

## Das campanhas de guerra às operações de paz: as intervenções militares portuguesas em teatro europeu

Nuno Severiano Teixeira

Durante o século XX, Portugal conheceu duas intervenções militares no teatro de guerra europeu: em 1914-1918, na Primeira Guerra Mundial, e em 1996-1997, nas operações de paz na Bósnia-Herzegovina. Embora a primeira tenha sido uma campanha de guerra e a segunda uma operação de paz, ambas podem ser consideradas operações de apoio à política externa e ambas provocaram nesses dois momentos históricos um debate sobre a intervenção de Portugal. Ora, é esse o objectivo deste texto, a saber, o de reflectir sobre a presença militar portuguesa nas operações de paz nos Balcãs, no quadro da IFOR e da SFOR, mas colocando-a em perspectiva histórica. Precisamente, a partir de uma análise comparativa dessas duas experiências históricas.

De um ponto de vista epistemológico, há duas perspectivas ou duas aproximações teóricas possíveis a partir das quais se pode analisar a questão deste tipo de intervenções militares: a primeira é uma aproximação que se poderia dizer de natureza idealista, uma aproximação que põe o acento tónico na questão dos valores – valores de natureza ética ou valores de natureza política; a segunda aproximação possível é uma aproximação que se poderia classificar de natureza realista, ou seja, que põe o acento tónico, não na questão dos valores, mas, fundamentalmente, na questão dos interesses – interesses nacionais dos Estados envolvidos, ou interesses da coligação ou das coligações de Estados presentes no terreno. E isso, quer do ponto de vista económico, quer dos pontos de vista político e diplomático ou mesmo do ponto de vista da defesa nacional ou da segurança internacional.

Do ponto de vista de uma aproximação idealista, da afirmação de um determinado conjunto de valores, e da necessidade da defesa desses valores, é evidente que as sociedades do século XX, sobretudo da segunda metade do século XX, que viveram a experiência ou guardam na memória colectiva a experiência do holocausto nazi, naturalmente não são nem podem ficar indiferentes à questão da limpeza étnica e de outros crimes contra a Humanidade. É óbvio que, quando se trata da questão nos Balcãs, este problema, que é um problema de respeito dos direitos humanos e de defesa da segurança de indivíduos e populações, tem, inevitavelmente, uma dimensão de natureza ética. É certo que esta dimensão ética e este problema dos direitos humanos é complexo e que muitas vezes sob o discurso humanitário se esconde a legitimação de determinados interesses. No entanto, e apesar destes problemas de natureza concreta, a questão de princípio existe e portanto os valores éticos de respeito e defesa dos direitos humanos permanecem absolutamente incontornáveis.

O mesmo raciocínio é válido para os valores de natureza política. Do mesmo modo, sociedades que conheceram, ou guardam na sua memória colectiva, o que foi a experiência do totalitarismo, seja ele qual for, não podem ficar alheias nem indiferentes à questão da democracia e da criação de condições para a transição e a consolidação de regimes democráticos.

Há, pois, um primeiro nível de análise e um primeiro conjunto de questões que releva de uma dimensão ética e de defesa de um determinado número de valores que não podem deixar de estar presentes quando se analisa esta questão. Obviamente que, quando se trata de questões de política internacional e em particular de questões de conflitos, não são apenas os valores que estão em causa. Estão também em causa, naturalmente e na maioria das vezes, os interesses nacionais ou das coligações em presença na cena internacional. Há, portanto, um segundo nível de análise e um segundo conjunto de questões, que releva de uma dimensão política e da defesa de certos interesses. Longe de serem antagónicas, estas duas aproximações, idealista e realista, são complementares e ambas necessárias para a análise da questão.

Quando, na sequência dos Acordos de Dayton, a NATO lançou a operação «Joint Endeavour» e a IFOR e se desenha a hipótese de intervenção portuguesa na Bósnia, começou a circular um discurso difuso e por vezes confuso contra a entrada de Portugal nessa operação e que, de um modo geral, colocava três objecções relativamente à intervenção do país nessa área do globo.

