

A Participação de Portugal nas Operações de Paz e a Segurança Nacional

Tenente-general
Francisco Xavier Ferreira de Sousa



I. Introdução

Até há pouco tempo o significado haushoferiano das fronteiras como “isóbaras do poder do Estado” (Ramalho: 1998; 181) era um dogma. Hoje em dia, a dificuldade de se encontrar a coincidência entre as fronteiras da soberania, as de segurança e as de solidariedade transformou aquele significado num sofisma. Os ataques às *Twin Towers* (11 de Setembro de 2001), ao comboio de Madrid (11 de Março de 2004) e ao metro de Londres (07 de Julho de 2005), levou o Mundo em geral, e a Europa em particular, a reflectir sobre a sua segurança e a perceber que as componentes internas e externas desta são indissociáveis.

Até à noite de 9 de Novembro de 1989^[1], o Mundo estava mais preocupado em viver no conforto da segurança garantida pelo medo, num *status quo* proporcionava aos Estados a convicção de que só lhes dizia respeito o que se passava no seu interior e numa constatação de que era possível a segurança sem paz. Após aquele marco histórico, surge uma lua-de-mel, assente, do lado Leste, em dois pilares, desenhados em 1985, por Mikhail Gorbachev: a Glasnost (reforma económica) que se viria revelar, ao longo dos tempos, e cada vez mais, como uma miragem; e a Perestroika (liberalização política) que, não querendo substituir o socialismo, queria, antes, assumir, na verdadeira essência da palavra, a “reconstrução” baseada na “reestruturação”, tendo isso, em parte, acontecido. A Ocidente, todos acreditavam, cada vez mais, nos valores e poderes da democracia, da economia de mercado, dos direitos humanos, do progresso, como caminho único para uma paz que parecia significar segurança, num silogismo aristotélico que se revelou perigoso. A dinâmica da mudança iniciada em 11 de Setembro de 2001, levou os EUA e a Europa a começarem, então, a olhar para as periferias, locais que exigiam reformas, como forma de prevenção das “root causes” do terrorismo. O Mundo passou a confrontar-se com riscos coroados de uma grande dificuldade de serem profetizados, militares e não

militares, multi-direccionais, de efeitos globalizantes, conducentes a atitudes maniqueístas que, por si só, também têm assumido um carácter de ameaça, mais que não seja a algumas das liberdades individuais dos comuns dos cidadãos. Talvez que essa seja uma das maiores ameaças do nosso tempo, justificada pela carência de uma “guerra” contra o terrorismo, da qual não irá resultar, decididamente, um vencedor e um vencido.

A Europa tem sido atraída para essa ameaça, pela força centrífuga de participar nessa tal “guerra”, por apreensões securitárias, que foram, também, em outros tempos, razões para a origem da sua União, legitimando a cumplicidade de Países em torno de princípios comuns e a partilha de instrumentos e estratégias capazes de contribuir para um sentimento confortável de segurança, mesmo que essa partilha seja, também, de soberania. O Mundo iniciou um combate a um inimigo sem rosto, numa guerra sem declaração explícita, mas também sem regras nem princípios. Todos os Países, mesmo considerando-se em paz, passaram a sentir-se inseguros, numa percepção concreta da dissemelhança entre paz e segurança. O sentimento do papel absoluto do Estado Nação, capaz de proteger totalmente os seus cidadãos e de fazer face a qualquer ameaça, já era, desde que as ameaças deixaram de ser palpáveis para se tornarem difusas. A segurança absoluta é, nos dias de hoje, uma utopia, um sonho que, para quem nele se deixar embalar, poderá se transformar num pesadelo. E as vulnerabilidades assumidas, nessa esfera, pelos Estados levaram-nos a dar importância a instrumentos capazes de minimizar as suas incapacidades, tal como sejam a cooperação e a integração, aderindo-se à realidade de que, cada vez mais, a segurança não pode estar só assente no vector militar, em especial quando se percebe que as ameaças não são só o terrorismo, ou o crime organizado, ou a proliferação das armas, mas também resultam das diferenças sócio-económicas, das interpretações feitas do mesmo facto por diferentes culturas ou, até, dentro da própria cultura, numa negação de uma hermenêutica e de uma exegese capaz de consensos.

Surge então o dilema: basta uma segurança baseada só na cooperação, ou é necessário, antes, caminhar-se para o esforço no colectivo?

A resposta a esta interrogação, contudo, tem de ter em conta que, nos dias de hoje, as ameaças não têm fronteiras, mas que há fronteiras para a auto-protecção, mesmo que baseada no colectivo. Por outro lado, só através da cooperação se pode conseguir uma participação equitativa, no esforço colectivo de segurança, que é diferente do conceito de segurança colectiva. Só através da cooperação, os Estados mais pequenos e menos ricos poderão fazer-se valer, construindo pontes sob o fosso cavado pela disparidade de potencialidades e de capacidades de outros Estados, conseguidas à custa dos meios à sua disposição para entrar na competição do esforço de segurança, cujo troféu é a maior importância na escala das potências. Isso tudo sem esses Estados mais pequenos e menos ricos se esquecerem que, de acordo com o princípio de subsidiariedade, mesmo na segurança colectiva, é a eles que cabe o primeiro esforço para zelar pela sua segurança.

O Mundo começou a interiorizar que o colectivo começa pela soma das partes, mesmo que essa soma possa ser constituída por pequenas parcelas que são, elas mesmas, outras somas. A sua segurança tem exigido que todas essas parcelas, que são elas mesmas pequenas somas, contribuam num trabalho conjunto para se encontrar esse estado de espírito, mas também a paz. Organizações como a UE, a NATO, a OSCE e o Conselho da Europa têm conjugado esforços com a ONU, na procura da complementaridade para concretizar aqueles desideratos. Porém, muitas vezes tem-se duvidado desses esforços e criticado a falta de coordenação, face ao surgimento de redundâncias que poderiam ser evitadas. E para a resolução dessa vulnerabilidade sente-se a falta de “alguém” que possa integrar os esforços, podendo (devendo) caber esse papel à ONU, desde que a mesma se queira assumir e os seus membros ponham de lado os interesses individuais.

II. As Operações de Paz

II.1. O Mundo nos últimos 60 Anos

A segunda metade do século passado foi profícua em acontecimentos contraditórios. As aberturas que então se iniciaram e as quais ainda hoje se fazem sentir^[2], não evitaram acontecimentos de extrema violência, que se têm prolongado até aos nossos dias, como seja, sem nos esgotarmos nestes exemplos nem diminuirmos a importância de outros: a Guerra de Nagorno-Karabakh (Fevereiro de 1988 a Maio de 1994), Somália (conflito que se iniciou em 1964, agravou-se em 1996, em 1999/2000 e em 2006, perdurando nos dias de hoje, numa confusão onde ninguém sabe quem é quem e quem manda), Ruanda (1994), Congo (1998 até hoje), Líbano (que já vem do passado, mas que teve um ponto alto em 12 de Julho de 2006), Bósnia e Kosovo (palcos recorrentes de conflitos, mas que se têm precipitado desde a morte de Tito, em 1980, agravando-se entre 1996 e 1999), Israel e a Palestina (que se iniciaram na década de 1890, com a emigração de judeus europeus para a Palestina, e que continuam nos dias de hoje), Irão-Iraque (mais conhecida pela 1ª Guerra do Golfo, em 22 de Setembro de 1980, após o derrube do Xá do Irão, Reza Pahlevi, em plena revolução do Aiatolá Khomeini, numa tentativa frustrada, levada a efeito por Saddam, de recuperar o controle do Chat al-Arab e que teve, como consequência última, o gaseamento, em 1988, dos curdos que apoiaram o Irão), a 2ª Guerra do Golfo (em 02 de Agosto de 1990, entre os EUA e o Iraque, como consequência de uma reivindicação territorial por parte deste país sobre o seu vizinho do Sul, da necessidade estratégica de um acesso ao mar, do saldo de uma dívida que não se queria pagar e de um alheamento, por parte da OPEP, aos reparos pela venda, por parte do Kuwait, do petróleo mais barato aos EUA), a 3ª Guerra do Golfo (em 20 de Março de 2003, novamente entre os EUA e o por ele denominado “Satã” (Irão), sob a justificação da existência de Armas de Destruição Massiva, que nunca foram encontradas); o conflito de Timor Leste (iniciado em 28 de Novembro de 1975, com a invasão por parte da Indonésia); o conflito da Chechênia (iniciado em 1994 com a invasão da Rússia, após três

anos da sua declaração de independência, potência esta que abandonou, desmoralizada, esse território, em 1996, para lá voltar em 1999); o Afeganistão (Outubro de 2001) e muitos, muitos outros.

Portugal, por seu turno, a partir da década de 60 do século passado e até 1975, mostrou-se preocupado com problemas internos, decorrentes da sublevação nas suas Colónias em África e na Índia, onde a violência iniciada no princípio dessa década foi um pronúncio do que viria ser os próximos 15 anos. De parte a parte houve exageros, atropelos, violações de direitos humanos, mortes, estropiados e muita catarse para se fazer nos anos após a independência dessas Colónias e que, ainda hoje, parece não ter sido totalmente conseguida.

