição e Design Gráfico

Instituto da Defesa Nacional

Calçada das Necessidades, 5, 1399-017 Lisboa, Portugal

Tel. + (351)211 544 700

Fax: + (351)211 548 245

Email: idn.publicacoes@defesa.pt

<http://www.idn.gov.pt>

ISSN: 2184-8246

A Participação de Portugal em Missões Internacionais e a Concretização do Interesse Nacional: Tendências, Retorno Político e Recomendações*

Vanda Amaro Dias e Maria Raquel Freire*****

* As autoras realizaram este *E-Briefing Paper* no âmbito do projeto “A Geopolítica das Forças Nacionais Destacadas: análise dos fatores políticos da participação portuguesa em missões internacionais”, Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, com financiamento do Ministério da Defesa Nacional (MDN) – D. 7322/2020, e com o apoio da assistente de investigação Joana Barradas. O apoio do MDN e da Fundação para a Ciência e Tecnologia (FCT) à produção desta publicação não constitui um aval do seu conteúdo que reflete unicamente o ponto de vista das autoras, e nem o MDN ou a FCT podem ser considerados responsáveis por eventuais utilizações que possam ser feitas com as informações nela contidas.

** Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Letras. Investigadora e Professora Auxiliar em Estudos Europeus. Este trabalho é financiado por fundos nacionais através da FCT – Fundação para a Ciência e a Tecnologia, I.P., no âmbito do Estímulo ao Emprego Científico – Apoio Institucional – 00152_2018.

*** Universidade de Coimbra, Centro de Estudos Sociais, Faculdade de Economia. Investigadora e Professora Catedrática em Relações Internacionais.

Resumo:

A participação de Portugal em missões internacionais é reconhecida pelas autoras deste *E-Briefing Paper* como um eixo estratégico da política externa portuguesa e como um elemento essencial para a concretização do interesse nacional. As considerações aqui reunidas analisam o contexto e tendências da participação de Portugal em missões da ONU, OTAN e UE, procurando refletir sobre as oportunidades e constrangimentos que Portugal enfrenta no planeamento estratégico da participação em missões; sobre retorno político e lições aprendidas em contextos distintos; e sobre o que podemos esperar do futuro da participação de Portugal em missões internacionais.

Índice

1. Oportunidades e constrangimentos no processo de planeamento estratégico da participação de Portugal em missões internacionais.....	4
2. O contributo de Portugal em missões da ONU, OTAN e EU	9
2.1. International Security Assistance Force (ISAF) no Afeganistão	10
2.2. European Naval Force Mediterranean (EUNAVFOR MED) Operação Sophia no Mar Mediterrâneo	11
2.3. United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) na República Centro Africana	12
3. O futuro da participação de Portugal em missões internacionais: lições aprendidas e recomendações	13

1. Oportunidades e constrangimentos no processo de planeamento estratégico da participação de Portugal em missões internacionais

A presença em missões internacionais constitui um dos eixos estratégicos da política externa portuguesa e um importante veículo para concretizar o interesse nacional. A tendência de reforço da contribuição de Portugal para a segurança coletiva, que se verifica a partir dos anos 1990, tem permitido ao país afirmar a sua presença no mundo, através de uma rede de alianças e organizações, com retornos claros ao nível da sua credibilidade e papel na promoção da paz e da segurança internacional.

O processo de planeamento estratégico da participação de Portugal em missões internacionais assume-se como elemento central do processo de tomada de decisão nesta matéria. No entanto, o mesmo é acompanhado de uma complexa interligação entre constrangimentos e oportunidades, gerando uma reduzida margem de manobra para o aproveitamento estratégico deste eixo de política externa para a concretização do interesse nacional. Daqui resulta a necessidade de uma ponderação e avaliação constantes em termos de identificação de possibilidades de retorno político para o país e de afinação dos empenhamentos nacionais para potenciar a visibilidade e credibilidade de Portugal enquanto coprodutor de segurança internacional.

