

## Os Conflitos nos Balcãs e a Redefinição das Missões Internacionais

Maria Carrilho

### Introdução

A guerra originada pela questão do Kosovo irá marcar, com a Guerra do Iraque (1990-1991), não só a história dos conflitos armados no Pós-Guerra Fria como toda a reflexão sobre o papel, os resultados e consequências da intervenção internacional, com projecção para o século XXI. Talvez venha mesmo a marcar o termo do «Pós-Guerra Fria» – caracterizado inicialmente por uma certa síndrome da vitória nos países da NATO (donde o afrouxamento desta organização no início dos anos 90) e pelo «estado de graça» dos aliados ocidentais junto das opiniões públicas dos países pós-comunistas – e o começo de outro período de caracterização ainda indeterminada.

Um dos aspectos da ordem internacional mais obviamente investido pela nova realidade é o da capacidade das Nações Unidas para gerir situações de crise caracterizadas por conflitualidade violenta – e, por conseguinte, o papel das alianças e estruturas militares, como é o caso da NATO, assim como o significado actual do *peacekeeping*.

Quando percorremos a lista das «operações de manutenção da paz» das Nações Unidas, verificamos que a frequência de tais operações se intensificou pronunciadamente nos últimos anos: com efeito, só na última década foram iniciadas muitas mais missões do que as empreendidas ao longo das primeiras quatro décadas de actividade das Nações Unidas. As perspectivas que se apresentam para o século XXI incluem a continuidade das actuais linhas de conflito e a previsão de novas possíveis fracturas, ao mesmo tempo que a inclusão da força acompanhando determinadas operações tem vindo a evidenciar-se.

A pertinência de toda a reflexão sobre estes temas é assim evidente – não só nos países determinantes no plano internacional, mas também em países como Portugal que, por exigência da sua política internacional e por preenchimento de compromissos com os seus aliados, cada vez mais deverá ser incluído em missões internacionais.

A participação de Portugal nas operações militares nos Balcãs proporciona e exige mais alguma reflexão e análise – não só pelo que diz respeito à envolvimento internacional, mas também quanto aos aspectos institucionais e operacionais referentes às Forças Armadas. Este capítulo procura, genericamente, contextualizar estas missões no plano das estratégias e doutrinas militares predominantes nos Estados Unidos e na Europa e, resumidamente, referir a participação portuguesa em missões das Nações Unidas, assim como alguns aspectos das percepções dos militares relativas à legitimação de tais missões.

### Conceitos em revisão

Por ocasião do 50º aniversário da NATO, foi revisto o conceito estratégico da Aliança – o que irá acelerar ou provocar alguns ajustamentos ou mesmo revisões nos conceitos estratégicos de defesa nacional dos países-membros. Entretanto, já outros aspectos têm vindo a sofrer modificações que implicam redefinição conceptual, como é o caso das próprias missões e operações no âmbito das Nações Unidas (e não só).

O tema da prevenção e da resolução de conflitos é uma área já bem definida academicamente, objecto de pesquisa, de diversificadas tentativas de teorização e de *guide-lines* para acção das organizações internacionais. O tema dos conflitos étnicos tem sido ultimamente o mais debatido, devido ao facto de, muitas vezes, se processar dentro de um país e configurar situações que, por um lado, são próximas da guerra civil e, por outro, da guerra entre dois povos (aos quais falta o nível Estado).

Convém recordar que as Nações Unidas têm constituído o quadro em que, no plano do direito internacional, se desenvolvem acções destinadas a lidar com os problemas da conflitualidade. Essas acções foram em vários casos apoiadas pela presença militar, ao abrigo do Capítulo VI, mas em realidades que justificaram a Dag Hammarskjöld a expressão «Capítulo VI e Meio»... No Pós-Guerra Fria, porém, o uso de forças militares sob o patrocínio das Nações Unidas tem vindo expressamente a estender-se ao caso das tragédias humanitárias, por referência ao Capítulo VII da Carta das Nações Unidas. Foram assim estabelecidas zonas de exclusão aérea no espaço do Iraque, para limitar as consequências da repressão do Governo de Sadam Hussein sobre os povos da zona, Curdos e Shiitas; e no caso da Somália o Conselho de Segurança considerou que a «magnitude da tragédia humana... constitui uma ameaça para a paz e a segurança».

Até 1995, os pedidos para a intervenção das Nações Unidas traduziam as expectativas depositadas nas suas missões – e na verdade, no período entre 1987 e 1992 saldaram-se por relativo sucesso, como no caso do apoio que facilitou o fim da guerra Irão-Iraque, a retirada dos Russos do Afeganistão, a dos Cubanos de Angola, a da África do Sul em relação à Namíbia. Uma das causas para que os pedidos

fossem preferencialmente dirigidos às Nações Unidas residia também nas dificuldades de decisão e nos limites de outras organizações, como a UEO, para não falar da então CSCE – e mesmo da NATO, onde era difícil obter consenso sobre a ideia de acções «fora da área» . Foi só na sequência dos acontecimentos na Somália e, de forma decisiva, dos que ocorreram na Bósnia em 1995, que a NATO entrou em acção, solicitada pelas Nações Unidas.

As modalidades e os tipos de medidas actualmente empreendidas sob o patrocínio das Nações Unidas e destinadas a contribuir para o funcionamento da segurança colectiva compreendem as sanções, a manutenção da paz (*peacekeeping*), a acção preventiva (*preventive deployment*), a prevenção da violência (*violence prevention*), a imposição da paz (*peace enforcement*) e o repelir a agressão (*repelling aggression*).