Todos esses acontecimentos desmentem a vontade política e as intenções dos vencedores da II GGM em promover a paz, para que o Mundo nunca mais se confrontasse com a barbárie da guerra. Longe estavam os representantes dos 51 Países de pensar em tal estado do Mundo, quando, em 25 de Abril de 1945, em S. Francisco, na Califórnia, reconheceram o colapso de 1942 da Sociedade das Nações, criada em Janeiro de 1919, e constituíram, sobre esta, a Organização das Nações Unidas, enquanto as Forças Soviéticas se concentravam às portas de Berlim e os EUA bombardeavam o Japão, num prenúncio da candura dos ideais daquela organização e da utopia do seu nome (Nações Unidas) que, nos dias de hoje, cada vez mais se realça, face aos desafios que enfrenta e quando os confrontamos com o seu testemunho máximo: A Carta das Nações Unidas. Nela, afirma-se que a humanidade se mobilizaria, para conjugar esforços, no auxílio a um País que necessitasse e que estivesse sujeito a qualquer ameaça que surgisse, e que qualquer governo abdicaria das suas pretensões contrárias à paz e à segurança mundial. Bons desígnios, na verdade, mas muitas vezes postos em dúvida, pois, nas relações internacionais, o que interessa são os interesses nacionais, mais do que os interesses comuns, na linha da afirmação de Churchill, aplicada à Nação, mas pensando no relacionamento da mesma com o espaço internacional: *“Uma Nação não tem inimigos permanentes nem amigos permanentes, mas só interesses permanentes”*[3]. Porém, e apesar dessa candura toda, a ONU tem-se mostrado e agido, em especial quando tem parecido a convicção de que é mais fácil fazer a guerra do que a paz, face: à implosão de estruturas ultrapassadas e carcomidas; à emergência de grupos e grupelhos identificados, muitas das vezes, com um terrorismo epifenomenal[4] pleno de ideais de violência; às complicações nas translações pacíficas do poder; à permanente avidez face ao desespero da escassez de recursos; às cumplicidades religiosas, étnicas, e políticas; às cada vez mais prementes interrogações ambientais. Nessa sua procura da paz, as Nações Unidas têm patenteado apetências e vulnerabilidades e tem-se confrontado com o seguinte paradoxo: as operações conduzidas sob a sua égide e que têm por objectivo a paz, têm-lhe trazido dificuldades mas também tem-lhe permitido afirmar-se como a legítima sancionadora das mesmas e tem-na feito renascer. Essas dificuldades resultam, sobretudo, das dificuldades orçamentais que tem vindo a sentir; do lançamento de um elevado número de operações dispendiosas; da inexistência de um Estado-Maior militar convenientemente dimensionado para planear as operações necessárias às circunstâncias

que se lhe deparam; da escassez de forças para conduzir tais operações; dos bloqueios às decisões feitos pelos Países presentes no Conselho de Segurança, mais por força dos seus interesses próprios do que pelo bem do conjunto. Tais vulnerabilidades têm levado a reflexões no seio da Organização, algumas delas publicadas em documentos que passaram a ser de referências, como seja o “position paper” de Boutros-Ghali denominado por “An agenda for peace, 1995, 2nd Edition”, ou o relatório deste autor, denominado “Prevention of Armed Conflicts” de 7 de Junho de 2001, ou, ainda, o “Relatório Brahimi”^[5], de 2000. Contudo, é a própria intervenção, com sucesso, da ONU nas operações, que o Secretário Geral Hammarskjold (1953-1961) afirmou como sendo conduzidas sob a égide do capítulo VI e meio da Carta das NU, como seja a ONUMOZ (Moçambique), a UNTAET e UNMISET (Timor), que têm afirmado, de forma indelével, a importância e o prestígio da Organização.

As operações de paz, contudo, não são conduzidas, somente, pelas NU, mas também pela NATO e UE.

A NATO foi criada a partir do tratado de Bruxelas, firmado em Março de 1948, pelo Reino Unido, Bélgica, França, Luxemburgo e Holanda. Nesse tratado, no seu artigo IV, afirmava-se que o ataque a uns dos Países signatários implicaria a solidariedade pragmática de todos os seus parceiros, em obediência ao artigo 51º da carta das NU, no qual se defende o direito à autodefesa colectiva ou individual. Em 1949, àqueles seis Países juntam-se outros sete, a saber: os EUA, o Canadá, a Dinamarca, a Islândia, a Itália, a Noruega e Portugal, todos eles assinando o tratado de Washington que deu origem, então, à NATO. Nesse tratado, logo no preâmbulo, faz-se referência ao conteúdo do artigo 51º da carta das NU e, no seu Artº 3º, refere-se que os estados signatários se comprometem a desenvolver as suas capacidades para garantir os objectivos do tratado. Já no seu Artº 4º está referido que esses Estados se comprometem a consultarem-se quanto a integralidade territorial, a independência e a segurança de um deles estiver ameaçada. No Artº 5º os signatários acordam que um ataque a um deles deverá ser considerada como um ataque a todos e, ao abrigo, novamente, do artigo 51º da Carta das NU, todos se comprometem a restaurar e manter a segurança na área sob a protecção da NATO, mesmo com o recurso da Força. Esse artigo foi, pela 1ª vez, evocado na sequência dos funestos acontecimentos do 11 de Setembro de 2001.

Até 1989, a NATO estava centrada numa guerra entre Blocos, mas após a desagregação do império soviético, havia quem anunciasse a necessidade da Organização procurar um “inimigo de substituição” para a sua sobrevivência, argumento que, durante a recente cimeira de Lisboa, ocorrida em 21 do Novembro de 2010, ainda foi muito badalado, nas manifestações anti-NATO. Mas em 1994, a pedido das NU, a NATO inicia ataques aéreos no espaço Jugoslavo, e em 1995 envia tropas para a Bósnia. Integrado nestas Forças de intervenção, estiverem militares portugueses. Desde aí, Portugal esteve sempre presente nesse Teatro, tendo sido uma das últimas forças constituídas a fazer a retirada do mesmo, depois de se ter verificado que as condições de segurança o permitiam. Depois

da Bósnia, a NATO ainda esteve presente no Kosovo, no Iraque e no Afeganistão, também com a participação de Portugal.

A terceira Organização Internacional que tem tido expressão nas operações de apoio à paz é a União Europeia. Em 4 de Dezembro de 1998, em Saint-Malo, um porto de mar francês, numa cimeira de rotina entre o presidente francês Jacques Chirac e o primeiro-ministro Inglês, Tony Blair, nasceu algo, que viria a ser conhecido pela Política de Segurança e Defesa Europeia, conduzida no âmbito do Segundo Pilar da UE (Política Externa e de Segurança Comum), denominada, após a implementação do Tratado de Lisboa, por Política Comum de Segurança e Defesa, desta feita fazendo parte da Política Externa e de Segurança Comum. Na declaração de St Malo, afirmava-se, sem hostilizar a NATO, que a UE deveria desenvolver capacidades para actuar de forma autónoma, sustentada em forças militares credíveis, com meios que permitissem serem usados onde e quando se quisessem, de forma a se poder responder a crises internacionais. Esta iniciativa não foi bem vista, logo de início, pelos EUA, que receavam que dela surtisse efeitos nefastos para a NATO, mas também não o foi por alguns Países da Europa, que consideravam a possibilidade dos EUA perderem o interesse nos problemas de segurança da Europa. Na altura, a Secretária de Estado americana Madeleine K. Albright, num artigo publicado em 7 de Dezembro de 1998, no *Financial Time*, afirmava que a forma como os europeus deveriam olhar a sua Política Externa e de Segurança Cooperativa, teria de evitar aquilo a que ela chamava os 3 D: a Dissociação do vínculo transatlântico, a Duplicação de meios que já existiam na NATO e a Discriminação de Países europeus que, pertencendo à NATO, não pertenciam à UE. Em contraste, o Secretário-Geral da NATO, Lord George Robertson, percebendo que a NATO tinha mais a ganhar do que em hostilizar a iniciativa europeia, em 15 de Novembro de 1999, num discurso, afirmava que via a iniciativa europeia sobre uma perspectiva que poderia ser designada pelos 3 I: o Incremento das capacidades europeias, a Inclusão na iniciativa dos Países não pertencentes à UE mas sim à NATO e a Indivisibilidade do elo transatlântico. Já em 1994, a Aliança se tinha comprometido a apoiar o desenvolvimento de um pilar europeu, conhecido por a Identidade Europeia de Segurança e Defesa, havendo, a partir daí, acordos que permitiam à UE utilizar meios e capacidades NATO, nas suas operações de resposta a crises. Em Dezembro de 2002, a NATO e a UE assumem uma declaração onde, basicamente, se reconhece o papel de cada uma delas e a necessidade de ambas cooperarem, mas na salvaguarda do respeito mútuo. Nessa mesma data, foi assinado um acordo, conhecido por Acordo Berlim Plus, que, em parte, reiterava o referido no pretérito Acordo de Berlim, assinado por ambas as partes (NATO e UE), e no qual a NATO disponibilizava capacidades, estado-maior e meios para a UE os poder utilizar, nas suas operações de gestão de crises.

A primeira missão que a UE executou no âmbito da sua Política de Segurança e Defesa, foi, em 2003, a EU Police Mission EUPM, na BiH. A primeira missão militar da UE, no âmbito dessa sua política, foi a Operação Concórdia, na República da Macedónia, lançada em 2004, e onde estiveram militares portugueses, um deles a chefiar os Observadores Militares. Em Julho de 2004, em substituição da missão NATO denominada SFOR, a UE

lança a operação Althea, na BiH, tendo sido a mais comprida operação de apoio à paz por ela conduzida. Tanto a operação Althea como a operação Concórdia foram conduzidas com meios da NATO, estando presentes forças Portuguesas. Nos Balcãs, mais recentemente, a UE conduz, no Kosovo, a EULEX, na qual estão presentes, também, militares do nosso País.