Em primeiro lugar, uma objecção de natureza histórica: país de vocação atlântica e africana, Portugal não tinha, historicamente, qualquer tradição nem mesmo qualquer relação com os Balcãs. Em segundo lugar, e decorrendo dessa primeira linha de argumentação, uma objecção de natureza estratégica: a Bósnia e os Balcãs e o teatro europeu, em geral, estavam fora das áreas de interesse estratégico de Portugal e, mais do que isso, fora das áreas de interesse de Portugal. Finalmente, uma terceira objecção, que

integrava de forma sincrética todas as outras, e que apontava para a questão do interesse nacional: Portugal não tinha nada a ganhar com a ida para a Bósnia; mais: dentro da escassez de recursos do país, Portugal deveria empenhar-se naquelas que seriam as suas áreas de interesse estratégico, nomeadamente em África.

Este discurso, forte na fase de preparação e nos primeiros tempos da intervenção, perdeu a força e a razão, porque os resultados mostraram precisamente o contrário.

Mas porquê esse discurso? Quais a razão e o sentido desta posição? Qual o fundamento da sua argumentação? Todo este discurso radica nos pressupostos tradicionais do pensamento estratégico que pensava Portugal como país atlântico e colonial sem interesses no plano europeu e que se viu confirmado na intervenção de Portugal na Grande Guerra de 1914-1918. Ora, é por isso que, para o compreender, teremos de recorrer à análise histórica, ou melhor, à análise comparativa das experiências históricas das intervenções militares portuguesas no teatro europeu, durante o século XX. A Flandres, em 1917 e a Bósnia, em 1996, são experiências historicamente diferentes.

Em primeiro lugar, a história é mudança. E é justamente porque a história muda que Portugal tem hoje interesses na Europa e, conseqüentemente, nos Balcãs. Em segundo lugar, como país europeu, membro da União Europeia e da NATO, não só tem interesses, como essa região constitui, hoje, área de interesse estratégico para Portugal. Em terceiro lugar, e de um ponto de vista dos interesses nacionais, Portugal não só tinha a ganhar, como ganhou, com a sua presença nos Balcãs e com a sua intervenção militar no quadro da operação de paz na Bósnia-Herzegovina. Quer do ponto de vista económico, provavelmente pouco, quer do ponto de vista da segurança e da defesa, seguramente muito, mas fundamentalmente do ponto de vista político e diplomático.

Façamos, então, o exercício de reflexão comparativa que é a análise das duas intervenções portuguesas no teatro europeu em dois momentos históricos diferentes: 1914-1918 e 1995-1996/1997.

Resultante de condicionantes geopolíticas e de movimentos de longa duração histórica, Portugal conheceu, de um ponto de vista da sua posição no mundo e da sua inserção internacional, uma corrente de matriz anti-europeia. Historicamente dominante, essa corrente reflectiu-se numa longa tradição política e diplomática, assim como na formulação do pensamento estratégico e militar, que se poderia, basicamente, traduzir em duas ou três ideias fundamentais: primeira, numa percepção antinómica, para não dizer dilemática entre a Europa e o Atlântico; segunda e como consequência da primeira, o país não tem interesses na Europa, a vocação de Portugal é uma vocação marítima; terceira, essa vocação marítima traduzia-se em dois vectores exclusivos da orientação externa – o Atlântico e o Império.

O Atlântico, concretizado historicamente pelas alianças privilegiadas que Portugal desenvolve como potência marítima: tradicionalmente e desde o século XIV, a velha Aliança Inglesa; a partir de 1945, com o declínio da Inglaterra, a aliança privilegiada com os Estados Unidos, e, a partir de 1949, num quadro multilateral, a NATO. O Império, concretizado nessa especial «vocação colonial» que leva Portugal à construção de vários ciclos imperiais: da Índia ao Brasil para terminar com o ciclo do império africano.

Ora, aquilo que não se dizia mas que estava sempre presente na sua ausência, o não-dito desse pensamento estratégico, era que, sempre que Portugal intervinha militarmente na Europa, tinha perdido sempre, e tinha sempre pago os custos dessa intervenção na Europa. E de facto, no século XX, a primeira intervenção de Portugal no teatro europeu, no quadro da Primeira Guerra Mundial e, sobretudo, os seus resultados, acabariam por legitimar esse discurso e dar força a essa corrente quer no plano diplomático, quer no plano militar.