O elemento mais importante deste processo decorre da própria participação de Portugal em organizações internacionais, no âmbito da segurança e defesa. Esta participação implica, simultaneamente, constrangimentos e oportunidades para o país. Os constrangimentos estão relacionados com o facto de esta participação estabelecer compromissos que Portugal tem que assumir e que consomem uma parte significativa da sua capacidade de empenhamento de Forças Nacionais Destacadas (FND), que deixam de estar disponíveis para outros contextos. Neste âmbito salientam-se os compromissos assumidos no âmbito do planeamento estratégico político-operacional destas organizações, com maior peso nos casos da Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN) e da União Europeia (UE), mas também os compromissos assumidos com as chamadas missões de continuidade – como, por exemplo, no Afeganistão ou na República Centro Africana –,

que pelo esforço operacional e financeiro que exigem, tendem a limitar a capacidade de exploração de novas oportunidades.

Por outro lado, desta participação em organizações internacionais resultam oportunidades incontornáveis, uma vez que, num contexto internacional marcado por ameaças múltiplas, dispersas e de natureza híbrida, seria impossível para Portugal garantir a sua defesa ou contribuir para a segurança internacional fora destes quadros institucionais. Neste sentido, é no seio de organizações como a Organização das Nações Unidas (ONU), a OTAN e a UE que se geram oportunidades para a participação de Portugal em missões internacionais e, por essa via, para a obtenção de retornos políticos relevantes para a concretização do interesse nacional. Estes retornos incluem:

- a garantia de segurança nas zonas de interesse estratégico mais próximas de Portugal, nomeadamente, a Europa, o espaço transatlântico, o Mediterrâneo e o Magrebe;
- a credibilização de Portugal como um contribuinte solidário – ainda que não necessariamente pró-ativo – de segurança internacional na área de atuação da OTAN e da UE, em particular;
- um retorno operacional incontestável, permitindo o treino das nossas Forças Armadas em contextos diferenciados, facilitando a interoperabilidade e estimulando a modernização das forças e meios militares de Portugal;
- e, no caso da ONU, recompensas financeiras que permitem reforçar o orçamento anual para as FND.

Dada a pluralidade de retornos geráveis a partir da participação de Portugal em missões internacionais, torna-se claro que o país deve privilegiar a participação nas missões nucleares destas organizações, ou seja, aquelas missões que canalizam de forma mais visível os esforços destas organizações, independentemente do contexto geográfico em que as mesmas ocorram ou do tipo de segurança que ambicionam produzir. Nesse sentido, a participação de Portugal nas missões destas três organizações reveste-se de valor estratégico, ainda que com diferentes nuances, no plano político e operacional, pelo que deve ser assegurada uma participação equilibrada nas missões da ONU, OTAN e UE, por forma a garantir uma diversificação de opções de empenhamento

que permitam aproveitar as diferentes oportunidades geradas por estas organizações ao nível de ganhos políticos e do reforço da imagem de Portugal como coprodutor, credível e capaz, de segurança internacional.

Um importante constrangimento nesta dimensão tem a ver com o orçamento disponível para as FND, que, apesar de terem um tratamento orçamental específico e do montante previsto em orçamento nacional ser apenas uma parte do seu financiamento, continua a ser consideravelmente reduzido. O mesmo se verifica em relação aos gastos gerais com a defesa nacional, o que dificulta um investimento nas Forças Armadas Portuguesas consentâneo com o nível de ambição nacional. Não sendo expectáveis alterações de fundo nesta dimensão, torna-se essencial:

- fazer a melhor administração possível do orçamento existente, apostar em fontes de financiamento externo e olhar para as FND como parte de um sistema de defesa e de projeção externa mais amplo;
- explorar sinergias ao nível da articulação com as relações decorrentes da cooperação no domínio da defesa, da diplomacia de defesa, da economia de defesa e da indústria de defesa – nomeadamente através de projetos cooperativos onde Portugal consiga afirmar a sua competitividade, sem comprometer a sua autonomia estratégica –, e da política externa portuguesa, que permitam maximizar o retorno do empenhamento das FND, em termos de impacto, visibilidade e contributo para a concretização do interesse nacional.
- promover uma relação essencial e diálogo permanente entre as estruturas de defesa nacional e de política externa, mas também de capacitação das estruturas responsáveis pelo planeamento estratégico da participação de Portugal em missões internacionais e de desenvolvimento de meios de aquisição e produção de informação própria acerca da evolução das dinâmicas de segurança internacional. Nesta última dimensão, denota-se a necessidade de um maior envolvimento de especialistas, comunidades epistémicas e da sociedade civil, num esforço nacional de reflexão estratégica, mas também o reforço de uma rede de comunicação, *briefing* e partilha de *intelligence* entre os vários agentes da política externa e da defesa nacional.