A primeira operação da UE conduzida fora da Europa e sem meios da NATO foi a Operação Artemis, iniciada, em 2003, na República Democrática do Congo, onde estiveram alguns militares portugueses. A UE ainda esteve presente, na Geórgia (EUJUST Themis - Julho de 2004); no Iraque (EUJUST Lex - Julho de 2005); no Darfur (AMIS II - Julho 2005); na Indonésia (AMM - Setembro 2005); na fronteira entre a Moldova e a Ucrânia (EUBAM Moldova/Ukraine - Novembro de 2005); e na Palestina, com duas missões (EUPOL COPPS - Novembro de 2005 e EU BAM Rafah - Novembro de 2005).

II.2. A Conceptualização das Operações de Apoio à Paz

A carta constitutiva da ONU conduz-nos às formas de se resolverem os conflitos, quer de forma pacífica (no âmbito do capítulo VI), quer através do recurso à força (no âmbito do capítulo VII). Nela não estão contempladas, explicitamente, as operações de paz, o que levou Dag Hammarskjöld a afirmar, como já se disse, que elas eram conduzidas ao abrigo do capítulo VI e meio. O insucesso da missão United Nations Protection Force, que decorreu na Ex-Jugoslávia, de Fevereiro de 1992 a Março de 1995, conjugado com o ambiente internacional de então, desafiou a ONU a reavaliar a sua intervenção no âmbito dessas operações. Em 1992 o Secretário-Geral Boutros Ghali, na sua “Agenda para a Paz”, impeliu a ONU, pela primeira vez de uma forma explícita, a enveredar pelo domínio conceptual da prevenção, gestão e resolução de conflitos, e que viria a ser designado, fora do âmbito *onusiano*, por “operações de paz”. A Organização passaria a intervir nas seguintes quatro áreas de acção, para gerir e impedir que a violência aparecesse ou reaparecesse, alargando o seu espectro da actuação no âmbito do processo de resolução dos conflito, nomeadamente ao antes, ao durante e ao após:

- Diplomacia preventiva;
- Restabelecimento da paz;
- Manutenção da paz;
- Consolidação da paz.

Em 1995, Boutros-Ghali, fruto da sua reflexão sobre um conjunto de lições aprendidas pela ONU, publica o conhecido “Suplemento da Agenda para a Paz”, no qual reorganiza

os instrumentos de controlo e resolução dos conflitos inter e intra-estados, surgindo, então, os seguintes:

- Diplomacia preventiva e restabelecimento da paz;
- Manutenção da paz;
- Consolidação da paz;
- Desarmamento;
- Sanções;
- Imposição da paz.

Nesta visualização de instrumentos, poder-se-ia entender que a diplomacia preventiva e o restabelecimento da paz se sobrepunham e, até, se poderiam substituir, o que levou Boutros Ghali, em 1996, num seu documento já por nós referido, a esclarecer que são dois instrumentos empregues em momentos diferentes. A diplomacia preventiva é aplicada antes do conflito armado deflagrar e o restabelecimento da paz deverá ser aplicada quando e após se ter declarado a existência de uma violência generalizada. Naquele documento ainda se enfatizava que a diplomacia preventiva, o restabelecimento da paz e a manutenção da paz só se aplicarão com o consentimento das partes, enquanto as sanções e a imposição da paz, como medidas coercivas que são, não requeriam esse consentimento. Já o desarmamento pode ocorrer com consentimento ou sem consentimento.

A NATO, por sua vez, subdivide as suas operações em dois grandes grupos: as que ocorrem ao abrigo do artigo 5º do Tratado do Atlântico Norte e as que decorrem fora do âmbito desse artigo, também conhecidas por “Operações Não Artigo 5” ou por “Operações de Resposta à Crise”, identificadas pelo acrónimo em inglês de “CRO”. Estas últimas, dividem-se em Operações de Apoio à Paz (OAP), em Operações Humanitárias extra OAP e em Operações de Busca e Salvamento. Já as Operações de Apoio à Paz dividem-se em:

- Prevenção de conflitos (conflict prevention);
- Restabelecimento da paz (peace making);
- Manutenção da paz (peace keeping);
- Imposição da paz (peace enforcement);
- Consolidação da paz (peace building);
- Operações Humanitárias (Humanitarian Operations), como por exemplo a extracção de população de um TO em falência.

No que diz respeito às Operações Humanitárias extra OAP, a NATO, pela primeira vez, materializou esta concepção quando, em 11 de Outubro de 2005, participou nas actividades de procura e apoio às vítimas do terramoto do Paquistão.

Já quanto às Operações de Busca e Salvamento, a NATO preconiza a sua existência, não

tendo contudo, ainda, participado em operações de fundo que se insiram na sua esfera.

Procurando, agora, fazer uma análise integrada das duas conceptualizações, poderemos afirmar que, se considerarmos, na sua essência, a Diplomacia Preventiva e a Prevenção de Conflitos como tendo o mesmo âmbito e ambiente de aplicabilidade, os instrumentos em causa cobrem, quer no âmbito da ONU como no da NATO, a panóplia de situações que exigem a sua consecução. Contudo, a falta de umas “Operações Humanitárias” na esfera da ONU, faz passar a imagem, formulada sob uma análise superficial, de que esta parece assumir um carácter muito mais coercivo e bélico do que a NATO. Nesta Organização, aparentemente, o papel humanitário está muito mais presente. Contudo, uma análise mais empírica leva-nos à conclusão que, embora a NATO preconize que as suas actividades no âmbito das CRO se fazem, preferencialmente, sob os auspícios do Capítulo VI da Carta, ela não descarta a utilização de formas musculadas de aplicar esses instrumentos, prevendo a utilização da “força mínima necessária” ou da “mínima força necessária” (conceitos diferentes e que trazem, em termos de operações, muita confusão), para dissuadir e coagir. Admite, mesmo, a possibilidade de uma transição para uma postura de combate e sob um mandato de imposição, ao abrigo do Capítulo VII.

Para além disso, não exclui o recurso às sanções e aos embargos para alcançar os seus objectivos. Já a ONU, em virtude de não possuir Forças Armadas próprias, não pode reivindicar o monopólio da sua aplicabilidade, em concretização daqueles instrumentos. Assim, face a situações de inevitabilidade e de necessidade de intervir, os instrumentos por si conceptualizados têm de ser aplicados à custa de coligações *ad hoc*, muito baseadas na boa vontade dos seus membros, ou de Organizações Regionais. Porém, a utilização desses instrumentos fora da égide das Nações Unidas pode vir a revelar-se problemática, pois podem criar o sentimento nas organizações ou agentes de actuação, de que podem impor as suas agendas, ao contexto internacional, sob o disfarce de que estão numa suprema missão de preservação da paz e da segurança internacional.

III. Portugal e as Operações de Paz

III.1. Enquadramento Legal da Participação Portuguesa

Apesar de, quando a Carta das NU foi elaborada, ainda não se teorizasse sobre as operações de Paz, ao se ler o seu 1º artigo, de imediato se percebe que o objectivo fulcral da ONU é a manutenção da paz e a segurança mundial. Efectivamente, no seu Artº 24º afirma-se que cabe ao Conselho de Segurança (CS) a responsabilidade primária da manutenção da paz e da segurança dos povos e das Nações e o Artº 42º autoriza aquele

Conselho a utilizar meios bélicos para restabelecer aqueles desideratos. O seu Artº 51º autoriza o CS a agir quando e como necessário para garantir aqueles dois pilares. Assim, quando os meios pacíficos da resolução dos conflitos forem esgotados, o CS, ao abrigo do Cap VII da Carta das NU e do seu artigo 42º, pode permitir a utilização da Força para conseguir aquele objectivo, podendo os Estados Membros, ao abrigo do Artº 43 da Carta, ceder capacidades Militares. Poder-se-á perguntar: O que sustenta, legalmente, a participação das Forças Armadas Portuguesas em missões de paz? Terá a Carta das NU alguma influência nessa estrutura legal? Veremos de seguida.

O Artº 8º da Constituição Portuguesa (CRP), aprovada em Sessão Plenária da Assembleia da República, de 02 de Abril de 1976, não mereceu qualquer alteração nas revisões constitucionais de 1989, 1992 e de 1997, afirmando, no seu ponto 1., que as “...normas e os princípios de Direito Internacional Geral ou comum, fazem parte do Direito português”. No ponto 2 consta que as “...normas constantes de convenções internacionais regularmente ratificadas ou aprovadas, vigoram na ordem internacional, após a sua publicação oficial...”. E no ponto 3. refere-se que, “...as normas emanadas dos órgãos competentes das organizações internacionais de que Portugal seja parte, vigoram directamente na ordem interna...”. Assim, conjugando o aqui referido com o constante na Carta das NU, o emprego das Forças Armadas (FA) nas Operações de Paz está legitimado desde 1976. Porém, na 4ª revisão constitucional, levada a efeito em 1997, incluiu-se, na alínea 5 do artigo 275º da CRP, que é missão das FA portuguesas, “...satisfazer os compromissos internacionais do Estado Português, no âmbito militar e participar em missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte”. Esta disposição tem sido reforçada nas subsequentes “Lei da Defesa Nacional e das Forças Armadas”. Assim, na recentemente Lei da Defesa Nacional - Lei nº 31-A/2009, de 07 de Julho -, no seu Artº 24 - Missões das Forças Armadas, pode ler-se que incumbe às mesmas: “Participar nas missões militares internacionais necessárias para assegurar os compromissos internacionais do Estado no âmbito militar, incluindo missões humanitárias e de paz assumidas pelas organizações internacionais de que Portugal faça parte.”