Em princípio, as sanções (sob o artigo 41º) constituem o primeiro patamar, e só depois de se terem revelado inadequadas se recorre ao uso de meios militares. As experiências do Iraque e da Sérvia-Montenegro tornaram evidentes as fragilidades desta forma de pressão. A «manutenção da paz» é caracterizada principalmente pela interposição, com o consentimento das partes, entre forças beligerantes depois de um cessar-fogo, de forma a evitar o reacendimento dos combates. Este tipo de missão também tem realizado tarefas civis (nomeadamente de assistência sanitária, construção de estruturas de abrigo e de infra-estruturas) e de tipo humanitário. O facto de os «capacetes azuis» não estarem autorizados a usar a força excepto em legítima defesa tem colocado complicados problemas, práticos e no plano dos princípios . Uma outra característica que tem vindo a prejudicar a eficácia destas forças é a falta de recurso a tecnologias mais avançadas.

Nas acções preventivas são usados «capacetes azuis» para dissuadir as partes entre si adversas de entrarem em conflito armado, como foi no caso da Macedónia – e as regras que orientam a sua aplicação são aproximadamente as mesmas que se aplicam ao *peacekeeping*. A «prevenção da violência» é uma nova categoria de missões – que são dirigidas principalmente nos casos em que os civis não são apenas atingidos por efeitos colaterais dos combates, mas são eles próprios alvos de destruição . Ainda não existe experiência suficiente que permita avaliar este tipo de acção.

Quanto à «imposição da paz», usada pela primeira vez na Somália (UNOSOM), inclui o uso de forças militares e de acções destinadas a proteger a assistência humanitária, contribuir para desarmar as partes em conflito, e forçar o respeito a um acordo de paz firmado entre as partes. Este tipo de intervenção, para ter sucesso sustentado, necessita de ser acompanhado ou seguido de medidas de apoio às estruturas locais que contribuam para a melhoria das condições de vida das populações, no plano económico e político.

O uso da força para repelir agressões foi o que ocorreu quando da guerra no Golfo Pérsico (1990-1991) e na Guerra da Coreia (1950-1953), embora de forma *sui generis*, neste último caso, em que o comandante, MacArthur, nunca pediu nem recebeu instruções do Conselho de Segurança quanto à condução das operações. Modelos conceptuais menos descritivos procuram pautar-se por uma ideia central coesiva, que é a de paz e de operações de paz, considerando apenas três categorias de acção: fazer a paz (*peace making*); construir a paz (*peace building*) e apoio à paz (*peace support*). Só este último caso compreende participação militar: as chamadas *peace support operations* incluem funções de observação, comando e controlo, e todas as tarefas consideradas no *peacekeeping* e também o uso da força .

Outras designações poderiam ser referidas. Parece evidente que a «novidade» mais perturbadora dos conceitos é a do uso de força militar mais ou menos activa e do seu enquadramento legitimador. Enquanto que os americanos adoptaram a expressão "*peace support operations*" (aproximação activista), os Alemães preferem «missões de apoio à paz» (a ideia de missão implicaria o uso da força apenas em apoio de um acordo de paz) e os Franceses preferem usar «gestão de crises e manutenção da paz» (sugerindo esta última expressão, manutenção da paz, uma maior ligação a mandato das Nações Unidas). Esta discussão precedeu a aprovação do novo conceito estratégico da NATO . O novo conceito adopta as expressões «gestão de crises» e «operações de resposta às crises», onde a palavra «paz» não aparece, embora se mantenha a ideia fundamental da procura da paz, e principalmente a de segurança como grande princípio orientador.

As missões internacionais na zona da ex-Jugoslávia enquadram-se em várias designações – desde a manutenção da paz (tentativa de) no caso da interposição feita pela UNPROFOR, à implementação da paz e, na realidade, a um misto das duas, quando da SFOR. A intervenção *Allied Force* da NATO configura outro tipo de operações, às quais se pode aplicar a designação de «operações de resposta a crises» – se adoptarmos a terminologia do novo conceito estratégico da NATO. Na realidade, toda a

presença militar que preveja o possível uso da força, com as suas implicações operacionais, e designadamente conforme tem acontecido nos Balcãs, é ponderada e planeada pelos vários países que nela participam – sendo que alguns deles fazem parte do Conselho de Segurança das Nações Unidas, tendo portanto capacidade de co-decisão quanto à utilização e à definição dessa força. Será portanto oportuno ter em consideração, ainda que brevemente, o tema das estratégias e doutrinas militares predominantes na Aliança a que Portugal pertence.

### **Enquadramento estratégico, doutrinas e seus limites**

Quando, por ocasião dos bombardeamentos da NATO sobre posições sérvias, proliferou a heterogeneidade de percepções entre as opiniões públicas dos países aliados e mesmo entre os *opinion-makers* – para não falar de inconsistência nas convicções pró e contra e na falta de coesão de ideias no seio dos próprios partidos políticos – tornou-se patente a carência de atenção, reflexão e informação a que foram durante anos votados os temas estratégicos e internacionais (não nos referimos, evidentemente, a think-tanks e instituições especializadas, mas ao nível da discussão e do debate público necessários a realimentar teorias e doutrinas que, sem isso, arriscam algum ensimesmamento). Não só pelo que se refere ao tema do enquadramento estratégico NATO e à relação deste com o quadro das Nações Unidas. Mas também o que tem a ver com a perspectiva intra-NATO, principalmente questões como a coesão entre os aliados euro-americanos e a própria consistência interna dos países da União Europeia membros da NATO.

Em relação ao primeiro aspecto, veio a evidenciar-se que entre os países da Aliança já se tinha admitido que os interesses dos membros do Conselho de Segurança das Nações Unidas poderiam não ser totalmente convergentes, eventualmente numa situação em que a NATO (e a maioria dos membros do Conselho de Segurança) considerasse que a sua estratégia de segurança poderia justificar uma acção militar. Esta feição já era visível por exemplo durante a sessão plenária da Assembleia Parlamentar da NATO (Assembleia do Atlântico Norte), que teve lugar em Edimburgo, em Novembro de 1998.

