

Segurança e Desenvolvimento: uma Perspetiva da Cooperação no Domínio da Defesa

João Pedro Saldanha Serra

Licenciado em Direito, integra desde 1992 os quadros da Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN)/Ministério da Defesa Nacional (MDN), tendo desempenhado funções técnicas e dirigentes. Desempenha o cargo de Diretor de Serviços de Cooperação no domínio da Defesa/DGPDN-MDN desde março de 2016. É autor de vários artigos sobre a área da Defesa Nacional e da Cooperação. Desempenhou funções em gabinetes governamentais nos Ministérios da Defesa Nacional, dos Negócios Estrangeiros, do Emprego e Segurança Social e das Obras Públicas, Transportes e Comunicações.

Resumo

O objetivo deste texto é o de procurar refletir e informar sobre a forma como a atividade que a cooperação técnico-militar e a cooperação no domínio da Defesa desenvolvem, junto dos Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa e de Timor-Leste, se enquadra e contribui para o desenvolvimento daqueles mesmos países. Depois de um breve enquadramento, em que se sinaliza o “nascimento” do nexos segurança/desenvolvimento e da sua expressão ao longo do tempo, procura-se apresentar a evolução de Portugal neste domínio, e em particular da Defesa Nacional, dando nota do caminho percorrido. Para além destas dimensões de natureza mais conceptual, apresentamos, também neste texto, as áreas de esforço e as atividades que, em concreto, têm vindo a ser desenvolvidas e que, de uma forma mais imediata e evidente, respondem ao nexos e contribuem para o

desenvolvimento. A concluir, e porque entendemos que a capacidade de operacionalizar as respostas nacionais ao nexos segurança/desenvolvimento depende, numa dimensão muito significativa da coordenação que for possível estabelecer, em território nacional, mas também localmente, entre os diversos atores, detemo-nos brevemente nos mecanismos de coordenação nacionais. Esperamos conseguir dar uma perspetiva adequada do envolvimento da Defesa Nacional neste nexos, na expectativa de que possa contribuir para um debate sobre como aumentar a elegibilidade, como APD, dos investimentos feitos na cooperação no domínio da Defesa.

Palavras-chave: Portugal; Cooperação no Domínio da Defesa; Nexos Segurança-Desenvolvimento.

Abstract

Security and Development: a Defence Cooperation Perspective

The aim of this text is to reflect and inform about the way in which technical-military and defence cooperation activities in Portuguese-speaking African Countries and East Timor are developed and how they contribute to the development of these countries. After a brief background, in which the “birth” of the security/development nexus and its expression over time is signalled, the aim is to present Portugal’s evolution in this area, and in particular in the field of National Defence, showing the path that has been taken. In addition to these more conceptual dimensions, we also present in this text the areas of effort and the activities that, specifically, have been developed and that, in a more immediate and evident way, respond to the nexus and contribute to development. To conclude, and because we understand that the capacity to operationalise the national responses to the security/development

nexus depends, in a very significant dimension, on the coordination that can be established, within the national territory, but also locally, between the various actors, we will briefly look at the national coordination mechanisms. We hope to provide an adequate perspective of the involvement of National Defence in this nexus, in the expectation that it may contribute to a debate on how to increase the eligibility, as ODA, of investments made in Defence cooperation.

Keywords: Portugal; defence cooperation; security-development nexus.

Introdução

A constatação de que o nexos segurança e desenvolvimento constitui requisito fundamental para que os Estados e os povos possam, em paz e estabilidade, criar condições de prosperidade e de desenvolvimento e desfrutar das suas vantagens e benefícios é, nos dias que correm, óbvia e objetiva, sendo fundamental capacitá-los para conseguirem dar resposta às necessidades básicas das populações.

Mas escrever sobre este nexos constitui um desafio, considerando que sobre ele já discorreram, ao longo de anos, especialistas e “operacionais” dessas mesmas áreas. Cientes do risco, iremos abordar o tema na perspetiva da Defesa Nacional e da forma como a cooperação que ela desenvolve com os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e com Timor-Leste se insere naquele nexos.

Há outras áreas da Defesa Nacional que concorrem, também elas, para este nexos, desde logo as Forças Nacionais Destacadas e a participação na ajuda humanitária de emergência, mas não as iremos abordar aqui.

Com estas as premissas, procuraremos refletir sobre este tema através de um enquadramento síntese, de uma referência à relação entre segurança e desenvolvimento, de uma perspetiva nacional, de uma referência às áreas de esforço concretas desenvolvidas e de breves conclusões finais.

Enquadramento Síntese

Num plano global, o *Relatório de Desenvolvimento Humano de 1994*, apresentado pelo PNUD, introduziu, no seu capítulo 2, um novo conceito, o de Segurança Humana, que veio como que revolucionar uma abordagem até então centrada, prioritária e quase exclusivamente, na segurança dos Estados – *Il s’appliquait davantage aux Etats nations qu’aux personnes* (PNUD, 1994).

Podemos dizer que este Relatório, quando definiu a universalidade, a interdependência, a prevenção e o centro no indivíduo como as quatro características essenciais da Segurança Humana, abriu o caminho para a ligação entre Segurança e Desenvolvimento.