A resolução do Conselho de Ministros nº 6/2003, conhecida pelo Conceito Estratégico de Defesa Nacional, no seu ponto 4.3 refere que “A importância crescente da participação de Portugal no quadro de intervenções multinacionais, designadamente no âmbito militar, é uma opção consolidada que prestigia o nosso País. A sua continuação é um desiderato que deverá ter em conta a necessidade de defender os princípios humanistas, a proximidade dos nossos interesses, a satisfação dos compromissos internacionalmente assumidos e o quadro realista das nossas possibilidades...”. No seu ponto 7.1 explana-se que “O Estado Português, membro das Nações Unidas, considera da maior importância para a segurança internacional a manutenção da paz, a resolução dos conflitos e o reforço do prestígio e da actuação da ONU.” Já no seu ponto 8.2 refere-se que Portugal deve ter “Capacidade de participação em missões de paz e humanitárias, nomeadamente no quadro das Nações Unidas, da Aliança Atlântica e da União Europeia.”

Outras referências à utilização das Forças Armadas em apoio da acção diplomática poderiam ser encontradas no Conceito Estratégico Militar, que é Classificado, nos Programas dos sucessivos governos, nas “Grandes Opções do Plano” ou em diversas Directivas Ministeriais. Essa variedade de documentos é a expressão viva do sentimento do papel das Forças Armadas na política externa do Estado e na projecção do nosso poder a nível internacional. Como iremos ver mais adiante, existem substanciais razões que comprovam esse sentimento como uma realidade insofismável.

III.2. Participação de Portugal nas Operações de Paz

Contrariamente ao que se pensa, Portugal não iniciou a sua participação nesta tipologia de missões no fim do século passado, mas sim em 1958, na operação denominada por UNOGIL, conhecida por “Grupo de Observadores das Nações Unidas no Líbano”. Essa operação decorreu de Junho a Dezembro, e visava assegurar o enceramento das fronteiras daquele País, à infiltração de armas e mercenários. Portugal só voltaria a ter essa experiência em 1989. Até aí, apesar das 13 operações de paz lançadas pelas NU, entre 1948 e 1987, Portugal só participou naquela, pois estava muito preocupado em dirimir a sua situação em África e, após 1975, em resolver a sua situação interna. Também é preciso ter em atenção que as operações de paz levadas a cabo até aos fins dos anos oitenta do século passado, pelas Nações Unidas eram muito baseadas no conceito defendido pelo seu Secretário-Geral Dag Hammarskjold, que defendia uma diplomacia preventiva, em que uma Força de paz actuava para reduzir a rivalidade entre as grandes potências, que geralmente se manifestava nos conflitos regionais, pretendendo-se, assim, evitar, a escalada da violência até a um patamar mais global. A ONU procurava colar às Operações de Paz a imagem de isenção, escolhendo, para tomar parte nelas, Países que não estivessem conotados com um dos blocos. Isso explica, também, porque Portugal não foi convidado para, até 1989, integrar a lista de doadores de Forças das NU.

Em Outubro de 1989, Portugal disponibilizou 25 observadores para a missão da UNTAG - “Grupo de Assistência da ONU à Transição da Namíbia”, que procurava assegurar o êxito da recente independência daquele País. Os observadores portugueses estiveram empenhados na supervisão de um acto eleitoral. Essa missão iniciou-se em Abril de 1989 e terminou em Março de 1991.

Na década de 90, a ONU apercebe-se que a tipologia de conflitos migra de um plano inter-estatal para um outro, desta feita intra-estatal. De 1992 a 1999, dos treze conflitos em que as NU estiverem envolvidas, nove eram do tipo intra-estatal. Isso levou-a a procurar encontrar, na boa vontade dos seus membros, a principal fonte das capacidades que necessitava para a intervenção nesses conflitos. Mas também fez com que as forças

de *peacekeepers* fossem constituídas como mantas de retalhos, onde o efectivo nelas presentes nem sempre significava capacidades efectivas para se dirimirem situações nos Teatros de Operações, como ficou bem patente no triste episódio que deu origem ao famoso massacre de Srebrenica, em Julho de 1995[6]. A ONU tem-se deparado, recorrentemente, com esta realidade, pois os países doadores, muitas das vezes, dão o que podem, sem isso significar, verdadeiramente, capacidades significativas ou que estejam a dar o que a ONU necessita.

Entre 1991 e 1992, Portugal participa na “Segunda Missão de Verificação da ONU em Angola”, mais conhecida pela UNAVEM II, afirmando, assim, as suas pretensões estratégicas num espaço que se queria lusófono. A UNAVEM II pretendia verificar o cessar-fogo entre as partes anteriormente em conflito e supervisionar o desenrolar do processo político e eleitoral Angolano. Essa missão iniciou-se em Julho de 1991 e terminou em Fevereiro de 1995, tomando nela parte 350 observadores, dos quais 86 eram militares portugueses. Dela se retirou conhecimentos práticos que foram importantes para a preparação de futuros observadores.

Em Fevereiro de 1992, face ao conflito nos Balcãs, Portugal destacou cinco militares, como observadores, para a Bósnia Herzegovina, Eslovénia e Krajinas. Esses militares foram essenciais na recolha de conhecimentos para se constituir uma escola de preparação de observadores militares.

Em Novembro de 1992, Portugal destacou cinco observadores militares, para a UNPROFOR - “Força de Protecção da ONU”. O mandato dessa missão contemplava acções conjugadas para prestar assistência às populações, no sentido de se intervir, positivamente, na ajuda humanitária, em algumas zonas da Croácia e da Bósnia, e assegurar a manutenção da operacionalidade do aeroporto de Sarajevo. Essa missão decorreu de Março de 1992 a 16 de Dezembro de 1995. Portugal, ao longo desse tempo, variou o efectivo dos seus observadores militares, chegando a destacar, em 1993, 12 elementos para essas tarefas. Para além disso, destacou, desde Novembro de 1992, dois Oficiais Médicos e dois Sargentos Enfermeiros, para Kiseljak, em Sarajevo, e três Oficiais Médicos e 4 Sargentos Enfermeiros, de Novembro de 1992 a Junho de 1994, para Bihac.

Entre 1993 e 1994, no âmbito da ONUMOZ - “Operação da ONU em Moçambique”, Portugal, após a I GGM, projecta o seu primeiro Batalhão (Batalhão de Transmissões nº 4) para o exterior do Território Nacional. A ONUMOZ, envolveu um efectivo entre os 7.000 e os 8.000 militares e decorreu entre Dezembro de 1992 e Janeiro de 1995. O seu mandato contemplava a verificação dos acordos de paz estabelecidos, o controlo do processo eleitoral, a intervenção no âmbito da ajuda humanitária e o restabelecimento da normalidade político-militar no País intervencionado. Nos efectivos, já referidos, estão englobados 414 militares, que desempenharam missões de cooperação, observação, médico-sanitárias, logísticas, assessoria, etc. 281 militares daqueles 414, constituíram o

Batalhão de Transmissões nº 04, cuja acção foi profusamente elogiada, e a sua actividade decorreu de Maio de 1993 a Dezembro de 1994.

No período compreendido entre 1995 e 1997, no âmbito da UNAVEM III (Terceira Missão de Verificação da ONU em Angola), Portugal contribuiu com 336 militares, 101 dos quais integrados na Companhia de Transmissões nº 5 e 205 na Companhia Logística nº 6. Esta Missão tinha um efectivo internacional de cerca de 7800 militares e tinha a missão de fiscalizar o cessar-fogo e colaborar no restabelecimento da normalidade política e militar em Angola. A missão iniciou-se a 23 de Fevereiro de 1995 e terminou em 1997. Nesta missão, Portugal consolidou a sua afirmação no espaço lusófono, tendo as suas Forças desenvolvido actividades importantes para o cumprimento da missão das NU, o que muito dignificou o nosso País.

De 1995 a 1999, no âmbito da missão UNPREDEP - “Força de Desempenho e Prevenção das NU”, estiveram, na Macedónia, continuamente, dois observadores militares portugueses. O seu mandato visava limitar a propagação do conflito nos Balcãs, obedecendo, assim, a uma estratégia de prevenção, em detrimento da de contenção e apaziguamento da violência. A partir de 1996 estiveram, na Croácia, na operação UNMOP - “Missão das NU em Prevlak”, dois observadores portugueses, e o seu mandato visava o objectivo explicitado para a UNPREDEP.

A partir de Abril de 1996, o nosso País participou na MINURSO - “Missão da ONU para o Referendo do Saara Ocidental”. Portugal, entre Abril de 1996 e Junho de 1997, contribuiu com seis militares, entre os quais os comandantes dessa missão, os Senhores Brigadeiros Garcia Leandro e Barroso de Moura, tendo isso tido uma leitura que privilegiava o reconhecimento do prestígio nacional.

