



O PAPEL DE PORTUGAL NO SAHEL: A PARTICIPAÇÃO DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NA EUTM MALI

Os países do Sahel enfrentam desafios securitários complexos, aos quais a estratégia da União Europeia tem tentado responder com um contributo abrangente para o desenvolvimento e segurança da região. A Missão EUTM-Mali enquadra-se nesse esforço, tendo Portugal assumido uma participação relevante ao nível dos interesses e das possibilidades nacionais.

"...Europe is in danger, as I have said this many times. We live in an era of strategic competition and complex security threats..."

Josep Borrell

Comité Militar da União Europeia, 2023

Os países do Sahel enfrentam desafios securitários complexos, incluindo insegurança crónica, extremismo crescente, falta de perspetivas económicas, acesso deficiente à educação, emprego e serviços essenciais, como água e eletricidade, sendo também afetados pelas mudanças climáticas que estão a comprometer o desenvolvimento na região, tornando-se necessário uma resposta que tenha em consideração os desafios de segurança, capaz de garantir o desenvolvimento duradouro e sustentável (Alliance Sahel, 2023).

A estabilidade nos países do Sahel e a capacidade dos seus governos em fornecerem segurança e gerirem mudanças sociais interferem nos fluxos migratórios, no desenvolvimento económico e nas questões securitárias europeias. Neste contexto, a União Europeia (UE) destinou cerca de €180 milhões de euros, em 2023, para ajuda humanitária e de emergência na região, incluindo assistência médica, vacinação, alimentação e programas de segurança.

Por outro lado, o Conselho da UE emitiu as suas conclusões sobre a Estratégia Integrada para o Sahel, realinhando as suas prioridades estratégicas em face das mudanças geopolíticas radicais verificadas na região.

No contexto das missões da Política Comum de Segurança e Defesa (PCSD) em África, destaca-se, na região, a implementação da *European Union Training Mission* (EUTM Mali), em 2013. A missão visava treinar e aconselhar as Forças Ar-

madadas do Mali (FAMa), contribuindo para fortalecer a sua capacidade de segurança, defesa e proteção da população, procurando dar resposta às necessidades operacionais das FAMa e da G5S Joint Force (G5S JF), bem como reforçar as condições para o controlo político das FAMa por parte do processo democrático no Mali.

A vulnerabilidade e instabilidade na região criam condições propícias para o surgimento e crescimento de organizações terroristas, locais ou afiliadas a grupos globais.

Neste quadro, a contribuição de Portugal na EUTM Mali, através das suas Forças Armadas (FFAA), iniciou-se na edificação da missão, empenhando um total de cerca de 150 militares até ao final de 2023.

Desafios Securitários para a Europa

A Europa tem enfrentado, nos últimos anos, vários desafios securitários com origem em África, sendo o Sahel uma das áreas mais complexas em termos geopolíticos e geoestratégicos. A região tem estado, recentemente, no centro das atenções globais devido ao terrorismo, tráfico humano, de drogas, de armas e à presença de grupos armados, derivando

potenciais consequências prejudiciais para a segurança na Europa.

As ameaças na região do Sahel estão ligadas às dinâmicas socioeconómicas e políticas locais, especialmente em Estados frágeis. A securitização da região tem falhado em conter essas ameaças, pois o discurso dos líderes políticos sobre segurança não é legitimado pelas populações e pelos grupos insurgentes presentes. Atendendo à situação securitária, a UE aposta no fortalecimento da coordenação com o nível político e num maior envolvimento com outros atores internacionais, mantendo a cooperação de segurança na região, por forma a contribuir para a paz e, assim, conter a propagação de riscos e ameaças para o espaço europeu.

A vulnerabilidade e instabilidade na região criam condições propícias para o surgimento e crescimento de organizações terroristas, locais ou afiliadas a grupos globais, como o Estado Islâmico e a *Al-Qaeda*¹. O Mali e outros países do Sahel enfrentam riscos adicionais como a instabilidade por revoltas Tuaregues, o terrorismo jihadista e as crises humanitárias associadas. Essa instabilidade pode gerar migração forçada, tráfico humano, terrorismo e aumento do tráfico de drogas e armas, afetando a UE. Nomeadamente, existem preocupações com as vagas de refugiados e migrantes no Mar Mediterrâneo e que chegam à Europa, sendo que o crime organizado na região pode utilizar os movimentos migratórios para introduzir todo o tipo de armas e drogas pelo sul do território europeu.