E no final do século XX, quando se volta a colocar o problema da intervenção de Portugal em teatro europeu, o peso dessa tradição e a memória histórica da experiência portuguesa na Grande Guerra tornam extraordinariamente mais difícil, sobretudo em alguns sectores, a aceitação desta segunda intervenção portuguesa no teatro europeu. Porém, as duas experiências são profundamente diferentes, na sua gramática como no seu contexto. Em primeiro lugar, uma é uma campanha de guerra, outra uma operação de paz. Em segundo lugar, são profundamente diferentes não só o contexto internacional, mas também a própria formulação dos interesses nacionais.

Mas analisemos, comparativamente, a experiência de 1914-1918 e a experiência de 1995-1996. Em primeiro lugar, qual é, em 1914-1918, a situação geral do país? Ao nível interno é de uma situação pós-revolucionária. Portugal tinha saído da implantação da República em 1910, e contava com um regime político novo. Porém, mais do que a juventude do regime, o problema é que jamais nesses quatro anos a República tinha conseguido a estabilidade política. A instabilidade democrática não permitira a consolidação da democracia e se, durante os anos que vão de 1910 a 1914, a média de estabilidade dos

Governos era da ordem do ano e meio, entre 1914 e 1916 a instabilidade governativa cresce exponencialmente e centra-se na ordem dos seis meses.

Há pois, um primeiro factor interno: um regime recente, uma democracia não consolidada com um elevadíssimo índice de instabilidade democrática e, mais do que isso, de violência política interna. Segunda questão que é preciso considerar: qual era a situação internacional de Portugal em 1914?

Se a situação era difícil de um ponto de vista interno, não era mais fácil do ponto de vista da inserção na cena internacional. Pelo contrário, era extraordinariamente complicada! Entre Outubro de 1910, quando é instaurada a República, e Setembro de 1911, Portugal tem um regime republicano que não é reconhecido, internacionalmente, pelas grandes potências europeias. Nem «de facto» nem «de jure». Há, portanto, um hiato de quase um ano em que Portugal não é reconhecido formalmente do ponto de vista internacional, com gravíssimas consequências quer do ponto de vista diplomático, quer do ponto de vista político interno. A partir de Setembro de 1911, o regime é reconhecido, formalmente, mas não é aceite, política e diplomaticamente e atravessa um longo período de marginalidade internacional que afecta, penosamente, a credibilidade interna e externa da República portuguesa. Em suma, quer do ponto de vista interno, quer do ponto de vista internacional, a posição de Portugal antes da Primeira Guerra era de uma enorme fragilidade. Analisemos, agora, a entrada de Portugal na guerra. Como é que Portugal entra no primeiro conflito mundial?

Em primeiro lugar, do ponto de vista diplomático, Portugal entra em guerra como resultado de uma estratégia intervencionista, ou seja, Portugal força a entrada na Primeira Guerra. Há uma estratégia diplomática deliberada de forçar a entrada em guerra, uma estratégia do Partido Democrático, que, aproveitando uma conjuntura internacional favorável, obriga a Inglaterra, contra a sua própria vontade e quiçá contra o seu próprio interesse, a aceitar a entrada de Portugal na guerra. Estava-se em 1915, começara a guerra submarina, e, conseqüentemente, a Inglaterra tinha uma enorme carência de tonelagem para efeitos logísticos e operacionais. E quando requisita ao Governo português os navios alemães surtos em portos portugueses, a diplomacia portuguesa aproveita a oportunidade para dizer que «sim, mas», isto é, Portugal requisitaria os navios, mas sob a condição de que tal se fizesse ao abrigo da Aliança Inglesa, com tudo o que isso significava. Trata-se, pois, de uma estratégia de imposição, de uma estratégia intervencionista, em que Portugal «impõe» à Inglaterra a sua intervenção.

