



## 2.18 • As Forças Armadas dos PALOP

### A cooperação técnico-militar portuguesa

Luís Valença Pinto

ESTABELECIDADA EM 1978 a Cooperação Técnica-Militar (Cooperação Técnica-Militar) serve importantes objetivos do Estado Português. Em termos gerais trata-se para Portugal de uma política inscrita num dos eixos fundamentais da política externa do país, a Comunidade de Países de Língua Portuguesa (CPLP), e centrada de modo específico na valorização e no reforço do relacionamento entre Portugal e os Países Africanos de Língua Oficial Portuguesa (PALOP) e também Timor-Leste, neste caso apenas a partir de 2002, ano da independência timorense.

#### Estratégia

Com tais propósitos bem se compreende que, sendo naturalmente conduzida no âmbito do Ministério da Defesa Nacional e das Forças Armadas, uma adequada concertação e coordenação com o Ministério dos Negócios Estrangeiros deva ser um instrumento essencial à sua boa definição, em particular no que se refere à escolha do tipo de ações que deve privilegiar e às prioridades que deve observar.

Após a aprovação em 1999 de um documento de orientação estratégica denominado “A cooperação portuguesa no limiar do século XXI”, o Conselho de Ministros aprovou em 2005 uma nova Resolução definindo “Uma Visão Estratégica para a Cooperação” (Resolução 196/2005, de 22 de dezembro). Trata-se de uma visão marcadamente assente na temática da ajuda ao desenvolvimento e muito reportada ao contexto internacional em que tal deve ocorrer.

Sendo inquestionável que os valores, princípios e objetivos genéricos estipulados nesse documento proporcionam à Cooperação Técnica-Militar um referencial de enquadramento, não pode deixar de se observar como a Cooperação Técnica-Militar é nele praticamente omitida. A exceção é uma chamada de atenção para que no seu âmbito seja dado relevo a preocupações ligadas ao apoio à inserção dos países destinatários em organizações regionais de segurança e defesa, em particular promovendo a sua capacitação em matéria de operações de manutenção de paz e humanitárias.

E esta omissão acontece apesar de repetidas afirmações públicas que a Cooperação Técnica-Militar corresponde a uma das mais bem sucedidas fórmulas da cooperação portuguesa, se não a mais bem sucedida... O que aliás é inteiramente justo, devendo acrescentar-se que esse sucesso é reconhecido pelos países destinatários, que inequivocamente distinguem pela positiva a cooperação militar portuguesa. Visando servir objetivos gerais no espaço da lusofonia, a Cooperação Técnica-Militar pretende de modo mais concreto contribuir utilmente

para as políticas de segurança e defesa dos países envolvidos.

De uma fase inicial, em que sobretudo se procurou estabelecer a confiança entre as partes e que, naturalmente, foi marcada por menor articulação e algum experimentalismo, foi possível evoluir para algo mais estruturado.

Na fase seguinte visou-se, então de modo mais provido de organização e coerência, ajudar à formação de Forças Armadas subordinadas à direção política democrática, evidentemente apartidárias e como tal afastadas da disputa política. No presente, continuando evidentemente a ser essa a ótica observada, procuram-se, de modo mais específico, objetivos de reforma do setor de segurança.

#### Mecanismos

São dois os mecanismos estruturantes da Cooperação Técnica-Militar, os Acordos de Cooperação e os Programas-Quadro (Programa-quadro) estabelecidos com cada país.

Se os primeiros têm sobretudo uma natureza política, os segundos, organizados para períodos de três anos, são elementos decisivos para a orientação da ação concreta, detalhando atividades, prazos e responsabilidades.

Não retirando nenhum valor aos Programa-quadro, é porém indispensável acautelar que em todos os momentos eles sirvam adequadamente a natureza política das suas finalidades e a correspondente dinâmica. Uma coisa e outra implicam não constituir os Programa-quadro em normativos rígidos e inalteráveis, antes aceitando, dentro do razoável e com pragmatismo, princípios de flexibilidade e adaptabilidade. Datam de 1988 os dois Programa-quadro iniciais, o primeiro com Cabo Verde e o outro com São Tomé e Príncipe. Seguiram-se em 1989 Programa-quadro com Moçambique e com a Guiné-Bissau. Apenas em 1996 se celebrou um Programa-quadro com Angola e o Programa-quadro com Timor-Leste data de 2005.