Esta gestação foi, sem dúvida, um processo de grande alcance, mas foi diminuta a atenção que mereceu por parte dos media, nos Estados Unidos e na própria Europa – então entretidos com a telenovela global dirigida por Ken Starr e protagonizada por Mónica Lewinski e Bill Clinton. (O papel paradoxal dos media actuais é evidente: um assunto só é devidamente mediatizado se considerado atractivo para o público, e esta característica, por sua vez, confere-lhe o grau de importância mediática).

O novo conceito estratégico da NATO, que já vinha a enquadrar a acção no Kosovo, foi definitivamente aprovado, depois de alguns ajustamentos mútuos por parte de alguns países europeus e dos Estados Unidos, por ocasião da Cimeira de Washington, em Abril de 1999, comemorativa dos 50 anos da Aliança. Quanto à dimensão intra-NATO, e sem falar das várias propostas para a resolução do conflito no Kosovo, e que denotam algumas diferenças de orientação entre os aliados, parece-me oportuno recordar o clima existente nos meses anteriores. Os jornais americanos relatavam divergências entre os Europeus e os Americanos quanto à autoridade da NATO para actuar sem mandato explícito da Nações Unidas, e designadamente no Kosovo .

Mais uma vez foi evidenciada a questão de uma política exterior e de defesa comum europeia, pela negativa, ou seja, pela não-existência. E perante essa lacuna, os Americanos não deixaram de exercer a liderança – não tanto, creio, por interesses específicos que tenham na República Federal da Jugoslávia, mas pelo papel ganhador que assumiram no «grande tabuleiro de xadrez» que é a política internacional, como lhe chama Brzezinski , e que implica a exigência de mover peças sob pena de perder o controlo do jogo.

Esta interpretação é sufragada, por exemplo, por declarações de Richard Holbrooke, do género: «O facto é que os Europeus não vão ter uma política de segurança comum num futuro próximo». E, imitando Kissinger, que costumava dizer «O problema com os Europeus é que nunca sabemos para quem telefonar», acrescenta: «Imaginem o que eu teria conseguido com o Sr. Milosevic se eu dissesse “Desculpe, Sr. Milosevic, eu volto daqui a 24 horas depois de ter falado com os Europeus» . Isto passava-se cinco meses antes do ataque da NATO às posições militares sérvias, e quando o número de refugiados já se situava nos 200 000.

### **As lacunas europeias e a prevalência da doutrina americana**

Contudo, a realidade não anda muito longe da caricatura feita por Holbrooke. Sobretudo se entrarmos em comparações entre a União Europeia e os Estados Unidos como actores internacionais. Enquanto que os Estados Unidos têm uma longa tradição de pensamento e definição estratégica federal, desde a doutrina Monroe até à actualidade, passando pelo impulso à criação da NATO e pelo Plano Marshall e, mais tarde, pela chamada «Guerra das Estrelas», a Europa carrega ainda a herança de trágicas fracturas da

Segunda Guerra Mundial, de desconfianças traduzidas no falhanço da Comunidade Europeia de Defesa em 1954 e – apesar do muito que atingiu através da construção comunitária, designadamente no plano económico e social – ainda não conseguiu a coesão interna suficiente para decidir em conjunto sobre política externa. Enquanto que os Estados Unidos se guiam por uma doutrina própria que orienta a sua intervenção militar no exterior, os países da União Europeia no seu conjunto ainda não avançaram significativamente na elaboração de uma política exterior e de defesa comum, e muito menos na definição de uma doutrina militar comum, que possa ser comparável à dos Estados Unidos.

Esta assimetria euro-americana reflecte-se na capacidade que os Estados Unidos têm quanto à tomada de decisão em matéria de defesa e segurança internacional, incluindo a capacidade de influenciar as decisões dos parceiros na Aliança Atlântica, inclusive quanto à definição de missões conjuntas.

#### ***A doutrina americana para o uso de forças militares***

É sabido que a experiência do Vietname traumatizou a sociedade americana e, talvez mais, os militares. A partir de então, não tem sido fácil estabelecer de forma clara e consensual os termos e as condições para o uso da força, de modo a, por um lado, assegurar a sociedade norte-americana (e nomeadamente os membros do Congresso) contra acções que possam revelar-se politicamente inadequadas e militarmente dispendiosas, incluindo em vidas humanas; por outro, a proteger a posição e a imagem dos militares em caso de missões que se podem tornar impopulares.

Por ocasião do conflito no Kosovo a questão passou para os media – embora desde há alguns anos ela fosse discutida em publicações especializadas. Os fundamentos da «doutrina Clinton» foram construídos principalmente a partir da época de Bush-Weinberger (secretário para a Defesa); contudo, as formulações iniciais foram consideradas demasiado marcadas pela síndrome da derrota no Vietname, pois que definiam mais o que não fazer do que o que fazer. A experiência no Líbano também não foi de molde a facilitar quanto ao uso da força no exterior, mas tornou clara a importância de definir e assegurar uma «estratégia de saída» honrosa, antes de empreender uma missão militar.

Na sequência dos sucessos militares na Guerra do Golfo, o presidente Bush avançou na direcção da ideia do uso da força não como última ratio, como fizera Weinberger, mas como apoio ou mesmo alternativa temporária ao uso da diplomacia. Mas a influência mais marcante na doutrina actual provém de Colin Powell (ex-Chefe do Estado-Maior General), que começou a desenvolver as suas ideias desde a Guerra do Vietname e que aplicou quando o Iraque invadiu o Kuwait. A versão completa foi difundida pelo Departamento de Defesa enquanto «Pub 3-0, Doctrine for Joint Operations» e introduz alguns conceitos dignos de realce. Designadamente, a distinção entre guerra, definida como «operações de combate, sustentadas e em larga escala» e as OOTW, «Operations Other Than War», «envolvendo a ameaça ou uso da força», e nas quais se incluem ataques, raids, demonstrações de força, antiterrorismo, anti-rebelião, manutenção da paz, imposição da paz, operações de salvamento e de evacuação.