A presença da UE no Sahel

A UE desenvolveu, em 2011, a Estratégia para a Segurança e Desenvolvimento do Sahel, inicialmente centrada na relação entre desenvolvimento e segurança, a qual resultou no Plano de Ação Regional 2015-2020, ainda em vigor, que reforça o compromisso contínuo da UE no Sahel. A PCSD proporciona à UE capacidade operacional para missões militares e civis fora da Europa, contribuindo para a segurança global, prevenção de conflitos e proteção dos seus cidadãos (SEAE, 2023). Neste quadro, a UE desempenha um papel crucial na segurança regional do Sahel por meio de três missões da PCSD: a *European Union Capacity Building Mission* (EUCAP) Sahel Níger (2012), a EUTM Mali (2013) e a EUCAP Sahel Mali (2014), atualmente suspensas.

A EUTM Mali é uma missão não executiva de treino e mentoria para reconstruir as FAMA, cujo objetivo é fortalecer as Forças Armadas do Mali para promover a estabilidade e restaurar a autoridade do Estado. A missão opera em quatro áreas: treino, educação/mentoria, aconselhamento estratégico e apoio à G5S JF. Em finais de 2023, contava com cerca de 700 militares de 25 países, trabalhando em coordenação com as Nações Unidas e a Comunidade Económica dos Estados da África Ocidental (CEDEAO), encontrando-se atualmente suspensa. A Estratégia Global da União Europeia substitui a Estratégia Europeia de Segurança, abordando desafios como instabilidade, terrorismo, alterações climáticas, migração ilegal e cibercrime, procurando fortalecer a capacidade da UE em crises e destacando a importância do espaço europeu e do multilateralismo².

A estratégia da UE para o Sahel caracteriza-se principalmente pelo contributo dado para o desenvolvimento e segurança na região, sendo teoricamente adequada, especialmente na perspetiva da sua abrangência, ao combinar diferentes vetores para estabelecer uma conexão estratégica entre segurança e desenvolvimento. Por outro lado, a estratégia da Europa para o Mali e para a região do Sahel visa apoiar o desenvolvimento dos Estados e das suas instituições, incluindo as Forças de Segurança e as FFAA, para criar condições que permitam a garantia da autoridade estatal e a segurança das populações.

No que concerne às lacunas da estratégia, considera-se que é de difícil compreensão e aceitação local, pois é caracterizada como complexa, com uma série de instrumentos inertes e uma multiplicação de iniciativas que fazem sentido do ponto de vista europeu, mas não plenamente compreendida a nível local. No entanto, sabe-se que essa estratégia só terá eventualmente sucesso se os Estados do Sahel a compreenderem e se envolverem ativamente na sua aplicação.

A estratégia de Portugal visa defender os interesses europeus no Mali e a presença de efetivos é apropriada para a realidade nacional, o que coloca Portugal no conjunto dos países europeus que mais tem contribuído para a securitização do Sahel.

A estratégia não parece estar a produzir os resultados desejados, destacando-se o papel de alguns Estados na formulação negativa das estratégias da UE, como a França, cuja postura no Sahel não tem contribuído para a afirmação europeia. O desafio reside, principalmente, num modelo mais europeu do que africano, o qual enfrenta dificuldades de implementação, de aceitação a médio e a longo prazo, a nível regional e local, necessitando eventualmente de uma revisão.

O posicionamento geopolítico de Portugal no Sahel

A política externa portuguesa é estável, ponderada e de confiança, alinhada estrategicamente com a UE e a Organização do Tratado do Atlântico Norte (OTAN), mas com elevado grau de autonomia que resulta do seu prestígio internacional. Esta age em círculos concêntricos para representar o posicionamento geopolítico de Portugal, abrangendo a UE, OTAN, CPLP, e continentes como África, América Latina, Ásia, e o mundo árabe. Portugal considera estratégico o arco do Magrebe até à Ásia Central, visando a segurança do flanco sul da UE e promo-

vendo a estabilidade e coordenação em torno do espaço europeu. Na maioria dos casos, os interesses nacionais na região do Sahel estão alinhados com os interesses europeus, pois Portugal, enquanto Estado-Membro da UE, partilha a maioria dos interesses europeus e presta especial atenção à ameaça terrorista no Golfo da Guiné e à sua possível expansão para sul. Nesse alinhamento de interesses, destaca-se a estabilização do Sahel para evitar a exportação da instabilidade para países vizinhos.