Pese embora o relatório seja claro na necessidade de evitarmos confundir Segurança Humana e Desenvolvimento, não deixa de ser também bastante assertivo na existência de uma ligação entre ambos – (...) *il existe un lien entre sécurité humaine et développement humain: une avancée sur un front renforce les chances de progresser sur l’autre, tout comme un échec d’un côté accroît le risque d’échec de l’autre. L’histoire le démontre amplement.*

Pode concluir-se que este Relatório abre o caminho para a ligação /interdependência entre segurança e desenvolvimento.

Trata-se, pois, de uma construção que não resultou de uma identificação conjunta entre ambas as áreas, mas que nasceu sim da área do desenvolvimento, comunicando-se progressivamente à dimensão da segurança.

Apesar do progresso notável empreendido para melhor alinhar estas duas áreas, julgamos que este desfasamento inicial prejudicou um maior e mais célere entendimento do nexu, implicando uma concretização mais difícil e lenta dos seus objetivos.

A sedimentação do nexu segurança/desenvolvimento é particularmente impressiva, e fica indelevelmente cunhada, no ponto 17 do Relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Koffi Annan, de 2005, intitulado *In Larger Freedom*, onde se pode ler *we will not enjoy development without security, we will not enjoy security without development, and we will not enjoy either without respect for human rights. Unless all these causes are advanced, none will succeed. In this new millennium, the work of the United Nations must move our world closer to the day when all people have the freedom to choose the kind of lives they would like to live, the access to the resources that would make those choices meaningful and the security to ensure that they can be enjoyed in peace* (ONU, 2005).

A validação política deste nexu foi reforçada, em julho de 2019, pelo atual Secretário-Geral da ONU, António Guterres, quando em visita a Moçambique na sequência dos dois ciclones que afetaram gravemente aquele país (Idai e Kenneth), ao proferir a frase *E sem paz é sempre difícil o desenvolvimento*, frase esta claramente tributária do nexu segurança e desenvolvimento.

Segurança e Desenvolvimento

O apoio aos habitualmente designados como “Estados Frágeis” ou em “Situações de Fragilidade” constitui um dos objetivos da cooperação para o desenvolvimento, mobilizando uma vasta panóplia de instrumentos que possam contribuir para um desenvolvimento duradouro, para a erradicação da pobreza, para prevenir, gerir e resolver conflitos e para construir a paz, em países com aquelas características.

Para o sucesso desse processo impõe-se assegurar a coerência, eficácia e visibilidade das políticas e construir sinergias entre estas, com a devida atenção a questões transversais como os direitos humanos, as questões da igualdade de género, a paz, a segurança e a reforma do sector da segurança – com atenção aos aspetos do desarmamento, da desmobilização e da reintegração –, a promoção da democracia, a boa governação, o Estado de Direito, a ajuda humanitária, os desafios e ameaças de natureza climática e ambiental, a gestão dos recursos naturais e as migrações, assim como os aspetos relacionados com o respetivo financiamento.

Daí que a garantia de sucesso do nexo dependa, significativamente, da coordenação interna, através do reforço de mecanismos existentes ou da criação de novos mecanismos.

De outra forma dificilmente se conseguirá que a reconstrução do Estado alcance o *end state* pretendido: capacidade de garantir a independência, soberania, integridade e unidade territorial, que lhe permita prosseguir a finalidade última da sua Política – proporcionar segurança, progresso e bem-estar – que podemos aglutinar na palavra Desenvolvimento – aos seus cidadãos.

Num processo desta natureza, a gestão de crises e a resolução de conflitos precedem as estratégias de desenvolvimento, porque sem que estejam reunidas as condições de segurança, propiciadoras de paz, estabilidade, confiança e esperança de empreender, não pode haver desenvolvimento sustentado.

Mas o processo de construção do Estado envolve outros e diversificados setores, que não apenas o da segurança, aptos a consolidar processos e instituições, assim evitando retrocessos ou mesmo o agravar das circunstâncias pré-existentes e que condicionam a dimensão securitária.

É, assim, desejável que qualquer empenhamento na esfera da segurança tenha o mais curto prazo de duração, enquanto que o apoio ao desenvolvimento e ao (re)estabelecimento do Estado de Direito obrigarão a intervenções de mais longo prazo. Podemos adotar, nesta ótica, duas perspetivas sobre a relação entre segurança e desenvolvimento:

- Utilitária – a segurança como veículo ou instrumento, de natureza militar ou policial, utilizado para garantir a segurança e integridade física dos diversos atores envolvidos numa missão de desenvolvimento;
- Estruturante – a segurança como um dos vetores da construção do Estado, indispensável para a regulação e funcionamento de uma área essencial à estabilidade interna dos países, que integra uma missão em que a vertente do desenvolvimento está também presente.

Em qualquer destas perspetivas, a partilha de informação e a análise conjunta, a todos os níveis, entre as áreas da segurança e do desenvolvimento constitui-se como fator crucial para a coerência e sucesso destes processos.

Perspetiva Nacional

Numa perspetiva nacional, a dimensão da segurança humana e do nexo entre segurança e desenvolvimento foi adquirindo, igualmente, expressão em instrumentos estratégicos e conceptuais do Estado.