A distinção conceptual básica situa-se a nível estratégico. A finalidade da guerra é obter a vitória, enquanto que o das OOTW é apoiar objectivos estratégicos nacionais, evitar a guerra e regressar à situação de paz. Significativa é também a distinção entre soluções impostas e negociadas, acrescentando o documento que «derrotar uma força militar inimiga raramente é suficiente, em si e por si, para assegurar uma solução duradoura para uma crise». É portanto necessário estabelecer um critério político apropriado para o termo do conflito, ou seja, se se pretende uma solução imposta, passando pela submissão do inimigo, ou pela negociação, que implica concessões de ambas as partes. A «doutrina Clinton», para além das ideias de Powell, teve de ter em conta a traumática experiência na Somália, quando soldados «capacetes azuis» americanos foram assassinados e arrastados pelas ruas. O documento-base onde se explicita esta doutrina é o National Security Strategy Report, intitulado «Decisão sobre quando e como empregar forças dos Estados Unidos».

São assumidas três categorias de interesses nacionais norte-americanos: vitais, importantes e humanitários. Os primeiros incluem «defesa do território dos Estados Unidos, dos seus cidadãos aliados e bem-estar económico» e podem justificar o uso unilateral e decisivo das capacidades militares. Interesses importantes serão assegurados por uso condicional e limitado da força, tendo em conta a possibilidade de sucesso, os custos, riscos e o falhanço de outros meios. Quanto aos interesses humanitários, são de alguma forma os de definição mais problemática, mas referem-se a necessidades urgentes de pessoas em grave risco e que não podem ser enfrentadas de outro modo. Nestes casos, porém, os riscos para a força militar devem ser reduzidos ao mínimo.

É claro que o próprio enunciado declara os seus próprios limites, pois não seria prudente explicitar antecipadamente os limites e constrangimentos para o uso da força. Existem, no entanto, mais dois pontos que nos interessam na perspectiva do tema «missões internacionais»: a referência à conveniência

de partilhar custos e responsabilidades com outros aliados; a importância de assegurar o apoio da opinião pública. Ou seja, o acentuar do carácter internacional das missões militares está no horizonte; e a opinião pública deverá ser preparada (formada, ou construída, diriam alguns) para aceitar e apoiar as operações militares mesmo quando estas não corram da melhor forma e causem baixas. Neste quadro, a própria explicitação do conceito para o uso da força pode ser vista como uma peça importante para a legitimação das missões militares no exterior e para a formação de uma opinião pública favorável e a sua persistência.

### ***Uso de forças militares europeias***

As forças armadas de países europeus podem ser empregues em missões militares enquadradas pela NATO e, virtualmente, pela UEO. No primeiro caso, a liderança dos Estados Unidos nas várias fases é óbvia, devido ao seu peso no conjunto da Aliança. Quanto ao segundo enquadramento, a realidade ainda não avançou o suficiente para ser apresentada de forma definida. Contudo, algumas bases doutrinárias para o uso possível de forças militares foram lançadas pela UEO em 1992, através daquela que ficou conhecida como «Declaração de Petersberg».

Segundo o documento oficial, «unidades militares dos países-membros da UEO, agindo sob a autoridade da UEO podem ser utilizadas em tarefas de resgate/salvamento e de carácter humanitário; missões de manutenção da paz; missões de combate na gestão de crises, incluindo imposição da paz». Mas a Declaração de Petersberg é, de certo modo, uma forma de orientação política, que necessita de ulterior tradução em doutrina operacional, que por sua vez implica medidas operacionais concretas, desde logística, treino, etc., a desenvolver por forças militares definidas. Assim, até à data, os países-membros da UEO podem sustentar o «espírito» das missões de Petersberg através da participação em operações de manutenção de paz das Nações Unidas; em acções desenvolvidas pela NATO; ou acções concertadas ad hoc entre países, ou ainda acções unilaterais. Apesar de, ao longo dos últimos anos, terem sido criadas por alguns países europeus forças conjuntas de reacção rápida (brigada franco-alemã, brigada holandesa-alemã, Eurocorpo, Eurofor, Euromarfor), a Europa carece de uma definição «geométrica» clara, em vez da actual «geometria variável» da defesa em que não há coincidência completa entre a pertença à UEO, à União Europeia e à NATO. Torna-se assim problemática uma decisiva influência europeia quanto às prioridades no domínio das missões militares multinacionais, internacionalmente organizadas.

As doutrinas militares dos vários países têm, no entanto, vindo a evoluir no sentido de uma substancial convergência europeia, e entre a Europa e os Estados Unidos, quanto ao uso de forças militares de apoio a missões de paz. É hoje reconhecido, tanto nos Estados Unidos como na Europa, que as operações militares em contexto estratégico podem compreender situações que vão desde a Guerra (cujo objectivo é vencer o inimigo, caracterizada pelo combate de larga escala) à Paz (onde o objectivo é promover e assegurar a paz, compreendendo por exemplo acções de apoio civil, apoio em momentos de catástrofes naturais, ou acções antidroga) passando pelo Conflito (onde se pretende evitar o seu alastramento e dissuadir as partes em relação à guerra, e chegar a uma resolução do mesmo, através de acções de combate e de não-combate).

Isto significa que a vasta gradação das possíveis acções a desempenhar – desde o uso de mísseis e ataques aéreos até ao apoio logístico a refugiados – vem exigir das Forças Armadas um carácter multifuncional. Quanto aos militares, é requerida uma grande capacidade de adaptação a tarefas diferenciadas, em ambientes internacionais diversificados e legitimadas, em muitos casos, já não pelo patriotismo mas pelo globalismo. Contando embora com idêntica dedicação às tarefas e missões a desempenhar, é de admitir que, em certo tipo de acções de combate, onde o contacto físico é mais directo, a motivação de tipo patriótico possa levar mais longe a capacidade individual de risco.