#### Atividades

Sem colocar nisso grande rigor, as atividades que têm integrado os Programa-quadro podem ser organizáveis como sendo de formação e treino de pessoal, de prestação de serviços, de fornecimento de equipamento e de assistência técnica. Parece incontroverso que, pelo seu valor estruturante e multiplicador, as atividades de formação e treino justificam uma prioridade muito particular. O que não dispensa, antes exige, critério na sua tradução concreta, dando ênfase à formação de base de jovens Quadros e à formação de carreira dos Quadros médios e superiores.

Esta é uma atividade conduzida tanto nos países destinatários, através de cooperantes formadores, como em Portugal, mediante a frequência por militares desses países de estabelecimentos de ensino superior militar nacionais.

No domínio da formação e treino há a registar dois casos de extraordinário sucesso. O da Academia Militar de Nampula e o do Instituto Superior de Guerra de Luanda. Na mesma linha parece possível reconhecer perspetivas muito encorajadoras ao projeto em curso de levantamento do Instituto Superior de Estudos de Defesa de Moçambique, localizado no Maputo. Outra área particularmente relevante é a da assessoria qualificada, designadamente a assessoria técnica aos mais altos responsáveis. Trata-se naturalmente de um campo onde não pode deixar de se ter em conta o propósito de valorizar o exercício nacional dessas entidades, bem como os requisitos por elas manifestados. Reconhecer esta óbvia necessidade, começando por ser um ato de respeito pelo interesse soberano dos países destinatários, corresponde a adotar uma atitude de pragmatismo e flexibilidade, que não pode transigir nos princípios, mas que não deve ser prisioneira de rígidos normativos administrativos.

Se no plano da conceção e do desenho das suas ações a Cooperação Técnica-Militar é uma atividade do foro da política, também no plano da execução ela deve estar permanentemente atenta a circunstâncias e a oportunidades, o que vivamente desaconselha que seja extensamente deixada aos burocratas.

No que se refere à execução a Cooperação Técnica-Militar constitui basicamente uma responsabilidade militar, assegurada pelo Estado-Maior General das Forças Armadas (EMGEA) e pelos ramos das Forças Armadas portuguesas. Também aí parece justificarem-se algumas reflexões.

A primeira tem que ver com a absoluta necessidade de adequada supervisão técnica. Só dessa forma se podem evitar alguns dos insucessos que apesar de tudo também têm ocorrido.

Um, bastante clássico, sobretudo em países de menor escala de Poder, consiste em não adequar as soluções aos limites da realidade local, reproduzindo modelos portugueses, em alguns casos porventura também “barrocos” em Portugal, mas que absolutamente ultrapassam as possibilidades materiais e técnicas desses países, sendo conseqüentemente ineficazes e mesmo contraproducentes.

Outro, refere-se a algumas ações de assistência destinadas ao levantamento de capacidades, mas em que se acaba por criar situações em que, de modo indefinidamente prolongado no tempo e quase rotineiro, os cooperantes substituem

os nacionais no exercício das correspondentes funções, o que evidentemente é a negação da ideia de cooperação e sobretudo do seu bom resultado.

Desejável é também que seja valorizada a coordenação, tanto localmente, através em primeiro lugar dos Adidos de Defesa, como também em Portugal, dando ao EMGFA maiores responsabilidades nesse domínio, aliás certamente muito facilitadas pela relação direta entre todos os Chefes de Estado-Maior General das Forças Armadas (CEMGFA) dos países interessados, tanto no plano bilateral como no da CPLP, a que se deve acrescentar que, nos países destinatários, os CEMGFA têm absoluta proeminência neste domínio, em particular quanto à execução e à avaliação dos projetos.

“ [...] a cooperação deve ser sempre uma via de dois sentidos, de que todas as partes beneficiem. [...] Esta é uma perspetiva a cuidar e a valorizar em permanência. ”

A Cooperação Técnica-Militar não é um agregado de ações isoladas. A boa conclusão de um projeto não permite afirmar sucesso em termos de Cooperação Técnica-Militar. Pretender retirar conclusões desse tipo é, a vários títulos e propósitos, muito sedutor. Daí que esse risco esteja bastante presente, com o seu inerente potencial para induzir considerável ilusão e, por essa via, afetar a credibilidade da Cooperação Técnica-Militar.

A Cooperação Técnica-Militar é no seu conjunto uma política. O que significa que é no seu conjunto ou, no mínimo, país a país, que carece de ser avaliada. Começando por se reconhecer a indispensabilidade dessa avaliação. Tanto quanto ao grau de satisfação dos objetivos formulados, que devem ser claros, suficientemente detalhados e balizados por um calendário de progressão e de conclusão, como na consideração da sua relação custo-eficácia. Até porque são razoavelmente significativos os recursos financeiros que lhe são alocados (por exemplo, em 2012, os encargos correspondentes estão estimados em 6,1 milhões de euros só no MDN, a que há que adicionar verbas não despidiendas gastas pelo EMGFA e por cada um dos ramos das Forças Armadas).