O documento de orientação estratégica denominado *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI*, aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99, começa por fazer um balanço da cooperação no plano bilateral, que não parece muito promissor para o tema que abordamos, pois não refere a cooperação técnico-militar entre as áreas setoriais da Administração Pública com atividade destinada à *consolidação da democracia e do Estado de direito, através de múltiplas ações de formação e de assistência técnica (formação de administradores, magistrados, forças de segurança, etc.)*, que constitui a terceira grande prioridade da cooperação portuguesa (Portugal, 1999). Porém, ao percorrermos o documento, vamos encontrando a segurança entre os setores que merecem destaque do ponto de vista institucional e nos quais se concentra a cooperação portuguesa.

Aqui, a conceptualização estratégica portuguesa passa a ser clara, consagrando expressamente que *Sem um ambiente de estabilidade política e de paz social, todo o processo de desenvolvimento fica bloqueado*.

Mais clara se torna quando, no documento, se declara que, entre as opções da política de cooperação portuguesa se encontra *A promoção de condições de segurança interna e da cooperação regional em matéria de defesa, que assegurem a paz e estabilidade necessárias ao arranque e ao sucesso do processo de desenvolvimento, que inclui a criação de forças de segurança e instituições militares cada vez mais eficientes e empenhadas em proporcionar a todos os cidadãos um clima de segurança, suscetível de induzir e potenciar os efeitos do desenvolvimento*.

É, então, feita uma referência expressa à cooperação técnico-militar e à experiência desta com as instituições de defesa dos PALOP, o que permitirá ao país dar *um novo e importante contributo à definição dos sistemas de prevenção e regulação de conflitos em África*.

A assertividade na defesa do nexo segurança e desenvolvimento continua quando nos detemos nos objetivos específicos de curto prazo:

- O 2.º Objetivo – *Reduzir a pobreza, promovendo as condições económicas e sociais das populações mais desfavorecidas, bem como desenvolver as infraestruturas necessárias ao nível da educação, defende que a promoção de um ambiente globalmente favorável ao fortalecimento do sector privado nos países menos desenvolvidos, mediante o apoio ao estabelecimento de condições de segurança, que diminuam significativamente o risco, e à criação das infraestruturas indispensáveis ao funcionamento das empresas privadas e ao investimento produtivo, local e estrangeiro;*
- O 4.º Objetivo – *Promover o diálogo e a integração regionais, coloca a ênfase na cooperação e integração regionais e no facto de proporcionarem o diálogo intra-regional, regulador de tensões e de conflitos, capaz de conferir a prazo a estabilidade política e a segurança indispensáveis ao desenvolvimento humano.*

Ao identificar os principais instrumentos ao dispor da política de cooperação, o documento não deixa de neles incluir *a assistência técnica, civil e militar, prestada por funcionários do Estado, por cooperantes ou mediante a contratação de consultores e especialistas privados.*

Este documento antecipa, já, uma incongruência na aplicação das consequências donexo em todas as suas dimensões, e que comentarei no final, que se refere à elegibilidade, como Ajuda Pública ao Desenvolvimento (APD), das despesas da cooperação técnico-militar.

Nele se diz que *despesas consideráveis que Portugal tem realizado nas operações de manutenção de paz, bem como as relacionadas com a assistência técnica militar, não têm sido contabilizadas, internacionalmente, como ajuda pública ao desenvolvimento embora, nomeadamente, a ação desenvolvida na formação de forças armadas democráticas se inscreva claramente num objetivo genérico de fortalecimento das instituições, impondo-se uma referência à cooperação técnico-militar (CTM) pela sua importância enquanto elemento estruturante do relacionamento bilateral entre Portugal e os PALOP (do ponto de vista do interesse português) e enquanto elemento de consolidação institucional do Estado (do ponto de vista do interesse das ex-colónias).*

Volvidos seis anos, é aprovado um novo documento de orientação estratégica da cooperação denominado *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*, através da Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005 (Portugal, 2005)¹.

Na sua *Parte I, Valores, princípios e objetivos/2 – O contexto internacional da cooperação para o desenvolvimento*, este documento descansa-nos quanto à plena absorção do nexo, quando lemos que se encontra *hoje plenamente consolidada, no plano internacional, a ideia de que desenvolvimento e segurança são duas faces da mesma moeda. O relatório do Secretário-Geral das Nações Unidas, Kofi Annan, In Larger Freedom é a expressão mais completa deste consenso.*

Entre os princípios orientadores da cooperação portuguesa, definidos na Visão Estratégica, figura o *Reforço da segurança humana, em particular em “Estados frágeis” ou em situações de pós-conflito.*

Densificando o princípio, o documento coloca a cooperação técnico-militar como contribuinte para o reforço da política de segurança humana, e da sua estreita interligação com os Objetivos de Desenvolvimento do Milénio (ODM), designadamente na reforma do sector da segurança.