Quanto à legitimação do uso da força em situações de catástrofe humanitária, embora se apresente fácil no plano dos princípios, constitui na verdade o ponto mais complexo. Não só quanto à definição e aos limites dos meios a utilizar como também quanto aos casos onde prioritariamente intervir. Esta questão irá necessitar rapidamente de profunda reflexão, conceptualização e delineamento estratégico, passando eventualmente de um princípio que não consegue ser universal para um princípio parcial mais ou menos claramente ligado à definição de zonas de influência e de interesse estratégico, num contexto internacional onde as Nações Unidas pudessem dispor de mais capacidade para assegurar o cumprimento das suas resoluções.

### **O conflito nos Balcãs e o envolvimento internacional**

O início do conflito nos Balcãs, em Junho de 1991, tornou evidente que a Europa comunitária não tinha uma visão comum em assuntos internacionais nem mesmo uma forma eficaz de alcançar decisões

comuns nessa matéria. A constatação desta realidade esteve presente na elaboração do Tratado da União, ou Tratado de Maastricht.

Entretanto, como é sabido, a equipa H. Kohl – H-D. Gensher reconheceu a existência de dois países que se cindiram da ex-Jugoslávia, a Eslovénia e a Croácia, acabando os restantes países europeus por fazer o mesmo. As razões não se encontram tanto num presumível desejo de afirmação dos Alemães no plano internacional quanto no receio de que as ondas de refugiados – que juntamente com o fluxo proveniente da ex-RDA e o projecto de reunificação começavam a afectar o estilo de vida alemão – não parassem se não através de uma perspectiva para as populações, através da independência. Esta actuação foi então designada por «reconhecimento preventivo».

Muito se tem falado das consequências deste reconhecimento – que para uns foi um erro de cálculo em relação às consequências, pois terá estimulado outras elites a iniciar lutas pela independência, e para outros terá contribuído para pacificar a situação nesses dois novos países e evitar a partida de mais refugiados. É sabido, no entanto, que a situação na ex-Jugoslávia evoluiu negativamente – com os Sérvios a cercar Vukovar e a tentarem cercar Dubrovnik. Na Bósnia-Herzegovina iniciam acções de «limpeza étnica» em relação à população muçulmana.

Os países europeus não coordenaram qualquer acção e mesmo a reacção internacional foi moderada, limitando-se o Conselho de Segurança (Resolução 743, em Fevereiro de 1992) a promover a criação de um contingente militar de reduzida capacidade, a Força de Protecção das Nações Unidas (UNPROFOR), composta por 14 000 soldados, para apoio à assistência humanitária. Esta força foi criada ao abrigo do Capítulo VI da Carta das Nações Unidas, de forma a implementar o Acordo de Genebra entre as partes em conflito, e como uma normal operação de peacekeeping. Mas a situação evoluiu da pior maneira, e as forças das Nações Unidas não foram capazes de controlar a situação, tornando necessário o recurso à NATO.

Com efeito, o carácter paradoxal das acções de manutenção da paz foi claramente evidenciado pelos acontecimentos de 1995. Por um lado, a artilharia pesada sérvio-bósnia atacava Sarajevo e outras localidades que tinham sido declaradas «áreas protegidas» (*safe areas*) pelo Conselho de Segurança das Nações Unidas. Por outro lado, sob pedido da UNPROFOR, os bombardeiros da NATO destruíram munições sérvio-bósnias em Pale – continuando a evitar uma resposta militar completa. Aconteceu assim o mundialmente conhecido episódio de humilhação das Nações Unidas: os sérvio-bósnios fizeram 350 reféns, o máximo que conseguiram capturar, entre os «capacetes azuis».

Finalmente, a NATO foi autorizada a retaliar, e em consequência foi dado um passo para a resolução do conflito, através do Acordo de Dayton (depois assinado em Paris, em Dezembro de 1995), conseguido pelo Grupo de Contacto, liderado pelos Estados Unidos. Este acordo atribuiu à NATO a criação da Implementation Force (IFOR). Neste contexto, teve lugar a operação Joint Endeavor, a operação mais vasta jamais empreendida pela NATO – sendo o contingente internacional composto por 60 000 elementos, e envolvendo não só a NATO mas também países da Partnership for Peace e outros não-NATO.

Pelo seu alcance, a IFOR marcou um ponto de viragem na forma como o tema do peacekeeping era considerado na ex-Jugoslávia. O Conselho de Segurança, sob o Capítulo VII, autorizara «todos os meios, incluindo o uso da força» para cumprir a missão.

Os objectivos da IFOR foram parcialmente conseguidos: apoio ao processo de paz e protecção das designadas «*safe areas*». Contudo, no final da missão ainda não tinha sido atingida uma paz estável. Em finais de 1996, foi decidida uma força de estabilização (SFOR) para o processo de paz, substituindo a IFOR, mas como os mesmos objectivos, ainda que de dimensão mais reduzida, e em Junho de 1998 o Conselho de Segurança aprovou a extensão do mandato da SFOR. No entanto, enquanto a situação acalmava na Bósnia, tornou-se explosiva no Kosovo. Embora sem nos adentrar pela história ou pela análise dos acontecimentos recentes, convém lembrar algumas etapas que precederam a situação que se veio a verificar no início da Primavera de 1999, pois têm pertinência para o tema do controlo e da estabilidade do sistema mundial e da intervenção internacional. Sendo o Kosovo uma província autónoma desde 1974, na anterior Federação Jugoslava, e perante a desagregação que acompanhou o fim da Guerra Fria, a Sérvia projectou a consolidação do poder regional de que já dispunha, o que passou também pela abolição do estatuto autónomo do Kosovo.