Em 1997, Portugal iniciou a sua participação na MONUA - “Missão da NU em Angola”, que decorreu até Fevereiro de 1999. O seu mandato incidiu sobre a consolidação do processo de paz naquela ex-colónia portuguesa. O nosso País projectou, em 1997, no âmbito daquela missão, para aquele País africano, 211 militares, das quais 100 integravam uma Companhia Logística, 40 uma Companhia de Transmissões e 63 o Destacamento Sanitário nº 7.

Batalhões Destacados para Timor-Leste

Força	Efectivos	Comandantes
-------	-----------	-------------

1º BIAt	709 do Exército	TCor Cordeiro Simões
---------	-----------------	----------------------

2º BIAt 707 do Exército TCor Braga Marquilhas

2º BI/BLI 697 do Exército TCor Pereira Figueiredo
e 155 Fuzileiros

1º BI/BLI 693 do Exército TCor Fonseca e Sousa
e 155 Fuzileiros

2º BIPara 495 do Exército TCor Pires da Silva
e 155 Fuzileiros

1º BIMec 495 do Exército TCor Nunes Henriques
e 150 Fuzileiros

AgrFoxtrot 495 do Exército TCor Carabu Brás
e 150 Fuzileiros

AgrHotel 388 do Exército TCor Xavier de Sousa
e 117 Fuzileiros

Em Janeiro de 2000, Portugal inicia uma nova fase, que o conduzirá ao estatuto do País da Europa que contribuía com o maior número de efectivos para as Operações de Paz. Aderindo à solidariedade e ao chamamento da história, no âmbito da resolução 1272 do CS das NU, de 25 de Outubro de 1999, Portugal projecta para Timor-leste, no quadro da UNTAET (Administração de Transição das NU para Timor-leste), cerca de 800 militares. Os Batalhões Portugueses, desde Janeiro de 2000 até 10 de Junho de 2004, actuando no âmbito daquela missão e, ainda, da UNMISSET (Missão das NU de Apoio a Timor-leste), eram constituídos por 800 a 505 militares, diminuindo o número à medida que se caminhava para o fim da missão. A esse número deveremos ainda somar cerca de 30 a 33 militares, que constituíram o Comando do Sector Central de Timor-leste, variando aquele efectivo, de forma decrescente, à medida que se caminhava para meados de 2003. A missão da UNTAET era a de prestar o contínuo apoio necessário à segurança, interna e externa, e à integridade territorial de Timor-leste, em conjugação com as FA daquele País (F-FDTL), e assegurar a atempada passagem da responsabilidade dessa segurança para as autoridades e para o governo daquele território.

Nesse Teatro, os militares actuaram numa “Peace Keeping Force”, mas que, face à conjuntura especial que lá se vivia, se regia por regras de empenhamento, algumas das quais redigidas ao abrigo do capítulo VII da Carta das NU (Acção em Caso de Ameaça à Paz, Ruptura da Paz e Acto de Agressão). As acções desses batalhões mereceram reconhecidos e letrados elogios das NU, tendo contribuído para o bom nome de Portugal.

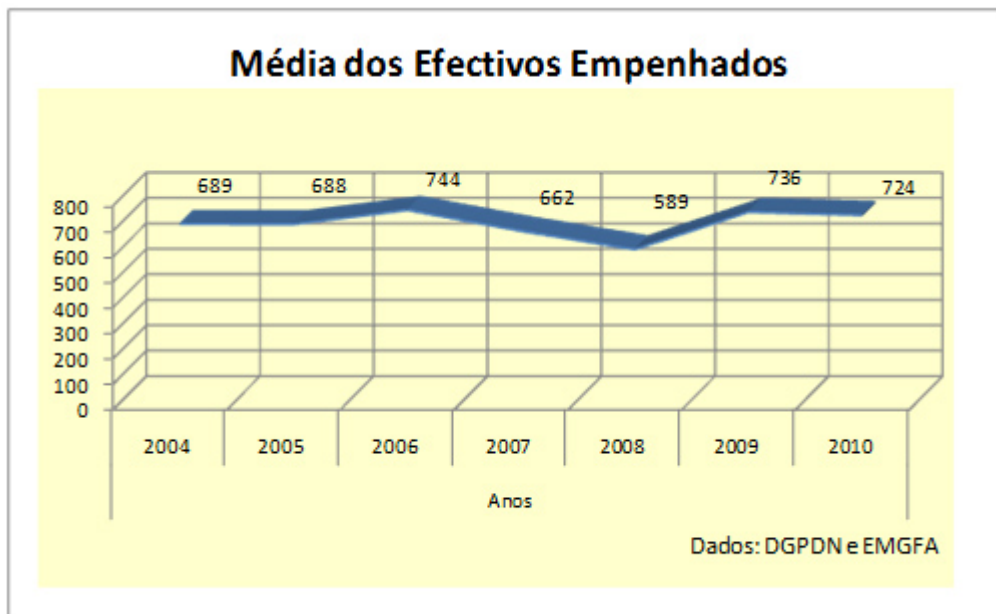
Desde 2006, Portugal tem uma Companhia de Engenharia, com um efectivo de 141 militares, na UNIFIL - Força Interina das Nações Unidas no Líbano - com a missão de apoiar as Forças Armadas do Líbano e a população civil, bem como as actividades humanitárias.

Em Dezembro de 1998, o nosso País era o 27º num total de 75, na lista de contribuintes de forças para as NU. Em 31 de Março de 2000, Portugal já detinha o 10º lugar num total de 82 Países, o que é expressivo do esforço de Portugal na procura de prestígio. O nosso País passou, então, do grupo C para o grupo B na escala dos Países doadores, o que significa um incremento na sua contribuição financeira. Mas o prestígio também tem um preço, que traduz o aumento da afirmação do nosso País no tabuleiro das relações internacionais. Actualmente, Portugal, na escala dos doadores das NU, encontra-se em 41º lugar, sendo o 7º País da Europa (incluindo a Rússia), estando nessa escala 116 Países[7]. Porém, Portugal está presente em outras missões, como sejam as da NATO e da UE.

No âmbito da NATO, em Janeiro de 1996, Portugal projecta, para a Bósnia Herzegovina, uma Força de 925 militares, dos quais 678 constituíam um Batalhão de Infantaria Pára-quedista, integrada na IFOR - Força de Implementação. O mandato dessa Missão era a de garantir o cumprimento dos acordos de paz firmados entre as partes. A IFOR evolui até Dezembro de 1996, tendo Portugal contribuído para essa missão com Batalhões de expressivo volume. Em fins de 1996, a IFOR deu lugar à SFOR - Força de Estabilização - tendo Portugal continuado a contribuir com batalhões, desta feita com efectivos da ordem dos 310 militares. Nessa missão, os batalhões portugueses ou ocupavam sectores ou cumpriam missões de reserva operacional. Em Dezembro de 2004, a SFOR deu lugar à EUFOR - Força da União Europeia na BiH - tendo Portugal continuado, até 2006, com batalhões de cerca de 200 militares, nesse Teatro. Desde aí e até hoje, o nosso País mantém cerca de 13 a 15 elementos nesse teatro, em missões de monitorização.

No Kosovo, Portugal juntou-se à operação da NATO, desde Julho de 1999, com unidades de escalão batalhão, composto por cerca de 300 militares, tendo retirado desse Teatro em Maio de 2001, para lá voltar em Fevereiro de 2005, mantendo-se actualmente ainda nesse espaço, continuando com as suas forças integradas na NATO mas, desde Dezembro de 2008, actuando ao lado da EULEX - Missão de União Europeia para a Lei e Ordem no Kosovo.

Desde 2002, o nosso País tem participado na missão da NATO denominada ISAF (Afganistão), com forças que vão do Escalão Companhia, com cerca de 100 militares, passando por destacamentos designados por "Orientation Mentor Liaison Team (OMLT)", com a missão de treino de forças Afegãs, um Módulo de Apoio, destinado a apoios logísticos, equipas de instrução e treino das Forças Afegãs e equipas médicas. Perspectiva-se que esse efectivo possa vir a ser incrementado num futuro próximo, com mais militares destinados a actividades de instrução e treino, como foi anunciado, recentemente, pelo 1º Ministro e Ministro da Defesa, aos Órgãos de Comunicação Social, durante a Cimeira da NATO, que decorreu em Lisboa. Além disso, Portugal tem estado presente ao largo da Somália e do Golfo de Aden, onde tem contribuído na luta contra os piratas.



O nosso País tem tido, como se pôde ver, uma participação significativa ao longo dos últimos dezoito anos, tendo em conta a expressão da sua dimensão e o volume das suas Forças Armadas. No presente gráfico, poderemos constatar isso mesmo e identificar as variações dos efectivos empenhados com o referido em termos de participação em Teatros de Operações. Assim, pode-se identificar a variação abrupta desenhada a partir de 2006 com a saída das nossas Forças do Teatro da Bósnia. Já o incremento verificado em 2009 está directamente relacionado com o reforço da nossa participação no Teatro do Afeganistão.

Assim, a participação portuguesa, nos últimos dezoito anos, totalizou um efectivo de cerca de 36.000 militares^[8], empenhado em missões na Lituânia (BAP), no Iraque (NTM-I), no Afeganistão (ISAF), no Líbano (UNFIL), em Moçambique (ONUMOZ e EUMOZ), em Timor Leste (INTERFET, UNTAET E UNMISSET), em Angola (UNAVEM II, UNAVEM III, MONUA), nos Balcãs (ECMM/EUMM, KVM, UNPROFOR, ICFY, UNMOP, UNPREDEP, SFOR, AFOR, HARVEST/FOX, CONCORDIA, EUFOR, IFOR, KFOR e UNMIK), no Sudão, no Congo, no Burundi, no Chade, na Guiné-Bissau, no Saara Ocidental (MINURSO), no Adriático (Maritime Monitor, Maritime Guard, Sharp Guard, Sharp Fence, Decisive e Enhancement) e no Atlântico Norte (STANAVFORLAND - SNMG-1).