Particulariza, ainda, aquelas que são ou podem ser as mais-valias da cooperação técnico-militar neste domínio:

- *Garantir eficácia acrescida nos respetivos processos de estabilização interna e de construção e consolidação do Estado;*

1 A DGPND deu um forte contributo para este documento.

- *Participar, no seu âmbito de intervenção, na capacidade de estes Estados garantirem níveis de segurança compatíveis com os princípios da democracia, da boa governação, da transparência e do Estado de direito, envolvendo questões relacionadas com a estruturação, regulação, gestão financiamento e controlo do sistema de defesa, desta forma facilitando o desenvolvimento.*

Ao nível do contributo que a cooperação técnico-militar podia dar para a reforma do sector da segurança, o documento assinala o *apoio ao desenvolvimento de estruturas institucionais adequadas que garantam a primazia do controlo político e sejam capazes de levar a efeito as tarefas operacionais atribuídas pelas autoridades civis.*

A Visão Estratégica volta a colocar o acento no tema da elegibilidade das despesas da cooperação técnico-militar como APD, referindo, sem margem para qualquer dúvida, que, *na medida em que se traduzem em iniciativas indutoras de segurança, condição básica para o desenvolvimento, as despesas decorrentes da cooperação técnico-militar deverão, cada vez mais, ser contabilizadas como APD, de acordo com os critérios de elegibilidade internacionalmente vigentes.*

O mais recente, e último, documento de natureza estratégica sobre a Cooperação Portuguesa, que se encontra em vigor², aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, é o *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020* (Portugal, 2014).

Pese embora, no seu *Eixo I – Governação, Estado de direito e direitos humanos/B. Ligação paz, segurança e desenvolvimento – Estados frágeis*, inclua uma declaração inequívoca sobre a relevância do nexo – *a ligação entre a segurança e desenvolvimento é hoje inquestionável – e o continue a colocar como domínio de atuação importante para a cooperação portuguesa, considerando que a atuação sobre as causas da fragilidade e da instabilidade constitui uma condição indispensável para que o apoio nos restantes domínios de intervenção identificados seja bem-sucedido*, este Conceito Estratégico não faz qualquer referência à Defesa Nacional, às Forças Armadas e/ou à cooperação técnico-militar, enquanto atores ou instrumentos a mobilizar para o efeito.

A única referência à Defesa centra-se na necessidade de *reforço da articulação entre os instrumentos e atores dos diferentes domínios da ação externa portuguesa – 3D, – Diplomacia, Defesa e Desenvolvimento –, que se assumem de particular relevância na ligação segurança e desenvolvimento e atuação em Estados frágeis.*

Entre as prioridades deste Eixo, a promoção do conceito de segurança humana reconduz-se, apenas, à *proteção do indivíduo contra ameaças como a pobreza, a fome, a doença, a violação dos direitos humanos, a violência sexual ou tráfico de pessoas.*

2 Tendo sido já iniciado, sob coordenação do Camões, I.P., o respetivo processo de revisão.

O que nos parece manifestamente curto, tendo a Defesa Nacional sinalizado já a sua disponibilidade para consagrar, na revisão deste Conceito, a cooperação no domínio da Defesa como uma área relevante na concretização do duplonexo segurança/ desenvolvimento, mas também do triplo nexos, que assume cada vez maior atenção, que agrega as dimensões da segurança, do desenvolvimento e humanitária.

No que respeita ao *Conceito Estratégico de Defesa Nacional* (CEDN), nenhum dos três que foram adotados entre a aprovação da *Constituição da República Portuguesa* em 1976 – respetivamente em 1985, 1994 e 2003 – e o que se encontra em vigor (de 2013) faz referência à segurança humana ou ao nexos segurança e desenvolvimento.

Já o CEDN aprovado pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013 (Portugal, 2013) refere, no seu capítulo IV. *Portugal no Mundo/2. Segurança cooperativa, que as Nações Unidas, a OTAN e a UE partilham um princípio fundamental de defesa da segurança humana, em que os membros se comprometem a garantir não só a segurança dos Estados, mas também a segurança das pessoas.*

E mais adiante, no capítulo V. *Contexto nacional/2. Princípios da segurança e defesa nacional*, o CEDN consagra que, *As políticas de segurança e defesa são orientadas pela promoção dos interesses nacionais, entre os quais está incluída a contribuição para a promoção da paz e da segurança humana, com base no primado do direito internacional.*

Em termos históricos, o percurso da então cooperação técnico-militar, e agora da sua sucessora, a cooperação no domínio da defesa, recebeu, sempre, influências da área da cooperação para o desenvolvimento.

Efetivamente, na génese da cooperação bilateral de Defesa com os PALOP e com Timor-Leste estão os acordos gerais de cooperação celebrados com os novos países independentes, a maioria deles datando do período de 1975 a 1978 (Ribeiro, 2006). Nesse período, o Ministério da Defesa Nacional, enquanto estrutura da Administração Pública que apoia o Governo na definição e execução da política pública de Defesa Nacional, ainda não existia.

A sua criação ocorre apenas em 1988, ocasião é que é criada a Direção-Geral de Política de Defesa Nacional (DGPDN), órgão especialmente incumbido de proceder ao estudo, planeamento e coordenação da política de defesa nacional, alínea d) do n.º 2 do artigo 2.º e artigo 8.º do 4 Decreto-Lei n.º 6/88, de 11 de fevereiro).