No domínio operacional verificam-se também importantes constrangimentos relacionados com o número de efetivos das Forças Armadas, em declínio nos últimos anos, e com a modernização dos meios militares transferíveis para a participação em missões internacionais. É fundamental garantir que as Forças Armadas Portuguesas dispõem dos recursos, humanos e materiais, adequados às missões em que participam e às ameaças que as mesmas implicam para, por um lado, reduzir o risco a que se encontram sujeitas em diferentes teatros de operações, e, por outro, garantir que Portugal tem um contributo diferenciador na coprodução de segurança internacional.

Por fim, a gestão das oportunidades e constrangimentos neste âmbito está intimamente relacionada com o tipo de participação e ambição que Portugal quer ter na produção de segurança internacional. Destacam-se quatro grandes opções:

- uma participação reativa, orientada apenas para o cumprimento dos compromissos assumidos no contexto das organizações internacionais que Portugal integra;
- uma participação pró-ativa que, não comprometendo estes compromissos, deixa margem de manobra para o aproveitamento estratégico de oportunidades colocadas pela evolução da conjuntura internacional;
- uma participação atomista, que privilegia o empenhamento de FND de pequena dimensão em vários cenários; ou
- uma participação de visibilidade, através do empenhamento de FND de grande dimensão em poucos teatros de operações.

A articulação entre estas opções não é fácil, nem linear, dependendo da conjuntura nacional e internacional. Por esse motivo, e atendendo a que estas opções não são mutuamente exclusivas, é imperativo que predomine um racional político nesta ponderação. Deve, assim, procurar-se garantir a visibilidade de Portugal enquanto coprodutor de segurança internacional, evitando-se uma lógica de dispersão que comprometa uma atuação eficiente nesta dimensão, ou que não seja de clara vantagem política ou operacional.

É necessário analisar estrategicamente as opções de empenhamento de FND e avaliar os cenários onde se revele importante e suficiente garantir apenas a representação nacional, como se verificou com a European Naval Force Mediterranean (EUNAVFOR MED) Operação Sophia, no Mar

Mediterrâneo, bem como aqueles em que importa apostar numa presença de visibilidade, sobretudo em contextos de elevado interesse estratégico ou potenciadores do papel de Portugal numa lógica de interoperabilidade e *bridging* entre as diferentes organizações de segurança e defesa que integra, como se verifica, por exemplo, na República Centro Africana (RCA). Portugal tem conseguido equilibrar esta questão ao apostar no emprego de forças em várias organizações, obedecendo, por isso, a um princípio de dispersão, mas concentradas nos teatros de maior valor estratégico, como no Mali, na RCA e na Somália, onde as FND se envolveram, simultaneamente, em missões da ONU, da OTAN – no âmbito do combate à pirataria no Corno de África – e da UE, promovendo a multidimensionalidade e as capacidades modulares das Forças Armadas Portuguesas – que permitem assegurar tarefas múltiplas como a ajuda humanitária, proteção de civis, demonstração de força ou ações de imposição de paz – e projetando a visibilidade de Portugal como coprodutor de segurança.

Da mesma maneira, tem-se assistido a uma evolução positiva na garantia de uma postura pró-ativa em relação à produção de segurança internacional, que assegura o cumprimento dos compromissos assumidos no contexto das organizações internacionais que Portugal integra, mas procura ir para além dos mesmos, explorando oportunidades de reforço da participação portuguesa em missões internacionais. Esta postura implica uma participação tendencialmente mais equilibrada nas missões da ONU, OTAN e UE, mas também uma clara delimitação das orientações políticas neste domínio e a garantia da existência de reservas orçamentais no planeamento estratégico das FND que possibilitem o aproveitamento de oportunidades inesperadas, mas com potencial de gerar amplo retorno político para o país, como se verificou no caso da United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA). A ponderação destas diferentes opções e o equilíbrio entre as mesmas, de acordo com a ambição nacional e a evolução da conjuntura internacional é essencial para potenciar o papel das Forças Armadas como vetor de política externa portuguesa e veículo de concretização do interesse nacional.