Em 28 de Dezembro de 2010, os efectivos totais presentes nos diversos Teatros eram de 655 Militares, muito inferiores aos efectivos que constituíam os primeiros Batalhões que foram para Timor-Leste, em 2000. Tal não significa que Portugal tenha diminuído o seu

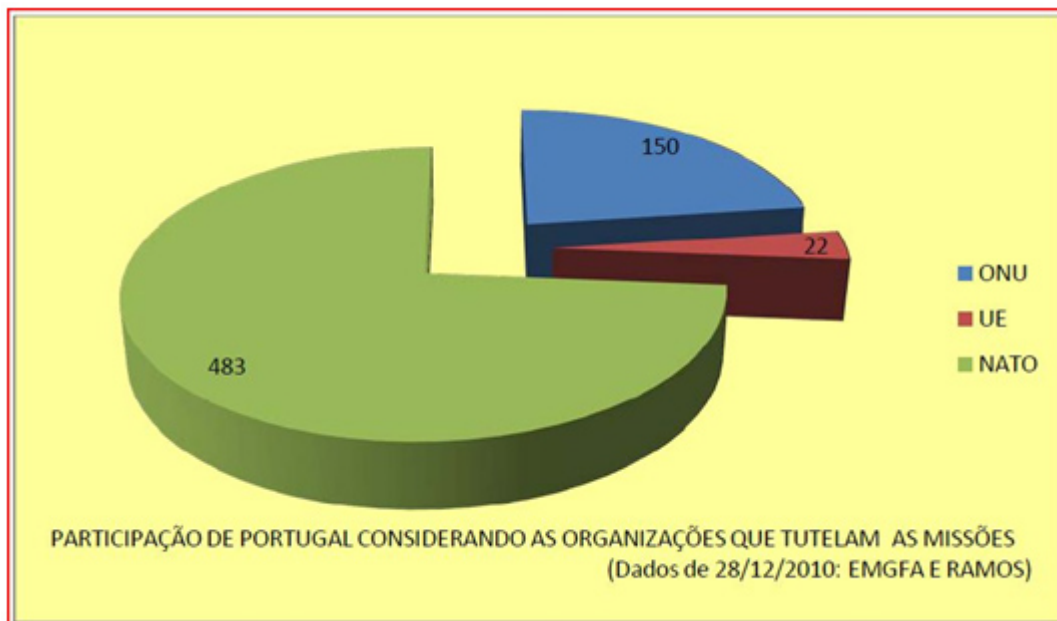
interesse neste tipo de operações, mas antes que tem sabido dimensionar as suas participações de acordo com as suas possibilidades, os seus interesses, os seus níveis de ambição e, sobretudo, tem sabido encontrar nichos de empenhamento capazes de lhe darem visibilidade sem projectar grande volume de Forças. Deste quadro pode-se inferir que o nosso País está presente nos Teatros de Operações mais significativos da actualidade, em especial no Afeganistão, Kosovo e Líbano.

TO	RAMO			TOTAL
	MARINHA	EXERCITO	FORÇA AÉREA	
AFEGANISTÃO	54	113	16	183
BÓSNIA-HERZEGOVINA	0	14	0	14
CONGO	0	3	0	3
KOSOVO	0	301	0	301
LÍBANO	0	146	0	146
SOMÁLIA	1	4	0	5
TIMOR-LESTE	1	2	0	3
TOTAL	56	583	16	655

EFFECTIVOS POR TEATRO DE OPERAÇÕES E RAMOS (28/12/2010)

(Dados: ENGFA e Ramos)

Uma outra análise interessante de se fazer, com conclusões igualmente interessantes, resulta de olharmos para a nossa participação tendo em conta as Organizações que tutelam as missões. No gráfico que aqui se apresenta fica bem patente que, actualmente, o esforço da participação portuguesa é exercido nas missões da NATO (com um efectivo de 483 Militares), logo seguido das missões da ONU (150 Militares) e, por fim da União Europeia (22 Militares). Como corolário dessa constatação poderemos dizer que isso resulta: do nosso sentido de solidariedade para com uma Organização a que pertencemos, com reflexos que mais à frente iremos analisar; da NATO continuar a ser, de uma forma clara, a Organização que possui as capacidades e as estruturas de Estado Maior e decisão, adequadas a poder intervir nos Teatros problemáticos da actualidade, congregando vontades dos seus países aderentes para neles estar presente; de que a nossa participação mais significativa, no âmbito da ONU, está no Líbano (UNIFIL), região para a qual a ONU teve uma certa dificuldade em mobilizar contribuições, até pelo cariz ideológico-religioso que se tem colado aos conflitos que ali têm surgido; e por último, Portugal procura estar, também, presente nas participações da União Europeia, Organização que tem querido, como já vimos, afirmar-se na plataforma desta tipologia de missões, o que demonstra visão por parte do nosso país.



IV. Resultados da participação nas OP

IV.1. No Contexto Internacional

A participação dos militares portugueses em OAP tem contribuído, de forma inequívoca, para a afirmação do nosso País no tabuleiro internacional. Já o General Soares Carneiro, antigo candidato presidencial, afirmava: *“Vivemos um tempo de paz em que as Forças Armadas serão cada vez mais um instrumento da política externa do Estado. Diremos, até, que o peso específico da política externa de cada País é frequentemente medido pela capacidade de integrar meios Militares nacionais em Forças multinacionais, em cumprimento das missões legitimadas pelo Concelho de Segurança das Nações Unidas. Quem não aparece não conta.”*^[9]

É importante, também, perceber que essa participação tem sido motivo para transformações no seio das próprias Forças Armadas, algumas com repercussões directas nos relacionamentos da Instituição com a comunidade onde está inserida, com os seus parceiros e com os actores internacionais.

A vivência com outros povos, outros militares e outros ambientes, operacionais e sociais, tem trazido, ao Militar, ensinamentos acrescidos. O Militar, por princípio, é directo e leal, nas suas atitudes e forma de actuar, assumpção de carácter que poderá envolvê-lo em

alguma “candura”. Contudo, a sua experiência em TO onde a agressividade e a violência grassam, e onde pululam diversas organizações, povos e interesses, deram-lhe a abertura de visão para perceber que, no fundo, no campo das relações internacionais, nada acontece, estritamente, por solidariedade, tendo tudo um objectivo acoplado, geralmente ligado aos interesses nacionais. As Operações de Paz mais do que um fim em si mesmo, têm sido um meio à disposição de determinados Estados, para garantirem a implementação das decisões políticas e diplomáticas, quer no palco de intervenção como em outros, porventura até bem distantes daquele. Portugal também tem usado as suas Forças Armadas para afirmar os seus interesses.

A visibilidade internacional que Portugal adquiriu com a sua participação em missões de paz, capitalizou simpatias e proporcionou apoios que o ajudaram a ter projecção e prestígio internacional. Poder-se-ia encontrar, no passado próximo do nosso País, exemplos disso. Seria, porventura, mais difícil a Portugal conquistar, em 21 de Outubro de 1996, o seu lugar de membro não permanente do Conselho de Segurança (CS) das NU se não estivesse presente nos Balcãs, em Angola e na MINURSO. Estas participações, em especial a última, tiveram a sua importância para a decisão relativa à execução do referendo sobre a autodeterminação de Timor-Leste, objectivo bem almejado por Portugal e para o qual o nosso País desenvolveu um trabalho diplomático notável. A manutenção, em Oeiras, do Quartel-general Conjunto da NATO e a sua elevação, em Fevereiro de 2009, a Quartel-General de segunda ordem, ficando equiparado ao “Joint Forces Command Headquarters”, em Brunssum, na Holanda e ao “Joint Forces Command” de Nápoles, em Itália, foi facilitado pela nossa participação no Afeganistão e no Kosovo. Não é, ainda, inocente a afirmação, no decorrer da recente Cimeira da Organização do Atlântico Norte, que teve lugar em Lisboa, por parte do nosso País, da sua disponibilidade em reforçar a sua participação militar no Afeganistão, quando está em discussão a manutenção e o nível que deverá ser atribuído, num futuro próximo, àquele Comando NATO localizado no nosso solo Pátrio.

A visibilidade internacional de um País, adquirido pela participação das suas Forças em contextos de Operações de Paz, é um factor que o seu poder político nunca despreza, mesmo que isso justifique a assumpção de riscos controlados. Na verdade, em todos os TO ditos de paz, existem ameaças dignas de ponderação e que necessitam de ser acauteladas, sendo politicamente avaliadas, face aos créditos que os Países capitalizam, sempre queridos quando estão em causa ambicionados objectivos políticos.