E, pelo menos no que respeita à reflexão sobre o grau de satisfação de objetivos, faria todo o sentido levar em consideração o parecer dos países destinatários, tendo muito presente que a cooperação deve ser sempre uma via de dois sentidos, de que todas as partes beneficiem. Nos planos político, institucional e técnico.

Esta é uma perspetiva a cuidar e a valorizar em permanência e que oferece o mérito adicional de prevenir quaisquer paternalismos que, além

de inconvenientes e despropositados, são o veneno de qualquer política de cooperação.

### Cooperação Técnica-Militar, um valor a preservar

A Cooperação Técnica-Militar é hoje um importante ativo das relações entre Portugal, os PALOP e Timor-Leste.

São quatro os pilares essenciais desse êxito. A seriedade de uns e de outros, a qualidade e o profissionalismo dos Quadros militares portugueses que nela têm sido empenhados, o valor da língua portuguesa como instrumento veicular e a afinidade cultural entre todos os seus atores.

Não deve admirar que frequentemente surjam intenções e iniciativas de países terceiros querendo associar-se com Portugal em fórmulas de cooperação visando os mesmos destinatários da Cooperação Técnica-Militar. É algo que merece cuidado. Naturalmente que essas aproximações também se inscrevem no relacionamento entre Portugal e os países que as promovem, o que implica ponderação. Mas não é esse o âmbito que aqui se pretende abordar.

Abstraindo desse aspeto são vários os parâmetros que importa considerar na análise do impacto dessas propostas sobre a Cooperação Técnica-Militar.

Em primeiro lugar, que qualquer cooperação multilateral exige uma base de cooperação bilateral fecunda. Mesmo reconhecendo algumas limitações em função de recursos, a Cooperação Técnica-Militar oferece esse referencial de sucesso, por regra sem paralelo nos países de destino. Por isso há sempre que ponderar se Portugal tem mais a ganhar ou a perder com a modificação da individualidade da sua cooperação.

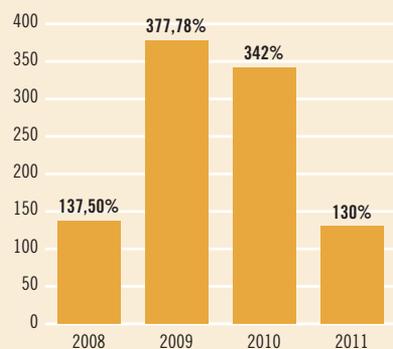
Em segundo lugar, é preciso assegurar que o entendimento entre as eventuais partes é o mesmo. Portugal compreende bem as prioridades dos PALOP e de Timor-Leste. A agenda nacional para esses países e para as regiões em que se inscrevem é conhecida e não é um mero componente particular de nenhuma visão mais geral.

Depois, é bom atentar na justa prioridade que os países africanos conferem hoje aos processos de integração em que participam, em particular na esfera sub-regional, e que não desejam ver afetados por opções de cooperação com outros parceiros. Portugal não induz perturbação nesses âmbitos, mas, justificada ou injustificadamente, há países que suscitam reações diferentes. O que impõe cuidados, tanto para Portugal como para os PALOP e Timor-Leste.

Menos reservada pode ser a atitude nacional perante processos de cooperação promovidos pelas organizações internacionais, nomeadamente pela União Europeia (UE). Em particular se essas ações revestirem a forma de cooperação estruturada envolvendo a UE e a União Africana, ou em que a União Europeia venha a agir sob mandato das Nações Unidas.

Mas mesmo nesses contextos Portugal, para preservar a relação bilateral e, não deixando de participar, deve ter uma atitude de prudência, por exemplo evitando assumir protagonismos, quando estão em causa Estados ou situações muito problemáticas e onde consequentemente é grande a probabilidade de insucesso. ■

#### APROFUNDAMENTO DA COOPERAÇÃO TÉCNICO-MILITAR COM OS PAÍSES DE LÍNGUA OFICIAL PORTUGUESA



O aumento da cooperação técnico-militar deve-se, principalmente, ao crescente número de ações de formação em áreas ligadas às operações de paz. A percentagem que se verifica no gráfico reflete a superação dos objetivos inicialmente previstos: em 2010, por exemplo, para o número de 12 ações de formação previamente delineadas, realizou-se um total de 41 ações de formação.

Fonte: Relatório de Atividades 2011 Direção Geral de Política de Defesa Nacional.