As instituições culturais autónomas foram suprimidas e em 1990 a Sérvia dissolveu a Assembleia do Kosovo. Os políticos de origem étnica albanesa reclamaram a independência, o que não obteve qualquer apoio internacional explícito. Entretanto, milhares de kosovares albaneses perderam os seus postos de trabalho e a situação social, que já era má, degradou-se ainda mais, proporcionando o terreno para

comportamentos extremados. Os separatistas conduziram um referendo secreto e proclamaram a República do Kosovo (com o escritor Ibrahim Rugova como presidente), que foi reconhecida apenas pela Albânia, ainda em 1991.

Ao mesmo tempo, a situação na Albânia foi-se tornando perigosa devido à falta de controlo governamental sobre os grupos mafiosos – e em 1997 foram roubadas cerca mais de 700 000 armas de depósitos de armas albaneses, dizendo-se que muitas teriam ido parar às mãos do Exército de Libertação do Kosovo. Em 1996 e 1997 foram referidas acções do UÇK contra autoridades sérvias e mesmo contra um campo de refugiados. No início de 1998, a confrontação entre sérvios e albaneses torna-se dramática, tendo a polícia sérvia conduzido uma série de ataques na zona de Drenica, no Kosovo. Ao longo do ano, são referidos episódios de luta e de esmagamento dos albaneses, configurando aspectos de uma tentativa de limpeza étnica.

Será curioso referir que até 1998 o caso do Kosovo era considerado um relativo sucesso do ponto de vista da influência internacional no sentido de evitar a eclosão de um conflito. Certo é que algo correu mal, e este é um ponto que deve merecer análise e reflexão despreconceituadas e objectivas: ou a situação estava sob controlo e é difícil explicar porque se precipitou, ou os mecanismos de *early warning* e de informação não eram eficazes, ou havia conhecimento da degradação da situação, incluindo as suas implicações para a população de origem albanesa, mas esperava-se que não viesse a tornar-se demasiado explícita.

O facto é que a população de origem albanesa se via obrigada a deslocar-se em massa e, entre Janeiro e Setembro de 1998, segundo o alto comissário para os refugiados, o número de refugiados atingia cerca de 200 000. É nesta altura que as pressões internacionais sobre Milosevic começam a tornar-se realmente insistentes. O conselho de Segurança das Nações Unidas, com a abstenção da China, aprova uma resolução exigindo a cessação das hostilidades e referindo possíveis «medidas adicionais para restaurar a paz e a estabilidade na região». Por sua vez, a NATO aprova dois planos de contingência tendo em vista uma possível acção no Kosovo, um para ataques aéreos, outro para monitorização do previsto sequente acordo de cessar-fogo. A partir daí, as posições mútuas revelaram-se inconciliáveis, mesmo passando pelo acordo de Rambouillet, sob os auspícios do Grupo de Contacto, dirigido por Hubert Vedrine e Robin Cook. Como se sabe, os Sérvios acabaram por não assinar.

É assim que a 24 de Março a NATO inicia os ataques aéreos contra objectivos sérvios. Ainda não é possível um balanço dos acontecimentos. Contudo, dois aspectos, de ordem diferente, centraram os debates e as preocupações: o princípio da intervenção sem mandato explícito das Nações Unidas; e os refugiados. Se a questão do mandato explícito das Nações Unidas tem sido até agora importante no plano da legitimação, será interessante avaliar se tem ou não repercussões a nível da motivação dos militares que tomaram parte na missão. Quanto à última questão, tem vindo a ser referida, no caso do Kosovo, mas não só, uma certa lacuna na previsão do fluxo dos refugiados e na preparação das acções de apoio. É um domínio onde deverá ser requerida maior participação dos militares, pois apesar do contributo e da abnegação de muitas ONG, estas não são suficientes para gerir o problema dos refugiados para além de uma certa dimensão.

Uma parte da explicação pode residir no facto de este tipo de tarefa, que se coloca nitidamente ao nível das OOTW, e porque só recentemente foi introduzido na planificação militar, ainda não dispor dos necessários peso e atenção. É neste universo de problemas, que vão marcar a caracterização das Forças Armadas no século XXI, que se tem desenrolado, nos últimos anos, a participação de militares portugueses em missões no exterior. Em relação às últimas dispomos de dados que nos permitem analisar com maior fundamentação alguns aspectos relevantes.

### **A participação portuguesa em missões internacionais**

A primeira missão de paz em que se integraram militares portugueses ocorreu no segundo semestre de 1958, ou seja, três anos depois de Portugal se tornar membro das Nações Unidas: foi a UNOGIL (Grupo de Observadores das Nações Unidas no Líbano). Ao longo do período que vai desde o início dos anos 60 até finais dos anos 80, seguiram-se 11 operações, desde o Congo (ONUC) até ao Irão e Iraque (UNIMOG), passando pela Nova Guiné, Iémen, Chipre, República Dominicana, Índia e Paquistão, Península do Sinai, Montes Golan, Sul do Líbano, Afeganistão e Paquistão. As vicissitudes atravessadas pelas Forças Armadas Portuguesas – as guerras coloniais, ao longo de 13 anos (e as resoluções continuamente aprovadas pelas Nações Unidas contra Portugal, devido a esse facto), as transformações na sequência do regresso de África, e as que foram inerentes à transição e à consolidação da democracia – certamente contribuíram para que os militares portugueses não tivessem participado, como outros países europeus, pelo menos em algumas dessas missões.

Em 1989 um grupo de 25 portugueses, civis e militares, participa numa missão na Namíbia, destinada a acompanhar e supervisionar o processo eleitoral (UNTAG, Grupo de Assistência das Nações Unidas à Transição na Namíbia). Entretanto, Portugal tornara-se mediador nas negociações destinadas a encontrar uma solução para a guerra civil em Angola, integrando, embora de forma numericamente reduzida, as UNAVEM I e II (Missão de Verificação das Nações Unidas em Angola, Janeiro de 1989/Junho de 1991; Junho de 1991/Fevereiro de 1995, respectivamente), sem participação de militares na primeira e com funções na Comissão Conjunta Político-Militar, e no âmbito da supervisão do cessar-fogo na segunda (40 observadores militares).