A participação do instrumento militar na política externa portuguesa ganhou importância desde os anos 1990, com as FFAA a participar em missões da OTAN, Nações Unidas, UE e CPLP. O atual Conceito Estratégico Militar destaca o envolvimento em missões da UE para promover a paz e segurança internacional, cooperação e assistência militar, incluindo reformas no setor da segurança e defesa em outros países.

A participação portuguesa em missões da UE, em 2023, representou cerca 25% do empenhamento das FFAA e incluiu a EUTM Mali, que visava formar e aconselhar as FAMA. A participação das FFAA portuguesas na missão iniciou-se em 2013, tendo a liderança da missão em 2019/2020. A partir de 2023, doze militares retraíram para território nacional, ficando a participação portuguesa na EUTM Mali com um efetivo simbólico de cinco militares, estando atualmente a missão suspensa. Especialistas consideram que participação das FFAA portuguesas nesta missão, com o seu efetivo e capacidades, foi proporcional aos interesses e possibilidades nacionais, e referem que foi uma participação adequada à dimensão de Portugal, demonstrando um empenho e comprometimento nas missões, superando as expectativas proporcionais. A estratégia de Portugal visa defender os interesses europeus no Mali e a presença de efetivos é apropriada para a realidade nacional, o que coloca Portugal no conjunto dos países europeus que mais tem contribuído para a securitização do Sahel.

A EUTM Mali

O lançamento da EUTM Mali foi autorizado pela Decisão 2013/87/PESC, de 18 de fevereiro de 2013, do Conselho da UE, por um período de 15 meses, seguindo-se a Decisão 2014/220/PESC, de 15 de abril de 2014, do mesmo Conselho, que

aprovou a prorrogação do mandato da missão, até 18 de maio de 2016 (Portaria nº 118/2017), com vista a treinar e aconselhar as FAMA. O principal objetivo da missão seria aumentar as capacidades das FAMA, a fim de promover a estabilização e a restauração do estado de autoridade em todo o território do Mali. Recentemente, os dois golpes militares de agosto de 2020 e maio de 2021 lançaram dúvidas sobre o apoio internacional, tendo a UE suspenso temporariamente a EUTM-Mali e a Estónia, a França e os EUA suspenso o seu apoio.

As FFAA Portuguesas participaram na EUTM Mali de 2013 (início da missão) a 2023, com cerca de 150 militares dos três ramos das FFAA (Figura 1), destacando-se o Exército português com cerca de 70% do efetivo total (Gomes e Bernardino, 2024, pp. 120-134).

O Conselho Superior de Defesa Nacional deu parecer favorável à participação de Portugal na missão (Portaria nº 116/2013), autorizando um efetivo inicial de sete militares, composta por um Oficial de Estado-Maior na sede de missão (*Mission Force Headquarters*) e uma Equipa de Instrução de SNIPER com seis militares. O contingente nacional para o segundo mandato passou a ter um efetivo de até doze militares (Portaria nº 596/2014), tendo projetado no ano de 2014 onze militares e catorz em 2015. Para o terceiro mandato (Portaria nº 225/2016 e Portaria n.º 118/2017), Portugal manteve o nível de participação do mandato anterior, com uma contribuição de onze militares em 2016 e quinze militares em 2017.

Relativamente ao quarto mandato (Portaria n.º 301/2019, 2019), com início em 2018, Portugal permaneceu comprometido com os esforços da UE no que concerne aos objetivos estabelecidos para a EUTM Mali, mantendo doze cargos na estrutura da missão. No entanto, a participação nacional foi ligeiramente reformulada, com a ocupação da posição de comandante adjunto (*Deputy Mission Force Commander*), com a troca da equipa *Tactical Air Control Party Training Team* (TACPTT) por outra equipa da Força Aérea portuguesa composta por dois militares para assegurar a formação a militares com vista a garantir a segurança dos aeródromos das FAMA.

A participação nacional durante o quarto mandato e, posteriormente, no quin-

to, teve o seu maior contributo no final de 2019, quando Portugal assumiu o comando da missão, com a participação de dezoito militares das FFAA (Figura 1). A liderança na EUTM Mali é geralmente assumida pelos países que contribuem mais, tornando-se difícil para Portugal assumir papéis de liderança devido à dimensão quantitativa do seu contingente. Uma maior representatividade seria mais coerente com os interesses nacionais em segurança e estabilidade, especialmente durante o período de comando da missão. Na continuação do quinto mandato, Portugal contribuiu com onze militares em 2020, aumentando a participação para dezassete militares no biénio 2021-2022. A partir de janeiro de 2023, tal como referido anteriormente, a participação nacional na

EUTM Mali manteve um efetivo mínimo de cinco militares a desempenharem funções na sede de missão (*Mission Force Headquarters* – MFHQ).