É na definição da sua microestrutura orgânica, alínea c) do n.º 2 do artigo 25.º e n.º 3 do artigo 27.º do Decreto-Regulamentar n.º 32/89, de 27 de outubro, que encontramos a primeira referência à cooperação militar, ao atribuir à *Divisão de Estudos e Cooperação Militar o exercício de atribuições no âmbito das relações externas de defesa que tenham subjacente a existência de acordos de cooperação militar, em particular com os países de língua oficial portuguesa.*

Este é o momento-chave, umbilicalmente ligado à criação da DGPDN, a partir do qual a cooperação técnico-militar se vai estruturar como pilar essencial, até aos dias de hoje, do relacionamento externo de Defesa com os PALOP e com Timor-Leste.

Naturalmente que este processo de estruturação, da cooperação técnico-militar em si mesma, mas também e sobretudo da própria afirmação da DGPDN no contexto dos serviços responsáveis por políticas públicas, foi muito exigente.

Passando a exercer atribuições e competências em áreas até então tratadas, em exclusivo, pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e pelo Estado-Maior-General das Forças Armadas, o processo de assunção e de partilha de responsabilidades e de definição de áreas e de “territórios” de trabalho teve avanços e recuos, com momentos de procura de autonomia absoluta face a outras entidades e outros de coordenação assumida com todos os restantes protagonistas.

Esta situação pode, por vezes, ter induzido a perceção, errada, de que a cooperação técnico-militar não se via incluída no contexto, mais vasto e alargado, das atividades do Estado que contribuíam para a segurança humana e para o desenvolvimento.

Puro engano. Essa dimensão foi sempre assumida, com maior ou menor ênfase, conforme o comprovam muitos dos Projetos que foram inicialmente desenvolvidos e que, claramente, se encaixam nos documentos estruturantes sobre a Cooperação Portuguesa atrás identificados. Tais instrumentos, que aprovaram Conceitos para a cooperação portuguesa no seu todo, servem de referência superior aos instrumentos e atividades bilaterais desenvolvidas pela cooperação técnico-militar/cooperação no domínio da Defesa com os PALOP e com Timor-Leste.

Quando nos referimos a Projetos, estamos a pensar, por exemplo, nos seguintes apoios aos PALOP e a Timor-Leste:

- Às Academias, Institutos e Estabelecimentos ligados ao Ensino Militar;
- À Saúde Militar – formação de médicos, enfermeiros e técnicos, criação do Laboratório Militar de Produtos Químicos e Farmacêuticos em Angola, para controlo de qualidade de medicamentos, e do Laboratório de Análises Clínicas do Hospital Militar de Maputo, em Moçambique, assistência técnica à Luta Antituberculose nas Forças Armadas Angolanas e ao Programa de Combate ao Paludismo em São Tomé e Príncipe, apoio fisiátrico às crianças vítimas de guerra em Angola, que implicou tratamento fisiátrico, alojamento e alimentação a grupos de crianças angolanas, incluindo os encargos com próteses, outro material, alimentação, vestuário e deslocações a Luanda de equipa do então Hospital Militar Regional n.º 2, para apoiar a seleção das crianças, bem como a celebração de um Protocolo para lhes disponibilizar apoio escolar, tendo havido também apoio de uma técnica do serviço social;
- À Engenharia militar – qualificando militares dos países beneficiários, numa lógica de *on job training*, para trabalhos na área da construção civil – eletricista, canalizador, pedreiro, ladrilhador, pintor, entre outros, possibilitando-lhes o desenvolvimento de atividade profissional quando do regresso à vida civil –, bem

como garantindo capacidade de intervenção em obras de interesse público e de apoio às populações;

- Ao Treino das Forças Armadas para o exercício de missões de soberania e para participação em operações de paz e humanitárias;
- À Formação em Portugal de civis e militares dos países beneficiários;
- À Assistência hospitalar em Portugal.

Podemos por isso dizer que, desde o final dos anos 80 e início dos anos 90 do século passado, o MDN e a cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa contribuem para o nexo segurança e desenvolvimento, muito bem retratado por Koffi Annan, no Relatório *In Larger Freedom*, já referido.

Esta procura ativa de contribuir para o conceito de segurança humana, e para o nexo segurança/desenvolvimento, fica bem patente com o facto de a cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa ter vindo a fazer um esforço, já desde 2010, de procurar interligar as suas atividades com alguns dos Objetivos de Desenvolvimento do Milénio – aprovados em 2000 e que vigoraram até 2015 – e com os Objetivos de Desenvolvimento Sustentável – em vigor desde 2015 (Nascimento e Rodrigues, 2012).

Sem esquecer, nesta matéria, a introdução da Resolução n.º 1325/2000 do Conselho de Segurança das Nações Unidas, sobre “Mulheres, paz e segurança” (ONU, 2000), nas atuais áreas de trabalho da cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa.

A partir de 2010, com reafirmação em 2016, a Tutela da área da Defesa Nacional determinou o alinhamento estratégico e temporal dos Programas-Quadro, que foram definindo as linhas político-estratégicas específicas para a cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa, com os Programas Indicativos de Cooperação (PIC), agora Programas Estratégicos de Cooperação, celebrados ao nível dos Estados.