Em 2008 convivemos, com algumas Entidades pertencentes à estrutura de comando da NATO e com outras com responsabilidades na União Europeia. Umas e outras ressaltaram a capacidade que Portugal tem tido em saber escolher a sua participação em missões de cooperação e de paz, sabendo encontrar “nichos de emprego” capazes de cativar simpatia nos palcos de actuação, mas também junto das Organizações Internacionais. Uma dessas participações que potenciou a nossa credibilidade foi a protagonizada por duas equipas médicas (uma da Marinha e outra do Exército), constituída, cada uma delas, por uma Médica e uma Enfermeira, apoiadas por mais

Militares, e que actuaram após o terramoto que ocorreu em 08 de Outubro de 2005, no Paquistão. Essa actuação foi enaltecida pela NATO e pelo Paquistão, cativando mais simpatias do que as cedências de Batalhões, ou outras Forças mais expressivas, levadas a efeito por outros Países, como a Inglaterra ou a Holanda. Essa importância resultou do facto de essas equipas serem constituídas por mulheres, o que conferia a possibilidade de, numa sociedade muçulmana, as vítimas desse género poderem ser tratadas, na salvaguarda das sensibilidades sociais, éticas e religiosas daquela cultura e sociedade.

A importância estratégica do emprego de Forças em missões de cariz Humanitário e de Apoio à Paz pode não ser imediatamente visível à sociedade, surgindo interrogações como esta: “Quais são os nossos interesses naquela País ou áreas geográfica para nos empenharmos desta forma?”. Na verdade, o interesse de um País numa determinada área poderá não ser de tal monta que justifique a participação das suas Forças nessa geografia. Poderá, contudo, haver outros interesses, centrados noutras áreas geográficas ou, até, em âmbitos mais específicos e que nada têm a ver com a paz e a segurança de um território estranho, que, pela sua importância, justifiquem a participação militar em TO longínquos.

A ONU tem sentido dificuldades em angariar forças para materializarem as suas operações em determinados Teatros de violência. Em Agosto de 2000, surgiu o famoso e já referido relatório Brahimi^[10], apontando ao Mundo que: *“Os peacekeepers assassinados em Mogadíscio e Kigali e reféns na Serra Leoa explicam as dificuldades dos Estados membros em convencerem os seus Governos e opiniões públicas a apoiar o emprego das suas Forças Militares em operações conduzidas pelas Nações Unidas.... A redução das Forças Armadas Nacionais e o crescimento das iniciativas de peacekeeping na Europa, reduzem ainda mais a disponibilidade de contingentes Militares adequadamente treinados e equipados para operações das Nações Unidas”*. Dez anos já se passaram e, contudo, as dificuldades continuam a subsistir, pelas razões apontadas, desta feita acrescidas pelo agravamento das situações financeiras e económicas dos Países que poderiam ser possíveis contribuintes. Dependendo a concretização e a manutenção das Operações de Paz, desenvolvidas no âmbito da ONU, da vontade dos Países membros para contribuírem com Forças, é natural que essa Organização venha a reconhecer, nos momentos oportunos, os Países que tenham estado presentes quando ela mais precisava. E nesses momentos: “Quem não aparece(u) não conta.” Para além disso, a “participação” subentende “partilha” e “cumplicidade”. Havendo “partilha” e “cumplicidade” há também “solidariedade”. Ora num Mundo onde as ameaças pululam, a maior parte das vezes sem rosto nem fronteiras, é bom que haja “partilha”, “cumplicidade” e “solidariedade”, pois isso é essencial à disponibilização de meios e, mais importante do que esses, de informações. Havendo uma partilha de informações, disponibilizada em tempo, as ameaças podem bem ser minimizadas, como ilustram os exemplos recentes da detecção, nos últimos dias de Outubro do presente ano, de cartuchos de toner manipulados com explosivo, provenientes do Iémen, e destinados aos EUA, e que só foi possível encontrar por ter havido uma boa comunicação de conhecimentos. Essa partilha de informação e de meios necessários ao combate a esse

tipo de ameaças é essencial aos Países que não têm dimensão nem conhecimento para possuírem capacidades que lhe dêem autonomias nesse âmbito, estando nesse conjunto, também, o nosso País. Resulta, daqui, a importância da sua participação em missões ditas da paz que, à primeira vista, poderão não ser entendíveis pela maior parte da população. O maior dividendo dessa participação, para além do reconhecimento internacional já referido, poderá estar num incremento da própria segurança do nosso País, pela “partilha”, “cumplicidade” e “solidariedade” que resulta dessa “participação”.

Nos diversos TO onde Portugal tem actuado, o nosso País tem procurado participar no processo de “statebuilding”^[11] dos Países intervencionados, como tem sido exemplo a nossa actuação no Líbano, na BiH, no Kosovo, no Afeganistão, no Iraque, nos Países africanos pertencentes à CPLP e em Timor, espaços estes onde, “...Agora, uma reorganização dos conceitos de segurança [permitiu] um regresso [do nosso País] pelo consentimento às áreas dos combates e conflitos de interesse.” (Moreira: 1998; 19). Portugal, em 31 de Julho de 2001, aprovou, em Conselho de Ministros da CPLP, a incorporação, nos Estatutos da Comunidade de Países de Língua Portuguesa^[12], de artigos com importância crucial, como seja o de contribuir para a preparação e o treino de Unidades Militares para participarem em Operações Humanitárias e de Apoio à Paz, tendo os Estados membros dessa Comunidade aderido, de imediato e com agrado, a esses acrescentos. O nosso País só pôde (e continua a poder) afirmar-se, nesse campo de cooperação, como um parceiro credível dos outros Países da CPLP, porque tem adquirido, ao longo das últimas décadas, um manancial de conhecimentos e de experiências, provenientes da sua participação em Operações de Apoio à Paz e em Forças Multinacionais. E ao ser um parceiro, no âmbito da CPLP, com credibilidade para assumir tarefas desse tipo, com repercussões nas reformas dos sectores de segurança e de defesa desses Países, Portugal está a contribuir para os projectos de “statebuilding” dos parceiros africanos pertencentes a essa Comunidade, mas também está a utilizar o vector militar como instrumento da sua política externa. Essa contribuição, como as outras nos Balcãs, em Timor e no Líbano teve a sua importância para, em 12 de Outubro de 2010, Portugal cativar votos, que lhe permitiu ser eleito como um dos cinco Países não permanentes do Conselho de Segurança da ONU^[13].

IV.2. No Contexto Nacional

A participação de Forças portuguesas em missões desta tipologia tem resultado num maior reconhecimento, por parte da sociedade portuguesa, de que elas têm sido, inequivocamente, um instrumento de afirmação nacional no quadro internacional. Este reconhecimento, começa, agora, a ser mais visível e veiculado de uma forma mais clara e pública, resultando tal de uma maior abertura da Instituição à sociedade onde está inserida. O incentivo a essa abertura tem surgido com as participações das Forças Armadas em Teatros ditos de paz. Essas participações têm conferido oportunidades para os portugueses conhecerem o que as suas Forças Armadas fazem de melhor, já que o cumprimento das outras missões que lhe estão atribuídas, porventura bem mais

importantes, é menos visível. E ainda bem que o é, pois isso é o garante que as Forças Armadas estão a cumpri-las de melhor forma. A sua participação em Teatros de Operações internacionais tem ilustrado uma das outras facetas que o militar pode assumir: a de construtor da paz. Com a sua arma e o seu sorriso, o militar português tem sido um embaixador de Portugal nas paragens longínquas onde, antes da sua actuação nesses palcos, os naturais nem sabiam bem pronunciar o nome do nosso País. O militar português tem sido um ser humano entre humanos, e esta assumption tem cativado a simpatia dos povos desses lugares longínquos, mas também deste nosso Portugal. A predisposição para o militar português se relacionar de forma aberta, sem pré concepções éticas, políticas e religiosas, através de uma “diplomacia de sorriso”[14] que é bem ilustrada pelo calor humano com que estabelece ligações com os outros povos, nas longínquas paragens onde tem actuado, muito deve ao nosso passado, que o fez conviver em ambientes multiculturais e multirraciais, e que lhe confere a capacidade endógena de cativar sentimentos e vontades, facto que é de uma importância crucial quando se actua em ambientes que ainda emanam odores de violência.

A participação nessas geografias e nessas operações, tem exigido uma transformação da nossa Instituição, que não pode ser confundida com as badaladas Revoluções dos Assuntos Militares (RAM) de outras Forças Armadas, pois o nosso País não tem nem dimensão física nem dimensão económica para fazer Revoluções desse tipo. Contudo, a mudança tem ocorrido, a um ritmo de adaptação e de aceitação que faz resplandecer a vontade, de quem tem servido na Instituição, de estar ao nível dos outros Exércitos, na competência e no profissionalismo, o que exige ao militar Português saber ser, saber estar, saber fazer e saber saber. Algumas dessas mudanças têm-se reflectido:

- Na doutrina de emprego, onde o aproveitamento das lições apreendidas é bafejado pela dimensão das experiências vividas, o que se reflecte, ainda, na instrução, no treino, na liderança, na tática, nas actuações em ambientes internacionais e permissivos, no espírito de missão e em factores de ordem psicológica, tão importantes para a forma como se encara o cumprimento de missões prolongadas, de grande risco e de elevada responsabilidade;

- Na evolução das estruturas da Organização e das Forças Destacadas, dos equipamentos que lhes têm sido atribuídos, e dos modelos logísticos que têm de existir, essenciais à sobrevivência e sustentabilidade de quem, em espaços estranhos e longínquos, procura fazer bem o seu trabalho. Neste campo, à laia de exemplo, poderemos referir que as Operações de Apoio à Paz têm feito sentir que as Forças nelas empregue, devem ser providas de uma estrutura adaptada à missão de fazer a paz, de garantir que a mesma é mantida, mas também de reconstrução de um Estado, tudo no estrito cumprimento do Direito Internacional Público e Humanitário, o que tem levado à reflexão sobre a integração nelas de módulos específicos, como sejam o de CIMIC[15], e de Conselheiros de Direito[16] (“Legal Advisers”).