Em segundo lugar, do ponto de vista político interno, como entra Portugal na Primeira Guerra? Entra sem consenso político dos partidos e forças políticas dentro e fora do regime. Há, portanto, uma enorme dificuldade de fazer aceitar, política e socialmente, essa intervenção. Há clivagens na sociedade portuguesa, há clivagens na política portuguesa, que se poderiam sintetizar em três grandes fracturas. No seio do regime republicano, há uma primeira clivagem entre os partidos moderados e o partido mais radical do republicanismo – há os que são intervencionistas e os que não são intervencionistas – republicanos radicais que querem entrar na guerra europeia, e uma parte do republicanismo moderado e mais conservador, que não quer intervir na Europa. Uma primeira linha de fractura que abala o sistema de governo, e o sistema de partidos. Segunda linha de fractura: fora do sistema político e fora do regime, à direita e à esquerda do regime republicano. À direita, os monárquicos estão divididos entre aliadófilos e germanófilos, entre os que apoiam a Alemanha guilhermina, e os que apoiam os Aliados e em particular a Inglaterra. À esquerda, tal como acontece em toda a Europa, o movimento operário, o movimento socialista e o movimento anarquista internacional também estão divididos em Portugal, com fracturas entre os pacifistas e os patriotas. Há, portanto, clivagens múltiplas na sociedade portuguesa que se agravam e multiplicam com a evolução da guerra e há uma impossibilidade estrutural de construir um consenso político em torno da intervenção na guerra. A própria tentativa de União Sagrada, importada da experiência francesa, não resultou. E o fracasso de um consenso político confirma-se com Sidónio Pais e o sidonismo.

Em terceiro lugar, há uma outra questão de natureza política e social: a reacção da sociedade e da opinião pública portuguesas. Em 1916/1917 a decisão da entrada em guerra e a partida das tropas portuguesas para a frente europeia faz-se sem o apoio da opinião pública e sem o apoio de uma grande maioria da sociedade portuguesa. Há motins, sobretudo a partir de 1917, há revoltas na rua contra a intervenção de Portugal na guerra e os seus efeitos económico-sociais e contra a partida das tropas portuguesas para a França.

Finalmente, há ainda a questão militar: em que condições técnico-militares se encontravam as Forças Armadas portuguesas para intervir num conflito europeu? As condições militares em que Portugal entra no teatro de guerra europeu são de uma extrema precariedade.

Em primeiro lugar, no que respeita ao equipamento bélico. Portugal dispõe nesse momento de equipamentos relativamente obsoletos, sobretudo quando tratando-se de um novo tipo de conflito, com novos tipos de exigências técnico-militares, como o que se estava a travar nas trincheiras europeias. Todo o equipamento português e toda a formação técnico-profissional do Exército português estava virada para África, que tinha constituído o essencial da sua experiência militar nos últimos 25 anos, durante as chamadas «campanhas de pacificação» em Angola e Moçambique.

Em segundo lugar, a própria preparação e o treino das tropas eram precários. Portugal inaugurara, em 1911, uma enorme reforma do seu sistema militar, que estava em curso, e que acabou por afectar a operacionalidade das suas forças. Quando, em 1914, eclodiu o conflito, o Exército viu-se, então, na dura necessidade de recuar nessas reformas e, sobretudo, a partir de 1915-1916, fazer um treino de preparação intensiva no célebre polígono militar de Tancos. A preparação e o treino das tropas resumiam-se a uns escassos seis a sete meses, de tal modo que, quando partiam para a frente europeia, os homens não tinham completado a sua formação operacional, o que os obrigava, após a chegada aos campos de batalha, a estagiarem sob orientação das tropas inglesas, para só ao fim de algum tempo passarem a assumir as suas próprias responsabilidades .

Se os problemas foram graves aquando da entrada na guerra, não o foram menos na condução da mesma. Com a mudança de política de guerra de Sidónio e do sidonismo, continuou a ser impossível o consenso político como continuaram os problemas militares, nesse momento a questão da rendição e refrescamento das tropas, o chamado «roulement» .

A Batalha de La Lys foi o epílogo conhecido da intervenção portuguesa no conflito europeu. E, apesar do enorme esforço de guerra que essa intervenção significou para o país, o certo é que Portugal não consegue, na conferência da paz, a totalidade dos seus objectivos de guerra.

Consegue, em primeiro lugar, os objectivos de natureza colonial: Portugal mantém, integralmente, os seus territórios coloniais africanos e recebe, ainda, Kionga, pequeno território na costa oriental, que tinha sido ocupado pelas forças alemãs, no final do século XIX. Não se trata, porém, de uma compensação territorial, mas apenas da reposição da legalidade internacional, uma vez que se tratava de território português.