O Que Fazemos

O objetivo estratégico da cooperação técnico militar /cooperação no domínio da Defesa tem sido o de contribuir para que os PALOP e Timor-Leste reforcem, de forma crescente, as suas capacidades para produzirem segurança, em contexto interno, mas igualmente externo, em África e nas sub-regiões que integram.

Desta forma, a cooperação técnico-militar /cooperação no domínio da Defesa têm vindo a contribuir para o exercício da soberania nos espaços geográficos e territó-

rios sob responsabilidade daqueles países, mas também para que os mesmos possam participar em operações de paz e humanitárias, sob mandato internacional.

Atualmente, e no que respeita aonexo segurança/desenvolvimento, a cooperação no domínio da Defesa continua a apoiar as áreas mais tradicionais, mas abriu novos domínios de cooperação, com impacto significativo no desenvolvimento.

Na verdade, têm vindo a ser incorporadas, no trabalho a desenvolver pelas assessorias militares no terreno, no âmbito do Projetos inscritos nos Programas-Quadro, mas também na Formação em Portugal, as seguintes áreas:

- Objetivos de Desenvolvimento Sustentável;
- Igualdade de Género e agenda “Mulheres, Paz e Segurança”;
- Ação climática;
- Segurança Humana;
- Estado de Direito;
- Direitos Humanos;
- Boa Governança;
- Prevenção, Gestão e Resolução de Conflitos;
- Cooperação civil-militar.

Existe uma outra dimensão, relevante para este nexos, que é a do apoio à Língua Portuguesa que, em conjunto com o Camões – Instituto da Cooperação e da Língua, I.P. (Camões, I.P.), a cooperação no domínio da Defesa vem desenvolvendo nos seguintes países:

- Angola – a Escola Superior de Guerra (ESG) prepara os oficiais gerais e os oficiais superiores das Forças Armadas Angolanas, sendo os cursos nela ministrados frequentados por oficiais estrangeiros, nomeadamente dos países que integram as organizações regionais ou sub-regionais de que Luanda faz parte. As autoridades angolanas estabeleceram a obrigatoriedade da utilização exclusiva do Português nos cursos ministrados nesta Escola, tendo solicitado apoio quanto aos conteúdos e métodos do Ensino da Língua Portuguesa a Estrangeiros. Num processo iniciado em 2016, desde 2018 que o leitor/a do Camões, IP em Luanda, conjuntamente com a assessoria militar portuguesa àquela Escola, se encontram a trabalhar neste processo.
- Guiné-Bissau – desde janeiro de 2017 que está em curso o projeto de Alfabetização e Literacia para as Forças Armadas da Guiné-Bissau (FARGB), envolvendo uma parceria entre o Camões, I.P. e a DGPDN, envolvendo a relação com as chefias militares guineenses e o apoio à identificação, ao longo do território, de locais

de formação, dos militares a formar e da avaliação do nível do seu conhecimento da língua, bem como do fornecimento de materiais didáticos/bibliográficos.

- Moçambique – o Instituto Superior de Estudos de Defesa “Tenente-general Armando Emílio Guebuza” (ISEDEF) solicitou, em 2019, o apoio do Camões, I.P. na organização de um plano de formação em Português Língua Estrangeira para os cursos que estão abertos a militares da SADC, encontrando-se finalizado, com o apoio da assessoria militar portuguesa, uma proposta de protocolo entre as partes, que aguarda a devida formalização.
- Timor-Leste – Por iniciativa da DGPDN, e em parceria com o Camões, I.P., encontra-se a decorrer, desde 2016, um apoio em língua portuguesa para militares. Para o efeito, integrados nos Projetos de cooperação em vigor, têm estado em missão no terreno assessores militares portugueses/professores de português, junto das Componentes de Formação e Treino, naval e Terrestre respetivamente, para ministrarem formação de língua portuguesa a todos os Cursos e a todos os militares a elas afetos, bem como ao pessoal do Estado-Maior das FALINTIL-Forças de Defesa de Timor-Leste, numa base contínua e regular. Esta formação é apoiada pelo manual *Português em marcha!*, resultado da colaboração entre o Camões, I.P. e o MDN – sob coordenação da DGPDN e com contributos dos Ramos das Forças Armadas.

Ao nível da formação em Portugal, que constitui um dos pilares centrais de todo o esforço exercido pela cooperação técnico-militar / cooperação no domínio da Defesa na vertente da valorização do capital humano que se encontra ao serviço dos Ministérios da Defesa e das Forças Armadas dos PALOP e de Timor-Leste, encontram-se ativos dois programas:

- Programa de Ensino Militar em Portugal (PEMPOR) que visa preparar e qualificar quadros intermédios e superiores das Forças Armadas capacitando-os, através de cursos que conferem grau académico, para poderem vir a desempenhar funções de liderança, direção, chefia, coordenação e orientação nos respetivos países e estruturas;
- Programa de Formação em Portugal (PFORPOR) que visa a formação de quadros na capacidade sobranete das Unidades, Estabelecimentos e Órgãos dos Ramos das Forças Armadas portuguesas, proporcionando capacitação de índole técnico-militar aos militares provenientes dos PALOP e de Timor-Leste, não conferindo qualquer tipo de grau académico.