2. O contributo de Portugal em missões da ONU, OTAN e EU

A participação nacional em missões internacionais denota uma tendência geral de reforço da presença de Portugal em missões da ONU, OTAN e UE, sobretudo a partir de meados dos anos 2000, ainda que com oscilações decorrentes dos vários constrangimentos que se verificam nesta área – e.g., constrangimentos orçamentais que se repercutiram num desacelerar desta tendência no período de 2008-2013. Isto tem permitido a Portugal consolidar a projeção das suas forças nacionais em diferentes teatros de operações, em contextos geográficos diversos, com uma presença particularmente relevante nos Balcãs, Timor-Leste, Afeganistão e África. No entanto, nem sempre se garantiu uma participação equilibrada nas missões das organizações internacionais, no âmbito da segurança e defesa, que Portugal integra. Neste contexto, denota-se uma menor participação em missões da ONU, em comparação com as missões da OTAN e da UE, não obstante ser na primeira que se verificam maiores possibilidades de exploração de oportunidades e retornos políticos diferenciados – e.g., compensações financeiras e articulação com a estratégia nacional de afirmar a sua presença no espaço lusófono –, que decorrem do carácter mais eletivo destas missões e também do facto de não existirem, no contexto da ONU, compromissos de médio e longo prazo, como se verifica nos casos da OTAN e da UE.

O envolvimento solidário nas dinâmicas de segurança internacional, através da gestão de afinidades e interesses partilhados, faz também com que os critérios de proximidade geográfica passem a ter uma importância limitada no processo de planeamento estratégico e tomada de decisão relativo ao empenhamento de FND. Ainda que a este respeito existam áreas de interesse prioritário, nomeadamente aqueles que resultam no cruzamento da localização de Portugal com as áreas de atuação da ONU, OTAN e UE, quando juntamos a esta atuação a importância política do espaço da Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP) e o facto dos fluxos de insegurança não obedecerem a fronteiras políticas, vemos que o posicionamento geopolítico e geoestratégico de Portugal se alarga significativamente. É esta leitura que tem justificado o empenhamento de FND em contextos tão diferenciados como o Mediterrâneo, a África Subsaariana, a América do Sul ou a região do Mar Índico. Daqui têm resultado importantes retornos políticos para o país, nomeadamente ao nível da articulação com os demais eixos de política externa e reputação

transversal de Portugal como nação conciliadora, confiável e apaziguadora, com impactos significativos na projeção internacional do país e do seu reconhecimento enquanto coprodutor de segurança internacional, como demonstram os exemplos seguintes.

2.1. International Security Assistance Force (ISAF) no Afeganistão

O empenhamento de FND neste contexto foi enquadrado como parte da estratégia nacional de afirmação da capacidade de Portugal agir no mundo, de satisfação dos compromissos internacionais assumidos pelo país no quadro da OTAN, de respeito e promoção do direito internacional e dos direitos humanos, bem como de prevenção de conflitos externos através de esforços coletivos de segurança, em particular no que concerne ao combate ao terrorismo internacional. Denota-se assim um claro interesse político e estratégico na participação de Portugal na ISAF, sendo essencial para Portugal contribuir para aquela que era a maior aposta da OTAN na altura, numa lógica de abordagem solidária à defesa coletiva e à segurança cooperativa. Da mesma maneira, verifica-se um contributo direto para a satisfação do interesse nacional no que toca o combate ao terrorismo transnacional a uma escala global e à afirmação da capacidade nacional na gestão dos grandes fluxos de insegurança internacionais. Esta missão exigiu um grande esforço operacional na resposta a novas ameaças e necessidades decorrentes da assimetria do conflito, mas também do contributo diferenciado das Forças Armadas Portuguesas, de onde se destacam várias funções de comando e o contributo para a *Quick Reaction Force* da missão, praticamente sem *caveats*. Verificaram-se, no entanto, alguns problemas ao nível da capacitação das forças portuguesas, no que toca a meios de proteção individual, meios de comunicação e ao efetivo limitado dos módulos sanitário e de manutenção. Estas são falhas assinaláveis que, muito embora tenham sido resolvidas ao longo da vigência da missão, comprometeram a eficiência das FND e o seu grau de operabilidade, num contexto de alta intensidade e risco elevado. Não obstante, a participação de Portugal na ISAF gerou retornos claros ao nível do reforço da sua projeção e estatuto como coprodutor de segurança internacional e da reputação nacional, destacando-se:

- a capacidade de projeção e adaptação das Forças Armadas Portuguesas a diferentes missões e contextos operacionais, com elevado grau de profissionalismo, competência e rigor, amplamente reconhecidas pelas estruturas da OTAN e pelo comandante da força;
- o treino prestado às forças afegãs que contribuíram para a sua capacitação, mas também para o reforço da imagem de Portugal como país facilitador e reconciliador;
- a adequação do contributo português aos desígnios da OTAN no pós-Guerra Fria, mas também às necessidades decorrentes de novas, e mais complexas, tipologias de conflitos fora do espaço transatlântico;
- o reforço de equipamentos e valências aplicáveis a outros teatros de operações e com relevância significativa para a segurança das FND, bem como para a capacidade nacional de contribuir para a produção de segurança fora das suas fronteiras.

2.2. European Naval Force Mediterranean (EUNAVFOR MED) Operação Sophia no Mar Mediterrâneo

A participação nacional na Operação Sophia decorre dos compromissos assumidos por Portugal, no âmbito da UE, mas também do seu interesse em assumir um papel de relevo no domínio da segurança marítima e do auxílio humanitário, nas áreas geográficas de interesse prioritário para o país. Apesar de estarmos perante um contexto de uma participação que visa afirmar a presença portuguesa com um número reduzido de efetivos, esta missão gerou retornos significativos, incluindo:

- o reforço do papel de Portugal nos esforços de segurança cooperativa no Mediterrâneo e a afirmação da sua solidariedade no âmbito da UE, em particular no que toca à estratégia de garantia da presença nacional nas operações militares desta organização;
- o aproveitamento de um contexto favorável ao treino das suas Forças Armadas e ao emprego de meios, num contexto de interoperabilidade e *bridging*, uma vez que o submarino empenhado no contexto desta operação, se encontrava simultaneamente empenhado na operação *Sea Guardian* da OTAN;

- o reforço da estratégia nacional de captação e produção da sua própria informação, possibilitada pela presença de militares portugueses nos Quartéis-Generais da Operação, contribuindo para uma necessária autonomia na leitura do contexto estratégico internacional indispensável a uma resposta diferenciada, relevante e eficiente a diferentes fluxos de insegurança.

2.3. United Nations Multidimensional Integrated Stabilization Mission in the Central African Republic (MINUSCA) na República Centro Africana

A participação de Portugal na MINUSCA surge como um exemplo de como o aproveitamento de oportunidades inesperadas tem potencial de gerar retornos significativos para o país. Numa perspetiva estratégica, não resultava clara a vantagem do empenhamento de FND neste contexto, seja pelo facto de a RCA se localizar fora da área de interesse geoestratégico nacional, seja pelo facto de, aparentemente, não haver vantagens políticas significativas na participação nesta missão, seja ainda pela natureza do conflito que implicaria uma presença significativa e de longo prazo. No entanto, a necessidade de reforçar o contributo nacional para as missões da ONU, depois de um período de quase ausência de participação nas suas missões, aliada à demonstração de solidariedade para com a França, que por questões de ordem interna e de afinação dos seus empenhamentos externos, havia manifestado a sua intenção de retração desta missão, bem como à articulação com outros esforços de política externa, nomeadamente a preparação da candidatura de António Guterres para o cargo de Secretário-Geral das Nações Unidas, tornou mais claro o potencial estratégico desta missão. Foi com base na ponderação destes fatores que Portugal se comprometeu com a participação na MINUSCA, reforçando a presença das Forças Armadas Portuguesas neste teatro de operações – já em curso no âmbito de missões da UE. Esta participação de visibilidade gerou retornos significativos para Portugal, salientando-se:

- a demonstração do nível de excelência das Forças Armadas Portuguesas e da sua capacidade de atuar em cenários de elevado risco e grau de complexidade;

- o desempenho de funções de comando que contribuíram de forma significativa para aumentar a credibilidade de Portugal, potenciando um efeito de contágio para a participação em outras missões internacionais de relevo estratégico;
- o reforço da imagem de Portugal como nação conciliadora, integradora e respeitadora de princípios, normas e valores internacionais, como visível na proximidade estabelecida com a população local;
- a reabilitação de um contributo mais sólido no contexto da ONU, não apenas pelo regresso às suas missões, mas também por um esforço de *bridging* entre a ONU e a UE, que foi aprofundado pelo reforço do empenhamento de FND na European Union Training Mission RCA;
- a garantia de retornos financeiros que permitem reforçar o orçamento nacional para as FND com fontes externas de financiamento.

3. O futuro da participação de Portugal em missões internacionais: lições aprendidas e recomendações

O balanço muito positivo da participação de Portugal em missões internacionais, como eixo estratégico de política externa, não impede que este seja um domínio com pouca margem de manobra, e sujeito a fortes constrangimentos. Desta participação tem resultado a afirmação de Portugal em diferentes regiões, maioritariamente coincidentes com os espaços de segurança nacional e euro-atlântica e com a linha avançada de defesa europeia -com destaque para o Mediterrâneo e para África-, mas também em distintas dimensões de segurança, incluindo a segurança regional, a segurança marítima, a fiscalização, as informações, o treino e as operações especiais. A aposta na produção de segurança internacional tem permitido a Portugal desenvolver uma abordagem de política externa abrangente, que seria difícil de articular de forma isolada, dada a sua dimensão, recursos e capacidade de projeção internacional.

Não obstante, este é um domínio onde se podem ainda implementar afinações que permitam ampliar a já reconhecida imagem de Portugal como coprodutor de segurança

internacional, produzir novos dividendos que justifiquem a aposta nas Forças Armadas como vetor da política externa do Estado, e gerar novas oportunidades que projetem os interesses e o poder nacional. Assim, no sentido de reforçar o papel de Portugal nos esforços de produção de segurança internacional, a partir de lições aprendidas e em articulação com outros eixos estratégicos de política externa, recomenda-se:

- Uma atualização do Conceito Estratégico de Defesa Nacional, justificado pelo facto de o mesmo se aproximar rapidamente de uma década de existência, sendo necessária uma reformulação para acomodar as alterações na conjuntura doméstica e internacional, mas também as mudanças no nível de ambição do país, verificadas desde 2013. Neste domínio, é importante que se reflitam as lições aprendidas, apostando-se numa visão de Estado transversal que deve ser complementada por contributos sectoriais vocacionados para os objetivos, prioridades, capacidades e especificidades de cada área política, onde se inclui claramente a defesa nacional.
- O reforço do investimento na defesa nacional e, em particular, nas FND, através do aumento possível dos montantes previstos em orçamento de Estado e da exploração de fontes de financiamento externo. Aqui inclui-se a participação em missões da ONU, mas também de aprofundamento de projetos e parcerias colaborativas no âmbito da economia de defesa e da indústria de defesa que permitam reduzir os constrangimentos orçamentais a que esta área se encontra sujeita, sem comprometer o investimento em outras áreas carenciadas.
- A garantia de uma presença equilibrada nas missões da ONU, OTAN e UE. O objetivo será assegurar um contributo ativo de Portugal em organizações que geram diferentes retornos políticos, através da gestão de diferentes tipos de empenhamento, garantindo apenas a presença nacional ou apostando numa participação de visibilidade, consoante as necessidades destas organizações e a evolução dos objetivos nacionais, bem como do seu grau de ambição. Este princípio de diversificação equilibrada na participação em missões internacionais é também fundamental para que Portugal consiga recolher e produzir informação, reforçando a dimensão de *intelligence* que informa a avaliação estratégica dos empenhamentos de FND e uma atuação com base em lições aprendidas.