Consegue, em segundo lugar, um conjunto de objectivos, ou melhor, de pretensões de natureza económica ou financeira: não-pagamento de dívidas de guerra, mas fundamentalmente, o direito a indemnizações de guerra por parte da Alemanha.

Porém, aquele que era o grande objectivo político da entrada de Portugal na guerra europeia, ou seja, a credibilização externa e o prestígio internacional do Estado, ou, como então se dizia, a conquista de um lugar no concerto das nações, ficou totalmente inviabilizado. Com efeito, Portugal, que ambicionava como recompensa do seu esforço de guerra um lugar no Conselho Executivo da Sociedade das Nações, não só não vê a sua pretensão considerada, mas, pior do que isso, vê a Espanha - neutra durante o conflito - ocupar esse mesmo lugar . Portugal esteve ao lado dos aliados, foi um país vitorioso, desfilou sob o Arco do Triunfo, na festa da vitória, mas esteve longe de alcançar aquele que era o grande objectivo de guerra. Foi, por isso, uma vitória com sabor amargo. Analisemos agora, e comparativamente, a experiência de 1914-1918. Exceptuando o facto de ambas as operações serem, para usar a terminologia contemporânea, operações de apoio à política externa – porque na verdade, em 1914-1918 como em 1995-1996, não estava em causa uma invasão externa, nem a defesa do território português – pouco ou nada mais há em comum entre as duas intervenções militares portuguesas em teatro europeu.

Em primeiro lugar, qual é a situação geral do país em 1995-1996? Primeiro, e do ponto de vista da política interna, Portugal é um regime político estabilizado, uma democracia consolidada e, portanto, sem quaisquer problemas idênticos aos do Portugal pós- republicano de 1910-1914. Em segundo lugar, do ponto de vista do seu posicionamento internacional, Portugal tem um estatuto claramente definido. É uma pequena potência ocidental, mas com uma política externa activa, simultaneamente europeia e atlântica, integrada e prestigiada nas grandes organizações internacionais: a NATO, a UEO e a União Europeia. Não há, portanto, também desse ponto de vista, qualquer comparação com a fragilidade internacional do Portugal dos primeiros anos do século .

Mas, como entra Portugal nesta operação militar na Bósnia-Herzegovina? Em primeiro lugar, de um ponto de vista diplomático e por comparação com a Primeira Guerra Mundial, não há neste momento, da parte portuguesa, qualquer estratégia intervencionista ou qualquer política de forçar a entrada. Pelo contrário, Portugal entra a pedido da Aliança Atlântica e ao abrigo dos compromissos militares que mantém com a NATO e, portanto, com um estatuto diplomático claro e definido.

Em segundo lugar, do ponto de vista da política interna, Portugal entra com base num largo consenso político-partidário: os dois maiores partidos, seja o do Governo, seja o da Oposição – PS e PSD – apoiam a decisão da intervenção portuguesa. Assim como a apoia o partido mais conservador – CDS-PP. Dos quatro maiores partidos com assento parlamentar, apenas um, o Partido Comunista, não se manifestou favorável.

Mais: a própria sociedade e a opinião pública portuguesas apoiaram, claramente, este tipo de intervenções, e, segundo os inquéritos de opinião realizados, esta tendência cresce ao longo da década de 90: em 1991, 37,9% da população portuguesa apoiava este tipo de intervenções; em 1993, a percentagem cifrava-se em 54,3%, e em 1996, no momento da partida das tropas, em 44,7%. Apesar da descida no momento da partida das tropas, perfeitamente natural perante a eminência concreta do perigo, 44,7% é, ainda, uma percentagem elevada. No mesmo momento, o Eurobarómetro dava uma média de apoio a este tipo de operações para a opinião pública europeia da ordem dos 39%. A opinião pública portuguesa estava, pois, acima da média europeia no que diz respeito ao apoio a operações de paz e, concretamente, à participação portuguesa nas operações de paz nos Balcãs .