O Camões, I.P. tem tido um papel decisivo no financiamento desta formação – bolsa de estudo e parte de encargos com alojamento e alimentação –, suportado em parceria com a DGPDN e com os Ramos das Forças Armadas.

Numa outra dimensão, a da segurança marítima, o MDN mantém um empenhamento, forte e regular no Atlântico, em especial no Golfo da Guiné, através de seis tipos de iniciativas:

- Tratado e Protocolo Adicional com Cabo Verde no Domínio da Fiscalização Conjunta de Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição da República de Cabo Verde, assinados na Cidade do Mindelo em 16 de setembro de 2006 e em Lisboa em 17 de dezembro de 2014, respetivamente, que prevê a utilização de meios navais e aéreos;
- Acordo e Protocolo Adicional com São Tomé e Príncipe no Domínio da Fiscalização Conjunta de Espaços Marítimos sob Soberania ou Jurisdição da República Democrática de São Tomé e Príncipe, assinados na Cidade de São Tomé, em 17 de junho de 2013 e em 18 de março de 2015 respetivamente, que prevê a utilização de meios navais e aéreos;
- Iniciativa “Mar Aberto”, que visa contribuir para o esforço internacional de capacitação dos países do Golfo da Guiné em matéria de segurança marítima e combate às atividades ilícitas no mar e que implica o empenhamento semestral de meios navais da Marinha Portuguesa;
- Missão de Capacitação da Guarda Costeira de São Tomé e Príncipe através do NRP Zaire, presente 365 dias por ano naquele país desde 2018, e que apoia a capacitação daquela Guarda Costeira para a operação e manutenção básica de navios patrulha e para a realização de operações de fiscalização marítima, bem como desenvolve ações de fiscalização conjunta, ao abrigo do Acordo atrás identificado;
- Formação de militares da Guarda Costeira de Cabo Verde, em Portugal, ao abrigo da cooperação trilateral com o Grão-Ducado do Luxemburgo;
- Projeto *Support to West Africa Integrated Maritime Security (SWAIMS)*, inserido na cooperação delegada UE/CEDEAO, direcionado aos países desta organização sub-regional africana, com o objetivo de reforçar a governança marítima, numa perspetiva integrada, as políticas, a legislação e os sistemas de combate aos crimes no mar, mas também as capacidades e o treino operacionais ao nível regional.

Com esta panóplia de iniciativas, o MDN está a empenhar a dimensão segurança em domínios ligados ao desenvolvimento, reforçando a autoridade no mar dos Estados delas beneficiários, contribuindo para capacitar os países e as suas estruturas no combate a ameaças marítimas e à pirataria, a atividades ilícitas, ao crime organizado, ao tráfico de droga e aos tráficos de outras naturezas, à exploração ilegal de recursos e aos crimes ambientais, entre outras.

Os dados relativos à execução financeira de toda a atividade prosseguida pela cooperação técnico-militar/cooperação no domínio da Defesa, mas também ao nível das operações de paz e da ajuda humanitária e de emergência, são objeto de reporte anual pelo MDN junto do Camões, I.P., num processo coordenado pela DGPDN e com o empenhamento dos serviços centrais do Ministério, do EMGFA e dos Ramos das Forças Armadas, encontrando-se o montante final sempre condicionado pelos rigorosos critérios definidos pelo CAD/OCDE relativamente à área da Paz e Segurança.

Mecanismos de Coordenação

Para além da coordenação global da Cooperação Portuguesa, assegurada pela Comissão Interministerial para a Cooperação, ao nível político, e pelo seu Secretariado Permanente, em âmbito técnico, bem como pelo Camões, IP, na atividade diária, regular e permanente, há um conjunto de mecanismos que considero de destacar e que decorrem da *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento* (ENSD), aprovada pela Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009, de 16 de julho de 2009 (Portugal, 2009).

Esta Estratégia procura alcançar uma maior coerência entre políticas de apoio à segurança e ao desenvolvimento, no plano político e no plano operacional, e procura identificar mecanismos e instrumentos, existentes e a criar, que permitam uma programação e ação mais integrada do Estado português nos países em situação de fragilidade.

Para a prossecução dos seus objetivos, a ENSD prevê a criação de dimensões de coordenação que permitam pensar a abordagem nacional aonexo segurança e desenvolvimento numa perspetiva conjunta, que tenha em conta os contributos dos diferentes setores de cooperação:

- Mecanismo de coordenação política em Portugal, direcionado para a consulta interministerial regular, numa base mensal, liderado pelo Ministério dos Negócios Estrangeiros e com representantes políticos envolvidos no desenvolvimento desta Estratégia;
- Mecanismo de coordenação política nos países em que Portugal atua a assumir pelos Embaixadores naqueles Estados, com o envolvimento dos conselheiros, adidos, oficiais de ligação e demais representantes dos diferentes setores ministeriais;
- Grupo de trabalho sobre segurança e desenvolvimento, coordenado pelo então Instituto Português de Apoio ao Desenvolvimento, atualmente o Camões, IP, e

que integra as direções políticas e operacionais dos restantes Ministérios envolvidos.