No período 2013-2022 (Figura 2), verifica-se que a maioria dos cargos ocupados foram na *Educational and Training Task Force* (ETTF) localizada no *Koulikoro Training Center* (KTC), a cerca de 50 Km a norte da capital – Bamako, com um total de 79 cargos ocupados (60%), tendo atingindo o máximo de onze cargos no ano de 2021 (14% do número total de cargos na ETTF). Relativamente ao MFHQ, 28% definem a participação nacional, onde se destaca a ocupação de dez cargos no MFHQ (28% do número total de cargos no MFHQ) no ano de 2019-2020, durante o comando da missão por parte de Portugal. Na *Advisory*

FIGURA 1. EFETIVOS DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NA EUTM MALI, 2013-2020

Fonte: Gomes e Bernardino, 2024.

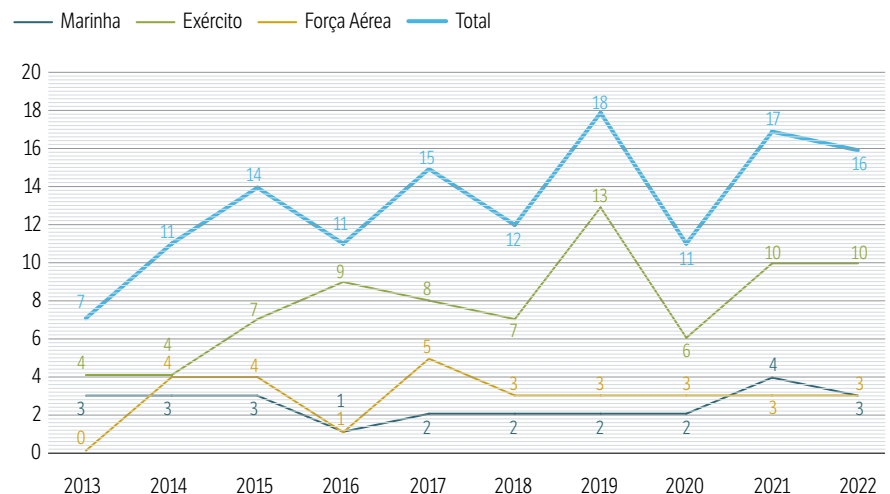
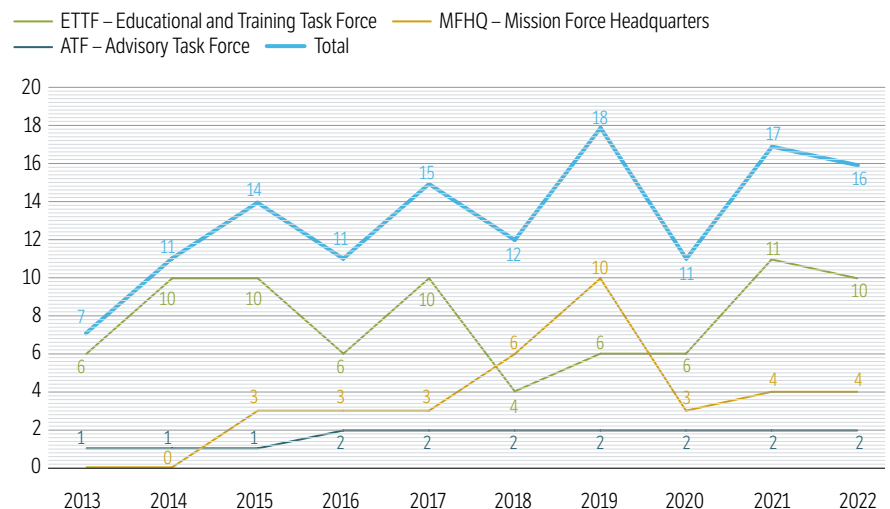


FIGURA 2. CARGOS DESEMPENHADOS POR MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NA EUTM MALI

Fonte: Gomes e Bernardino, 2024.



Task Force (ATF), foi onde a participação nacional foi mais reduzida com um total de 13% de cargos ocupados.