As OAP exigiram, ainda, uma mudança na postura do militar. Este, nestas operações,

deixa de ser o “combatente” (Warrior) para passar a ser o “construtor da Paz” (Peacekeeper), o que leva à necessidade de controlo da sua agressividade e à assumpção de um comportamento disciplinado e isento, apesar de, quem tem passado por Teatros onde ocorrem operações deste tipo, se aperceber que esta ultima exigência nem sempre é tautológica, pois o cinismo, proveniente dos interesses dos Países, branqueia o que devem ser os valores de uma Força de paz. Apesar do “combatente”, nestas operações, ter de dar lugar ao “construtor de paz”, isso não é absoluto, pois o militar, que actua num TO desse tipo, deve estar preparado para, a qualquer momento, passar novamente a ser o “combatente”, em especial quando está em causa a sobrevivência de quem defende e a sua própria.

Nessas missões e Teatros, muitas das vezes, os militares, mesmo os de baixa patente, têm de tomar decisões, que podem colocar em causa o nome do País que servem, o que tem exigido um esforço acrescido da Instituição na formação dos seus elementos, que lhes dê a capacidade para discernir quais os resultados das suas atitudes e as repercussões que delas podem resultar, não só para a sua pessoa, mas, em especial, para o País que representa. Essa vertente, que, no início, estava orientada para a preparação dos militares destinados a actuarem naqueles espaços, passou, de um modo geral, também, a contemplar todos aqueles que ingressavam nas fileiras, o que se traduz numa maior consciencialização cívica, mas também profissional.

Todas essas mudanças têm tido reflexos positivos no interior da Instituição, mas também nas suas relações com o exterior, bem patente no relacionamento com os Órgãos de Comunicação Social, com as Organizações Não Governamentais, com a Comunidade Académica e com outros parceiros civis. É normal, hoje em dia, a Instituição Castrense partilhar projectos de expressivo valor, com outras Instituições, estatais ou privadas, convicta de que a sua contribuição é a forma mais adequada de mostrar que quer o melhor para a nossa sociedade. Desta participação, através da cooperação, resulta uma cumplicidade geradora de sentimentos de confiança, promotores de sensações de maior transparência, o que contribui para maiores percepções de segurança.

A evolução verificada na Instituição Castrense é assim, o reflexo de um caminho por si percorrido, no qual a participação que tem tido nas Operações de Paz, tem sido crucial. Esse caminho, porém, ainda não chegou ao fim, o que continua a incentivar quem serve o nosso País nas Forças Armadas, a pensar Portugal e a Instituição Castrense, tendo sempre presente a segurança nacional e do mundo.

Bibliografia

ALBRIGHT, MK (1998). 'The Right Balance will Secure NATO's Future', Financial Times, 7 December, p. 22.

ASSEMBLEIA DA REPÚBLICA (2009). *Lei n.º 31-A/2009, de 7 de Julho - Lei da Defesa Nacional*. Disponíveis na Internet em: <http://www.mdn.gov.pt/mdn/pt/Defesa/Legislacao/>.

BRANCO, C.M., GARCIA, F. P., PEREIRA, C. S. (Coord) (2010). "Portugal e as operações de paz. Uma visão multidimensional", obra sobre a direcção do Prof Dr Adriano Moreira. Lisboa: Ed. Prefácio, Fundação Mário Soares, ISBN 978-989-652-052.

BRANCO, C.M., GARCIA, F. P. (2005). *Os Portugueses nas Nações Unidas - Os 60 Anos da ONU*, Lisboa: Ed. Prefácio.

BOUTROS-Ghali, B. (1995). *An Agenda for peace 1995 (2nd Edition)*. NewYork: United Nations Publications.

BRAHIMI, L. (2000). *Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations Peace Operations*. New York: United Nations General Assembly, 20 October 2000. Disponível na Internet em: http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf.

BRITISH-FRENCH Summit, (1998). "JOINT DECLARATION". St-Malo, 3-4 December 1998. Disponível na Internet em: http://pfp.ethz.ch/goto.php?target=crs_18884&client_id=pfp_client.

CONSELHO DE MINISTRO, (2003). *Resolução do Conselho de Ministros n.º 6/2003, 20 de Dezembro de 2002 - Conceito Estratégico de Defesa Nacional*. Disponíveis na Internet em: .

IEG, (2006). *Engaging with Fragile States - An IEG Review of World Bank Support to Low-Income Countries Under Stress (LICUS)*. Washington DC: World Bank.

JOFFÉ, G. (2002). Trans-national Risk. In Vasconcelos, Álvaro (Coord) - *A European Strategic Concept for the Mediterranean*. Lisboa: Instituto de Estudos Estratégicos e Internacionais, Setembro de 2002, Col. Lumiar Papers, ISBN: 972-8109-31-8, Pag(s): 95-120.

MOREIRA, Prof. Dr. A. (1998). Portugal e o Mediterrâneo. In *Estratégia*, Volume X. Lisboa: IPCE, ISCSP, AICP, INETI, IDN, IDJC, Depósito Legal nº 41106/90, pag(s) 19-27.

NATO (1949). "Tratado do Atlântico Norte". Disponível na Internet em: .

ONU, (1945). "Carta das Nações Unidas". Disponível na Internet em: http://www.fd.uc.pt/hrc/enciclopedia/onu/textos_onu/cnu.pdf.

RAMALHO, J. L. P. (1998). O Conceito de Espaço Estratégico de Interesse Nacional. In MOREIRA, A. e CARDOSO, P. (1998). *Estratégia*. Lisboa: Instituto Português da

Conjuntura Estratégia, Depósito Legal 41106/90, pp 175-229.

REPÚBLICA PORTUGUESA (1976). *Constituição da República Portuguesa*. Disponíveis na Internet em: <http://www.parlamento.pt/Legislacao/Documents/constpt2005.pdf>.

Sites da Internet:

<http://unic.un.org/>

<http://www2.mre.gov.br/dai/cplp.htm>

<http://www.emgfa.pt/documents/kmf0tcsx1qvb.png>

<http://www.emgfa.pt/pt/operacoes>

* Coronel de Cavalaria. Mestre em Estudos da Paz e da Guerra nas Novas Relações Internacionais. Actualmente desempenha as funções de Chefe da Repartição de Pessoal Militar da DARH.

[1] Data da queda do Muro de Berlim.

[2] Como ficou bem patenteado na recente afirmação, na cimeira de Lisboa, da cumplicidade entre duas entidades que, no passado, estavam em lados opostos (a NATO e a Rússia).

[3] Consultar <http://www.sapiens.org.nz/whysapiens.htm>.

[4] O terrorismo epifenomenal é aquele que se deixa conduzir pelos seus próprios fins, onde o acto é, em si mesmo, o objectivo e a sua justificação, mesmo se justificado por uma ideologia recôndita (JOFFÉ: 2007; 8)

[5] Consultar em http://www.un.org/peace/reports/peace_operations/docs/55_502e.pdf.

[6] Em Julho de 1995, um comandante de uma força holandesa pertencente à ONU, de seu nome Ton Karremans, foi obrigado, cumprindo ordens superiores, mas também por não ter capacidade de defender os refugiados bósnios à sua guarda, a entregar, numa **acção discutível**, os cerca de 8.300 cidadãos que se encontravam sob a sua protecção, ao Comandante sérvio Ratko Mladic. Esses bósnios foram massacrados às mãos das forças sérvias.

[7] Consultar <http://unic.un.org/>.

[8] Para mais informação, consultar <http://www.emgfa.pt/documents/kmf0tcsx1qvb.png>.

[9] General Soares Carneiro, Discurso realizado em 08Jul93, por altura das Comemorações do Dia das FA.

[10] BRAHIMI, L. (2000). Report of the Secretary-General on the implementation of the report of the Panel on United Nations Peace Operations. New York: United Nations General Assembly, 20 October 2000, pag 18.

[11] É um processo de longo prazo destinado à criação, de forma sustentada e eficiente,

das instituições do Estado. Incide sobre um período crítico, de transição de uma situação de guerra ou de colapso institucional para uma situação de Paz e de progresso. Engloba os seguintes pontos essenciais: A capacidade das estruturas do Estado em exercer as suas funções; A legitimidade e responsabilidade; A Capacidade para criar um ambiente favorável a um forte desenvolvimento económico, através da gestão de recursos, empregos e receitas para o país (definição formulada tendo em conta o constante no documento publicado pelo Independent Evaluation Group, afecto ao The World Bank (IEG, 2006).

[12] Consultar <http://www2.mre.gov.br/dai/cplp.htm>.

[13] Portugal foi eleito por 150 países dos 192 que tem assento na Assembleia Geral, partilhando, no biénio de 2011/2012, os lugares de membro não permanente do Conselho de Segurança com a Alemanha, a Colômbia, Índia e África do Sul.

[14] Expressão pela primeira vez ouvida pelo autor deste artigo, da boca do Senhor Tenente-general Nelson dos Santos, numa conversa informal que tiveram acerca de assuntos relacionados com esta temática.

[15] Civil and Military Co-Operations (Operações Civis e Militares).

[16] Especialistas em Direito Internacional Público, Humanitário e dos Conflitos Armados.