Em terceiro lugar, as condições de ordem militar. No que respeita ao equipamento, as Forças Armadas portuguesas dispõem, para o tipo de missões que vão desempenhar, de um nível de equipamento equivalente ao das restantes Forças Armadas, e em particular daquelas em cuja zona se integram, ou seja, as forças italianas .

No que respeita à preparação profissional e ao treino militar, desde os anos 50 que Portugal pratica a doutrina e os procedimentos militares da Aliança nas suas Forças Armadas e há longos anos que estas participam, regularmente, em exercícios militares da NATO, em particular no Norte de Itália, tendo pois uma larga experiência de cooperação com as Forças Armadas italianas, sector operacional onde acabam por se inserir na Bósnia-Herzegovina .

Em quarto lugar, ao contrário da desmotivação e do baixo moral de uma parte significativa das tropas portuguesas do Corpo Expedicionário Português na Primeira Guerra , na Bósnia os inquéritos mostram precisamente o contrário. Não só os níveis de satisfação pessoal e profissional são elevados, como a própria noção que as tropas têm da utilidade da sua missão é elevada .

Finalmente, importa registar o grau de empenhamento e o esforço militar português que, comparativamente a outras nações, é um esforço muito considerável. Considerado o rácio entre o número de soldados mobilizados e a população e o número de soldados mobilizados e os efectivos das Forças Armadas, Portugal situa-se em sétimo lugar no ranking do esforço militar de todas as potências envolvidas .

Feita a análise comparativa dos dois momentos históricos, e para concluir, importa regressar às duas questões iniciais: quais os interesses estratégicos de Portugal na Europa e em particular nos Balcãs? O que é que Portugal ganha com esta participação em operações de paz na região?

Em primeiro lugar, as questões da defesa e, sobretudo, da segurança internacional, não são, hoje, equacionáveis de um ponto de vista estritamente nacional. Pelo contrário, terão de ser pensadas num quadro internacional e cooperativo e, em particular, no quadro das organizações multilaterais que têm responsabilidades na área: a NATO, a UEO e a União Europeia. Significa isto que a fronteira geográfica não coincide com as fronteiras de segurança e que, para Portugal, a sua fronteira de segurança está muito para além da fronteira geográfica. Membro da NATO e da União Europeia, Portugal tem interesses estratégicos e de segurança, não só Atlântico, mas também na Europa, e em particular na Europa do Sul e no Mediterrâneo, e é por isso que os Balcãs constituem, hoje, área de interesse para Portugal.

Em segundo lugar, o que é que Portugal ganha com esta intervenção? Portugal pode ganhar ao nível económico. Se depois da sua presença no terreno e do estabelecimento de relações diplomáticas, estabelecer relações económicas e os empresários portugueses desenvolverem estratégias de penetração nesses mercados emergentes. Mas ganha, fundamentalmente, dos pontos de vista político, diplomático e militar.

Ao nível militar, a presença das Forças Armadas portuguesas neste tipo de missões humanitárias e de apoio à paz tem uma enorme repercussão, não só no plano interno, mas também na relação entre a instituição militar e a sociedade civil. Internamente, a participação neste novo tipo de missões constitui um importante factor de modernização, não só do ponto de vista técnico-militar, mas também da própria cultura estratégica. Por outro lado, a presença das Forças Armadas nestas missões tem sido percebida de uma forma positiva pela sociedade portuguesa, que demonstra, assim, consciência da importância da instituição militar, que reganha legitimidade e prestígio.

Mas é ao nível político e diplomático que essa presença militar portuguesa em operações de paz traz maiores benefícios . Durante um longo período, Portugal foi um consumidor líquido de segurança internacional. Porém, com este tipo de participação e este grau de empenhamento das Forças Armadas portuguesas em África, nos Balcãs, e em outras zonas, Portugal torna-se um produtor de segurança internacional. E, ao tornar-se num produtor de segurança internacional, o reflexo mais evidente vai traduzir-se ao nível político e diplomático, na credibilidade do Estado, na performance internacional do país e no prestígio de Portugal na cena internacional. A eleição de um presidente da Assembleia Geral das Nações Unidas, a Presidência do Conselho de Segurança da ONU, a eleição de um secretário-geral da UEO são também reflexo dessa credibilidade externa e desse prestígio internacional de Portugal.