Apesar da EUTM Mali ter a sua continuidade na região do Sahel, releva-se a presença contínua de Portugal na missão e o contributo sólido, desde o início, das FFAA para que este instrumento de segurança pudesse vingar no complexo espaço regional do Sahel e para que a UE pudesse contribuir para a segurança e desenvolvimento na região. Tempos complexos se avizinham, mas a recente nomeação de João Gomes Cravinho para Representante Especial da UE para o Sahel parece ser o corolário do contributo e do empenhamento de Portugal no Sahel via UE.

Conclusões

A UE considera o Sahel uma região estratégica devido aos desafios de segurança que podem afetar o espaço europeu. A EUTM Mali fez parte da abordagem da UE para estabilizar a região, procurando atuar ao nível do treino, educação, aconselhamento estratégico e apoio à G5S JF. Na participação das FFAA Portuguesas nesta missão não executiva da UE destaca-se o comando da missão, e, o ano de 2019 como a data mais expressiva da participação nacional na missão. A estratégia nacional de Portugal para o Sahel reflete uma abordagem estável e alinhada com a UE, priorizando a paz, segurança e capacitação institucional em África. A cooperação bilateral concentra-se essencialmente nos PALOP, sem representação residente no Sahel. Contudo, Portugal participou ativamente em missões da UE na região, como a EUTM Mali, demonstrando um compromisso proporcional significativo na abordagem multilateral para lidar com os desafios securitários da região e destacando-se como um ator relevante neste contexto.

Da participação nacional com o total de cerca de 150 militares, no espaço temporal 2013-2024, conclui-se que a participação nacional pareceu ser adequada e proporcional à dimensão de Portugal e das suas FFAA, assumindo, ao longo dos mandatos, cargos com importância significativa na estrutura da EUTM Mali, nomeadamente no MFHQ, originando uma participação relevante ao nível dos interesses e das possibilidades nacionais. Esta participação deve ser vista no

contexto mais alargado do empenhamento nacional nas diversas missões da PCSD da UE, assumindo uma relevância e visibilidade evidentes neste tipo de missões.

Face ao exposto, conclui-se que a participação militar nacional na EUTM Mali, em apoio à Política Externa, tem procurado contribuir para a satisfação dos compromissos internacionais assumidos pela UE, nomeadamente através de missões de carácter humanitário e de manutenção de paz, onde esta Missão se enquadra. Portugal, através desta participação, empenha-se multilateralmente, à sua dimensão, demonstrando ser um parceiro empenhado, produtor de segurança regional e internacional, possuindo a credibilidade necessária para influenciar decisões relativamente a África, dentro das organizações a que pertence.

A UE encontra-se atualmente sob uma pressão interna e por parte dos países da região para reavaliar a sua abordagem de segurança no Sahel, conforme anunciado por Ursula von der Leyen

Notas

¹ A coligação das principais organizações terroristas a atuar no Mali foi criada em 2017 com o nome de Jama'at Nasr al-Islam wal Muslim (JNIM), sendo constituída pela congregação dos grupos terroristas: Ansar Dine; AQIM; Katibat Macina; e Al-Mourabitoun, estando estes grupos a atuar praticamente em todo o território maliano, tornando-se a maior força jihadista no Sahel Central (International Crisis Group, 2021).

² A estratégia de parcerias para enfrentar ameaças comuns é um pilar fundamental da "Bussola Estratégica" da UE. Esta abordagem tem sido empregada nas relações entre a UE e África desde 1957, com destaque para a I Cimeira UE-África em 2000. Na VI Cimeira UE-África, realizada em 2022, os líderes europeus e africanos reforçaram a parceria, destacando objetivos comuns de solidariedade, segurança, paz, desenvolvimento e prosperidade económica sustentável. Além das cimeiras, a UE adotou três estratégias regionais para África, incluindo a Estratégia para o Sahel. Em 2021, a UE lançou a nova Estratégia Integrada para o Sahel, em resposta à instabilidade política na região. Esta estratégia foca-se em governação, direitos humanos, segurança, desenvolvimento económico e social, combate à corrupção e alterações climáticas, com o objetivo de promover a democracia, paz e desenvolvimento sustentável.

