



# 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*<sup>1</sup>. 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 multilateralismo<sup>2</sup>.

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, 2013-20220

Fonte: Gomes e Bernardino, 2024.

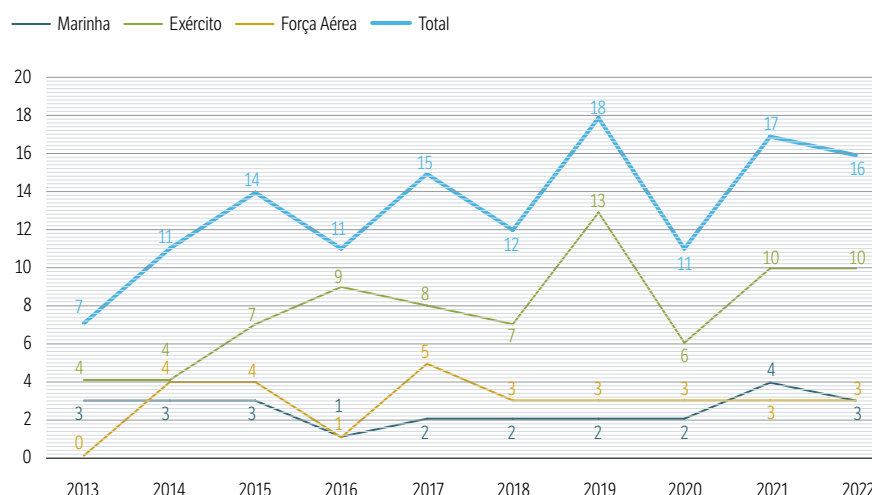
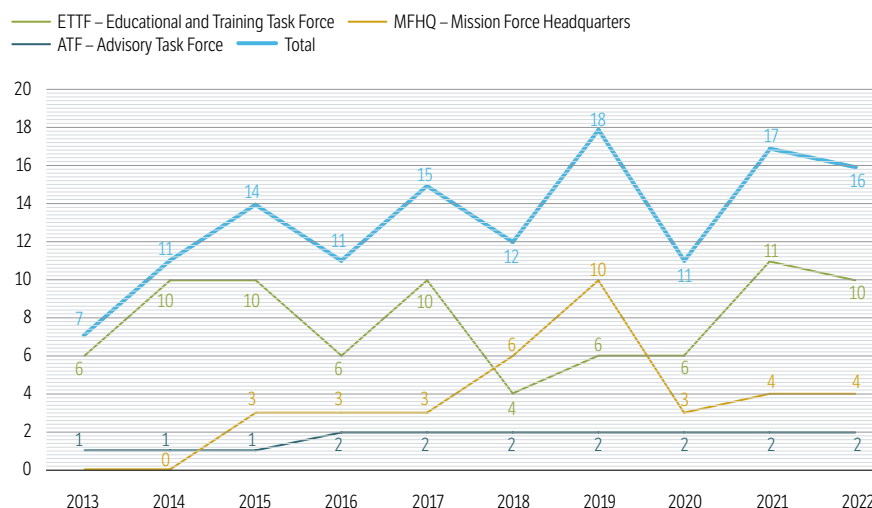


FIGURA 2. CARGOS DESEMPENHADOS POR MILITARES DAS FORÇAS ARMADAS PORTUGUESAS NA EUTM MALI

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 o 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

<sup>1</sup> 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).

<sup>2</sup> 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., & MAÏGA, 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](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 Afirmação 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](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](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](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](https://www.idn.gov.pt/pt/publicacoes/nacao/Documents/NeD158/NeD158_6_MelissaFonsecaVieira_InesMarquesRibeiro_PedroSeabra.pdf)