- O aprofundamento dos esforços de *bridging* entre as diferentes organizações internacionais, no âmbito da defesa e da segurança, que Portugal integra. Destaca-se, neste âmbito, a vantagem de explorar empenhamentos diversos em missões num mesmo contexto geográfico, ou em localizações adjacentes, afirmando a capacidade de Portugal contribuir transversalmente e de forma integrada para a produção de segurança internacional. Salientam-se, como exemplos, a participação de Portugal nos esforços de garantia de segurança marítima no Mediterrâneo, através da Operação Sophia (UE) e da participação na *Sea Guardian* (OTAN), na República Centro Africana, através da MINUSCA (ONU) e da European Union Training Mission in Central African Republic (EUTM RCA), ou na região do Corno de África, onde as FND se envolveram, simultaneamente, em missões da ONU, OTAN e UE.
- A aposta num planeamento estratégico da participação de Portugal em missões internacionais que obedeça a:
 - critérios organizacionais – privilegiando as missões internacionais nucleares da ONU, OTAN e UE, que reúnam amplo consenso por parte dos membros da organização e que se revelem de importância fundamental na agenda internacional;
 - critérios políticos – valorizando missões que se insiram numa lógica de segurança coletiva, em respeito com o Direito Internacional e a proteção de direitos humanos, que permitam articulação com outros eixos de política externa portuguesa. Da mesma maneira, devem ser priorizadas missões que permitam a exploração de sinergias com os demais subsistemas de defesa nacional, por forma a criar oportunidades relevantes para a concretização do interesse nacional. Destaca-se, como exemplo, a estratégia delineada para o caso de Moçambique que, inicialmente enquadrada no âmbito da cooperação no domínio da defesa, facilitou a concertação de esforços para a formação de uma missão militar da UE no país. Este esforço permite a articulação dos esforços nacionais de produção de segurança, no âmbito bilateral e multilateral, com ganhos significativos em termos do reconhecimento do contributo português para a gestão de fluxos de insegurança, mas também de geração de retornos em outros eixos estratégicos da sua política externa;

- critérios operacionais – privilegiando missões onde seja possível demonstrar as valências e preparação das Forças Armadas Portuguesas, sobretudo em contextos de participação sem *caveats*, assumir funções de comando, ou empenhar meios essenciais para o sucesso da missão;
- critérios geográficos – privilegiando áreas na proximidade das fronteiras nacionais e na articulação com outros eixos de política externa, mas acompanhando a evolução das áreas de interesse estratégico das organizações internacionais que Portugal integra e a própria flutuação dos fluxos de insegurança internacional, que em última instância, exigem a capacidade de projeção e sustentação de forças a uma escala global.

Estes critérios não têm que estar todos presentes nas missões em que Portugal participa, nem lhes deve ser atribuído o mesmo valor, que flutuará consoante a definição das prioridades e objetivos nacionais neste domínio. No entanto, esta leitura deve servir como facilitadora da priorização de determinados empenhamentos em detrimento de outros, uma vez que é do interesse nacional participar nas missões internacionais em que mais critérios se cruzem, já que isso permitirá maiores retornos políticos e, logo, um maior contributo para a concretização do interesse nacional.

O estabelecimento de parcerias e aproveitamento de sinergias com a sociedade civil, comunidades epistémicas e o setor privado, no sentido de estimular uma reflexão estratégica nacional e aprofundada sobre a participação de Portugal em missões internacionais. Para o efeito, importa garantir a disponibilização e disseminação de informação abrangente e atualizada sobre a defesa nacional, incluindo o empenhamento de FND, nomeadamente através dos Anuários Estatísticos da Defesa Nacional e de bases de dados que permitam o acesso e tratamento de informação relevante nesta matéria. Da mesma forma, este processo de aproximação afigura-se essencial para reforçar o contributo do país, por exemplo, numa fase de reconstrução pós-conflito numa dimensão mais civil, permitindo veicular uma política de Estado e tornar o processo de geração de retornos políticos mais transparente e articulado entre todos os agentes envolvidos.