Referências

- Alliance Sahel (2023). The Alliance Sahel. [Página online] <https://www.alliance-sahel.org/en/sahel-alliance/>
- Baudais, V., & Maiga, S. (2022). The European Union Training Mission in Mali: An assessment. https://www.sipri.org/sites/default/files/2022-04/bp_2204_eutm_mali.pdf
- Bernardino, L. M. (2019). A Defesa como vetor da cooperação político-estratégica de Portugal em África. Contributos para uma Cooperação de Defesa. *Revista Militar* N.º 2608, Maio 2019, 637-655. <https://www.revistamilitar.pt/artigo/1436>
- Eizenga, D. (2019). Long term trends across security and development in the Sahel. *West African Papers*, 1-27.
- EMGFA. (2020). Diretiva N.º 031/CEMGFA/20, *Ação Externa no Domínio Militar 2020/2021*. Lisboa: Gabinete do Chefe do Estado-Maior-General das Forças Armadas.
- Gomes, L. M. & Bernardino, L. M. (2024). A Participação das Forças Armadas Portuguesas na EUTM Mali. Contributos para a Afirmção de Portugal no Sahel. *Revista de Ciências Militares*, Instituto Universitário Militar, novembro, XII (2), 95-134. https://www.ium.pt/files/publicacoes/RCM/24/RCM_Vol_XII_2_NOV_2024.pdf

no discurso sobre o Estado da União de 2023. No entanto, não há consenso entre os Estados-membros sobre o futuro das missões e parcerias na região, e uma decisão formal sobre uma nova estratégia ainda não foi tomada, apesar das discussões entre os MNE em finais de 2023. Apesar da incerteza de uma revisão estratégica a nível europeu para o Sahel, tudo aponta para que Portugal atualmente permaneça, à sua dimensão e dentro das suas possibilidades, presente no Mali e na região do Sahel e possa assumir uma postura estratégica por forma a ajudar as populações mais necessitadas e a afirmar-se como um ator credível, presente e reconhecido internacionalmente, contribuindo para a segurança e o desenvolvimento na região e indiretamente para uma Europa mais segura – mais agora que o Representante da UE para a região do Sahel é um diplomata português. ●

- Latorre, J. A. (2022). A change in Mali: The French out, Wagner in. <https://www.unav.edu/web/global-affairs/a-change-in-mali-the-french-out-wagner-in>
- Lucia, E. L. (2017). Performing EU agency by experimenting the 'Comprehensive Approach': The European Union Sahel Strategy. <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/02589001.2017.1338831>
- Pichon, E. (2020). Understanding the EU Strategy for the Sahel. <https://policycommons.net/artifacts/1332394/understanding-the-eu-strategy-for-the-sahel/1935892/>
- Portaria n.º 116/2013. (2013). Participação portuguesa na missão EUTM Mali. *Diário da República* n.º 43/2013, Série II, 7939-7940. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- Portaria n.º 118/2017. (2017). Prorrogação da participação nacional na European Union Training Mission in Mali – «EUTM Mali». *Diário da República* n.º 95/2017, Série II, 9445-9446. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional. <https://dre.pt/home/-/dre/107023701/details/maximized>
- Portaria n.º 182/2021. (2021). Participação nacional na Task Force Takuba em 2021. *Diário da República* n.º 91/2021, Série II, 36-36. Lisboa: Ministério da Defesa Nacional.
- SEAE. (2023). Missions and Operations. [Página online]. Serviço Europeu de Ação Externa. https://www.eeas.europa.eu/eeas/missions-and-operations_en
- Strategic Survey. (2022). Sub-Saharan Africa. *Strategic Survey*, 122-1, pp. 319-358. <https://doi.org/10.1080/04597230.2022.2145095>
- Strydom, H. (2019). Mali and the Sahel: Making Peace in Another Rough Neighbourhood. *Neth Int Law Rev* 66, 75-99: <https://link.springer.com/article/10.1007/s40802-019-00134-6>
- Tebas, J. A. (2017). G5 Sahel: La Fuerza [antiterrorista] Conjunta (FC-G5S). *Boletín Instituto Español de Estudios Estratégicos*, 37, 1-17. https://www.ieee.es/Galerias/fichero/docs_analisis/2017/DIEEA37-2017_Sahel_G5_FuerzaConjunta_JAMT.pdf
- Vieira, M. F., Ribeiro, I. M., & Seabra, P. (2021). O Mecanismo Europeu de Apoio à Paz no Reforço da União Europeia como Ator Secundário. *Nação e Defesa*, N.º 158, 115-141. https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD158/NeD158_6_MelissaFonsecaVieira_InesMarquesRibeiro_PedroSeabra.pdf