Apesar dos Acordos de Bicesse, e do acompanhamento do processo eleitoral pelas Nações Unidas, que concluíram que, na generalidade, as eleições podiam ser consideradas livres e justas, o resultado das eleições, em Setembro de 1992, não foi respeitado pela UNITA e a guerra civil reacendeu-se. É na UNAVEM III, iniciada em 1995, que participa um número mais significativo de militares portugueses, designadamente a Companhia de Transmissões 5 (CTm5), constituída por 101 elementos; a Companhia de Logística nº 6, com 111 efectivos, uma estrutura de Comando e Polícia Militar, com 20 elementos e mais oito observadores militares – num total de 240 homens. Posteriormente, a Companhia de Logística foi aumentada para 204 elementos, donde, no final de 1996, Portugal tinha 327 militares ao serviço das Nações Unidas em Angola. No ano seguinte, o número de militares portugueses aumentou ainda, chegando a um total de 648. Ainda no mesmo ano, a Missão das Nações Unidas para Angola (MONUA) contou com uma redução geral de efectivos, constando o contributo português de observadores militares, estado-maior, polícia militar, um destacamento sanitário e ainda a CTm5 e a Logística n.6, num total de 313 elementos. Como é sabido, na sequência do agravamento da situação, as forças das Nações Unidas foram convidadas a sair do país ainda em 1998.

Em Moçambique a situação evoluiu, até à data, de forma mais positiva. Na sequência do Acordo Geral de Paz, assinado por Joaquim Chissano e Afonso Dhlakama, em Roma em Outubro de 1992, as Nações Unidas foram encarregadas de preparar e supervisionar a realização de eleições. Constitui-se assim a ONUMOZ (Operação das Nações Unidas em Moçambique), que decorre entre Dezembro de 1992 e Dezembro de 1994 e que, para além do processo eleitoral, se ocupou da ajuda humanitária, do realojamento de refugiados e da reintegração de militares desmobilizados. Portugal participou na ONUMOZ com elementos de comando, observadores militares, controladores aéreos e o Batalhão de Transmissões nº 4, tendo atingido um máximo de 480 efectivos; outros militares portugueses integraram a Comissão de Cessar Fogo, a Comissão Conjunta para a Formação das Forças Armadas de Defesa de Moçambique e a Comissão de Reintegração de Militares Desmobilizados. Por ocasião do processo eleitoral, entre Outubro e Novembro de 1994, um grupo de oficiais dos três ramos das Forças Armadas Portuguesas colaborou no «planeamento e controlo do movimento de aeronaves que transportavam o pessoal das mesas de voto, as urnas e os boletins de voto por todo o território moçambicano».

Refira-se também que, entretanto, um total de 18 militares portugueses participou, entre 1996 e 1999, na MINURSO (Missão das Nações Unidas para o Referendo no Sara Ocidental), constituída em 1991 e que se veio a prolongar ao longo dos anos. A avaliação destas experiências é considerada positiva, seja do ponto de vista das Forças Armadas portuguesas, seja do ponto de vista internacional. Não dispomos de dados sistematizados que nos permitam uma análise aprofundada, mas os relatórios publicados apontam para aspectos diferenciados, salientando-se a grau de satisfação pela missão cumprida, a convivência com militares e civis de outras origens culturais, o alargar de horizontes para o exercício da vida militar, o reconhecimento por parte das populações civis, a experiência no terreno, que, mesmo sem combate, exige grande capacidade de coordenação e de execução, para além dos aspectos mais individuais, como a resistência e o espírito de sacrifício. Aponta-se também algumas disfuncionalidades, que têm a ver com o próprio tipo de organização de uma força do género, muito mais sujeito a entraves burocráticos e dificuldades nas decisões e no exercício do comando.

### **Missões nos Balcãs**

Desde 1992 que Portugal participa nas missões internacionais na ex-Jugoslávia, inicialmente apenas com alguns observadores militares e policiais e, a partir das operações aero-navais de embargo da NATO e da União Europeia no mar Adriático, com a fragata da classe “João Belo” e um avião P-3P Orion. Em Janeiro de 1995, tropas de elite – cerca de 900 voluntários da Brigada Aerotransportada - iniciam treino especial na área militar de São Jacinto, prevendo a participação em missão militar na ex-Jugoslávia. O Governo português, então dirigido por Cavaco Silva, disponibiliza, em Maio do mesmo ano, forças aerotransportadas portuguesas para tomar parte numa operação de evacuação das forças das Nações Unidas na Bósnia. O novo Governo, saído das eleições de Outubro e presidido por António Guterres, vai dar continuidade às decisões já tomadas neste âmbito. Por sua vez, o Conselho Superior de Defesa

Nacional emite, por unanimidade, em Novembro de 1995, parecer favorável ao envio de um batalhão da Brigada Aerotransportada Independente, composto por 932 elementos, para participar na operação NATO Joint Endeavor, e que irá enquadrar-se na força multinacional IFOR. É a NATO, conforme foi referido anteriormente, que, depois do falhanço das Nações Unidas, tomará o comando das forças da UNPROFOR na Bósnia e irá conduzir as operações. Mais tarde, já em finais de 1996, na sequência de parecer favorável do CSDN, o Governo autoriza o envio de mais duas companhias motorizadas da Brigada Mista Independente, num total de 320 elementos, que vão ficar integradas na brigada italiana.

A situação na zona da Bósnia-Herzegovina regista evolução positiva no sentido da estabilização e, em geral, o número de baixas entre as forças da IFOR é reduzido, menor do que o previsto, resultando na maior parte de acidentes. Assim, a força portuguesa é reduzida e, em finais de 1996, situava-se à volta de três centenas de elementos.