Consideramos que, desde 2009, existem algumas lições aprendidas em relação a estes mecanismos e a este grupo de trabalho que podem e devem ser tidas em conta na procura, contínua e dinâmica, do reforço da unidade da ação externa do Estado nos domínios da segurança e do desenvolvimento e da sua interligação.

Conclusões

A relação inequívoca entre segurança e desenvolvimento encontra-se plenamente assumida pela Comunidade Internacional, mas também pelos diversos atores ligados às cooperações setoriais em Portugal, nos quais a Defesa Nacional se inclui. Hoje fala-se já no triplo nexos – humanitário/segurança/desenvolvimento, continuando a Defesa Nacional a dar o seu contributo para esta abordagem alargada sobre as diferentes dimensões que afetam o bem-estar dos povos e das comunidades. O facto de os Programas-Quadro de cooperação no domínio da Defesa terem merecido todos, desde 2016 até à presente data, o parecer prévio favorável do Camões, IP constitui um sinal, em nosso entendimento, de que a Defesa Nacional se encontra, nos dias de hoje, plenamente integrada numa prática que privilegia este nexos segurança/desenvolvimento.

Permanece, porém, uma incongruência em todo este processo e que não contribui para conferir ainda mais importância, força e sentido ao nexos entre segurança e desenvolvimento.

Depois do alerta dado em 1999, no documento de orientação estratégica para a cooperação portuguesa, consideramos difícil de entender que, tendo a Comunidade Internacional assumido aquele nexos, e sendo essa assunção, realmente, genuína, se continue a considerar a dimensão da segurança (e por isso da Defesa) como o “parente pobre” desse mesmo nexos.

Se houve tempo em que este nexos não foi tão assumido e/ou verbalizado nos *fora* internacionais, pelo menos desde 2005, quando Kofi Annan o reintroduziu na agenda, ele jamais saiu dos discursos, das narrativas e dos documentos conceptuais dos mais diversos atores internacionais.

Como compreender, então, as enormes restrições, condicionamentos e dificuldade que o CAD/OCDE vem suscitando na elegibilidade, para efeitos de APD, das despesas com a segurança (e a Defesa)?

Julgamos constituir facto objetivo que a existência de condições de desenvolvimento – estabilidade e paz – exige que a segurança de pessoas e populações seja e esteja garantida.

Afigura-se, também, que constitui um facto objetivo que a segurança só se alcança através da capacitação institucional, da capacitação operacional, da formação e do treino de elementos das forças armadas, de defesa e de segurança, do equipamento e do material adequados ao cumprimento da missão, que deve ser legítima e enquadrada pelo Direito e pelas normas internacionais aplicáveis.

Se concordarmos que assim é, então existe muito trabalho a fazer junto da Comunidade Internacional, seja ao nível de organizações internacionais, seja dos países, por forma a assegurar uma elegibilidade significativamente maior, como APD, das despesas com a segurança e defesa, no sentido de dar expressão plena completa ao nexo segurança e desenvolvimento.

Bibliografia

Nascimento, A. e Rodrigues, C. C., eds., 2012. *A Prevenção e a Resolução de Conflitos em África*. Lisboa: IDN/IN-CM.

Organização das Nações Unidas, 2000. *Resolução 1325*. Conselho de Segurança das Nações Unidas, 31 de outubro de 2000 [em linha]. Disponível em: <<https://www.cig.gov.pt/wp-content/uploads/2021/06/Resolucao-1325-CS-ONU.pdf>>. [Acedido a 1 de setembro de 2021].

Organização das Nações Unidas (ONU), 2005. In larger freedom: towards development, security and human rights for all - Report of the Secretary-General. ONU, 25 de março de 2005 [em linha]. Disponível em: <<https://undocs.org/A/59/2005>>. [Acedido a 1 de setembro de 2021].

Plano das Nações Unidas para o Desenvolvimento (PNUD), 1994. *Rapport Mondial sur le Developpement Humain 1994* [em linha]. Disponível em: <http://hdr.undp.org/sites/default/files/hdr_1994_fr_complet_nostats.pdf>. [Acedido a 1 de setembro de 2021].

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, 1999. *A cooperação portuguesa no limiar do século XXI*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 43/99; Diário da República n.º 115/1999, Série I-B de 1999-05-18.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, 2009. *Estratégia Nacional sobre Segurança e Desenvolvimento*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 73/2009; Diário da República n.º 65/2009, Série I de 2009-08-26.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, 2013. *Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 19/2013, Diário da República n.º 67/2013, Série I de 2013-04-05.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros, 2014. *Conceito Estratégico da Cooperação Portuguesa 2014-2020*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 17/2014, Diário da República n.º 47/2014, Série I de 2014-03-07.

Portugal, Presidência do Conselho de Ministros. 2005. *Uma visão estratégica para a cooperação portuguesa*. Resolução do Conselho de Ministros n.º 196/2005, Diário da República n.º 244/2005, Série I-B de 2005-12-22.

Ribeiro, A. G., 2006. *O Reencontro. Da Ponte Aérea à Cooperação*. Editorial Inquérito.