O conceito estratégico português que enquadrava a decisão de integrar a força multinacional na Bósnia-Herzegovina foi aprovado em 1994, e embora com algum atraso, inseria-se explicitamente na nova estratégia NATO pós-Guerra Fria, aprovada na Declaração de Roma. Pelo que interessa ao tema das missões militares além-fronteiras, referia-se o objectivo de «valorizar a posição de Portugal e reforçar a sua capacidade de acção no mundo, como afirmação da sua individualidade no seio da sociedade internacional». No plano militar, considerava-se que as Forças Armadas devem estar em condições de actuar como «instrumento da política externa do Estado», bem entendido, numa «postura estratégica defensiva». Sublinhava-se ainda a necessidade de constituir um sistema de forças capaz, nomeadamente, de «satisfazer os compromissos assumidos por Portugal no âmbito da OTAN e da União Europeia» e «colaborar em missões de manutenção da paz, integradas em forças multinacionais a construir no âmbito internacional». No momento da operação da NATO no Kosovo encontrava-se em revisão o conceito português, mas à data do termo deste texto ainda não tinha dado entrada na Assembleia da República. É de prever, no entanto, que venha a reflectir as alterações introduzidas no novo conceito estratégico da NATO e que continue a valorizar a participação portuguesa em missões militares organizadas no plano internacional.

As Forças Armadas recolheram, a nível da experiência no terreno, experiência de grande valor, que têm vindo a elaborar. Aspectos sociológicos de interesse para a avaliação destas missões para as nossas Forças Armadas, assim como da adequação da preparação, do treino e da motivação para tais tarefas são fornecidos pelos resultados do inquérito efectuado e analisado em outros capítulos. Irei apenas referir os dados que nos permitem penetrar um pouco na questão do quadro de legitimação predominante, e que poderá configurar o carácter «globalista» do militar actual. A hipótese é que «os futuros militares deverão estar preparados para lutar pela sua nação, mas também para defender a ordem global, seja em combate ou em paz. Um ethos profissional militar que sublinha a adesão a valores de combate e não-combate, capaz de realçar a força moral em operações de paz e, subseqüentemente, promover a performance e assegurar o cumprimento da missão».

Em primeiro lugar, o grau de satisfação com a missão, quer no plano profissional, quer no pessoal foi muito elevado, tanto entre os italianos quanto entre os portugueses. Contudo, os portugueses ainda se revelaram mais realizados com a experiência: cerca de 82,9% (italianos, 76,4%) avaliaram-na positivamente no plano profissional; e 91% no plano pessoal (italianos, 81,8%). Quando se trata da opinião dos militares inquiridos sobre os motivos que justificam a utilização da força, a hipótese de que o ethos militar estaria a tornar-se menos particularista e mais globalista poderá encontrar suporte nos dados deste questionário – com algumas diferenças entre portugueses e italianos. Assim, o uso da força para garantir o respeito pelos direitos humanos recolhe apoio geral (86,3% dos portugueses, 90,2% dos italianos). O recurso à força para reposição da paz em conflitos internacionais obtém 78,7% de concordância entre os portugueses, e mais cerca de 5% entre os italianos.

É interessante notar que o item «protecção dos interesses económicos de Portugal/Itália no exterior» obtém apoios bem menores: ainda assim, a maioria dos portugueses (56,9%), e apenas 37,7% dos italianos. Ou seja, pelo menos entre os militares italianos e portugueses, a ideia de que os interesses económicos possam constituir matéria suficiente para motivar os militares encontra fraca adesão. Convirá recordar que, por ocasião das discussões que precederam a revisão do conceito estratégico da NATO, os Norte-Americanos sublinhavam a importância dos “interesses comuns”, embora não definidos necessariamente como interesses económicos. A segurança de Portugal/Itália obtém uma justificação generalizada para eventual uso da força, embora de forma muito mais expressiva entre os italianos: 92%, contra 79% dos portugueses. A explicação poderá ser encontrada no facto de a Itália estar consideravelmente mais exposta do que Portugal – veja-se a proximidade com os Balcãs.

Também parece significativo que os militares portugueses considerem (74,6%) que a segurança da União Europeia é uma razão justificativa para o uso da força. Todas estas opiniões/opções são no entanto integráveis no princípio «servir o País» (portugueses, 86,3%; italianos, 77,6%) o que, efectivamente acontece nas missões internacionais.

E um traço característico do «espírito» militar e que atravessa os tempos desde a mitologia grega – o desejo de aventura – pode agora ser posto à prova através da técnica do inquérito... Confirma-se: portugueses, 80,2%; italianos, 74,4%. Quanto ao que diz respeito à legitimação institucional, são significativos os seguintes dados: à pergunta sobre qual organização consideravam mais adequada para desenvolver missões de paz, a maior percentagem de militares inquiridos pronunciou-se pela ONU (italianos 56,2%; portugueses, 48,6%); mas logo a seguir, e com uma diferença mínima no caso dos portugueses, vem a NATO (portugueses, 42,2%; italianos, 37%). As outras hipóteses (União Europeia, OSCE) recolhem adesão insignificante. Este dado reflecte certamente a opinião generalizada entre os militares (83% entre os portugueses) de que «os militares são os mais aptos para cumprir missões de manutenção de paz porque são treinados para o combate». Com efeito, a grande maioria (68,9%) considera que «todas as missões de paz deveriam prever o uso da força».

A internacionalização da profissão militar e a abertura do seu *ethos* tradicional para a dimensão da globalidade – que se conjuga com a ideia da defesa de certos princípios e valores, mas também com a acentuação da multifuncionalidade a par da especialização tecnológica, e que confere novo espaço à componente tradicional (espírito heróico/ de aventura) – parecem, assim, já ter começado a fazer parte da nova realidade, pelo menos entre os militares que participaram nas operações de apoio à paz na Bósnia-Herzegovina.